ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 30.5.2012 г.
COM(2012) 317 final

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно Националната програма за реформи на Унгария за 2012 г.

и за представяне на становище на Съвета относно Програмата за конвергенция на Унгария за периода 2012—2015 г.

{SWD(2012) 317 final}

Препоръка за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно Националната програма за реформи на Унгария за 2012 г.

и за представяне на становище на Съвета относно Програмата за конвергенция на Унгария за периода 2012—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 икономическите политики[1], и по-специално член 5, параграф 2 от него,

като взе предвид Регламент (ЕС) № 1176/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 16 ноември 2011 г. относно предотвратяването и коригирането на макроикономическите дисбаланси[2], и по-специално член 6, параграф 1 от него,

като взе предвид препоръката на Европейската комисия[3],

като взе предвид резолюциите на Европейския парламент[4],

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 икономическите политики, която стратегия е съсредоточена върху ключовите области, в които е необходимо да се предприемат действия за повишаване на потенциала на Европа за устойчив растеж и конкурентоспособност.

---

1 ОВ L 209, 02.08.1997 г., стр. 1.
2 ОВ L 306, 23.11.2011 г., стр. 25.
3 COM(2012)317 окончателен
4 P7_TA(2012)0048 и P7_TA(2012)0047

(2) На 13 юли 2010 г. Съветът прие препоръка относно общите насоки за икономическите политики на държавите членки и на Съюза (за периода 2010—2014 г.), а на 21 октомври 2010 г. прие решение относно насоките за политиките на държавите членки по заетостта[5], като заедно двата акта представляват т. нар. „интегрирани насоки“. Държавите членки бяха приканени да се съобразят с интегрираните насоки при провеждането на националната си икономическа политика и политика по заетостта.

(3) На 12 юли 2011 г. Съветът прие препоръка относно на националната програма за реформи на Унгария за 2011 г. и даде становището си относно актуализираната програма за конвергенция на Унгария за 2011—2014 г.

(4) На 23 ноември 2011 г. Комисията прие втория годишен обзор на растежа, с което постави началото на втория европейски семестър за предварително и интегрирано координиране на политиката, залегнало в стратегията „Европа 2020“. Въз основа на Регламент (ЕС) № 1176/2011 на 14 февруари 2012 г. Комисията прие Доклад за механизма за предупреждение[6], в който беше посочено, че Унгария ще бъде една от държавите членки, за които ще се извърши задълбочен преглед.

(5) На 2 март 2012 г. Европейският съвет одобри приоритетите, насочени към осигуряване на финансова стабилност, бюджетна консолидация и действия за стимулиране на растежа. Той подчерта необходимостта от продължаване на диференцирана бюджетна консолидация, благоприятстваща растежа, възстановяване на нормалните условия за отпускане на заеми за икономиката, насърчаване на растежа и конкурентоспособността, справяне с безработицата и социалните последици от кризата и модернизиране на публичната администрация.

(6) На 29 февруари 2012 г. Европейският парламент и Унгария участваха в размяна на мнения съгласно член 2а от 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.

(7) На 2 март 2012 г. Европейският съвет прикани също държавите членки, участващи в пакта „Евро плюс“, да представят своите ангажименти достатъчно рано, за да бъдат включени в програмите им за стабилност или програмите им за конвергенция и в националните им програми за реформи.

(8) На 23 април 2012 г. Унгария представи своята програма за конвергенция за периода 2012—2015 г., както и своята национална програма за реформи за 2012 г. Двете програми бяха оценени едновременно, за да бъдат отчетени взаимовръзките между тях. Комисията направи също така оценка, в задълбочен преглед съгласно член 5 от Регламент (ЕС) № 1176/2011 г., дали Унгария е засегната от макроикономически дисбаланси. В своя задълбочен преглед[7]

---

5 Решение 2012/238/ЕС на Съвета от 26 април 2012 г.

6 COM(2012)68 окончателен

7 SWD(2012)157 окончателен

Комисията стигна до заключението, че в Унгария съществуват външни и вътрешни дисбаланси, които обаче не са прекомерни.

(9) Съгласно извършената в съответствие с Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета оценка на програмата за конвергенция за 2012 г. Съветът е на мнение, че макроикономическият сценарий в основата на бюджетните прогнози на програмата е оптимистичен. Предвижданията на унгарските органи за растежа през 2012 г. и 2013 г. са по-високи с около половин процентен пункт в сравнение с прогнозата на службите на Комисията от пролетта на 2012 г., което се дължи на по-оптимистичните официални предвиждания за вътрешното търсене, особено за 2013 г. Целта на бюджетната стратегия, очертана в програмата, е да гарантира устойчивото коригиране на прекомерния дефицит в поставения от Съвета срок, т.е. до 2012 г. Официалните цели за равнището на дефицита и планираните фискални мерки са в съответствие с препоръките на Съвета от март 2012 г., основани на член 126, параграф 7. В програмата се потвърждава предишната средносрочна бюджетна цел (СБЦ) от 1,5 % от БВП, като се планира тя да бъде постигната до 2013 г. СЦБ е адекватно отражение на изискванията на Пакта за стабилност и растеж. Въз основа на (преизчисленото) структурно бюджетно салдо[8] напредъкът в постигането на СЦБ през 2013 г. не е адекватен при съпоставка с прогнозата на службите на Комисията от пролетта на 2012 г., която взема предвид рисковете при прилагането, свързани с определени мерки за икономии, и един по-малко оптимистичен макроикономически сценарий. Темпът на нарастване на държавните разходи, като се отчитат дискреционните мерки по отношение на приходите, през 2013 г. е в съответствие с целевия показател за разходите на Пакта за стабилност и растеж, но не и през 2014 г. и 2015 г. Според плановете на правителството публичният дълг постоянно намалява през периода на действие на програмата, като през 2015 г. достига ниво под 73 % от БВП, но ще остане над референтната стойност от 60 % от БВП. По отношение на целевия показател за намаляване на дълга през 2013—2014 г. Унгария ще бъде в преходен период и програмата ще гарантира достатъчен напредък в постигането на целевия показател. Според програмата целевият показател за намаляване на дълга ще бъде постигнат в края на преходния период — през 2015 г., и по този начин би трябвало да спомогне за намаляването на натрупаната външна и вътрешна задлъжнялост.

(10) Приети са нови наредби за прилагане на конституционната рамка за управление на бюджета, но някои от елементите ѝ остават слаби. Средносрочното бюджетно планиране е само индикативно, ресурсите на фискалния съвет не са съизмерими с нововъзложеното му солидно право на вето, а бюджетната информация е все така недостатъчна. Засилването на компонента средносрочно бюджетно планиране и разширяването на аналитичната компетентност на фискалния съвет биха спомогнали да се гарантира, че новата конституционна рамка за управление на бюджета ще може да изпълнява предназначението си.

(11) Политиките в отговор на въздействието на данъчната реформа върху нископлатените работници (увеличение на минималната заплата, схема за

[8] Салдото, коригирано спрямо фазата на икономическия цикъл, без еднократните и другите временни мерки, както е преизчислено от службите на Комисията въз основа на информацията в програмата и с помощта на общоприетата методология.

субсидиране на заплатите) не са допринесли за подобряване на заетостта, като обаче мерките за насърчаване на участието на жените на пазара на труда е малка крачка в правилната посока. Въвеждането на данъчно облагане на труда, което в по-голяма степен насърчава заетостта, и по-нататъшното засилване на мерките за насърчаване на участието на жените на пазара на труда, по-специално чрез увеличаване броя на заведенията за грижи за деца и предучилищните учебни заведения, биха спомогнали за подобряване на равнището на заетостта.

(12) Публичната служба по заетостта беше реорганизирана в посока смаляване, като този резултат е коренно противоположен на отправените през 2011 г. препоръки. В областта на активните политики на пазара на труда някои мерки, целящи осигуряването на услуги, разработени за конкретните потребности на групите в неравностойно положение, като например по програмите по линия на ЕСФ, изглеждат надеждни и уместни. Други мерки, обаче, насочени към групи в неравностойно положение (напр. благоустройството), е малко вероятно да бъдат ефективни за подобряването на положението на участниците на отворения пазар на работни места. Следва незабавно да бъдат предприети сериозни мерки за засилване на капацитета на публичната служба по заетостта, като се поддържа точен баланс между финансирането на благоустройството и други активни политики на пазара на труда, за да се способства за подобряване на функционирането на пазара на труда и повишаване на участието в него. Повишаването на потенциала за растеж чрез провеждането на структурна реформа на пазара на труда също ще е от значение за устойчивото намаляване на слабостите, произтичащи от големия размер на външния и вътрешния дълг. Освен това националната стратегия за интегриране на ромите не е включена в другите политики.

(13) Мерките за подобряване на бизнес средата до голяма степен следват правилната посока, но съществува значителен потенциал за по-нататъшен напредък. Усилията за подобряване на достъпа до небанково финансиране също следват правилната посока, но все още липсва цялостна оценка на политиките за МСП. Унгария показва много слаби резултати по много показатели за измерване на прозрачността и качеството на публичната администрация, като напредъкът в тази област ще допринесе също и за подобряването на стабилността на институционалната среда и политиките. Това от своя страна би могло да подобри условията за преки чуждестранни инвестиции и би подпомогнало намаляването на значителния дисбаланс в нетната международна инвестиционна позиция: по-специално, делът на реинвестираните печалби драстично се понижи през 2009 г. и 2010 г. отчасти заради кризата, но също и в резултат от редица спорни и непредвидими промени в политиките и данъчните условия, както и в правната и институционалната система. Новата тенденция в публичното финансиране за научни изследвания и иновации (от средата на 2010 г.) не съответства на приоритета за диференцирана насърчаваща растежа бюджетна консолидация, посочен в годишния обзор на растежа за 2012 г.

(14) Унгарското правителство проведе реформа на висшето образование, която въведе промени в структурата и финансирането на висшето образование. Освен това някои елементи от новото законодателство в областта на училищното образование носят риск от увеличаване на броя на преждевременно напусналите училище и сегрегация в унгарската училищна система. Не е обърнато достатъчно внимание и на също толкова важния въпрос за ученето през целия

живот. Подобряването на образованието на всички нива е от голямо значение за повишаването на конкурентоспособността на унгарската работна сила.

(15) Липсата на напредък в преструктурирането на обществения транспорт е сред основните причини за трудностите при изпълнението на бюджета през последните години. По-голямата част от подвижния състав на компаниите за обществен транспорт е достигнал границите на своята полезност. Увеличаването на трансграничния капацитет на електроенергийната мрежа би могло да улесни евентуалното нарастване на търговията със съседните страни. Националният енергиен регулатор не е оправомощен да организира структурите си самостоятелно и не разполага с изключителна компетентност да определя тарифите на мрежите, включително нормата на възвръщаемост, на която мрежовите оператори имат право. Регулирани цени следва да се прилагат само към уязвими потребители.

(16) В рамките на европейския семестър Комисията направи цялостен анализ на икономическата политика на Унгария. Тя извърши оценка на програмата ѝ за конвергенция и националната ѝ програма за реформи и представи задълбочен преглед. 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 ЕС предвид на необходимостта от засилване на цялостното икономическо управление на Европейския съюз чрез принос на равнище ЕС към бъдещите решения на държавите членки. Препоръките ѝ в рамките на европейския семестър са изразени в препоръки 1—7 по-долу.

(17) С оглед на тази оценка Съветът разгледа програмата за конвергенция на Унгария, като становището му[9] е изразено по-специално в препоръка 1 по-долу.

(18) С оглед на задълбочения преглед, направен от Комисията, и тази оценка Съветът разгледа Националната програма за реформи за 2012 г. и програмата за конвергенция на Унгария. Неговите препоръки съгласно член 6 от Регламент (ЕС) № 1176/2011 са отразени по-специално в препоръки 1, 3, 4 и 5 по-долу;

[9] Съгласно член 9, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета.

ПРЕПОРЪЧВА на Унгария да предприеме следните действия през периода 2012—2013 г.:

1. Да коригира по устойчив начин прекомерния дефицит до 2012 г. като изпълнява бюджета за 2012 г. и като разчита във все по-малка степен на еднократни мерки. След това да набележи всички необходими структурни мерки, за да гарантира трайното коригиране на прекомерния дефицит и да напредне в достатъчна степен в постигането на средносрочната бюджетна цел, включително спазването на целевия показател за разходите, и да направи необходимото за достатъчен напредък в изпълнението на целевия показател за намаляване на дълга. Да понижава устойчиво съотношението на публичния дълг към БВП с цел намаляване на натрупаните макроикономически дисбаланси.

2. Да преразгледа кардиналния закон за икономическа стабилност чрез въвеждането на нови правила с числово изражение в обвързваща средносрочна бюджетна рамка. Да продължи да разширява аналитичната компетентност на фискалния съвет с оглед увеличаването на прозрачността на публичните финанси.

3. Да въведе данъчно облагане на труда, което в по-голяма степен насърчава заетостта, като отстрани по устойчив и неутрален за бюджета начин последиците за нископлатените работници от данъчните промени от 2011 г. и 2012 г., например, чрез прехвърлянето на част от данъчната тежест към данъците върху енергията и постоянните данъци върху собствеността. Да засили мерките за насърчаване на участието на жените на пазара на труда, по-специално посредством увеличаване броя на заведенията за грижи за деца и предучилищните учебни заведения.

4. Да засили капацитета на публичната служба по заетостта с цел повишаване на качеството и ефективността на обучението, помощта при търсенето на работа и индивидуализираните услуги, като се обърне специално внимание на групите в неравностойно положение. Да засили компонента активизиране в програмата за благоустройство посредством ефективно обучение и помощ при търсене на работа. Да прилага националната стратегия за интегриране на ромите и да я включи в другите политики.

5. Да прилага мерки за намаляване на административната тежест. Да гарантира, че обществените поръчки и законодателният процес подкрепят пазарната конкуренция и да осигури стабилна регулаторна и благоприятна бизнес среда за финансови и нефинансови предприятия, включително чуждестранни преки инвеститори. Да намали разходите за спазване на данъчните задължения и да установи стабилна и законосъобразна рамка за корпоративно данъчно облагане без изкривяващ ефект. Да премахне неоправданите ограничения за установяването на големи търговски обекти за продажба на дребно. Да предвиди в новата стратегия за иновации специфични целенасочени схеми за стимулиране в помощ на иновиращи МСП.

6. Да изготви и прилага национална стратегия за ранното напускане на училище чрез осигуряване на адекватно финансиране. Да направи необходимото за това

прилагането на реформата на висшето образование да подобри достъпа до образование за групите в неравностойно положение.

7. Да реформира системата на обществения транспорт, за да се повиши нейната икономическа ефективност. Да увеличи трансграничния капацитет на електроенергийната мрежа, да гарантира независимостта на енергийния регулатор и постепенно да премахва регулираните цени на енергията.

Съставено в Брюксел на […] година.

За Съвета
Председател