

Brusel 13. června 2016
(OR. en)

9217/16

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

POZNÁMKA

Odesílatel:	Generální sekretariát Rady
Příjemce:	Výbor stálých zástupců / Rada
Č. dok. Komise:	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
Předmět:	Doporučení pro DOPORUČENÍ RADY k národnímu programu reforem Maďarska na rok 2016 a stanovisko Rady ke konvergenčnímu programu Maďarska z roku 2016

Delegace naleznou v příloze výše uvedený návrh doporučení Rady ve znění revidovaném a dohodnutém několika výbory Rady na základě návrhu Komise COM(2016) 337 final.

DOPORUČENÍ RADY

ze dne ...

k národnímu programu reforem Maďarska na rok 2016 a stanovisko Rady ke konvergenčnímu programu Maďarska z roku 2016

RADA EVROPSKÉ UNIE,

s ohledem na Smlouvu o fungování Evropské unie, a zejména na čl. 121 odst. 2 a čl. 148 odst. 4 této smlouvy,

s ohledem na nařízení Rady (ES) č. 1466/97 ze dne 7. července 1997 o posílení dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami a o posílení koordinace hospodářských politik¹, a zejména na čl. 9 odst. 2 uvedeného nařízení,

s ohledem na doporučení Evropské komise,

s ohledem na usnesení Evropského parlamentu,

s ohledem na závěry Evropské rady,

¹ Úř. věst. L 209, 2.8.1997, s. 1.

s ohledem na stanovisko Výboru pro zaměstnanost,

s ohledem na stanovisko Hospodářského a finančního výboru,

s ohledem na stanovisko Výboru pro sociální ochranu,

s ohledem na stanovisko Výboru pro hospodářskou politiku,

vzhledem k těmto důvodům:

- (1) Dne 26. listopadu 2015 přijala Komise roční analýzu růstu, jež zahájila evropský semestr koordinace hospodářských politik pro rok 2016. Priority této roční analýzy potvrdila Evropská rada ve dnech 17.–18. března 2016. Dne 26. listopadu 2015 přijala Komise na základě nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1176/2011² zprávu mechanismu varování, ve které je Maďarsko uvedeno mezi členskými státy, u nichž bude proveden hloubkový přezkum.
- (2) Dne 26. února 2016 byla zveřejněna zpráva o Maďarsku. V této zprávě byl posouzen pokrok, jež Maďarsko učinilo v plnění jemu určených doporučení přijatých Radou dne 14. července 2015 i národních cílů v rámci strategie Evropa 2020. Zpráva rovněž obsahovala hloubkový přezkum podle článku 5 nařízení (EU) č. 1176/2011. Dne 8. března 2016 Komise zveřejnila výsledky hloubkového přezkumu. Komise na základě své analýzy dospěla k závěru, že Maďarsko se nepotýká s makroekonomickou nerovnováhou. Přestože problém nadále představuje zejména potřeba refinancování vysokého vnějšího dluhu a podíl nesplácených bankovních úvěrů, rizika spojená s vnějšími a vnitřními závazky se zmenšila.
- (3) Dne 29. dubna 2016 předložilo Maďarsko svůj národní program reforem na rok 2016 a svůj konvergenční program z roku 2016. Vzhledem k jejich provázanosti byly oba programy posuzovány současně.

² Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č.1176/2011 ze dne 16. listopadu 2011 o prevenci a nápravě makroekonomické nerovnováhy (Úř. věst. L 306, 23.11.2011, s. 25).

- (4) Relevantní doporučení pro jednotlivé země byla zohledněna při programování evropských strukturálních a investičních fondů na období 2014–2020. V souladu s článkem 23 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013³ může Komise členský stát požádat, aby svou dohodu o partnerství a příslušné programy přezkoumal a navrhl změny, je-li to nezbytné, aby se podpořilo provádění příslušných doporučení Rady. Podrobnosti o tom, jak bude Komise uvedené ustanovení používat, byly uvedeny v pokynech k uplatňování opatření propojujících účinnost evropských strukturálních a investičních fondů s řádnou správou ekonomických záležitostí.
- (5) V konvergenčním programu se uvádí, že rozpočtové dopady mimořádného přílivu uprchlíků jsou značné a v dodatku ze dne 6. května jsou poskytnuty dostatečné důkazy o rozsahu a povaze těchto dodatečných rozpočtových nákladů. Podle hodnocení Komise činily způsobilé dodatečné náklady v roce 2015 0,04 % HDP a v současnosti se na rok 2016 neočekávají žádné další mezní náklady. Ustanovení uvedená v čl. 5 odst. 1 a čl. 6 odst. 3 nařízení (ES) č. 1466/97 umožňují zohlednění těchto dodatečných výdajů vzhledem k tomu, že příliv uprchlíků je mimořádnou událostí, její dopad na veřejné finance Maďarska je značný a udržitelnost by povolením dočasného odchýlení se od cesty k postupnému dosažení střednědobého rozpočtového cíle nebyla ohrožena. Požadovaná korekce k dosažení střednědobého rozpočtového cíle na rok 2015 byla proto s ohledem na tyto náklady snížena. Na jaře 2017 bude na základě zjištěných údajů poskytnutých maďarskými orgány provedeno konečné posouzení za rok 2016 obsahující mimo jiné způsobilé částky.

³ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013 o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 (Úř. věst. L 347, 20.12.2013, s. 320).

- (6) Na Maďarsko se v současné době vztahuje preventivní složka Paktu o stabilitě a růstu a pravidlo týkající se zadlužení. Vláda ve svém konvergenčním programu z roku 2016 plánuje zvýšit celkový schodek vládního sektoru do roku 2017 na 2,4 % HDP a poté jej do roku 2020 postupně snižovat na 1,2 %. Vláda plánuje postupné zlepšování strukturálního salda s cílem dosáhnout do roku 2019 revidovaného střednědobého rozpočtového cíle, tj. schodku ve výši 1,5 % HDP ve strukturálním vyjádření. Přepočtený⁴ strukturální schodek by však zůstal vyšší než střednědobý rozpočtový cíl. Poměr veřejného dluhu k HDP by měl podle konvergenčního programu postupně klesat ze 75,3 % HDP v roce 2015 na méně než 65 % v roce 2020. Makroekonomický scénář, z něhož tyto rozpočtové projekce vycházejí, je pro období do roku 2017 v podstatě reálný a pro další období je stále optimističtější. Potřebná opatření, jež mají podpořit dosažení plánovaných cílů v oblasti schodku od roku 2017, nebyla dostatečně upřesněna, zejména pro období po roce 2017. Podle prognózy Komise z jara 2016 existuje velké riziko významné odchylky od požadované korekce v roce 2016, a pokud se politika nezmění, i v souhrnu let 2016 a 2017. Současně se předpokládá, že Maďarsko v letech 2016 a 2017 dodrží referenční hodnotu pro snížení dluhu. Na základě posouzení konvergenčního programu a s ohledem na prognózu Komise z jara 2016 spatřuje Rada riziko, že Maďarsko ustanovení Paktu o stabilitě a růstu nedodrží. V obou letech tedy budou k zajištění souladu nutná další opatření.
- (7) Snížila se vnitřní finanční nerovnováha a bankovní systém se stal méně zranitelným, avšak problémy přetrvávají. Bylo dosaženo značného pokroku při snižování dluhu soukromého sektoru, který byl dříve většinou denominován v cizích měnách. Poskytování úvěrů domácnostem vykazovalo známky oživení, u poskytování úvěrů podnikům však dosud nedošlo k obratu. Začala se zvyšovat ziskovost bankovního sektoru, jíž přispívá zlepšující se hospodářské prostředí a umírněnost předchozích politik v oblasti zdanění bank. Přestože jsou banky dobře kapitalizované a vysoce likvidní, zůstávají při poskytování úvěrů opatrné. Hlavním zbývajícím problémem bank je snížit dosud stále vysoký podíl nesplácených úvěrů, které brání poskytování nových úvěrů a vyvíjejí tlak na zisk. Rizika podmíněných závazků spojených s nárůstem státního vlastnictví v bankovním sektoru jsou stále vysoká.

⁴ Strukturální saldo přepočítává Komise na základě informací obsažených v konvergenčním programu podle společně dohodnuté metodiky.

- (8) Navzdory nedávnému výraznému zlepšení daňové politiky a daňové správy zůstává skutečnost, že se Maďarsko spoléhá na odvětvové daně, potenciální překážkou pro investice. Selektivní konstrukce těchto daní způsobuje narušení v jednotlivých odvětvích. Zatímco několik dalších odvětvových daní zůstává v platnosti, odvod z úvěrových institucí se výrazně snížil a progresivní sazby poplatku za inspekci potravin byly zrušeny. Daňové zatížení práce u osob s nízkými příjmy je stále vysoké, zejména u osob bez dětí. To může negativně ovlivnit jejich zaměstnatelnost a také bránit investicím. Byly podniknuty kroky ke snížení daňového zatížení (včetně snížení o jeden procentní bod v jednotné sazbě daně z příjmů fyzických osob a zvýšení daňové úlevy pro rodiny u výdělečně činných osob se dvěma dětmi). Opatření však nejsou dostatečně dobře zacílená, aby měla významný dopad pro osoby s nízkými příjmy. Bylo by možné přesunout daňovou zátěž ze zdanění práce do oblastí s méně rušivým účinkem na růst. Bylo přijato několik opatření ke zlepšení dodržování předpisů a snížení nákladů na jejich dodržování, avšak náklady na dodržování daňových předpisů jsou stále vysoké. I přes zlepšení v uplynulých letech se Maďarsko nadále potýká s problémy v oblasti účinného vybírání daní. Vláda oznámila významnou institucionální reformu zaměřenou na účinnost daňové správy, která má být zahájena v roce 2016.

- (9) Bylo dosaženo omezeného pokroku, pokud jde o podporu hospodářské soutěže a transparentnosti při zadávání veřejných zakázek (například byl přijat nový zákon o zadávání veřejných zakázek, jehož soulad s právem EU musí být ještě posouzen), avšak nepředvídatelné změny právních a správních předpisů a administrativní překážky brzdí soukromé podnikání a investice. Vysoký počet jednacíh řízení bez uveřejnění a zadávání zakázek na základě jediné nabídky ukazují, že nízká úroveň hospodářské soutěže v oblasti zadávání veřejných zakázek stále přetrvává. V květnu 2016 představila vláda strategii pro elektronické zadávání veřejných zakázek. Provádění a dopad této strategie na zlepšení efektivnosti a transparentnosti je třeba sledovat a riziko korupce přetrvává. Má-li nový národní protikorupční akční plán (NAP) pro roky 2015–2018 účinněji předcházet korupci ve veřejných institucích a uplatňovat odrazující sankce, je potřeba ho pozměnit. Vláda neobnovila svůj dřívější závazek provést revizi zákona o oznamovatelích z roku 2013, který neobsahuje ustanovení, jež oznamovatele adekvátně chrání před odvetou. Program národního protikorupčního akčního plánu na revizi systému majetkových přiznání není dostatečně ambiciózní a nové legislativní změny přijaté v roce 2015 zavedly některá další omezení přístupu veřejnosti k informacím. Vláda sice podnikla kroky ke snížení administrativní zátěže, avšak podnikům omezující předpisy v odvětvích služeb a nestálé regulační prostředí v Maďarsku nadále působí obavy, a tím vzniká nejistota pro investory. Omezení týkající se založení a provozu podniků v maloobchodním sektoru představují značné překážky pro vstup na trh a expanzi obchodních činností. Marže v maďarském maloobchodním odvětví jsou třetí nejvyšší v Unii a v posledním desetiletí se neustále zvyšují, zatímco ukazatel alokační účinnosti patří mezi nejnižší v Unii.

- (10) Nejnovější vývoj na trhu práce v Maďarsku je pozitivní; nezaměstnanost klesla na úroveň před krizí. Nová pracovní místa vznikají nejen v soukromém sektoru, ke snížení nezaměstnanosti přispěl i program veřejných prací. Tento program je hlavním nástrojem aktivní politiky na trhu práce v Maďarsku. Rozpočtové náklady na něj se během posledních pěti více než zčtyřnásobily. Program však zřejmě dostatečně nezlepšuje opětovné začlenění účastníků na otevřený trh práce. V první polovině roku 2015 činila míra úspěšného opuštění programu do řádného zaměstnání 13,1 %, ale zhruba 60 % účastníků, kteří v tomto období program opustili, se do něj během 180 dní vrátilo zpět. Tím vzniká značné riziko závislosti účastníků na programu, zejména v případě osob s nízkou kvalifikací a lidí ve znevýhodněných regionech. Přestože se program zaměřuje na dlouhodobě nezaměstnané, pracovníky s nízkou kvalifikací a nezaměstnané žijící ve znevýhodněných oblastech, v roce 2015 mělo 47 % účastníků sekundární nebo terciární vzdělání. Podíl nezaměstnaných osob zapojených do veřejných prací je rovněž významný v okresech s dobře fungujícím trhem práce. Nedávná reforma veřejných služeb zaměstnanosti pravděpodobně zhorší jejich účinnost. Administrativní složitost mechanismů správy a řízení – v současné době je odpovědnost za veřejné služby zaměstnanosti rozložena mezi čtyři ministerstva – může významně ohrozit účinné řízení a zvýšenou orientaci na výsledky. Maximální doba poskytování dávek v nezaměstnanosti (tři měsíce) je nejnižší v Unii a je výrazně kratší než průměrná doba, která je nezbytná pro nalezení zaměstnání. Ukazatele chudoby se zlepšují, ale zůstávají vysoké, především u těch nejvíce znevýhodněných, zejména Romů a dětí. Výzvu nadále představuje přiměřenost a rozsah sociální pomoci a nejnovější reformy by mohly dále omezit podmínky pro přístup k řadě výhod.

- (11) Průměrný výkon maďarských studentů v základních dovednostech byl v Programu OECD pro mezinárodní hodnocení žáků (PISA) za rok 2012 nižší než průměr EU a mezi rokem 2009 a 2012 se zvýšil podíl studentů se slabými výsledky. Vliv socioekonomického zázemí a umístění škol na dosažené výsledky patří mezi nejsilnější v Unii. Selektivita vzdělávacího systému prohlubuje rozdíly ve výkonech studentů mezi různými typy škol a tyto rozdíly se v průběhu času zvětšují. Rovného přístupu ke kvalitnímu většinovému vzdělávacímu systému se nedostává obzvláště Romům. S výjimkou předškolního vzdělávání, kde došlo v posledních letech k významnému zlepšení, zůstávají mezi mírou dokončení studia u romských a neromských dětí na všech ostatních úrovních vzdělávání (tj. primárního, sekundárního a terciárního vzdělávání) značné rozdíly. Míra předčasného ukončování školní docházky u Romů je nadále vysoká. Maďarsko zavedlo řadu opatření, jejichž cílem je účinněji řešit dosahování slabších výsledků. Důležité informace o provádění těchto opatření však nejsou dostupné, a je proto obtížné posoudit jejich možný dopad. Je třeba ještě vypracovat systematický přístup k podpoře všeobecného vzdělávání podporujícího začlenění. Oznamovaný plán provádění pro strategii proti předčasnému ukončování školní docházky dosud nebyl zveřejněn. Přejít mezi různými formami a stupni vzdělávání zůstává nadále obtížný a provádění nedávných reforem v oblasti odborného vzdělávání by se mělo zaměřit na usnadnění těchto přechodů.
- (12) V kontextu evropského semestru provedla Komise komplexní analýzu hospodářské politiky Maďarska, kterou zveřejnila ve své zprávě o Maďarsku pro rok 2016. Posoudila také konvergenční program a národní program reforem, jakož i opatření přijatá v návaznosti na doporučení, která byla Maďarsku adresována v předchozích letech. V úvahu brala nejen jejich význam pro udržitelnou fiskální a sociálně-ekonomickou politiku v Maďarsku, ale také jejich soulad s pravidly a pokyny EU, jelikož celkovou správu ekonomických záležitostí v Evropské unii je třeba posílit tím, že pro budoucí rozhodování členských států budou poskytnuty vstupy na úrovni Unie. Doporučení v rámci evropského semestru jsou promítnuta do níže uvedených doporučení č. 1 až 3.
- (13) Na základě tohoto posouzení přezkoumala Rada konvergenční program, přičemž její stanovisko⁵ je promítnuto zejména do níže uvedeného doporučení č. 1.

⁵ Podle čl. 9 odst. 2 nařízení (ES) č. 1466/97.

DOPORUČUJE Maďarsku v období 2016 a 2017:

1. S ohledem na vysoké riziko významné odchylky dosáhnout ke splnění střednědobého rozpočtového cíle roční fiskální korekce ve výši 0,3 % HDP v roce 2016 a ve výši 0,6 % HDP v roce 2017, ledaže se podaří plnit střednědobý rozpočtový cíl s menším úsilím, a to přijetím potřebných strukturálních opatření.
2. Dále snížit odvětvové daně a daňové zatížení osob s nízkými příjmy. Posílit transparentnost a hospodářskou soutěž při zadávání veřejných zakázek prostřednictvím elektronického zadávání veřejných zakázek, vyššího počtu uveřejněných výběrových řízení a dalšího zkvalitnění protikorupčního rámce. Zlepšit regulační prostředí v odvětví služeb a maloobchodním odvětví tím, že se uvolní omezení daná právními a správními předpisy a zajistí předvídatelnost.
3. Usnadnit přechod z programu veřejných prací na primární trh práce a posílit další nástroje aktivní politiky na trhu práce. Zlepšit přiměřenost a rozsah sociální pomoci a dávek v nezaměstnanosti. Přijmout opatření ke zlepšení výsledků vzdělávání a zvýšit účast znevýhodněných skupin, zejména Romů, ve všeobecném inkluzivním vzdělávání.

V Bruselu dne

*Za Radu
předseda nebo předsedkyně*
