



Брюксел, 29.5.2013  
COM(2013) 367 final

Препоръка за

**ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА**

**относно националната програма за реформи на Унгария за 2013 г.**

**и за представяне на становище на Съвета относно програмата за конвергенция на Унгария за периода 2012—2016 г.**

{SWD(2013) 367 final}

Препоръка за

## ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно националната програма за реформи на Унгария за 2013 г.

и за представяне на становище на Съвета относно програмата за конвергенция на Унгария за периода 2012—2016 г.

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 121, параграф 2 и член 148, параграф 4 от него,

като взе предвид Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета от 7 юли 1997 г. за засилване на надзора върху състоянието на бюджета и на надзора и координацията на икономическите политики<sup>1</sup>, и по-специално член 9, параграф 2 от него,

като взе предвид Регламент (ЕС) № 1176/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 16 ноември 2011 г. относно предотвратяването и коригирането на макроикономическите дисбаланси<sup>2</sup>, и по-специално член 6, параграф 1 от него,

като взе предвид препоръката на Европейската комисия<sup>3</sup>,

като взе предвид резолюциите на Европейския парламент<sup>4</sup>,

като взе предвид заключенията на Европейския съвет,

като взе предвид становището на Комитета по заетостта,

след консултация с Икономическия и финансов комитет,

като има предвид, че:

- (1) На 26 март 2010 г. Европейският съвет постигна съгласие по предложението на Комисията да се започне изпълнението на нова стратегия за растеж и работни места — стратегията „Европа 2020“ — въз основа на засилена координация на икономическите политики, която стратегия ще се съсредоточи върху ключовите области, в които е необходимо да се предприемат действия за повишаване на потенциала на Европа за устойчив растеж и конкурентоспособност.
- (2) На 13 юли 2010 г. въз основа на предложенията на Комисията Съветът прие препоръка относно общите насоки за икономическите политики на държавите членки и на Съюза (за периода 2010—2014 г.), а на 21 октомври 2010 г. прие решение относно насоките за политиките на държавите членки по заетостта<sup>5</sup>,

<sup>1</sup> ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 1.

<sup>2</sup> ОВ L 306, 23.11.2011 г., стр. 25.

<sup>3</sup> COM(2013) 367 final.

<sup>4</sup> P7\_TA(2013)0052 и P7\_TA(2013)0053.

<sup>5</sup> Решение 2013/208/ЕС на Съвета от 22 април 2013 г.

като двата акта заедно представляват т. нар. „интегрирани насоки“. Държавите членки бяха приканени да се съобразят с интегрираните насоки при провеждането на националните си икономически политики и политики по заетостта.

- (3) На 29 юни 2012 г. държавните и правителствените ръководители взеха решение относно Пакт за растеж и работни места, с който се предоставя съгласувана рамка за действие на равнището на отделните държави, ЕС и еврозоната, като се използват всички възможни лостове, инструменти и политики. Те взеха решение относно действията, които да бъдат предприети на равнище държави членки, като по-конкретно изразиха пълната си ангажираност с постигането на целите на стратегията „Европа 2020“ и с изпълнението на специфичните за държавите препоръки.
- (4) На 6 юли 2012 г. Съветът прие препоръка относно националната програма за реформи на Унгария за 2012 г. и даде становището си относно актуализираната програма за конвергенция на Унгария за периода 2011—2015 г.
- (5) На 28 ноември 2012 г. Комисията прие Годишния обзор на растежа<sup>6</sup>, с което постави началото на Европейския семестър за координация на икономическите политики за 2013 г. Също на 28 ноември 2012 г. въз основа на Регламент (ЕС) № 1176/2011 Комисията прие Доклада за механизма за предупреждение<sup>7</sup>, в който бе посочено, че Унгария е една от държавите членки, за които ще се извърши задълбочен преглед.
- (6) На 14 март 2013 г. Европейският съвет одобри приоритетите, насочени към осигуряване на финансова стабилност, бюджетна консолидация и действия за стимулиране на растежа. Той подчерта необходимостта от провеждане на диференцирана и благоприятстваща растежа бюджетна консолидация, възстановяване на нормалните условия за отпускане на заеми в икономиката, насърчаване на растежа и конкурентоспособността, справяне с безработицата и социалните последици от кризата и модернизирание на публичната администрация.
- (7) На 10 април 2013 г. Комисията публикува резултатите от задълбочения преглед<sup>8</sup> за Унгария, извършен съгласно член 5 от Регламент (ЕС) № 1176/2011. Анализът на Комисията дава основание да се заключи, че в Унгария са налице макроикономически дисбаланси, които трябва да бъдат следени и които изискват решителни политически действия. По-специално, продължава да е нужно да се следи внимателно текущото коригиране на силно отрицателната нетна международна инвестиционна позиция, дължащо се в голяма степен на намаляването на задлъжнялостта на частния сектор в контекста на високото равнище на консолидирания държавен дълг и неблагоприятната стопанска среда, така че да се намалят значителните рискове от неблагоприятни последици за функционирането на икономиката.
- (8) На 24 април 2013 г. Унгария представи своята програма за конвергенция за 2013 г., обхващаща периода 2012—2016 г., а на 22 април 2013 г. — своята национална програма за реформи за 2013 г. Двете програми бяха оценени едновременно, за да бъдат отчетени взаимовръзките между тях.

---

<sup>6</sup> COM(2012) 750 final.

<sup>7</sup> COM(2012) 751 final.

<sup>8</sup> SWD(2013) 119 final.

- (9) Въз основа на извършената в съответствие с Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета оценка на програмата за конвергенция за 2013 г. („програмата“) Съветът е на мнение, че макроикономическият сценарий в основата на бюджетните прогнози в програмата е донякъде оптимистичен. Прогнозите на унгарските власти за растежа за 2013 г. и 2014 г. — съответно 0,7 % и 1,9 % — са с около половин процентен пункт по-високи в сравнение с прогнозата на Комисията от пролетта на 2013 г. Целта на изложената в програмата бюджетна стратегия е да се осигурят устойчивото коригиране на прекомерния дефицит до крайния срок — 2012 г., и продължаващото спазване на средносрочната бюджетна цел (СБЦ). Унгария положи значителни усилия за бюджетна консолидация през 2012 г. и с постигнатия резултат за бюджетния дефицит от 1,9 % от БВП преизпълни препоръчаната от Съвета цел за дефицита от 2,5 % от БВП, отчасти благодарение на допълнителни еднократни приходи в размер на 0,2 % от БВП в добавка към вече взетите предвид към момента на отправяне на препоръката на Съвета. Въпреки това корективните мерки за 2012 г. и след това, по-специално обявените през есента на 2012 г., бяха съсредоточени главно върху приходната част, с основен акцент върху избрани сектори, което поставя под въпрос устойчивостта на мерките за консолидация. Според пролетната прогноза на Комисията от 2013 г., за да се коригира прекомерният дефицит по един устойчив начин, са нужни допълнителни мерки както за 2013 г., така и за 2014 г. След публикуването на пролетната прогноза правителството прие нов пакет за корекции и съгласно актуализираната оценка на Комисията дефицитът се очаква да остане под прага от 3 % от БВП с новите мерки през 2013 г. и 2014 г. В програма СБЦ е променена от структурно салдо от -1,5 % на -1,7 % от БВП. Новата СБЦ е в съответствие с изискванията на Пакта за стабилност и растеж. Унгария отчете структурно салдо от -0,7 % от БВП през 2012 г., т.е. доста над преразгледаната СБЦ, и в пролетната прогноза на Комисията за 2013 г. се предвижда, че структурното салдо ще продължи да е в съответствие със СБЦ през прогнозния период и ще бъде -1,1 % през 2013 г. и -1,8 % през 2014 г. Въз основа на мерките, приети след пролетната прогноза на Комисията за 2013 г., структурното салдо може да остане над СБЦ и през 2014 г. Темпът на нарастване на държавните разходи през 2013 г. и 2014 г., без да се отчитат дискреционните мерки по отношение на приходите, до голяма степен ще е в съответствие с референтния средносрочен темп на растеж на потенциалния БВП, но се очаква значително да го надхвърли през 2015 г. и 2016 г. Следователно целевият показател за разходите няма да бъде изпълнен през тези две години. Според плановете на правителството съотношението на публичният дълг към БВП постоянно ще намалява през програмния период: от 79,2 % през 2012 г. до 77,2 % през 2014 г. и до 73,4 % през 2016 г., т.е. ще остане над референтната стойност от 60 % от БВП. Пролетната прогноза на Комисията от 2013 г. пък, отчитайки рисковете за плановете за консолидация, предвижда само съвсем малко понижение до 78,9 % от БВП през 2014 г., като с новите корективни мерки тази стойност следва да е с около 0,5 процентни пункта по-ниска. От 2013 г. Унгария ще бъде в преходен период, що се отнася до спазването на критерия за дълга, и според пролетната прогноза на Комисията от 2013 г. страната отбелязва достатъчен напредък към изпълнение на критерия за дълга през 2013 г. и 2014 г.
- (10) Средносрочната бюджетна рамка все още е само индикативна и затова перспективата за бюджетно планиране е съсредоточена единствено върху текущата бюджетна година. Освен това, въпреки осъществените наскоро

известни подобрения, задълженията и аналитичните ресурси на фискалния съвет все още не съответстват на безпрецедентното му право на вето и необходимостта от системна последваща оценка на спазването на числово изразените бюджетни правила. Укрепването на средносрочната бюджетна рамка и разширяването на задължителната компетентност на фискалния съвет биха спомогнали за увеличаване на стабилността и надеждността на наскоро обновената рамка за бюджетно управление.

- (11) Задължията във финансовия сектор на Унгария намалява с бързи темпове, отчасти вследствие на някои мерки на политиката, които оказаха силно отрицателно въздействие върху рентабилността на банките и допринасят за строгите условия за кредитиране. Справянето с влошаващото се качество на кредитния портфейл представлява едно от най-големите предизвикателства пред финансовия сектор, свързано с увеличаване на броя на необслужваните кредити. През последните години правителството прие няколко на брой мерки за подпомагане на получателите на кредити в чуждестранна валута, в няколко от случаите без допитване до заинтересованите страни в банковия сектор. Тези мерки обаче не винаги бяха насочени към изпитващите затруднения заемополучатели. Приемането на поредица от мерки в рамките на един кратък период може да увеличи моралния риск сред заемополучателите заради трайното очакване за по-нататъшно подпомагане от страна на правителството. Световната финансова криза показва до каква степен съществуващата банкова система е в състояние да принуди националните органи да предприемат действия, за да гарантират финансовата стабилност. В първата програма за финансова помощ за Унгария бе подкрепена необходимостта от въвеждане на модерен надзор, включително ефективни правомощия за извънредни случаи за органа за финансов надзор, и създаване на оздравителен механизъм. Въпреки че през последните три години правомощията на Органа за финансов надзор на Унгария бяха значително увеличени, законодателят не му е осигурил достатъчно правомощия за мониторинг.
- (12) Унгария не изпълни препоръката от 2012 г. да установи стабилна рамка за корпоративно данъчно облагане без изкривяващ ефект и увеличи данъчната тежест за определени корпоративни сектори чрез въвеждане на допълнителни постоянни секторни налози. Въпреки че новият данък за малките предприятия, въведен като елемент от Закона за защита на работните места, е благоприятен от гледна точка на своя замисъл, съществуването на няколко различни данъчни ставки в различните корпоративни сектори пречи на ефективното разпределяне на ресурси и засяга инвестициите и кредитирането. Въвеждането на намалени вноски за социална сигурност съгласно Закона за защита на работните места представлява стъпка в правилната посока за намаляване на данъчната тежест върху труда. Данъчната тежест върху лицата с ниски трудови доходи обаче все още е голяма и е желателно системата да се усъвършенства, за да е в по-голяма степен насочена към тази група. Унгария също така планира няколко на брой мерки за справяне с неспазването на данъчното законодателство, като например задължителното свързване на всички касови апарати със системата на данъчната администрация. Що се отнася до данъчното облагане на енергията, предприетите мерки не осигуряват стимули за намаляване на потреблението на енергия и имат изкривяващи ефекти.
- (13) Ниският коефициент на заетост е свързан с много ниския коефициент на икономическа активност. Младежката безработица се е увеличила от 11 % през

2001 г. на 28,1 % през 2012 г. Схемата за наемане на работа в публичния сектор използва по-голямата част от бюджетните средства, за да осигури на трайно безработните трудов доход вместо социални помощи, като дългосрочните ползи от схемата по отношение на пригодността за заетост тепърва трябва да бъдат доказани. Унгария засили активните политики по заетостта, но някои лица в неравностойно положение следва да имат по-голям достъп до тях, а участието на възрастните в схеми за учене през целия живот е сред най-ниските в ЕС. През последните пет години коефициентът на заетост сред жените е останал на почти същото ниско ниво. С цел да насърчи участието на жените на пазара на труда, правителството увеличи броя на заведенията за грижи за деца и способства за въвеждане на гъвкави схеми на работа. Социалната ситуация продължава да се влошава: 31 % от населението е застрашено от бедност или социално изключване и висок дял от хората се сблъскват с тежки материални лишения. Бедността продължава непропорционално да засяга териториите и общностите в неравностойно положение, особено ромите.

- (14) Бизнес средата в Унгария постоянно се влошаваше през последните три години заради поредица от мерки, сред които ограничения за инвеститорите и нестабилна регулаторна рамка, особено в сектора на услугите. Наложените неотдавна ограничения, които непропорционално засягат чуждестранните инвеститори, са съсредоточени главно в сектора на услугите, включително търговията на дребно. Програмата „Държава без излишна административна тежест“ (Simple State Programme) съдържа 114 мерки за намаляване на административната тежест върху предприятията с около 500 милиарда HUF, но прилагането ѝ в известна степен се забави. Въпреки влизането в сила на нов закон на 1 януари 2012 г. нивата на конкуренция при обществените поръчки продължават да са ниски. Програмата за борба с корупцията е централен елемент от програмата Magyar. Въпреки това в програмата не се разглежда нито въпросът за недостатъчното правоприлагане в тази област, нито по-строгия контрол върху финансирането на партиите, което представлява ключова област на загриженост. Освен това повечето от обявените мерки още не са предприети. Липсата на мониторинг по отношение на приложените мерки също продължава да е проблем. Събитията в Унгария през 2012 г. и 2013 г. засилиха безпокойството относно независимостта на съдебната власт. Сравнителният анализ на иновациите в Съюза класира Унгария като умерен новатор. Двигател за инвестициите на бизнеса в научноизследователска и развойна дейност (НИРД) са главно предприятия, които са чуждестранна собственост.
- (15) Унгария успя да намали броя на преждевременно напускащите училище. Тъй като все още са налице големи разлики на регионално равнище, новите елементи на централизираната обществена образователна система, ако не бъдат приложени внимателно, биха могли да имат отрицателно въздействие и да увеличат неравенството и сегрегацията. Въпреки че през последните години броят на учащите, влизащи в системата на висшето образование, значително е нараснал, са необходими по-нататъшни усилия, за да се достигне средното за ЕС равнище и да се постигне националната цел, заложена в стратегията „Европа 2020“. Под въпрос е дали текущата реформа на висшето образование може да подобри достъпа за учениците в неравностойно положение.
- (16) При изпълнението на мерките, включени в плана Szell Kalman, насочено към подобряване на ефективността на разходите и функционирането на обществения транспорт, често се отчитат значителни забавяния, а липсата на цялостна

стратегия за транспорта е пречка пред финансовата устойчивост на системата на транспорта. Въпреки че Унгария по адекватен начин увеличи междусистемните връзки на електроенергийната мрежа със съседните държави съгласно препоръката от 2012 г., липсата на независимост на енергийния регулатор при определянето на енергийните тарифи, както и високият дял на регулираните цени на енергия все още дават повод за загриженост.

- (17) В рамките на европейския семестър Комисията направи цялостен анализ на икономическата политика на Унгария. Тя извърши оценка на програмата ѝ за конвергенция и националната ѝ програма за реформи и представи задълбочен преглед. Комисията взе предвид не само тяхното значение за провеждането на устойчива фискална и социално-икономическа политика в Унгария, но и тяхното съответствие с правилата и насоките на ЕС предвид необходимостта от засилване на цялостното икономическо управление на Европейския съюз чрез принос на равнище ЕС към бъдещите решения на държавите членки. Препоръките ѝ в рамките на европейския семестър са отразени в препоръки 1—7 по-долу.
- (18) С оглед на тази оценка Съветът разгледа програмата за конвергенция на Унгария, като становището му<sup>9</sup> е изразено по-специално в препоръка 1 по-долу.
- (19) С оглед на задълбочения преглед, направен от Комисията, и тази оценка Съветът разгледа националната програма за реформи и програмата за конвергенция. Неговите препоръки съгласно член 6 от Регламент (ЕС) № 1176/2011 са отразени в препоръки 1, 2, 3, 4, 5 и 7 по-долу,

ПРЕПОРЪЧВА на Унгария да предприеме следните действия през периода 2013—2014 г.:

1. Да приложи надеждна и благоприятстваща растежа фискална стратегия, като посочи необходимите мерки, поставяйки акцент върху намаляването на разходите, и да запази стабилна фискална позиция в съответствие със средносрочната цел през програмния период. Въз основа на изложените по-горе стъпки да предприеме мерки за устойчиво понижаване на съотношението на консолидирания държавен дълг към БВП, включително с цел намаляване на натрупаните макроикономически дисбаланси. Да укрепи средносрочната бюджетна рамка, като я направи по-обвързваща и тясно я свърже с числово изразени правила. Да разшири обхвата на задължителната компетентност на фискалния съвет, включително чрез системен последващ контрол на спазването на числово изразените бюджетни правила, както и изготвянето на редовни макрофискални прогнози и оценки за въздействието върху бюджета на основните предложения за политики.
2. Да помогне за възстановяване на нормалните условия за отпускане на заеми за икономиката, преди всичко като подобри капацитета за натрупване на капитал във финансовия сектор, включително чрез намаляване на допълнителната тежест, с която той е натоварен в момента. Да подобри качеството на кредитния портфейл, като отстрани проблемните активи от счетоводните баланси на банките, провежда тесни консултации със заинтересованите страни относно новите инициативи в областта на политиката и гарантира, че новите мерки на политиката не увеличават моралния риск сред заемополучателите. Да подобри финансовото регулиране и надзор, по-специално като предостави на

<sup>9</sup> Съгласно член 9, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета.

Органа за финансов надзор на Унгария по-ефективни правомощия за извънредни случаи и създаде режим за оздравяване на банките;

3. Да осигури стабилна, по-балансирана и предвидима система за корпоративно данъчно облагане. Да рационализира корпоративното данъчно облагане и да сведе до минимум изкривяванията при разпределянето на ресурсите, дължащи се на наличието на различни данъци за отделните сектори, за да насърчи растежа и заетостта. Да продължи да предприема мерки, чрез които данъчното облагане на труда да стане по-благоприятно за заетостта, като намалява данъчната тежест върху лицата с ниски трудови доходи, включително чрез усъвършенстване на критериите за допустимост за Закона за защита на работните места, и пренасочва данъчното облагане към екологичните данъци. В пълна степен да приложи и активизира вече обявените мерки за подобряване на данъчната дисциплина и намаляване на разходите, свързани със спазването на данъчното законодателство;
4. Да предприеме действия за справяне с младежката безработица, например чрез схема за гаранция за младежта. Да засили мерките за активна политика по заетостта и да подобри системата за профили на клиентите на обществената служба по заетостта. Да намали големия превес на схемата за наемане на работа в публичния сектор сред мерките по заетостта и да засили компонентите ѝ за активизиране. Да подсили програмите за обучение с цел да стимулира участието в схеми за учене през целия живот. Да продължи да увеличава броя на заведенията за грижи за деца, за да насърчи участието на жените на пазара на труда. Да гарантира, че целта на Националната стратегия за социално приобщаване се интегрира във всички области на политиката с цел да се намали бедността, особено сред децата и ромите;
5. Да създаде благоприятна бизнес среда, по-специално да възстанови привлекателната среда за чуждестранните преки инвеститори, като направи регулаторната рамка по-стабилна и насърчава конкуренцията на пазара. Да гарантира бързото изпълнение на мерките, предвидени с цел намаляване на административната тежест, да подобри конкуренцията при обществените поръчки и да предприеме адекватни мерки за борба с корупцията. Да отговори на опасенията относно независимостта на съдебната власт. Да премахне наскоро въведените пречки в сектора на услугите, включително при услугите на дребно. Да предостави целеви стимули в подкрепа на иновативните предприятия;
6. Да приложи национална стратегия относно преждевременното напускане на училище и да гарантира, че образователната система дава на всички млади хора приложими на пазара на труда умения, компетентности и квалификации. Да подобри достъпа до приобщаващо общо образование, особено за ромите. Да подкрепя прехода между различните етапи на образованието и към пазара на труда. Да извърши реформа на висшето образование, която дава възможност за увеличаване на броя на завършилите висше образование, особено сред учащите се, които са в неравностойно положение;
7. Да премахне постепенно регулираните цели на енергията, като същевременно гарантира ефективната защита на икономически уязвимите потребители. Да предприеме по-нататъшни стъпки за осигуряване на независимостта на националния регулаторен орган. Да гарантира финансовата устойчивост на



държавните предприятия в сектора на транспорта чрез намаляване на оперативните разходи и увеличаване на приходите.

Съставено в Брюксел на [...] година.

*За Съвета*  
*Председател*