

AANBEVELING VAN DE RAAD**van 13 juli 2018****over het nationale hervormingsprogramma 2018 van Hongarije en met een advies van de Raad over het convergentieprogramma 2018 van Hongarije**

(2018/C 320/16)

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 22 november 2017 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan de jaarlijkse groeianalyse en daarmee de aanzet gegeven tot het Europees Semester 2018 voor coördinatie van het economisch beleid. Er werd terdege rekening gehouden met de Europese pijler van sociale rechten, die op 17 november 2017 door het Europees Parlement, de Raad en de Commissie is afgekondigd. De prioriteiten van de jaarlijkse groeianalyse zijn op 22 maart 2018 door de Europese Raad bekrachtigd. Op 22 november 2017 heeft de Commissie op grond van Verordening (EU) nr. 1176/2011 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 7 maart 2018 is het landverslag 2018 voor Hongarije gepubliceerd. Daarin werd beoordeeld welke vooruitgang Hongarije heeft gemaakt bij de uitvoering van de door de Raad op 11 juli 2017 ⁽²⁾ vastgestelde landspecifieke aanbevelingen, welk gevolg is gegeven aan de aanbevelingen van de voorgaande jaren, en welke vooruitgang Hongarije heeft geboekt naar zijn nationale Europa 2020-doelstellingen.
- (3) Op 30 april 2018 heeft Hongarije zijn nationale hervormingsprogramma 2018 en zijn convergentieprogramma 2018 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 voor 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 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 in richtsnoeren met betrekking tot de toepassing van de maatregelen die de effectiviteit van de ESI-fondsen koppelen aan gezonde economische governance, nader aangegeven hoe zij van die bepaling gebruik zal maken.

⁽¹⁾ PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.⁽²⁾ PB C 261 van 9.8.2017, blz. 1.⁽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 plattelandontwikkeling 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 2018 gaat de regering uit van een verslechtering van het nominale tekort van 2,0 % van het bbp in 2017 tot 2,4 % in 2018, en vervolgens een geleidelijke verbetering tot 0,5 % van het bbp in 2022. De begrotingsdoelstelling op middellange termijn — een structureel tekort van 1,5 % van het bbp — wordt naar verwachting tegen 2020 bereikt. Op basis van het herberekende structurele saldo ⁽¹⁾ zou de begrotingsdoelstelling op middellange termijn in 2022 worden gehaald. Volgens het convergentieprogramma zal de overheidsschuldquote naar verwachting geleidelijk afnemen tot net geen 60 % eind 2022. Het macro-economische scenario dat aan die begrotingsprognoses ten grondslag ligt, is gunstig. Dit houdt aanzienlijke risico's in voor de uitvoering van de tekortdoelstellingen.
- (6) Het convergentieprogramma 2018 geeft aan dat de veiligheidsmaatregelen in 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. De in aanmerking komende extra uitgaven in 2017 bedroegen volgens de Commissie 0,17 % van het bbp voor veiligheidsmaatregelen. 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 ernst van de terreurdreiging een ongevoel is, 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 2017 naar beneden bijgesteld om rekening te houden met deze extra kosten.
- (7) Op 12 juli 2016 heeft de Raad Hongarije aanbevolen in 2017 een jaarlijkse begrotingsaanpassing van 0,6 % van het bbp in de richting van de begrotingsdoelstelling op middellange termijn te bereiken, tenzij de begrotingsdoelstelling op middellange termijn met een kleinere inspanning wordt gehaald. Op basis van de resultaten van 2017 bleek Hongarije significant van het aanpassingstraject in de richting van de begrotingsdoelstelling op middellange termijn af te wijken. Overeenkomstig artikel 121, lid 4, VWEU en artikel 10, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1466/97 heeft de Commissie Hongarije op 23 mei 2018 gewaarschuwd dat in 2017 een significante afwijking van het aanpassingstraject in de richting van de begrotingsdoelstelling op middellange termijn is vastgesteld. Op 22 juni 2018 heeft de Raad Hongarije een volgende aanbeveling gedaan ⁽²⁾ waarin wordt bevestigd dat Hongarije de nodige maatregelen moet nemen om ervoor te zorgen dat de nominale groei van de netto primaire overheidsuitgaven ⁽³⁾ in 2018 niet meer dan 2,8 % bedraagt, hetgeen overeenstemt met een jaarlijkse structurele aanpassing van 1 % van het bbp. Op basis van de voorjaarsprognoses 2018 van de Commissie bestaat het risico dat van de aanbevolen aanpassing zal worden afgeweken.
- (8) Voor 2019 zou, aangezien de overheidsschuldquote van Hongarije meer dan 60 % van het bbp bedraagt en de verwachte outputgap 2,3 %, de nominale groei van de netto primaire overheidsuitgaven op niet meer dan 3,9 % moeten uitkomen, in overeenstemming met de structurele aanpassing van 0,75 % van het bbp die resulteert uit de gezamenlijk overeengekomen aanpassingsmatrix van vereisten in het kader van het stabiliteits- en groeipact. Op basis van de voorjaarsprognoses 2018 van de Commissie bestaat het risico dat in 2019 significant van die aanbevolen aanpassing zal worden afgeweken. Over het geheel genomen is de Raad van oordeel dat vanaf 2018 belangrijke verdere maatregelen nodig zullen zijn om te voldoen aan de bepalingen van het stabiliteits- en groeipact, in het licht van fel verslechterende budgettaire vooruitzichten, overeenkomstig de aanbeveling aan Hongarije van 22 juni 2018 met het oog op de correctie van de vastgestelde significante afwijking van het aanpassingstraject in de richting van de middellangetermijndoelstelling voor de begroting.
- (9) De totale arbeidsparticipatie is significant verbeterd en de gunstige economische trend biedt de mogelijkheid om met name werklozen opnieuw in de arbeidsmarkt te integreren. Het verschil in arbeidsparticipatie tussen mannen en vrouwen is groot, vooral in de leeftijdscategorie van 25 tot 39 jaar, wat gedeeltelijk kan worden verklaard door een beperkte beschikbaarheid van kinderopvang van goede kwaliteit. De deelname van kinderen jonger dan drie jaar aan kinderopvang ligt ruim onder het niveau van de Barcelanadoelstelling en het Uniegemiddelde. Hoewel het programma voor gemeenschapswerk de belangrijkste arbeidsmarktmaatregel blijft, is het een positieve ontwikkeling dat het aantal deelnemers daaraan significant gedaald is. Toch blijft het programma onvoldoende doelgericht en getuigt van de situatie van de arbeidsmarkt lukt het slechts in beperkte mate om de deelnemers opnieuw in de open arbeidsmarkt te integreren. Actieve arbeidsmarktmaatregelen die meer gericht zijn op bijscholing en omscholing zijn weinig ontwikkeld.
- (10) Het percentage mensen dat het risico loopt op armoede of sociale uitsluiting is in 2016 gedaald tot 26,3 % maar blijft boven het Uniegemiddelde. Kinderen zijn over het algemeen meer blootgesteld aan armoede dan andere leeftijdsgroepen. Het niveau van de uitkering voor het minimuminkomen ligt lager dan 50 % van de armoededrempel voor één enkel huishouden, en behoort daarmee tot de laagste in de EU. De toereikendheid van de

⁽¹⁾ Het conjunctuurgezuiverde begrotingssaldo, ongerekend eenmalige en tijdelijke maatregelen, dat de Commissie aan de hand van de gezamenlijk overeengekomen methode heeft herberekend.

⁽²⁾ Aanbeveling van de Raad van 22 juni 2018 met het oog op de correctie van de vastgestelde significante afwijking van het aanpassingstraject in de richting van de middellangetermijndoelstelling voor de begroting in Hongarije (PB C 223 van 27.6.2018, blz. 1).

⁽³⁾ 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 worden gespreid over een periode van vier jaar. Er wordt rekening gehouden met discretionaire inkomstenmaatregelen of bij wet verplicht gestelde inkomstenstijgingen. Eenmalige maatregelen aan zowel de inkomsten- als de uitgavenzijde worden uitgevlakt.

werkloosheidsuitkeringen is zeer laag: de maximale duur van drie maanden is de kortste in de EU en komt overeen met ongeveer een kwart van de tijd die werkzoekenden gemiddeld nodig hebben om een baan te vinden. Bovendien behoren de betalingen tot de laagste in de EU.

- (11) De structuren en processen voor sociaal overleg blijven in Hongarije onvoldoende ontwikkeld en laten de sociale partners niet toe zinvol bij te dragen aan de vormgeving en de uitvoering van het beleid. De zwakke deelname van belanghebbenden en de beperkte transparantie hebben gevolgen voor de empirische onderbouwing en de kwaliteit van de beleidsvorming, waardoor onzekerheid ontstaat bij de investeerders en de convergentie vertraagt.
- (12) Er zijn maatregelen uitgevoerd om het belastingstelsel te verbeteren, maar sommige problemen blijven voortbestaan. Hoewel de belastingwig op arbeid verkleint, met name bij de lage-inkomensgroepen, blijft zij in vergelijking met de Unie groot. Het belastingstelsel, dat in het algemeen ingewikkeld is, en het voortbestaan van versturende sectorspecifieke belastingen vormen samen een zwak punt. Maatregelen tegen agressieve planningsstrategieën van de belastingbetalers zijn van essentieel belang om concurrentievervalsingen tussen ondernemingen te voorkomen, voor een eerlijke behandeling van de belastingbetalers te zorgen en de overheidsfinanciën te vrijwaren. De overloopeffecten van agressieve planningsstrategieën van de belastingbetalers tussen de lidstaten vereisen een gecoördineerd optreden van het nationale beleid ter aanvulling van de Uniewetgeving. Hongarije kent relatief hoge kapitaalinstromen en -uitstromen via Special Purpose Entities die losstaan van de reële economie. De afwezigheid van bronbelasting op uitgaande (d.w.z. van inwoners van de Unie aan inwoners van derde landen) dividend-, rente- en royaltybetalingen door in Hongarije gebaseerde bedrijven kan ertoe leiden dat over die betalingen in het geheel geen belasting wordt geheven indien daarover in de ontvangende jurisdictie evenmin belasting verschuldigd is. De Commissie neemt er nota van dat Hongarije erkent dat uitgaande betalingen tot agressieve fiscale planning kunnen leiden indien zij verkeerd worden gebruikt. Op basis van recente contacten zal de Commissie haar constructieve dialoog over de strijd tegen agressieve planningsstrategieën van belastingbetalers voortzetten.
- (13) Belemmerende regelgeving met betrekking tot diensten, en met name in de detailhandel, heeft een ongunstige invloed op de prestaties van de sector en belemmeren de doeltreffende nieuwe toewijzing van middelen, de productiviteit en de innovatie. Er bestaat een aanhoudende tendens om bepaalde diensten toe te vertrouwen aan speciaal daartoe opgerichte staatsbedrijven, wat ten kosten gaat van de open mededinging. Een volgend probleem is de onvoorspelbaarheid van het rechtskader, met name in de detailhandel, die in de afgelopen jaren met frequente wijzigingen van de regelgeving te kampen had. Aangezien de voorgestelde regelgeving vaak wordt toegesneden op omzet of verkoopsooppervlakte, treft zij vooral buitenlandse ketens. Dit veroorzaakt onzekerheid bij de exploitanten en kan een ontradend effect hebben voor investeringen. Er is behoefte aan een stabiel regelgevingsklimaat dat de mededinging bevordert. In Hongarije blijft de restrictieve regulering van beroepen hoog, met name voor sleutelberoepen bijvoorbeeld op het gebied van boekhoudkundige en juridische diensten.
- (14) Er blijft bezorgdheid bestaan over het voorkomen en bestrijden van corruptie. Volgens verschillende indicatoren is de blootstelling van Hongarije aan corruptie in de afgelopen jaren toegenomen en de risico's van corruptie kunnen het groeipotentieel van het land ongunstig beïnvloeden. De werking van het openbaar ministerie is van essentieel belang voor de bestrijding van corruptie en het witwassen van geld. Hoewel maatregelen tegen corruptie op laag niveau met enig succes lijken te zijn toegepast, wordt er te weinig aandacht besteed aan het opstarten van onderzoeken naar gevallen van corruptie op hoog niveau. Voorts belemmeren de beperkte transparantie en de beperkingen op de toegang tot informatie de maatregelen voor het bestrijden van corruptie. Met betrekking tot openbare aanbestedingen zijn belangrijke stappen gezet, maar er is nog ruimte voor verdere verbetering van de transparantie en de mededinging in aanbestedingsprocedures. Dat zou kunnen worden verwezenlijkt door onder meer de gegevens uit het systeem voor elektronische aanbestedingen voor het publiek toegankelijk te maken.
- (15) De onderwijsresultaten voor basisvaardigheden liggen significant onder het Uniegemiddelde, met name voor kinderen met een kansarme sociaal-economische achtergrond. Leerlingen worden vroeg naar verschillende schooltypes gestuurd, wat leidt tot een grote kloof in de onderwijsresultaten en arbeidstrajecten. Kansarme kinderen, met inbegrip van Romakinderen, worden doorgaans geconcentreerd in middelbare scholen voor beroepsonderwijs waar het niveau van de basisvaardigheden lager ligt en het uitvalpercentage hoger is, en mensen die deze scholen verlaten krijgen gemiddeld lagere lonen. Het percentage voortijdige schoolverlaters is gestegen tot gemiddeld 12,4 %, en is vooral hoog bij Romakinderen. Deze uitdagingen doen zich vooral gevoelen in de context van kwaliteitsvol en inclusief onderwijs. Het slinkende aantal inschrijvingen en de hoge uitval in het tertiair onderwijs zal het percentage afgestudeerden verder beperken in tijden waarin de vraag naar hoogopgeleide werknemers stijgt.
- (16) Ondanks de inspanningen die reeds worden geleverd ter verbetering van de volksgezondheid, blijven de zwakke gezondheidsresultaten, die nog worden verergerd door een ongezonde levensstijl, een ongunstig effect op het menselijk kapitaal hebben. Het lage niveau van de uitgaven in de gezondheidszorg, in combinatie met een ondoeltreffende toewijzing van middelen, beperkt de doeltreffendheid van het Hongaarse gezondheidszorgstelsel. Samen met de grote afhankelijkheid van eigen bijdragen heeft dit ongunstige gevolgen voor de gelijkheid om tijdig toegang te krijgen tot betaalbare, preventieve en curatieve gezondheidszorg van goede kwaliteit. Het tekort aan werknemers in de gezondheidszorg vormt eveneens een belemmering voor de toegang tot gezondheidszorg, hoewel recente loonsverhogingen dit probleem verlicht hebben. De lopende hervormingsinspanningen zijn

gericht op het terugdringen van overmatig gebruik van ziekenhuisdiensten, dat voornamelijk wordt veroorzaakt door het feit dat de eerstelijnszorgverstrekkers over onvoldoende uitrusting beschikken om als doeltreffende poortwachters te fungeren. Een verdere rationalisering van het gebruik van ziekenhuisfaciliteiten, in combinatie met gerichte investeringen om de eerstelijnszorg te versterken, zou het mogelijk maken de ongelijkheid op het gebied van toegang tot zorg te verminderen, efficiëntiewinsten te genereren en de gezondheidsresultaten daadwerkelijk te verbeteren.

- (17) In de context van het Europees Semester 2018 heeft de Commissie een brede analyse van het economische beleid van Hongarije verricht. Die analyse is gepubliceerd in het landverslag 2018. Voorts heeft de Commissie zowel het convergentieprogramma 2018 als het nationale hervormingsprogramma 2018 doorgelicht en onderzocht welk gevolg is gegeven aan de aanbevelingen die in de voorgaande jaren tot Hongarije zijn gericht. Daarbij heeft de Commissie niet alleen gekeken naar de relevantie ervan voor een houdbaar begrotings- en sociaal-economisch beleid in Hongarije, maar is zij ook nagegaan in hoeverre 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.
- (18) In het licht van deze beoordeling heeft de Raad het convergentieprogramma 2018 onderzocht en zijn advies daarover ⁽¹⁾ is met name in de onderstaande aanbeveling 1 weergegeven,

BEVEELT AAN dat Hongarije in 2018 en 2019 de volgende actie onderneemt:

1. In 2018 de naleving van de aanbeveling van de Raad van 22 juni 2018 verzekeren met het oog op de correctie van de significante afwijking van het aanpassingstraject in de richting van de middellangetermijndoelstelling voor de begroting. In 2019 ervoor zorgen dat de nominale groei van de netto primaire overheidsuitgaven niet meer dan 3,9 % bedraagt, hetgeen overeenstemt met een jaarlijkse structurele aanpassing van 0,75 % van het bbp.
2. Doorgaan met de vereenvoudiging van het belastingstelsel, met name door de sectorspecifieke belastingen af te bouwen. De kwaliteit en de transparantie van het beleidsvormingsproces verbeteren door doeltreffend sociaal overleg en betrokkenheid van andere belanghebbenden en door periodieke, passende effectbeoordelingen. Het kader ter bestrijding van corruptie versterken, de inspanningen van het openbaar ministerie versterken en de transparantie en de mededinging bij openbare aanbestedingen verbeteren door onder meer het systeem voor elektronische aanbestedingen verder te ontwikkelen. De mededinging, de stabiliteit van de regelgeving en de transparantie versterken in de dienstensector, en met name in de detailhandel.
3. Arbeidsreserves aanboren door betere actieve arbeidsmarktmaatregelen. De onderwijsresultaten verbeteren en de participatie van kansarme groepen, met name Roma, aan kwaliteitsvol regulier onderwijs voor iedereen doen toenemen. De toereikendheid en de dekking van de sociale bijstand en de werkloosheidsuitkeringen verbeteren.

Gedaan te Brussel, 13 juli 2018.

Voor de Raad

De voorzitter

H. LÖGER

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