EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 2.6.2014
COM(2014) 418 final

Henstilling med henblik på

**RÅDETS HENSTILLING**

**om Ungarns nationale reformprogram for 2014**

**og med Rådets udtalelse om Ungarns konvergensprogram for 2014**

{SWD(2014) 418 final}

Henstilling med henblik på

**RÅDETS HENSTILLING**

**om Ungarns nationale reformprogram for 2014**

**og med Rådets udtalelse om Ungarns konvergensprogram for 2014**

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 Finansielle Udvalg,

som henviser til udtalelse fra Udvalget for 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 vækst og beskæftigelse, Europa 2020, baseret på en øget koordinering af de økonomiske politikker, som fokuserer på 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 en afgørelse om retningslinjer for medlemsstaternes beskæftigelsespolitikker, som tilsammen udgør de "integrerede

[1] EFT L 209 af 2.8.1997, s. 1.
[2] EUT L 306 af 23.11.2011, s. 25.
[3] COM(2014) 418 final.
[4] P7_TA(2014)0128 og P7_TA(2014)0129.

retningslinjer". Medlemsstaterne blev opfordret til at tage de integrerede retningslinjer i betragtning i deres nationale økonomiske politik og beskæftigelsespolitik.

(3) Den 29. juni 2012 vedtog stats- og regeringscheferne en vækst- og beskæftigelsespagt, som udgør en sammenhængende ramme for indsatsen på nationalt plan og på EU-plan samt i euroområdet under anvendelse af alle tilgængelige løftestænger, instrumenter og politikker. De traf beslutning om tiltag, der skal iværksættes af medlemsstaterne, og forpligtede sig navnlig fuldt ud til at nå målene i Europa 2020-strategien og gennemføre de landespecifikke henstillinger.

(4) Den 9. juli 2013 vedtog Rådet en henstilling om Ungarns nationale reformprogram for 2013 og afgav sin udtalelse om Ungarns konvergensprogram for 2013-2016.

(5) Den 13. november 2013 vedtog Kommissionen den årlige vækstundersøgelse[5], som markerede starten på det europæiske semester for samordning af de økonomiske politikker 2014. 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.

(6) Den 20. december 2013 tilsluttede Det Europæiske Råd sig prioriteterne med henblik på sikring af finansiel stabilitet, finanspolitisk konsolidering og tiltag til fremme af vækst. Det understregede behovet for at fortsætte en differentieret og vækstfremmende finanspolitisk konsolidering, genetablere normale lånemuligheder i økonomien, fremme vækst og konkurrenceevne, håndtere arbejdsløsheden og de sociale konsekvenser af krisen og modernisere den offentlige forvaltning.

(7) Den 5. marts 2014 offentliggjorde Kommissionen resultaterne af sin dybdegående undersøgelse for Ungarn[7] i henhold til artikel 5 i forordning (EU) nr. 1176/2011. Kommissionen konkluderer på grundlag af sin analyse, at Ungarn stadig har makroøkonomiske ubalancer, som kræver overvågning og en beslutsom politisk indsats. Især bør den igangværende justering af den stærkt negative internationale nettoposition og den store offentlige og private gæld i en situation med en skrøbelig finansiel sektor og faldende eksport fortsat følges meget nøje for at mindske de store risici for negative virkninger for økonomiens måde at fungere på.

(8) Den 30. april 2014 forelagde Ungarn sit nationale reformprogram for 2014 og sit konvergensprogram for 2014. For at tage hensyn til de indbyrdes sammenhænge mellem de to programmer er de blevet vurderet sammen.

(9) Målet for den budgetstrategi, der er skitseret i konvergensprogrammet for 2014, er at nedbringe underskuddet fra 2,9 % af BNP i 2014 til 1,9 % af BNP ved afslutningen af programperioden. Dette skal nås med en konsolidering, hvor langt den største indsats ligger sidst i perioden, mens underskudsmålene er blevet opjusteret betydeligt i forhold til det tidligere program. Programmet bekræfter den mellemfristede målsætning om et underskud på 1,7 %, hvilket afspejler stabilitets- og vækstpagtens mål. På grundlag af den genberegnede strukturelle saldo forventes den mellemfristede målsætning imidlertid ikke opfyldt ved programperiodens slutning. Ifølge programmet forringes den (genberegnede) strukturelle saldo med 1,5 procentpoint i 2014, hvilket indebærer en væsentlig afvigelse fra den mellemfristede

[5] COM(2013) 800 final.
[6] COM(2013) 790 final.
[7] COM(2014) 85 final.

målsætning; derefter forventes en stabilisering i 2015, således at der bliver et underskud på 0,5 % af BNP i forhold til den krævede forbedring i retning af den mellemfristede målsætning. Udgiftsbenchmarket viser en væsentlig afvigelse i både 2014 og 2015. Ifølge programmet forringes den (genberegnede) strukturelle saldo yderligere i både 2016 og 2017. Samlet forventes der fra og med 2014 en betydelig afvigelse fra tilpasningskursen i retning af den mellemfristede målsætning. Der forventes et gradvis men vedvarende fald i den offentlige gæld fra 79 % af BNP i 2013 til omkring 75 % af BNP i 2017. Det makroøkonomiske scenarie, der danner grundlag for de budgetmæssige fremskrivninger i programmet, er stort set realistisk for 2014-2016, idet BNP forventes at vokse med henholdsvis 2,3 % og 2,5 % i år og næste år, set i forhold til 2,3 % og 2,1 % ifølge Kommissionens prognose fra foråret 2014. Hvad angår 2017, er programmet dog for optimistisk. Risiciene for budgetmålene er stort set afbalancerede i 2014, men der er voksende risiko for, at underskuddet derefter bliver større end tilsigtet. Der er navnlig risici forbundet med den omstændighed, at den planlagte nedbringelse af udgiftskvoten forventes opnået gennem en nominel fastfrysning over hele linjen eller ved at holde stigningerne nede under inflationsraten for de fleste diskretionære udgiftsposter. Ifølge Kommissionens prognose fra foråret 2014 forventes det offentlige underskud i 2014 og 2015 at svare til programmets mål. Med et forventet strukturelt underskud på 2,2 % af BNP i 2014 og 2,3 % i 2015 bekræfter Kommissionens prognose, at der fra 2014 er risiko for en alvorlig afvigelse fra den mellemfristede målsætning. Desuden tyder Kommissionens prognose på, at gældsreduktionsmålet ikke vil blive opfyldt i 2014 og 2015. Baseret på vurderingen af konvergensprogrammet for 2013 i henhold til Rådets forordning (EF) nr. 1466/97 er Rådet af den opfattelse, at der er behov for en yderligere strukturel konsolidering i betragtning af risikoen for en væsentlig afvigelse fra den mellemfristede målsætning og for, at gældskriteriet ikke vil blive opfyldt fra 2014.

(10) Den mellemfristede budgetramme er blevet styrket ved, at tidshorisonten for planlægningen er udvidet ud over det aktuelle budgetår. Dens effektivitet og bindende karakter er dog endnu ikke sikret. Der er indført nye numeriske finanspolitiske regler, men der er endnu ikke rettet op på grundlæggende svagheder, der navnlig skyldes en manglende systematisk efterfølgende overvågning, og, at der hverken er fastsat maksimalt tilladelige afvigelsesniveauer eller solide korrektionsmekanismer. Finansrådets begrænsede liste over obligatoriske opgaver og dets analysekapacitet er stadig ikke i overensstemmelse med dets vetoret i budgetspørgsmål. Hvis den mellemfristede budgetramme styrkes yderligere, og finansrådets mandat udvides, vil det kunne bidrage til at gøre de overordnede finanspolitiske rammer mere troværdige, transparente og effektive.

(11) Trods centralbankens subsidierede vækstfinansieringsordning for små og mellemstore virksomheder er der endnu ikke holdbart genetableret normale låneforhold i økonomien. Regelbyrden for den finansielle sektor er vokset yderligere og begrænser dermed mulighederne for kapitalakkumulation. Foranstaltninger som forøgelse af afgiften på finansielle transaktioner har medvirket til øget brug af kontanter i økonomien. Udlånsporteføljen til husholdninger er forringet yderligere, og den høje andel af misligholdte lån udgør i øjeblikket en af de største udfordringer for den finansielle sektor. Porteføljesanering hæmmes af manglende effektivitet i afviklingsprocedurerne. Der er ikke truffet nye foranstaltninger af betydning for at fjerne dårlige aktiver fra bankernes statusser. Kombinationen af en tung regelbyrde og en høj andel af misligholdte lån har medført pres på de tilrådighedværende kreditter. Regeringen har gentagne gange varslet nye lempelsesordninger til støtte for låntagere af lån i udenlandsk valuta; i de fleste tilfælde har disse foranstaltninger dog

ikke været målrettet mod de nødlidende låntagere, men har haft en negativ virkning på husholdningernes betalingskultur på grund af forventninger om yderligere hjælp fra regeringen. Den finansielle regulering og det finansielle tilsyn er blevet styrket, ved at finanstilsynet er blevet integreret i centralbankstrukturen, og ved at centralbanken har fået ansvar for makroprudentielt tilsyn. Der er indledt forberedelser på at etablere en bankafviklingsordning.

(12) Skattereglerne er ikke blevet ændret så hyppigt som i det foregående år, men på den anden side er det ikke gået væsentligt fremad med at gøre selskabsbeskatningen mere afbalanceret. Nogle af de eksisterende sektorspecifikke skatter er endda blevet sat op. Anvendelsen af forskellige skattesatser i de forskellige sektorer er en hindring for en effektiv ressourcefordeling og har således en negativ indflydelse på væksten. For at gøre beskatningen mere beskæftigelsesvenlig har Ungarn udvidet muligheden for fradrag i den personlige indkomstskat for familier, der kan være en hjælp for lavtlønnede. Skattekilen for lavtlønnede enlige er en af de højeste i Unionen. Kriterierne for at komme i betragtning i henhold til jobbeskyttelsesloven er forblevet grundlæggende uændrede, selv om en stor andel af de lavtlønnede stadig ikke kan nyde godt af denne foranstaltning. Det er vigtigt at evaluere ordningens virkninger og omkostningseffektivitet og at tilpasse den, hvor det er nødvendigt, for at øge dens muligheder for at bringe folk i beskæftigelse. Der er gjort visse fremskridt med at flytte beskatningen væk fra arbejde og over til miljøafgifter, men der er behov for yderligere tiltag. Efter gentagne forsinkelser er der gradvist ved at blive etableret onlineforbindelse fra kasseapparater til skattemyndighederne. Ungarn lider dog stadig under en høj gad af manglende overholdelse af skattereglerne, og omfanget af sort arbejde og momssvig er uændret. Kontrolforanstaltningerne bør skærpes, og navnlig bør bekæmpelsen af momssvig gøres mere effektiv.

(13) Ungdomsarbejdsløsheden faldt i 2013, mens andelen af unge, der hverken er under uddannelse, i arbejde eller i lære, steg. Ved at sørge for en effektiv koordinering mellem den offentlige arbejdsformidlings lokalkontorer, uddannelsesinstitutionerne og lokale interesseparter vil man kunne nå ud til flere unge. Der er taget fat på kapacitetsopbygningen i den offentlige arbejdsformidling, herunder tilrettelæggelsen af et kundeprofileringssystem, men de aktive arbejdsmarkedspolitikker til det åbne arbejdsmarked bør evalueres og deres effektivitet og virkningsfuldhed vurderes, og om nødvendigt må de justeres for at forbedre adgangen til arbejdsmarkedet for visse dårligt stillede befolkningsgrupper. Aktiveringselementet i forskellige arbejdsmarkedstiltag og sociale foranstaltninger (offentlig beskæftigelsesordning, arbejdsløshedsunderstøttelse og sociale ydelser) skal styrkes. Den offentlige beskæftigelsesordning sluger hovedparten af de budgetmidler, der er afsat til beskæftigelsesforanstaltninger, men i 2013 var mindre end 10 % af deltagerne i stand til at vende tilbage til det åbne arbejdsmarked efter afsluttet deltagelse i ordningen. Dette rejser spørgsmål om, om ordningen bør tilpasses, f.eks. ved at den kædes tættere sammen med aktivering, faglig uddannelse og støtte til jobsøgning, så den kan få en mere varig effekt. Der er taget skridt til at tilskynde kvinder til at deltage i arbejdsmarkedet, i form af øget fleksibilitet i ordningen for betalt forældreorlov og børnepasningsfaciliteter, men der skal mere til, da beskæftigelsen blandt kvinder fortsat ligger under 60 %. Støtteberettigelsesperioden for arbejdsløse er kortere end den tid, det i gennemsnit tager de jobsøgende at finde arbejde. Antallet af personer, der er truet af fattigdom eller social udstødelse i Ungarn, er støt stigende og udgør i dag tæt ved en tredjedel af hele befolkningen. Fattigdom berører fortsat i uforholdsmæssigt stort omfang ugunstigt stillede befolkningsgrupper, især børn og romaer. Selv om der er indført en national strategi for social inklusion, fremmer de

politiske foranstaltninger på de fleste områder ikke systematisk målene for denne strategi. Der er behov for integrerede og strømlinede politiske foranstaltninger for at effektivt at nedbringe fattigdommen.

(14) Erhvervsvilkårene i Ungarn er kendetegnet ved hyppige ændringer i lovrammerne og begrænset konkurrence i et stigende antal sektorer. Der er indført nye hindringer i servicesektoren, og de eksisterende er ikke ryddet af vejen (f.eks. for apoteker affaldsforvaltning, mobilbetaling, detailsalg af tobak og lærebøger). De samlede investeringer er faldet særlig kraftigt i disse sektorer, hvor der er pålagt sektorspecifikke tillægsskatter i de senere år. Mellem 2010 og 2013 faldt de nominelle investeringer med 44 % i energisektoren, 28 % i finanssektoren og 18 % i kommunikationssektoren, mens de for alle sektorer samlet steg med 3,4 %. Der er gjort visse fremskridt med at forbedre konkurrencen i forbindelse med offentlige indkøb, men der er behov for en yderligere indsats. For eksempel kunne udvidet brug af elektroniske offentlige indkøb give betydelige besparelser, øget transparens og øget konkurrence. Der er taget skridt til at gennemføre strategier for integritet og fremme en højere grad af åbenhed i den offentlige forvaltning, men det er nødvendigt med yderligere tiltag for at bekæmpe korruptionen effektivt.

(15) Andelen af unge, der forlader skolen tidligt, er stigende, og vedtagelsen af en strategi til bekæmpelse af skolefrafald er blevet forsinket gentagne gange. Der skal gøres en yderligere indsats for at udstyre eleverne med grundlæggende færdigheder, kompetencer og kvalifikationer, der er relevante for arbejdsmarkedet. Det er stadig et problem for dårligt stillede børn, især romaer, at få lige adgang til almen uddannelse af høj kvalitet. Der er vedtaget en ny lov om erhvervsuddannelse, der bl.a. indfører en ny "tostrenget model", der skal lette overgangen fra uddannelse til arbejdsmarkedet, som stadig volder problemer; virkningerne af denne lov skal overvåges nøje.

(16) Ungarn er fortsat med at gennemføre nedsættelser af slutbrugerpriserne på elektricitet og gas i 2013 og 2014. Kombineret med den ekstra skattebyrde for energiselskaberne har disse prisnedsættelser haft en negativ indflydelse på selskabernes mulighed for at få dækket omkostninger, energiinvesteringer og vedligeholdelse af nettene. I øjeblikket er husholdningernes energiintensitet blandt de højeste i Unionen, og navnlig i boligsektoren kunne energieffektiviteten med fordel forbedres. Den nationale myndigheds manglende uafhængighed i fastsættelsen af nettakster og vilkår for netadgang giver stadig anledning til bekymring. Der er taget visse skridt til at strømline de offentlige transportvirksomheder, men den finansielle holdbarhed kunne forbedres yderligere ved at rydde op i driftsomkostningerne og omlægge takstsystemet.

(17) Som led i det europæiske semester har Kommissionen gennemført en omfattende analyse af Ungarns økonomiske politik. Den har vurderet konvergensprogrammet og det nationale reformprogram. Den 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's regler og retningslinjer, da der er behov for at styrke den samlede økonomiske styring i Den Europæiske Union, ved at der fra EU-plan gives input til kommende nationale beslutninger. Kommissionens henstillinger som led i det europæiske semester er afspejlet i henstilling 1 til 7 nedenfor.

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

(19) På baggrund af resultaterne af Kommissionens dybdegående undersøgelse og denne vurdering har Rådet gennemgået det nationale reformprogram og konvergensprogrammet. Dets henstillinger i henhold til artikel 6 i forordning (EU) nr. 1176/2011 afspejles i henstilling 1, 2, 3 og 5 nedenfor,

HENSTILLER, at Ungarn i perioden 2014-2015 træffer foranstaltninger med henblik på at:

1. Styrke budgetforanstaltningerne i 2014 i betragtning af, at der ifølge Kommissionens prognose fra foråret 2014 er ved at opstå en kløft på 0,9 % af BNP i forhold til kravene i stabilitets- og vækstpagten, navnlig gældsreduktionskriteriet. Styrke budgetstrategien væsentligt i 2015 og fremover for at nå den mellemfristede målsætning og overholde gældsreduktionskravene, så den offentlige gældskvote holdes på en stabil nedadgående kurs. Yderligere styrke den mellemfristede budgetrammes bindende karakter gennem systematisk efterfølgende tilsyn med overholdelsen af numeriske finanspolitiske regler samt brug af korrektionsmekanismer. Skabe øget åbenhed omkring de offentlige finanser, bl.a. ved at udvide finansrådets mandat og kræve, at der udarbejdes regelmæssige makroøkonomiske prognoser og vurderinger af de budgetmæssige konsekvenser af større politiske forslag.

2. Bidrage til at genetablere normale lånemuligheder i økonomien, bl.a. ved at forbedre udformningen af skatterne og lette skattebyrden for de finansielle institutioner. Justere afgiften på finansielle transaktioner for at undgå, at opsparinger dirigeres væk fra banksektoren, og øge incitamenterne til at benytte elektronisk betaling. Undersøge og fjerne hindringer for porteføljesanering, bl.a. ved at stramme reglerne for finansiering af omstrukturerede lån, fjerne hindringerne for tvangssikring af aktiver, der er stillet som sikkerhed, samt sørge for, at insolvenssager behandles hurtigere og mere effektivt. I denne forbindelse nøje konsultere interesseparterne om nye politiske initiativer og sikre, at disse er klart målrettede, og at de ikke medfører øget moralsk hasard blandt låntagere. Yderligere styrke den finansielle regulering og det finansielle tilsyn.

3. Sikre en stabil, mere afbalanceret og strømlinet selskabsbeskatning, bl.a. ved gradvist at afvikle forvridende sektorspecifikke skatter. Reducere skattekilen for lavtlønnede, bl.a. ved at udnytte miljøafgifter mere effektivt. Optrappe indsatsen for at forbedre overholdelsen af skattereglerne – særlig for at bekæmpe momssvig – og nedbringe de samlede omkostninger herved.

4. Fremme målrettede aktive arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger, bl.a. ved at fremskynde indførelsen af kundeprofileringssystemet i den offentlige arbejdsformidling. Etablere det planlagte mentornetværk for unge og koordinere det med uddannelsesinstitutionerne og interesseparter på lokalt plan for at nå ud til flest muligt. Gennemgå den offentlige beskæftigelsesordning og vurdere, hvor effektivt den hjælper folk til at finde arbejde, samt yderligere styrke ordningens aktiveringselementer. Overveje at forlænge støtteberettigelsesperioden for arbejdsløse, idet der tages hensyn til, hvor lang tid det gennemsnitligt tager at finde nyt arbejde, og kæde understøttelsen sammen med aktiveringsforanstaltninger. Forbedre de sociale ydelsers dækning og tilstrækkelighed, samtidig med at ydelserne

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

kædes sammen med aktivering. Gennemføre strømlinede og integrerede politiske foranstaltninger for at mindske fattigdommen væsentligt, især blandt børn og romaer.

5. Skabe mere stabile lovrammer og fremme markedskonkurrence, bl.a. ved at fjerne barriererne i servicesektoren. Tage mere ambitiøse skridt til at skabe øget konkurrence og åbenhed i forbindelse med offentlige indkøb, herunder indførelsen af elektroniske offentlige indkøb, og yderligere reducere korruption og den samlede administrative byrde.

6. Gennemføre en national strategi for bekæmpelse af skolefrafald med særligt fokus på dem, der forlader erhvervsuddannelser og lærepladser i utide. Systematisk mindske adskillelsen i uddannelsessystemet og fremme en almindelig, inklusiv uddannelse for dårligt stillede befolkningsgrupper, især romaer. Støtte overgangen mellem forskellige faser i uddannelsen og til arbejdsmarkedet og nøje overvåge gennemførelsen af reformen af erhvervsuddannelserne. Gennemføre en reform af de videregående uddannelser, som kan øge mulighederne for at gennemføre sådanne uddannelser, især blandt dårligt stillede studerende.

7. Undersøge, hvordan reguleringen af energipriserne påvirker incitamenterne til investering og konkurrencen på elektricitets- og gasmarkederne. Tage yderligere skridt til at sikre den nationale myndigheds uafhængighed i fastsættelsen af energinettakster og vilkår for netadgang. Træffe foranstaltninger for at øge energieffektiviteten, især i boligsektoren. Yderligere forbedre transportsystemets finansielle holdbarhed, bl.a. ved at reducere driftsomkostningerne og tage de statsejede transportvirksomheders takstsystemer op til revision.

Udfærdiget i Bruxelles, den […].

*På Rådets vegne*
*Formand*