



Съвет на
Европейския съюз

Брюксел, 12 юни 2017 г.
(OR. en)

9297/17

ECOFIN 402
UEM 151
SOC 382
EMPL 296
COMPET 399
ENV 498
EDUC 226
RECH 182
ENER 221
JAI 480

БЕЛЕЖКА

От:	Генералния секретариат на Съвета
До:	Комитета на постоянните представители/Съвета
№ док. Ком.:	ST 9241/17 ECOFIN 373 UEM 122 SOC 351 EMPL 266 COMPET 368 ENV 468 EDUC 196 RECH 152 ENER 192 JAI 443 - COM(2017) 516 final
Относно:	Препоръка за ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА относно националната програма за реформи на Унгария за 2017 г. и съдържаща становище на Съвета относно програмата за конвергенция на Унгария за 2017 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 (2017) 516 final).

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

от ...

относно националната програма за реформи на Унгария за 2017 г.

и съдържаща становище на Съвета относно програмата за конвергенция на Унгария за 2017 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 политики,¹ 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 16 ноември 2016 г. Комисията прие годишния обзор на растежа, с което постави началото на европейския семестър за 2017 г. за координация на икономическите политики. Приоритетите на годишния обзор на растежа бяха одобрени от Европейския съвет на 9—10 март 2017 г. На 16 ноември 2016 г., въз основа на Регламент (ЕС) № 1176/2011 на Европейския парламент и на Съвета², Комисията прие Доклада 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 2017 г. беше публикуван на 22 февруари 2017 г. В него бе оценен напредъкът на Унгария в изпълнението на специфичните за страната препоръки, приети от Съвета на 12 юли 2016 г., последващите действия във връзка със специфичните за страната препоръки, приети през предходните години, както и напредъкът на Унгария по отношение на националните ѝ цели по стратегията „Европа 2020“.
- (3) На 2 май 2017 г. Унгария представи своята национална програма за реформи за 2017 г. и своята програма за конвергенция за 2017 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 (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 европейските структурни и инвестиционни фондове с доброто икономическо управление.
- (5) Спрямо Унгария понастоящем се прилагат предпазните мерки на Пакта за стабилност и растеж и правилото за дълга. В своята програма за конвергенция за 2017 г. правителството планира номиналният дефицит да се влоши от 1,8 % през 2016 г. до 2,4 % през 2017 г. и през 2018 г., а след това постепенно да се подобри до 1,2 % от БВП до 2021 г. Средносрочната бюджетна цел — структурен дефицит от 1,7 % от БВП до 2016 г. и ревизиран на 1,5 % от БВП към 2017 г. — се очаква да бъде постигната до 2020 г. При все това въз основа на преизчисленото⁴ структурно салдо средносрочната бюджетна цел не може да бъде постигната през времевия хоризонт на програмата. Според програмата за конвергенция съотношението на консолидирания държавен дълг към БВП се очаква да спадне постепенно до около 61 % до края на 2021 г. Макроикономическият сценарий в основата на тези бюджетни прогнози е благоприятен, което създава рискове за изпълнението на целите по отношение на дефицита.

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 Структурното салдо, преизчислено от службите на Комисията въз основа на информацията в програмата за конвергенция по общоприетата методика.

- (6) В програмата за конвергенция за 2017 г. се посочва, че въздействието върху бюджета на извънредния приток на бежанци и на мерките, свързани със сигурността, през 2016 г. и 2017 г. е значително и се предоставят достатъчно доказателства за обхвата и естеството на тези допълнителни бюджетни разходи. Според Комисията допустимите допълнителни разходи през 2015 г. възлизат на 0,04 % от БВП по отношение на извънредния приток на бежанци и няма допълнителни допустими разходи във връзка с бежанските потоци през 2016 г. По отношение на свързаните със сигурността мерки допустимите допълнителни разходи възлизат на 0,04 % от БВП през 2016 г. През 2017 г. не се очаква по-нататъшно увеличение на разходите поради извънредния приток на бежанци, а допълнителното отражение върху бюджета на свързаните със сигурността мерки понастоящем се оценява на 0,14 % 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 притокът на бежанци, както и сериозната терористична заплаха са необичайни събития, тяхното въздействие върху публичните финанси на 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 2016 г. бе намален, за да се вземат под внимание допълнителните разходи, свързани със сигурността. Що се отнася до 2017 г., през пролетта на 2018 г. ще бъде направена окончателната оценка, включително относно допустимите суми, въз основа на наблюдаваните данни, предоставени от унгарските органи.
- (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. Въз основа на прогнозата на Комисията от пролетта на 2017 г. има риск от значително отклонение от това изискване през 2017 г.

- (8) През 2018 г., с оглед на фискалното си положение, и по-специално на равнището на дълга, Унгария се очаква да се коригира допълнително за постигане на своята средносрочна бюджетна цел за структурен дефицит от 1,5 % от БВП. Според общоприетата корекционна матрица съгласно Пакта за стабилност и растеж тази корекция означава изискване за номинален темп на растеж на нетните първични държавни разходи⁵, който не превишава 2,8 % през 2018 г. Това ще съответства на структурна корекция в размер на 1,0 % от БВП. При непроменена политика има риск от значително отклонение от това изискване през 2018 г. В същото време Унгария се очаква да спазва правилото за дълга през 2017 г. и 2018 г. Като цяло Съветът е на мнение, че ще са необходими допълнителни мерки, считано от 2017 г., за да се спазят разпоредбите на Пакта за стабилност и растеж. Съгласно предвиденото в Регламент (ЕО) № 1466/97 обаче оценката на бюджетните планове и резултатите следва да взема предвид бюджетното салдо на държавите членки с оглед на цикличните условия. Както се припомня в съобщението на Комисията, придружаващо тези специфични за отделните държави препоръки, в оценката на бюджетните резултати за 2018 г. ще трябва надлежно да се вземе предвид целта за постигане на фискална позиция, която допринася както за укрепване на протичащото в момента възстановяване, така и за осигуряване на устойчивостта на публичните финанси на Унгария. В този контекст Съветът отбелязва, че Комисията възнамерява да извърши цялостна оценка в съответствие с Регламент (ЕО) № 1466/97, по-специално в условията на икономическия цикъл в Унгария.
- (9) Конкурентоспособността и потенциалът за растеж на Унгария са възпрепятствани от ниските частни инвестиции и ниската производителност. Факторите с неблагоприятно въздействие върху стопанската среда и корпоративните инвестиции са свързани по-специално със слабости по отношение на институционалното функциониране и управление. Честите промени в регулаторната и данъчната среда са една от най-големите пречки пред извършването на стопанска дейност в Унгария с недостатъчно участие на заинтересованите страни и основано на факти определяне на политиките. Регулаторните пречки в сектора на услугите също ограничават динамиката на пазара и възпрепятстват инвестициите. Ограничителните разпоредби, включително в сектора на търговията на дребно, ограничават конкуренцията в сектора на услугите и оказват натиск върху бизнес климата.

⁵ Нетните разходи на държавното управление 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. Бруто образуването на основен капитал на националното финансиране се разсрочва в рамките на 4-годишен период. Дискреционните мерки по отношение на приходите или предвидено от закона увеличаване на приходите са взети под внимание. Еднократните мерки по отношение както на приходите, така и на разходите, се нетират.

- (10) Общото съотношение между данъците и БВП на Унгария продължава да е значително над това на нейните регионални партньори и все още има предизвикателства в данъчната система. Правителството намали социалноосигурителните вноски на работодателите с 5 процентни пункта през 2017 г., а за 2018 г. е планирано допълнително намаление от 2 процентни пункта. Тази мярка доведе до значително намаляване на данъчната тежест за лицата с ниски доходи, но тя продължава да е висока. Това се отнася най-вече за лицата с ниски доходи без деца, за които данъчната тежест все още е сред най-високите в Съюза. Данъчната система продължава да е сложна. Независимо от низходящата тенденция от 2013 г. насам секторните данъци — някои от които продължават да имат силно изкривяващ ефект — все още усложняват данъчната система и отслабват доверието на инвеститорите. Сложността и несигурността на данъчната система — свързана с високи разходи за спазване на изискванията и административна тежест — продължават да влияят отрицателно върху доверието на инвеститорите в Унгария.
- (11) Слабостите в институционалната ефективност оказват натиск върху бизнес климата и намаляват потенциала за растеж на икономиката. По-специално, въпреки последните подобрения и изменението на Закона за обществените поръчки, напредъкът по засилване на прозрачността и конкуренцията в областта на обществените поръчки продължава да е ограничен. Настоящата стратегия за електронните обществени поръчки е здрава основа за подобряване на прозрачността, но нейното прилагане и въздействие върху ефективността и прозрачността трябва да бъдат наблюдавани. Корупционните рискове остават високи, като оказват неблагоприятно въздействие върху бизнес климата. Има значителни пропуски по отношение на мерките, предприети за решаване на проблема. Унгария е засегната също така от закъснения в изпълнението на своята стратегия за електронни обществени поръчки. Това забавя навременното въвеждане на електронните обществени поръчки в Унгария, което е от решаващо значение за засилване на прозрачността и повишаване на конкуренцията.

- (12) Положението в сектора на услугите, включително търговията на дребно, все още е особено голямо предизвикателство в Унгария. През изминалата година правителството продължи да се намесва на пазари, които преди са били отворени за конкуренция, и прие по-строги изисквания за пътническите транспортни услуги, извършвани от независими спедиторски центрове. Правителството не е предприело съществени стъпки за облекчаване на регулаторната среда в сектора на услугите, по-специално по отношение на търговията на дребно, публичните служби за управление на отпадъци, печата и разпространението на учебници или мобилните системи за плащане. В сектора на търговията на дребно липсват ясни насоки относно издаването на разрешения за откриване на нови магазини с площ над 400 m². Това утежнява липсата на прозрачност и предвидимост в сектора. Регулаторните пречки, които все още са налице в сектора на услугите, включително в сектора на търговията на дребно, ограничават динамиката на пазара и възпрепятстват инвестициите, като същевременно създават несигурност за инвеститорите, по-конкретно за международните инвеститори.
- (13) В подкрепа на конкурентоспособността и потенциала за растеж на Унгария в средносрочен план от ключово значение ще бъдат структурните реформи за стимулиране на инвестициите в човешки капитал, особено в областта на образованието и здравеопазването, както и да продължи подобряването на функционирането на пазара на труда. Укрепването на социалната справедливост също ще бъде от съществено значение за постигането на по-приобщаващ растеж.

- (14) Резултатите от предоставянето на основни умения продължават да са ниски спрямо международните стандарти. Проучването на образователните системи по линия на Програмата за международно оценяване на учениците на ОИСР (PISA) от 2015 г. показва значително влошаване на резултатите, а влиянието на социално-икономическия произход на учениците върху резултатите в сферата на образованието е едно от най-високите в Съюза. Въздействието на вида училище върху резултатите в сферата на образованието е много голямо. Намаляването на учебните часове по природни науки в професионалните гимназии от 2016 г. вероятно ще увеличи изоставането на уменията в сферата на науките в Унгария. Делът на преждевременно напускащите училище е в застой през последните 5 години и продължава да е особено висок сред ромите. Разпределението на учениците в неравностойно положение между училищата е неравномерно и ромските деца все по-често посещават училища и класове с преобладаващо ромско присъствие. Въведени са мерки за подкрепа на обучението на преподавателите, образованието в ранна детска възраст и завършването на училище, както и за борба с преждевременното напускане на училище сред ромите. Въпреки че са предприети мерки за преодоляване на сегрегацията, те не са достатъчно всеобхватни и системни, за да се справят с предизвикателството. Нарастващото търсене на висококвалифицирана работна сила не съответства на достатъчно голяма група кандидати за висше образование и равнището на завършилите образователната степен е недостатъчно. Изменението на Закона за висшето образование, прието през 2017 г., може да доведе до допълнително влошаване на положението.
- (15) Пазарът на труда се развива благоприятно през последните години и безработицата е отново на равнището си отпреди кризата. Заетостта достигна исторически високи равнища благодарение на създаването на работни места в частния сектор и по линия на програмата за заетост в общественния сектор, който все още провежда най-мощната активна политика на пазара на труда в Унгария с над 200 000 участници. През последните години бяха приети набор от мерки за улесняване на прехода от програмата към първичния пазар на труда. При все това тя все още не е достатъчно целенасочена, а ефективността ѝ при реинтеграцията на участниците на отворения пазар на труда продължава да бъде ограничена. В същото време някои сектори са изправени пред нарастващ недостиг на работна ръка. Други активни политики на пазара на труда са в процес на укрепване, отчасти с подкрепата на средства на Съюза, но са необходими допълнителни усилия за улесняване на прехода към първичния пазар на труда по ефективен начин. Системата за профилиране на безработните функционира, но все още не е напълно ефективна. Разликата в заетостта между половете нараства през последните години и отражението на родителството върху заетостта при жените е сред най-високите в Съюза. Участието на пазара на труда е засегнато от сравнително слабите резултати в областта на здравеопазването и от неравния достъп до здравеопазване. Участието на социалните партньори в разработването на политиките е ограничено.

- (16) Някои показатели за бедност намаляха до равнищата си от преди кризата, но все още са над средните за Съюза. Бедността сред децата и ромите продължава да е особено висока, макар и да намалява. Значителна част от ромите, които работят, са наети в рамките на програмата за заетост в обществения сектор. Тяхната ефективна интеграция на отворения пазар на труда все още е ограничена до този момент.
- (17) Адекватността и обхватът на социалното подпомагане и на обезщетенията за безработица са ограничени. Продължителността на обезщетенията за безработица все още е най-ниската в Съюза (3 месеца) — под средното време, необходимо на лицата, търсещи работа, да намерят такава. През 2015 г. реформата на социалното подпомагане опрости системата за социална сигурност, но тя не изглежда да гарантира еднакви условия на живот и предоставя минимално адекватно равнище за нуждаещите се. Що се отнася до обезщетенията, управлявани от общините, има значителна свобода на действие по отношение на критериите за допустимост и равнището на правата, което създава несигурност за бенефициерите. Обезщетението за минимален доход е замразено на ниско равнище, но органите на Унгария планират постепенно да увеличат равнището на целевите парични обезщетения през идните години. Три от тези обезщетения вече бяха леко увеличени през 2017 г. Допълнителни целенасочени мерки биха спомогнали за облекчаване на материалните лишения на групите в най-неравностойно положение, по-специално децата и ромите.
- (18) В рамките на европейския семестър за 2017 г. Комисията направи цялостен анализ на икономическата политика на Унгария и го публикува в доклада за страната от 2017 г. Тя извърши и оценка на програмата за конвергенция за 2017 г., на националната програма за реформи за 2017 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 .
- (19) С оглед на тази оценка Съветът разглежда програмата за конвергенция за 2017 г., като становището⁶ му е изразено по-специално в препоръка 1 по-долу.

⁶ Съгласно член 9, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1466/97.

ПРЕПОРЪЧВА на Унгария да предприеме следните действия през 2017 г. и 2018 г.:

1. Да положи значително фискално усилие през 2018 г. в съответствие с изискванията на предпазните мерки на Пакта за стабилност и растеж, като отчита необходимостта от укрепване на текущото възстановяване и осигурява устойчивост на публичните финанси на Унгария.
2. Да приключи намаляването на данъчната тежест за лицата с ниски доходи и да опрости данъчната структура, по-специално чрез намаляване на секторните данъци с най-силно изкривяващ ефект. Да укрепи прозрачността и конкуренцията в областта на обществените поръчки чрез прилагането на всеобхватна и ефективна система за електронно възлагане на обществени поръчки и да укрепи рамката за борба с корупцията. Да укрепи регулаторната предвидимост, прозрачността и конкуренцията, по-специално в сектора на услугите, и в частност в търговията на дребно.
3. Да насочи по-добре програмата за заетост в обществения сектор към лицата, които са най-отдалечени от пазара на труда, и да предостави ефективна подкрепа за търсещите работа, за да се улесни преходът към пазара на труда, включително чрез засилване на активните политики на пазара на труда. Да предприеме мерки за подобряване на резултатите в сферата на образованието и за увеличаване на участието на групите в неравностойно положение, в частност ромите, в приобщаващо общо образование. Да подобри адекватността и обхвата на социалното подпомагане и на продължителността на обезщетенията за безработица.

Съставено в Брюксел на

За Съвета

Председател