



Brussel, 29.5.2013
COM(2013) 367 final

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2013 van Hongarije

**en met een advies van de Raad over het convergentieprogramma van Hongarije voor de
periode 2012-2016**

{SWD(2013) 367 final}

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

over het nationale hervormingsprogramma 2013 van Hongarije

en met een advies van de Raad over het convergentieprogramma van Hongarije voor de periode 2012-2016

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 Verordening (EU) nr. 1176/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 betreffende de preventie en correctie van macro-economische onevenwichtigheden², en met name artikel 6, lid 1,

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie³,

Gezien de resoluties van het Europees Parlement⁴,

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 heeft de Europese Raad zijn goedkeuring gehecht aan het voorstel van de Commissie voor een nieuwe groei- en werkgelegenheidsstrategie; deze Europa 2020-strategie moet voor een betere coördinatie van het economisch beleid zorgen en zal 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, op basis van de voorstellen van de Commissie, 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 lidstaten⁵ vastgesteld, die samen de "geïntegreerde richtsnoeren" vormen. De lidstaten werd verzocht in hun nationaal

¹ PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.

² PB L 306 van 23.11.2011, blz. 25.

³ COM(2013) 367 final.

⁴ P7_TA(2013)0052 en P7_TA(2013)0053.

⁵ Besluit 2013/208/EU van de Raad van 22 april 2013.

economisch en werkgelegenheidsbeleid met de geïntegreerde richtsnoeren rekening te houden.

- (3) Op 29 juni 2012 hebben de staatshoofden en regeringsleiders besloten tot een Pact voor groei en banen, dat een samenhangend kader biedt voor actie op het niveau van de lidstaten, de EU en de eurozone, waarbij alle mogelijke hefboomen, instrumenten en beleidsvormen worden ingezet. Zij hebben bepaald welke maatregelen op het niveau van de lidstaten moeten worden genomen, en met name verklaard vastbesloten te zijn om de doelstellingen van de Europa 2020-strategie te verwezenlijken en de landenspecifieke aanbevelingen uit te voeren.
- (4) Op 6 juli 2012 heeft de Raad een aanbeveling over het nationale hervormingsprogramma van Hongarije voor 2012 vastgesteld en een advies over het geactualiseerde convergentieprogramma van Hongarije voor de periode 2011-2015 uitgebracht.
- (5) Op 28 november 2012 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan de jaarlijkse groeianalyse⁶ en daarmee de aanzet gegeven tot het Europees semester van 2013 voor coördinatie van het economisch beleid. Eveneens op 28 november 2012 heeft de Commissie op grond van Verordening (EU) nr. 1176/2011 het waarschuwingsmechanismeverslag⁷ aangenomen. Daarin werd Hongarije genoemd als een van de lidstaten die aan een diepgaande evaluatie zouden worden onderworpen.
- (6) Op 14 maart 2013 heeft de Europese Raad de prioriteiten inzake financiële stabiliteit, begrotingsconsolidatie en groeibevorderende maatregelen goedgekeurd. Hij benadrukte dat moet worden gestreefd naar gedifferentieerde, groeivriendelijke begrotingsconsolidatie, normalisering van de kredietverschaffing aan de economie, bevordering van groei en concurrentievermogen, aanpakken van de werkloosheid en van de sociale gevolgen van de crisis, en modernisering van de overheidsdiensten.
- (7) Op 10 april 2013 heeft de Commissie de uitkomsten gepubliceerd van de diepgaande evaluatie⁸ voor Hongarije die zij op grond van artikel 5 van Verordening (EU) nr. 1176/2011 heeft uitgevoerd. Op basis van haar analyse concludeert de Commissie dat Hongarije wordt geconfronteerd met macro-economische onevenwichtigheden die in het oog moeten worden gehouden en een kordaat beleidsoptreden verdienen. Met name het aan de gang zijnde ombuigingsproces van de zeer negatieve netto internationale vermogenspositie, dat vooral op het conto komt van de schuldafbouw in de particuliere sector in de context van een hoge overheidsschuld en een zwak ondernemingsklimaat, blijft bijzonder grote aandacht verdienen om de aanzienlijke risico's van negatieve effecten op de werking van de economie te verkleinen.
- (8) Op 24 april 2013 heeft Hongarije zijn convergentieprogramma 2013 voor de periode 2012-2016 ingediend en op 22 april 2013 zijn nationale hervormingsprogramma 2013. Om met de onderlinge verbanden rekening te houden zijn beide programma's terzelfder tijd geëvalueerd.
- (9) In het licht van de overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad verrichte evaluatie van het convergentieprogramma 2013 (het programma) is de Raad van oordeel dat het aan de begrotingsprognoses van het programma ten grondslag liggende macro-economische scenario enigszins optimistisch is. De groeiprognoses van de Hongaarse autoriteiten van 0,7 % voor 2013 en 1,9 % voor 2014 liggen

⁶ COM(2012) 750 final.

⁷ COM(2012) 751 final.

⁸ SWD(2013) 119 final.

ongeveer een half procentpunt hoger dan die van de Commissie in haar voorjaarsprognoses 2013. De in het programma uitgestippelde begrotingsstrategie heeft tot doel dat het buitensporige tekort ten laatste in 2012 op duurzame wijze wordt gecorrigeerd en dat de middellangetermijndoelstelling (MTD) onverminderd wordt nageleefd. Hongarije heeft in 2012 aanzienlijke begrotingsinspanningen geleverd en met het bereikte begrotingstekort van 1,9 % van het bbp beter gescoord dan de door de Raad aanbevolen tekortdoelstelling van 2,5 % van het bbp, deels ook dankzij extra eenmalige ontvangsten van 0,2 % van het bbp bovenop de ontvangsten die al ten tijde van de aanbeveling van de Raad waren bevestigd. De corrigerende maatregelen voor 2012 en nadien, met name de in het najaar van 2012 aangekondigde maatregelen, waren evenwel hoofdzakelijk gericht op de ontvangstenzijde en hadden vooral betrekking op bepaalde sectoren, wat twijfels doet rijzen over de houdbaarheid van de consolidatie-inspanningen. Volgens de voorjaarsprognoses 2013 van de Commissie zijn verdere inspanningen nodig zowel voor 2013 als voor 2014 om het buitensporige tekort op duurzame wijze te corrigeren. Na de publicatie van de voorjaarsprognoses heeft de regering een nieuw pakket corrigerende maatregelen aangenomen en volgens de ramingen zal het tekort, uitgaande van de geactualiseerde beoordeling van de Commissie, met deze nieuwe maatregelen onder de 3 %-drempel van het bbp blijven zowel in 2013 als in 2014. In het programma is de MTD gewijzigd van een structureel saldo van -1,5 % naar -1,7 % van het bbp. Deze nieuwe MTD is in overeenstemming met de vereisten van het stabiliteits- en groeipact. Hongarije heeft in 2012 een structureel saldo van -0,7 % van het bbp laten optekenen, dat wil zeggen ruim boven zijn herziene MTD, en volgens de voorjaarsprognoses 2013 van de Commissie zal dit structurele saldo gedurende de prognoseperiode de MTD blijven volgen en uitkomen op -1,1 % in 2013 en -1,8 % in 2014. Op basis van de maatregelen die zijn aangenomen na de voorjaarsprognoses 2013 van de Commissie zou het structurele saldo ook in 2014 boven de MTD kunnen blijven. Het groeipercentage van de overheidsuitgaven in 2013 en 2014, ongerekend discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde, zal grotendeels in overeenstemming zijn met het middellangetermijnreferentiepercentage voor de potentiële groei van het bbp, maar dit naar verwachting ruim overschrijden in 2015 en 2016. In deze twee jaren zal de uitgavenbenchmark derhalve niet worden nageleefd. Volgens de regeringsplannen zal de overheidsschuldquote over de volledige programmaperiode voortdurend dalen van 79,2 % in 2012 naar 77,2 % in 2014 en verder naar 73,4 % in 2016; zij zal dus boven de referentiewaarde van 60 % van het bbp blijven. Volgens de voorjaarsprognoses 2013 van de Commissie, waarin rekening wordt gehouden met de risico's voor de consolidatieplannen, zal er daarentegen slechts een minieme daling plaatsvinden naar 78,9 % van het bbp in 2014; met de nieuwe corrigerende maatregelen zou deze daling ongeveer 0,5 procentpunt lager moeten uitkomen. Hongarije zal zich in een overgangperiode bevinden vanaf 2013 wat de naleving van het schuld criterium betreft, en volgens de voorjaarsprognoses 2013 van de Commissie boekt het land voldoende vooruitgang met de naleving van het schuld criterium in 2013 en 2014.

- (10) Het begrotingskader voor de middellange termijn is vooralsnog louter indicatief en daarom wordt bij de begrotingsplanning niet verder gekeken dan het lopende begrotingsjaar. Voorts staan, ondanks enkele recente verbeteringen, het takenpakket en de analytische middelen van de begrotingsraad nog altijd niet in verhouding tot het verreikende vetorecht van deze raad en de behoefte aan een systematische evaluatie achteraf van de naleving van de cijfermatige begrotingsregels. Een versterking van het begrotingskader voor de middellange termijn en een uitbreiding van het takenpakket

van de begrotingsraad zouden de degelijkheid en de geloofwaardigheid van het onlangs gereorganiseerde kader voor het begrotingsbeheer helpen te verbeteren.

- (11) De Hongaarse financiële sector is zijn schulden in een zeer hoog tempo aan het afbouwen, ten dele als gevolg van enkele beleidsmaatregelen die een zeer negatief effect hebben gehad op de winstgevendheid van de banken en krappe kredietomstandigheden in de hand werken. Een van de grootste uitdagingen voor de financiële sector bestaat erin de verslechterende kwaliteit van de portefeuille, die samenhangt met een stijging van het aantal oninbare leningen, onder controle te krijgen. De afgelopen jaren heeft de regering verschillende maatregelen aangenomen om kredietnemers in vreemde valuta te ondersteunen, in enkele gevallen zonder de belanghebbende partijen in de banksector daarbij te raadplegen. Deze maatregelen waren echter niet altijd gericht op kredietnemers in moeilijkheden. De vaststelling van een reeks maatregelen over een korte periode kan kredietnemers ertoe aanzetten meer onverantwoorde risico's te nemen omdat zij ervan uitgaan dat de overheid zal blijven bijspringen. In de mondiale financiële crisis is duidelijk geworden in welke mate het bestaande banksysteem de nationale autoriteiten ertoe kan dwingen om op te treden om de financiële stabiliteit te waarborgen. In het eerste programma voor financiële bijstand aan Hongarije werd gepleit voor een geavanceerd toezicht, met inbegrip van effectieve noodbevoegdheden voor de financiële toezichthouder en de vaststelling van een afwikkelingsmechanisme. De afgelopen drie jaar zijn de bevoegdheden van de Hongaarse financiële toezichthoudende autoriteit weliswaar fors aangescherpt, maar de wetgever heeft nog altijd niet voorzien in voldoende toezichtsbevoegdheden.
- (12) Hongarije heeft geen gevolg gegeven aan de aanbeveling van 2012 om een niet-verstoring en stabiel kader voor de belasting van vennootschappen te creëren, en heeft de belastingdruk op bepaalde bedrijfssectoren verhoogd door de invoering van nieuwe permanente extra heffingen op bepaalde sectoren. Ofschoon de nieuwe belasting op kleine ondernemingen die is ingevoerd in het kader van de wet ter bescherming van de werkgelegenheid, qua concept veelbelovend is, bemoeilijkt het feit dat er meerdere uiteenlopende belastingtarieven in de verschillende bedrijfssectoren bestaan, een effectieve allocatie van middelen en is dit negatief voor de investeringen en de kredietverlening. De invoering van verlaagde tarieven voor de socialezekerheidsbijdragen in het kader van de wet ter bescherming van de werkgelegenheid is een stap in de goede richting om de belastingwig op arbeid te verkleinen. De belastingwig bij de lage inkomens is evenwel nog altijd hoog en het zou raadzaam zijn om het stelsel beter af te stemmen op deze groep. Hongarije is ook van plan de fiscale niet-naleving aan te pakken met verschillende maatregelen, zoals de verplichting om alle kasregisters aan te sluiten op de belastingautoriteiten. De genomen maatregelen op het gebied van energiebelasting geven geen stimulans om het energieverbruik te beperken en hebben verstoringen effecten.
- (13) De lage werkgelegenheidsgraad gaat gepaard met een zeer lage participatiegraad op de arbeidsmarkt. De jeugdwerkloosheid is gestegen van 11 % in 2001 naar 28,1 % in 2012. In de Publieke Regeling Arbeidsvoorziening wordt het merendeel van de budgettaire middelen aangewend om langdurig werklozen in plaats van sociale uitkeringen een werkgerelateerd inkomen te verschaffen, maar of dit hun inzetbaarheid op de lange termijn verbetert, moet nog blijken. Hongarije heeft zijn actieve arbeidsmarktbeleid geïntensiveerd, maar een aantal achtergestelde groepen moet ruimere toegang tot deze maatregelen krijgen en de participatie van volwassenen in permanente educatie is nog altijd bij de laagste in de EU. De afgelopen vijf jaar is de participatiegraad bij vrouwen ongeveer gelijk gebleven op hetzelfde lage niveau. Om

vrouwen aan te moedigen toe te treden tot de arbeidsmarkt, heeft de regering de faciliteiten voor kinderopvang uitgebreid en geijverd voor flexibele werkregelingen. De sociale omstandigheden blijven erop achteruitgaan: 31 % van de bevolking loopt het risico op armoede of sociale uitsluiting en een hoog percentage mensen kampt met grote materiële ontbering. Armoede treft nog altijd op disproportionele wijze achtergestelde gebieden en gemeenschappen, met name de Roma.

- (14) Het ondernemingsklimaat in Hongarije is de afgelopen drie jaar constant verslechterd als gevolg van een reeks maatregelen, waaronder beperkingen voor investeerders en een onstabiel regelgevingskader, met name in de dienstensector. Recente beperkingen die op disproportionele wijze buitenlandse investeerders treffen, zijn vooral gericht op de dienstensector, inclusief retail. Het programma voor een eenvoudige staat omvatte 114 maatregelen om de administratieve lasten voor de bedrijven met circa HUF 500 miljard te verlagen, maar de uitvoering ervan heeft enige vertraging opgelopen. Bij de openbare aanbestedingen is er nog altijd weinig concurrentie, ofschoon er op 1 januari 2012 een nieuwe wet in werking is getreden. Het programma voor corruptiebestrijding is een hoeksteen van het Magyary-programma. De ontoereikende wetshandhaving op dit gebied noch de aanscherping van de controles op de partijfinanciering, een belangrijk punt van zorg, komt in dit programma echter aan bod. Bovendien zijn de aangekondigde maatregelen voor het merendeel nog niet uitgevoerd. Het gebrek aan toezicht op de uitgevoerde maatregelen blijft ook een probleem. De ontwikkelingen in Hongarije in 2012 en 2013 hebben de zorg over de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht doen toenemen. Volgens het scorebord voor de Innovatie-Unie is Hongarije een bescheiden innovator. De O&O-investeringen in het bedrijfsleven komen hoofdzakelijk op het conto van buitenlandse ondernemingen.
- (15) Hongarije is erin geslaagd het aantal voortijdige schoolverlaters te doen dalen. Aangezien er nog altijd grote verschillen tussen de regio's bestaan, kunnen de nieuwe elementen van het gecentraliseerde publieke onderwijssysteem evenwel, als zij niet zorgvuldig ten uitvoer worden gelegd, een negatief effect sorteren en de sociale ongelijkheid en segregatie versterken. Ofschoon het aantal leerlingen dat de stap naar het hoger onderwijs zet, de afgelopen jaren aanzienlijk is toegenomen, zijn verdere inspanningen vereist om het EU-gemiddelde en de nationale Europa 2020-doelstelling te bereiken. Het is twijfelachtig of de lopende hervorming van het hoger onderwijs de toegang voor kansarme leerlingen kan verbeteren.
- (16) De tenuitvoerlegging van de maatregelen in het Szell Kalman-plan, dat ertoe strekt de kostenefficiëntie en de prestaties van het openbaar vervoer te verbeteren, heeft te kampen met aanzienlijke vertragingen, en het ontbreken van een alomvattende vervoerstrategie belemmert de financiële houdbaarheid van het vervoersysteem. Hongarije heeft de elektriciteitsverbindingen met de buurlanden, zoals aanbevolen in 2012, naar behoren uitgebreid, maar het gebrek aan onafhankelijkheid van de regelgevende autoriteit voor energie bij de vaststelling van de energietarieven en het feit dat veel energieprijzen gereguleerd zijn, blijven aanleiding tot zorg.
- (17) In de context van het Europees semester heeft de Commissie een brede analyse van het economische beleid van Hongarije verricht. Zij heeft zowel het convergentieprogramma als het nationale hervormingsprogramma doorgelicht en een diepgaande evaluatie gepresenteerd. 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 algemene economische governance van de Europese Unie te versterken door middel van een EU-inbreng in toekomstige nationale

besluiten. Haar aanbevelingen in het kader van het Europees semester worden in de onderstaande aanbevelingen 1 tot en met 7 weergegeven.

- (18) In het licht van deze beoordeling heeft de Raad het convergentieprogramma van Hongarije onderzocht. Zijn advies⁹ daarover is met name in de onderstaande aanbeveling 1 weergegeven.
- (19) 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, 2, 3, 4, 5 en 7 weergegeven,

BEVEELT AAN dat Hongarije in de periode 2013-2014 actie onderneemt om:

1. Een geloofwaardige en groeivriendelijke begrotingsstrategie ten uitvoer te leggen door het nemen van de nodige maatregelen waarbij de nadruk ligt op uitgavenbesparingen, en een gezonde begrotingssituatie in stand te houden met inachtneming van de middellangetermijndoelstelling gedurende de programmahorizon. Voortbouwend op de bovenstaande maatregelen, de schuldquote van de overheid standvastig omlaag te brengen, ook met het oog op het verminderen van de opgebouwde macro-economische onevenwichtigheden. Het begrotingskader voor de middellange termijn te versterken door het een dwingender karakter te geven en nauw te koppelen aan cijfermatige regels. Het takenpakket van de begrotingsraad uit te breiden, onder meer met systematisch toezicht achteraf op de naleving van cijfermatige begrotingsregels en met de opstelling van periodieke macrobudgettaire prognoses en beoordelingen van het effect van belangrijke beleidsvoorstellen voor de begroting.
2. De kredietverlening aan de economie te helpen normaliseren, hoofdzakelijk door de capaciteit voor kapitaalvorming in de financiële sector te verbeteren, onder andere door de extra lasten die nu aan de sector zijn opgelegd, te verlagen. De kwaliteit van de portefeuille te verbeteren door probleemactiva te verwijderen van de bankbalansen, nauw te overleggen met de belanghebbende partijen over nieuwe beleidsinitiatieven en erop toe te zien dat nieuwe beleidsmaatregelen kredietnemers niet aanzetten tot meer onverantwoord gedrag. De financiële wet- en regelgeving en het financiële toezicht aan te scherpen, met name door effectievere noodbevoegdheden te verlenen aan de Hongaarse financiële toezichthoudende autoriteit en een afwikkelingsregeling voor banken in te stellen.
3. Te zorgen voor een stabiel, evenwichtiger en voorspelbaar vennootschapsbelastingstelsel. De vennootschapsbelasting te stroomlijnen en verstoringen van de middelenallocatie, die worden veroorzaakt door sectorspecifieke belastingen, zoveel mogelijk te beperken om zo de groei en de werkgelegenheid te bevorderen. Ervoor te blijven ijveren om de belasting op arbeid werkgelegenheidsvriendelijker te maken door de belastingdruk op de lage inkomens te verlichten, onder meer door de criteria om in aanmerking te komen voor de wet ter bescherming van de werkgelegenheid, te verfijnen, en door de belastingheffing te verschuiven naar milieubelastingen. De reeds aangekondigde maatregelen om de fiscale naleving te verbeteren en de fiscale nalevingskosten te verlagen, onverkort uit te voeren en te versterken.
4. De jeugdwerkloosheid aan te pakken, bijvoorbeeld door een zogenaamde jeugdgarantie. De maatregelen voor een actief arbeidsmarktbeleid te intensiveren en het systeem van klantenprofilering van de openbare dienst voor arbeidsvoorziening

⁹ Uit hoofde van artikel 9, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad.

te versterken. De overheersende rol van de Publieke Regeling Arbeidsvoorziening in het kader van de werkgelegenheidsmaatregelen te beperken en de activeringselementen van die regeling aan te scherpen. Opleidingsprogramma's te versterken om de participatie in permanente educatie te stimuleren. De faciliteiten voor kinderopvang verder uit te breiden om de participatie van vrouwen te bevorderen. Ervoor te zorgen dat de doelstelling van de nationale strategie voor sociale inclusie wordt opgenomen in alle beleidsterreinen om armoede te bestrijden, met name bij kinderen en Roma.

5. Een gunstig ondernemingsklimaat te creëren, met name opnieuw een aantrekkelijke omgeving te scheppen voor directe buitenlandse investeerders, door het regelgevingskader stabiel te maken en de concurrentie op de markt te bevorderen. Zorg te dragen voor de onverwijld uitvoering van maatregelen om de administratieve lasten te verlagen, de concurrentie bij openbare aanbestedingen te verbeteren en passende maatregelen te nemen om corruptie te bestrijden. De zorg over de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht aan te pakken. Onlangs gecreëerde belemmeringen in de dienstensector, inclusief voor retaildiensten, weg te nemen. Te voorzien in doelgerichte prikkels ter ondersteuning van innoverende bedrijven.
6. Een nationale strategie tegen voortijdig schoolverlaten ten uitvoer te leggen en ervoor te zorgen dat het onderwijssysteem alle jongeren toerust met op de arbeidsmarkt afgestemde vaardigheden, bekwaamheden en kwalificaties. De toegang tot inclusief regulier onderwijs te verbeteren, met name voor Roma. De overgang tussen verschillende fasen in het onderwijs en naar de arbeidsmarkt te ondersteunen. Het hoger onderwijs zodanig te hervormen dat meer studenten, met name uit kansarme groepen, dit niveau van onderwijs bereiken.
7. De gereguleerde energieprijzen geleidelijk af te schaffen zonder de doeltreffende bescherming van economisch kwetsbare consumenten te ondergraven. Verdere maatregelen te nemen om de onafhankelijkheid van de nationale regelgevende autoriteit te garanderen. De financiële stabiliteit van overheidsbedrijven in de vervoersector te garanderen door de exploitatiekosten te verlagen en de inkomsten te verhogen.

Gedaan te Brussel,

*Voor de Raad
De voorzitter*