EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 13.5.2015
COM(2015) 266 final

Doporučení pro

DOPORUČENÍ RADY

k národnímu programu reforem Maďarska na rok 2015

a stanovisko Rady ke konvergenčnímu programu Maďarska z roku 2015

Doporučení pro

DOPORUČENÍ RADY

k národnímu programu reforem Maďarska na rok 2015

a stanovisko Rady ke konvergenčnímu programu Maďarska z roku 2015

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. 2 uvedeného nařízení,

s ohledem na nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1176/2011 ze dne 16. listopadu 2011 o prevenci a nápravě makroekonomické nerovnováhy[2], a zejména na čl. 6 odst. 1 uvedeného nařízení,

s ohledem na doporučení Evropské komise[3],

s ohledem na usnesení Evropského parlamentu[4],

s ohledem na závěry Evropské rady,

s ohledem na stanovisko Výboru pro zaměstnanost,

s ohledem na stanovisko Hospodářského a finančního výboru,

s ohledem na stanovisko Výboru pro sociální ochranu,

s ohledem na stanovisko Výboru pro hospodářskou politiku,

vzhledem k těmto důvodům:

(1) Dne 26. března 2010 schválila Evropská rada návrh Komise zahájit novou strategii pro růst a zaměstnanost (Evropa 2020) založenou na posílené koordinaci hospodářských politik. Tato strategie se zaměřuje 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 na základě návrhů Komise doporučení o hlavních směrech hospodářských politik členských států a Unie (na období 2010–2014) a dne 21. října 2010 přijala rozhodnutí o hlavních směrech politik

[1] Úř. věst. L 209, 2.8.1997, s. 1.
[2] Úř. věst. L 306, 23.11.2011, s. 25.
[3] COM(2015) 266.
[4] P8 TA(2015) 0067, P8 TA(2015) 0068, P8 TA(2015) 0069.

zaměstnanosti členských států. Tyto dokumenty společně tvoří tzv. integrované hlavní směry a členské státy byly vyzvány, aby je zohledňovaly v rámci svých vnitrostátních politik v oblasti hospodářství a zaměstnanosti.

(3) Dne 8. července 2014 přijala Rada doporučení k národnímu programu reforem Maďarska na rok 2014 a stanovisko k aktualizovanému konvergenčnímu programu Maďarska z roku 2014.

(4) Dne 28. listopadu 2014 přijala Komise roční analýzu růstu[5], jež zahájila evropský semestr koordinace hospodářských politik pro rok 2015. Téhož dne Komise na základě nařízení (EU) č. 1176/2011 přijala zprávu mechanismu varování[6], ve které je Maďarsko uvedeno mezi členskými státy, u nichž bude proveden hloubkový přezkum.

(5) Dne 18. prosince 2014 potvrdila Evropská rada priority pro podporu investic, urychlení strukturálních reforem a odpovědnou fiskální konsolidaci podporující růst.

(6) Dne 26. února 2015 zveřejnila Komise svou zprávu o Maďarsku pro rok 2015[7]. V této zprávě byl posouzen pokrok, který Maďarsko učinilo v plnění jemu určených doporučení přijatých dne 8. července 2014. Zpráva o Maďarsku rovněž obsahuje výsledky hloubkového přezkumu podle článku 5 nařízení (EU) č. 1176/2011. Analýza Komise vede k závěru, že Maďarsko se potýká s makroekonomickými nerovnováhami, které vyžadují rozhodná politická opatření a monitorování. Pozornost je třeba věnovat především rizikům, která i přes určitý pokrok při obnovování rovnováhy běžného účtu platební bilance plynou ze stále vysoké záporné čisté pozice vůči zahraničí, dále rizikům plynoucím z vysoké úrovně veřejného zadlužení i z vysoké regulační zátěže finančního odvětví a vysokého podílu úvěrů v selhání, kvůli nimž je obtížné snížit zadlužení.

(7) Dne 30. dubna 2015 předložilo Maďarsko svůj národní program reforem a svůj konvergenční program z roku 2015. Vzhledem k jejich provázanosti byly oba programy posuzovány současně.

(8) Na Maďarsko se v současnosti vztahuje preventivní složka Paktu o stabilitě a růstu a přechodné pravidlo týkající se zadlužení v období 2013–2015. Vláda ve svém konvergenčním programu z roku 2015 plánuje postupně zlepšovat celkový schodek vládního sektoru na 2,4 % HDP v roce 2015 a dále na 1,6 % v roce 2018 a do roku 2017 dosáhnout střednědobého cíle, tj. strukturálního schodku ve výši 1,7 %. Podle konvergenčního programu vláda plánuje postupně snížit poměr dluhu k HDP na 74,9 % v roce 2015 a na 68,9 % v roce 2018. Makroekonomický scénář, na němž jsou tyto rozpočtové projekce založeny, je pro období do roku 2016 v podstatě realistický a pro další období optimistický. Opatření, která budou dosažení plánovaného cílového schodku od roku 2016 podporovat, nebyla dostatečně specifikována, zejména v období po roce 2016. Podle prognózy Komise z jara 2015 hrozí riziko, že se strukturální saldo i čistý růst výdajů významně odchýlí od požadovaného postupu korekce směrem ke střednědobému cíli v roce 2015 a 2016. V roce 2015 a 2016 tedy budou nezbytná další opatření. Současně se předpokládá, že Maďarsko v roce 2015 dodrží přechodné pravidlo týkající se zadlužení a v roce 2016 po skončení přechodného období i referenční hodnotu pro snížení dluhu. Na základě posouzení

[5] COM(2014) 902.
[6] COM(2014) 904 final.
[7] SWD(2015) 36 final.

konvergenčního programu a s ohledem na prognózu Komise z jara 2015 spatřuje Rada riziko, že Maďarsko ustanovení Paktu o stabilitě a růstu nedodrží. Systému fiskálního řízení země by prospělo, kdyby byl přísně uplatňován střednědobý rozpočtový rámec, jenž již má podobu právních předpisů, a fiskální radě byla přisouzena významnější analytická úloha.

(9) Bankovní sektor se v posledních 12 měsících potýkal se stejnými problémy, zejména s problémem obnovy tržního poskytování úvěrů prostřednictvím lepších možností akumulace kapitálu a efektivnějšího pročištění portfolia. Od poloviny roku 2013 se poskytování bankovních úvěrů opírá především o dotované režimy, jež tvoří přibližně 40 % úvěrů pro malé a střední podniky. Kombinace značné daňové a regulační zátěže a vysoký podíl problematických půjček neposkytuje bankám nezbytné pobídky k tomu, aby zvýšily objem své běžné, nesubvencované úvěrové činnosti. Vnější expozice Maďarska a související rizika ohrožující finanční stabilitu se výrazně snížily díky nedávné konverzi hypotečních úvěrů v cizí měně na měnu místní. Devizové zadlužení domácností zůstává současně hlavním důvodem vysokého podílu nesplácených úvěrů. Většina úlev týkajících se úvěrů v cizí měně, které byly doposud přijaty, s výjimkou režimu národní agentury pro správu aktiv v sektoru domácností, nebyly zaměřeny na dlužníky v obtížné situaci a je nepravděpodobné, že by vyřešily problém nesplácených úvěrů. Účinnému pročištění portfolia brání mimo jiné i málo aplikované zabavení majetku z hypotečního úvěru, jakož i neefektivnost soudního i mimosoudního řešení sporů. Dohoda, jež byla nedávno uzavřena s Evropskou bankou pro obnovu a rozvoj, zahrnuje řadu závazků, které vláda přijala k řešení problémů ve finančním sektoru, mimo jiné včetně postupného snižování bankovního odvodu a respektování zásady předchozí konzultace. Důsledné provádění těchto opatření by umožnilo návrat k solidnímu a předvídatelnému rámci finanční politiky. V průběhu minulého roku Maďarsko opakovaně rozšířilo přímé vlastnictví státu v bankovním sektoru. Státní intervence v bankovním sektoru prostřednictvím přímého vlastnictví mohou mít za následek významná fiskální rizika, i když jsou pouze dočasná.

(10) Kvůli nedávným změnám v daňové oblasti (zavedení nových daní a zvýšení stávajících) došlo k návratu k dřívějšímu trendu zvyšování váhy odvětvových daní z příjmů právnických osob. Kvůli nepředvídatelnosti i selektivnosti těchto změn dochází k narušení investic napříč odvětvími. Přestože byla zavedena řada nových opatření, daňové zatížení některých skupin osob s nízkými příjmy zůstává jedním z nejvyšších v EU, což postihuje zejména svobodné lidi. Zřejmě existuje prostor pro další přesunutí daňové zátěže na zdroje příjmů více podporující růst. V průběhu minulého roku byla zavedena různá opatření, která pomáhají posílit systémy boje proti daňovým únikům. Po úspěšném dokončení programu napojení registračních pokladen v maloobchodních prodejnách na online systém se nyní plánuje rozšířit v roce 2015 tento program na řadu tržních služeb. Byla snížena prahová hodnota, při jejímž překročení se musí předkládat podrobné přiznání k DPH. V roce 2015 byl zaveden systém pro elektronickou inspekci silničního nákladu, jehož hlavním cílem je snížit počet kolotočových podvodů v oblasti DPH. Stále však existuje značný prostor pro zlepšení administrativní účinnosti výběru daní a snížení nákladů na dodržování daňových předpisů, zejména pro malé a střední podniky.

(11) Celkově nahlíženo se v roce 2014 zkvalitnil maďarský trh práce, přičemž díky hospodářskému oživení se obnovuje zaměstnanost v soukromém sektoru. Přetrvávají značné problémy týkající se programu veřejných prací, který byl od roku 2011 výrazně rozšířen. Tento program zřejmě představuje neúčinnou a neefektivní aktivní

politiku na trhu práce, která by mohla narušit řádné fungování trhu práce. Pokud by se tytéž prostředky vynaložily odlišným způsobem, měly by pro maďarské hospodářství potenciálně větší přínos. Rozpočtové náklady programu se za poslední čtyři roky zčtyřnásobily na 0,8 % HDP a očekává se, že se do roku 2018 ještě zdvojnásobí, což zabrání tomu, aby byly zdroje využity pro nezbytné zkvalitnění odborné přípravy a služeb potřebných pro usnadnění účasti na otevřeném trhu práce. Existuje riziko, že veřejné práce takového rozsahu vyvolají výrazné účinky tzv. „zablokování“ a trvale nahradí systém sociálních dávek pro osoby s nízkou kvalifikací. Tento program není dostatečně koordinován s jinými opatřeními aktivní politiky na trhu práce a dostatečně nepodporuje reintegraci účastníků na otevřený trh práce. Míra úspěšného opuštění programu veřejných prací byla v první polovině roku 2014 pouze 13,8 %, což naznačuje, že veřejné práce nepodporují dostatečně reintegraci účastníků na trh práce. Přestože se program zaměřuje na dlouhodobě nezaměstnané a osoby s nízkou kvalifikací, v roce 2013 mělo 47 % účastníků sekundární nebo terciární vzdělávání. Doba způsobilosti pro dávky v nezaměstnanosti (tři měsíce) nebyla prodloužena, a tudíž neodpovídá průměrné době (přes rok), během níž uchazeči o zaměstnání hledají zaměstnání. Realizovala se řada programů, které mají zlepšit začleňování Romů na trhu práce, a byl zaveden monitorovací systém. Zefektivněná koordinovaná politická opatření, jež by mohla výrazně snížit chudobu, však stále chybí. Přestože ukazatele chudoby naznačují trend mírného zlepšování, úroveň chudoby zůstává zejména mezi Romy a dětmi na znepokojivě vysoké úrovni. Přetrvávají mezery v přiměřenosti i rozsahu sociální pomoci.

(12) Překážky vstupu na trh v odvětví služeb zavedené v posledních letech nebyly odstraněny; naopak v roce 2014 byly vytvořeny další překážky, které brání účinnému přidělování hospodářských zdrojů, zvyšují nejistotu pro investory a omezují hospodářskou soutěž. Nové překážky zahrnují například požadavek, aby všechna maloobchodní zařízení byla centrálně povolována. Důvodem k obavám zůstává i nadále korupce a nedostatek transparentnosti, které ovlivňují veřejnou správu, rozhodování a zadávání veřejných zakázek. V roce 2014 přetrvávaly nízká úroveň konkurence v oblasti zadávání veřejných zakázek i rozsáhlé využívání přímého zadávání zakázek. V roce 2014 byla provedena reorganizace správy v oblasti zadávání veřejných zakázek; její výsledky je třeba pozorně sledovat. V listopadu 2014 Maďarsko předložilo akční plán transpozice nových směrnic o zadávání veřejných zakázek a podpory hospodářské soutěže a transparentnosti. Bylo též oznámeno několik opatření ke zlepšení protikorupčního rámce.

(13) Přestože již byla realizována některá opatření na podporu vzdělávání romských dětí, neexistuje dosud systematický přístup k podpoře všeobecného vzdělávání podporujícího začlenění. Podíl romských dětí navštěvujících školy nebo třídy, kde většina žáků jsou Romové, zůstává vysoký a úroveň vzdělání dosažená romskými žáky je nižší než celostátní průměr. Učitelé nejsou vyškoleni, aby znevýhodněným skupinám poskytovali dostatečnou podporu. Je třeba udělat více pro zlepšení přechodu mezi různými formami a stupni vzdělávání a ze vzdělávacího systému na trh práce. Plánované změny v přidělování míst na středních školách financovaných státem a zvyšující se požadavky pro přijetí na vysoké školy mohou možnosti přechodu mezi různými formami vzdělávání, zejména v případě znevýhodněných skupin, dále omezit. Maďarsko má se 47 % nejvyšší míru předčasného ukončení vysokoškolského vzdělání v EU. V prosinci 2014 vláda oznámila přijetí národní strategie pro vysokoškolské vzdělávání. Strategie zahrnuje zvýšení celostátního cíle pro terciární vzdělání na 34 %. Celkově nahlíženo se na

základě nejnovějších opatření nepodařilo zlepšit zapojení znevýhodněných skupin do vysokoškolského vzdělávání a vyřešit problém nedokončení vzdělávání. Současný systém financování nezajišťuje rovný přístup.

(14) V kontextu evropského semestru provedla Komise komplexní analýzu hospodářské politiky Maďarska, kterou zveřejnila ve své zprávě o Maďarsku pro rok 2015. Posoudila také konvergenční program a národní program reforem, jakož i opatření přijatá v návaznosti na doporučení, která byla Maďarsku adresována v předchozích letech. V úvahu brala nejen jejich význam pro udržitelnou fiskální a sociálně-ekonomickou politiku v Maďarsku, ale také jejich soulad s pravidly a pokyny Unie, jelikož celkovou správu ekonomických záležitostí v Unii je třeba posílit tím, že pro budoucí rozhodování členských států budou poskytnuty vstupy na úrovni Unie. Doporučení v rámci evropského semestru jsou promítnuta do níže uvedených doporučení č. 1 až 5.

(15) Na základě tohoto posouzení přezkoumala Rada konvergenční program Maďarska, přičemž její stanovisko[8] je promítnuto zejména do níže uvedeného doporučení č. 1.

(16) Na základě výsledků hloubkového přezkumu Komise a tohoto posouzení Rada přezkoumala národní program reforem a konvergenční program. Její doporučení podle článku 6 nařízení (EU) č. 1176/2011 jsou promítnuta do níže uvedených doporučení č. 1 až 3,

DOPORUČUJE Maďarsku v období 2015 a 2016:

1. Dosáhnout fiskální korekce ve výši 0,5 % HDP směrem k dosažení střednědobého cíle v roce 2015 a ve výši 0,6 % HDP v roce 2016.

2. Přijmout opatření, která mají obnovit běžné úvěrování reálné ekonomiky a odstranit překážky k pročištění tržního portfolia. Výrazně snížit rizika podmíněných závazků spojených s nárůstem státního vlastnictví v bankovním sektoru.

3. Snížit odvětvové daně s rušivým účinkem. Odstranit neodůvodněné překážky vstupu na trh v odvětví služeb, včetně maloobchodního odvětví. Snížit daňové zatížení osob s nízkými příjmy, mimo jiné přesunem zdanění do oblastí, v nichž má méně rušivý účinek na růst. Pokračovat v boji proti daňovým únikům, snížit náklady na dodržování předpisů a zlepšit účinnost výběru daní. Posílit struktury pro zadávání veřejných zakázek, které podpoří hospodářskou soutěž a transparentnost a dále zkvalitní protikorupční rámec.

4. Přesměrovat rozpočtové prostředky přidělené do programu veřejných prací na aktivní opatření na trhu práce s cílem podpořit integraci na primárním trhu práce a zlepšit přiměřenost a rozsah sociální pomoci a dávek v nezaměstnanosti.

5. Zvýšit účast znevýhodněných skupin, zejména Romů, ve všeobecném vzdělávání podporujícím začlenění a zlepšit podporu těchto skupin prostřednictvím cílené odborné přípravy učitelů. Posílit opatření usnadňující přechod mezi různými etapami vzdělávání a na trh práce a zlepšit výuku základních dovedností.

[8] Podle čl. 9 odst. 2 nařízení Rady (ES) č. 1466/97.

V Bruselu dne

Za Radu
předseda