COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 13.5.2015
COM(2015) 266 final

Recomandare de

RECOMANDARE A CONSILIULUI

privind Programul național de reformă al Ungariei pentru 2015

și care include un aviz al Consiliului privind Programul de convergență al Ungariei pentru 2015

Recomandare de

RECOMANDARE A CONSILIULUI

privind Programul național de reformă al Ungariei pentru 2015

și care include un aviz al Consiliului privind Programul de convergență al Ungariei pentru 2015

CONSILIUL UNIUNII EUROPENE,

având în vedere Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, în special articolul 121 alineatul (2) și articolul 148 alineatul (4),

având în vedere Regulamentul (CE) nr. 1466/97 al Consiliului din 7 iulie 1997 privind consolidarea supravegherii pozițiilor bugetare și supravegherea și coordonarea politicilor economice[1], în special articolul 9 alineatul (2),

având în vedere Regulamentul (UE) nr. 1176/2011 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 noiembrie 2011 privind prevenirea și corectarea dezechilibrelor macroeconomice[2], în special articolul 6 alineatul (1),

având în vedere recomandarea Comisiei Europene[3],

având în vedere rezoluțiile Parlamentului European[4],

având în vedere concluziile Consiliului European,

având în vedere avizul Comitetului pentru ocuparea forței de muncă,

având în vedere avizul Comitetului economic și financiar,

având în vedere avizul Comitetului pentru protecție socială,

având în vedere avizul Comitetului de politică economică,

întrucât:

(1) La 26 martie 2010, Consiliul European a aprobat propunerea Comisiei de a lansa o nouă strategie pentru creștere economică și ocuparea forței de muncă, *Strategia Europa 2020*, bazată pe coordonarea sporită a politicilor economice. Strategia se concentrează pe domeniile-cheie în care sunt necesare acțiuni în vederea stimulării potențialului de creștere durabilă și de competitivitate al Europei.

(2) La 13 iulie 2010, Consiliul a adoptat, pe baza propunerilor Comisiei, o recomandare privind orientările generale pentru politicile economice ale statelor membre și ale Uniunii (2010-2014), iar la 21 octombrie 2010 a adoptat o decizie privind orientările

---

1 JO L 209, 2.8.1997, p. 1.
2 JO L 306, 23.11.2011, p. 25.
3 COM(2015) 266.
4 P8_TA(2015)0067, P8_TA(2015)0068, P8_TA(2015)0069.

pentru politicile de ocupare a forței de muncă ale statelor membre. Împreună, acestea formează „orientările integrate” de care statele membre au fost invitate să țină seama în politicile lor economice și de ocupare a forței de muncă de la nivel național.

(3) La 8 iulie 2014, Consiliul a adoptat o recomandare privind Programul național de reformă al Ungariei pentru 2014 și a emis un aviz privind Programul de convergență actualizat al Ungariei pentru 2014.

(4) La 28 noiembrie 2014, Comisia a adoptat analiza anuală a creșterii[5], care marchează începutul semestrului european pentru coordonarea politicilor economice pentru 2015. În aceeași zi, în temeiul Regulamentului (UE) nr. 1176/2011, Comisia a adoptat Raportul privind mecanismul de alertă[6], în care a identificat Ungaria ca fiind unul dintre statele membre pentru care urma să fie efectuat un bilanț aprofundat.

(5) La 18 decembrie 2014, Consiliul European a aprobat prioritățile pentru stimularea investițiilor, accelerarea reformelor structurale și continuarea unei consolidări bugetare responsabile și favorabile creșterii.

(6) La 26 februarie 2015, Comisia a publicat Raportul de țară privind Ungaria pentru 2015[7], în care a evaluat progresele realizate de Ungaria în ceea ce privește punerea în aplicare a recomandărilor specifice fiecărei țări adoptate la 8 iulie 2014. Raportul de țară include, de asemenea, rezultatele bilanțului aprofundat realizat în temeiul articolului 5 din Regulamentul (UE) nr. 1176/2011. În urma analizei sale, Comisia concluzionează că Ungaria se confruntă cu dezechilibre macroeconomice care necesită măsuri decisive de politică și monitorizare. În special, ar trebui să se acorde atenție riscurilor generate de poziția internațională netă (care, în pofida anumitor progrese în ceea ce privește reechilibrarea conturilor externe, continuă să fie pronunțat negativă), de nivelul ridicat al datoriei publice, de sarcina de reglementare considerabilă asupra sectorului financiar și de nivelul ridicat de credite neperformante, factori care îngreunează reducerea gradului de îndatorare.

(7) La 30 aprilie 2015, Ungaria și-a prezentat Programul național de reformă pentru 2015 și Programul de convergență pentru 2015. Pentru a se ține seama de legăturile dintre cele două programe, acestea au fost evaluate în același timp.

(8) În prezent, Ungaria se încadrează în componenta preventivă a Pactului de stabilitate și de creștere, iar în perioada 2013-2015 face obiectul regulii tranzitorii privind datoria. În Programul său de convergență pentru 2015, guvernul intenționează să îmbunătățească treptat deficitul global pentru a ajunge la 2,4 % din PIB în 2015 și, apoi, la 1,6 % în 2018, și prevede că obiectivul pe termen mediu – un deficit structural de 1,7 % din PIB – va fi îndeplinit în 2017. Potrivit Programului de convergență, guvernul își propune să reducă treptat ponderea datoriei în PIB, pentru a ajunge la 74,9 % în 2015 și la 68,9 % în 2018. Scenariul macroeconomic care stă la baza acestor proiecții bugetare este în general plauzibil până în 2016 și devine favorabil pentru perioada ulterioară. Măsurile menite să susțină țintele de deficit planificate începând din 2016 nu au fost suficient specificate, în special pentru perioada ulterioară anului 2016. Pe baza previziunilor Comisiei din primăvara anului 2015, atât soldul structural, cât și creșterea cheltuielilor nete indică riscul unei abateri semnificative de la traiectoria de ajustare necesară în vederea atingerii obiectivului pe termen mediu în 2015 și 2016. Prin urmare, vor fi necesare măsuri suplimentare în

---

5 COM (2014) 902.

6 COM(2014) 904 final.

7 SWD(2015) 36 final.

2015 și în 2016. În același timp, se preconizează că Ungaria va îndeplini regula tranzitorie privind datoria în 2015 și, după încheierea perioadei de tranziție, criteriul de referință privind reducerea datoriei în 2016. Pe baza evaluării Programului de convergență și ținând seama de previziunile Comisiei din primăvara anului 2015, Consiliul consideră că există riscul ca Ungaria să nu respecte dispozițiile Pactului de stabilitate și de creștere. O aplicare riguroasă a cadrului bugetar pe termen mediu deja legiferat, precum și acordarea unui rol analitic mai vizibil Consiliului Fiscal ar aduce beneficii pentru sistemul de guvernanță fiscală al țării.

(9) Principalele provocări pentru sectorul bancar au persistat în ultimele 12 luni, în special cele legate de restabilirea unei creditări bazate pe piață prin posibilități optimizate de acumulare a capitalului și o curățare mai eficientă a portofoliului. De la jumătatea anului 2013, creditarea bancară s-a bazat în principal pe scheme subvenționate, inclusiv pentru circa 40 % din creditele acordate IMM-urilor. Combinația dintre sarcinile fiscale și de reglementare considerabile, pe de o parte, și o proporție ridicată de împrumuturi problematice, pe de altă parte, nu oferă băncilor stimulentele necesare pentru a-și intensifica activitatea de creditare normală, nesubvenționată. Expunerea externă a Ungariei și riscurile pentru stabilitatea financiară asociate s-au redus considerabil ca urmare a conversiei recente în moneda locală a creditelor ipotecare denominate în valută străină. În același timp, datoriile în valută ale gospodăriilor continuă să reprezinte principalul motiv al ponderii mari a creditelor neperformante. Majoritatea schemelor adoptate până în prezent pentru reducerea creditelor în valută nu au vizat debitorii aflați în dificultate, cu excepția schemei agenției naționale de administrare a activelor în sectorul locuințelor, și este puțin probabil ca aceasta să rezolve problema creditelor neperformante. Eficiența curățării portofoliului este afectată, printre altele, de lipsa executărilor silite și de ineficiența procedurilor de soluționare judiciară și extrajudiciară a litigiilor. Un acord încheiat recent cu Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare include o serie de angajamente ale guvernului de a aborda provocările din sectorul financiar, inclusiv, printre altele, prin reducerea treptată a taxei impuse băncilor și prin respectarea principiului consultării prealabile. O punere în aplicare riguroasă a acestor măsuri ar favoriza întoarcerea la un cadru solid și previzibil de politică financiară. În ultimul an, Ungaria și-a majorat în mod repetat participațiile directe în sectorul bancar. Intervenția statului în sectorul bancar, realizată prin majorarea participațiilor directe, poate implica riscuri financiare semnificative, chiar și în cazul în care este doar temporară.

(10) Schimbările recente din domeniul fiscal (introducerea de noi impozite și majorarea impozitelor existente) indică întoarcerea la tendința anterioară de majorare a ponderii impozitelor pe profit specifice anumitor sectoare. Caracterul imprevizibil și modul selectiv de aplicare ale acestor schimbări creează distorsionări ale investițiilor de la un sector la altul. Deși au fost introduse o serie de măsuri noi, sarcina fiscală asupra unora dintre categoriile de persoane cu venituri mici rămâne printre cele mai ridicate din UE, celibatarii fiind afectați în mod deosebit. Se pare că există o marjă pentru a orienta și mai mult sarcina fiscală către surse de venit mai favorabile creșterii. Diferite măsuri introduse în ultimul an contribuie la consolidarea sistemelor de combatere a evaziunii fiscale. În urma încheierii cu succes a programului prin care casele punctelor de vânzare cu amănuntul au fost legate la un sistem online, în prezent se intenționează ca în 2015 programul să fie extins la o serie de servicii de piață. A fost micșorat pragul dincolo de care trebuie depusă o declarație TVA detaliată. În 2015 a fost introdus un sistem de inspecție electronică a mărfurilor transportate rutier, al cărui principal scop este reducerea fraudei de tip carusel în materie de TVA. Cu toate acestea, există în continuare marje pentru a îmbunătăți

semnificativ eficiența administrativă a colectării impozitelor și pentru a reduce costurile respectării obligațiilor fiscale, în special pentru întreprinderile mici și mijlocii.

(11) În ansamblu, în 2014 s-au înregistrat îmbunătățiri în ceea ce privește piața muncii din Ungaria, cu o creștere a ratei de ocupare a forței de muncă în sectorul privat datorată redresării economice. Continuă să existe provocări semnificative legate de programul de lucrări publice, care a fost extins în mod considerabil din 2011. Se constată că acest program este ineficient și ineficace ca politică activă în domeniul pieței forței de muncă, riscând să denatureze funcționarea adecvată a pieței forței de muncă. Aceleași resurse, cheltuite în mod diferit, ar putea aduce mai multe beneficii pentru economia Ungariei. Costul bugetar al programului a crescut de patru ori în ultimii patru ani, ajungând la 0,8 % din PIB, și se preconizează că acesta se va dubla din nou între momentul de față și 2018, blocând resurse care ar putea fi folosite pentru a aduce îmbunătățiri esențiale în ceea ce privește formarea și serviciile necesare pentru a facilita participarea pe piața deschisă a muncii. Există riscul ca lucrările publice de o asemenea amploare să creeze efecte de blocare importante și să înlocuiască în mod permanent sistemul de prestații sociale pentru persoanele slab calificate. Programul nu este coordonat în mod adecvat cu alte politici active în domeniul pieței forței de muncă și nu promovează în mod suficient reintegrarea participanților pe piața deschisă a forței de muncă. Rata persoanelor care au ieșit cu succes din programul de lucrări publice a fost de numai 13,8 % în primul semestru din 2014, ceea ce sugerează că lucrările publice nu favorizează suficient reintegrarea participanților pe piața muncii. Deși programul vizează șomerii de lungă durată și persoanele slab calificate, 47 % dintre participanții din 2013 aveau studii secundare sau terțiare. Perioada de eligibilitate pentru prestațiile de șomaj (trei luni) nu a fost prelungită și, prin urmare, nu corespunde intervalului de timp mediu (peste un an) de care are nevoie un șomer pentru a găsi un loc de muncă. Au fost puse în aplicare o serie de programe pentru a favoriza incluziunea romilor pe piața muncii și s-a instituit un sistem de monitorizare. Cu toate acestea, nu au fost încă adoptate măsuri raționalizate și coordonate de politică prin care să se poată reduce în mod semnificativ sărăcia. Indicatorii sărăciei, deși sugerează o tendință moderată de îmbunătățire, arată că nivelul sărăciei este în continuare îngrijorător de ridicat, în special în rândul romilor și al copiilor. Continuă să existe decalaje în ceea ce privește atât caracterul adecvat, cât și nivelul de acoperire al asistenței sociale.

(12) Barierele care fuseseră introduse în ultimii ani în ceea ce privește intrarea pe piață în sectorul serviciilor nu au fost înlăturate; dimpotrivă, în 2014 au fost introduse alte bariere, împiedicându-se astfel alocarea eficientă a resurselor economice, agravând incertitudinea pentru investitori și restrângând concurența. Noile bariere includ, de exemplu, cerința ca toate punctele de vânzare cu amănuntul să fie autorizate la nivel central. Corupția și lipsa de transparență care afectează administrația publică, procesul decizional și achizițiile publice rămân motive de preocupare. Nivelul scăzut al concurenței în domeniul achizițiilor publice și utilizarea extinsă a atribuirilor directe de contracte au continuat în 2014. În 2014 a avut lor o reorganizare a administrării achizițiilor publice, ale cărei rezultate vor fi atent monitorizate. În noiembrie 2014, Ungaria a prezentat un plan de acțiune pentru transpunerea noilor directive privind achizițiile publice și pentru promovarea concurenței și a transparenței. De asemenea, au fost anunțate mai multe măsuri de îmbunătățire a cadrului anticorupție.

(13) Deși au fost puse în aplicare unele măsuri în sprijinul participării copiilor romi la sistemul de învățământ, nu a fost încă elaborată o abordare sistematică de promovare

a unui învățământ general favorabil incluziunii. Proporția copiilor romi care învață în școli sau în clase în care majoritatea elevilor sunt romi rămâne ridicată, iar nivelul de instruire al elevilor romi este mai scăzut decât media națională. Profesorii nu beneficiază de formare pentru a oferi un sprijin suficient categoriilor defavorizate. Trebuie depuse mai multe eforturi pentru a îmbunătăți tranziția între diferite forme și etape ale sistemului de educație, precum și de la educație la piața muncii. Schimbările planificate în ceea ce privește alocarea locurilor finanțate de stat în învățământul secundar și introducerea unui număr mai mare de cerințe pentru admiterea în învățământul superior pot limita și mai mult posibilitățile de tranziție între diferite forme de educație, în special pentru categoriile defavorizate. Ungaria are cea mai ridicată rată de abandon al studiilor superioare din UE, și anume 47 %. Guvernul a anunțat adoptarea unei strategii naționale pentru învățământul superior în decembrie 2014. Strategia prevede majorarea obiectivului național privind rata de absolvire a învățământului terțiar la 34 %. În ansamblu, măsurile adoptate recent nu au reușit să îmbunătățească participarea la învățământul superior a categoriilor defavorizate și nici să soluționeze problema persoanelor care nu își finalizează studiile. Actualul sistem de finanțare nu garantează un acces echitabil.

(14) În contextul semestrului european, Comisia a efectuat o analiză cuprinzătoare a politicii economice a Ungariei, pe care a publicat-o în Raportul de țară pentru 2015. De asemenea, a evaluat Programul de convergență, Programul național de reformă și măsurile luate ca urmare a recomandărilor adresate Ungariei în anii precedenți. Comisia a ținut seama nu numai de relevanța acestora pentru o politică bugetară și socioeconomică sustenabilă în Ungaria, ci și de conformitatea acestora cu normele și orientările UE, având în vedere necesitatea de a consolida guvernanța economică globală a Uniunii Europene prin oferirea unei contribuții a UE la deciziile naționale viitoare. Recomandările Comisiei în cadrul semestrului european sunt reflectate în recomandările 1-5 de mai jos.

(15) În lumina acestei evaluări, Consiliul a examinat Programul de convergență al Ungariei, iar avizul[8] său se reflectă îndeosebi în recomandarea 1 de mai jos.

(16) În lumina bilanțului aprofundat realizat de Comisie și a acestei evaluări, Consiliul a examinat Programul național de reformă și Programul de convergență. Recomandările sale, formulate în temeiul articolului 6 din Regulamentul (UE) nr. 1176/2011, se reflectă în recomandările 1-3 de mai jos,

RECOMANDĂ ca, în perioada 2015-2016, Ungaria să întreprindă acțiuni astfel încât:

1. Să realizeze o ajustare bugetară de 0,5 % din PIB în vederea atingerii obiectivului pe termen mediu în 2015 și o ajustare bugetară de 0,6 % din PIB în 2016.

2. Să ia măsuri pentru a reveni la activitatea normală de creditare a economiei reale și pentru a înlătura obstacolele în privința curățării portofoliului bazate pe piață; să reducă în mod considerabil riscurile de datorie contingentă legate de majorarea participațiilor statului în sectorul bancar.

3. Să reducă taxele sectoriale cu efect de denaturare; să elimine barierele nejustificate legate de accesul la sectorul serviciilor, inclusiv în ceea ce privește sectorul vânzării cu amănuntul; să reducă sarcina fiscală pentru persoanele cu venituri mici, inclusiv

[8] Emis în temeiul articolului 9 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 1466/97 al Consiliului.

prin reorientarea impozitării către sectoare care denaturează mai puțin creșterea; să continue lupta împotriva evaziunii fiscale, să micșoreze costurile de conformare și să îmbunătățească eficiența colectării impozitelor. Să consolideze structurile procedurilor de achiziții publice care promovează concurența și transparența și să îmbunătățească și mai mult cadrul anticorupție.

4. Să redirecționeze resursele bugetare alocate programului de lucrări publice către măsuri active în domeniul pieței muncii care să favorizeze integrarea pe piața primară a forței de muncă, precum și să amelioreze caracterul adecvat și nivelul de acoperire ale asistenței sociale și ale prestațiilor de șomaj.

5. Să sporească gradul de participare al categoriilor defavorizate, în special al romilor, la un învățământ general favorabil incluziunii și să îmbunătățească sprijinul acordat acestor categorii printr-o formare specifică a profesorilor; să consolideze măsurile de facilitare a tranziției între diferite etape ale educației, precum și a tranziției către piața muncii și să amelioreze predarea competențelor esențiale.

Adoptată la Bruxelles,

Pentru Consiliu,
Președintele