



Съвет на
Европейския съюз

Брюксел, 13 юни 2016 г.
(OR. en)

9217/16

ECOFIN 459
UEM 206
SOC 323
EMPL 220
COMPET 293
ENV 339
EDUC 194
RECH 186
ENER 202
JAI 450

БЕЛЕЖКА

От:	Генералния секретариат на Съвета
До:	Комитета на постоянните представители/Съвета
№ док. Ком.:	9134/16 ECOFIN 425 UEM 175 SOC 289 EMPL 185 COMPET 262 ENV 306 EDUC 162 RECH 154 ENER 167 JAI 412 - COM(2016) 337 final
Относно:	Препоръка за ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА относно националната програма за реформи на Унгария за 2016 г. и съдържаща становище на Съвета относно програмата за конвергенция на Унгария за 2016 г.

Приложено се изпраща на делегациите посоченият по-горе проект за препоръка на Съвета, преработен и съгласуван в различните комитети на Съвета въз основа на предложението на Комисията COM (2016) 337 final.

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

от ...

**относно националната програма за реформи на Унгария за 2016 г.
и съдържаща становище на Съвета относно програмата за конвергенция на Унгария за
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 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,

¹ ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 1.

като има предвид, че:

- (1) На 26 ноември 2015 г. Комисията прие годишния обзор на растежа, с което постави началото на европейския семестър за 2016 г. за координация на икономическите политики. На 17—18 март 2016 г. Европейският съвет одобри приоритетите на годишния обзор на растежа. На 26 ноември 2015 г., въз основа на Регламент (ЕС) № 1176/2011 на Европейския парламент и на Съвета², Комисията прие Доклад за механизма за предупреждение, в който Унгария не беше посочена като една от държавите членки, за които ще се извърши задълбочен преглед.
- (2) Докладът за Унгария за 2016 г. беше публикуван на 26 февруари 2016 г. В него бе оценен напредъкът на Унгария в изпълнението на специфичните за държавата препоръки, приети от Съвета на 14 юли 2015 г., както и по отношение на националните ѝ цели по стратегията „Европа 2020“. Докладът включва също така задълбочения преглед по член 5 от Регламент (ЕС) № 1176/2011. На 8 март 2016 г. Комисията представи резултатите от задълбочения преглед. Анализът на Комисията ѝ дава основание да заключи, че в Унгария няма макроикономически дисбаланси. По-специално, въпреки че нуждите от разсрочване на големия външен дълг и процентът на необслужваните заеми продължават да будят безпокойство, рисковете, свързани с външните и вътрешните задължения, бяха намалени.
- (3) На 29 април 2016 г. Унгария представи своята национална програма за реформи за 2016 г. и своята програма за конвергенция за 2016 г. Двете програми бяха оценени едновременно, за да бъдат отчетени взаимовръзките между тях.

² Регламент (ЕС) № 1176/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 16 ноември 2011 г. относно предотвратяването и коригирането на макроикономическите дисбаланси (ОВ L 306, 23.11.2011 г., стр. 25).

- (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 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 изменения 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 управление.
- (5) В програмата за конвергенция се посочва, че въздействието на извънредния приток на бежанци върху бюджета е значително и в допълнението от 6 май се предоставят достатъчно доказателства за обхвата и естеството на тези допълнителни бюджетни разходи. Според оценката на Комисията допустимите допълнителни разходи през 2015 г. възлизат на 0,04 % от БВП, а понастоящем не се очакват допълнителни разходи през 2016 г. 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 притокът на бежанци е извънредно събитие, неговото въздействие върху публичните финанси на Унгария е значително и тяхната устойчивост 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 2015 г. бе намален, за да се вземат под внимание тези разходи. Що се отнася до 2016 г., през пролетта на 2017 г. ще бъде направена окончателната оценка, включително относно допустимите суми, въз основа на наблюдаваните данни, предоставени от унгарските органи.

³ Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година 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) Спрямо Унгария понастоящем се прилагат предпазните мерки на Пакта за стабилност и растеж и правилото за дълга. В своята програма за конвергенция за 2016 г. правителството планира увеличение на номиналния дефицит до 2,4 % от БВП до 2017 г., а след това — постепенно намаляване до 1,2 % до 2020 г. Правителството планира постепенно подобряване на структурното салдо, за да постигне преразгледаната средносрочна бюджетна цел — дефицит от 1,5 % от БВП в структурно изражение — до 2019 г. Въпреки това преизчисленият⁴ структурен дефицит ще остане по-висок от средносрочната бюджетна цел. Според програмата за конвергенция съотношението дълг/БВП се очаква да намалее постепенно от 75,3 % през 2015 г. до под 65 % през 2020 г. Макроикономическият сценарий в основата на тези бюджетни прогнози е до голяма степен реалистичен до 2017 г. и става все по-оптимистичен за следващите години. Необходимите мерки в помощ на планираните цели за дефицита от 2017 г. нататък все още не са достатъчно конкретни, особено за периода след 2017 г. Според прогнозата на Комисията от пролетта на 2016 г. има висок риск от значително отклонение от изискваната корекция през 2016 г., както и, при непроменена политика, през 2016 и 2017 г., взети заедно. Същевременно съгласно прогнозите Унгария ще спазва референтния показател за съкращаване на дълга през 2016 и 2017 г. Въз основа на оценката си за програмата за конвергенция и предвид прогнозата на Комисията, направена през пролетта на 2016 г., Съветът смята, че има опасност Унгария да не спазва разпоредбите на Пакта за стабилност и растеж. Поради това и през двете години ще бъдат необходими допълнителни мерки.
- (7) Вътрешните финансови дисбаланси намаляха, а банковата система стана по-малко уязвима. Въпреки това все още има предизвикателства. Беше постигнат значителен напредък в намаляването на дълга на частния сектор, предимно в чуждестранна валута. Заемите за домакинствата показват признаци на възстановяване, но постигането на обрат в корпоративното кредитиране все още предстои. Рентабилността на банковия сектор започна да се възстановява, подсилена от подобрената икономическа среда и от умереността в предишните политики по отношение на данъчното облагане на банките. Независимо от това банките остават предпазливи в кредитирането, въпреки че са добре капитализирани и високоликвидни. Главното предизвикателство за банките е да намалят все още високия дял на необслужваните кредити, които пречат на отпускането на нови заеми и оказват натиск върху печалбите. Рисковете на условните задължения, свързани с нарастването на държавната собственост в банковия сектор, са все още високи.

⁴ Структурното салдо се преизчислява от Комисията въз основа на информацията в програмата за конвергенция по общоприетата методика.

- (8) Въпреки значителните подобрения напоследък в данъчната политика и данъчната администрация, Унгария все още разчита на секторни данъци и това представлява потенциална пречка пред инвестициите. Селективният характер на тези данъци води до нарушения в различните сектори. Въпреки че няколко други секторни данъка остават в сила, налогът върху кредитните институции е бил значително намален и прогресивните ставки на таксите за инспекция на храните са били отменени. Данъчната тежест за лицата с ниски доходи продължава да е висока, особено за хората без деца. Това може да се отрази отрицателно върху тяхната пригодност за заетост и може също така да възпрепятстват инвестициите. Бяха предприети стъпки за намаляване на данъчната тежест (включително намаляване с един процентен пункт на единната данъчна ставка на данъка върху доходите на физическите лица и увеличение на семейните данъчни облекчения за работещите с две деца). Въпреки това мерките не са достатъчно добре насочени, за да окажат съществен ефект за лицата с ниски доходи. Съществува потенциал за изместване на данъчната тежест от труда към области с по-малко отрицателно въздействие върху растежа. Редица мерки бяха предприети, за да се подобри съответствието и да се намалят разходите за постигане на съответствие, въпреки че разходите за спазване на данъчното законодателство продължават да са високи. Въпреки подобренията през последните години Унгария все още е изправена пред предизвикателства по отношение на ефикасността на събирането на данъци. Правителството обяви мащабна институционална реформа, която ще стартира през 2016 г., целяща ефикасност на данъчната администрация.

- (9) Ограничен напредък бе постигнат по отношение на насърчаването на конкуренцията и прозрачността при обществените поръчки (например чрез приемането на новия закон за обществените поръчки, чието съответствие с правото на ЕС все още предстои да бъде оценено), докато непредвидими регулаторни промени и административна тежест пречат на частния бизнес и инвестициите. Големият брой процедури на договаряне без публикуване и възлагането на договори с една-единствена оферта показват, че все още има ниско ниво на конкуренция при обществените поръчки. През май 2016 г. правителството представи стратегия за електронни обществени поръчки. Изпълнението ѝ и отражението ѝ върху подобряването на ефективността и прозрачността трябва да се следят, а рискът от корупция продължава да съществува. Необходими са промени, така че новата национална програма за действие за борба с корупцията за периода 2015—2018 г. да стане по-ефективна в предотвратяването на корупцията в публичните институции и в прилагането на възпиращи санкции. Правителството не поднови предишния си ангажимент за преразглеждане на закона от 2013 г. за докладване за нередности, в който липсват разпоредби, гарантиращи подходяща защита на подаващите сигнали. Плановите на националната програма за борба с корупцията за преразглеждане на системата за деклариране на имущественото състояние не са достатъчно амбициозни и новите законодателни изменения, приети през 2015 г., въвеждат някои допълнителни ограничения за обществения достъп до информация. Правителството предприе стъпки за намаляване на административната тежест, но ограничителните разпоредби в сектора на услугите и нестабилната регулаторна среда продължават да бъдат проблемни за предприятията и по този начин пораждаат несигурност за инвеститорите. Ограниченията пред установяването и оперативните ограничения за търговията на дребно представляват значителни бариери за навлизане и разрастване. Надценките в унгарския сектор на търговията на дребно са на трето място в Съюза и се увеличават постоянно през последното десетилетие, като същевременно показателят за разпределителната ефективност е сред най-ниските в Съюза.

(10) Последните тенденции на пазара на труда са благоприятни в Унгария, като равнището на безработица е спаднало до равнищата отпреди кризата. Създаването на работни места в частния сектор набира скорост, но схемата в областта на благоустройството също допринесе за намаляването на безработицата. Схемата е основната политика за активизиране на пазара на труда в Унгария. Бюджетните ѝ разходи се увеличиха над четири пъти през последните пет години. Въпреки това схемата изглежда не подобрява в достатъчна степен реинтеграцията на участниците в отворения пазар на труда. През първата половина на 2015 г. процентът на успешно излизане от схемата към редовна заетост е бил 13,1 %, а около 60 % от участниците, които са напуснали през този период, са се върнали в схемата в рамките на 180 дни. Има голям риск участниците в схемата да бъдат блокирани в нея, особено нискоквалифицираните работници и хората от необлагодетелстваните райони. Въпреки че схемата е насочена към трайно безработните, нискоквалифицираните и безработните хора, живеещи в необлагодетелствани райони, през 2015 г. 47 % от участниците са били със средно или висше образование. Делът на безработните, които участват в областта на благоустройството, също е значителен в областите с по-добре функциониращи пазари на труда. Неотдавнашната реформа на публичната служба по заетостта вероятно ще намали нейната ефективност. Административната сложност на механизмите за управление (понастоящем отговорността за публичните служби по заетостта се разпределя между четири министерства) може значително да навреди на ефективното управление и засилената ориентация към резултатите. Максималната продължителност на обезщетенията за безработица (три месеца) е най-ниската в Съюза и е значително по-кратка от средното време, необходимо за намиране на работа. Показателите за бедността се подобряват, но те остават високи сред хората в неравностойно положение, по-специално ромите и децата. Адекватността и обхватът на социалното подпомагане продължават да бъдат предизвикателство и неотдавнашните реформи могат допълнително да ограничат условията за достъп до редица помощи.

- (11) Средните резултати на унгарските ученици в основните умения са под средната за ЕС стойност според оценката от 2012 г. на Програмата за международно оценяване на учениците на ОИСР (PISA) и учениците със слаби резултати е нараснал между 2009 г. и 2012 г. Влиянието на социално-икономическия произход и местонахождението на училището върху образователните резултати е сред най-големите в Съюза. Селективността на образователната система задълбочава различията в резултатите на учениците от различните видове училища, като тези различия се увеличават с течение на времето. Липсата на еднакъв достъп до качествено общо образование е особено остра за ромите. С изключение на образованието в ранна детска възраст, където е налице значително подобрение през последните години, остават големи различия между процента на завършване сред ромските и неромските деца на всички други образователни нива, т.е. основно, средно и висше образование. Делът на преждевременно напускащите училище остава висок сред ромите. Унгария е въвела редица мерки, чиято цел е да се преодолеят ниските резултати по-ефективно. Въпреки това липсват съществени подробности относно изпълнението на тези мерки, което затруднява оценката на тяхното потенциално въздействие. Все още предстои да бъде разработен системен подход за насърчаване на приобщаващото общо образование. Обявеният план за изпълнение на стратегията за преждевременното напускане на училище все още не е публикуван. Преходът между различните форми и етапи на образованието продължава да бъде труден и изпълнението на неотдавнашните реформи в професионалното образование следва да е насочено към улесняването на този преход.
- (12) В рамките на европейския семестър Комисията направи цялостен анализ на икономическата политика на Унгария и го публикува в доклада за страната от 2016 г. Тя оцени също програмата за конвергенция и националната програма за реформи, както и предприетите последващи действия във връзка с препоръките към Унгария, отправени 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—3 по-долу.
- (13) С оглед на тази оценка Съветът разглежда програмата за конвергенция, като становището му⁵ е изразено по-специално в препоръка 1 по-долу,

⁵ Съгласно член 9, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1466/97.

ПРЕПОРЪЧВА на Унгария да предприеме следните действия през 2016 г. и 2017 г.:

1. С оглед на високия риск от значително отклонение, да постигне годишна фискална корекция от 0,3 % от БВП за изпълнение на средносрочната бюджетна цел през 2016 г. и 0,6 % от БВП през 2017 г., освен ако средносрочната бюджетна цел е спазена с по-ниско усилие, като предприеме необходимите структурни мерки.
2. Допълнително намаляване на секторните данъци и намаляване на данъчната тежест за лицата с ниски доходи. Засилване на прозрачността и конкуренцията при обществените поръчки чрез електронни обществени поръчки, увеличаване на публикуването на офертите, както и допълнително подобряване на рамката за борба с корупцията. Подобряване на регулаторната среда в сектора на услугите и в сектора на търговията на дребно, като се обърне внимание на ограничителните разпоредби и като се гарантира предвидимост.
3. Улесняване на прехода от схемата в областта на благоустройството към първичния пазар на труда и засилване на други активни политики на пазара на труда. Подобряване на адекватността и обхвата на социалното подпомагане и на обезщетенията за безработица. Предприемане на мерки за подобряване на резултатите от образованието и за увеличаване на участието на групите в неравностойно положение, в частност ромите, в приобщаващото общо образование.

Съставено в Брюксел,

*За Съвета
Председател*
