



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 2.6.2014 г.
COM(2014) 418 final

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

**относно националната програма за реформи на Унгария за 2014 г.
и съдържаща становище на Съвета относно програмата за конвергенция на
Унгария за 2014 г.**

{SWD(2014) 418 final}

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно националната програма за реформи на Унгария за 2014 г.

и съдържаща становище на Съвета относно програмата за конвергенция на Унгария за 2014 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 политики¹, 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 дисбаланси², и по-специално член 6, параграф 1 от него,

като взе предвид препоръката на Европейската комисия³,

като взе предвид резолюциите на Европейския парламент⁴,

като взе предвид заключенията на Европейския съвет,

като взе предвид становището на Комитета по заетостта,

като взе предвид становището на Икономическия и финансов комитет,

като взе предвид становището на Комитета за социална закрила,

като взе предвид становището на Комитета за икономическа политика,

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 е съсредоточена 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

¹ ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 1.

² ОВ L 306, 23.11.2011 г., стр. 25.

³ COM(2014) 418 final.

⁴ P7_TA(2014)0128 и P7_TA(2014)0129.

членки и на Съюза (за периода 2010—2014 г.), а на 21 октомври 2010 г. прие решение относно насоки за политиките за заетост на държавите членки, като заедно двата акта представляват т. нар. „интегрирани насоки“. Държавите членки бяха приканени да се съобразят с интегрираните насоки при провеждането на националната си икономическа политика и политика за заетост.

- (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 равнището на държавите 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 9 юли 2013 г. Съветът прие препоръка относно националната програма за реформи на Унгария за 2013 г. и даде становището си относно актуализираната програма за конвергенция на Унгария за периода 2013—2016 г.
- (5) На 13 ноември 2013 г. Комисията прие годишния обзор на растежа⁵, с което постави началото на европейския семестър за 2014 г. за координация на икономическите политики. На същия ден въз основа на Регламент (ЕС) № 1176/2011 Комисията прие Доклад за механизма за предупреждение⁶, в който беше посочено, че Унгария е една от държавите членки, за които ще се извърши задълбочен преглед.
- (6) На 20 декември 2013 г. Европейският съвет одобри приоритетите, насочени към осигуряване на финансова стабилност, фискална консолидация и действия за стимулиране на растежа. Той подчерта необходимостта от провеждане на диференцирана и благоприятстваща растежа фискална консолидация, възстановяване на нормалните условия за отпускане на заеми за икономиката, насърчаване на растежа и конкурентоспособността, справяне с безработицата и социалните последици от кризата и модернизиране на публичната администрация.
- (7) На 5 март 2014 г. Комисията публикува резултатите от задълбочения преглед за Унгария⁷, извършен съгласно член 5 от Регламент (ЕС) № 1176/2011. Анализът на Комисията ѝ дава основание да заключи, че в Унгария продължават да съществуват макроикономически дисбаланси, които трябва да бъдат следени и за които са необходими решителни действия в рамките на политиката. По-специално, продължава да е нужно да се следят внимателно текущото коригиране на силно отрицателната международна нетна позиция, високото равнище на държавния и частния дълг в контекста на нестабилен финансов сектор и влошаващите се резултати на износа, така че да се намалят значителните рискове от неблагоприятни последици за функционирането на икономиката.
- (8) На 30 април 2014 г. Унгария представи своята национална програма за реформи за 2014 г. и своята програма за конвергенция за 2014 г. Двете

⁵ COM(2013) 800 final.

⁶ COM(2013) 790 final.

⁷ SWD(2014) 85 final.

програми бяха оценени едновременно, за да бъдат отчетени взаимовръзките между тях.

- (9) Целта на бюджетната стратегия, очертана в програмата за конвергенция за 2014 г., е номиналният дефицит да се намали от 2,9 % от БВП през 2014 г. на 1,9 % до края на периода на програмата. Това трябва да се постигне в условията на силно концентриране на консолидацията в края на определения период, докато целите за дефицита са значително повишени в сравнение с предишната програма. В програмата се потвърждава средносрочната цел от - 1,7 % от БВП, която отразява целите на Пакта за стабилност и растеж. При все това, въз основа на преизчисленото структурно салдо, не се очаква средносрочната цел да бъде постигната до края на периода на програмата. Предвижда се (преизчисленото) структурно салдо да се влоши с 1,5 процентни пункта през 2014 г., като по този начин значително се отклонява от средносрочната цел, и да се стабилизира през 2015 г., което предполага изоставане с 0,5 % от БВП от подобрението, необходимо, за да се постигне средносрочната цел. Целевият показател за разходите се отклонява значително през 2014 и 2015 г. Предвижда се (преизчисленото) структурно салдо да се влоши още повече през 2016 и 2017 г. Като цяло от 2014 г. се предвижда значително отклонение от плана за корекции за постигане на средносрочната цел. В програмата се прогнозира постепенно, но непрекъснато намаляване на консолидирания дълг на сектор „Държавно управление“ от 79 % от БВП през 2013 г. до около 75 % от БВП през 2017 г. Макроикономическият сценарий, на който се основат бюджетните прогнози в програмата, е до голяма степен реалистичен за периода 2014—2016 г., като се очаква БВП да нарасне със съответно 2,3 % и 2,5 % през тази и следващата година, спрямо 2,3 % и 2,1 % според прогнозата на Комисията от пролетта на 2014 г. Програмата обаче е твърде оптимистична за 2017 г. Рисковете за бюджетните цели са до голяма степен балансирани през 2014 г., но има все по-големи рискове от 2015 г. нататък дефицитът да се окаже по-голям от заложения. Особени рискове произтичат от факта, че се предвижда планираното намаление на съотношението на разходите да бъде постигнато чрез повсеместно номинално замразяване или чрез ограничаване на увеличението под процента на инфлацията за повечето дискреционни разходи. В прогнозата на Комисията от пролетта на 2014 г. се предвижда номинален дефицит за 2014 и 2015 г., съвпадащ с целите на програмата. С прогнозен структурен дефицит от 2,2 % от БВП през 2014 г. и 2,3 % през 2015 г. прогнозата на Комисията потвърждава риска от значително отклонение от средносрочната цел от 2014 г. нататък. Освен това в тази прогноза се предвижда неспазване на целевия показател за намаляването на дълга през 2014 и 2015 г. Въз основа на своята оценка на програмата и на прогнозата на Комисията, съгласно Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета, Съветът е на мнение, че са нужни допълнителни усилия за структурна консолидация с оглед на рисковете от значително отклонение от средносрочната цел, както и от неспазване на правилото за дълга от 2014 г. нататък.
- (10) Средносрочната бюджетна рамка бе укрепена чрез разширяване на обхвата на планирането отвъд текущата бюджетна година. Нейната ефективност и задължителен характер обаче все още не са гарантирани. Въведени са нови числови фискални правила, но не са отстранени слабости в разработването им, свързани главно с липсата на системен последващ мониторинг, на максимално допустими равнища на отклонение и на стабилни механизми за корекция.

Ограниченият списък със задължителни задачи на Фискалния съвет и аналитичният му капацитет все още не са пропорционални на правото му на вето върху бюджета. По-нататъшното укрепване на средносрочната бюджетна рамка и разширяването на задължителния мандат на Фискалния съвет биха спомогнали за подобряване на надеждността, прозрачността и ефективността на цялостната фискална рамка.

- (11) Независимо от субсидираната схема на Централната банка „Финансиране за растеж“, насочена към малките и средните предприятия, нормалното кредитиране на икономиката не се възстанови трайно. Регулаторната тежест за финансовия сектор се увеличи още повече, което ограничава възможностите за натрупване на капитал. Мерки като увеличението на данъка върху финансовите трансакции допринесоха за повишаване на използването на пари в брой в икономиката. Портфейлът от кредити за домакинствата се влоши допълнително, а високият дял на необслужваните кредити понастоящем е едно от най-големите предизвикателства за финансовия сектор. Оздравяването на портфейла е възпрепятствано от слабата ефективност на процедурите по реструктуриране. Не са предприети никакви съществени нови мерки за отстраняване на лошите активи от счетоводните баланси на банките. Съчетанието от голяма регулаторна тежест и висок дял на необслужваните кредити доведе до намаляване на наличните кредити. Правителството многократно обяви намерението си да въведе нова схема на облекчения, с която да се подпомогнат получателите на кредити в чуждестранна валута; в повечето случаи тези мерки не са насочени към изпитващите затруднения кредитополучатели и имат отрицателно въздействие върху културата на плащане на домакинствата поради очакванията за допълнителна помощ от правителството. Финансовото регулиране и надзор бяха засилени чрез интегрирането на Финансовия надзорен орган в структурата на Централната банка и чрез възлагането на Централната банка на отговорността за макропруденциалния надзор. Започна подготвителната работа за създаване на режим за реструктуриране на банките.
- (12) Макар честотата на данъчните промени да намалее в сравнение с предходната година, не беше отбелязан съществен напредък в подобряването на балансираността на системата за корпоративно данъчно облагане. Някои от съществуващите секторни данъци дори се увеличиха. Прилагането на различни данъчни ставки в отделните сектори е пречка за ефективното разпределение на ресурсите, като по този начин се отразява отрицателно на растежа. За да направи данъчното облагане по-благоприятно за заетостта, Унгария разшири допустимостта за семейния данъчен кредит във връзка с данъка върху доходите на физическите лица, което може да подобри положението на хората с ниски трудови доходи. Данъчната тежест върху несемейните хора с ниски доходи е една от най-големите в ЕС. Критериите за допустимост по Закона за защита на работните места останаха по същество непроменени, въпреки че значителна част от работниците с ниски трудови доходи остават извън обхвата на мярката. Важно ще бъде да се извърши оценка на въздействието и на разходната ефективност на схемата, както и при необходимост тя да се адаптира, така че да се подобри капацитетът ѝ да увеличава броя на заетите лица. Известен напредък бе отбелязан при пренасочването на данъчното облагане от труда към екологичните данъци, но са необходими допълнителни мерки. След многократни отлагания в миналото постепенно се въвежда онлайн връзката на касовите апарати с данъчната администрация. В Унгария обаче степента на

неспазване на данъчното законодателство продължава да е висока, с устойчиво равнище на недеклариран труд и на разликата между потенциалните и действителните приходи от ДДС. Мерките за контрол следва да се засилят, особено с цел да се подобри ефективността на борбата с измамите с ДДС.

- (13) Младежката безработица намаля през 2013 г., докато процентът на младите хора, които не работят, не учат и не се обучават, се увеличи. Предприеманите мерки биха могли да достигнат до повече хора, ако се осигури ефективна координация на клоновете на публичната служба по заетостта с образователните институции и местните заинтересовани страни. Започна процесът по изграждане на капацитет в публичната служба по заетостта, включително подготовката на система за профилиране на клиентите, а активните политики по заетостта за отворения пазар на труда следва да бъдат подложени на оценка по отношение на ефективността и ефикасността си и при нужда да бъдат адаптирани с цел да се подобри достъпът до пазара на труда на някои групи в неравностойно положение. Компонентът „активизиране“ в различните мерки на пазара на труда и социални мерки (схемата за наемане на работа в публичния сектор, обезщетенията за безработица и социалното подпомагане) трябва да бъде подсилен. Схемата за наемане на работа в публичния сектор привлича по-голямата част от наличните за мерки в областта на заетостта бюджетни средства, но през 2013 г. по-малко от 10 % от участниците в схемата са били в състояние да се върнат в отворения пазар на труда след излизане от нея. Това повдига въпроса дали тази схема не трябва да се адаптира, например чрез изграждане на по-силни връзки с активизирането, обучението и подкрепата за търсене на работа, така че да се осигури по-трайно въздействие върху заетостта. Участието на жените в пазара на труда беше насърчено посредством по-голяма гъвкавост в системата на платения отпуск за отглеждане на дете и осигуряване на капацитет за грижи за децата, но са нужни допълнителни усилия, тъй като заетостта сред жените продължава да е под 60 %. Периодът на допустимост за получаване на обезщетения за безработица е по-кратък от средното време, необходимо на търсещите работа да намерят такава. Броят на изложените на риск от бедност или социално изключване хора в Унгария непрекъснато расте и понастоящем представлява почти една трета от цялото население. Бедността продължава да засяга непропорционално групите в неравностойно положение, по-специално децата и ромите. Прилага се национална стратегия за социално приобщаване, но мерките на политиката в повечето области не допринасят системно за целите, определени в тази стратегия. За да се намали действително бедността, са необходими интегрирани и рационализирани мерки на политиката.
- (14) Бизнес средата в Унгария се характеризира с чести промени в нормативната уредба и с ограничена конкуренция във все по-голям брой сектори. Бяха въведени нови бариери в сектора на услугите, а съществуващите не бяха отстранени (например по отношение на аптеките, управлението на отпадъците, мобилните плащания, търговията на дребно с тютюн и учебници). Общите инвестиции намаляха особено силно в секторите, в които през последните години бяха наложени допълнителни секторни данъци. Между 2010 и 2013 г. номиналните инвестиции намаляха с 44 % в сектора на енергетиката, с 28 % в сектора на финансите и с 18 % в този на комуникациите, докато като цяло се увеличиха с 3,4 %. Известен напредък бе отбелязан в подобряването на конкуренцията при обществените поръчки, но са необходими допълнителни усилия. Например, ако се използват по-често електронни обществени поръчки,

може да се реализират значителни икономии на разходи, да се подобри прозрачността на обществените поръчки и да се увеличи конкуренцията. Бяха предприети стъпки за въвеждане на стратегии за съблюдаване на етични норми и за насърчаване на по-добри стандарти за прозрачност в публичната администрация, но за ефективно справяне с корупцията са необходими допълнителни усилия.

- (15) Нараства дялът на преждевременно напускащите училище, а приемането на стратегия за предотвратяване на това явление се отлага многократно. Необходими са по-нататъшни усилия, за да се предоставят на учениците основни умения, знания и квалификации, които са от значение за пазара на труда. Равният достъп до общо качествено образование продължава да е основен проблем за децата в неравностойно положение, по-специално за ромите. С цел да се съкрати все още трудният преход от образователната система към пазара на труда, бе приет нов закон за професионалното обучение, с който, наред с другото, се въвежда нов „двоен модел“, като въздействието на закона трябва да бъде следено внимателно.
- (16) През 2013 и 2014 г. Унгария продължи да прилага намаления на цените на електроенергията и газа за крайните потребители. Съчетани с допълнителната данъчна тежест върху енергийните дружества, тези намаления на цените повлияха отрицателно на възможностите на доставчиците на енергия да си възстановят разходите, както и на инвестициите в енергетиката и на поддръжката на мрежата. Понастоящем енергоемкостта на домакинствата е сред най-високите в ЕС, а енергийната ефективност би могла да бъде подобрена, особено в жилищния сектор. Липсата на независимост на енергийния регулатор при определянето на условията и тарифите за достъп до мрежата все още поражда загриженост. Предприети бяха някои стъпки за рационализиране на организацията на предприятията за обществен транспорт, но устойчивостта би могла да се подобри допълнително чрез оптимизиране на оперативните разходи и промяна на тарифната система.
- (17) В рамките на европейския семестър Комисията направи цялостен анализ на икономическата политика на Унгария. Тя извърши оценка на програмата за конвергенция и на националната програма за реформи. 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 на необходимостта от засилване на цялостното икономическо управление на Европейския съюз чрез принос на равнището на ЕС към бъдещите национални решения. Препоръките ѝ в рамките на европейския семестър са изразени в препоръки 1—7 по-долу.
- (18) С оглед на тази оценка Съветът разгледа програмата за конвергенция на Унгария, като становището му⁸ е изразено по-специално в препоръка 1 по-долу.
- (19) С оглед на задълбочения преглед, направен от Комисията, и на тази оценка Съветът разгледа националната програма за реформи и програмата за конвергенция. Неговите препоръки по член 6 от Регламент (ЕС) № 1176/2011 са изразени по-специално в препоръки 1, 2, 3 и 5 по-долу,

⁸

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

ПРЕПОРЪЧВА на Унгария да предприеме следните действия през периода 2014—2015 г.:

1. Да засили бюджетните мерки за 2014 г. с оглед на очертаващата се разлика от 0,9 % от БВП спрямо изискванията по Пакта за стабилност и растеж, а именно правилото за намаляване на дълга, въз основа на прогнозата на Комисията от пролетта на 2014 г. През 2015 г. и след това да укрепи значително бюджетната стратегия, така че да се гарантират постигането на средносрочната цел и изпълнението на изискванията за намаляване на дълга с цел да се осигури трайно намаляване на съотношението на консолидирания държавен дълг към БВП. Да подсили още повече обвързващия характер на средносрочната бюджетна рамка чрез системен последващ мониторинг на спазването на числови фискални правила и чрез използване на коригиращи механизми. Да подобри прозрачността на публичните финанси, включително чрез разширяване на задължителните компетенции на Фискалния съвет, като изиска изготвянето на редовни макрофискални прогнози и оценки на бюджетното въздействие на важните предложения за политики.
2. Да съдейства за възстановяването на нормалните кредитни потоци за икономиката, наред с другото чрез подобряване на замисъла и намаляване на тежестта на данъците, налагани на финансовите институции. Да коригира данъка върху финансовите трансакции с цел да се избегне отклоняването на спестяванията от банковия сектор и да увеличи стимулите за използване на електронни плащания. Да проучи и премахне пречките за оздравяването на портфейла, наред с другото чрез въвеждане на по-строги правила за ресурсно обезпечаване за реструктурираните кредити, чрез премахване на пречките за реализирането на обезпечение, както и чрез ускоряване на производството по несъстоятелност и чрез увеличаване на ефективността му. Във връзка с това да провежда тесни консултации със заинтересованите страни относно новите инициативи на политиката и да гарантира, че тези инициативи са добре насочени и не увеличават моралния риск за заемополучателите. Да засили още повече финансовото регулиране и надзор.
3. Да осигури стабилна, по-балансирана и рационализирана система за корпоративно данъчно облагане, включително като постепенно премахне секторните данъци с изкривяващ ефект. Да намали данъчната тежест върху лицата с ниски трудови доходи, наред с другото чрез подобряване на ефективността на екологичните данъци. Да увеличи мерките за подобряване на спазването на данъчното законодателство, по-специално за намаляване на измамите с ДДС, и да намали общите разходи, свързани с това спазване.
4. Да засили добре насочените мерки за активна политика по заетостта, наред с другото като ускори въвеждането на системата за профилиране на клиентите на публичната служба по заетостта. Да въведе планираната мрежа за наставничество на младежите и да я координира с образователните институции и местните заинтересовани страни с цел достигане до по-широк кръг лица. Да извърши преглед на схемата за наемане на работа в публичния сектор, при който преглед да се оцени доколко ефективно тя помага на хората да намерят последваща работа, и да засили допълнително компонентите ѝ, целящи активизиране. Да обмисли възможността за увеличаване на периода на допустимост за обезщетенията за безработица, като се вземат предвид средното време, необходимо за намиране на нова работа, и връзката с мерките за активизиране. Да подобри адекватността и обхвата на социалното подпомагане,

като същевременно засили връзката с активизирането. С цел борба с бедността да предприеме рационализирани и интегрирани мерки на политиката, с които да намали съществено бедността, особено сред децата и ромите.

5. Да стабилизира регулаторната рамка и да насърчи конкуренцията на пазара, наред с другото чрез премахване на бариерите в сектора на услугите. Да предприеме по-амбициозни мерки за увеличаване на конкуренцията и на прозрачността при обществените поръчки, включително въвеждането на електронни обществени поръчки, и за допълнително намаляване на корупцията и на общата административна тежест.
6. Да приложи национална стратегия за предотвратяване на преждевременното напускане на училище, като обърне специално внимание на напускащите професионалното образование и обучение. Да въведе системен подход за намаляване на сегрегацията в образованието и да насърчи приобщаващото общо образование за групите в неравностойно положение, по-специално за ромите. Да подкрепи прехода между различните етапи на образованието и към пазара на труда и да следи отблизо изпълнението на реформата на професионалното обучение. Да извърши реформа на висшето образование, която да даде възможност за увеличаване на броя на завършилите висше образование, особено сред учащите се, които са в неравностойно положение.
7. Да извърши преглед на въздействието на регулирането на цените на енергията върху стимулите за инвестиране и върху конкуренцията на пазарите на електроенергия и газ. Да предприеме по-нататъшни стъпки за осигуряване на независимостта на националния регулатор при определянето на тарифите и условията за достъп до мрежата. Да предприеме мерки за увеличаване на енергийната ефективност, особено в жилищния сектор. Да повиши допълнително устойчивостта на транспортната система, наред с другото чрез намаляване на оперативните разходи и чрез преглед на тарифната система на държавните предприятия в транспортния сектор.

Съставено в Брюксел на [...] година.

За Съвета
Председател