DOPORUČENÍ RADY

ze dne 12. července 2011

k národnímu programu reforem Maďarska na rok 2011 a pro vydání stanoviska Rady k aktualizovanému konvergenčnímu programu Maďarska na období 2011–2015

(2011/C 209/03)

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 politik [1], a zejména na čl. 9 odst. 3 uvedeného nařízení,

s ohledem na doporučení Evropské komise,

s ohledem na závěry Evropské rady,

s ohledem na stanovisko Výboru pro zaměstnanost,

po konzultaci s Hospodářským a finančním výborem,

vzhledem k těmto důvodům:

(1) Dne 26. března 2010 schválila Evropská rada návrh Evropské komise zahájit novou strategii pro zaměstnanost a růst, Evropa 2020, založenou na intenzivnější koordinaci hospodářských politik, které se zaměří na klíčové oblasti, v nichž je třeba přijmout opatření, aby se posílil evropský potenciál pro udržitelný růst a konkurenceschopnost.

(2) Dne 13. července 2010 přijala Rada doporučení o hlavních směrech hospodářských politik členských států a Unie (2010–2014) a dne 21. října 2010 přijala rozhodnutí o hlavních směrech politik zaměstnanosti členských států [2], které společně tvoří „integrované hlavní směry". Členské státy byly vyzvány, aby vzaly integrované hlavní směry v úvahu v rámci svých vnitrostátních politik v oblasti hospodářství a zaměstnanosti.

(3) Dne 12. ledna 2011 přijala Komise první roční analýzu růstu představující pro EU začátek nového cyklu správy ekonomických záležitostí a prvního evropského semestru, v němž se provádí integrovaná *ex ante* koordinace politiky, vycházející ze strategie Evropa 2020.

(4) Dne 25. března 2011 potvrdila Evropská rada priority pro fiskální konsolidaci a strukturální reformy (v souladu se závěry Rady ze dne 15. února a 7. března 2011 a v návaznosti na roční analýzu růstu vypracovanou Komisí). Zdůraznila, že je třeba se přednostně zaměřit na návrat ke zdravým rozpočtům a fiskální udržitelnosti, na snižování nezaměstnanosti prostřednictvím reforem trhu práce a na další úsilí o posílení růstu. Požádala členské státy, aby promítly tyto priority do konkrétních opatření, jež budou součástí jejich programů stability či konvergenčních programů a národních programů reforem.

(5) Dne 15. dubna 2011 předložilo Maďarsko aktualizaci svého konvergenčního programu na období 2011–2014 za rok 2011, a svůj národní program reforem na rok 2011. Aby se vzaly v úvahu jejich vzájemné vazby, byly oba programy posuzovány současně.

(6) Maďarsko bylo vážně zasaženo krizí z podzimu 2008, neboť ztratilo přístup k tržnímu financování. K překonání těchto těžkostí Maďarsko realizovalo ozdravný program, který se zaměřil na konsolidaci veřejných financí a dohled nad finančním sektorem a na jehož podporu programu byla poskytnuta finanční pomoc z EU a od MMF. Na základě toho získala země na jaře 2009 znovu přístup na trh a hospodářství se dostalo z recese. HDP se v roce 2009 snížilo o 6,7 %, ale v roce 2010 následoval jeho nárůst o 1,2 %, jenž byl podpořen zvýšením vývozů. Míra nezaměstnanosti se současně dále zvýšila na více než 11 %, přičemž před krizí činila méně než 8 %. V druhé polovině roku 2010 vláda oznámila, že v období 2010–2013 provede značné daňové škrty. Současně zavedla mimořádné dávky a zrušila další výdaje trvalé povahy, aby omezila další zhoršování stavu veřejných financí. Dále pak rozhodnutím zrušit povinný soukromý důchodový pilíř získala další trvalé i jednorázové příjmy. I když tato opatření umožnila v roce 2010 omezit rozpočtový pokles na 0,4 % HDP nad cílový schodek ve výši 3,8 % HDP a v roce 2011 povedou k vzniku přebytku, podstatně se zhoršila výchozí situace. V březnu 2011 oznámila vláda na základě výše uvedeného a s ohledem na posilování potenciálu hospodářského růstu, že schválila program strukturálních reforem a přijala další opatření ke konsolidaci veřejných financí.

(7) Rada na základě posouzení aktualizovaného konvergenčního programu podle nařízení Rady (ES) č. 1466/97 zastává stanovisko, že s ohledem na prognózu útvarů

[1] Úř. věst. L 209, 2.8.1997, s. 1.

[2] Rozhodnutí Rady 2011/308/EU ze dne 19. května 2011 o hlavních zásadách politiky zaměstnanosti členských států (Úř. věst. L 138, 26.5.2011, s. 56) stanoví, že platí i pro rok 2011.

Komise z jara 2011 je makroekonomický scénář, z něhož vycházejí rozpočtové prognózy, mírně příznivější, zejména pokud jde o vývoj domácí poptávky. Cílem aktualizace je náprava nadměrného schodku ve lhůtě stanovené Radou do konce roku 2011, v níž má být dosaženo přebytku ve výši 2 % HDP, a to díky značným jednorázovým příjmům z penzijních aktiv. Schodek rozpočtu by se v roce 2012 snížil na 2,5 % HDP a postupně by se dále snižoval, až by v roce 2015 dosáhl úrovně 1,5 %, a to především díky omezování výdajů. Aktualizace potvrzuje, že střednědobým cílem země je, pokud jde o stav rozpočtu ve strukturálním vyjádření, schodek ve výši 1,5 % HDP. Očekává se, že se díky provádění konsolidační strategie sníží rozpočtový deficit ve strukturálním vyjádření a veřejný dluh se bude postupně snižovat, aby v roce 2015 dosáhl 64 %. Zdá se však, že strategie je zaměřena na konec programového období, neboť strukturální zlepšení mají být zahájena až od roku 2012, a kumulativní strukturální zhoršení o více než 3 % HDP v letech 2010 a 2011 navíc nejsou v souladu s doporučením Rady z července 2009, které požaduje, aby Maďarsko provedlo strukturální korekci v minimální výši 0,5 % HDP. Z jarní prognózy vyplývá, že v roce 2012 bude schodek dosahovat 3,3 % HDP, což přináší rizika spojená s prováděním vyjádřená 0,5 % HDP; na základě toho nelze vyloučit, že pokud nebudou přijata další opatření, bude referenční hodnota v daném roce opět překročena. Navrhovaný vývoj strukturálního schodku, jak jej znovu vypočetla Komise, navíc nepřináší nutné korekce, jež by zajistily dosažení střednědobých cílů do konce období konvergenčního programu; po roce 2013 se především nebudou provádět další strukturální korekce, i když rozdíl oproti střednědobému cíli je poměrně malý. Zrušení povinného soukromého důchodového pilíře je zdrojem jednorázových i trvalých příjmů, ale zároveň zvyšuje dlouhodobé závazky.

Velmi pravděpodobné následné zhoršení dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí dané tím, že část penzijních aktiv je využita na krytí současných výdajů, je částečně kompenzováno určitými opatřeními v oblasti důchodového systému v rámci strukturálního programu reforem (například částečně již provedenými změnami parametrů veřejného pilíře). Podle posledního hodnocení Komise jsou rizika spojená s dlouhodobou udržitelností veřejných financí střední.

(8) Největší výzvou je i nadále konsolidace veřejných financí. Bez důsledného provádění oznámených opatření a dalších nezbytných opatření strukturální povahy nelze zajistit udržitelnou nápravu nadměrného schodku a dostatečný pokrok při dosahování střednědobých cílů. Konsolidace veřejných financí navíc napomůže dostatečným způsobem snižovat míru zadlužení a zlepšit dlouhodobou udržitelnost, která se zdá být vystavena střednímu riziku. Plné využití neočekávaných příjmů by mohlo přispět k urychlení konsolidace veřejných financí. Pro podrobné sledování pokroku v oblasti konsolidace veřejných financí se s ohledem na výše uvedené využijí zprávy o pokroku dosahovaném v rámci postupu při nadměrném schodku, které příslušné orgány předkládají dvakrát do roka a které v tomto směru představují užitečný nástroj.

(9) Ústava, která byla nedávno schválena, stanoví ústavní „dluhovou brzdu“ ve výši 50 % HDP a přiznává radě pro fiskální záležitosti právo veta při hlasování o ročním rozpočtu. Tato opatření mohou být prvním krokem při zlepšování rozpočtového rámce. Důležité podrobnosti těchto opatření však budou upraveny až v následných „základních“ právních předpisech (například jaká budou dočasná numerická pravidla do doby, než míra zadlužení klesne na 50 %, přesný výklad únikové doložky). Stanovení maximální hranice dluhu (v nominálním vyjádření) by za stejných podmínek mohlo, pokud se využije jako všestranný nástroj, vést k procyklické orientaci fiskální politiky. Pravomoc nově vytvořeného fiskálního orgánu je navíc poměrně úzká (omezuje se na přípravu stanoviska k návrhu rozpočtu se silným právem veta) a nevztahuje se na celý rozpočtový cyklus (tj. posouzení nových politik a jejich hlavních dopadů na rozpočet v reálném čase). V neposlední řadě nebyly vyjasněny další aspekty rozpočtové správy, jako je střednědobé zaměření fiskální politiky a otázka transparentnosti.

(10) Míra zaměstnanosti patří mezi nejnižší v Evropě (60,4 %). Míra zaměstnanosti žen je také nízká (55,0 %) a rozdíl mezi mírou zaměstnanosti žen s dětmi ve věku do 6 let a žen bez dětí je druhý největší v EU (jeho hodnota je 33,6 procentních bodů oproti průměru EU ve výši 12,1 procentních bodů). Maďarsko má nedostatky v kapacitě zařízení poskytujících denní péči o děti, zejména v oblastech mimo velká města a regiony s vysokou mírou nezaměstnanosti. Zlepšení služeb v oblasti denní péče o děti by bylo důležitým opatřením, které by usnadnilo oběma rodičům zapojit se do pracovního procesu.

(11) Maďarsko má poměrně vysoké daňové zatížení práce. Nový systém daní z příjmu fyzických osob sice částečně řeší negativní důsledky daňového zatížení na zaměstnanost, zejména pokud jde o osoby s nadprůměrnými příjmy nebo osoby, které mají děti, čímž se snaží reagovat na nejnaléhavější problémy v oblasti konkurenceschopnosti a demografického vývoje, ale daňové zatížení bezdětných osob s nízkými příjmy se ve skutečnosti zvýšilo, pokud se zohlední postupné upouštění od zaměstnaneckých daňových úlev.

(12) Činnost veřejných služeb zaměstnanosti je omezena nedostatečnou správní kapacitou a finanční prostředky, které byly na tyto služby již dříve přiděleny, nezlepšily podstatně efektivitu služeb při začleňování nezaměstnaných osob na trh práce. Financování programů v oblasti zaměstnanosti není dostatečně provázáno s jejich výsledky, zejména pokud jde o vnitrostátně financovaná opatření. Podle nedávných sdělení bude doba poskytování dávek v nezaměstnanosti snížena na nejnižší úroveň

v EU. Je zapotřebí posoudit dopad tohoto opatření na trh práce, aby bylo možné stanovit jeho účinnost při zvyšování míry zaměstnanosti.

(13) Chudoba a související faktory, jako je například nezaměstnanost nebo nízká úroveň vzdělání, i nadále nepřiměřeně ovlivňují některé znevýhodněné skupiny obyvatelstva, zejména Romy. Osoby s nízkou kvalifikací vykazují výrazně nízkou míru zaměstnanosti (36,8 % ve srovnání s evropským průměrem 53,4 %), a to zejména mezi muži. Podle odhadů žije 70 % romské populace pod hranicí chudoby. Velká většina těchto osob žije ve znevýhodněných regionech a mají jen omezený přístup k příležitostem na trhu práce a k veřejným službám.

(14) Činnost malých a středních podniků je ztěžována složitostí regulačního rámce, velkou administrativní zátěží a omezenou odpovědností a transparentností orgánů veřejné správy. Přístup malých a středních podniků k financování v počáteční fázi byl více omezený, než je tomu průměrně v EU. Národní program reforem obsahuje řadu opatření, jejichž cílem je snižování administrativní zátěže a zlepšování podnikatelského prostředí obecně. Úloha nebankovních mechanismů financování oproti jiným evropským zemím zaostává. Účinnost předchozích programů určených k podpoře tohoto sektoru nebyla systematicky hodnocena.

(15) Komise posoudila konvergenční program a národní program reforem Maďarska a zohlednila také záměr vlády dodržovat Pakt euro plus. Komise bere v úvahu jejich význam pro udržitelnou fiskální a sociálně ekonomickou politiku v Maďarsku, ale také jejich soulad s pravidly a pokyny EU, vzhledem k tomu, že je potřeba posílit celkovou správu ekonomických záležitostí v Evropské unii podílem na tvorbě budoucích vnitrostátních rozhodnutí z úrovně EU. Komise se domnívá, že strategie fiskální korekce se opírá především o výdajovou stránku a že lhůta, kterou Rada stanovila pro snížení schodku pod mezní hodnotu 3 % HDP na rok 2011, je dodržena jen díky značným jednorázovým příjmům zejména z penzijních aktiv a že ke strukturálním zlepšením dojde až od roku 2012. S přihlédnutím k provádění rizika nelze vyloučit, že pokud nebudou přijata další opatření, může být referenční hodnota v daném roce opět překročena. Konvergenční program, tak jak jej znovu vypočetla Komise, navíc v dlouhodobějším horizontu nezajišťuje další pokrok při plnění střednědobých cílů, i když rozdíl mezi nimi je malý. Pracovní příležitosti by se mohly zvýšit díky dalším opatřením v oblasti zvyšování účasti na trhu práce a modernizace služeb zaměstnanosti. Další snížení administrativní zátěže by mohlo zlepšit podnikatelské prostředí a podpořit růst malých a středních podniků.

(16) Na základě tohoto posouzení a také s přihlédnutím k doporučení Rady ze dne 7. července 2009 podle čl. 126 odst. 7 Smlouvy o fungování Evropské unie Rada přezkoumala aktualizovaný konvergenční program Maďarska z roku 2011 a její stanovisko [1] se odráží zejména v doporučeních v bodech 1) a 2) níže. S přihlédnutím k závěrům Evropské rady ze dne 25. března 2011 Rada přezkoumala národní program reforem Maďarska,

DOPORUČUJE, aby Maďarsko v období 2011–2012 provedlo tato opatření:

1. Posílit fiskální úsilí za účelem splnění požadavků obsažených v doporučení Rady k nápravě nadměrného schodku udržitelným způsobem mimo jiné omezením strukturálního zhoršení v roce 2011, což se nepřímo projeví v dosažení plánovaného přebytku rozpočtu ve výši 2 % HDP, a zajistit, aby byl rozpočtový deficit v roce 2012 a následujících letech bezpečně pod referenční hodnotou 3 % HDP, což přispěje ke snížení vysokého podílu veřejného zadlužení. Provést v plném rozsahu zamýšlená fiskální opatření a přijmout další případná fiskální opatření trvalé povahy, a to nejpozději v rámci rozpočtu na rok 2012, aby se zajistilo splnění rozpočtového cíle pro tento rok. Z rozpočtu na rok 2012 by měly vyplývat další opatření pro dosažení cíle pro rok 2013 v konvergenčním programu. Zajistit pokrok při plnění střednědobého cíle, a to minimálně o 0,5 % HDP ročně až do jeho dosažení, a pro účely zrychlení konsolidace veřejných financí využít případné neočekávané příjmy.

2. Přijmout a provádět právní předpisy, které budou podrobně upravovat operativní stránku nového ústavního rámce pro rozpočtovou správu, včetně numerických pravidel, která budou prováděna na ústřední i místní úrovni až do doby, kdy se míra zadlužení sníží pod hranici 50 % HDP. Pokud jde fiskální rámec, provádět a posílit víceleté fiskální plánování, zlepšit transparentnost veřejných financí a rozšířit působnost rady pro fiskální záležitosti.

3. Zvýšit účast na trhu práce tím, že se rozpočtově neutrálním způsobem zmírní dopad daňové reformy na osoby s nízkými příjmy. Posílit opatření směřující ke zvýšení účasti žen na pracovním trhu tím, že se rozšíří nabídka zařízení péče o děti a předškolní zařízení.

4. Přijmout opatření k posílení kapacity veřejné služby zaměstnanosti a dalších poskytovatelů těchto služeb, aby se zvýšila kvalita a účinnost odborné přípravy, pomoci při hledání práce a individuálních služeb. Posílit aktivační opatření týkající se pracovního trhu, která přinášejí prokazatelné výsledky. Po konzultaci se zúčastněnými stranami zavést programy individuálně přizpůsobené pro pracovníky s nízkou kvalifikací a další obzvláště znevýhodněné skupiny obyvatelstva.

[1] Podle čl. 9 odst. 3 nařízení (ES) č. 1466/97.

5. Zlepšit podnikatelské prostředí prováděním všech opatření, která jsou pro oblast regulační reformy a snižování administrativního zatížení uvedena v národním programu reforem. Posoudit účinnost aktuálních politik určených na podporu malých a středních podniků a přizpůsobit veřejné programy tak, aby se zlepšil přístup k nebankovnímu financování.

V Bruselu dne 12. července 2011.

Za Radu

předseda

J. VINCENT-ROSTOWSKI