EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 13.5.2015
COM(2015) 266 final

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2015 van Hongarije

en met een advies van de Raad over het convergentieprogramma 2015 van Hongarije

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2015 van Hongarije

en met een advies van de Raad over het convergentieprogramma 2015 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 beleid[1], en met name artikel 9, lid 2.

Gezien 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[2], en met name artikel 6, lid 1,

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie[3],

Gezien de resoluties van het Europees Parlement[4],

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 maart 2010 heeft de Europese Raad zijn goedkeuring gehecht aan het voorstel van de Commissie voor een nieuwe groei- en werkgelegenheidsstrategie; deze Europa 2020-strategie berust op een versterkte coördinatie van het economische beleid en spitst zich toe op de sleutelgebieden waarop Europa's potentieel voor duurzame groei en concurrentievermogen een krachtige impuls nodig heeft.

(2) Op voorstel van de Commissie heeft de Raad 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

1 PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.
2 PB L 306 van 23.11.2011, blz. 25.
3 COM(2015) 266.
4 P8_TA(2015)0067, P8_TA(2015)0068 en P8_TA(2015)0069.

werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten vastgesteld, 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 8 juli 2014 heeft de Raad een aanbeveling over het nationale hervormingsprogramma voor 2014 van Hongarije vastgesteld en een advies over het convergentieprogramma van Hongarije voor 2014 uitgebracht.

(4) Op 28 november 2014 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan de jaarlijkse groeianalyse[5] en daarmee de aanzet gegeven tot het Europees semester 2015 voor coördinatie van het economisch beleid. Tevens heeft de Commissie op die datum op grond van Verordening (EU) nr. 1176/2011 het waarschuwingsmechanismeverslag[6] aangenomen, waarin Hongarije werd genoemd als een van de lidstaten die aan een diepgaande evaluatie zouden worden onderworpen.

(5) Op 18 december 2014 heeft de Europese Raad de volgende prioriteiten goedgekeurd: stimuleren van investeringen, vaart zetten achter structurele hervormingen en nastreven van een verantwoorde, groeivriendelijke begrotingsconsolidatie.

(6) Op 26 februari 2015 heeft de Commissie haar landenverslag 2015 voor Hongarije gepubliceerd[7]. In het landenverslag worden de vorderingen beoordeeld die Hongarije bij de tenuitvoerlegging van de op 8 juli 2014 vastgestelde landenspecifieke aanbevelingen heeft gemaakt. Het landenverslag bevat ook de resultaten van de diepgaande evaluatie die op grond van artikel 5 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 is uitgevoerd. Op basis van haar analyse concludeert de Commissie dat Hongarije wordt geconfronteerd met macro-economische onevenwichtigheden die krachtige beleidsmaatregelen en monitoring vereisen. Met name moet aandacht worden geschonken aan de risico's die voorvloeien uit de netto internationale positie (die ondanks enige vooruitgang bij de herbalancering van de externe rekeningen nog steeds sterk negatief is) de hoge overheidsschuld, de aanzienlijke regeldruk op de financiële sector en het hoge niveau aan oninbare leningen, dat de schuldafbouw bemoeilijkt.

(7) Op 30 april 2015 heeft Hongarije zijn nationale hervormingsprogramma 2015 en zijn convergentieprogramma 2015 ingediend. Om met de onderlinge verbanden tussen beide programma's rekening te houden, zijn deze tegelijkertijd geëvalueerd.

(8) Hongarije is momenteel aan het preventieve deel van het stabiliteits- en groeipact en aan de overgangsregelingen met betrekking tot de schuldregel voor de periode 2013-2015 onderworpen. Volgens haar convergentieprogramma 2015 is de regering van plan het nominale tekort geleidelijk terug te dringen naar 2,4 % van het bbp in 2015 en 1,6 % van het bbp in 2018, zodat de middellangetermijndoelstelling - een structureel tekort van 1,7 % van het bbp - in 2017 wordt gehaald. Volgens haar convergentieprogramma is de regering van plan de overheidsschuldquote geleidelijk terug te dringen naar 74,9 % van het bbp in 2015 en 68,9 % van het bbp in 2018. Het macro-economische scenario dat aan deze begrotingsprognoses ten grondslag ligt is tot en met 2016 grotendeels plausibel en wordt daarna optimistisch. De maatregelen om vanaf 2016 de geplande tekortdoelstellingen te ondersteunen zijn nog niet

5 COM(2014) 902.
6 COM(2014) 904 final.
7 SWD(2015) 36 final.

voldoende gespecificeerd, met name voor de periode na 2016. Op basis van de voorjaarsprognose van 2015 wijzen zowel het structurele saldo als de groei van de netto-uitgaven erop dat er een risico bestaat dat aanzienlijk wordt afgeweken van de voorgeschreven aanpassing in de richting van de middellangetermijndoelstelling voor 2015 en 2016. Daarom zullen in 2015 en 2016 verdere maatregelen moeten worden genomen. Tegelijkertijd zal Hongarije volgens de prognose in 2015 aan de overgangsregelingen met betrekking tot de schuldregel voldoen en, na afloop van de overgangsperiode, in 2016 aan de schuldreductiebenchmark. Op basis van zijn beoordeling van het convergentieprogramma en rekening houdend met de voorjaarsprognose 2015 van de Commissie is de Raad van mening dat er een kans bestaat dat Hongarije niet aan de bepalingen van het stabiliteits- en groeipact zal voldoen. Het begrotingsbeheerssysteem van het land zou gebaat zijn bij de rigoureuze toepassing van het reeds in de wetgeving vastgelegde begrotingskader voor de middellange termijn en van de toekenning van een prominentere analytische rol aan de begrotingsraad.

(9) De bankensector bleef de afgelopen 12 maanden geconfronteerd met de belangrijkste problemen, met name het herstel van het verstrekken van marktconforme leningen via betere kapitaalsaccumulatiemogelijkheden en een efficiëntere opschoning van de portefeuilles. Sinds medio 2013 zijn bankleningen vooral afhankelijk van gesubsidieerde regelingen, waaronder ongeveer 40 % van de leningen aan het mkb. De combinatie van aanzienlijke belasting- en regeldruk en een grote hoeveelheid problematische leningen zorgt ervoor dat de banken niet de nodige stimulansen krijgen om hun normale, ongesubsidieerde kredietverstrekking uit te breiden. Hongarijes externe blootstelling, en in het verlengde daarvan, de risico's in verband met de financiële stabiliteit, zijn aanzienlijk afgenomen als gevolg van de recente omzetting van in buitenlandse valuta luidende hypothecaire leningen in plaatselijke valuta. Tegelijkertijd is de schuldenlast van huishoudens in buitenlandse valuta nog steeds de belangrijkste reden voor het hoge aandeel oninbare kredieten. Het grootste deel van de tot hiertoe getroffen ondersteuningsregelingen voor leningen in buitenlandse valuta waren niet op noodlijdende kredietnemers gericht, behalve die van het nationaal agentschap voor het beheer van activa van huishoudens, en het is onwaarschijnlijk dat dat het probleem van de oninbare kredieten zal oplossen. De efficiënte opschoning van de portefeuilles wordt onder meer gehinderd door het gebrek aan beslagleggingen en de inefficiëntie van zowel de normale rechtsgang als de buitengerechtelijke schikkingen. Een onlangs met de Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling gesloten overeenkomst omvat een aantal toezeggingen die de overheid heeft gedaan om de problemen in de financiële sector aan te pakken, onder meer door de bankenheffing geleidelijk te verlagen en het beginsel van raadpleging vooraf na te leven. Het rigoureus uitvoeren van deze maatregelen zou kunnen bijdragen tot een terugkeer naar een gezond en voorspelbaar financieel beleidskader. Afgelopen jaar heeft Hongarije herhaaldelijk zijn directe belangen in de bankensector uitgebreid. Staatsinterventie in de bankensector door middel van meer directe belangen houdt aanzienlijke financiële risico's in, ook als die interventie slechts tijdelijk is.

(10) Recente veranderingen op het gebied van de belastingen (invoering van nieuwe belastingen en verhoging van de bestaande) betekenen een terugkeer naar de vroegere tendens om de sectorspecifieke vennootschapsbelastingen zwaarder te maken. Zowel de onvoorspelbaarheid als de selectiviteit van deze wijzigingen zorgden voor verstoring van de investeringen in verschillende sectoren. Hoewel een aantal nieuwe maatregelen is geïntroduceerd, is de belastingdruk op sommige

groepen mensen met een laag inkomen nog steeds een van de hoogste in Europa, waardoor met name alleenstaanden worden getroffen. Er lijkt ruimte te bestaan voor het verder verleggen van de belastingdruk naar meer groeivriendelijke bronnen van inkomsten. Verschillende in het afgelopen jaar geïntroduceerde maatregelen helpen de systemen ter bestrijding van belastingontduiking strenger te maken. Na de succesvolle afronding van het programma waarbij de kassa's van kleinhandelszaken worden verbonden met een onlinesysteem, is nu gepland dit programma in 2015 uit te breiden tot een aantal marktdiensten. De drempel waarboven een gespecificeerde btw-aangifte moet worden ingediend, is verlaagd. In 2015 is een systeem voor elektronische inspectie van het goederenvervoer over de weg geïntroduceerd, met als voornaamste doel de btw-carrouselfraude te verminderen. Er is echter nog aanzienlijke ruimte voor verbetering van de administratieve efficiëntie van de belastinginning en voor verlaging van de nalevingskosten van de belasting, met name voor kleine en middelgrote ondernemingen.

(11) Over het algemeen is de arbeidsmarkt in Hongarije in 2014 verbeterd, waarbij de werkgelegenheid in de particuliere sector zich herstelt omdat de economie aantrekt. Wat de sinds 2011 aanzienlijk uitgebreide publieke regeling arbeidsvoorziening betreft, blijven er nog aanzienlijke uitdagingen bestaan. De regeling blijkt ondoelmatig en ondoeltreffend arbeidsmarktbeleid te behelzen, waardoor de goede werking van de arbeidsmarkt dreigt te worden verstoord. Dezelfde middelen zouden, als zij op een andere wijze werden uitgegeven, veel heilzamer kunnen zijn voor de Hongaarse economie. De begrotingskosten van de regeling zijn in vier jaar tijd verviervoudigd tot 0,8 % van het bbp, en zullen naar verwachting tussen nu en 2018 nogmaals verdubbelen, waardoor geen middelen meer kunnen worden ingezet om de opleidingen en de diensten die nodig zijn om de deelneming aan de vrije arbeidsmarkt te vergemakkelijken, ingrijpend te verbeteren. Publieke arbeidsregelingen van een dergelijke omvang bergen het risico in zich aanzienlijke "lock-ineffecten" te veroorzaken en het systeem van sociale zekerheid voor laaggeschoolden permanent te vervangen. De regeling is niet adequaat gecoördineerd met andere actieve arbeidsmarktbeleidsmaatregelen en bevordert de re-integratie van de deelnemers in de vrije arbeidsmarkt niet in voldoende mate. Het percentage succesvolle uitstroom uit de publieke arbeidsregeling bedroeg slechts 13,8 % in de eerste helft van 2015, wat erop duidt dat publieke arbeidsregelingen de re-integratie van deelnemers in de arbeidsmarkt niet in voldoende mate ondersteunen. Hoewel de regeling gericht is op langdurig werklozen en laaggeschoolden, had in 2013 47 % van de deelnemers middelbaar of hoger onderwijs gevolgd. De periode waarin men voor een werkeloosheidsuitkering in aanmerking komt (drie maanden) is niet verhoogd en komt niet overeen met de gemiddelde periode (meer dan een jaar) die werkzoekenden nodig hebben om werk te vinden. Er is een aantal programma's uitgevoerd om de integratie van Roma op de arbeidsmarkt te verbeteren en er is een toezichtsysteem ingevoerd. Gestroomlijnde, gecoördineerde beleidsmaatregelen, waarmee de armoede in belangrijke mate kan worden veminderd, ontbreken echter nog steeds. Hoewel de armoede-indicatoren een gematigde verbetering laten zien, blijkt daaruit toch dat er nog steeds sprake is van onrustbarend grote armoede, met name onder Roma en onder kinderen. Er blijven kloven bestaan, zowel in de doeltreffendheid als in de reikwijdte van de sociale bijstand.

(12) De obstakels die de laatste jaren zijn opgeworpen om in de dienstensector de markt te betreden, zijn niet verwijderd; er zijn in 2014 zelfs nog nieuwe obstakels opgeworpen, waardoor de efficiënte toewijzing van economische middelen wordt gehinderd, de onzekerheid voor investeerders groter wordt en de concurrentie wordt

beperkt. De nieuwe obstakels omvatten bijvoorbeeld een centrale vergunningsplicht voor alle detailhandelszaken. De corruptie en het gebrek aan transparantie die de overheidsinstanties, de besluitvorming en de overheidsopdrachten treffen, blijven een reden tot zorg. De geringe concurrentie bij overheidsopdrachten en het op uitgebreide schaal rechtstreeks toewijzen van opdrachten duurden in 2014 voort. In 2014 is het beheer van de overheidsopdrachten gereorganiseerd; de resultaten daarvan moeten nauwgezet worden gevolgd. In november 2014 heeft Hongarije een actieplan ingediend voor de omzetting van nieuwe richtlijnen inzake overheidsopdrachten en de bevordering van concurrentie en transparantie. Er moeten verscheidene maatregelen worden aangekondigd om het anticorruptiekader te verbeteren.

(13) Hoewel sommige maatregelen ter ondersteuning van het onderwijs aan Roma-kinderen zijn uitgevoerd, moet nog steeds een systematische aanpak worden ontwikkeld om regulier onderwijs voor iedereen te bevorderen. Het aandeel Roma-kinderen dat op scholen of in klassen zit waar de meerderheid van de leerlingen Roma zijn, blijft hoog, en het onderwijsniveau van Roma-leerlingen is lager dan het nationale gemiddelde. Leraren zijn niet opgeleid om voldoende steun te verlenen aan achtergestelde groepen. Er moet meer worden gedaan om de overgang tussen de verschillende vormen en etappes van het onderwijs te verbeteren, alsmede die tussen onderwijs en arbeidsmarkt. De geplande veranderingen van de toewijzing van de door de staat gefinancierde plaatsen in het middelbaar onderwijs en de steeds hogere toelatingseisen voor het hoger onderwijs zouden de kansen voor de overgang tussen verschillende vormen van onderwijs verder kunnen beperken, met name voor achtergestelde groepen. Hongarije heeft het hoogste percentage uitvallers in het hoger onderwijs in de EU, namelijk 47 %. De regering heeft in december 2014 de goedkeuring van een nationale hogeronderwijsstrategie aangekondigd. Die strategie hield onder meer in dat de nationale doelstelling voor het behalen van hoger onderwijs naar 34 % werd opgetrokken. Over het algemeen is door de recent genomen maatregelen de participatiegraad van achtergestelde groepen in het hoger onderwijs niet verbeterd en is het vroegtijdig schoolverlaten niet aangepakt. Het bestaande financieringsstelsel garandeert geen gelijke toegang.

(14) 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 2015. 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. Haar aanbevelingen in het kader van het Europees semester worden in de onderstaande aanbevelingen 1 tot en met 5 weergegeven.

(15) In het licht van deze beoordeling heeft de Raad het convergentieprogramma van Hongarije onderzocht en zijn advies[8] daarover is met name in de onderstaande aanbeveling 1 weergegeven.

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

(16) In het licht van de diepgaande evaluatie van de Commissie en deze beoordeling heeft de Raad het nationale hervormingsprogramma en het convergentieprogramma onderzocht. Zijn aanbevelingen op grond van artikel 6 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 zijn in de onderstaande aanbevelingen 1 tot en met 3 weergegeven.

BEVEELT AAN dat Hongarije in de periode 2015 en 2016 de volgende actie onderneemt:

1. In 2015 een budgettaire aanpassing van 0,5 % en in 2016 van 0,6 % van het bbp in de richting van de middellangetermijndoelstelling tot stand brengen.

2. Maatregelen nemen om de normale kredietverlening aan de reële economie te herstellen en obstakels wegnemen voor het marktconform opschonen van de kredietportefeuille; de risico's i.v.m. voorwaardelijke verplichtingen die verband houden met het toegenomen overheidsbelang in de bankensector aanzienlijk terugbrengen.

3. Verstorende sectorspecifieke belastingen terugdringen; ongerechtvaardigde toegangsbelemmeringen in de dienstensector wegnemen, onder meer in de detailhandel; de belastingwig voor mensen met een laag inkomen verminderen, onder meer door de belastingheffing te verschuiven naar gebieden die de groei minder verstoren; de bestrijding van belastingontduiking voortzetten, de nalevingskosten verminderen en de efficiëntie van de belastinginning verbeteren. De structuren op het gebied van overheidsopdrachten versterken die de concurrentie en de transparantie bevorderen en die het anticorruptiekader verder verbeteren.

4. De begrotingsmiddelen die bestemd zijn voor de publieke arbeidsregeling heroriënteren in de richting van actieve arbeidsmarktmaatregelen om de integratie in de primaire arbeidsmarkt te bevorderen, en de efficiëntie en de dekking van de sociale bijstand en de werkloosheidsuitkeringen verbeteren.

5. De deelname van achtergestelde groepen, met name Roma, aan regulier onderwijs voor iedereen vergroten, en de steun die aan deze groepen wordt verleend verbeteren door gerichte training van de leerkrachten; de maatregelen versterken die zijn bedoeld om de overgang tussen verschillende onderwijsstadia en de arbeidsmarkt te vergemakkelijken, en het onderwijs van belangrijke competenties verbeteren.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter