



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 5.6.2019
COM(2019) 517 final

Rekommendation till

RÅDETS REKOMMENDATION

**om Ungerns nationella reformprogram 2019 med avgivande av rådets yttrande om
Ungerns konvergensprogram 2019**

Rekommendation till

RÅDETS REKOMMENDATION

om Ungerns nationella reformprogram 2019 med avgivande av rådets yttrande om Ungerns konvergensprogram 2019

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

av följande skäl:

- (1) Den 21 november 2018 antog kommissionen den årliga tillväxtöversikten, som inledde 2019 års europeiska planeringstermin för samordning av den ekonomiska politiken. I den togs vederbörlig hänsyn till den europeiska pelaren för sociala rättigheter som proklamerades av Europaparlamentet, rådet och kommissionen den 17 november 2017. Prioriteringarna i den årliga tillväxtöversikten godkändes av Europeiska rådet den 21 mars 2019. Den 21 november 2018 antog kommissionen, på grundval av förordning (EU) nr 1176/2011, rapporten om förvarningsmekanismen, enligt vilken Ungern inte var en av de medlemsstater som skulle bli föremål för en fördjupad granskning.
- (2) Landsrapporten 2019 för Ungern² offentliggjordes den 27 februari 2019. Den innehöll en bedömning av hur väl Ungern hade lyckats med de landsspecifika rekommendationer som rådet antog den 13 juli 2018, med uppföljningen av tidigare års rekommendationer och med sina nationella Europa 2020-mål.

¹ EGT L 209, 2.8.1997, s. 1.

² SWD(2019) 1016 final.

- (3) Den 30 april 2019 lade Ungern fram sitt nationella reformprogram för 2019 och sitt konvergensprogram för 2019. De båda programmen har bedömts samtidigt för att deras inbördes kopplingar ska kunna beaktas.
- (4) Vid programplaneringen för de europeiska struktur- och investeringsfonderna för 2014–2020 har relevanta landsspecifika rekommendationer beaktats. 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 riktlinjerna för tillämpning av åtgärder som sammanlänkar effektiva europeiska struktur- och investeringsfonder med sund ekonomisk styrning⁴ beskrivit närmare hur den kommer att tillämpa denna bestämmelse.
- (5) Ungern omfattas för närvarande av stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del och av skuldkriteriet. I sitt konvergensprogram för 2019 planerar regeringen en förbättring av det samlade underskottet till 1,8 % av BNP 2019 från 2,2 % av BNP 2018. Man förväntar att underskottet fortsätter att förbättras till 1,2 % under 2021 och att en balanserad budget uppnås 2023. På grundval av det omräknade strukturella saldot⁵ skulle Ungern ligga nära det medelfristiga budgetmålet – vilket har ändrats från ett strukturellt underskott på 1,5 % av BNP 2019 till 1,0 % av BNP 2020 – under 2022 och skulle uppnå det påföljande år. Enligt konvergensprogrammet kommer den offentliga skuldkvoten att sjunka successivt till 60 % av BNP mot slutet av 2022. Det makroekonomiska scenario som ligger till grund för dessa budgetprognoser är realistiskt för 2019 och klart gynnsamt från 2020, men det innebär uppenbara risker för genomförandet av underskottsmålen. Samtidigt har de åtgärder som ska stödja de planerade underskottsmålen från 2020 och framåt inte beskrivits tillräckligt.
- (6) Den 22 juni 2018 beslutade rådet i enlighet med artikel 121.4 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (nedan kallat *EUF-fördraget*) att en betydande avvikelse från det medelfristiga budgetmålet kunde konstateras i Ungern 2017. Med anledning av den betydande avvikelse som konstaterats rekommenderade rådet den 22 juni 2018 Ungern att vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att den nominella ökningen i primära offentliga nettoutgifter⁶ inte överstiger 2,8 % under 2018, vilket motsvarar en årlig strukturell anpassning på 1,0 % av BNP. Den 4 december 2018 fann rådet att Ungern inte hade vidtagit verk samma åtgärder som svar på rådets rekommendation av den 22 juni 2018 och utfärdade en reviderad rekommendation. I den nya rekommendationen uppmanade rådet Ungern att vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att den nominella ökningen i primära offentliga nettoutgifter inte

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).

⁴ COM(2014) 494 final.

⁵ Det konjunkturrensade saldot exklusive engångsåtgärder och andra tillfälliga åtgärder, omräknat av kommissionen enligt den gemensamt överenskomna metoden.

⁶ Primära offentliga nettoutgifter omfattar totala offentliga utgifter exklusive ränteutgifter, utgifter för EU-program som motsvaras fullt ut av inkomster från EU-medel samt icke-diskretionära förändringar i utgifter för arbetslöshetsförmåner. Nationellt finansierade fasta bruttoinvesteringar är utjämnade över en fyraårsperiod. Diskretionära åtgärder på inkomstsidan eller lagstadgade inkomstökningar är inräknade. Engångsåtgärder på såväl inkomst- som utgiftssidan räknas av mot varandra.

överstiger 3,3 % under 2019, vilket motsvarar en årlig strukturell anpassning på 1,0 % av BNP. Den XX juni 2019 konstaterade rådet att Ungern inte hade vidtagit effektiva åtgärder till följd av rådets rekommendation av den 4 december 2018. Baserat på utfallsdata för 2018 konstaterades dessutom att Ungern i betydande grad avvikit från den rekommenderade anpassningen 2018.

- (7) I enlighet med artikel 121.4 i EUF-fördraget och artikel 10.2 i förordning (EG) nr 1466/97 utfärdade kommissionen den 5 juni 2019 en varning till Ungern om att en betydande avvikelse från anpassningsbanan mot det medelfristiga budgetmålet konstaterades 2018. Den XX juni 2019 antog rådet därefter ännu en rekommendation där det bekräftas att Ungern måste vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att den nominella ökningen i primära offentliga nettoutgifter inte överstiger 3,3 % under 2019, vilket motsvarar en årlig strukturell anpassning på 1,0 % av BNP. Enligt kommissionens vårprognos 2019 finns det en risk för avvikelse från den rekommendationen under 2019.
- (8) Den XX juni 2019 rekommenderade rådet Ungern att vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att den nominella ökningen i primära offentliga nettoutgifter inte överstiger 4,7 % under 2020, vilket motsvarar en årlig strukturell anpassning på 0,75 % av BNP. Detta skulle föra in Ungern på en lämplig anpassningsbana mot det medelfristiga budgetmålet. Enligt kommissionens vårprognos 2019 och med oförändrad politik finns det en risk för en avvikelse från det kravet under 2020. Sammantaget anser rådet att väsentliga ytterligare åtgärder kommer att behövas från och med 2019 för att Ungern ska följa stabilitets- och tillväxtpaktens regler i enlighet med den rekommendation som riktades till Ungern den XX juni 2019 för korrigering av den konstaterade betydande avvikelsen från anpassningsbanan för att uppnå det medelfristiga budgetmålet.
- (9) Den totala sysselsättningsgraden har ökat avsevärt i ett läge med stark ekonomisk expansion, men har inte gynnat alla grupper i lika hög grad. Sysselsättnings- och löneklyftorna mellan kompetensgrupper samt män och kvinnor är fortfarande stora jämfört med EU-genomsnittet. Sysselsättningsklyftan mellan könen är stor, delvis på grund av att utbudet av bra barnomsorg är begränsat. Arbetsmarknadsresultaten för olika utsatta grupper, bland annat romer och personer med funktionsnedsättning, är svaga. Det offentliga sysselsättningsprogrammet är inte effektivt när det gäller att få deltagarna i arbete på den primära arbetsmarknaden och är fortfarande omfattande trots att det har skurits ned. Andra åtgärder som ska hjälpa arbetslösa eller personer utanför arbetskraften att hitta arbete eller utbildning är inte tillräckligt riktade. Utveckling av digital kompetens kan bidra till bättre anställbarhet. Nyligen genomförda åtgärder är avsedda att få fler pensionerade arbetstagare åter i arbete och med tiden öka deras antal. Ungerns övergripande fattigdom har minskat sedan 2013. Utbetalningsperioden på högst tre månader för arbetslöshetsersättning är den kortaste i EU och ligger långt under den genomsnittliga tid som behövs för att hitta ett arbete.
- (10) Andelen människor som riskerar fattigdom och social utestängning minskar. Det har skett en tydlig förskjutning från sociala förmåner till arbetsrelaterade familjeförmåner och naturaförmåner, vilka dock inte är tillräckligt riktade mot fattiga. Subventioneringar av bostadsäggande har ökat, men det har inte skett någon förbättring av utbudet av subventionerade boenden.
- (11) Utbildningsresultaten är lägre än EU-genomsnittet och uppvisar stora territoriella skillnader. Andelen elever med endast grundskoleutbildning är högre och andelen personer med högskoleutbildning lägre än EU-genomsnittet. Utbildningssystemet

hindrar den sociala rörligheten. Elever delas tidigt upp på olika typer av skolor, och förutbestäms för skillnader i utbildningsresultat och karriärmöjligheter. Andelen skolor med majoritetsandel romer ökade från 10 % år 2008 till 15 % år 2017. Effekterna av åtgärder som nyligen vidtagits för att sprida mindre gynnade elever jämnt mellan skolorna begränsas av att icke-statliga skolor är undantagna från kravet att ta emot mindre gynnade elever. Mindre gynnade barn tenderar att söka sig till yrkesskolor på gymnasienivå där lägre grundläggande färdigheter, högre andel avhopp och sämre löne- och karriärutsikter är vanligare. Utsatta gruppers låga deltagande i kvalitetsutbildning, i synnerhet i fråga om romer, är en försuttan chans att bygga upp humankapital. Bristen på lärare utgör också alltså en utmaning. Lärarlönerna har ökat under de senaste åren men är fortfarande relativt låga jämfört med andra personer med högskoleexamen. Det låga antalet studenter som deltar i högre utbildning ligger inte i linje med den stora efterfrågan på högkvalificerade arbetstagare och lönepremien för personer med högskoleexamen, som är den högsta i EU. Ungerska institutioner för högre utbildning har den lägsta ekonomiska självständigheten i EU. Dessutom väckte ändringen av lagen om högre utbildning i april 2017, som fastställer ytterligare krav på internationella universitet som bedriver verksamhet i Ungern, ytterligare frågor om den akademiska friheten. 2018 meddelade det internationellt högst rankade ungerska universitetet sin avsikt att lämna landet på grund av den rättsliga osäkerhet som skapats genom denna ändring.

- (12) Hälsoresultaten släpar efter de flesta andra EU-länderna, vilket återspeglar både en ohälsosam livsstil och hälso- och sjukvårdens begränsade effektivitet. Nivåerna av rökning, alkoholmissbruk och fetma är bland de högsta i EU. Ungarna tillhör de i EU som mest sannolikt kommer att dö i förtid på grund av dålig luftkvalitet. Antalet dödsfall som skulle kunna undvikas är ett av de högsta i EU, delvis på grund av otillräcklig screening och primärvård. Det finns betydande socioekonomiska skillnader i tillgången till vård av hög kvalitet. De offentliga utgifterna för hälso- och sjukvård ligger under EU-genomsnittet, och medborgarna måste betala för högkvalitativ vård ur egen ficka, vilket riskerar att ytterligare öka den socioekonomiska klyftan när det gäller hälsa. Systemet är fortfarande starkt inriktat på sjukhusvård, med brister i primärvården, särskilt när det gäller tidig upptäckt och förebyggande av kroniska sjukdomar. En påtaglig brist på hälso- och sjukvårdspersonal hindrar tillgången till vård i fattigare områden.
- (13) En ökad kapacitet för forskning och innovation skulle öka Ungerns måttliga innovationsresultat och öka produktiviteten. Den låga ackumuleringen av immateriella tillgångar återspeglas i det låga antalet ansökningar om patent, varumärken och formskydd, det lilla antalet innovativa företag och den låga graden av internationalisering hos små och medelstora företag. Mindre företag är särskilt motvilliga till innovation, vilket hindrar dem från att delta i globala värdekedjor. Företagens forskning och utveckling koncentreras till ett fåtal stora, huvudsakligen utlandsägda företag och får omfattande statligt stöd. Stöd till samarbete mellan forskning och näringsliv skulle bidra till bättre innovationsresultat och tekniköverföring. Kvaliteten på den offentliga forskningen hämmas av ineffektiv forsknings- och utvecklingspolitik och underfinansiering, eftersom den offentliga sektorns utgifter på detta område ligger under EU-genomsnittet. Nyligen vidtagna politiska åtgärder som syftar till att sänka anslagen och begränsa oberoendet för akademiska forum och forskningsforum skapar osäkerhet, vilket kan leda till en flykt av framstående forskartalanger och skapa en risk för ihållande nedgång av forskningens kvalitet.

- (14) Dålig sammankoppling av lokal kollektivtrafik och höga pendlingskostnader bidrar till arbetslöshet i mindre gynnade områden. Det dåliga skicket på väg- och järnvägsnäten hämmar rörligheten och försämrar trafiksäkerheten, då mer än halva vägnätet är undermåligt, särskilt i mindre gynnade regioner. Transportnäten är centrerade kring Budapest, medan lokala nät och tvärgående förbindelser i landet inte är väl utvecklade. Trafikstockningar är en växande utmaning och ett hinder för produktiviteten i Ungerns stadsområden. Vidare har utsläppen av växthusgaser från vägtransporter ökat kraftigt de senaste fem åren. Donaus inlandssjöfart, som lider av lågt vattenstånd, skulle kunna förbättras genom mindre restriktiv reglering.
- (15) Energieffektiviteten inom bostadssektorn är fortfarande låg. Elproduktionsnätet måste förberedas för den allt viktigare decentraliserade produktionen av förnybar el. Hälften av Ungerns territorium är särskilt utsatt för risker i samband med klimatförändringar, bland annat torka och översvämningar, vilket skapar ett behov av investeringar i vattenförvaltning av de största floderna. Luftföroreningar och vattenkvaliteten är fortfarande ett problem. De huvudsakliga källorna till föroreningar är förbränning av fast bränsle i bostäder samt utsläpp från jordbruk och transporter. Den cirkulära ekonomin befinner sig fortfarande i en inledningsfas, återvinningen av kommunalt avfall är underutvecklad och de ekonomiska instrumenten är räcker inte till för att hantera Ungerns miljöproblem.
- (16) Det finns fortfarande problem med att förebygga och lagföra korruption. Flera indikatorer tyder på att Ungerns exponering för korruption har ökat de senaste åren. Korruptionsrisker och favorisering snedvrider tilldelningen av resurser, eftersom dessa inte riktas till de mest produktiva företagen. Att åklagarmyndigheten klarar sin uppgift är av avgörande betydelse för att bekämpa korruption. Även om åtgärder mot korruption på låg nivå förefaller tillämpas med viss framgång, finns fortfarande inga tecken på bestämda åtgärder för att bekämpa korruption som involverar tjänstemän på hög nivå eller deras närmaste krets när det uppstår allvarliga anklagelser. Ansvarsskyldighet för beslut om att avsluta utredningar är ett problem, eftersom det inte finns några verkningsfulla rättsmedel för att bestrida sådana beslut. Förebyggande av korruption hindras ytterligare av offentliga institutioner som tillämpar restriktioner, t.ex. avskräckande avgifter för tillgång till information.
- (17) Kontroller och motvikter, som är avgörande för att säkerställa rättsväsendets oberoende, har försvagats ytterligare inom de allmänna domstolarna. Det nationella rättsliga rådet har allt större svårigheter att få till stånd en motvikt till befogenheterna hos ordföranden för den nationella domstolsmyndigheten. Detta ger anledning till oro när det gäller rättsväsendets oberoende. När det gäller förvaltningsdomstolslagen konstateras det att regeringen lade fram ett lagförslag om att återkalla lagen om ikraftträdandet och övergångsreglerna för förvaltningsdomstolarna den 30 maj 2019.
- (18) Ramen för offentlig upphandling har förbättrats de senaste åren, men det finns fortfarande hinder för konkurrensen. De utgörs bland annat av användning av förfaranden med begränsad offentlig information och systembetingade oriktigheter i upphandlingsförfaranden, särskilt i fråga om otillräckliga urvals- och tilldelningskriterier och anbudsgivare som behandlas olika. Även om vissa indikatorer visar på förbättringar är antalet förfaranden med en enda anbudsgivare fortfarande stort. Mer utbredd användning av e-upphandling skulle öka effektiviteten och insynen ytterligare.
- (19) Strukturerna och processerna för den sociala dialogen i Ungern är outvecklade och gör det inte möjligt för arbetsmarknadens parter att delta i utformningen och

genomförandet av politik på ett meningsfullt sätt. Bristfälligt engagemang från berörda parter och begränsad insyn inverkar på faktaunderlaget och kvaliteten i beslutsprocesserna. Detta leder till ofta återkommande och oförutsägbara ändringar av lagstiftningen och avskräcker från investeringar med högt mervärde.

- (20) Åtgärder har vidtagits för att förbättra skattesystemet ytterligare, men vissa problem kvarstår. Skattetrycket på arbete har minskat, men är fortfarande högt för låginkomsttagare. Sektorspecifika skatter och ett stort antal små skatter komplicerar skattesystemet och ökar efterlevnadskostnaderna, särskilt för mindre företag.
- (21) Hinder i form av regleringar och statlig inblandning på produktmarknader står i vägen för valet av effektiva företag och begränsar konkurrensen. Myndigheterna fortsätter att anförtro vissa tjänster till statligt ägda företag som skapats särskilt för de ändamålen. Vissa skraddarsydda lagar och åtgärder och tillfälliga undantag från konkurrensgranskning hindrar marknadens funktion och hämmar investeringar. Oförutsägbarhet när det gäller regelverket är ytterligare ett problem, särskilt inom detaljhandeln, som under de senaste åren har ställts inför många regeländringar. Lagstiftning som inför ett ytterligare särskilt tillstånd för ändringar av användning eller utformning av detaljhandelslokaler har införts under det senaste året. Regleringen av yrken är fortfarande restriktiv. Bristen på konkurrens inom dessa sektorer kan få negativ inverkan på innovation och effektivitet.
- (22) Kampen mot aggressiv skatteplanering är en förutsättning för att skattesystemen ska bli mer effektiva och rättvisa. Skattebetalarnas aggressiva skatteplanering mellan medlemsstaterna får spridningseffekter som kräver att EU-lagstiftningen kompletteras med samordnade nationella åtgärder. Trots att Ungern agerat mot aggressiv skatteplanering, uppvisar landet relativt höga in- och utflöden av kapital genom specialföretag, som är frikopplade från den reala ekonomin. Det faktum att ingen källskatt uppbärs för utdelningar, räntor och royalties från företag baserade i Ungern till utlandet (dvs. från personer bosatta i EU till personer bosatta i tredjeland) kan leda till att ingen skatt överhuvudtaget uppbärs för de här utbetalningarna, om de heller inte omfattas av skatt i det mottagande landet.
- (23) Programplaneringen för EU-medel för perioden 2021–2027 kan bidra till att åtgärda en del av de brister som identifierats i rekommendationerna, särskilt på de områden som anges i bilaga D till landsrapporten⁷. Ungern skulle på detta sätt bättre kunna utnyttja dessa medel på de identifierade områdena, med beaktande av regionala skillnader.
- (24) Kommissionen har inom ramen för 2019 års europeiska planeringstermin gjort en omfattande analys av Ungerns ekonomiska politik och redogjort för den i 2019 års landsrapport. Kommissionen har även bedömt konvergensprogrammet för 2019 och det nationella reformprogrammet för 2019 samt uppföljningen av de rekommendationer Ungern har fått tidigare år. Kommissionen har beaktat inte bara programmets relevans för hållbarheten i finanspolitiken och den socioekonomiska politiken i Ungern utan också att unionens 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 unionsnivå.
- (25) Mot bakgrund av denna bedömning har rådet granskat konvergensprogrammet för 2019, och dess yttrande⁸ återspeglas särskilt i rekommendation 1.

⁷ SWD(2019) 1016 final.

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

HÄRIGENOM REKOMMENDERAS Ungern att 2019 och 2020 vidta följande åtgärder:

1. Säkerställa efterlevnad av rådets rekommendation av den XX juni 2019 att korrigera den betydande avvikelserna från anpassningsbanan mot det medelfristiga budgetmålet.
2. Fortsätta att integrera de mest utsatta grupperna på arbetsmarknaden, särskilt genom kompetenshöjning samt förbättra det sociala biståndets och arbetslöshetsförmånernas tillräcklighet. Förbättra utbildningsresultaten och se till att mindre gynnade grupper, särskilt romer, i större utsträckning deltar i allmän utbildning av hög kvalitet. Förbättra hälsoresultaten genom att stödja förebyggande hälsovårdsåtgärder och stärka primärvården.
3. Inrikta den investeringsrelaterade ekonomiska politiken på forskning och innovation, koldioxidsnål energi och transport, infrastruktur för avfallshantering samt energi- och resurseffektivitet, med beaktande av regionala skillnader. Öka konkurrensen inom offentlig upphandling.
4. Stärka regelverket mot korruption, bland annat genom att förbättra lagföringen och tillgången till offentlig information samt stärka rättsväsendets oberoende. Förbättra kvaliteten på och insynen i beslutsprocessen genom verksam social dialog och samverkan med andra berörda parter samt genom reguljära, lämpliga konsekvensbedömningar. Fortsätta att förenkla skattesystemet och samtidigt stärka det mot risker för aggressiv skatteplanering. Öka konkurrensen och den rättsliga förutsägbarheten inom tjänstesektorn.

Utfärdad i Bryssel den

*På rådets vägnar
Ordförande*