



Brussel, 18.5.2016
COM(2016) 337 final

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2016 van Hongarije

en met een advies van de Raad over het convergentieprogramma 2016 van Hongarije

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2016 van Hongarije

en met een advies van de Raad over het convergentieprogramma 2016 van Hongarije

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 121, lid 2, en artikel 148, lid 4,

Gezien Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad van 7 juli 1997 over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid¹, en met name artikel 9, lid 2,

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie²,

Gezien de resoluties van het Europees Parlement³,

Gezien de conclusies van de Europese Raad,

Gezien het advies van het Comité voor de werkgelegenheid,

Gezien het advies van het Economisch en Financieel Comité,

Gezien het advies van het Comité voor sociale bescherming,

Gezien het advies van het Comité voor de economische politiek,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Op 26 november 2015 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan de jaarlijkse groeianalyse⁴ en daarmee de aanzet gegeven tot het Europees semester 2016 voor coördinatie van het economisch beleid. De prioriteiten van de jaarlijkse groeianalyse zijn op 17-18 maart 2016 door de Europese Raad bekrachtigd. Op 26 november 2015 heeft de Commissie op grond van Verordening (EU) nr. 1176/2011 ook het waarschuwingsmechanismeverslag⁵ aangenomen, waarin zij Hongarije heeft genoemd als een van de lidstaten die aan een diepgaande evaluatie zouden worden onderworpen.
- (2) Op 26 februari 2016 is het landverslag 2016 voor Hongarije⁶ gepubliceerd. Daarin werd de vooruitgang beoordeeld die Hongarije bij de uitvoering van de door de Raad op 14 juli 2015 vastgestelde landspecifieke aanbevelingen heeft gemaakt, alsmede de

¹ PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.

² COM(2016) 337 final.

³ P8_TA(2016)0058, P8_TA(2016)0059, en P8_TA(2016)0060.

⁴ COM(2015) 690 final.

⁵ COM(2015) 691 final.

⁶ SWD(2016) 85 final.

voortgang die Hongarije richting zijn nationale Europa 2020-doelstellingen heeft geboekt. Het bevatte ook de diepgaande evaluatie die op grond van artikel 5 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 is uitgevoerd. Op 8 maart 2016 heeft de Commissie de resultaten van de diepgaande evaluatie gepresenteerd⁷. Op basis van haar analyse concludeert de Commissie dat Hongarije niet met macro-economische onevenwichtigheden wordt geconfronteerd. Met name moet worden vermeld dat de grote behoeften aan het doorrollen van de buitenlandse schuld en het aandeel oninbare leningen weliswaar een punt van zorg blijven, maar dat de risico's in verband met interne en externe verplichtingen zijn verminderd.

- (3) Op 29 april 2016 heeft Hongarije zijn nationale hervormingsprogramma 2016 en zijn convergentieprogramma 2016 ingediend. Om met de onderlinge verbanden tussen beide programma's rekening te houden, zijn deze tegelijkertijd geëvalueerd.
- (4) De betrokken landspecifieke aanbevelingen zijn meegenomen in de programmering van de Europese structuur- en investeringsfondsen voor de periode 2014-2020. Op grond van artikel 23 van Verordening (EU) nr. 1303/2013 kan de Commissie een lidstaat verzoeken zijn partnerschapsovereenkomst en de desbetreffende programma's te herzien, en wijzigingen daarop voorstellen indien dit nodig is om de uitvoering van de betrokken aanbevelingen van de Raad te ondersteunen. De Commissie heeft nadere bijzonderheden over de toepassing van deze bepaling verstrekt in richtsnoeren inzake de toepassing van maatregelen om de doeltreffendheid van de Europese structuur- en investeringsfondsen te koppelen aan gezond economisch bestuur⁸.
- (5) Het convergentieprogramma geeft aan dat de gevolgen van de uitzonderlijke instroom van vluchtelingen voor de begroting aanzienlijk zijn, en een addendum waarvan op 6 mei kennis is gegeven, biedt voldoende bewijs van de aard en omvang van deze extra begrotingskosten. Volgens de beoordeling van de Commissie bedroegen de in aanmerking komende extra uitgaven 0,04 % van het bbp in 2015, en momenteel worden geen verdere meerkosten verwacht voor 2016. Op grond van de in artikel 5, lid 1, en artikel 6, lid 3, van Verordening (EU) nr. 1466/97 vastgestelde bepalingen mogen middelen worden uitgetrokken voor deze extra uitgaven, aangezien de instroom van vluchtelingen een buitengewone gebeurtenis is, de invloed op de openbare financiën van Hongarije aanzienlijk is en de houdbaarheid niet in het gedrang komt door toe te staan dat tijdelijk wordt afgeweken van het aanpassingstraject in de richting van de budgettaire middellangetermijndoelstelling. Daarom is de vereiste aanpassing in de richting van de budgettaire middellangetermijndoelstelling voor 2015 verlaagd, om rekening te houden met deze kosten. Ten aanzien van 2016 zal in het voorjaar van 2017 een uiteindelijke beoordeling worden gemaakt op basis van de door de Hongaarse autoriteiten meegedeelde waargenomen gegevens.
- (6) Hongarije valt momenteel onder het preventieve deel van het stabiliteits- en groeipact en is onderworpen aan de schuldregel. Volgens haar convergentieprogramma voor 2016 is de regering van plan het nominale tekort te laten oplopen tot 2,4 % van het bbp in 2017 en het daarna geleidelijk terug te brengen tot 1,2 % in 2020. De regering is van plan het structurele saldo geleidelijk te verbeteren om in 2019 de herziene budgettaire middellangetermijndoelstelling - een

⁷ COM(2016) 95 final.

⁸ COM(2014) 494 final.

tekort van 1,5 % van het bbp - te bereiken. Het herberekende⁹ structurele tekort zou hoger blijven dan de budgettaire middellangetermijndoelstelling. Volgens het convergentieprogramma zal de overheidsschuldquote naar verwachting in 2015 geleidelijk teruglopen tot 75,3 % en daarna verder dalen tot minder dan 67 % in 2020. Het macro-economische scenario dat aan deze begrotingsprojecties ten grondslag ligt, is tot 2017 grotendeels plausibel en wordt daarna steeds gunstiger. De maatregelen die nodig zijn om de geplande tekortstreefdoelen vanaf 2017 te ondersteunen zijn niet voldoende gespecificeerd, met name na 2017. Op basis van de voorjaarsprognose 2016 van de Commissie is er een groot risico dat aanzienlijk wordt afgeweken van de vereiste aanpassing in 2016 alsmede, bij ongewijzigd beleid, in 2016 en 2017 samen. Tegelijkertijd wordt verwacht dat Hongarije in 2016 en 2017 aan de schuldreductiebenchmark zal voldoen. Op basis van zijn beoordeling van het convergentieprogramma en rekening houdend met de voorjaarsprognose 2016 van de Commissie, is de Raad van mening dat er een risico bestaat dat Hongarije niet aan de bepalingen van het stabiliteits- en groeipact zal voldoen. Daarom zijn er in beide jaren verdere maatregelen nodig om naleving te garanderen.

- (7) De interne financiële onevenwichtigheden zijn gereduceerd en het banksysteem is minder kwetsbaar geworden, maar er blijven nog uitdagingen bestaan. Er is aanzienlijke vooruitgang geboekt bij het terugdringen van de schuld van de particuliere sector, die voorheen meestal in vreemde valuta luidde. De kredietverlening aan huishoudens vertoont tekenen van herstel, maar de kredietverlening aan bedrijven heeft nog verbetering. Het herstel van de winstgevendheid van de banksector heeft een aanvang genomen, dankzij het verbeterende economische klimaat en door een matiging van het eerdere beleid ten aanzien van belastingen op banken. Niettemin blijven de banken terughoudend met het verstrekken van leningen, ook al zijn zij zeer liquide en goed gekapitaliseerd. De belangrijkste resterende uitdaging voor banken is het verminderen van het nog steeds hoge aandeel oninbare leningen die het verstrekken van nieuwe leningen bemoeilijken en de winst onder druk zetten. De risico's in verband met voorwaardelijke verplichtingen, die samenhangen met het grotere aandeel van de staat in de banksector, zijn nog steeds hoog.
- (8) Ondanks recente verbeteringen op het gebied van fiscaal beleid en de belastingdiensten, blijft de afhankelijkheid van Hongarije van sectorspecifieke belastingen een belemmering voor investeringen. De selectieve opzet van deze belastingen veroorzaakt in alle sectoren verstoringen. De belastingheffing op kredietinstellingen is aanzienlijk verminderd en de progressieve retributietarieven voor keuringen in de levensmiddelensector zijn afgeschaft, maar verschillende andere sectorspecifieke belastingen worden gehandhaafd. De loonwag voor laagbetaalde werknemers is nog steeds hoog, met name voor die zonder kinderen. Dit kan negatieve gevolgen hebben voor hun inzetbaarheid op de arbeidsmarkt en kan ook een belemmering vormen voor investeringen. Er zijn stappen gezet om de belastingwag te verkleinen (onder andere een verlaging van het uniforme tarief van de inkomstenbelasting met een procentpunt en een verhoging van de belastingaftrek voor werknemers met twee kinderen). De maatregelen zijn echter onvoldoende doelgericht om een significant effect te hebben voor laagbetaalde werknemers. Er is ruimte om de belastingdruk te verschuiven van arbeid naar gebieden die de groei

⁹ Het door de Commissie op basis van de informatie van het convergentieprogramma en volgens de gemeenschappelijk overeengekomen methode herberekende structurele saldo.

minder verstoren. Er zijn verscheidene maatregelen genomen om de naleving te verbeteren en de nalevingskosten te beperken, hoewel deze hoog blijven. Ondanks de verbeteringen in de afgelopen jaren zijn er in Hongarije nog steeds problemen met de efficiëntie van de belastinginning. De Hongaarse regering heeft een diepgaande institutionele hervorming aangekondigd, die in 2016 zal worden gelanceerd en die is gericht op de efficiëntie van de belastingdienst.

- (9) Er is beperkte vooruitgang geboekt met de bevordering van concurrentie en transparantie bij overheidsaanbestedingen (bijvoorbeeld door de aanneming van de nieuwe wet inzake het plaatsen van overheidsopdrachten, ten aanzien waarvan nog moet worden beoordeeld of deze aan EU-wetgeving voldoen), terwijl onvoorspelbare veranderingen in de regelgeving en administratieve lasten particuliere ondernemingen en investeringen belemmeren. Uit het grote aantal gunningen van opdrachten via onderhandelingen zonder bekendmaking vooraf en het grote aantal gunningen van opdrachten met één enkele offerte blijkt dat bij overheidsopdrachten sprake is van een geringe mate van concurrentie. Een alomvattende strategie voor e-aanbesteding gericht op verbetering van de efficiency en de transparantie is nog niet tot stand gebracht en het risico op corruptie blijft groot. Het nieuwe nationale anticorruptie-actieprogramma 2015-2018 zou moeten worden gewijzigd om het doeltreffender te maken bij het voorkomen van corruptie in overheidsinstellingen en bij de toepassing van afschrikkende sancties. De regering heeft haar eerdere toezegging om de klokkenluiderswet uit 2013 te herzien, niet hernieuwd; die wet bood klokkenluiders namelijk geen passende bescherming tegen vergelding. De plannen van het genoemde actieprogramma om het vermogensaangiftesysteem te herzien, zijn onvoldoende ambitieus, en bij in 2015 aangenomen nieuwe wetswijzigingen zijn enkele nadere beperkingen op openbare toegang tot informatie geïntroduceerd. De regering heeft stappen ondernomen om de administratieve lasten te verminderen, maar de Hongaarse restrictieve regelgeving in de dienstensectoren en het onstabiele regelgevingskader blijven problematisch voor ondernemingen en scheppen dus onzekerheid voor investeerders. De bestaande beperkingen om een detailhandelszaak op te zetten en te exploiteren vormen een aanzienlijk obstakel om ondernemer te worden of om een zaak uit te breiden. De prijsstijgingen in de Hongaarse detailhandel zijn de op twee na hoogste in de EU en zijn de afgelopen tien jaar constant toegenomen, terwijl de allocatieve efficiëntie-index een van de laagste in de EU is.
- (10) Recente ontwikkelingen van de arbeidsmarkt in Hongarije zijn gunstig, aangezien de werkloosheid is gedaald tot het niveau van vóór de crisis. De werkgelegenheid in de particuliere sector trekt aan, maar ook de publieke regeling arbeidsvoorziening heeft bijgedragen tot een vermindering van de werkloosheid. De regeling vormt het belangrijkste element van actief arbeidsmarktbeleid in Hongarije. De begrotingskosten daarvan zijn de laatste vijf jaar meer dan verviervoudigd. De regeling lijkt echter niet toereikend te zijn om de herintegratie van de deelnemers in de vrije arbeidsmarkt te verbeteren. In de eerste helft van 2015 bedroeg het percentage succesvolle uitstroom uit de regeling naar een reguliere baan 13,1 %, maar zo'n 60 % van de deelnemers die in die periode vertrokken, kwamen binnen 180 dagen opnieuw in de regeling terug. Dit betekent dat de deelnemers aanzienlijk gevaar lopen in de regeling vast te blijven zitten; het gaat daarbij in het bijzonder om laaggeschoolden en mensen in achterstandsgebieden. Hoewel de regeling gericht is op langdurig werklozen, op laaggeschoolden en op werklozen die in achterstandsgebieden wonen, had in 2015 47 % van de deelnemers middelbaar of hoger onderwijs genoten. Het aandeel werklozen dat betrokken is bij openbare

werken, is ook aanzienlijk in regio's waar de arbeidsmarkt goed functioneert. De recente hervorming van de openbare dienst voor arbeidsvoorziening maakt deze waarschijnlijk minder doeltreffend. De administratieve complexiteit van de beheersregels (momenteel is de verantwoordelijkheid voor de openbare dienst voor arbeidsvoorziening verdeeld over vier departementen) kan een doeltreffende aansturing en een grotere resultaatgerichtheid aanzienlijk hinderen. De maximale duur van werkloosheidsuitkeringen (drie maanden) is de laagste in de EU en aanzienlijk korter dan de tijd die gemiddeld nodig is om een baan te vinden. De armoede-indicatoren zijn verbeterd, maar blijven hoog, vooral onder de meest achtergestelde groepen, met name Roma en kinderen. De toereikendheid en dekking van de sociale bijstand blijft een uitdaging, en recente hervormingen zouden de voorwaarden voor de toegang tot een aantal uitkeringen verder kunnen beperken.

- (11) De gemiddelde prestaties van Hongaarse leerlingen in basisvaardigheden lag in het OESO-programma voor internationale studentenbeoordeling (PISA) over 2012 onder het EU-gemiddelde, en het aantal slecht presterende leerlingen nam tussen 2009 en 2012 toe. De invloed van de sociaaleconomische achtergrond en de locatie van de school op de onderwijsprestaties is een van de sterkste in de EU. De selectiviteit van het onderwijsstelsel verdiept de prestatiekloof tussen leerlingen en studenten op verschillende schooltypen en die kloof wordt in de loop van de tijd dieper. Het gebrek aan gelijke toegang tot hoogwaardig regulier onderwijs is bijzonder acuut voor Roma. Met uitzondering van voor- en vroegschoolse educatie, waar in de voorbije jaren aanzienlijke vooruitgang is geboekt, blijven verschillen nog steeds groot tussen de aantallen Roma en niet-Roma die hun onderwijs afmaken, op alle onderwijsniveaus, d.w.z. basisschool, secundair en hoger onderwijs. Onder Roma blijft het aantal vroegtijdige schoolverlaters groot. Hongarije heeft een aantal maatregelen genomen om slechte schoolprestaties doeltreffender aan te pakken. Belangrijke details over de uitvoering van deze maatregelen zijn echter niet beschikbaar, waardoor het moeilijk is om het mogelijke effect ervan te beoordelen. Een systematische aanpak voor het bevorderen van inclusief regulier onderwijs moet nog worden ontwikkeld. Het aangekondigde uitvoeringsplan voor de strategie op het gebied van vroegtijdig schoolverlaten moet nog worden gepubliceerd. De overgang tussen de verschillende vormen en fasen van het onderwijs blijft moeilijk, en recente hervormingen in het beroepsonderwijs kunnen de overgangen verder belemmeren.
- (12) In de context van het Europees semester heeft de Commissie een brede analyse van het economische beleid van Hongarije verricht. Deze analyse is gepubliceerd in het landenverslag 2016. Voorts heeft de Commissie zowel het nationale hervormingsprogramma als het convergentieprogramma doorgelicht en onderzocht welk gevolg is gegeven aan de aanbevelingen die in eerdere jaren tot Hongarije zijn gericht. Daarbij heeft zij niet alleen gekeken naar de relevantie ervan voor een houdbaar budgettair en sociaaleconomisch beleid in Hongarije, maar is zij ook nagegaan of de EU-regels en -richtsnoeren in acht zijn genomen, gezien de noodzaak de algehele economische governance van de Europese Unie te versterken door middel van een inbreng op EU-niveau in toekomstige nationale besluiten. De aanbevelingen in het kader van het Europees semester worden in de onderstaande aanbevelingen 1 tot en met 3 weergegeven.

- (13) In het licht van deze beoordeling heeft de Raad het convergentieprogramma onderzocht. Zijn advies¹⁰ daarover is met name in de onderstaande aanbeveling 1 weergegeven,

BEVEELT AAN dat Hongarije in de periode 2016 en 2017 de volgende actie onderneemt:

1. Met het oog op een hoog risico op een significante afwijking, in 2016 een jaarlijkse budgettaire aanpassing van 0,3 % van het bbp in de richting van de budgettaire middellangetermijndoelstelling bereiken en in 2017 van 0,6 %, tenzij de middellangetermijnbegrotingsdoelstelling met een geringere inspanning kan worden nageleefd door de noodzakelijke structurele maatregelen te nemen.
2. Sectorspecifieke belastingen verder verlagen en de belastingwig voor laagbetaalde werknemers verlagen. De transparantie en de mededinging bij overheidsopdrachten versterken via elektronische aanbestedingen, bredere bekendmaking van overheidsopdrachten en een verdere verbetering van het corruptiebestrijdingskader. Het regelgevend kader in de diensten- en de detailhandelssector verbeteren door restrictieve regelgeving aan te pakken en voor voorspelbaarheid te zorgen.
3. De overgang van de publieke regeling arbeidsvoorziening naar de primaire arbeidsmarkt vergemakkelijken en andere actieve arbeidsmarktmaatregelen versterken. De efficiëntie en de dekking van de sociale bijstand en de werkloosheidsuitkeringen verbeteren. Maatregelen nemen om de onderwijsresultaten te verbeteren en om de participatie van kansarme groepen, met name Roma, aan regulier onderwijs voor iedereen te doen toenemen.

Gedaan te Brussel,

*Voor de Raad
De voorzitter*

¹⁰ Op grond van artikel 9, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad.