

AANBEVELING VAN DE RAAD**van 11 juli 2017****over het nationale hervormingsprogramma 2017 van Hongarije en met een advies van de Raad over het convergentieprogramma 2017 van Hongarije**

(2017/C 261/16)

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 beleid⁽¹⁾, en met name artikel 9, lid 2,

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie,

Gezien de resoluties van het Europees Parlement,

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 16 november 2016 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan de jaarlijkse groeianalyse en daarmee de aanzet gegeven tot het Europees Semester 2017 voor coördinatie van het economisch beleid. De prioriteiten van de jaarlijkse groeianalyse zijn op 9-10 maart 2017 door de Europese Raad bekrachtigd. Op 16 november 2016 heeft de Commissie op grond van Verordening (EU) nr. 1176/2011 van het Europees Parlement en de Raad⁽²⁾ ook het waarschuwingsmechanismeverslag aangenomen, waarin zij Hongarije niet heeft genoemd als een van de lidstaten die aan een diepgaande evaluatie zouden worden onderworpen.
- (2) Op 22 februari 2017 is het landverslag 2017 voor Hongarije gepubliceerd. Daarin werd de vooruitgang beoordeeld die Hongarije bij de tenuitvoerlegging van de op 12 juli 2016 door de Raad vastgestelde landspecifieke aanbevelingen heeft gemaakt, alsmede het gevolg dat is gegeven aan de landspecifieke aanbevelingen die in eerdere jaren werden goedgekeurd, en de vooruitgang die Hongarije in de richting van zijn nationale Europa 2020-doelstellingen heeft geboekt.
- (3) Op 2 mei 2017 heeft Hongarije zijn nationale hervormingsprogramma 2017 en zijn convergentieprogramma 2017 ingediend. Teneinde met de onderlinge verbanden tussen beide programma's rekening te houden, zijn deze tegelijkertijd geëvalueerd.
- (4) De relevante landspecifieke aanbevelingen zijn meegenomen in de programmering van de Europese structuur- en investeringsfondsen (ESI-fondsen) voor de periode 2014-2020. Op grond van artikel 23 van Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad⁽³⁾ kan de Commissie een lidstaat verzoeken zijn partnerschapsovereenkomst en de betrokken programma's te evalueren en wijzigingen voor te stellen, wanneer dit nodig is om de uitvoering van betrokken aanbevelingen van de Raad te ondersteunen. De Commissie heeft nadere gegevens verstrekt over de wijze waarop zij gebruik zal maken van die bepaling in richtsnoeren over de toepassing van de maatregelen die de doeltreffendheid van de ESI-fondsen koppelen aan gezond economisch bestuur.

⁽¹⁾ PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.

⁽²⁾ Verordening (EU) nr. 1176/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 betreffende de preventie en correctie van macro-economische onevenwichtigheden (PB L 306 van 23.11.2011, blz. 25).

⁽³⁾ Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 320).

- (5) Hongarije valt momenteel onder het preventieve deel van het stabiliteits- en groeipact en is onderworpen aan de schuldregel. In haar convergentieprogramma 2017 gaat de regering uit van een verslechtering van het nominale tekort van 1,8 % van het bbp in 2016 tot 2,4 % voor zowel 2017 als 2018, en vervolgens een geleidelijke verbetering tot 1,2 % van het bbp tegen 2021. De begrotingsdoelstelling op middellange termijn — een structureel tekort van 1,7 % van het bbp tot 2016 en na herziening 1,5 % van het bbp vanaf 2017 — zal volgens de plannen tegen 2020 worden bereikt. Op basis van het herberekende⁽¹⁾ structurele saldo zou de begrotingsdoelstelling op middellange termijn toch niet worden gehaald in het tijdsbestek van het programma. Volgens het convergentieprogramma zal de overheidsschuldquote naar verwachting geleidelijk afnemen tot ongeveer 61 % tegen eind 2021. Het macro-economische scenario dat aan die begrotingsprognoses ten grondslag ligt, is gunstig. Dit houdt risico's in voor de uitvoering van de tekortdoelstellingen.
- (6) Het convergentieprogramma 2017 geeft aan dat de uitzonderlijke instroom van vluchtelingen en veiligheidsmaatregelen in 2016 en 2017 een significante impact hebben op de begroting, en levert voldoende bewijs voor de omvang en de aard van die extra kosten voor de begroting. Volgens de Commissie bedroegen voor de uitzonderlijke instroom van vluchtelingen de in aanmerking komende extra uitgaven 0,04 % van het bbp in 2015 en zijn er in 2016 geen extra in aanmerking komende uitgaven in verband met de instroom van vluchtelingen. De in aanmerking komende extra uitgaven voor maatregelen in verband met veiligheid in 2016 bedroegen 0,04 % van het bbp. In 2017 wordt geen verdere stijging van de uitgaven verwacht wegens de uitzonderlijke instroom van vluchtelingen en de bijkomende budgettaire impact van de maatregelen in verband met veiligheid wordt momenteel op 0,14 % van het bbp geraamd. Op grond van de bepalingen van artikel 5, lid 1, en artikel 6, lid 3, van Verordening (EG) nr. 1466/97 kunnen deze extra uitgaven worden toegestaan, voor zover de instroom van vluchtelingen alsook de ernst van de terreurdreiging ongewone gebeurtenissen zijn, de gevolgen ervan voor de overheidsfinanciën van Hongarije aanzienlijk zijn en de houdbaarheid van de overheidsfinanciën niet in gevaar zou worden gebracht wanneer een tijdelijke afwijking van het aanpassingstraject in de richting van de begrotingsdoelstelling op middellange termijn wordt toegestaan. Daarom is de vereiste aanpassing in de richting van de begrotingsdoelstelling op middellange termijn voor 2016 naar beneden bijgesteld om rekening te houden met de extra kosten in verband met veiligheid. Wat 2017 betreft, zal in het voorjaar van 2018 een definitieve beoordeling, met inbegrip van de in aanmerking komende bedragen, worden gemaakt op grond van de waargenomen gegevens die de Hongaarse autoriteiten zullen verstrekken.
- (7) Op 12 juli 2016 heeft de Raad Hongarije aanbevolen in 2017 een jaarlijkse budgettaire aanpassing in de richting van de begrotingsdoelstelling op middellange termijn te realiseren van 0,6 % van het bbp. Op basis van de voorjaarsprognoses 2017 van de Commissie bestaat het risico dat in 2017 significant zal worden afgeweken van die vereiste.
- (8) In 2018 wordt verwacht dat Hongarije, in het licht van zijn begrotingssituatie en met name van zijn schuldniveau, verder zal opschuiven in de richting van zijn budgettaire middellangetermijndoelstelling van een structureel tekort van 1,5 % van het bbp. Volgens de in het kader van het stabiliteits- en groeipact gezamenlijk overeengekomen aanpassingsmatrix mag het nominale groeipercentage van de netto primaire overheidsuitgaven⁽²⁾ in 2018 daartoe niet meer dan 2,8 % bedragen. Dat zou overeenkomen met een structurele aanpassing van 1,0 % van het bbp. Bij ongewijzigd beleid bestaat het gevaar dat in 2018 significant zal worden afgeweken van dat vereiste. Tegelijk is de verwachting dat Hongarije in 2017 en 2018 de schuldregel zal naleven. Al met al is de Raad van oordeel dat verdere maatregelen nodig zullen zijn vanaf 2017 om aan de bepalingen van het stabiliteits- en groeipact te voldoen. Op grond van Verordening (EG) nr. 1466/97 moet bij de beoordeling van de begrotingsplannen en -resultaten echter rekening worden gehouden met de begrotingsbalans van de lidstaat in het licht van de conjuncturele omstandigheden. Zoals wordt herhaald in de mededeling van de Commissie bij deze landspecifieke aanbevelingen, moet bij de beoordeling van de begrotingsresultaten 2018 naar behoren rekening worden gehouden met de doelstelling om tot een begrotingskoers te komen die bijdraagt aan zowel het versterken van het huidige herstel als aan het waarborgen van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën van Hongarije. In die context neemt de Raad er akte van dat de Commissie voornemens is een algemene evaluatie in overeenstemming met Verordening (EG) nr. 1466/97 uit te voeren, in het bijzonder in het licht van de conjuncturele situatie van Hongarije.
- (9) Het concurrentievermogen en de potentiële groei van Hongarije worden belemmerd door lage particuliere investeringen en lage productiviteit. De factoren die een negatieve invloed hebben op het ondernemingsklimaat en bedrijfsinvesteringen, hebben te maken met zwakke punten in de werking en het bestuur van de instellingen. Frequente wijzigingen in het regelgevings- en belastingklimaat behoren tot de grootste obstakels voor het bedrijfsleven in Hongarije en gaan gepaard met onvoldoende deelname van belanghebbenden en empirisch

⁽¹⁾ Het door de Commissie op basis van de informatie van het convergentieprogramma en volgens de gemeenschappelijk overeengekomen methode herberekende structurele saldo.

⁽²⁾ De netto-overheidsuitgaven omvatten de totale overheidsuitgaven zonder rekening te houden met rente-uitgaven, uitgaven in het kader van programma's van de Unie die volledig met inkomsten uit fondsen van de Unie worden gefinancierd en niet-discretionaire veranderingen in de uitgaven voor werkloosheidsuitkeringen. Nationaal gefinancierde bruto-investeringen in vaste activa zijn gespreid over een periode van vier jaar. Discretionaire inkomstenmaatregelen of bij wet geregelde inkomstenstijgingen zijn meegerekend. Eenmalige maatregelen aan zowel de inkomsten- als de uitgavenzijde worden uitgevlakt.

onderbouwde beleidsvorming. Belemmerende regelgeving met betrekking tot diensten leidt over het algemeen tot een beperking van de marktdynamiek en remt investeringen af. Restrictieve regelgeving, ook in de detailhandel, beperkt de concurrentie in de dienstensector en weegt op het ondernemingsklimaat.

- (10) De totale belastingquote van Hongarije blijft ruim boven die van andere landen in de regio en het belastingstelsel staat nog steeds voor uitdagingen. De regering heeft in 2017 de socialezekerheidsbijdragen van de werkgevers met 5 procentpunten verlaagd, en voor 2018 is een verdere verlaging met 2 procentpunten gepland. De belastingwig is door deze maatregel aanzienlijk verminderd voor mensen met een laag inkomen, maar blijft groot. Dat is met name het geval bij mensen met een laag inkomen zonder kinderen, voor wie de belastingwig nog steeds een van de grootste van de Unie is. Het belastingstelsel blijft complex. Ondanks de dalende trend sinds 2013 maken sectorspecifieke belastingen — waarvan sommige nog steeds een bijzonder verstoring effect hebben — het belastingstelsel ingewikkeld en verzwakken ze het vertrouwen van investeerders. De complexiteit en de onzekerheid van het belastingstelsel, in combinatie met de aanzienlijke nalevingskosten en administratieve lasten, wegen nog steeds op het investeerdersvertrouwen in Hongarije.
- (11) Zwakke punten in de werking van de instellingen wegen op het ondernemingsklimaat en beperken het groeipotentieel van de economie. Ondanks recente verbeteringen en de wijziging van de aanbestedingswet zijn slechts beperkte vorderingen gemaakt om de transparantie en de concurrentie bij overheidsopdrachten te versterken. De huidige strategie voor elektronische aanbestedingen is een goede basis om de transparantie te versterken, maar er moet toezicht worden gehouden op de tenuitvoerlegging ervan en op de effecten daarvan op de efficiëntie en de transparantie. Het risico op corruptie blijft hoog en heeft een negatieve invloed op het ondernemingsklimaat; de maatregelen om dit probleem aan te pakken vertonen ernstige lacunes. Hongarije heeft ook achterstand bij de uitvoering van zijn strategie voor elektronische aanbestedingen. Dit vertraagt de tijdige invoering van elektronische aanbestedingen in Hongarije, die van cruciaal belang is om de transparantie en de concurrentie te versterken.
- (12) De situatie in de dienstensector, met inbegrip van de detailhandel, blijft in Hongarije bijzonder uitdagend. In het afgelopen jaar bleef de regering ingrijpen in markten die vroeger openstonden voor concurrentie, en heeft zij strengere voorschriften ingevoerd voor diensten op het gebied van passagiersvervoer door onafhankelijke dispatchcentrales. De regering heeft geen wezenlijke stappen gezet om het regelgevingskader te verlichten voor de dienstensector, met name wat betreft de detailhandel, openbare diensten voor afvalbeheer, uitgave en distributie van schoolboeken, of systemen voor mobiele betalingen. In de detailhandel ontbreken duidelijke richtsnoeren voor de verlening van vergunningen voor het openen van winkels van meer dan 400 m². Dit verergert het gebrek aan transparantie en voorspelbaarheid in de sector. Het voortbestaan van belemmerende regelgeving met betrekking tot diensten, ook in de detailhandel, beperkt de marktdynamiek en remt investeringen af, en zorgt bovendien voor onzekerheid bij investeerders, vooral bij internationale investeerders.
- (13) Om het concurrentievermogen en de potentiële groei van Hongarije op middellange termijn te versterken, zal een cruciale rol weggelegd zijn voor hervormingen ter bevordering van investeringen in menselijk kapitaal, en met name in onderwijs en gezondheidszorg, en voor de verdere verbetering van de werking van de arbeidsmarkt. Ook meer sociale rechtvaardigheid zal essentieel zijn om tot een meer inclusieve groei te komen.
- (14) Qua aanleren van basisvaardigheden blijven de prestaties naar internationale normen zwak. Uit de enquête over onderwijsstelsels van 2015 in het kader van het OESO-programma voor internationale studentenbeoordeling (Programme for International Student Assessment — PISA) blijkt een aanzienlijke verslechtering van de resultaten, en het effect van de sociaaleconomische achtergrond van leerlingen op de onderwijsresultaten behoort tot de grootste van de Unie. Het effect van het schooltype op de onderwijsresultaten is bijzonder groot. Het verminderen van het aantal lesuren voor wetenschappelijke vakken in scholen voor beroepsonderwijs sinds 2016 zal waarschijnlijk de achterstand van Hongarije op het gebied van wetenschappelijke vaardigheden nog vergroten. Het aandeel voortijdige schoolverlaters stagneert al vijf jaar en blijft hoog, met name onder Roma. De verdeling van kansarme leerlingen over de scholen is ongelijk en Roma-kinderen gaan steeds meer naar scholen en lessen waar Roma in de meerderheid zijn. Er bestaan maatregelen ter ondersteuning van de lerarenopleiding, vroegschoolsonderwijs en schoolprestaties, en ter bestrijding van voortijdig schoolverlaten onder Roma. Hoewel er maatregelen zijn genomen om segregatie aan te pakken, zijn deze niet voldoende uitgebreid en systeemgericht om het probleem het hoofd te bieden. Het aantal studenten dat tertiair onderwijs wil aanvatten en dat naar behoren afmaakt, is niet in verhouding met de toenemende vraag naar hoogopgeleide werknemers. Door de wijziging van de wet op het hoger onderwijs, die in 2017 is aangenomen, kan de situatie nog verder verslechteren.
- (15) De arbeidsmarkt heeft zich de afgelopen jaren gunstig ontwikkeld, en de werkloosheid is gedaald tot het niveau van vóór de crisis. De werkgelegenheid heeft een historisch hoog niveau bereikt dankzij nieuwe banen in de particuliere sector en het programma voor gemeenschapswerk, dat met meer dan 200 000 deelnemers nog steeds de belangrijkste actieve arbeidsmarktmaatregel in Hongarije is. In de afgelopen jaren is een reeks maatregelen getroffen om de overgang van gemeenschapswerk naar de primaire arbeidsmarkt te vergemakkelijken. Toch is het programma

nog steeds onvoldoende doelgericht en lukt het slechts in beperkte mate om de deelnemers opnieuw in de open arbeidsmarkt te integreren. Tegelijkertijd hebben bepaalde sectoren te kampen met een toenemend tekort aan arbeidskrachten. Andere actieve arbeidsmarktmaatregelen worden versterkt, deels met steun uit de Uniefondsen, maar om de overgang naar de primaire arbeidsmarkt doeltreffend te bevorderen, zijn verdere inspanningen nodig. Het systeem om werklozen in categorieën in te delen is operationeel, maar werkt nog niet volledig. Het verschil in arbeidsparticipatie tussen mannen en vrouwen is in de afgelopen jaren toegenomen en de effecten van het ouderschap op de arbeidsparticipatie van vrouwen behoren tot de grootste in de Unie. De arbeidsparticipatie wordt belemmerd door de relatief zwakke gezondheidstoestand van de bevolking en de ongelijke toegang tot gezondheidszorg. De deelname van de sociale partners aan de beleidsvorming is beperkt.

- (16) Sommige armoede-indicatoren zijn weer gedaald tot het niveau van vóór de crisis, maar blijven boven het gemiddelde van de Unie. Hoewel er een daling is, blijft de armoede bij kinderen en bij Roma bijzonder hoog. Een aanzienlijk aandeel van de werkende Roma zit in het programma voor gemeenschapswerk. Hun effectieve integratie in de open arbeidsmarkt blijft tot dusver beperkt.
- (17) De efficiëntie en de dekking van de sociale bijstand en de werkloosheidsuitkeringen zijn beperkt. De duur van werkloosheidsuitkeringen is met drie maanden nog steeds de laagste in de Unie, en is korter dan de tijd die een werkzoekende gemiddeld nodig heeft om een baan te vinden. De hervorming van de sociale bijstand in 2015 heeft het uitkeringsstelsel gestroomlijnd, maar lijkt de behoeftigen geen uniforme en passende minimale levensstandaard te waarborgen. Wat betreft de bijstand die door de gemeenten wordt verstrekt, is er veel discretionaire ruimte om de criteria en de hoogte van de uitkeringen te bepalen, wat voor de begunstigden onzekerheid creëert. De uitkering voor het minimuminkomen blijft bevroren op een laag niveau, maar de Hongaarse autoriteiten plannen een geleidelijke verhoging van de gerichte uitkeringen in de komende jaren. Drie van die uitkeringen zijn al in 2017 lichtjes opgetrokken. Aanvullende gerichte maatregelen zouden bijdragen tot het verlichten van de materiële ontbering van de meest kansarme groepen, met name kinderen en Roma.
- (18) In de context van het Europees Semester 2017 heeft de Commissie een brede analyse van het economische beleid van Hongarije verricht. Die analyse is gepubliceerd in het landverslag 2017. Voorts heeft de Commissie zowel het convergentieprogramma 2017 als het nationale hervormingsprogramma 2017 doorgelicht en onderzocht welk gevolg is gegeven aan de aanbevelingen die in de voorgaande jaren tot Hongarije zijn gericht. Daarbij heeft zij niet alleen gekeken naar de relevantie ervan voor een houdbaar begrotings- en sociaaleconomisch beleid in Hongarije, maar is zij ook nagegaan of de Unieregels en -richtsnoeren in acht zijn genomen, gezien de noodzaak de algehele economische governance van de Unie te versterken door middel van een inbreng op Unieniveau in toekomstige nationale besluiten.
- (19) In het licht van deze beoordeling heeft de Raad het convergentieprogramma 2017 onderzocht en zijn advies ⁽¹⁾ daarover is met name in onderstaande aanbeveling 1 weergegeven,

BEVEELT AAN dat Hongarije in 2017 en 2018 de volgende actie onderneemt:

1. Een aanzienlijke begrotingsinspanning leveren in 2018 overeenkomstig de vereisten van het preventieve deel van het stabiliteits- en groeipact, waarbij rekening wordt gehouden met de noodzaak van het versterken van het huidige herstel en van het waarborgen van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën van Hongarije.
2. De vermindering van de belastingwig voor mensen met een laag inkomen afronden en de structuur van de belastingen vereenvoudigen, met name door de meest versturende sectorspecifieke belastingen te verminderen. De transparantie en de concurrentie bij overheidsopdrachten versterken door een breed en efficiënt systeem voor elektronische aanbestedingen te implementeren, en het corruptiebestrijdingskader versterken. De voorspelbaarheid van de regelgeving, de transparantie en de concurrentie versterken, met name in de dienstensector en meer bepaald in de detailhandel.
3. Het programma voor gemeenschapswerk beter afstemmen op diegenen die het verst van de arbeidsmarkt afstaan, en effectieve ondersteuning bieden aan werkzoekenden om de overgang naar de arbeidsmarkt te vergemakkelijken, mede door actieve arbeidsmarktmaatregelen te versterken. 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. De toereikendheid en de dekking van de sociale bijstand en de duur van de werkloosheidsuitkeringen verbeteren.

Gedaan te Brussel, 11 juli 2017.

Voor de Raad

De voorzitter

T. TÖNISTE

⁽¹⁾ Op grond van artikel 9, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1466/97.