



Bruxelles, den 29.5.2013
COM(2013) 367 final

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

om Ungarns nationale reformprogram for 2013

og med Rådets udtalelse om Ungarns konvergensprogram for 2012-2016

{SWD(2013) 367 final}

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

om Ungarns nationale reformprogram for 2013

og med Rådets udtalelse om Ungarns konvergensprogram for 2012-2016

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 politikker¹, 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 ubalancer², særlig artikel 6, stk. 1,

som henviser til henstilling fra Europa-Kommissionen³,

som henviser til beslutninger fra Europa-Parlamentet⁴,

som henviser til konklusionerne fra Det Europæiske Råd,

som henviser til udtalelse fra Beskæftigelsesudvalget,

som har hørt Det Økonomiske og Finansielle Udvalg, 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, som fokuserer på de nøgleområder, hvor der skal gøres en særlig indsats for at øge EU's potentiale for bæredygtig vækst og konkurrenceevne.
- (2) Rådet vedtog den 13. juli 2010 på grundlag af Kommissionens forslag 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 beskæftigelsespolitikker⁵, som tilsammen udgør de "integrerede retningslinjer". Medlemsstaterne blev opfordret til at tage de integrerede retningslinjer i betragtning i deres nationale økonomiske politik og beskæftigelsespolitik.

¹ EFT L 209 af 2.8.1997, s. 1.

² EUT L 306 af 23.11.2011, s. 25.

³ COM(2013) 367 final.

⁴ P7_TA(2013)0052 og P7_TA(2013)0053.

⁵ Rådets afgørelse 2013/208/EU af 22. april 2013.

- (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 6. juli 2012 vedtog Rådet en henstilling om Ungarns nationale reformprogram for 2012 og afgav sin udtalelse om Ungarns opdaterede konvergensprogram for 2011-2015.
- (5) Den 28. november 2012 vedtog Kommissionen den årlige vækstundersøgelse⁶, som markerede starten på det europæiske semester i 2013 for samordning af de økonomiske politikker. Den 28. november 2012 vedtog Kommissionen ligeledes på basis af forordning (EU) nr. 1176/2011 rapporten om varslingsmekanismen⁷, hvori Ungarn blev udpeget som en af de medlemsstater, for hvilke der ville blive gennemført en dybdegående undersøgelse.
- (6) Den 14. marts 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 10. april 2013 offentliggjorde Kommissionen resultaterne af sin dybdegående undersøgelse⁸ for Ungarn i henhold til artikel 5 i forordning (EU) nr. 1176/2011. Kommissionen konkluderer på grundlag af sin analyse, at Ungarn har makroøkonomiske ubalancer, som bør overvåges og kræver en beslutsom politisk indsats. Især bør den igangværende justering af den stærkt negative internationale nettoinvesteringsposition, der i vidt omfang skyldes den private sektors nedgearing i en kontekst med betydelig offentlig gæld og et ugunstigt erhvervsklima, fortsat følges meget nøje for at mindske de store risici for negative virkninger for økonomiens funktionsmåde.
- (8) Den 24. april 2013 forelagde Ungarn sit konvergensprogram for 2013 for perioden 2012-2016 og den 22. april 2013 sit nationale reformprogram for 2013. For at tage hensyn til de indbyrdes sammenhænge mellem de to programmer er de blevet vurderet sammen.
- (9) Baseret på vurderingen af konvergensprogrammet (programmet) for 2013 i henhold til Rådets forordning (EF) nr. 1466/97 er Rådet af den opfattelse, at det makroøkonomiske scenarie, der danner grundlag for de budgetmæssige fremskrivninger i programmet, er noget optimistisk. De ungarske myndigheders vækstprognoser for 2013 og 2014 på henholdsvis 0,7 % and 1,9 % er ca. ét og et halvt procentpoint højere end i Kommissionens prognose fra foråret 2013. Den budgetstrategi, der er skitseret i programmet, tager sigte på at sikre en holdbar korrektion af det uforholdsmæssigt store underskud inden fristen ved udgangen af 2012 og fortsat overholde den mellemfristede målsætning. Ungarn har iværksat betydelige finanspolitiske bestræbelser i 2012 og har med et budgetunderskud på

⁶ COM(2012) 750 final.

⁷ COM(2012) 751 final.

⁸ SWD(2013) 119 final.

1,9 % af BNP mere end nået underskudsmålet på 2,5 % af BNP som henstillet af Rådet, delvis takket være yderligere engangsindtægter på 0,2 % af BNP oven i dem, der allerede var bekræftet på tidspunktet for Rådets henstilling. De korrigerende foranstaltninger for 2012 og videre frem, herunder især dem, der blev bebudet i efteråret 2012, var imidlertid primært koncentreret på indtægtssiden, med hovedfokus på udvalgte sektorer, hvilket sætter spørgsmålstegn ved konsolideringsindsatsens holdbarhed. Ifølge Kommissionens prognose fra foråret 2013 er der behov for en yderligere indsats i både 2013 og 2014 for at opnå en holdbar korrektion af det uforholdsmæssigt store underskud. Efter offentliggørelsen af forårsprognosen vedtog regeringen en ny pakke korrigerende foranstaltninger, og på grundlag af Kommissionens opdaterede vurdering forventes underskuddet at forblive under tærsklen på 3 % af BNP med de nye foranstaltninger i både 2013 og 2014. I programmet er den mellemfristede målsætning blevet ændret fra en strukturel saldo på -1,5 % til -1,7 % af BNP. Den nye mellemfristede målsætning er i overensstemmelse med kravene i stabilitets- og vækstpagten. Ungarn registrerede en strukturel saldo på -0,7 % af BNP i 2012, dvs. et godt stykke over dets reviderede mellemfristede målsætning, og i Kommissionens prognose fra foråret 2013 forudses det, at den strukturelle saldo fortsat vil være tråd med den mellemfristede målsætning i prognoseperioden og ligge på -1,1 % i 2013 og -1,8 % i 2014. På grundlag af de foranstaltninger, der er vedtaget efter Kommissionens prognose fra foråret 2013, vil den strukturelle saldo også i 2014 kunne ligge over den mellemfristede målsætning. Vækstraten for de offentlige udgifter i 2013 og 2014, eksklusive diskretionære foranstaltninger på indtægtssiden, vil stort set svare til den mellemfristede referencerate for potentiel BNP-vækst, men forventes at overstige denne betydeligt i 2015 og 2016. Udgiftsbenchmarkene vil således ikke blive overholdt i disse to år. Ifølge regeringens planer vil den offentlige gældskvotefortsat falde i programperioden fra 79,2 % i 2012 til 77,2 % i 2014 og yderligere til 73,4 % i 2016, hvilket betyder, at den fortsat vil ligge over referenceværdien på 60 % af BNP. I Kommissionens prognose fra foråret 2013 forventes der derimod, idet der tages højde for risici i forbindelse med konsolideringsplanerne, kun en marginal nedgang til 78,9 % af BNP i 2014, som med de nye korrigerende foranstaltninger skulle være ca. 0,5 procentpoint lavere. Ungarn vil fra 2013 befinde sig i en overgangsperiode for så vidt angår overholdelse af gældskriteriet, og ifølge Kommissionens prognose fra foråret 2013 gør landet tilstrækkelige fremskridt i retning af overholdelse af gældskriteriet i 2013 og 2014.

- (10) Den mellemfristede budgetmæssige ramme er stadig kun vejledende, så inden for tidshorizonten for den finanspolitiske planlægning fokuseres der kun på det aktuelle budgetår. Trods en række nylige forbedringer svarer finansrådets opgaver og analytiske ressourcer endnu ikke til dets nye vetoret og behovet for en systematisk efterfølgende vurdering af overholdelsen af numeriske finanspolitiske regler. Hvis de mellemfristede budgetmæssige rammer styrkes, og finansrådets mandat udvides, vil det kunne bidrage til at gøre de nye rammer for den finanspolitiske styring mere solide og troværdige.
- (11) Den ungarske finansielle sektor er ved at nedgearre meget hurtigt, til dels som følge af en række politiske foranstaltninger, som har haft kraftig negativ indvirkning på bankernes rentabilitet og medvirker til stramme kreditbetingelser. Forvaltningen af den forringede porteføljekvalitet udgør en af de største udfordringer for den finansielle sektor, kædet sammen med et voksende antal misligholdte lån. I de seneste år har regeringen vedtaget adskillige foranstaltninger til støtte for låntagere af lån i udenlandsk valuta, i flere tilfælde uden at høre interesseparterne i banksektoren. Disse

foranstaltninger har dog ikke altid fokuseret på nødlidende låntagere. Vedtagelsen af en række foranstaltninger i løbet af kort tid kan måske øge moralsk hasard blandt låntagere på grund af fortsat forventning om yderligere offentlig støtte. Den globale finanskrisen viste, i hvilket omfang det eksisterende banksystem kan tvinge nationale myndigheder til at handle for at beskytte den finansielle stabilitet. I det første finansielle bistandsprogram til Ungarn understregede man behovet for et moderne tilsyn, herunder effektive beføjelser i krisesituationer til den finansielle tilsynsmyndighed og etableringen af en afviklingsmekanisme. I de seneste tre år er det ungarske finanstilløns beføjelser blevet styrket væsentligt, men lovgiveren ikke har givet det tilstrækkelige tilsynsbeføjelser.

- (12) Ungarn har ikke fulgt henstillingen fra 2012 om at etablere en ikke-forvridende og stabil ramme for beskatning af selskaber og har øget skattebyrden på udvalgte erhvervssektorer ved at indføre yderligere permanente sektorspecifikke tillægsskatter. De nye skatter på små virksomheder, der er indført som led i jobbeskyttelsesloven, ser rigtige ud, men det forhold, at der findes flere forskellige momssatser i erhvervssektorerne, hindrer en effektiv ressourceallokering og påvirker investeringer og udlån. Indførelsen af reducerede satser for socialsikringsbidrag under jobbeskyttelsesloven er et skridt i den rigtige retning for at mindske skattebyrden. Men skattebyrden for lavtlønnede er stadig stor, og det ville være hensigtsmæssigt at forbedre systemet, så det fokuserer bedre på denne gruppe. Ungarn planlægger også at tage fat om manglende overholdelse af skattereglerne ved hjælp af en række foranstaltninger som f.eks. obligatorisk forbindelse mellem alle kasseapparater og skattemyndighederne. Hvad angår energibeskatning, indeholder de iværksatte foranstaltninger ikke incitamenter til at mindske energiforbruget, og de har forvridende virkninger.
- (13) Den lave beskæftigelsesfrekvens hænger sammen med en meget lav erhvervsfrekvens. Ungdomsarbejdsløsheden er steget fra 11 % i 2001 til 28,1 % i 2012. De offentlige arbejdsprogrammer anvender størstedelen af budgetmidlerne til at give de langtidsledige arbejdsrelaterede indkomster i stedet for sociale ydelser, men der er endnu ingen dokumentation for, at dette på lang sigt gavner beskæftigelsesegnetheden. Ungarn har fremmet aktive arbejdsmarkedspolitikker, men visse dårligt stillede mennesker bør have større adgang til dem, og niveauet for voksnes deltagelse i livslang læring er stadig et af de laveste i EU. I de sidste fem år er kvindernes beskæftigelsesfrekvens forblevet på nogenlunde samme lave niveau. For at tilskynde kvinderne til at deltage på arbejdsmarkedet har regeringen udvidet børnepasningsmulighederne og fremmet fleksible arbejdsordninger. Den sociale situation forringes fortsat: 31 % af befolkningen er konfronteret med risiko for fattigdom eller social udstødelse, og en stor andel af befolkningen står over for alvorlige materielle afsavn. Fattigdom berører fortsat i uforholdsmæssigt omfang de ugunstigt stillede områder og samfund, navnlig romaerne.
- (14) Erhvervsklimaet i Ungarn er i de seneste tre år blevet konstant forværret på grund af en række foranstaltninger, herunder restriktioner for investorer, og ustabile reguleringsrammer, især i servicesektoren. De seneste restriktioner, som de udenlandske investorer i uforholdsmæssig grad berøres af, fokuserer især på servicesektoren, herunder detailhandel. Programmet for modernisering af den offentlige administration omfattede 114 foranstaltninger til at mindske den administrative byrde for erhvervslivet for ca. 500 mia. HUF, men gennemførelsen er blevet noget forsinket. Der er fortsat lav konkurrence inden for offentlige indkøb, selv om der trådte en ny lov i kraft den 1. januar 2012. Programmet for bekæmpelse af korruption er et centralt

element til Magyary-programmet. Programmet tager imidlertid ikke fat om hverken spørgsmålet om utilstrækkelig retshåndhævelse på dette område eller strengere kontrol med partifinansiering, som er et centralt problem. Desuden er de fleste af de bebudede foranstaltninger endnu ikke iværksat. Det er også fortsat et problem, at de foranstaltninger, der gennemføres, ikke overvåges tilstrækkeligt. Udviklingen i Ungarn i 2012 og 2013 har øget bekymringen med hensyn til retsvæsenets uafhængighed. I resultattavlen for innovation i EU rangerer Ungarn som en moderat innovator. Erhvervslivets F & U-investeringer ansføres hovedsagelig af udenlandsk ejede virksomheder.

- (15) Det er lykkedes for Ungarn at mindske antallet af unge, der forlader skolen tidligt. Da der fortsat er store regionale forskelle, kan de nye elementer i det centraliserede offentlige uddannelsessystem, hvis de ikke gennemføres omhyggeligt, få negative følger og skabe større sociale uligheder og segregation. Selv om antallet af studerende i videregående uddannelse er vokset betydeligt i de seneste år, skal der fortsat gøres en indsats for at nå EU's gennemsnit og det nationale Europa 2020-mål. Det er tvivlsomt, om den igangværende reform af videregående uddannelser kan forbedre adgangen for dårligt stillede elever.
- (16) Gennemførelsen af foranstaltningerne i Szell Kalman-planen, som tager sigte på at forbedre omkostningseffektiviteten og præstationerne inden for den offentlige transport, er omfattet af betydelige forsinkelser, og manglen på en sammenhængende transportstrategi hæmmer transportsystemets finansielle bæredygtighed. Ungarn har på passende vis øget elnetsammenkoblingerne med nabolandene som henstillet i 2012, men energimyndighedens manglende uafhængighed til at fastsætte energipriser og den høje andel af regulerede energipriser giver stadig anledning til bekymring.
- (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 og fremlagt en dybdegående undersøgelse. 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-niveau gives input til kommende nationale beslutninger. Kommissionens henstillinger inden for rammerne af det europæiske semester er afspejlet i henstilling 1-7 nedenfor.
- (18) På baggrund af denne vurdering har Rådet gennemgået Ungarns konvergensprogram, og Rådets udtalelse⁹ afspejles især i henstilling 1 nedenfor,
- (19) På baggrund 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, 4, 5 og 7 nedenfor,

HENSTILLER, at Ungarn i perioden 2013-2014 træffer foranstaltninger med henblik på at:

1. gennemføre en troværdig og væksthæmmende finanspolitisk strategi ved at specificere de nødvendige foranstaltninger, der fokuserer på udgiftsbesparelser, og opretholde en sund budgetstilling i overensstemmelse med den mellemfristede målsætning i hele programperioden. På grundlag af ovennævnte tiltag bringe den offentlige gældskvotende ind på en stabil nedadgående kurs, også for at mindske de makroøkonomiske ubalancer. Udvide de mellemfristede budgetmæssige rammer ved

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

at gøre dem mere bindende og kæde dem nøje sammen med numeriske regler. Udvide finansrådets mandat, bl.a. via systematisk efterfølgende tilsyn med overholdelsen af numeriske finanspolitiske regler og udarbejdelse af regelmæssige makroøkonomiske prognoser og vurderinger af de budgetmæssige konsekvenser af større politiske forslag.

2. bidrage til at genetablere normale lånemuligheder i økonomien, primært ved at forbedre mulighederne for kapitalakkumulation i den finansielle sektor, bl.a. ved at mindske den ekstra byrde, den i øjeblikket er pålagt. Forbedre porteføjlækvaliteten ved at fjerne dårlige aktiver fra bankernes statusser, høre interesseparterne nøje om nye politiske initiativer og sikre, at nye politiske foranstaltninger ikke øger moralsk hasard blandt låntagere. Styrke den finansielle regulering og det finansielle tilsyn, især ved at give det ungarske finanstilsyn mere effektive beføjelser i krisesituationer og etablere en bankafviklingsordning.
3. sikre en stabil, mere afbalanceret og forudsigelig selskabsbeskatning. Strømlinje selskabsbeskatningen og minimere forvridninger i ressourceallokeringen som følge af sektorspecifikke skatter, således at væksten og beskæftigelsen fremmes. Videreføre bestræbelserne for at gøre beskatningen af arbejde mere beskæftigelsesvenlig ved at lette skattebyrden på de lavtlønnede, bl.a. ved at forbedre adgangskriterierne i jobbeskyttelsesloven og flytte beskatningen til miljøafgifter. Fuldt ud gennemføre og optrappe de allerede bebudede foranstaltninger for at forbedre overholdelsen af skattereglerne og mindske de dermed forbundne omkostninger.
4. tage fat om ungdomsarbejdsløsheden, f.eks. ved hjælp af en ungdomsgaranti. Fremme aktive arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger og styrke kundeprofileringssystemet i den offentlige arbejdsformidling. Mindske de offentlige arbejdsprogrammernes dominans inden for beskæftigelsesforanstaltninger og styrke aktiveringselementerne. Styrke uddannelsesprogrammer for at fremme deltagelsen i livslang læring. Fortsætte med at udbygge børnepasningsmulighederne for at ansøre kvindernes deltagelse. Sikre, at målet for den nationale strategi for social inklusion integreres på alle politikområder for at mindske fattigdommen, især blandt børn og romaer.
5. skabe et gunstigt erhvervsklima, navnlig for at genoprette attraktive forhold for udenlandske direkte investorer, ved at etablere mere stabile reguleringsrammer og fremme markedskonkurrence. Sikre en hurtig gennemførelse af de foranstaltninger, der er forudsat for at mindske den administrative byrde, forbedre konkurrencen i forbindelse med offentlige indkøb og træffe passende foranstaltninger til at bekæmpe korrupion. Tage fat om bekymringerne med hensyn til retsvæsenets uafhængighed. Afskaffe de nye hindringer i servicesektoren, også i detailledene. Etablere målrettede incitamentter til støtte for innoverende virksomheder.
6. gennemføre en national strategi for skolefrafald og sikre, at uddannelsessystemet giver alle unge arbejdsmarkedrelevante færdigheder, kompetencer og kvalifikationer. Forbedre adgangen til almindelig, inklusiv uddannelse, især for romaerne. Støtte overgangen mellem forskellige uddannelsesstrin og til arbejdsmarkedet. Gennemføre en reform for de videregående uddannelser, som kan øge mulighederne for at gennemføre videregående uddannelser, især blandt dårligt stillede studerende.
7. gradvis afskaffe regulerede energipriser, samtidig med at det sikres, at økonomisk sårbare forbrugere beskyttes effektivt. Tage yderligere skridt til at sikre den nationale

energimyndigheds uafhængighed. Sikre, at statsejede virksomheder i transportsektoren er finansielt bæredygtige ved at mindske deres driftsomkostninger og øge deres indtægter.

Udfærdiget i Bruxelles, den [...].

*På Rådets vegne
Formand*