EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 13.5.2015
COM(2015) 266 final

Rekommendation till

RÅDETS REKOMMENDATION

om Ungerns nationella reformprogram 2015,

med avgivande av rådets yttrande om Ungerns konvergensprogram 2015

Rekommendation till

RÅDETS REKOMMENDATION

om Ungerns nationella reformprogram 2015,

med avgivande av rådets yttrande om Ungerns konvergensprogram 2015

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DENNA REKOMMENDATION

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artiklarna 121.2 och 148.4,

med beaktande av rådets förordning (EG) nr 1466/97 av den 7 juli 1997 om förstärkning av övervakningen av de offentliga finanserna samt övervakningen och samordningen av den ekonomiska politiken[1], särskilt artikel 9.2,

med beaktande av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1176/2011 av den 16 november 2011 om förebyggande och korrigering av makroekonomiska obalanser[2], särskilt artikel 6.1,

med beaktande av Europeiska kommissionens rekommendation[3],

med beaktande av Europaparlamentets resolutioner[4],

med beaktande av Europeiska rådets slutsatser,

med beaktande av sysselsättningskommitténs yttrande,

med beaktande av ekonomiska och finansiella kommitténs yttrande,

med beaktande av yttrandet från kommittén för socialt skydd,

med beaktande av yttrandet från kommittén för ekonomisk politik, och

av följande skäl:

(1) Den 26 mars 2010 godkände Europeiska rådet kommissionens förslag om en ny strategi för tillväxt och sysselsättning, Europa 2020, som bygger på stärkt samordning av den ekonomiska politiken. Strategin inriktas på de centrala områden där åtgärder krävs för att stärka Europas potential för hållbar tillväxt och konkurrenskraft.

(2) Den 13 juli 2010 antog rådet på grundval av kommissionens förslag en rekommendation om de allmänna riktlinjerna för medlemsstaternas och unionens ekonomiska politik (2010–2014) och den 21 oktober 2010 ett beslut om riktlinjer för

[1] EGT L 209, 2.8.1997, s. 1.
[2] EUT L 306, 23.11.2011, s. 25.
[3] COM(2015) 266.
[4] P8_TA(2015)0067, P8_TA(2015)0068, P8_TA(2015)0069.

medlemsstaternas sysselsättningspolitik. Tillsammans utgör dessa de integrerade riktlinjer som medlemsstaterna uppmanades att beakta i sin nationella ekonomiska politik och sysselsättningspolitik.

(3) Den 8 juli 2014 antog rådet en rekommendation om Ungerns nationella reformprogram för 2014 och avgav ett yttrande om Ungerns uppdaterade konvergensprogram för 2014.

(4) Den 28 november 2014 antog kommissionen den årliga tillväxtöversikten[5], som inledde 2015 års europeiska planeringstermin för samordning av den ekonomiska politiken. Samma dag antog kommissionen på grundval av förordning (EU) nr 1176/2011 rapporten om varningsmekanismen[6], i vilken Ungern identifierades som en av de medlemsstater som skulle bli föremål för en fördjupad granskning.

(5) Den 18 december 2014 godkände Europeiska rådet prioriteringarna för att främja investeringar, skynda på strukturreformerna och fortsätta med en ansvarsfull, tillväxtfrämjande konsolidering av de offentliga finanserna.

(6) Den 26 februari 2015 offentliggjorde kommissionen 2015 års landsrapport för Ungern[7]. Den innehöll en bedömning av hur väl Ungern hade lyckats med de landsspecifika rekommendationer som antogs den 8 juli 2014. Landsrapporten innehöll också resultaten av den fördjupade granskningen i enlighet med artikel 5 i förordning (EU) nr 1176/2011. Av analysen drog kommissionen slutsatsen att Ungern har makroekonomiska obalanser som kräver beslutsamma politiska åtgärder och övervakning. Särskild uppmärksamhet bör ägnas åt de risker som beror på den finansiella nettoställningen mot omvärlden (som trots vissa framsteg i återbalanseringen av bytesbalansen fortfarande är mycket negativ), den höga offentliga skuldsättningen liksom den höga regleringsbördan för finanssektorn och en hög andel nödlidande lån som gör det svårt att minska skuldsättningen.

(7) Den 30 april 2015 lade Ungern fram sitt nationella reformprogram för 2015 och sitt konvergensprogram för 2015. För att beakta deras inbördes samband har de båda programmen bedömts samtidigt.

(8) Ungern omfattas för närvarande av stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del och av övergångsreglerna för skuldkriteriet under 2013–2015. Enligt konvergensprogrammet för 2015 ska regeringen gradvis minska det nominella underskottet till 2,4 % av BNP under 2015 och till 1,6 % under 2018 och det medelfristiga målet om ett strukturellt underskott på 1,7 % av BNP ska nås senast 2017. Enligt konvergensprogrammet ska regeringen successivt minska skuldkvoten till 74,9 % av BNP under 2015 och till 68,9 % av BNP under 2018. Det makroekonomiska scenario som ligger till grund för dessa finanspolitiska prognoser är i stort sett rimligt fram till 2016, varefter det kommer att vara gynnsamt. De åtgärder som ska stödja de planerade underskottsmålen från 2016 och framåt har inte beskrivits tillräckligt noga, särskilt inte när det gäller tiden efter 2016. Enligt kommissionens vårprognos 2015 visar både det strukturella saldot och nettoutgiftsökningarna att det under 2015 och 2016 finns risk för en kraftig avvikelse från den anpassning som krävs för att det medelfristiga målet ska nås. Det kommer därför att krävas ytterligare åtgärder under 2015 och 2016. Ungern förväntas ändå

[5] COM (2014) 902.
[6] COM(2014) 904 final.
[7] SWD(2015) 36 final.

följa övergångsreglerna för skuldkriteriet under 2015 och, efter övergångsperiodens slut, uppnå riktvärdet för skuldminskning under 2016. Rådet anser, på grundval av sin bedömning av konvergensprogrammet och med beaktande av kommissionens vårprognos 2015, att det finns risk för att Ungern inte kommer att följa stabilitets- och tillväxtpaktens regler. Landets system för finanspolitisk styrning skulle gynnas av en strikt tillämpning av den medelfristiga budgetram som redan fastställts i lag och av att det finanspolitiska rådet får en större analytisk roll.

(9) De största utmaningarna för banksektorn har inte övervunnits under de senaste tolv månaderna, särskilt inte svårigheterna att återställa en marknadsbaserad utlåning med hjälp av bättre möjligheter till kapitalackumulering och effektivare sanering av portföljer. Sedan 2013 har bankernas utlåning i huvudsak varit beroende av subventionerade program, som bland annat använts för cirka 40 % av lånen till små och medelstora företag. Kombinationen av en hög börda när det gäller skatter och reglering samt en stor andel problemlån ger inte bankerna de incitament som skulle behövas för att de ska öka sin normala, osubventionerade utlåning. Ungerns exponering utifrån och de risker denna innebär för den finansiella stabiliteten har minskat avsevärt tack vare att bolån i utländsk valuta på senare tid har omvandlats till lån i landets egen valuta. Icke desto mindre är hushållens skuldsättning i utländsk valuta fortfarande den största anledningen till den höga andelen nödlidande lån. Majoriteten av de valutasaneringsprogram som hittills antagits har inte riktats till enskilda låntagare med problem, med undantag för det nationella organet för kapitalförvaltning inom hushållssektorn, och kommer sannolikt inte att lösa problemet med nödlidande lån. Effektiv sanering av portföljer hindras bland annat av att utmätningar inte görs och av att förfarandena för lösning av tvister i eller utanför domstol inte fungerar. Ett avtal slöts nyligen med Europeiska banken för återuppbyggnad och utveckling, i vilket regeringen har gjort ett antal åtaganden om att lösa problemen inom finanssektorn, bland annat genom att successivt minska bankavgiften och följa principen om förhandskonsultation. Ett strikt genomförande av dessa åtgärder skulle göra det möjligt att återgå till en sund och förutsägbar finanspolitisk ram. Under det senaste året har Ungern upprepade gånger utökat sitt direkta ägande inom banksektorn. Statliga ingripanden inom banksektorn, i form av ökat direkt ägande, kan ha betydande finanspolitiska risker, även om ingripandet endast är tillfälligt.

(10) På skatteområdet har det på senare tid gjorts vissa ändringar (nya skatter har införts och befintliga skatter höjts) som innebär en återgång till den tidigare tendensen att ge sektorspecifika företagsskatter större vikt. Ändringarna är både oförutsägbara och selektiva och leder därför till snedvridning av investeringarna inom alla sektorer. Trots att flera nya åtgärder har vidtagits är skattetrycket på vissa grupper av låginkomsttagare fortfarande bland de högsta i EU, och ogifta personer drabbas särskilt. Det ser ut att finnas utrymme för en ytterligare skatteväxling mot mer tillväxtvänliga inkomstkällor. De olika åtgärder som vidtagits under det senaste året bidrar till att skärpa systemen för motverkande av skatteflykt. Arbetet med att koppla samtliga detaljhandlares kassaapparater till ett onlinesystem har slutförts och programmet ska enligt planerna utvidgas till ett antal marknadstjänster under 2015. Gränsen för när en detaljerad momsdeklaration måste lämnas in har sänkts. Ett system för elektronisk granskning av godstransporter på väg infördes 2015, främst i syfte att minska momskarusellbedrägerier. Det finns dock stora möjligheter att effektivisera administrationen vid skatteuppbörd och minska kostnaderna för efterlevnaden av skattereglerna, särskilt för små och medelstora företag.

(11) Generellt sett skedde en förbättring på den ungerska arbetsmarknaden 2014, med ökad sysselsättning inom den privata sektorn tack vare det ekonomiska uppsvinget. Det finns fortfarande stora problem med programmet för offentliga arbeten, som har utvidgats avsevärt sedan 2011. Programmet verkar vara en ineffektiv aktiv arbetsmarknadsåtgärd som riskerar att snedvrida arbetsmarknadens funktion. Den ungerska ekonomin skulle förmodligen gynnas mer av att samma medel spenderades på annat sätt. Kostnaderna för programmet har fyrdubblats under de senaste fyra åren, till 0,8 % av BNP, och förväntas fördubblas igen fram till 2018. Detta gör att medlen inte kan utnyttjas till att göra de förbättringar av utbildningen och av tjänster som behövs för att möjliggöra deltagande på den öppna arbetsmarknaden. Det finns en risk för att offentliga arbeten av så stor omfattning skapar avsevärda inlåsningseffekter och permanent ersätter systemet med sociala förmåner för lågutbildade. Programmet har inte i tillräckligt hög grad samordnats med andra aktiva arbetsmarknadsåtgärder och det främjar inte heller i tillräckligt hög grad återintegreringen av deltagarna på den öppna arbetsmarknaden. Under första halvåret 2014 kunde endast 13,8 % lämna programmet, vilket tyder på att offentliga arbeten inte räcker för att stödja deltagarnas återintegration på arbetsmarknaden. Trots att programmet riktar sig till långtidsarbetslösa och lågutbildade hade 47 % av deltagarna 2013 en utbildning på gymnasie- eller högskolenivå. Den period under vilken man kan få arbetslöshetsersättning (tre månader) har inte förlängts och motsvarar därmed inte den genomsnittliga tid det tar för arbetssökande att hitta ett arbete (mer än ett år). Flera program har genomförts för att öka romers integration på arbetsmarknaden och ett övervakningssystem har införts. Rationaliserade, samordnade politiska åtgärder som avsevärt kan minska fattigdomen saknas dock fortfarande. Indikatorerna på fattigdom tyder på att det skett en liten förbättring, men fattigdomen är fortfarande alarmerande hög, särskilt bland romer och barn. Det finns fortfarande brister vad gäller det sociala biståndets täckning och ändamålsenlighet.

(12) De hinder för marknadstillträde inom tjänstesektorn som införts på senare tid har inte avlägsnats, utan snarare tillkom det 2014 nya hinder som försvårar en effektiv tilldelning av ekonomiska resurser, ökar osäkerheten för investerare och begränsar konkurrensen. Bland annat har det införts ett krav på att alla detaljhandelsföretag ska godkännas centralt. Korruption och bristande insyn inom offentlig förvaltning, beslutsfattande och offentlig upphandling är fortfarande ett problem. Bristande konkurrens vid offentlig upphandling och ett utbrett bruk av direkt tilldelning av kontrakt var fortfarande vanligt 2014. En omorganisering när det gäller administrationen av offentlig upphandling skedde 2014 och effekterna av detta kommer att följas upp noga. I november 2014 lade Ungern fram en handlingsplan för införlivande av de nya direktiven om offentlig upphandling och för främjande av konkurrens och insyn. Flera åtgärder ska enligt uppgift också vidtas för att förbättra reglerna mot korruption.

(13) En del åtgärder har vidtagits för att stödja romska barns skolgång, men inget systematiskt arbete har inletts för att främja grundläggande utbildning för alla. Andelen romska barn som går i skolor eller klasser där majoriteten av eleverna är romer är fortfarande hög och dessa elever har sämre resultat än genomsnittet nationellt. Lärarna har inte fått utbildning för att kunna ge mindre gynnade grupper det stöd de behöver. Mer måste göras för att underlätta övergången mellan olika former och stadier av utbildning och mellan utbildning och arbetsmarknad. De planerade ändringarna av tilldelningen av statligt finansierade studieplatser på gymnasienivå och de ökade inträdeskraven för högre utbildning kan leda till att möjligheterna till övergång mellan olika former av utbildning begränsas ytterligare,

särskilt för mindre gynnade grupper. I Ungern avbryter 47 % sin högre utbildning, vilket är högst i EU. Regeringen meddelade i december 2014 att en nationell strategi för högre utbildning antagits. Ett av målen i strategin var att öka andelen högskoleutbildade i landet till 34 %. Sammantaget har de åtgärder som nyligen vidtagits inte lett till att mindre gynnade gruppers deltagande i högre utbildning ökat och de har inte heller bidragit till att minska andelen som inte slutför sin utbildning. Det befintliga finansieringssystemet garanterar inte tillträde på lika villkor.

(14) Kommissionen har inom ramen för den europeiska planeringsterminen gjort en omfattande analys av Ungerns ekonomiska politik och offentliggjort den i 2015 års landsrapport. Kommissionen har också bedömt konvergensprogrammet och det nationella reformprogrammet och uppföljningen av de rekommendationer Ungern fått under tidigare år. Kommissionen har beaktat inte bara programmens relevans för hållbarheten i finanspolitiken och den socioekonomiska politiken i Ungern utan också i vilken mån EU:s regler och riktlinjer har iakttagits, mot bakgrund av behovet att stärka den övergripande ekonomiska styrningen i unionen genom att framtida nationella beslut fattas med beaktande av synpunkter på EU-nivå. Rekommendationerna inom ramen för den europeiska planeringsterminen återspeglas i rekommendationerna 1–5.

(15) Mot bakgrund av denna bedömning har rådet granskat konvergensprogrammet, och dess yttrande[8] återspeglas särskilt i rekommendation 1.

(16) Mot bakgrund av kommissionens fördjupade granskning och denna bedömning har rådet granskat det nationella reformprogrammet och konvergensprogrammet. Dess rekommendationer enligt artikel 6 i förordning (EU) nr 1176/2011 återspeglas i rekommendationerna 1–3.

HÄRIGENOM REKOMMENDERAS Ungern att under 2015 och 2016 vidta följande åtgärder:

1. Uppnå en finanspolitisk korrigering på 0,5 % av BNP mot det medelfristiga målet under 2015 och på 0,6 % av BNP under 2016.

2. Vidta åtgärder för att återställa en normal utlåning till den reala ekonomin och avlägsna hinder för marknadsbaserad sanering av portföljer; avsevärt minska risker vad gäller ansvarsförbindelserna vid ökat statligt ägande inom banksektorn.

3. Minska snedvridande sektorspecifika skatter; avlägsna omotiverade hinder för tillträde inom tjänstesektorn, även detaljhandeln; minska skattekilen för låginkomsttagare, bland annat genom en skatteväxling till områden som inte har en lika snedvridande effekt på tillväxten; fortsätta motverka skatteflykt, minska kostnaderna för efterlevnad av skattelagstiftningen och effektivisera skatteuppbörden. Stärka de strukturer inom offentlig upphandling som främjar konkurrens och insyn samt ytterligare förbättra regelverket mot korruption.

4. Omfördela de budgetmedel som anslagits till programmet för offentliga arbeten och i stället styra dem till aktiva arbetsmarknadsåtgärder som främjar integration på den reguljära arbetsmarknaden; förbättra det sociala biståndets och arbetslöshetsförmånernas täckning och ändamålsenlighet.

[8] Enligt artikel 9.2 i rådets förordning (EG) nr 1466/97.

5. Öka mindre gynnade gruppers, särskilt romers, deltagande i integrerad grundläggande utbildning samt förbättra det stöd som erbjuds dessa grupper genom specifik lärarutbildning; vidta fler åtgärder för att underlätta övergången från olika utbildningsstadier till arbetsmarknaden samt förbättra sätten att lära ut viktiga färdigheter.

Utfärdad i Bryssel den

På rådets vägnar
Ordförande