EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 13.5.2015
COM(2015) 266 final

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

om Ungarns nationale reformprogram for 2015

og med Rådets udtalelse om Ungarns konvergensprogram for 2015

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

om Ungarns nationale reformprogram for 2015

og med Rådets udtalelse om Ungarns konvergensprogram for 2015

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION —

som henviser til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 121, stk. 2, og artikel 148, stk. 4,

som henviser til Rådets forordning (EF) nr. 1466/97 af 7. juli 1997 om styrkelse af overvågningen af budgetstillinger samt overvågning og samordning af økonomiske politikker[1], særlig artikel 9, stk. 2,

som henviser til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1176/2011 af 16. november 2011 om forebyggelse og korrektion af makroøkonomiske ubalancer[2], særlig artikel 6, stk. 1,

som henviser til henstilling fra Europa-Kommissionen[3],

som henviser til beslutninger fra Europa-Parlamentet[4],

som henviser til konklusionerne fra Det Europæiske Råd,

som henviser til udtalelse fra Beskæftigelsesudvalget,

som henviser til udtalelse fra Det Økonomiske og Sociale Udvalg,

som henviser til udtalelse fra Udvalget fra Social Beskyttelse,

som henviser til udtalelse fra Udvalget for Økonomisk Politik, og

som tager følgende i betragtning:

(1) Den 26. marts 2010 godkendte Det Europæiske Råd Kommissionens forslag til en ny strategi for beskæftigelse og vækst, Europa 2020, baseret på en øget samordning af de økonomiske politikker. Strategien fokuserer på de nøgleområder, hvor der skal gøres en særlig indsats for at øge Europas potentiale for bæredygtig vækst og konkurrenceevne.

(2) På grundlag af Kommissionens forslag vedtog Rådet den 13. juli 2010 en henstilling om de overordnede retningslinjer for medlemsstaternes og Unionens økonomiske politikker (2010-2014), og den 21. oktober 2010 vedtog det en afgørelse om

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

retningslinjer for medlemsstaternes beskæftigelsespolitikker. Disse udgør tilsammen de "integrerede retningslinjer", som medlemsstaterne blev opfordret til at tage i betragtning i deres nationale økonomiske politik og beskæftigelsespolitik.

(3) Den 8. juli 2014 vedtog Rådet en henstilling om Ungarns nationale reformprogram for 2014 og afgav sin udtalelse om Ungarns opdaterede konvergensprogram for 2014.

(4) Den 28. november 2014 vedtog Kommissionen den årlige vækstundersøgelse[5], som markerede starten på det europæiske semester om samordning af de økonomiske politikker for 2015. Samme dag vedtog Kommissionen på grundlag af forordning (EU) nr. 1176/2011 rapporten om varslingsmekanismen[6], hvori Ungarn blev udpeget som en af de medlemsstater, for hvilke der skulle gennemføres en dybdegående undersøgelse.

(5) Den 18. december 2014 tilsluttede Det Europæiske Råd sig prioriteterne om at sætte skub i investeringer, fremskynde strukturreformer og forfølge en ansvarlig vækstfremmende finanspolitisk konsolidering.

(6) Den 26. februar 2015 offentliggjorde Kommissionen sin landerapport om Ungarn for 2015[7]. Rapporten analyserer Ungarns fremskridt med hensyn til gennemførelsen af de landespecifikke henstillinger, der blev vedtaget den 8. juli 2014. Den indeholder også resultaterne af den dybdegående undersøgelse i henhold til artikel 5 i forordning (EU) nr. 1176/2011. Kommissionen konkluderer af sin analyse, at Ungarn har makroøkonomiske ubalancer, som kræver beslutsomme politiske foranstaltninger og overvågning. Opmærksomheden bør navnlig rettes mod de risici, som følger af den internationale nettoposition (som trods en vis forbedring i de eksterne balancer stadig er stærkt negativ), den høje offentlige gæld, den betydelige administrative byrde for den finansielle sektor og den høje andel af misligholdte lån, som gør nedgearing vanskelig.

(7) Den 30. april 2015 afleverede Ungarn sit nationale reformprogram for 2015 og sit konvergensprogram for 2015. For at tage hensyn til de indbyrdes sammenhænge mellem de to programmer er de blevet vurderet sammen.

(8) Ungarn er i øjeblikket underlagt den præventive del af stabilitets- og vækstpagten og overgangsreglerne vedrørende gældskriteriet for 2013-2015. Ifølge konvergensprogrammet for 2015 er det regeringens plan gradvist at få bragt det samlede underskud ned på 2,4 % af BNP i 2015 og yderligere ned på 1,6 % i 2018, og at nå den mellemfristede målsætning, dvs. et strukturelt underskud på 1,7 % af BNP, i 2017. Endvidere agter regeringen gradvis at reducere gældskvoten til 74,9 % i 2015 og til 68,9 % i 2018. Det makroøkonomiske scenarie, der danner grundlag for disse budgetmæssige fremskrivninger, er i det store hele realistisk indtil 2016 og positivt derefter. De foranstaltninger, der skal bidrage til, at de planlagte mål for underskuddet fra 2016 og fremefter nås, er ikke tilstrækkeligt detaljerede, især ikke efter 2016. Set på baggrund af Kommissionens 2015-forårsprognose tyder både den strukturelle saldo og stigningen i nettoudgifterne på, at der er risiko for en betydelig afvigelse fra den nødvendige tilpasningssti hen imod den mellemfristede målsætning i 2015 og 2016. Derfor bliver der behov for yderligere foranstaltninger i 2015 og

---

5 KOM(2014) 902.
6 KOM(2014) 904 final.
7 SWD (2015) 36 final.

2016. På den anden side forventes Ungarn at overholde overgangsreglerne vedrørende gældskriteriet i 2015 og - efter udløbet af overgangsperioden - gældsreduktionsmålet i 2016. Rådet mener på baggrund af sin vurdering af konvergensprogrammet og Kommissionens 2015-forårsprognose, at der er risiko for, at Ungarn ikke kommer til at overholde bestemmelserne i stabilitets- og vækstpagten. Det ville gavne landets finanspolitiske styring, hvis den allerede vedtagne mellemfristede budgetramme blev anvendt konsekvent, og hvis det finanspolitiske råd fik tildelt en mere fremtrædende analytisk rolle.

(9) Banksektorens største udfordringer i de sidste 12 måneder har fortsat været at genetablere en markedsbaseret långivning ved at skabe bedre muligheder for kapitalakkumulering og at sikre en mere effektiv porteføljesanering. Siden midten af 2013 har bankernes udlån hovedsagelig været baseret på subsidierede ordninger, som bl.a. anvendes til omkring 40 % af långivningen til SMV'er. Kombinationen af betydelige skatte- og lovgivningsmæssige byrder og en høj andel af problematiske lån giver ikke bankerne de nødvendige incitamenter til at øge deres normale ikke-subsidierede udlånsaktivitet. Ungarns eksponering over for udlandet og de hermed forbundne risici for den finansielle stabilitet er faldet betydeligt som følge af den seneste omlægning af realkreditlån i fremmed valuta til lån i landets egen valuta. Ikke desto mindre er husholdningernes gældsætning i fremmed valuta fortsat den vigtigste årsag til den høje andel af misligholdte lån. Størstedelen af de gældslettelsesordninger for gæld i fremmed valuta, der hidtil er vedtaget, har ikke været rettet mod nødlidende låntagere, med undtagelse af den, som det nationale organ for kapitalforvaltning har iværksat i husholdningssektoren, og det er usandsynligt, at den kan løse problemet med misligholdte lån. Effektiv porteføljesanering hæmmes bl.a. af manglende tvangssikring og ineffektivitet i de retslige og udenretslige afviklingsprocedurer. En aftale, der for nylig er indgået med Den Europæiske Bank for Genopbygning og Udvikling, omfatter en række tilsagn fra regeringen om at takle udfordringerne i den finansielle sektor, herunder ved gradvist at sænke bankafgiften og overholde princippet om forudgående høring. En konsekvent gennemførelse af disse foranstaltninger vil medvirke til at genskabe solide og forudsigelige finanspolitiske rammer. Ungarn har i det forløbne år gentagne gange udvidet sit direkte ejerskab i banksektoren. Statslig indgriben i banksektoren, der sker via øget direkte ejerskab, kan medføre betydelige finanspolitiske risici, også selv om det kun er midlertidigt.

(10) De seneste ændringer på beskatningsområdet (indførelse af nye skatter og forhøjelse af eksisterende skatter) har betydet en tilbagevenden til den tidligere tendens til at give den sektorspecifikke selskabsbeskatning øget vægt. Uforudsigeligheden og selektiviteten i ændringerne giver anledning til forvridninger i investeringerne på tværs af de forskellige sektorer. Selv om der er indført en række nye foranstaltninger, er skattebyrden for nogle grupper af lavtlønnede fortsat blandt de højeste i EU og tynger især enlige. Det burde være muligt at omlægge skattebyrden yderligere på en måde, der i højere grad fremmer væksten. Forskellige tiltag i løbet af det sidste år medvirker til at stramme systemerne til bekæmpelse af skatteunddragelse. Efter den vellykkede gennemførelse af programmet for opkobling af detailforretningers kasseapparater på et onlinesystem er det nu planen at udvide programmet til at omfatte en række markedsmæssige tjenester i 2015. Tærsklen for, hvornår der skal indsendes en specificeret momsangivelse, er blevet sænket. I 2015 er der indført et system til elektronisk vejgodsinspektion, hvis hovedformål er at begrænse momskarusselsvig. Skatteopkrævningen burde dog kunne effektiviseres betydeligt,

og overholdelsesomkostningerne bør nedbringes, især for små og mellemstore virksomheder.

(11) Generelt oplevede det ungarske arbejdsmarked en forbedring i 2014, og beskæftigelsen steg i den private sektor takket være det økonomiske opsving. Der er fortsat store udfordringer i forbindelse med den offentlige beskæftigelsesordning, som er blevet udvidet betydeligt siden 2011. Ordningen forekommer at være en ineffektiv og virkningsløs beskæftigelsespolitik, der risikerer at forvride arbejdsmarkedet. Midlerne kunne nok gavne den ungarske økonomi mere, hvis de blev anvendt anderledes. Budgetudgifterne til ordningen er firedoblet i løbet af de sidste fire år, til 0,8 % af BNP, og de forventes at blive fordoblet igen i løbet af perioden frem til 2018. Dette forhindrer, at der bruges ressourcer på væsentlige forbedringer inden for faglig uddannelse og serviceydelser, der er nødvendige for at lette deltagelsen i det åbne arbejdsmarked. Der er risiko for, at en offentlig beskæftigelsesordning af et sådant omfang har en betydelig "fastlåsningseffekt" og permanent erstatter sociale ydelser til lavtuddannede. Ordningen er ikke ordentligt koordineret med andre arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger og fremmer ikke i tilstrækkelig grad reintegration af deltagerne på det åbne arbejdsmarked. Kun 13,8 % af deltagerne i beskæftigelsesordningen fik arbejde på det åbne arbejdsmarked i første halvdel af 2014, hvilket tyder på, at ordningen ikke i tilstrækkelig grad støtter reintegration af deltagerne i arbejdsmarkedet. Selv om ordningen er rettet mod langtidsledige og lavtuddannede, havde 47 % deltagere i 2013 en uddannelse på sekundær- eller tertiærtrinnet. Støtteberettigelsesperioden for arbejdsløse (tre måneder) er ikke blevet forlænget og svarer således ikke til den tid, det gennemsnitligt tager (over et år) for jobsøgende at finde arbejde. Der er iværksat en række programmer og et overvågningssystem for at forbedre romaernes integration på arbejdsmarkedet. Der savnes dog stadig strømlinede og koordinerede politiske foranstaltninger, der kan reducere fattigdommen væsentligt. Selv om fattigdomsindikatorerne tyder på, at situationen er i moderat bedring, viser de, at der stadig er foruroligende høj fattigdom, især blandt romaer og børn. Der er fortsat mangler i både de sociale ydelsers dækning og tilstrækkelighed.

(12) De hindringer for markedsadgang i servicesektoren, der er indført i de seneste år, er ikke blevet ophævet. Tværtimod blev der i 2014 indført yderligere barrierer, der hæmmer en effektiv ressourcefordeling, øger usikkerheden for investorerne og begrænser konkurrencen. Blandt de nye hindringer er et krav om, at alle detailforretninger skal godkendes centralt. Korruption og manglende gennemsigtighed i den offentlige forvaltning, beslutningsprocessen og de offentlige indkøb giver stadig anledning til bekymring. Den ringe grad af konkurrence inden for offentlige indkøb og den udbredte brug af direkte tildeling af kontrakter fortsatte i 2014. Forvaltningen af offentlige indkøb blev omlagt i 2014, og resultaterne heraf skal overvåges nøje. I november 2014 forelagde Ungarn en handlingsplan for gennemførelse af de nye direktiver om offentlige indkøb og for fremme af konkurrencen og gennemsigtigheden. Der er også varslet en række tiltag, der skal styrke kampen mod korruption.

(13) Selv om der er taget skridt til at støtte uddannelsen af romabørn, savnes der stadig en systematisk strategi til fremme af almen, inklusiv uddannelse. Andelen af romabørn, der går i skoler eller klasser, hvor hovedparten af eleverne er romaer, er fortsat høj, og uddannelsesniveauet blandt romaelever er lavere end det nationale gennemsnit. Lærerne uddannes ikke til at yde tilstrækkelig støtte til dårligt stillede grupper. Der skal gøres mere for at forbedre overgangen mellem forskellige former for uddannelse

og forskellige uddannelsestrin og fra uddannelse til arbejdsmarkedet. De planlagte ændringer i tildelingen af offentligt finansierede uddannelsespladser på sekundærtrinnet og de stigende adgangskrav på videregående uddannelser kan yderligere begrænse mulighederne for overgang mellem forskellige former for uddannelse, navnlig for de dårligt stillede grupper. Ungarn har den største frafaldsprocent (47 %) på de videregående uddannelser i EU. Regeringen vedtog en national strategi for videregående uddannelser i december 2014, som bl.a. går ud på at hæve det nationale mål for, hvor stor en andel af befolkningen der skal have afsluttet en videregående uddannelse, til 34 %. Generelt har de seneste foranstaltninger hverken formået at øge dårligt stillede gruppers deltagelse i videregående uddannelser eller at nedbringe frafaldet på uddannelserne. Det nuværende finansieringssystem sikrer ikke lige adgang.

(14) Som led i det europæiske semester har Kommissionen gennemført en omfattende analyse af Ungarns økonomiske politik, som blev offentliggjort i landerapporten for 2015. Den har også vurderet konvergensprogrammet og det nationale reformprogram samt de foranstaltninger, som Ungarn har truffet som opfølgning på de henstillinger, der blev rettet til landet de foregående år. Kommissionen har ikke blot taget hensyn til deres relevans for en holdbar finanspolitik og socioøkonomisk politik i Ungarn, men også til, i hvor høj grad de er i overensstemmelse med EU-regler og retningslinjer, da der er behov for at styrke den samlede økonomiske styring i Den Europæiske Union ved på EU-plan at give input til kommende nationale beslutninger. Henstillingerne som led i det europæiske semester afspejles i henstilling 1 til 5 nedenfor.

(15) På baggrund af denne vurdering har Rådet gennemgået Ungarns konvergensprogram, og Rådets udtalelse[8] afspejles især i henstilling 1 nedenfor.

(16) På baggrund af Kommissionens dybdegående undersøgelse og denne vurdering har Rådet gennemgået Ungarns nationale reformprogram og konvergensprogrammet. Rådets henstillinger i henhold til artikel 6 i forordning (EU) nr. 1176/2011 afspejles i henstilling 1 til 3 nedenfor —

HENSTILLER, at Ungarn i 2015 og 2016 træffer foranstaltninger med henblik på at:

1. Gennemføre en finanspolitisk tilpasning på 0,5 % af BNP i retning af den mellemfristede målsætning i 2015 og på 0,6 % af BNP i 2016.

2. Tage skridt til at genetablere normal långivning til realøkonomien og fjerne hindringer for markedsbaseret porteføljesanering; væsentligt nedbringe risiciene i form af de eventualforpligtelser, der er forbundet med øget statsligt ejerskab i banksektoren.

3. Reducere forvridende sektorspecifikke skatter; fjerne uberettigede adgangsbarrierer i servicesektoren, herunder i detailhandelssektoren; reducere skattekilen for lavtlønnede, bl.a. ved at flytte beskatningen over til områder, hvor den er mindre skadelig for væksten; fortsætte med at bekæmpe skatteunddragelse, nedbringe overholdelsesomkostningerne og forbedre effektiviteten i skatteopkrævningen. Styrke rammer for offentlige indkøb, der fremmer konkurrence og transparens, samt yderligere forbedre grundlaget for bekæmpelse af korruption.

[8] I henhold til artikel 9, stk. 2, i Rådets forordning (EF) nr. 1466/97.

4. Overføre de budgetmidler, der er afsat til den offentlige beskæftigelsesordning, til aktive arbejdsmarkedsforanstaltninger for at fremme integration i det primære arbejdsmarked samt forbedre de sociale ydelsers og arbejdsløshedsunderstøttelsens dækning og tilstrækkelighed.

5. Øge deltagelsen af dårligt stillede grupper, navnlig romaer, i almindelig, inklusiv uddannelse og forbedre støtten til disse grupper gennem målrettet uddannelse af lærere; styrke foranstaltningerne for at lette overgangen mellem forskellige uddannelsestrin og fra uddannelse til arbejdsmarkedet og forbedre undervisningen i væsentlige kompetencer.

Udfærdiget i Bruxelles, den […].

På Rådets vegne
Formand