

Брюксел, 13.5.2015 г.
COM(2015) 266 final

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

**относно националната програма за реформи на Унгария за 2015 г.
и съдържаща становище на Съвета относно програмата за конвергенция на
Унгария за 2015 г.**

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно националната програма за реформи на Унгария за 2015 г.

и съдържаща становище на Съвета относно програмата за конвергенция на Унгария за 2015 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 6 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. Стратегията е съсредоточена върху ключовите области, в които е необходимо да се предприемат действия за повишаване на потенциала на Европа за устойчив растеж и конкурентоспособност.

¹ ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 1.

² ОВ L 306, 23.11.2011 г., стр. 25.

³ COM(2015) 266.

⁴ P8_TA(2015)0067, P8_TA(2015)0068, P8_TA(2015)0069.

- (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 насоки за политиките на държавите членки по заетостта. Заедно двата акта представляват т. нар. „интегрирани насоки“, с които държавите членки бяха приканени да се съобразят при провеждането на националната си икономическа политика и политика за заетост.
- (3) На 8 юли 2014 г. Съветът прие препоръка относно на националната програма за реформи на Унгария за 2014 г. и даде становището си относно актуализираната програма за конвергенция на Унгария за 2014 г.
- (4) На 28 ноември 2014 г. Комисията прие Годишния обзор на растежа⁵, с което постави началото на европейския семестър за 2015 г. за координация на икономическите политики. На същия ден въз основа на Регламент (ЕС) № 1176/2011 Комисията прие Доклада за механизма за предупреждение⁶, в който беше посочено, че Унгария е една от държавите членки, за които ще се извърши задълбочен преглед.
- (5) На 18 декември 2014 г. Европейският съвет одобри приоритетите за стимулиране на инвестициите, ускоряване на структурните реформи и продължаване на фискалната консолидация, благоприятстваща растежа.
- (6) На 26 февруари 2015 г. Комисията публикува своя доклад от 2015 г. за Унгария⁷. В доклада се оценява напредъка на Унгария в изпълнението на специфичните за всяка държава препоръки, приети на 8 юли 2014 г. Докладът за страната включва и резултатите от задълбочения преглед, 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 налагат решителни политически действия и мониторинг. Следва да се обърне внимание по-специално на рисковете, произтичащи от нетната международна позиция (което въпреки известен напредък в коригирането на външните сметки е все още силно отрицателна), високото равнище на държавния дълг, значителната регулаторна тежест върху финансовия сектор и високото равнище на необслужваните кредити, което затруднява намаляването на задлъжнялостта.
- (7) На 30 април 2015 г. Унгария представи своята национална програма за реформи за 2015 г. и програмата си за конвергенция за 2015 г. Двете програми бяха оценени едновременно, за да бъдат отчетени взаимовръзките между тях.
- (8) Спрямо Унгария понастоящем се прилагат предпазните мерки на Пакта за стабилност и растеж, както и преходното правило за дълга за 2013—2015 г. В своята програма за конвергенция за 2015 г. правителството планира постепенно да подобри номиналния дефицит до 2,4 % от БВП през 2015 г. и до 1,6 % през 2018 г. и средносрочната бюджетна цел — структурен дефицит от 1,7 % от БВП — ще бъде постигната до 2017 г. Според програмата за конвергенция правителството планира постепенното намаляване на съотношението на дълга към БВП до 74,9 % през 2015 г. и до 68,9 % през 2018 г. Макроикономическият сценарий в основата на тези

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

бюджетни прогнози е до голяма степен реалистичен до 2016 г. и става оптимистичен за следващите години. Мерките в подкрепа на целите за дефицита, планирани от 2016 г. нататък, не са достатъчно конкретизирани, особено след 2016 г. Въз основа на прогнозата на Комисията от пролетта на 2015 г. структурното салдо и нарастването на нетните разходи показват, че е налице риск от значително отклонение от изисквания план за корекции за постигане на средносрочната цел през 2015 г. и 2016 г. Поради това ще са необходими допълнителни мерки през 2015 г. и 2016 г. В същото време Унгария се очаква да се съобрази с преходното правило за дълга през 2015 г., а след края на преходния период — с референтния показател за намаляване на дълга през 2016 г. Въз основа на своята оценка на програмата за конвергенция и вземайки предвид прогнозата на Комисията от пролетта на 2015 г., Съветът е на мнение, че съществува риск Унгария да не спази разпоредбите на Пакта за стабилност и растеж. За системата за фискално управление на страната ще бъде от полза строгото прилагане на вече гласуваната средносрочна бюджетна рамка и възлагането на по-важна аналитична роля на фискалния съвет.

- (9) Основните предизвикателства на банковия сектор продължиха през последните 12 месеца, по-специално предизвикателствата пред възстановяването на кредитирането, основано на пазара, чрез по-добри възможности за натрупване на капитал и по-ефективно оздравяване на портфейла. От средата на 2013 г. банковото кредитиране разчита главно на субсидирани схеми, включително за около 40 % от кредитирането на МСП. Комбинацията от значителна данъчна и регулаторна тежест и висок процент на проблемните заеми не предоставя на банките необходимите стимули за увеличаване на тяхната нормална, несубсидирана дейност по отпускане на заеми. Външната експозиция на Унгария и свързаните с нея рискове за финансовата стабилност са намалели значително поради скорошното преобразуване на ипотечните кредити в чуждестранна валута в местна валута. В същото време валутната задлъжнялост на домакинствата все още е основната причина за високия дял на необслужваните кредити. Повечето схеми за облекчения за кредитите в чуждестранна валута, приети към днешна дата, не са насочени към изпитващите затруднения заемополучатели, с изключение на схемата за националната агенция за управление на активите в сектора на домакинствата, и е малко вероятно да решат проблема с необслужваните заеми. Ефикасното оздравяване на портфейла е възпрепятствано, наред с друго, от липсата на възбрани и неефективността на съдебните и при извънсъдебните производства по преобразуване. Споразумението, сключено наскоро с Европейската банка за възстановяване и развитие, включва редица ангажименти от правителството за справяне с предизвикателствата във финансовия сектор, включително, наред с друго, чрез постепенно намаляване на налога върху банките и зачитане на принципа на предварителна консултация. Стриктното прилагане на тези мерки ще доведе до връщане към стабилна и предвидима рамка на финансовата политика. През последната година Унгария многократно разширява пряката си собственост в банковия сектор. Държавната намеса в банковия сектор, извършена чрез увеличена пряка собственост, може да доведе до значителни фискални рискове дори в случаите, когато намесата е само временна.
- (10) Последните промени в областта на данъчното облагане (въвеждането на нови данъци и увеличението в съществуващите данъци) показват връщане към предходната тенденция на увеличаване на тежестта на специфичните за отделните сектори корпоративни данъци. Непредвидимостта и избирателността на тези промени водят до изкривяване на инвестициите в различните сектори. Въпреки че

са въведени редица новите мерки, данъчната тежест за някои групи лица с ниски доходи продължава да е сред най-високите в ЕС, като несемейните хора са особено засегнати. Изглежда има възможност за допълнително изместване на данъчната тежест към източници на приходи, които са по-насърчаващи за растежа. Различните мерки, въведени през последната година, помагат да се направят по-строги системи за борба с укриването на данъци. След успешното приключване на програмата, свързваща касовите апарати на търговските обекти към онлайн система, понастоящем се планира през 2015 г. програмата да обхване определен брой пазарни услуги. Прагът, над който трябва да бъде представена подробна декларация за ДДС, беше намален. През 2015 г. беше въведена система за електронна инспекция на пътни -товари, чиято главна цел е намаляване на верижните измами с ДДС. Въпреки това все още има значително поле за подобряване на административната ефективност при събирането на данъците и намаляване на разходите за спазване на данъчното облагане, особено за малките и средните предприятия.

- (11) Като цяло унгарския пазар на труда се е подобрил през 2014 г., като заетостта в частния сектор се е възстановила благодарение на икономическия възход. Все още има значителни предизвикателства по отношение на схемата за наемане на работа в публичния сектор, която беше значително разширена от 2011 г. насам. Схемата изглежда е неефекасна в активната политика за пазара на труда, като тези рискове нарушават правилното функциониране на пазара на труда. Същите ресурси, ако се изразходват по различен начин, биха могли да донесат по-голяма полза за икономиката на Унгария. Бюджетните разходи на посочената схема са нараснали четворно през последните четири години до 0,8 % от БВП и се очаква да се удвоят отново от сега до 2018 г., поради което ресурсите няма да могат да се използват за съществени подобрения в обучението и услугите, необходими за улесняване на участието в отворения пазар на труда. Съществува риск обществените поръчки в строителството от такъв мащаб да създадат значителен ефект на „блокиране“ и трайно да заменят системата на социални придобивки за ниско квалифицираните лица-. Схемата не е адекватно координирана с други активни мерки на политиката на пазара на труда и не насърчава в достатъчна степен реинтеграцията на участниците в отворения пазар на труда. Процентът на успешно излизане от схемата за наемане на работа в публичния сектор беше само 13,8 % през първата половина на 2014 г., което подсказва, че схемата за наемане на работа в публичния сектор не е достатъчна за подкрепа на реинтеграцията на участниците в пазара на труда. Въпреки че схемата е насочена към трайно безработните и нискоквалифицираните лица, през 2013 г. 47 % от участниците са били със средно или висше образование. Периодът на допустимост за получаване на обезщетения за безработица (три месеца) не е бил увеличен, като по този начин не съответства на средната продължителност (повече от една година), от която търсещите работа лица се нуждаят, за да намерят работа. Осъществени са редица програми за подобряване на приобщаването на ромите на трудовия пазар и е въведена система за мониторинг. Въпреки това все още липсват рационализирани и координирани мерки на политиката, които могат да намалят значително бедността. Макар че показателите за бедността сочат умерена тенденция към подобряване, бедността продължава да бъде на тревожно високо ниво, особено сред ромите и децата. Все още има пропуски в адекватността и обхвата на социалното подпомагане.

- (12) Въведените през последните години бариери за навлизане на пазара в сектора на услугите още не са премахнати; напротив, през 2014 г. бяха въведени допълнителни бариери, които затрудняват ефективното разпределение на икономически ресурси, увеличават несигурността за инвеститорите и ограничават конкуренцията. Новите бариери включват например изискването за всички търговски обекти да получат разрешение по централизирана процедура. Корупцията и липсата на прозрачност, които засягат публичната администрация, вземането на решения и обществените поръчки, продължават да бъдат източник на безпокойство. Слабата конкуренция при обществените поръчки и широкото използване на прякото възлагане на договори се наблюдаваха и през 2014 г. През 2014 г. беше извършена реорганизация на администрацията за възлагане на обществени поръчки, резултатите от която трябва да се следят отблизо. През ноември 2014 г. Унгария представи план за действие за транспонирането на новите директиви относно обществените поръчки и насърчаване на конкуренцията и прозрачността. Няколко мерки за подобряване на уредбата за борба с корупцията също бяха обявени.
- (13) Въпреки че бяха взети някои мерки за подкрепа на образованието на ромските деца, все още предстои да бъде разработен системен подход за насърчаване на приобщаващото общо образование. Все още е висок делът на ромските деца, посещаващи училища или класове, в които по-голямата част от учениците са роми, и образователното равнище на ромските ученици е по-нисък от средния за страната. Учителите не са обучени да предоставят достатъчна подкрепа за групите в неравностойно положение. Необходимо е да се направи повече за подобряване на прехода между различни форми и етапи на образованието и от образованието към пазара на труда. Планираните промени в разпределението на държавно финансираните места в средното образование и нарастващите изисквания за приемане във висшите учебни заведения могат да ограничат още повече възможностите за преход между различни форми на образование, по-специално за групите в неравностойно положение. Унгария има най-високия процент в ЕС на отпадане във висшето образование — 47 %. През декември 2014 г. правителството обяви приемането на национална стратегия за висшето образование. Стратегията включва повишаване на националната цел за дела на завършилите висше образование до 34 %. Като цяло последните мерки не успяха да подобрят участието на групите в неравностойно положение във висшето образование и да се справят с проблема на прекъсването на образованието. Настоящата система за финансиране не гарантира справедлив достъп.
- (14) В рамките на европейския семестър Комисията направи цялостен анализ на икономическата политика на Унгария и го публикува в доклада за страната за 2015 г. Тя също оцени програмата за конвергенция и националната програма за реформи, както и последващите действия по препоръките, отправени към Унгария през предходните години. Тя 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 национално равнище. Препоръките в рамките на европейския семестър са изразени в препоръки 1—5 по-долу.

- (15) С оглед на тази оценка Съветът разгледа програмата за конвергенция на Унгария и неговото мнение⁸ е изразено по-специално в препоръка 1 по-долу.
- (16) С оглед на задълбочения преглед, направен от Комисията, и тази оценка Съветът разгледа националната програма за реформи и програмата за конвергенция. Неговите препоръки по член 6 от Регламент (ЕС) № 1176/2011 са изразени в препоръки 1—3 по-долу,

ПРЕПОРЪЧВА на Унгария да предприеме следните действия през периода 2015—2016 г.:

1. Да постигне фискална корекция от 0,5 % от БВП за средносрочната цел през 2015 г. и 0,6 % от БВП през 2016 г.
2. Да предприеме мерки за възстановяване на нормалното кредитиране на реалната икономика и отстраняване на пречките пред оздравяването на портфейла, основан на пазара; да намали значително рисковете на условните задължения, свързани с нарастването на държавната собственост в банковия сектор.
3. Да намали секторните данъци с изкривяващ ефект; да премахне неоправданите бариери за навлизане на пазара в сектора на услугите, включително в сектора на търговията на дребно; да намали данъчната тежест за лицата с нисък доход, като пренасочи облагането към области, в които ще има по-слабо отрицателно въздействие върху растежа; да продължи борбата с укриването на данъци, да намали разходите по привеждане в съответствие и да подобри ефективността на събирането на данъци. Да укрепи структурите в областта на обществените поръчки, които насърчават конкуренцията и прозрачността, и допълнително да подобри рамката за борба с корупцията.
4. Да преориентира бюджетните средства, заделени за схемата за наемане на работа в публичния сектор, към активни мерки на пазара на труда за насърчаване на интеграцията в първичния пазар на труда; и да подобри адекватността и обхвата на социалното подпомагане и на обезщетенията за безработица.
5. Да увеличи участието на групите в неравностойно положение, в частност ромите, в приобщаващото общо образование, както и да подобри подкрепата, предоставена на тези групи, чрез целенасочено обучение за учителите; да засили мерките за улесняване на прехода между различните етапи на образованието и прехода към пазара на труда и да подобри преподаването на основни умения.

Съставено в Брюксел на [...] година.

За Съвета
Председател

⁸ Съгласно член 9, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета.