

Bruselj, 13. junij 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

DOPIS

Pošiljatelj:	generalni sekretariat Sveta
Prejemnik:	Odbor stalnih predstavnikov/Svet
Št. dok. Kom.:	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
Zadeva:	Priporočilo za PRIPOROČILO SVETA v zvezi z nacionalnim programom reform Madžarske za leto 2016 in mnenje Sveta o konvergenčnem programu Madžarske za leto 2016

V prilogi vam pošljamo navedeni osnutek priporočila Sveta, ki so ga pregledali in potrdili različni odbori Sveta, temelji pa na predlogu Komisije COM(2016) 337 final.

PRIPOROČILO SVETA

z dne ...

**v zvezi z nacionalnim programom reform Madžarske za leto 2016
in mnenje Sveta o konvergenčnem programu Madžarske za leto 2016**

SVET EVROPSKE UNIJE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije ter zlasti člena 121(2) in člena 148(4) Pogodbe,

ob upoštevanju Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97 z dne 7. julija 1997 o okrepitvi nadzora nad proračunskim stanjem ter o nadzoru in usklajevanju gospodarskih politik¹ in zlasti člena 9(2) Uredbe,

ob upoštevanju priporočila Evropske komisije,

ob upoštevanju resolucij Evropskega parlamenta,

ob upoštevanju sklepov Evropskega sveta,

ob upoštevanju mnenja Odbora za zaposlovanje,

ob upoštevanju mnenja Ekonomsko-finančnega odbora,

ob upoštevanju mnenja Odbora za socialno zaščito,

ob upoštevanju mnenja Odbora za ekonomsko politiko,

¹ UL L 209, 2.8.1997, str. 1.

ob upoštevanju naslednjega:

- (1) Komisija je 26. novembra 2015 sprejela letni pregled rasti, ki zaznamuje začetek evropskega semestra za usklajevanje ekonomskih politik za leto 2016. Evropski svet je na zasedanju 17. in 18. marca 2016 potrdil prednostne naloge iz letnega pregleda rasti. Komisija je 26. novembra 2015 na podlagi Uredbe (EU) št. 1176/2011 Evropskega parlamenta in Sveta² sprejela poročilo o mehanizmu opozarjanja, v katerem je Madžarsko opredelila kot eno od držav članic, za katere bo opravljen poglobljen pregled.
- (2) Poročilo o državi za Madžarsko za leto 2016 je bilo objavljeno 26. februarja 2016. V njem je bil ocenjen napredek Madžarske pri izvajanju priporočil za posamezne države, ki jih je Svet sprejel 14. julija 2015, in doseganju njenih nacionalnih ciljev iz strategije Evropa 2020. Poročilo o državi vsebuje tudi rezultate poglobljenega pregleda v skladu s členom 5 Uredbe (EU) št. 1176/2011. Komisija je 8. marca 2016 sprejela sporočilo, v katerem je predstavila rezultate poglobljenega pregleda. Na podlagi opravljene analize Komisija ugotavlja, da na Madžarskem ne obstajajo makroekonomska neravnotežja. Čeprav so potrebe po obnavljanju velikega zunanjskega dolga in delež slabih posojil še vedno zaskrbljujoči, so se zlasti zmanjšala tveganja v zvezi z zunanjimi in notranjimi obveznostmi.
- (3) Madžarska je 29. aprila 2016 predložila nacionalni program reform za leto 2016 in konvergenčni program za leto 2016. Programa sta bila ocenjena istočasno, da bi se upoštevala njuna medsebojna povezanost.

² Uredba (EU) št. 1176/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. novembra 2011 o preprečevanju in odpravljanju makroekonomskih neravnotežij (UL L 306, 23.11.2011, str. 25).

- (4) Ustrezna priporočila za posamezne države so bila obravnavana pri načrtovanju programov evropskih strukturnih in investicijskih skladov za obdobje 2014–2020. Kot je predvideno v členu 23 Uredbe (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta³, lahko Komisija od države članice zahteva, da pregleda svoj partnerski sporazum in ustrezne programe ter predlaga njihove spremembe, kadar je to potrebno za podporo izvajanju ustreznih priporočil Sveta. Komisija je zagotovila dodatne podrobnosti o tem, kako bo uporabila to določbo, v smernicah o uporabi ukrepov za povezovanje uspešnosti evropskih strukturnih in investicijskih skladov z dobrim gospodarskim upravljanjem.
- (5) Konvergenčni program za leto 2016 kaže, da je učinek izrednega pritoka beguncev na proračun znaten, dodatek z dne 6. maja pa vsebuje ustrezne podatke o obsegu in naravi teh dodatnih proračunskih stroškov. Po oceni Komisije so upravičeni dodatni odhodki v letu 2015 znašali 0,04 % BDP, v letu 2016 pa se ne pričakuje povišanje stroškov. Določbe členov 5(1) in 6(3) Uredbe (ES) št. 1466/97 upoštevajo te dodatne odhodke, saj je pritok beguncev izreden dogodek, njegov vpliv na madžarske javne finance je znaten in njihova vzdržnost ne bo ogrožena, če se dovoli začasen odklon od prilagoditvene poti za doseg srednjeročnega proračunskega cilja. Zato je bila ob upoštevanju teh stroškov zahtevana prilagoditev za doseg srednjeročnega cilja za leto 2015 znižana. Za leto 2016 bo končna ocena opravljena spomladi 2017, tudi glede upravičenih zneskov, in sicer na podlagi zabeleženih podatkov, ki so jih predložili madžarski organi.

³ Uredba (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o skupnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu, Evropskem kmetijskem skladu za razvoj podeželja in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo, o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo ter o razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 (UL L 347, 20.12.2013, str. 320).

- (6) Za Madžarsko trenutno veljajo preventivni del Pakta za stabilnost in rast ter določbe glede dolga. Vlada v konvergenčnem programu za leto 2016 načrtuje, da se bo nominalni primanjkljaj do leta 2017 povečal na 2,4 % BDP, nato pa se bo do leta 2020 postopno zmanjšal na 1,2 % BDP. Vlada načrtuje, da se bo strukturni saldo postopno izboljšal, da bi do leta 2019 dosegel revidirani srednjeročni proračunski cilj, tj. primanjkljaj v višini 1,5 % BDP v strukturnem smislu. Vendar bi preračunani⁴ strukturni primanjkljaj ostal višji od srednjeročnega proračunskega cilja. V skladu s konvergenčnim programom naj bi se delež javnega dolga v BDP s 75,3 % v letu 2015 postopoma zmanjšal pod 65 % BDP v letu 2020. Makroekonomski scenarij, na katerem temeljijo proračunske projekcije, je do leta 2017 večinoma verjeten, nato pa postane vedno bolj ugoden. Ukrepi, potrebni za podporo načrtovanim ciljnim primanjkljajem od leta 2017 naprej, niso dovolj podrobno opredeljeni, kar zlasti velja za obdobje po letu 2017. Glede na pomladansko napoved Komisije iz leta 2016 obstaja visoko tveganje znatnega odklona od zahtevane prilagoditve v letu 2016 ter, ob nespremenjenih politikah, v letih 2016 in 2017 skupaj. Hkrati se napoveduje, da bo Madžarska v letih 2016 in 2017 izpolnila merilo glede zmanjšanja dolga. Svet na podlagi ocene konvergenčnega programa in ob upoštevanju pomladanske napovedi Komisije iz leta 2016 meni, da obstaja tveganje, da Madžarska ne bo izpolnjevala določb Pakta za stabilnost in rast. Zato bodo potrebni nadaljnji ukrepi za zagotovitev izpolnjevanja določb v obeh letih.
- (7) Notranja finančna neravnotežja so se zmanjšala in bančni sistem je postal manj občutljiv, vendar izzivi ostajajo. Precejšen napredek je bil dosežen pri zmanjševanju dolga zasebnega sektorja, ki je bil prej večinoma izražen v tujih valutah. Posojanje gospodinjstvom je kazalo znake okrevanja, vendar do preobrata pri posojanju podjetjem še ni prišlo. Dobičkonosnost bančnega sektorja je začela okrevati, k čemur sta pripomogla izboljšanje gospodarskega okolja in zmernost prejšnjih politik v zvezi z davki na banke. Kljub temu so banke pri posojanju še vedno previdne, čeprav so dobro kapitalizirane in zelo likvidne. Glavni preostali izziv za banke je zmanjšati še vedno velik delež slabih posojil, ki ovirajo nova posojila in pritiskajo na dobiček. Tveganja v zvezi s pogojnimi obveznostmi, ki so povezana z velikim obsegom državnega lastništva v bančnem sektorju, so še vedno visoka.

⁴ Strukturni saldo, kot ga je preračunala Komisija na podlagi informacij iz konvergenčnega programa z uporabo skupno dogovorjene metodologije.

- (8) Kljub nedavnim znatnim izboljšavam davčne politike in davčne uprave ostaja zanašanje Madžarske na davke, ki so specifični za določene sektorje, potencialna ovira za naložbe. Selektivna zasnova teh davkov povzroča izkrivljanja med sektorji. Medtem ko nekateri drugi davki, ki so specifični za določene sektorje, ostajajo, se je dajatev za kreditne institucije občutno zmanjšala, progresivne stopnje pristojbin za pregled hrane pa so bile razveljavljene. Davčni primež stroškov dela za delavce z nizkimi dohodki je še vedno visok, zlasti za tiste brez otrok. To lahko negativno vpliva na njihovo zaposljivost in tudi ovira naložbe. Sprejeti so bili ukrepi za zmanjšanje davčnega primeža (vključno z enoodstotnim znižanjem enotne davčne stopnje dohodnine in povečanjem davčne olajšave za zaposlene družine z dvema otrokoma). Vendar ukrepi niso dovolj dobro ciljno usmerjeni, da bi imeli znaten učinek za osebe z nizkimi dohodki. Obstajajo možnosti za preusmeritev davčne obremenitve z dela na področja, ki manj izkrivljajo rast. Sprejetih je bilo več ukrepov za izboljšanje izpolnjevanja davčnih obveznosti in znižanje stroškov izpolnjevanja davčnih obveznosti, čeprav ostajajo ti stroški visoki. Kljub izboljšavam v zadnjih letih se Madžarska še vedno sooča z izzivi glede učinkovitosti pobiranja davkov. Vlada je napovedala obsežno institucionalno reformo, ki naj bi se začela leta 2016, osredotočena pa bo na zagotavljanje učinkovitosti davčne uprave.

- (9) Dosežen je bil le omejen napredek na področju spodbujanja konkurence in preglednosti pri javnih naročilih (na primer s sprejetjem novega zakona o javnih naročilih, katerega skladnost s pravom EU je treba še oceniti), pri čemer nepredvidljive spremembe predpisov in upravno breme ovirata zasebna podjetja in naložbe. Veliko število postopkov s pogajanjem brez objave in oddaje javnih naročil z eno samo ponudbo kaže na nadaljevanje nizke stopnje konkurence pri javnih naročilih. Vlada je maja 2016 predstavila strategijo za e-javna naročila. Spremljati je treba njeno izvajanje in vpliv na izboljšanje učinkovitosti in preglednosti, tveganje korupcije pa še vedno ostaja. Potrebne bi bile spremembe, da bi novi nacionalni protikorupcijski akcijski program za obdobje 2015–2018 postal učinkovitejši pri preprečevanju korupcije v javnih institucijah in uporabi odvračilnih sankcij. Vlada ni obnovila svoje predhodne zaveze za revizijo zakona o prijaviteljih iz leta 2013, ki ne vsebuje določb za ustrezno zaščito prijaviteljev pred povračilnimi ukrepi. Načrti nacionalnega protikorupcijskega akcijskega programa za spremembo sistema prijave premoženja niso dovolj ambiciozni, nove zakonodajne spremembe, sprejete leta 2015, pa uvajajo nekaj dodatnih omejitev za javni dostop do informacij. Vlada je sprejela ukrepe za zmanjšanje upravnega bremena, vendar imajo podjetja zaradi madžarskih omejevalnih predpisov v storitvenih sektorjih in nestanovitnega regulativnega okolja še naprej pomisleke, kar povzroča negotovost pri vlagateljih. Omejitve pri ustanavljanju in poslovanju v maloprodajnem sektorju predstavljajo pomembne ovire za vstop na trg in širitev. Pribitki v maloprodajnem sektorju so na Madžarskem tretji najvišji v Uniji in se v zadnjem desetletju še nenehno povečujejo, medtem ko je kazalnik alokacijske učinkovitosti med najnižjimi v Uniji.

- (10) Nedavni razvoj trga dela na Madžarskem je ugoden, brezposelnost pa je padla na raven pred krizo. Ustvarjanje delovnih mest v zasebnem sektorju se povečuje, k zmanjšanju brezposelnosti pa je pripomogla tudi shema javnih del. Shema je glavna aktivna politika zaposlovanja na Madžarskem. Proračunski strošek sheme se je v zadnjih petih letih povečal za več kot štirikrat. Vendar se shema ne zdi dovolj za izboljšanje ponovnega vključevanja udeležencev na odprt trg dela. V prvi polovici leta 2015 je stopnja uspešnega izhoda iz sheme v redno zaposlitev znašala 13,1 %, vendar se je približno 60 % udeležencev, ki so v navedenem obdobju iz sheme izstopili, vanjo vrnilo v 180 dneh. To predstavlja znatno tveganje, da se udeleženci ujamejo v shemo, zlasti nizkokvalificirani delavci in ljudje v regijah z omejenimi možnostmi. Čeprav je shema usmerjena na dolgotrajno brezposelne, nizkokvalificirane delavce in brezposelne, ki živijo na območjih z omejenimi možnostmi, je imelo 47 % udeležencev v letu 2015 sekundarno ali terciarno izobrazbo. Delež brezposelnih oseb, vključenih v javna dela, je velik tudi v okrožjih z dobro delujočim trgom dela. Shema bo z nedavno reformo javnega urada za zaposlovanje verjetno postala manj učinkovita. Upravna zapletenost ureditve upravljanja (trenutno je odgovornost za delovanje javnega urada za zaposlovanje porazdeljena med štiri ministrstva) lahko znatno ogrozi učinkovito usmerjanje in večjo usmerjenost k rezultatom. Najdaljše izplačevanje nadomestil za brezposelnost (tri mesece) je najkrajše v Uniji in je precej krajše od povprečnega časa, potrebnega za zaposlitev. Kazalniki revščine se izboljšujejo, vendar so še vedno visoki, zlasti med najbolj prikrajšanimi, kot so Romi in otroci. Ustreznost in kritje socialne pomoči ostaja izziv, nedavne reforme pa bi lahko dodatno omejile pogoje za dostop do vrste prejemkov.

- (11) Povprečna uspešnost madžarskih študentov pri osnovnih spretnostih v okviru programa OECD za mednarodno ocenjevanje študentov iz leta 2012 (PISA) je bila pod povprečjem EU, delež posameznikov s slabimi rezultati pa se je med letoma 2009 in 2012 povečal. Vpliv socialno-ekonomskega ozadja in kraja šolanja na raven dosežene izobrazbe je eden najmočnejših v Uniji. Selektivnost izobraževalnega sistema še pogloblja vrzeli v uspešnosti učencev v različnih vrstah šol, te razlike pa se s časom še povečujejo. Pomanjkanje enakega dostopa do kakovostnega rednega šolanja je še zlasti pereče za Rome. Z izjemo predšolske vzgoje, kjer je v zadnjih letih prišlo do bistvenega napredka, ostajajo velike vrzeli med stopnjami dokončanja šole romskih in neromskih učencev na vseh drugih stopnjah izobraževanja, tj. osnovni, srednji in terciarni. Stopnja zgodnjega opuščanja šolanja pri Romih ostaja visoka. Madžarska je uvedla vrsto ukrepov, katerih cilj je učinkoviteje rešiti vprašanje slabih rezultatov. Vendar pomembne podrobnosti o izvajanju teh ukrepov niso na voljo, zaradi česar je težko oceniti njihov morebitni vpliv. Sistematičen pristop k spodbujanju vključujočega rednega šolanja je treba še razviti. Napovedani načrt za izvajanje strategije za preprečevanje zgodnjega opuščanja šolanja še ni bil objavljen. Prehodi med različnimi oblikami in stopnjami izobraževanja so še vedno težavni in bi jih morali lajšati z izvajanjem nedavnih reform na področju poklicnega izobraževanja.
- (12) V okviru evropskega semestra je Komisija izvedla izčrpno analizo ekonomske politike Madžarske in jo objavila v poročilu o državi za leto 2016. Prav tako je ocenila konvergenčni program in nacionalni program reform ter ukrepanje po priporočilih, ki jih je Madžarska prejela v prejšnjih letih. Glede na to, da je treba okrepiti splošno ekonomsko upravljanje Evropske unije z vključitvijo prispevka na ravni EU v prihodnje nacionalne odločitve, Komisija pri tem ni upoštevala le pomena teh programov za vzdržno fiskalno in socialnoekonomsko politiko na Madžarskem, ampak tudi njihovo skladnost s pravili in smernicami EU. Priporočila v okviru evropskega semestra so izražena v priporočilih od 1 do 3.
- (13) Svet je ob upoštevanju te ocene preučil konvergenčni program, njegovo mnenje⁵ pa je izraženo zlasti v priporočilu 1 –

⁵ V skladu s členom 9(2) Uredbe (ES) št. 1466/97.

PRIPOROČA, da Madžarska v obdobju 2016–2017 ukrepa tako, da:

1. Glede na visoko tveganje znatnega odklona s sprejetjem ustreznih strukturnih ukrepov doseže letno fiskalno prilagoditev v višini 0,3 % BDP za dosego srednjeročnega proračunskega cilja v letu 2016 in 0,6 % BDP v letu 2017, razen če se srednjeročni proračunski cilj spoštuje z manjšim naporom.
2. Nadalje zniža davke, ki so specifični za določene sektorje, in zmanjša davčni primež oseb z nizkimi dohodki. Poveča preglednost in konkurenco pri javnih naročilih z e-javnimi naročili, večjo objavo razpisov in nadaljnjim izboljšanjem protikorupcijskega okvira. Izboljša regulativno okolje v storitvenem in maloprodajnem sektorju z odpravo omejevalnih predpisov in zagotavljanjem predvidljivosti.
3. Olajša prehod iz sheme javnih del na primarni trg dela in okrepi druge aktivne politike trga dela. Izboljša ustreznost in kritje socialne pomoči in nadomestil za brezposelnost. Sprejme ukrepe za izboljšanje učnih rezultatov in poveča udeležbo prikrajšanih skupin, zlasti Romov, v vključujočem rednem šolanju.

V Bruslju,

*Za Svet
Predsednik*
