AANBEVELING VAN DE RAAD

van 12 juli 2011

over het nationale hervormingsprogramma 2011 van Hongarije en met een advies van de Raad over het geactualiseerde stabiliteitsprogramma van Hongarije voor de periode 2011-2015

(2011/C 209/03)

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 3,

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie,

Gezien de conclusies van de Europese Raad,

Gezien het advies van het Comité voor de werkgelegenheid,

Na raadpleging van het Economisch en Financieel Comité,

Overwegende hetgeen volgt:

(1) Op 26 maart 2010 hechtte de Europese Raad zijn goedkeuring aan het voorstel van de Commissie voor een nieuwe groei- en werkgelegenheidsstrategie. Deze Europa 2020-strategie moet voor betere coördinatie van het economisch beleid zorgen en zich toespitsen op de sleutelgebieden waarop Europa's potentieel voor duurzame groei en concurrentievermogen een krachtige impuls nodig heeft.

(2) De Raad heeft op 13 juli 2010 een aanbeveling inzake de globale richtsnoeren voor het economisch beleid van de lidstaten en de Unie (2010-2014) en op 21 oktober 2010 een besluit betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten aangenomen ([2]), die samen de „geïntegreerde richtsnoeren" vormen. De lidstaten werd verzocht in hun nationaal economisch en werkgelegenheidsbeleid met de geïntegreerde richtsnoeren rekening te houden.

(3) Op 12 januari 2011 hechtte de Commissie haar goedkeuring aan de eerste jaarlijkse groeianalyse en gaf daarmee de aanzet tot een nieuwe cyclus van economische governance in de EU en het eerste Europees semester van voorafgaande en geïntegreerde beleidscoördinaties, dat op de Europa 2020-strategie berust.

(4) Op 25 maart 2011 heeft de Europese Raad de prioriteiten inzake begrotingsconsolidatie en structurele hervorming goedgekeurd (overeenkomstig de conclusies van de Raad van 15 februari en 7 maart 2011 en in aansluiting op de jaarlijkse groeianalyse van de Commissie). Hij benadrukte dat voorrang moet worden gegeven aan het weer gezond en houdbaar maken van begrotingen, het terugdringen van de werkloosheid door hervormingen van de arbeidsmarkt en nieuwe inspanningen om de groei te stimuleren. Hij verzocht alle lidstaten deze prioriteiten in concrete maatregelen om te zetten die in hun stabiliteits- of convergentieprogramma's en in hun nationale hervormingsprogramma's worden opgenomen.

(5) Op 15 april 2011 heeft Hongarije zijn geactualiseerde convergentieprogramma 2011 voor de periode 2011-2015 en zijn nationale hervormingsprogramma 2011 ingediend. Om met de onderlinge verbanden rekening te houden zijn beide programma's terzelfder tijd geëvalueerd.

(6) Hongarije werd ernstig getroffen door de crisis van het najaar van 2008, en verloor de toegang tot financiering via de markten. Om deze moeilijkheden te overwinnen legde Hongarije een aanpassingsprogramma ten uitvoer dat gericht was op begrotingsconsolidatie en toezicht op de financiële sector en waarvoor het land financiële bijstand ontving van de EU en het IMF. Aldus kreeg het land in het voorjaar van 2009 weer toegang tot de markt en herstelde de economie van de recessie: na in 2009 met 6,7 % te zijn gekrompen nam het bbp in 2010 toe met 1,2 % dankzij een stijging van de uitvoer. Tegelijkertijd nam de werkloosheid, die vóór de crisis minder dan 8 % bedroeg, toe tot ruim 11 %. In de tweede helft van 2010 kondigde de regering omvangrijke belastingverlagingen aan voor de periode 2010-2013. Om de verslechtering van de begrotingssituatie tegen te gaan voerde zij daarnaast buitengewone heffingen in en deed zij aanvullende besparingen van permanente aard. Het besluit om de verplichte particuliere pijler van het pensioenstelsel af te schaffen leidde bovendien tot zowel permanente als eenmalige inkomsten. Hoewel dankzij deze maatregelen de ontsporing in 2010 werd beperkt tot 0,4 % van het bbp boven de tekortdoelstelling van 3,8 % van het bbp, en in 2011 een overschot zal ontstaan, verslechterde de onderliggende situatie aanmerkelijk. Tegen deze achtergrond, en met het oog op de verbetering van het economische groeipotentieel, heeft de regering in maart 2011 een structureel hervormingsprogramma aangekondigd en verdere consolidatiemaatregelen vastgesteld.

(7) Op basis van de overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad verrichte evaluatie van het geactualiseerde convergentieprogramma komt de Raad, in het licht van de voorjaarsprognoses 2011 van de diensten van de Commissie, tot de conclusie dat het aan de begrotingsprognoses van het programma ten grondslag liggende macro-economische scenario aan de optimistische kant is, met name wat de ontwikkeling van de binnenlandse vraag betreft. Het geactualiseerde programma beoogt het buitensporig tekort te corrigeren vóór de door de Raad vastgestelde termijn van 2011, en verwacht een

([1]) PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.
([2]) Gehandhaafd voor 2011 bij Besluit 2011/308/EU van de Raad van 19 mei 2011 betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten (PB L 138 van 26.5.2011, blz. 56).

overschot van 2 % van het bbp dankzij de aanzienlijke eenmalige inkomsten uit de pensioenactiva. In 2012 zal de begroting weer een tekort vertonen van 2,5 % van het bbp, dat geleidelijk zal afnemen tot 1,5 % van het bbp in 2015, voornamelijk dankzij uitgavenbeperkingen. Het geactualiseerde programma bevestigt de middellangetermijndoelstelling (MTD) van het land, namelijk een structureel begrotingstekort van 1,5 % van het bbp. Verwacht wordt dat de consolidatiestrategie het begrotingstekort structureel zal verminderen en de schuld zal terugdringen tot 64 % van het bbp in 2015. Het zwaartepunt van de consolidatie lijkt echter in de laatste jaren van de periode te liggen, waardoor pas in 2012 een structurele verbetering intreedt, terwijl de cumulatieve structurele verslechtering met ruim 3 % van het bbp in 2010 en 2011 niet in overeenstemming is met de aanbeveling van de Raad van juli 2009 waarin Hongarije gevraagd werd een structurele aanpassing van ten minste 0,5 % van het bbp tot stand te brengen. In de voorjaarsprognoses wordt voor 2012 een tekort van 3,3% van het bbp voorzien, waarbij met mogelijke uitvoeringsrisico's van 0,5 % van het bbp rekening wordt gehouden; derhalve kan niet worden uitgesloten dat de tekortlimiet in dat jaar opnieuw zal worden overschreden, tenzij verdere maatregelen worden genomen. Bovendien omvat het voorgenomen structurele tekorttraject, zoals herberekend door de Commissie, niet de noodzakelijke aanpassingen waarmee het bereiken van de MTD tegen het einde van de looptijd van het convergentieprogramma wordt gewaarborgd; met name is er na 2013 geen verdere structurele aanpassing meer gepland, hoewel de marge ten aanzien van de MTD klein is.

Ten slotte levert de afschaffing van de verplichte particuliere pijler van het pensioenstelsel weliswaar extra eenmalige en permanente inkomsten op, maar zij leidt tevens tot een stijging van de langetermijnverplichtingen. De verslechtering van de houdbaarheid van de begroting op lange termijn die hier waarschijnlijk uit zal voortvloeien, rekening houdend met het feit dat een deel van de activa van de pensioenfondsen wordt gebruikt om lopende kosten te dekken, wordt deels gecompenseerd door een aantal aangekondigde maatregelen inzake het pensioenstelstel in het kader van het structureel hervormingsprogramma (bv. de reeds deels uitgevoerde wijziging van de parameters van de particuliere pijler). Volgens de laatste evaluatie van de Commissie zijn de risico's met betrekking tot de langetermijnhoudbaarheid van de overheidsfinanciën middelgroot.

(8) Begrotingsconsolidatie blijft een van de grootste uitdagingen. Zonder een strikte tenuitvoerlegging van de aangekondigde maatregelen en waar nodig de vaststelling van aanvullende maatregelen van structurele aard kan niet worden gegarandeerd dat het buitensporig tekort op duurzame basis zal worden gecorrigeerd en dat passende vorderingen worden gemaakt in de richting van de MTD. Bovendien zal begrotingsconsolidatie ertoe bijdragen de schuld op een passend neerwaarts pad te brengen en de houdbaarheid op lange termijn, ten aanzien waarvan een middelgroot risico lijkt te bestaan, te verbeteren. Een volledige aanwending van meevallers aan de ontvangstenzijde zou de begrotingsconsolidatie kunnen bespoedigen. In dit verband zullen de tweejaarlijkse voortgangsverslagen van de autoriteiten in het kader van de buitensporigtekortprocedure een nuttig instrument kunnen vormen om de vorderingen op het gebied van begrotingsconsolidatie nauwlettend te volgen.

(9) De onlangs aangenomen grondwet bevat een „schuldenrem" op een niveau van 50 % van het bbp en verleent de begrotingsraad vetorecht inzake de jaarlijkse begroting, wat wellicht een eerste stap is in de richting van een verbetering van het begrotingskader. Belangrijke details zullen echter pas in de afgeleide regelgeving nader worden vastgelegd (bijvoorbeeld welke tijdelijke cijfermatige regels van toepassing zijn tot de schuldquote tot 50 % is gedaald, de precieze uitleg van de ontsnappingsclausule). Het opleggen van een nominale schuldlimiet kan, indien deze als universeel instrument wordt gebruikt, onder overigens gelijke omstandigheden een procyclisch begrotingsbeleid tot gevolg hebben. Bovendien is de opdracht van de vernieuwde begrotingsraad betrekkelijk beperkt (beperkt tot het uitbrengen van advies over de ontwerpbegroting, maar met een sterk vetorecht) en betreft deze niet de volledige begrotingscyclus (bijvoorbeeld door de directe beoordeling van nieuwe beleidsmaatregelen met grote budgettaire gevolgen). Ten slotte moeten andere aspecten van het begrotingsbeheer, zoals de oriëntatie van het begrotingsbeleid op middellange termijn en het transparantievraagstuk, nog worden opgehelderd.

(10) De arbeidsparticipatie behoort tot de laagste van de EU (60,4 %). De participatiegraad van vrouwen is eveneens laag (55 %), terwijl het verschil tussen de arbeidsparticipatie van vrouwen met en zonder kinderen tussen 0 en 6 jaar op een na het grootste van de EU is (33,6 procentpunten tegen een EU-gemiddelde van 12,1 procentpunten). Er zijn tekortkomingen wat de capaciteit van de dagopvang in Hongarije betreft, met bijzonder schaarse voorzieningen buiten de grotere steden en in regio's met een zeer hoge werkloosheid. Een verbetering van de dagopvang zou een belangrijke maatregel zijn om de arbeidsparticipatie van beide ouders te bevorderen.

(11) De belastingdruk op arbeid is in Hongarije betrekkelijk hoog. Met het nieuwe inkomstenbelastingstelsel worden de negatieve gevolgen hiervan voor de werkgelegenheid gedeeltelijk tegengegaan, met name voor de bovenmodale inkomens en/of personen met kinderen, en daarmee richt men zich op de meest dringende kwesties in verband met concurrentiekracht en demografische ontwikkelingen. Hoewel het belastingtarief is verlaagd, is de belastingdruk op personen met een laag inkomen zonder kinderen in feite toegenomen, wanneer rekening wordt gehouden met de geleidelijke afschaffing van de belastingfaciliteiten voor de aanwerving van personeel.

(12) De openbare diensten voor arbeidsvoorziening kampen met onvoldoende administratieve capaciteit, en eerdere kapitaalinjecties hebben de efficiëntie van de diensten met betrekking tot de integratie van werklozen op de arbeidsmarkt niet merkelijk verbeterd. De financiering van werkgelegenheidsprogramma's is onvoldoende gekoppeld aan resultaten, met name in het geval van nationale maatregelen. Kort geleden is aangekondigd dat de de duur van de werkloosheidsuitkeringen wordt

verminderd tot het laagste niveau in de EU. Het effect van deze maatregel op de arbeidsmarkt moet worden onderzocht, en met name of deze tot een toename van de arbeidsparticipatie heeft geleid.

(13) Armoede en daarmee samenhangende factoren zoals werkloosheid of een laag scholingsniveau treffen bepaalde kansarme groepen, en met name de Roma, nog altijd onevenredig. Laaggeschoolden hebben een bijzonder lage participatiegraad (36,8 % ten opzichte van het Europees gemiddelde van 53,4 %), met name onder mannen. Volgens ramingen leeft 70 % van de Roma-bevolking onder de armoedegrens. Het grootste deel van de Roma leeft in achterstandsgebieden waar zij nauwelijks toegang tot de arbeidsmarkt en tot overheidsdiensten hebben.

(14) Kleine en middelgrote ondernemingen ondervinden hinder van de ingewikkelde wetgeving, de zware administratieve lasten en de geringe verantwoordingsplicht en transparantie van de overheidsdiensten. De toegang van kleine en middelgrote ondernemingen tot aanloopfinanciering is ongunstiger dan het EU-gemiddelde. Het nationaal hervormingsprogramma omvat een aantal maatregelen om de administratieve lasten te beperken en het ondernemingsklimaat in het algemeen te verbeteren. De rol van niet-bancaire financieringsmechanismen is minder groot dan in andere Europese landen. De doeltreffendheid van vorige programma's om de sector te steunen is niet stelselmatig onderzocht.

(15) De Commissie heeft het convergentieprogramma en het nationale hervormingsprogramma van Hongarije onderzocht, en heeft tevens rekening gehouden met het voornemen van de regering om het Euro Plus-pact te volgen. Daarbij heeft zij gekeken naar de relevantie ervan voor een houdbaar budgettair en sociaal-economisch beleid in Hongarije, alsook of de EU-regels en –richtsnoeren in acht zijn genomen, gezien de noodzaak de algemene economische governance van de Europese Unie te versterken door middel van een EU-inbreng in toekomstige nationale besluiten. Zij is van mening dat het zwaartepunt van de budgettaire aanpassingsstrategie voornamelijk de uitgavenzijde betreft en dat de door de Raad vastgestelde termijn van 2011 voor de reductie van het tekort tot onder de limiet van 3 % van het bbp, slechts wordt gehaald dankzij met name de omvangrijke eenmalige inkomsten uit de pensioenactiva en de structurele verbetering pas in 2012 zal optreden. Gezien de uitvoeringsrisico's kan niet worden uitgesloten dat de tekortlimiet in dat jaar opnieuw wordt overschreden, tenzij verdere maatregelen worden genomen. Bovendien garandeert het convergentieprogramma, zoals herberekend door de Commissie, niet dat op langere termijn vooruitgang zal worden geboekt in de richting van de MTD, hoewel de marge klein is. Aanvullende maatregelen om de arbeidsmarktparticipatie te verhogen en de diensten voor arbeidsvoorziening te moderniseren zouden bevorderlijk zijn voor de werkgelegenheid. Een verdere verlichting van de administratieve lasten zou gunstig zijn voor het ondernemingsklimaat en de groei van kmo's.

(16) In het licht van deze beoordeling, en rekening houdende met de aanbeveling van de Raad van 7 juli 2009 op grond van artikel 126, lid 7, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, heeft de Raad het geactualiseerde convergentieprogramma 2011 van Hongarije onderzocht. Zijn advies [1] daarover is met name in de onderstaande aanbevelingen (1) en (2) weergegeven. Rekening houdende met de conclusies van de Europese Raad van 25 maart 2011 heeft de Raad het nationale hervormingsprogramma van Hongarije onderzocht,

BEVEELT AAN dat Hongarije in de periode 2011-2012 actie onderneemt om:

1. De begrotingsinspanning intensiveren om op de lijn te komen van de aanbevelingen van de Raad om het buitensporig tekort op een duurzame manier te corrigeren, onder meer door de structurele verslechtering die in het voor 2011 verwachte begrotingsoverschot van 2 % van het bbp besloten ligt, tegen te gaan en te verzekeren dat het begrotingstekort in 2012 en daarna ruim onder de limiet van 3 % van het bbp blijft, en daarmee bij te dragen aan het terugbrengen van de hoge schuldquote van de overheid. De aangekondigde belastingmaatregelen volledig uitvoeren en indien nodig ten laatste in de begroting van 2012 aanvullende permanente maatregelen nemen, teneinde de begrotingsdoelstellingen voor dat jaar zeker te halen. In de begroting van 2012 moeten ook de aanvullende maatregelen worden aangeduid om de doelsstelling voor 2013 van het convergentieprogramma te halen. Ervoor zorgen dat vooruitgang wordt geboekt in de richting van de middellangetermijndoelstelling (MTD) met ten minste 0,5 % van het bbp per jaar tot de MTD is gehaald, en eventuele meevallers gebruiken om de begrotingsconsolidatie te bespoedigen.

2. Regelgeving aannemen en ten uitvoer leggen waarin de operationele aspecten zijn vastgelegd van het nieuwe constitutionele kader voor het begrotingsbeheer met inbegrip van, onder meer, de cijfermatige regels die op centraal en lokaal niveau ten uitvoer zullen worden gelegd tot de schuldquote tot onder 50 % van het bbp is gedaald. Ten aanzien van het fiscale kader, een meerjarige fiscale planning uitvoeren en versterken, de transparantie van de overheidsfinanciën verbeteren en de opdracht van de begrotingsraad verruimen.

3. De arbeidsmarktparticipatie verbeteren door de gevolgen van de belastinghervorming voor personen met een laag inkomen budgetneutraal te verlichten. Maatregelen om de arbeidsparticipatie van vrouwen te verhogen door de faciliteiten op het gebied van kinderopvang en voorschoolse opvang te verruimen.

4. Stappen nemen om de capaciteit van de openbare dienst voor arbeidsvoorziening en andere aanbieders van arbeidsbemiddeling te vergroten teneinde de kwaliteit en doeltreffendheid van opleidingen, hulp bij het zoeken naar werk en geïndividualiseerde diensten te verbeteren. Maatregelen voor de actieve arbeidsmarkt versterken waarbij positieve, op bewijs gestoelde resultaten moeten worden gehaald. In overleg met stakeholders, op maat gesneden programma's invoeren voor laaggeschoolden en andere bijzonder kansarme groepen.

[1] Uit hoofde van artikel 9, lid 3, van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad.

5. Het ondernemingsklimaat verbeteren door alle maatregelen die in het nationaal hervormingsprogramma zijn voorzien op het gebied van hervorming van de regelgeving en het verlichten van de administratieve lasten ten uitvoer te leggen; de doeltreffendheid van het huidige ondersteunende beleid van kmo's evalueren en overheidsprogramma's aanpassen om de toegang tot niet-bancaire financiering te verbeteren.

Gedaan te Brussel, 12 juli 2011.

Voor de Raad
De voorzitter
J. VINCENT-ROSTOWSKI