

Bryssel den 13 juni 2016
(OR. en)

9217/16

ECOFIN 459
UEM 206
SOC 323
EMPL 220
COMPET 293
ENV 339
EDUC 194
RECH 186
ENER 202
JAI 450

NOT

från:	Rådets generalsekretariat
till:	Ständiga representanternas kommitté (Coreper)/rådet
Komm. dok. nr:	9134/16 ECOFIN 425 UEM 175 SOC 289 EMPL 185 COMPET 262 ENV 306 EDUC 162 RECH 154 ENER 167 JAI 412 - COM(2016) 337 final
Ärende:	Rekommendation till RÅDETS REKOMMENDATION om Ungerns nationella reformprogram 2016, med avgivande av rådets yttrande om Ungerns konvergensprogram 2016

För delegationerna bifogas det ovannämnda utkastet till rådets rekommendation, som har granskats och godkänts av olika rådskommittéer på grundval av kommissionens förslag COM(2016) 337 final.

RÅDETS REKOMMENDATION

av den ...

om Ungerns nationella reformprogram 2016

med avgivande av rådets yttrande om Ungerns konvergensprogram 2016

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 politiken¹, särskilt artikel 9.2,

med beaktande av Europeiska kommissionens rekommendation,

med beaktande av Europaparlamentets resolutioner,

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

¹ EGT L 209, 2.8.1997, s. 1.

av följande skäl:

- (1) Den 26 november 2015 antog kommissionen den årliga tillväxtöversikten, som inledde 2016 års europeiska planeringstermin för samordning av den ekonomiska politiken. Prioriteringarna i den årliga tillväxtöversikten godkändes av Europeiska rådet den 17–18 mars 2016. Den 26 november 2015 antog kommissionen, på grundval av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1176/2011², rapporten om förvarningsmekanismen, där Ungern konstaterades vara en av de medlemsstater som skulle bli föremål för en fördjupad granskning.
- (2) 2016 års landsrapport för Ungern offentliggjordes den 26 februari 2016. Den innehöll en bedömning av hur väl Ungern hade lyckats med de landsspecifika rekommendationer som antogs av rådet den 14 juli 2015 och med sina nationella Europa 2020-mål. Den innehöll också den fördjupade granskningen i enlighet med artikel 5 i förordning (EU) nr 1176/2011. Den 8 mars 2016 lade kommissionen fram resultatet av den fördjupade granskningen. Av analysen drog kommissionen slutsatsen att Ungern inte har några makroekonomiska obalanser. I synnerhet har riskerna kopplade till extern och inhemsk skuldsättning minskat, trots att behovet av att omsätta utlandsskulden fortfarande är ett problem, liksom andelen nödlidande lån.
- (3) Den 29 april 2016 lade Ungern fram sitt nationella reformprogram för 2016 och sitt konvergensprogram för samma år. De båda programmen har bedömts samtidigt för att deras inbördes samband ska kunna tas i beaktande.

² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1176/2011 av den 16 november 2011 om förebyggande och korrigerande av makroekonomiska obalanser (EUT L 306 23.11.2011, s. 25).

- (4) Relevanta landsspecifika rekommendationer har beaktats i planeringen för perioden 2014–2020 av de europeiska struktur- och investeringsfonderna. Enligt artikel 23 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013³ får kommissionen begära att en medlemsstat ska se över och föreslå ändringar av sin partnerskapsöverenskommelse och av relevanta program när så krävs för att stödja genomförandet av relevanta rekommendationer från rådet. Kommissionen har i sina riktlinjer för tillämpning av åtgärder som sammanlänkar effektiva europeiska struktur- och investeringsfonder med sund ekonomisk styrning beskrivit närmare hur den kommer att tillämpa denna bestämmelse.
- (5) I konvergensprogrammet anges det att den exceptionella flyktingströmmen kommer att få en betydande inverkan på budgeten, och i ett tillägg av den 6 maj finns uppgifter som styrker dessa extra budgetkostnaders art och omfattning. Enligt kommissionens bedömning uppgick de aktuella extra utgifterna till 0,04 % av BNP 2015 och för närvarande förväntas inga ytterligare tilläggskostnader under 2016. Bestämmelserna i artiklarna 5.1 och 6.3 i förordning (EG) nr 1466/97 lämnar utrymme för att ta hänsyn till dessa extra utgifter, eftersom flyktingströmmen är en ovanlig händelse som har stor inverkan på Ungerns offentliga finanser och den finanspolitiska hållbarheten inte äventyras av att medlemsstaten tillfälligt tillåts avvika från anpassningsbanan för att nå det medelfristiga budgetmålet. Den anpassning som krävs för att nå det medelfristiga budgetmålet för 2015 har därför minskats med beaktande av dessa kostnader. En slutlig bedömning för 2016, även av de belopp som undantaget gäller, kommer att göras våren 2017 på grundval av de uppgifter som tillhandahålls av de ungerska myndigheterna.

³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013 av den 17 december 2013 om fastställande av gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och Europeiska havs- och fiskerifonden, om fastställande av allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden och Europeiska havs- och fiskerifonden samt om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1083/2006 (EUT L 347, 20.12.2013, s. 320).

- (6) Ungern omfattas för närvarande av stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del och av skuldkriteriet. Enligt konvergensprogrammet för 2016 förutser regeringen att det totala saldot ökar till 2,4 % av BNP till 2017 och att det sedan minskar successivt till 1,2 % senast 2020. Regeringen förutser en successiv förbättring av det strukturella saldot, så att det reviderade medelfristiga budgetmålet – ett strukturellt underskott på 1,5 % av BNP – nås senast 2019. Det omräknade⁴ strukturella underskottet skulle emellertid fortfarande vara högre än det medelfristiga budgetmålet. Enligt konvergensprogrammet väntas den offentliga skuldkvoten sjunka successivt från 75,3 % av BNP 2015 till under 65 % av BNP 2020. Det makroekonomiska scenario som ligger till grund för dessa budgetprognoser är i stort sett rimligt fram till 2017 och blir därefter alltmer optimistiskt. De åtgärder som ska stödja de planerade underskottsmålen från 2017 och framåt har inte beskrivits tillräckligt noga, särskilt inte för perioden efter 2017. Enligt kommissionens vårprognos 2016 finns det hög risk för en betydande avvikelse från den rekommenderade anpassningen under 2016 och, om politiken förblir oförändrad, även under 2016 och 2017 tillsammans. Ungern förväntas ändå följa riktvärdet för skuldminskning under både 2016 och 2017. Rådet anser, på grundval av sin bedömning av konvergensprogrammet och med beaktande av kommissionens vårprognos 2016, att det finns en risk för att Ungern inte kommer att följa stabilitets- och tillväxtpaktens regler. Det kommer därför att krävas ytterligare åtgärder under båda åren för att säkerställa efterlevnad.
- (7) De interna ekonomiska obalanserna har minskats och banksystemet har blivit mindre sårbart, men det finns fortfarande utmaningar. Det har gjorts betydande framsteg när det gäller att minska skuldsättningen i den privata sektorn, som tidigare främst bestod av utländsk valuta. Utlåningen till hushåll har visat tecken på återhämtning, men i fråga om utlåning till företag har utvecklingen ännu inte vänt. Lönsamheten i banksektorn har börjat återhämta sig, bland annat tack vare det förbättrade ekonomiska klimatet och en återhållsamhet i den tidigare politiken mot skatter på banker. Trots det är bankerna fortfarande försiktiga i sin utlåning, även om de är välkapitaliserade och har mycket god likviditet. Den största återstående utmaningen för bankerna är att minska den fortsatt höga andelen nödlidande lån, vilken hindrar ny utlåning och pressar vinsterna. Riskerna kopplade till ansvarsförbindelser vid ökat statligt ägande inom banksektorn är fortfarande höga.

⁴ Det strukturella saldot, omräknat av kommissionen på grundval av uppgifterna i konvergensprogrammet enligt den allmänt vedertagna metoden.

- (8) Trots att det har skett avsevärda förbättringar i skattepolitiken och skatteförvaltningen på senare tid är Ungerns beroende av sektorsspecifika skatter alltjämt ett potentiellt hinder för investeringar. Dessa skatter har en selektiv utformning som orsakar snedvridning mellan olika sektorer. Flera sektorsspecifika skatter finns kvar, men avgiften på kreditinstitut har sänkts avsevärt och de progressiva satserna i avgifterna för livsmedelskontroll har avskaffats. Skattekillen för låginkomsttagare är fortfarande hög, särskilt för dem som inte har barn. Detta kan påverka deras anställbarhet negativt och även utgöra ett hinder för investeringar. Åtgärder har vidtagits för att minska skattekillen (bland annat en nedskärning med en procentenhet av den enhetliga inkomstskattesatsen, och för familjer en ökad skattelättnad för inkomsttagare med två barn). Åtgärderna är dock inte tillräckligt målinriktade för att få någon betydande effekt för låginkomsttagarna. Det finns potential för en skatteväxling från skatt på arbete till skatt på områden som inte har en lika snedvridande effekt på tillväxten. Flera åtgärder har vidtagits för att förbättra efterlevnaden av skattelagstiftningen och minska de fortfarande höga kostnaderna för denna efterlevnad. Trots att det på senare år har gjorts förbättringar för att effektivisera skatteuppbörden står Ungern fortfarande inför utmaningar på detta område. Regeringen har presenterat en omfattande institutionell reform som ska inledas under 2016 och som syftar till att effektivisera skatteförvaltningen.

- (9) Det har gjorts begränsade framsteg när det gäller att främja konkurrens och insyn vid offentlig upphandling (bland annat har en ny lag om offentlig upphandling antagits, men dess förenlighet med EU:s lagstiftning har ännu inte utvärderats). Samtidigt hämmas privat företagsamhet och investering av oförutsägbara lagändringar och administrativa bördor. Det stora antalet förhandlade förfaranden utan föregående meddelande om upphandling och tilldelning av kontrakt med ett enda anbud visar att konkurrensnivån inom upphandlingar fortfarande är låg. I maj 2016 lade regeringen fram en strategi för e-upphandling. Genomförandet och inverkan när det gäller att förbättra effektiviteten och insynen behöver övervakas, och risken för korruption kvarstår. Det skulle behövas ändringar för att göra den nya nationella handlingsplanen mot korruption för 2015–2018 effektivare när det gäller att förebygga korruption inom offentliga institutioner och tillämpa avskräckande sanktioner. Regeringen har inte förnyat sitt tidigare åtagande att se över 2013 års lag om visselblåsning, där det saknas bestämmelser som ger visselblåsare ett fullgott skydd mot repressalier. Det saknas ambitioner i den nationella handlingsplanens åtgärder för översyn av systemet för redovisning av tillgångar, och nya lagändringar som antogs 2015 innebär vissa ytterligare begränsningar av allmänhetens tillgång till information. Regeringen har vidtagit åtgärder för att minska den administrativa bördan, men Ungerns stränga bestämmelser inom tjänstesektorerna och dess instabila regelverk är alltjämt ett problem för företag och skapar därmed osäkerhet för investerare. Begränsningar beträffande etablering och drift inom detaljhandeln utgör betydande hinder för tillträde till och expansion i denna sektor. Påläggen i den ungerska detaljhandeln är de tredje högsta i unionen och har under det senaste årtiondet hela tiden ökat, samtidigt som indikatorn för allokeringseffektivitet är bland unionens lägsta.

- (10) På senare tid har utvecklingen på den ungerska arbetsmarknaden varit gynnsam och arbetslösheten har sjunkit till samma nivå som före krisen. Det börjar skapas fler arbetstillfällen i den privata sektorn, men även programmet för offentliga arbeten har bidragit till att minska arbetslösheten. Programmet är den viktigaste aktiva arbetsmarknadsåtgärden i Ungern. Budgetkostnaden för det har mer än fyrdubblats under de senaste fem åren. Programmet verkar dock inte förbättra deltagarnas återintegration på den öppna arbetsmarknaden i tillräcklig utsträckning. Under första halvåret 2015 kunde 13,1 % av deltagarna lämna programmet och övergå till reguljär sysselsättning, men omkring 60 % av dem återvände till programmet inom 180 dagar. Detta medför en betydande risk att deltagarna blir fast i programmet, i synnerhet lågutbildade arbetstagare och personer i mindre gynnade regioner. Trots att programmet riktar sig till långtidsarbetslösa, lågutbildade och arbetslösa som bor i mindre gynnade områden hade 47 % av deltagarna 2015 en utbildning på gymnasie- eller högskolenivå. Andelen arbetslösa som deltar i offentliga arbeten är också betydande i regioner med välfungerande arbetsmarknader. Den nyligen genomförda reformen av den offentliga arbetsförmedlingen kommer sannolikt att göra förmedlingen mindre effektiv. Den komplicerade administrationen av förvaltningen – ansvaret för den offentliga arbetsförmedlingen delas för närvarande mellan fyra ministerier – kan betydligt äventyra en effektiv styrning och ökad resultatinriktning. Arbetslöshetsersättningsperioden på maximalt tre månader är unionens kortaste och betydligt kortare än den tid som i genomsnitt behövs för att hitta ett arbete. Fattigdomsindikatorerna har förbättrats men är fortfarande höga, särskilt bland de mest utsatta grupperna som i synnerhet romer och barn. Det sociala biståndets täckning och ändamålsenlighet är alltså en utmaning, och de nyligen genomförda reformerna skulle kunna begränsa villkoren för tillgång till en rad förmåner ytterligare.

- (11) Ungerska elevers genomsnittresultat i grundläggande färdigheter låg under EU-genomsnittet i 2012 års Pisa-undersökning (OECD:s program för internationell utvärdering av elevprestationer), och andelen lågpresterande ökade mellan 2009 och 2012. Den socioekonomiska bakgrunden och skolans belägenhet påverkar utbildningsresultaten mer än i de flesta andra EU-länder. Utbildningssystemet är selektivt vilket ökar resultatskillnaderna mellan elever i olika typer av skolor, och skillnaderna ökar med tiden. Bristen på lika tillgång till bra grundläggande utbildning är särskilt stor bland romer. Med undantag för förskoleverksamheten, där avsevärda förbättringar har skett under senare år, är det fortfarande stora skillnader mellan romer och icke-romer när det gäller slutförd utbildning på alla andra utbildningsnivåer, dvs. grundskole-, gymnasie- och högskolenivå. Andelen romer med högst grundskoleutbildning är fortfarande hög. Ungern har infört ett antal åtgärder för att försöka lösa problemet med låg grundkompetens på ett mer effektivt sätt. Viktiga uppgifter om genomförandet av dessa åtgärder är emellertid inte tillgängliga, vilket gör det svårt att bedöma deras potentiella effekter. Det har ännu inte tagits fram någon systematisk strategi för att främja grundläggande utbildning för alla. Den utlovade genomförandeplanen för att förebygga att ungdomar lämnar skolan med enbart grundskoleutbildning har ännu inte offentliggjorts. Övergången mellan olika former och stadier av utbildning är fortfarande svår, och genomförandet av nya reformer av yrkesutbildningen bör inriktas på att underlätta denna övergång.
- (12) Kommissionen har inom ramen för den europeiska planeringsterminen gjort en omfattande analys av Ungerns ekonomiska politik och offentliggjort den i 2016 års landsrapport. Kommissionen har också bedömt konvergensprogrammet och det nationella reformprogrammet samt 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 även i vilken utsträckning 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 1–3 nedan.
- (13) Mot bakgrund av denna bedömning har rådet granskat konvergensprogrammet, och dess yttrande⁵ återspeglas särskilt i rekommendation 1 nedan.

⁵ Enligt artikel 9.2 i förordning (EG) nr 1466/97.

HÄRIGENOM REKOMMENDERAS Ungern att under 2016 och 2017 vidta följande åtgärder:

1. Mot bakgrund av den höga risken för en betydande avvikelse uppnå en finanspolitisk korrigeringsgrad på 0,3 % av BNP mot det medelfristiga budgetmålet under 2016 och på 0,6 % av BNP under 2017, såvida inte det medelfristiga budgetmålet uppnås med en mindre insats genom att nödvändiga strukturåtgärder vidtas.
2. Minska de sektorsspecifika skatterna ytterligare och minska skattekillen för låginkomsttagare. Öka insynen och konkurrensen vid offentlig upphandling genom e-upphandling, ökat offentliggörande av anbudsinfordringar och ytterligare förbättringar av regelverket mot korruption. Förbättra regelverket i tjänstesektorn och detaljhandelssektorn genom att ta itu med stränga bestämmelser och säkerställa förutsägbarhet.
3. Förenkla övergången från programmet för offentliga arbeten till den reguljära arbetsmarknaden och förstärka andra aktiva arbetsmarknadsåtgärder. Förbättra det sociala biståndets och arbetslöshetsförmånernas täckning och tillräcklighet. Vidta åtgärder för att förbättra utbildningsresultaten och öka mindre gynnade grupper, särskilt romer, deltagande i grundläggande utbildning.

Utfärdad i Bryssel den

På rådets vägnar
Ordförande
