ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 7.6.2011
SEC(2011) 821 окончателен

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно Националната програма за реформи на Унгария за 2011 г.

и за представяне на становище на Съвета

относно актуализираната Програма за конвергенция на Унгария за периода 2011—2015 г.

{SEC(2011) 725 окончателен}

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно Националната програма за реформи на Унгария за 2011 г.

и за представяне на становище на Съвета

относно актуализираната Програма за конвергенция на Унгария за периода 2011—2015 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 икономическата политика[1] и по-специално член 9, параграф 3 от него,

като взе предвид препоръката на Европейската комисия[2],

като взе предвид заключенията на Европейския съвет,

като взе предвид становището на Комитета по заетостта,

след консултация с Икономическия и финансов комитет,

като има предвид, че:

(1) На 26 март 2010 г. Европейският съвет постигна съгласие по предложението на Европейската комисия да се започне изпълнението на нова стратегия за работни места и растеж — стратегията „Европа 2020“ — въз основа на засилена координация на икономическата политика, която ще бъде съсредоточена върху ключовите области, в които е необходимо да се предприемат действия за повишаване на потенциала за устойчив растеж и конкурентоспособността на Европа.

(2) На 13 юли 2010 г. Съветът прие препоръка относно общите насоки за икономическата политика на държавите-членки и на Съюза (за периода 2010—2014 г.), а на 21 октомври 2010 г. прие решение относно насоките за политиката на държавите-членки по заетостта[3], като заедно двата акта представляват т. нар.

---

1 ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 1.

2 ОВ C…, …г., стр....

3 Остават валидни за 2011 г. съгласно Решение 2011/308/ЕС на Съвета от 19 май 2011 г.

„интегрирани насоки“. Държавите-членки бяха призовани да се съобразят с интегрираните насоки при провеждането на националните си икономически политики и политики по заетостта.

(3) На 12 януари 2011 г. Комисията прие първия годишен обзор на растежа, с което постави началото на нов цикъл на икономическото управление в ЕС и на първия европейски семестър за предварителна интегрирана координация на политиката съгласно стратегията „Европа 2020“.

(4) На 25 март 2011 г. Европейският съвет утвърди приоритетите за фискалната консолидация и структурната реформа (в съответствие със заключенията на Съвета от 15 февруари и 7 март 2011 г. и въз основа на годишния обзор на растежа, изготвен от Комисията). Той подчерта необходимостта да се даде приоритет на възстановяването на стабилността на бюджетите и фискалната устойчивост, намаляването на безработицата чрез реформи на пазара на труда и полагането на нови усилия за повишаване на растежа. Европейският съвет поиска от държавите-членки да превърнат тези приоритети в конкретни мерки, които да бъдат включени в техните програми за стабилност или в програмите за конвергенция и в националните програми за реформи.

(5) На 15 април 2011 г. Унгария представи своята актуализирана програма за конвергенция от 2011 г., която обхваща периода 2011—2015 г., и Националната си програма за реформи от 2011 г. Двете програми бяха оценени едновременно, за да бъдат отчетени взаимовръзките между тях.

(6) Унгария бе силно засегната от кризата през есента на 2008 г. като страната загуби достъп до пазарно финансиране. С оглед преодоляването на тези затруднения Унгария въведе в изпълнение план за подобрение на бюджетното салдо, насочен към фискална консолидация и надзор на финансовия сектор, и получи финансова помощ от ЕС и МВФ. При това положение страната възстанови достъпа си до пазарно финансиране през пролетта на 2009 г. и икономиката излезе от рецесията: след свиване от 6,7 % през 2009 г. БВП нарасна с 1,2 % през 2010 г., с помощта на увеличение в износа. Едновременно с това безработицата нарасна допълнително до над 11 % от ниво под 8 % преди кризата. През втората половина на 2010 г. правителството обяви значителни данъчни намаления, които трябва да бъдат приложени през периода 2010—2013 г. С оглед ограничаване влошаването на бюджетното състояние правителството въведе успоредно извънредни налози и реши да премахне задължителното частно пенсионно осигуряване. Макар и това да позволи ограничаване на превишението през 2010 г. до 0,4 % от БВП над набелязания дефицит от 3,8 % от БВП и да означава излишък през 2011 г., общото състояние се влоши значително. На този фон и с оглед укрепване на потенциала за икономически растеж, правителството обяви програма за структурни реформи през март 2011 г. и прие допълнителни консолидационни мерки.

(7) Въз основа на оценката на програмата за конвергенция в съответствие с Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета, Съветът е на мнение, опирайки се на прогнозите на Комисията от пролетта на 2011 г., че макроикономическият сценарий в основата на бюджетните прогнози е в известен смисъл твърде оптимистичен, по-специално по отношение на развитието при вътрешното търсене. Актуализацията има за цел коригиране на прекомерния дефицит в

определения от Съвета срок — до 2011 г., което трябва да се постигне чрез излишък от 2 % от БВП благодарение на значителните еднократни приходи от пенсионни активи. Бюджетът ще отбележи дефицит от 2,5 % от БВП през 2012 г., който след това постепенно ще се понижава до 1,5 % от БВП през 2015 г. предимно заради ограничаването на разходите. Актуализацията потвърждава средносрочната цел (СЦ) на страната за състоянието на бюджета в структурно отношение — дефицит от 1,5 % от БВП. Стратегията за консолидация се очаква да намали бюджетния дефицит по структурен начин и да предизвика намаляване на дълга до 64 % от БВП през 2015 г. Същевременно това намаление на дефицита изглежда отложено във времето — структурното подобрение започва едва през 2012 г., а общото влошаване на структурния баланс с над 3 % от БВП през 2010 г. и 2011 г. противоречи на препоръката на Съвета от юли 2009 г., според която Унгария трябва да постигне структурна корекция от най-малко 0,5 % от БВП. Прогнозата от пролетта сочи дефицит от 3,3 % от БВП за 2012 г., което предполага известни трудности пред изпълнението на стратегията и следователно не е изключено прагът да бъде отново надхвърлен през тази година, ако не бъдат взети допълнителни мерки. Освен това, прогнозното развитие на дефицита не осигурява необходимите структурни корекции, които да гарантират изпълнението на средносрочната цел до края на програмния период, и по-специално не са обявени по-нататъшни структурни корекции след 2013 г. На последно място, премахването на задължителния частен пенсионен стълб и силните стимули за преминаване към обществения пенсионен стълб водят до допълнителни приходи в краткосрочен и средносрочен план, но също така увеличават дългосрочните задължения и могат да влошат дългосрочната фискална устойчивост.

(8) Фискалната консолидация остава основно предизвикателство. Без строго прилагане на заявените мерки и без допълнителни мерки от структурен характер не може да се гарантира устойчиво коригиране на прекомерния дефицит и адекватно доближаване до средносрочната цел. Освен това фискалната консолидация ще спомогне и за адекватното намаляване на дълга и подобряване на дългосрочната устойчивост, която изглежда изложена на среден риск. Пълноценното оползотворяване на извънредните приходи би спомогнало за ускоряване на фискалната консолидация. При това положение шестмесечните доклади на властите за напредъка относно процедурата при прекомерен дефицит ще служат като полезен инструмент за внимателно проследяване на напредъка при фискалната консолидация.

(9) Наскоро приетата конституция установява конституционна спирачка пред дълга при 50 % от БВП и дава на фискалния съвет правото на вето върху годишния бюджет, което може да послужи като първа стъпка към подобряване на бюджетната рамка. Същевременно съществени подробности ще бъдат уточнени едва с последващите важни закони (т.е. какви ще са временните правила с числово изражение до намаляването на съотношението на дълга до 50 %, точното тълкуване на клаузата за дерогация и т.н.). Налагането на номинален таван на дълга, ако се използва като универсален инструмент, при положение че всички други елементи останат непроменени, би могло да доведе до проциклична насока на фискалната политика. Наред с това правомощията на преустроения фискален орган са сравнително ограничени (т.е. изготвяне на становище относно проектобюджета с право на вето) и не се простират върху

целия бюджетен цикъл (т.е. чрез своевременни оценки на новите политики със значително отражение върху бюджета). Освен това други аспекти на фискалното управление, като средносрочната ориентация на фискалната политика и въпросът за прозрачността, все още не са изяснени.

(10) Равнището на заетост е сред най-ниските в ЕС (60,4 %). При жените то също е ниско (55,0 %), а разликата в заетостта между жените без деца и жените с деца на възраст между 0 и 6 години е втората по големина в ЕС — 33,6 при средна стойност за ЕС от 12,1 процентни пункта. Налице са недостатъци както по отношение на капацитета, така и по отношение на качеството на дневните грижи за деца в Унгария, като предлагането е особено слабо извън големите градове и в областите с много висока безработица. Осигуряване на по-добри условия в областта на дневните грижи за деца би улеснило съществено участието и на двамата родители в пазара на труда.

(11) Облагането на трудовите доходи е относително високо в Унгария. Отрицателните последствия от това върху заетостта намират отчасти решение в новата система за облагане на доходите на физическите лица, но данъчната тежест върху нископлатените работници без деца в действителност нараства, особено ако се вземе предвид постепенното премахване на свързаните със заетостта данъчни кредити.

(12) Публичните служби по заетостта (ПСЗ) страдат от недостатъчен административен капацитет и инжектираните досега средства не са спомогнали службите по-ефективно да интегрират безработните лица в пазара на труда. Финансирането на програми за заетост не е достатъчно обвързано с тяхната резултатност. Периодът, през който се изплащат обезщетения за безработица наскоро бе намален и е един от най-кратките в ЕС. Нужна е оценка на въздействието на тази мярка върху пазара на труда, по-специално, за да се прецени доколко тя повишава ефективно равнището на заетост.

(13) Бедността и свързаните с нея фактори като безработица или нисък образователен ценз продължават да се отразяват на някои групи в неравностойно положение, в частност на ромите. При нискоквалифицираните работници равнището на заетост е особено ниско (36,8 % при средна стойност за Европа от 53,4 %), особено при мъжете. Според някои оценки 70 % от ромското население живее под прага на бедността. Мнозинството от тях живеят в необлагодетелствани райони, разполагат с малко възможности за труд и с ограничен достъп до публични услуги.

(14) Сложната регулаторна рамка, значителната административна тежест и ограничената отчетност и прозрачност на публичната администрация пречат на дейността на малките и средни предприятия (МСП). Достъпът им до финансиране на ранен етап е по-ограничен от средното ниво за ЕС. Националната програма за реформи съдържа редица мерки за намаляване на административната тежест. Небанковите механизми за финансиране не играят толкова важна роля, колкото в други европейски страни. Не е била оценявана редовно ефективността на предишни програми в подкрепа на сектора.

(15) Комисията направи оценка на програмата за конвергенция и на националната програма за реформи на Унгария и също така взе под внимание намерението на

правителството да се съобразява отблизо с пакта „Евро плюс“[4]. Тя взе предвид не само тяхното значение за провеждането на устойчива фискална и социално-икономическа политика в Унгария, но и дали са в съответствие с правилата и насоките на ЕС, предвид принципната необходимост да се укрепи цялостното икономическо управление на Европейския съюз чрез принос на ЕС към бъдещите решения на държавите-членки. Комисията е на мнение, че планът за подобрение на бюджетното салдо, насочен главно към разходната част, отлага във времето някои мерки. По този начин посоченият от Съвета краен срок за коригиране на дефицита под прага от 3 % от БВП, а именно до 2011 година, е спазен единствено поради значителните еднократни приходи от пенсионни активи. Структурно подобрение не се очаква преди 2012 г. и предвид евентуалните трудности при прилагането на стратегията не е изключено прагът да бъде надхвърлен отново през тази година, ако не бъдат приети допълнителни мерки. Освен това в дългосрочен план програмата за конвергенция не гарантира доближаване до средносрочната цел. Допълнителни мерки за стимулиране участието в пазара на труда и за модернизиране на службите по заетостта биха открили повече възможности за работа. По-нататъшното намаляване на административната тежест би спомогнало за подобряване на бизнес средата и би подпомогнало растежа на МСП.

(16) В контекста на настоящата оценка и предвид препоръката на Съвета по член 126, параграф 7 от Договора за функционирането на Европейския съюз от 7 юли 2009 г. Съветът разгледа актуализираната програма за конвергенция на Унгария за 2011 г. и становището му[5] е изразено по-специално в препоръките му под точки 1) и 2) по-долу. Като взе предвид заключенията на Европейския съвет от 25 март 2011 г., Съветът разгледа националната програма за реформи на Унгария,

ПРЕПОРЪЧВА на Унгария да предприеме следните действия през периода 2011—2012 г.:

(1) Да засили фискалната консолидация с оглед ограничаване влошаването на структурния баланс през 2011 г., каквото предполага планираният бюджетен излишък от 2 % от БВП, и да не допуска бюджетното салдо да надхвърли тавана от 3 % от БВП и през 2012 г. Да приеме допълнителни фискални мерки с дълготраен характер най-късно с бюджета за 2012 г. с оглед гарантиране изпълнението на бюджетните цели за 2012 г. и 2013 г. от програмата за конвергенция. Да гарантира напредъка към средносрочната бюджетна цел с най-малко 0,5 % от БВП годишно до края на програмния период и да използва евентуалните извънредни приходи за ускоряване на фискалната консолидация.

(2) Да приеме и приложи наредбите, определящи оперативните аспекти на новата конституционна рамка за фискално управление, включително, *inter alia*, правилата с числово изражение на централно и местно ниво, които ще бъдат прилагани, докато съотношението на дълга спадне под 50 % от БВП. Да разшири правомощията на фискалния съвет върху целия бюджетен цикъл, по-специално като го упълномощи да представя своевременни оценки на новите

[4] SEC(2011) 725.

[5] Предвидено в член 9, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета.

политики със значително отражение върху бюджета и да укрепи фискалната рамка чрез многогодишно фискално планиране и повече прозрачност в публичните финанси.

(3) Да увеличи участието на пазара на труда, като смекчи отражението на данъчната реформа върху нископлатените работници по бюджетно неутрален начин. Да засили мерките за насърчаване заетостта сред жените посредством повече заведения за детски и предучилищни грижи.

(4) Да предприеме стъпки за увеличаване на капацитета на обществената служба по заетостта и на други посредници с цел подобряване на качеството и ефективността на системите за обучение, оказване на помощ при търсене на работа и предоставяне на индивидуализирани услуги. Да обвърже финансирането на програмите с постигането на резултати. Да въведе специализирани програми, след консултации със заинтересованите страни, за нискоквалифицираните работници и други групи в изключително неравностойно положение.

(5) Да подобри бизнес средата, като приложи всички мерки в посока реформа на регулирането и намаляване на административната тежест, предвидени в Националната програма за реформи; да оцени ефективността на настоящите политики в подкрепа на МСП и да внесе корекции в обществените програми за по-голям достъп до небанково финансиране.

Съставено в Брюксел на […] година.

За Съвета
Председател