

Брюксел, 5.6.2019 г.
COM(2019) 517 final

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно националната програма за реформи на Унгария за 2019 г. и съдържаща становище на Съвета относно програмата за конвергенция на Унгария за 2019 г.

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно националната програма за реформи на Унгария за 2019 г. и съдържаща становище на Съвета относно програмата за конвергенция на Унгария за 2019 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 комисия,

като взе предвид резолюциите на Европейския парламент,

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 21 ноември 2018 г. Комисията прие годишния обзор на растежа, с което постави началото на европейския семестър за координация на икономическите политики за 2019 г. В него надлежно беше отчетен Европейският стълб на социалните права, обявен от Европейския парламент, Съвета и Комисията на 17 ноември 2017 г. Приоритетите на годишния обзор на растежа бяха одобрени от Европейския съвет на 21 март 2019 г. Въз основа на Регламент (ЕС) № 1176/2011 на 21 ноември 2018 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 Унгария² за 2019 г. беше публикуван на 27 февруари 2019 г. В него бе оценен напредъкът на Унгария в изпълнението на специфичните за държавата препоръки, приети от Съвета на 13 юли 2018 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“.

¹ ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 1.

² SWD(2019) 1016 final.

- (3) На 30 април 2019 г. Унгария представи своята национална програма за реформи за 2019 г. и своята програма за конвергенция за 2019 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 (ЕСИ фондове) за периода 2014 — 2020 г. Както е предвидено в член 23 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета³, 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 ЕСИ фондовете с доброто икономическо управление⁴.
- (5) Спрямо Унгария понастоящем се прилагат предпазните мерки на Пакта за стабилност и растеж и правилото за дълга. В програмата си за конвергенция за 2019 г. правителството планира подобрене на номиналния дефицит до 1,8 % от БВП през 2019 г. от 2,2 % през 2018 г. Планира се дефицитът след това да продължи постепенно да се подобрява до 1,2 % през 2021 г. и да се достигне балансирана бюджетна позиция през 2023 г. Въз основа на преизчисленото структурно салдо⁽⁵⁾ Унгария ще бъде близо до средносрочната си бюджетна цел — която беше променена от структурен дефицит от 1,5 % от БВП през 2019 г. до 1,0 % от БВП от 2020 г. — през 2022 г. и ще я постигне през следващата година. Според програмата за конвергенция отношението на дълга към БВП се очаква да спадне постепенно до под 60 % до края на 2022 г. Макроикономическият сценарий в основата на тези бюджетни прогнози е реалистичен за 2019 г. и забележимо благоприятен от 2020 г., което създава рискове за изпълнението на целите по отношение на дефицита. Същевременно необходимите мерки в подкрепа на планираните цели за дефицита от 2020 г. нататък не са достатъчно конкретни.
- (6) На 22 юни 2018 г. Съветът реши, в съответствие с член 121, параграф 4 от Договора за функционирането на Европейския съюз („ДФЕС“), че през 2017 г. в Унгария се наблюдава значително отклонение от средносрочната бюджетна цел. С оглед на установеното значително отклонение, на 22 юни 2018 г. Съветът отправи препоръка на Унгария да предприеме необходимите мерки, за да гарантира, че темпът на номинален растеж на нетните първични държавни разходи⁶ не надвишава 2,8 % през 2018 г., което съответства на годишна

³ 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).

⁴ COM(2014) 494 final.

⁵ Салдо, коригирано спрямо фазата на икономическия цикъл, без еднократните и другите временни мерки, преизчислено от Комисията с помощта на общоприетата методика.

⁶ Нетните първични държавни разходи се състоят от общите държавни разходи с изключение на разходите за лихви, разходите по програми на Съюза, които изцяло се покриват от приходи от фондове на Съюза, и недискреционните промени в разходите за обезщетения при безработица. Държавните разходи за бруто образуване на основен капитал се изглаждат за период от 4

корекция на структурното салдо в размер на 1,0 % от БВП. На 4 декември 2018 г. Съветът констатира, че Унгария не е предприела ефективни действия в отговор на препоръката на Съвета от 22 юни 2018 г. и издаде преработена препоръка. В новата препоръка Съветът поиска от Унгария да предприеме необходимите мерки, за да гарантира, че темпът на номинален растеж на нетните първични държавни разходи не превишава 3,3 % през 2019 г., което съответства на годишна структурна корекция в размер на 1,0 % от БВП. На XX юни 2019 г. Съветът констатира, че Унгария не е предприела ефективни действия в отговор на препоръката на Съвета от 4 декември 2018 г. Освен това въз основа на данни за резултатите за 2018 г. в Унгария беше констатирано значително отклонение от препоръчаната корекция през 2018 г.

- (7) В съответствие с член 121, параграф 4 от ДФЕС и член 10, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1466/97 на 5 юни 2019 г. Комисията отправи предупреждение към Унгария, че през 2018 г. се наблюдава значително отклонение от плана за корекции за постигане на средносрочната бюджетна цел. На XX юни 2019 г. Съветът прие последваща препоръка, с която се потвърждава необходимостта Унгария да предприеме необходимите мерки, за да гарантира, че темпът на номинален растеж на нетните първични държавни разходи не превишава 3,3 % през 2019 г., което съответства на годишна структурна корекция в размер на 1,0 % от БВП. Според прогнозата на Комисията от пролетта на 2019 г. съществува риск от отклонение от посочената препоръка през 2019 г.
- (8) За 2020 г. на XX юни 2019 г. Съветът препоръча на Унгария да предприеме необходимите мерки, за да гарантира, че темпът на номинален растеж на нетните първични държавни разходи не превишава 4,7 %, което съответства на годишна структурна корекция в размер на 0,75 % от БВП. Това ще означава, че Унгария е поела подходящ курс на корекции към постигане на средносрочната бюджетна цел. Според прогнозата на Комисията от пролетта на 2019 г. при непроменена политика съществува риск от отклонение от посоченото изискване през 2020 г. Като цяло Съветът е на мнение, че ще бъдат необходими съществени допълнителни мерки, считано от 2019 г., за съобразяване с разпоредбите на Пакта за стабилност и растеж, в съответствие с препоръката, отправена към Унгария на XX юни 2019 г. с оглед на коригиране на констатираното значително отклонение от плана за корекции за постигане на средносрочната бюджетна цел.
- (9) Общото равнище на заетост е значително подобро на фона на силното икономическо развитие, но не облагодетелства всички групи по еднакъв начин. Разликите в заетостта и заплащането между групите от умения и мъжете и жените остават големи в сравнение със средните стойности за ЕС. Разликата в заетостта между жените и мъжете е голяма, отчасти поради ограниченото предлагане на качествени услуги за гледане на деца. Слаби са резултатите на пазара на труда на различните уязвими групи, включително ромите и хората с увреждания. Въпреки намаляването ѝ, програмата за заетост в обществения сектор, която не е ефективна по отношение на осигуряване на работни места на участниците на първичния пазар на труда, остава значителна. Другите политики за подпомагане на безработните или неактивните хора да си намерят работа или обучение не са достатъчно целенасочени. Развитие на цифровите умения може

години. 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.

да спомогне за подобряване на пригодността за заетост. Приетите наскоро мерки имат за цел да привлекат отново на работа повече пенсионирани работници и броят им да се увеличава с времето. Цялостната ситуация с бедността в Унгария се подобрява след 2013 г. Продължителността на обезщетенията за безработица е най-късата в ЕС — най-много три месеца, което е много под средното време, необходимо за намиране на работа.

- (10) Намалява делът на хората, изложени на риск от бедност и социално изключване. Налице е ясен преход от социални помощи към свързана с работата подкрепа за семейството и помощи в натура, които обаче не са насочени в достатъчна степен към бедните. Въпреки че субсидиите за придобиване на недвижима собственост бяха разширени, не се наблюдава подобряване по отношение на предлагането на социални жилища.
- (11) Образователните резултати са под средните за ЕС и се характеризират с големи териториални различия. Преждевременното напускане на училище е над средното равнище за ЕС, а процентът на завършилите висше образование е под средното за ЕС равнище. Образователната система възпрепятства социалната мобилност. Учениците се разпределят на ранен етап в различните видове училища, като има големи различия в образователните резултати и професионалното развитие. Делът на училищата с мнозинство на участие на ромите се е увеличил от 10 % през 2008 г. на 15 % през 2017 г. Въздействието на скорошните мерки, насочени към равномерно разпределение на учениците в неравностойно положение между училищата, е ограничено поради освобождаването на недържавните училища от задължението да приемат ученици в неравностойно положение. Децата в неравностойно положение често са съсредоточени в професионалните средни училища, където са по-разпространени по-ниските равнища на основните умения и по-големият брой на преждевременно отпадналите, както и по-ниското заплащане и по-слабите перспективи за професионално развитие. Слабото участие на групите в неравностойно положение, особено ромите, в качествено образование представлява пропусната възможност за изграждане на човешки капитал. Недостигът на учители също продължава да бъде предизвикателство. Заплатите на учителите са се увеличили през последните години, но все още са относително ниски, в сравнение с другите завършили висше образование. Малкият брой на студентите, участващи във висшето образование, не съответства на засиленото търсене на висококвалифицирани работници и на премията за висше образование, която е най-висока в ЕС. Унгарските институции за висше образование са с най-ниската финансова автономност в ЕС. Освен това, приетото през април 2017 г. изменение на Закона за висшето образование, с което се поставят допълнителни изисквания за работата на международните университети в Унгария, породило допълнителна загриженост през академичната свобода. През 2018 г. най-добре класираният на международно равнище унгарски университет заяви намерението си да напусне страната поради регулаторната несигурност, породена от това изменение.
- (12) Здравните резултати изостават в сравнение с повечето други държави — членки на ЕС, което отразява едновременно нездравословния начин на живот и ограничената ефективност на предоставянето на здравни грижи. Разпространението на тютюнопушенето, прекомерната употреба на алкохол и затлъстяването е едно от най-високите в ЕС. Унгарците са сред тези, за които има най-голяма вероятност в ЕС да пострадат от преждевременна смърт поради

лошото качество на въздуха. Броят на смъртните случаи, които могат да бъдат избегнати, е един от най-високите в ЕС, което се дължи отчасти на недостатъчния скрининг и управление в областта на първичните здравни грижи. Съществуват значителни социално-икономически различия в достъпа до качествени грижи. Публичните разходи за здравеопазване са под средните за ЕС и гражданите се основават на преките плащания за достъпа до качествени здравни грижи, което застрашава да увеличи допълнително социално-икономическото здравно неравенство. Системата остава силно ориентирана към болничната помощ, като първичните здравни грижи страдат от слабости, по-специално относно ранното откриване и профилактиката на хроничните заболявания. Значителният недостиг на здравен персонал възпрепятства достъпа до грижи в по-бедните райони.

- (13) Увеличаването на капацитета за научни изследвания и иновации би могло да подобри слабите резултати на Унгария в областта на иновациите и да увеличи производителността. Ниското равнище на натрупване на интелектуални активи се отразява в ниския брой на заявленията за патенти, търговски марки и дизайн, малкия брой на иновативните предприятия и ниското равнище на интернационализация на малките и средните предприятия. По-малките предприятия особено се въздържат от разработване на нововъведения, което възпрепятства тяхното участие в световните вериги за създаване на стойност. Стопанската научноизследователска и развойна дейност е концентрирана в малко на брой предприятия, предимно чуждестранна собственост, и се ползва от щедро държавно подпомагане. Подкрепата на сътрудничеството между научната и стопанската дейност ще допринесе за подобряване на резултатите в областта на иновациите и трансфера на технологии. Качеството на публичната научна сфера страда от неефективни политики в областта на научноизследователската и развойната дейност, както и от недостатъчно финансиране, тъй като разходите на публичния сектор в тази област са доста под средното за ЕС равнище. Неотдавнашните мерки на политиката, насочени към намаляване на финансирането и ограничаване на независимостта на академичните и научноизследователските форуми, създават несигурност в тази област, които могат да доведат до емиграцията на най-изявените научноизследователски таланти и водят до риск от постоянен спад в качеството на научните изследвания.
- (14) Слабата местна обществена транспортна свързаност и високите разходи за пътуване до работното място допринасят за безработицата в районите в неравностойно положение. Лошото състояние на пътните и железопътните мрежи спъва мобилността и намалява безопасността на пътуването, като повече от половината от пътната мрежа е в лошо състояние, по-специално в регионите в неравностойно положение. Транспортните мрежи са ориентирани около Будапеща, а местните мрежи и трансверсалните връзки в страната не са добре развити. Задръстванията по пътищата представляват все по-голямо предизвикателство и пречка за производителността в градските райони на Унгария. Освен това емисиите на парникови газове от автомобилния транспорт са се увеличили значително през последните 5 години. Корабоплаването по река Дунав, засегнато от ниското ниво на реката, би могло да бъде подобро, ако се намали рестриктивното регулиране.
- (15) Продължава да бъде слаба енергийната ефективност в жилищния сектор. Електроенергийната мрежа трябва да бъде подготвена за нарастващата роля на

децентрализираното производство на електроенергия от възобновяеми източници. Половината от територията на Унгария е значително изложена на рискове от изменението на климата, включително суши и наводнения, което поражда необходимост от инвестиции в управлението на водите по основните реки. Замяряването на въздуха и качеството на водите продължават да бъдат безпокойство. Основните източници на замърсяване са емисиите от твърдите горива за жилищата, земеделието и транспорта. Кръговата икономика е все още в начална фаза, рециклирането на битовите отпадъци е слабо развито и икономическите инструменти са недостатъчни, за да се посрещнат предизвикателствата на околната среда в Унгария.

- (16) Продължават да съществуват опасения относно предотвратяването и наказателното преследване на корупцията. Редица показатели сочат, че излагането на корупция на Унгария се е увеличило през последните години. Рисковете от корупция и фаворизиране нарушават разпределянето на ресурсите, тъй като те не са насочени към най-продуктивните дружества. Функционирането на прокурорските служби е от съществено значение за борбата с корупцията. Макар мерките за борба с корупцията на ниско равнище изглежда да са били прилагани с известен успех, все още няма признаци за решителни действия за наказателно преследване на случаите на корупция с участието на високопоставени длъжностни лица или на непосредствения им кръг, когато възникнат сериозни съмнения за такава корупция. Отчетността за решенията за приключване на разследвания са повод за безпокойство, тъй като не съществуват ефективни средства за правна защита за оспорване на такива решения. Предотвратяването на корупцията е възпрепятствано от прилагането от страна на публичните институции на ограничения, включително възпиращи такси за достъп до информация.
- (17) Принципите на взаимозависимост и взаимоограничаване, които са от решаващо значение за гарантиране на независимостта на съдебната система, бяха допълнително отслабени в рамките на системата на обикновените съдилища. Националният съдебен съвет е изправен пред все по-големи трудности да служи за баланс на правомощията на председателя на Националната служба за съдебната власт. Това поражда опасения по отношение на независимостта на съдебната система. По отношение на Закона за административните съдилища, отбелязва се, че правителството внесе законопроект за отмяна на Закона за влизането в сила и преходните правила за административните съдилища на 30 май 2019 г.
- (18) Нормативната уредба за обществените поръчки се е подобрила през последните години, но продължават да съществуват пречки пред конкуренцията. Те включват използването на процедури с ограничена публичност, и системни нередности в тръжните процедури, по-специално свързани с неподходящи критерии за подбор и възлагане и неравносечно третиране на оференти. Въпреки че някои показатели сочат подобрене, броят на процедурите, при които има само един оферент, е все още висок. По-широкото използване на електронните обществени поръчки може допълнително да подобри ефективността и прозрачността.
- (19) Унгарските структури и процеси за социален диалог продължават да са слабо развити и не дават възможност за пълноценно участие на социалните партньори в разработването и прилагането на политиките. Недостатъчната ангажираност на заинтересованите страни и ограничената прозрачност подкопават

доказателствената база за разработване на политики, както и тяхното качество. Това води до чести и непредвидими промени в нормативната уредба и възпира инвестициите с висока добавена стойност.

- (20) Бяха предприети мерки за подобряване на данъчната система, но някои предизвикателства да съществуват. Данъчната тежест върху труда е намаляла, но продължава да е висока за лицата с ниски доходи. Секторните данъци и голям брой малки данъци усложняват данъчната система и увеличават разходите за привеждане в съответствие, особено за по-малките предприятия.
- (21) Регулаторните пречки и държавната намеса в продуктовите пазари възпрепятстват избора на ефикасни предприятия и ограничават конкуренцията. Органите продължават да възлагат някои услуги на държавни предприятия или частни дружества, създадени специално за тази цел. Някои специални закони и мерки и *ad hoc* освобождавания от надзор на конкуренцията възпрепятстват функционирането на пазара и пречат на инвестициите. Непредвидимостта на правната рамка е допълнителен проблем, особено в сектора на търговията на дребно, който през последните години претърпя чести промени в нормативната уредба. През изминалата година бе въведено законодателство за налагане на допълнително специално разрешение за промени на използването или планирането на търговски обекти за продажба на дребно. Регулирането на професиите също продължава да бъде рестриктивно. Липсата на конкуренция в тези сектори може да навреди на иновациите и ефективността.
- (22) Борбата с агресивното данъчно планиране е от съществено значение за това данъчните системи да станат по-ефикасни и справедливи. Разпространението между държавите членки на ефектите от стратегиите на данкоплатците за агресивно данъчно планиране налага координирани действия на националните политики, които да допълват законодателството на ЕС. Унгария е предприела мерки срещу агресивното данъчно планиране, но в Унгария се наблюдават относително високи входящи и изходящи капиталови потоци чрез дружества със специална инвестиционна цел, които нямат или имат малък ефект върху 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 до това въпросните плащания изобщо да не подлежат на данъчно облагане, ако те не подлежат на данъчно облагане в юрисдикцията на получателя.
- (23) Програмирането на средствата на ЕС за периода 2021—2027 г. следва да спомогне за преодоляване на някои от пропуските, посочени в препоръките, по-специално в областите, обхванати от приложение Г към доклада за страната⁷. Това ще позволи на Унгария да използва по най-добрия начин тези фондове по отношение на набелязаните сектори, като се вземат предвид регионалните различия.
- (24) В рамките на европейския семестър за 2019 г. Комисията направи цялостен анализ на икономическата политика на Унгария и го публикува в доклада за страната от 2019 г. Тя извърши и оценка на програмата за конвергенция за 2019 г. и на националната програма за реформи за 2019 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

⁷

SWD(2019) 1016 final.

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 .

- (25) С оглед на тази оценка Съветът разгледа програмата за конвергенция за 2019 г., като становището му⁸ е изразено по-специално в препоръка 1 по-долу,

ПРЕПОРЪЧВА на Унгария да предприеме следните действия през 2019 г. и 2020 г.:

1. Да гарантира спазването на препоръката на Съвета от XX юни 2019 г. с оглед на коригирането на значителното отклонение от плана за корекции за постигане на средносрочната бюджетна цел.
2. Да продължи интегрирането на пазара на труда на най-уязвимите групи, по-специално чрез повишаване на квалификацията и подобряване на адекватността на социалното подпомагане и на обезщетенията за безработица. Да подобри резултатите в сферата на образованието и да увеличи участието на групите в неравностойно положение, в частност ромите, в качествено общо образование. Да подобри здравните резултати чрез подкрепа на превантивните здравни мерки и укрепване на първичните здравни грижи.
3. Да насочи икономическата политика, свързана с инвестициите, в областта на научните изследвания и иновациите, нисковъглеродната енергетика и транспорт, инфраструктурата за отпадъците и енергийната ефективност и ефективното използване на ресурсите, като се отчитат регионалните неравенства. Да подобри конкуренцията в областта на обществените поръчки.
4. Да укрепва рамката за борба с корупцията, включително чрез повишаване на усилията в областта на наказателното преследване и достъп до обществена информация, както и да укрепи независимостта на съдебната система. Да подобрява 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. Да продължи да опростява данъчната система, като същевременно я укрепва срещу риск от агресивно данъчно планиране. Да подобрява конкуренцията и регулаторната предвидимост в сектора на услугите.

Съставено в Брюксел на [...] година.

*За Съвета
Председател*

⁸

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