



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 23.5.2018
COM(2018) 416 final

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

**относно Националната програма за реформи на Унгария за 2018 г.
и съдържаща становище на Съвета относно програмата за конвергенция на
Унгария за 2018 г.**

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно Националната програма за реформи на Унгария за 2018 г.

и съдържаща становище на Съвета относно програмата за конвергенция на Унгария за 2018 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 препоръката на Европейската комисия²,

като взе предвид резолюциите на Европейския парламент³,

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 22 ноември 2017 г. Комисията прие годишния обзор на растежа, с което постави началото на европейския семестър за координация на икономическите политики за 2018 г. Съветът надлежно взе предвид европейския стълб на социалните права, провъзгласен от Европейския парламент, Съвета и Комисията на 17 ноември 2017 г. Приоритетите на годишния обзор на растежа бяха одобрени от Европейския съвет на 22 март 2018 г. Въз основа на Регламент (ЕС) № 1176/2011 на 22 ноември 2017 г. Комисията прие Доклада за механизма за предупреждение, в който Унгария не е посочена като държава членка, за която ще се извърши задълбочен преглед.
- (2) Докладът за Унгария за 2018 г.⁴ беше публикуван на 7 март 2018 г. В него бе оценен напредъкът на Унгария в изпълнението на специфичните за държавата

¹ ОВ L 209, 28.1997 г., стр. 1.

² COM(2018) 416 final.

³ P8_TA(2018)0077 и P8_TA(2018)0078.

⁴ Работен документ на службите на Комисията SWD (2018) 215 final.

препоръки, приети от Съвета на 11 юли 2017 г., последващите действия във връзка с препоръките, отправени към Унгария през предходните години, както и напредъкът на страната по националните ѝ цели по стратегията „Европа 2020“.

- (3) На 30 април 2018 г. Унгария представи своята национална програма за реформи за 2018 г. и своята програма за конвергенция за 2018 г. Двете програми бяха оценени едновременно, за да бъдат отчетени взаимовръзките между тях.
- (4) Съответните специфични за всяка държава препоръки бяха взети предвид при програмирането на европейските структурни и инвестиционни фондове за периода 2014—2020 г. Както е предвидено в член 23 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета⁵, когато това е необходимо за подпомагане на изпълнението на съответните препоръки на Съвета, Комисията може да поиска от дадена държава членка да преразгледа своето споразумение за партньорство и съответните програми и да предложи промени в тях. Комисията предостави допълнителни подробности за начина, по който ще използва тази разпоредба, в насоките относно прилагането на мерките, обвързващи ефективността на европейските структурни и инвестиционни фондове с доброто икономическо управление⁶.
- (5) Спрямо Унгария понастоящем се прилагат предпазните мерки на Пакта за стабилност и растеж и правилото за дълга. В своята програма за конвергенция за 2018 г. правителството планира номиналният дефицит да се влоши от 2,0 % през 2017 г. до 2,4 % през 2018 г., а след това постепенно да се подобри до 0,5 % от БВП до 2022 г. Средносрочната бюджетна цел — структурен дефицит от 1,5 % от БВП — се очаква да бъде постигната до 2020 г. Въз основа на преизчисленото структурно салдо⁷ средносрочната бюджетна цел може да бъде постигната до 2022 г. Според програмата за конвергенция отношението на дълга към БВП се очаква да спадне постепенно до малко под 60 % до края на 2022 г. Макроикономическият сценарий в основата на тези бюджетни прогнози е благоприятен, което създава значителни рискове за изпълнението на целите по отношение на дефицита.
- (6) В програмата за конвергенция за 2018 г. се посочва, че въздействието върху бюджета на мерките, свързани със сигурността през 2017 г., е значително и се предоставят достатъчно доказателства за обхвата и естеството на тези допълнителни бюджетни разходи. По отношение на свързаните със сигурността мерки според Комисията допустимите допълнителни разходи през 2017 г. възлизат на 0,17 % от БВП. Разпоредбите, съдържащи се в член 5, параграф 1 и член 6, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 1466/97, позволяват обслужването на тези допълнителни разходи, тъй като сериозната терористична заплаха е необичайно събитие, нейното въздействие върху публичните финанси на

⁵ Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 г. за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство и за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд и Европейския фонд за морско дело и рибарство, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета (ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 320).

⁶ COM(2014) 494 final.

⁷ Салдо, коригирано спрямо фазата на икономическия цикъл и без отчитане на еднократните и временните мерки, преизчислено от службите на Комисията с помощта на общоприетата методология.

Унгария е значително и устойчивостта няма да бъде засегната, като се даде възможност за временно отклонение от плана за корекции за постигане на средносрочната бюджетна цел. Ето защо размерът на изискваната корекция за постигане на средносрочната бюджетна цел за 2017 г. бе намален, за да се вземат под внимание тези допълнителни разходи.

- (7) На 12 юли 2016 г. Съветът препоръча на Унгария да постигне годишна фискална корекция от 0,6 % от БВП за постигане на средносрочната бюджетна цел през 2017 г., освен ако средносрочната бюджетна цел не бъде постигната с по-малко усилия. Въз основа на данните за резултатите за 2017 г. в Унгария беше констатирано значително отклонение от плана за корекции за постигане на средносрочната бюджетна цел. В съответствие с член 121, параграф 4 от ДФЕС и член 10, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета на 23 май 2018 г. Комисията отправи предупреждение към Унгария, че през 2017 г. се наблюдава значително отклонение от плана за корекции за постигане на средносрочната бюджетна цел. На XX юни Съветът прие последваща препоръка, с която се потвърждава необходимостта Унгария да предприеме необходимите мерки, за да гарантира, че номиналният темп на растеж на нетните първични държавни разходи⁸ не надвишава 2,8 % през 2018 г., което съответства на годишна структурна корекция от 1 % от БВП. Според прогнозата на Комисията от пролетта на 2018 г. има риск от отклонение от препоръчаната корекция.
- (8) През 2019 г., предвид отношението на дълга към БВП на Унгария от над 60 % от БВП и предвижданата разлика между фактическия и потенциалния БВП от 2,3 %, номиналният темп на растеж на нетните първични държавни разходи не следва да надвишава 3,9 %, което съответства на структурна корекция от 0,75 % от БВП, произтичаща от заложените в матрицата изисквания съгласно Пакта за стабилност и растеж. Въз основа на прогнозата на Комисията от пролетта на 2018 г. има риск от значително отклонение от това изискване през 2019 г. Като цяло Съветът е на мнение, че ще бъдат необходими съществени допълнителни мерки, считано от 2018 г., за съобразяване с разпоредбите на Пакта за стабилност и растеж, предвид силното влошаване на фискалните перспективи, в съответствие с препоръката, адресирана до Унгария на XX юни 2018 г. с оглед коригиране на констатираното значително отклонение от плана за корекции за постигане на средносрочната бюджетна цел.
- (9) Общото равнище на заетост е значително подобро и благоприятната икономическа тенденция предоставя възможност по-специално за повторното интегриране на безработните на пазара на труда. Разликата в заетостта между жените и мъжете е голяма, особено във възрастовата група 25—39 години, което отчасти може да се обясни с ограниченото предлагане на качествени услуги за гледане на деца. Нивото на участие в детски заведения при децата на възраст под 3 години е значително под целта от Барселона и средната стойност за ЕС. Въпреки че схемата за наемане на работа в публичния сектор остава основната

⁸

Нетните първични държавни разходи се състоят от общите държавни разходи без лихвените разходи, разходите по програми на Съюза, които изцяло се покриват от приходи от средства на Съюза, и недискреционните промени в разходите за обезщетения при безработица. Бруто образуването на основен капитал на националното финансиране се разсрочва в рамките на 4-годишен период. Дискреционните мерки по отношение на приходите и предвиденото по закон увеличаване на приходите са взети предвид. Еднократните мерки по отношение както на приходите, така и на разходите, са нетирани.

активна политика на пазара на труда, броят на участниците в нея е намалял значително, което представлява положително развитие. Независимо от това схемата е все още недостатъчно фокусирана и нейната ефективността по отношение на повторното интегриране на участниците на отворения пазар на труда продължава да е ограничено, като се има предвид положението на пазара на труда. Активни политики на пазара на труда, които поставят по-силен акцент върху повишаването на квалификацията и преквалификацията, са недостатъчно развити.

- (10) Делът на хората, изложени на риск от бедност и социално изключване, е намалял до 26,3 % през 2016 г., но продължава да бъде над средния за ЕС. Като цяло децата са изложени на по-голям риск от бедност в сравнение с другите възрастови групи. Равнището на минималния доход е под 50 % от прага на бедността за едно домакинство, поради което е сред най-ниските в ЕС. Адекватността на обезщетенията за безработица е много ниска: максималната продължителност от 3 месеца е сред най-кратките в ЕС и представлява само около една четвърт от средното време, необходимо на търсещите работа да намерят такава. Освен това равнищата на заплащане са сред най-ниските в ЕС.
- (11) Унгарските структури за социален диалог и процеси продължават да са слабо развити и не дават възможност за пълноценно участие на социалните партньори в разработването и прилагането на политиките. Недостатъците в ангажираността на заинтересованите страни и ограничената прозрачност оказват влияние върху доказателствената база за създаването на политики и на тяхното качество, което създава несигурност за инвеститорите и забавя конвергенцията.
- (12) Бяха предприети мерки за подобряване на данъчната система, но някои проблеми продължават да съществуват. Въпреки че данъчната тежест върху труда намалява, особено за някои групи с ниски доходи, тя продължава да е висока в сравнение с ЕС. Цялостната сложност на данъчната система, в съчетание с продължаващото наличие на секторни данъци, представлява слабост. От съществено значение е наличието на мерки срещу стратегиите за агресивно данъчно планиране на данъкоплатците, за да се възпрепятстват нарушенията на конкуренцията между предприятията, да се осигури справедливо третиране на данъкоплатците и защита на публичните финанси. За преодоляване на вторичните ефекти от стратегиите за агресивно данъчно планиране на данъкоплатците между държавите членки са необходими координирани действия на националните политики за допълване на законодателството на ЕС. В Унгария се наблюдават относително високи входящи и изходящи капиталови потоци чрез дружества със специална инвестиционна цел, които са откъснати от реалната икономика. Липсата на удържани при източника данъци върху изходящи (т.е. от лица, пребиваващи в ЕС, към лица, пребиваващи в трети държави) дивиденди, лихвени и лицензионни плащания от дружества със седалище в Унгария може да доведе това въпросните плащания изобщо да не подлежат на данъчно облагане, ако те не подлежат на данъчно облагане в юрисдикцията на получателя. Комисията отчита, че Унгария признава това, че изходящите плащания могат да доведат до агресивно данъчно планиране, ако с тях бъде злоупотребено. Въз основа на неотдавнашния обмен на информация Комисията ще продължи конструктивния си диалог в борбата със стратегиите за агресивно данъчно планиране.
- (13) Регулаторните пречки в сектора на услугите, и по-специално в търговията на дребно, се отразяват на дейността на сектора и възпрепятстват ефективното

переразпределяне на ресурсите, производителността и иновациите. Налице е трайна тенденция някои услуги да се възлагат на специално създадени за тази цел държавни фирми, което е в ущърб на откритата конкуренция. Непредвидимостта на правната рамка е допълнителен проблем, особено в сектора на търговията на дребно, който през последните години претърпя чести промени в нормативната уредба. Тъй като предложените правила често са съобразени с оборота или обема, те засягат главно чуждестранните вериги за търговия на дребно. Това увеличава несигурността сред икономическите оператори и може да има възпиращ ефект върху инвестициите. Необходима е стабилна регулаторна среда, благоприятна за конкуренцията. Ограничителното регламентиране на професиите продължава да бъде голямо в Унгария, по-специално по отношение на ключови професии като счетоводните и правните услуги.

- (14) Продължават да будят безпокойство предотвратяването и наказателното преследване на корупцията. Според няколко показателя излагането на корупция на Унгария изглежда се е увеличило през последните години и рисковете от корупция биха могли да окажат отрицателно въздействие върху потенциала за растеж на страната. Функционирането на прокурорските служби е от съществено значение за борбата с корупцията и изпирането на пари и макар мерките за борба с корупцията на ниско равнище изглежда да са били прилагани с известен успех, не е отделено достатъчно внимание на започването на разследвания на случаи на високо равнище. Ограничената прозрачност и ограниченията на достъпа до информация допълнително пречат на мерките за предотвратяване на корупцията. Бяха предприети значителни стъпки по отношение на обществените поръчки, но има възможност за по-нататъшно подобряване на прозрачността и конкуренцията в тръжните процедури.
- (15) Образователните резултати за основните умения са значително под средното за ЕС равнище, особено при децата в неравностойно социално-икономическо положение. Учениците се разпределят на ранен етап в различните видове училища, като има големи различия в образователните резултати и професионалното развитие. Децата в неравностойно положение, включително децата от ромски произход, често са съсредоточени в професионалните средни училища, които се характеризират с по-ниски равнища на основните умения и с по-голям брой на преждевременно отпадналите, както и с това, че завършващите тези училища получават по-ниски средни заплати. Делът на преждевременно напускащите училище се е увеличил до средно 12,4 % и е особено висок сред децата от ромски произход. Тези предизвикателства са особено неотложни в контекста на качествено и приобщаващо образование. Намаляващият брой на кандидатите и високият брой на преждевременно отпадналите от училище във висшето образование ще ограничи допълнително броя на завършилите образование в момент, когато търсенето на висококвалифицирана работна сила продължава да нараства.
- (16) Продължава да има лоши резултати за здравето, утежнени от нездравословен начин на живот, оказващи отрицателно въздействие върху човешкия капитал. Ниското равнище на разходите за здравеопазване в съчетание с неефективното разпределение на ресурсите, ограничава ефективността на унгарската здравна система. Това, наред с голямо разчитане на преките плащания от страна на пациентите, има отрицателни последици за навременния достъп до достъпни, превантивни и лечебни здравни грижи с добро качество. Недостигът на здравни

работници също ограничава достъпа до грижи, въпреки че последните увеличения на заплатите са смекчили това предизвикателство. Продължаващите усилия за реформи са насочени към справянето с прекомерното използване на болнични грижи, основна причина за което е това, че доставчиците на първични здравни услуги не са подходящо оборудвани, за да контролират достъпа ефективно. По-нататъшната рационализация на използването на ресурсите на болниците, заедно с целеви инвестиции за укрепване на първичната медицинска помощ, ще даде възможност за намаляване на неравенствата в достъпа до грижи, за повишаване на ефикасността и за ефективно подобряване на здравните резултати.

- (17) В рамките на европейския семестър за 2018 г. Комисията направи цялостен анализ на икономическата политика на Унгария и го публикува в доклада за страната от 2018 г. Тя извърши и оценка на програмата за конвергенция за 2018 г., на националната програма за реформи за 2018 г. и на последващите мерки, свързани с препоръките, отправени към Унгария през предходните години. Комисията взе предвид не само тяхното значение за провеждането на устойчива бюджетна и социално-икономическа политика в Унгария, но и тяхното съответствие с правилата и насоките на Съюза предвид необходимостта от засилване на цялостното икономическо управление на Съюза чрез принос на равнището на Съюза към бъдещите национални решения.
- (18) С оглед на тази оценка Съветът разгледа програмата за конвергенция за 2018 г., като становището му⁹ е изразено по-специално в препоръка 1 по-долу.

ПРЕПОРЪЧВА на Унгария да предприеме следните действия през 2018 г. и 2019 г.:

1. През 2018 г. да осигури съответствие с препоръката на Съвета от XX юни 2018 г. с оглед на коригирането на значителното отклонение от плана за корекции за постигане на средносрочната бюджетна цел. През 2019 г. да гарантира, че номиналният темп на растеж на нетните първични държавни разходи не надвишава 3,9 %, което съответства на годишна корекция на структурното салдо от 0,75 % от БВП.
2. Продължаване на опростяването на данъчната система, по-специално чрез намаляване на специфично за секторите облагане. Подобряване на качеството и прозрачността на процеса на вземане на решения чрез ефективно използване на социалния диалог и участие на други заинтересовани страни и чрез редовни и подходящи оценки на въздействието. Укрепване на рамката за борба с корупцията, засилване на усилията в областта на наказателното преследване и подобряване на прозрачността и конкуренцията при обществените поръчки, *inter alia*, чрез предоставяне на достъп на обществеността до данните от системата за електронно възлагане на обществени поръчки. Засилване на конкуренцията, регулаторната стабилност и прозрачността в сектора на услугите, по-специално в сектора на търговията на дребно.
3. Мобилизиране на работния резерв чрез подобряване на качеството на активните политики на пазара на труда. Подобряване на резултатите в сферата на образованието и увеличаване на участието на групите в неравностойно положение, в частност ромите, в качествено и приобщаващо общо образование.

⁹

Съгласно член 5, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета.

Подобряване на адекватността и обхвата на социалното подпомагане и на обезщетенията за безработица.

Съставено в Брюксел на [...] година.

За Съвета
Председател