EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 13.5.2015
COM(2015) 266 final

Priporočilo

PRIPOROČILO SVETA

v zvezi z nacionalnim programom reform Madžarske za leto 2015

in mnenje Sveta o konvergenčnem programu Madžarske za leto 2015

Priporočilo

PRIPOROČILO SVETA

v zvezi z nacionalnim programom reform Madžarske za leto 2015

in mnenje Sveta o konvergenčnem programu Madžarske za leto 2015

SVET EVROPSKE UNIJE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije, zlasti člena 121(2) in člena 148(4) Pogodbe,

ob upoštevanju Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97 z dne 7. julija 1997 o okrepitvi nadzora nad proračunskim stanjem ter o nadzoru in usklajevanju gospodarskih politik[1], zlasti člena 9(2) Uredbe,

ob upoštevanju Uredbe (EU) št. 1176/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. novembra 2011 o preprečevanju in odpravljanju makroekonomskih neravnotežij[2], zlasti člena 6(1) Uredbe,

ob upoštevanju priporočila Evropske komisije[3],

ob upoštevanju resolucij Evropskega parlamenta[4],

ob upoštevanju sklepov Evropskega sveta,

ob upoštevanju mnenja Odbora za zaposlovanje,

ob upoštevanju mnenja Ekonomsko-finančnega odbora,

ob upoštevanju mnenja Odbora za socialno zaščito,

ob upoštevanju mnenja Odbora za ekonomsko politiko,

ob upoštevanju naslednjega:

(1) Evropski svet je 26. marca 2010 potrdil predlog Komisije, da začne izvajati novo strategijo za delovna mesta in rast *Evropa 2020*, ki temelji na okrepljenem usklajevanju ekonomskih politik. Strategija se osredotoča na ključna področja, na katerih je potrebno ukrepanje za povečanje potenciala Evrope za trajnostno rast in konkurenčnost.

(2) Svet je na predlog Komisije 13. julija 2010 sprejel priporočilo o širših smernicah ekonomskih politik držav članic in Unije (2010–2014) ter 21. oktobra 2010 sklep o smernicah za politike zaposlovanja držav članic. Skupaj tvorita „integrirane

[1] UL L 209, 2.8.1997, str. 1.
[2] UL L 306, 23.11.2011, str. 25.
[3] COM(2015) 266.
[4] P8_TA(2015)0067, P8_TA(2015)0068, P8_TA(2015)0069.

smernice“ in države članice so bile pozvane, naj jih upoštevajo v nacionalnih ekonomskih politikah in politikah zaposlovanja.

(3) Svet je 8. julija 2014 sprejel priporočilo v zvezi z nacionalnim programom reform Madžarske za leto 2014 in dal mnenje o dopolnjenem konvergenčnem programu Madžarske za leto 2014.

(4) Komisija je 28. novembra 2014 sprejela letni pregled rasti[5], ki zaznamuje začetek evropskega semestra za usklajevanje ekonomskih politik za leto 2015. Komisija je isti dan na podlagi Uredbe (EU) št. 1176/2011 sprejela poročilo o mehanizmu opozarjanja[6], v katerem je Madžarsko opredelila kot eno od držav članic, za katere je treba opraviti poglobljeni pregled.

(5) Evropski svet je 18. decembra 2014 potrdil prednostne naloge za spodbujanje naložb, pospeševanje strukturnih reform ter prizadevanje za odgovorno in rasti prijazno konsolidacijo javnih financ.

(6) Komisija je 26. februarja 2015 objavila poročilo o državi za Madžarsko za leto 2015[7]. V njem je bil ocenjen napredek Madžarske pri izvajanju priporočil za posamezne države, sprejetih 8. julija 2014. Poročilo o državi vsebuje tudi rezultate poglobljenega pregleda v skladu s členom 5 Uredbe (EU) št. 1176/2011. Na podlagi opravljene analize Komisija ugotavlja, da na Madžarskem obstajajo makroekonomska neravnotežja, zaradi katerih so potrebni odločni ukrepi politike in spremljanje. Osredotočiti bi se bilo treba zlasti na tveganja, ki izhajajo iz neto mednarodnega položaja (ki je kljub nekolikšnemu napredku pri usklajevanju zunanjih računov še vedno zelo negativen), visoko raven javnega dolga, znatno regulativno obremenitev za finančni sektor in visoko raven slabih posojil, kar otežuje razdolževanje.

(7) Madžarska je 30. aprila 2015 predložila nacionalni program reform za leto 2015 in konvergenčni program za leto 2015. Programa sta bila ocenjena istočasno, da bi se upoštevala njuna medsebojna povezanost.

(8) Za Madžarsko trenutno veljajo preventivni del Pakta za stabilnost in rast ter prehodne določbe glede dolga za obdobje 2013–2015. V konvergenčnem programu za leto 2015 vlada načrtuje postopno izboljševanje nominalnega primanjkljaja, in sicer na 2,4 % BDP v letu 2015 in nato na 1,6 % BDP v letu 2018, srednjeročni cilj, t.j. strukturni deficit 1,7 % BDP, pa naj bi bil dosežen do leta 2017. Glede na konvergenčni program vlada načrtuje, da bo postopoma znižala delež javnega dolga v BDP na 74,9 % v letu 2015 in 68,9 % BDP v letu 2018. Makroekonomski scenarij, na katerem temeljijo proračunske napovedi, je do leta 2016 na splošno verjeten, nato pa postane ugoden. Ukrepi za podporo načrtovanim ciljem glede primanjkljaja od leta 2016 dalje niso dovolj podrobno opredeljeni, kar zlasti velja za čas po letu 2016. Ob upoštevanju pomladanske napovedi Komisije iz leta 2015 strukturni saldo in rast neto odhodkov kažeta na tveganje znatnega odklona od zahtevane prilagoditve za dosego srednjeročnega cilja v letih 2015 in 2016. Zato bodo v letih 2015 in 2016 potrebni dodatni ukrepi. Hkrati se napoveduje, da bo Madžarska v letu 2015 izpolnila prehodne določbe glede dolga, po prehodnem obdobju v letu 2016 pa merila glede zmanjšanja dolga. Svet na podlagi ocene konvergenčnega programa in ob

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

upoštevanju pomladanske napovedi Komisije iz leta 2015 meni, da obstaja tveganje, da Madžarska ne bo izpolnila določb Pakta za stabilnost in rast. Strogo upoštevanje že uzakonjenega srednjeročnega proračunskega okvira in dodelitev izrazitejše analitske vloge fiskalnemu svetu bi ugodno vplivala na sistem fiskalnega upravljanja države.

(9) V zadnjih 12 mesecih se je bančni sektor še vedno soočal z istimi glavnimi izzivi, zlasti z izzivi ponovne vzpostavitve tržnih posojil prek boljših možnosti akumulacije kapitala in učinkovitejšega čiščenja portfelja. Bančno kreditiranje se od sredine leta 2013 opira predvsem na subvencionirane sheme, kar velja tudi za 40 % posojil malim in srednjim podjetjem. Kombinacija pomembnih davčnih in regulativnih obremenitev ter velik delež problematičnih posojil bankam ne zagotavlja potrebne spodbude, da bi povečale svojo običajno nesubvencionirano posojilno dejavnost. Zunanja izpostavljenost Madžarske in s tem povezana tveganja za finančno stabilnost so se precej zmanjšali zaradi nedavne pretvorbe hipotek v tuji valuti v hipoteke v lokalni valuti. Hkrati je zadolženost gospodinjstev v tuji valuti še vedno glavni razlog za visok delež slabih posojil. Večina doslej sprejetih shem pomoči v zvezi tujimi valutami ni bila usmerjena k posojilojemalcem v težavah – izjema je le shema nacionalne agencije za upravljanje sredstev v sektorju gospodinjstev – in malo verjetno je, da se bo problem slabih posojil rešil na ta način. Učinkovito čiščenje portfelja ovirata med drugim pomanjkanje uresničitev hipotek in neučinkovitost sodnih in izvensodnih postopkov reševanja. Nedavno sklenjeni dogovor z Evropsko banko za obnovo in razvoj vključuje številne zaveze vlade za reševanje izzivov v finančnem sektorju, med drugim s postopnim zmanjševanjem dajatve za banke in spoštovanjem načela predhodnega posvetovanja. Dosledno izvajanje teh ukrepov bi omogočilo vrnitev na trden in predvidljiv okvir finančne politike. V zadnjem letu je Madžarska večkrat podaljšala svoje neposredno lastništvo v bančnem sektorju. Poseganje države v bančni sektor, ki se izvaja prek okrepljenega neposrednega lastništva, bi utegnilo povzročiti znatna fiskalna tveganja, čeprav je to poseganje le začasno.

(10) V nedavnih spremembah na področju obdavčitve (uvedba novih davkov in povečanje obstoječih davkov) je zaznati vrnitev na starejši trend večanja teže sektorskih davkov od dohodkov pravnih oseb. Tako nepredvidljivost kot selektivnost teh sprememb povzročata izkrivljanje naložb v različnih sektorjih. Čeprav so bili uvedeni številni novi ukrepi, je davčna obremenitev nekaterih skupin oseb z nizkimi dohodki še vedno med najvišjimi v EU, pri čemer so posebej prizadete samske osebe. Zdi se, da bi bilo davčno obremenitev možno nadalje preusmeriti na rasti prijaznejše vire prihodkov. Različni ukrepi, sprejeti v zadnjem letu, pomagajo pri krepitvi sistemov za boj proti davčnim utajam. Po uspešnem zaključku programa povezovanja blagajn v maloprodajnih trgovinah s spletnim sistemom se zdaj za leto 2015 načrtuje razširitev programa na številne tržne storitve. Prag, nad katerim je treba predložiti podroben obračun DDV, se je znižal. Sistem elektronskega nadzora tovora v cestnem prometu je bil uveden v letu 2015, njegov glavni namen pa je zmanjšati število goljufij tipa davčni vrtiljak. Vendar je še vedno mogoče bistveno izboljšati upravno učinkovitost pobiranja davkov in zmanjšati stroške izpolnjevanja davčnih obveznosti, zlasti za mala in srednja podjetja.

(11) Na splošno so se razmere na madžarskem trgu dela v letu 2014 izboljšale, saj si je zaposlovanje v zasebnem sektorju z gospodarsko rastjo opomoglo. Še vedno ostajajo veliki izzivi glede sheme javnih del, ki je bila od leta 2011 znatno razširjena. Kaže, da je shema kot aktivna politika zaposlovanja neučinkovita in neuspešna ter bi lahko

izkrivila pravilno delovanje trga dela. Če bi bila ta sredstva uporabljena drugače, bi lahko ugodneje vplivala na madžarsko gospodarstvo. Proračunski strošek sheme se je v zadnjih štirih letih štirikratno povečal, in sicer na 0,8 % BDP, pričakovati pa je tudi, da se bo do leta 2018 podvojil, kar preprečuje uporabo virov za bistveno izboljšanje usposabljanja in storitev, potrebnih za lažje sodelovanje na odprtem trgu dela. Obstaja tveganje, da bo velik obseg javnih del povzročil znatne učinke rigidnosti trga in trajno nadomestil sistem socialnih dodatkov za nizkokvalificirane delavce. Shema ni ustrezno usklajena z drugimi ukrepi aktivne politike zaposlovanja in udeležencev ne spodbuja dovolj k vključevanju v odprti trg dela. Stopnja uspešnega izhoda iz sheme javnih del je bila v prvi polovici leta 2014 le 13,8 %, kar nakazuje, da javna dela udeležencem ne nudijo zadostne podpore pri vključevanju v trg dela. Čeprav je shema usmerjena na dolgotrajno brezposelne in nizkokvalificirane delavce, je imelo 47 % udeležencev v letu 2013 sekundarno ali terciarno izobrazbo. Obdobje upravičenosti do nadomestil za brezposelnost (tri mesece) se ni podaljšalo, tako da ne ustreza povprečnemu času (več kot eno leto), ki je iskalcem zaposlitve potreben, da najdejo zaposlitev. Izvedenih je bilo več programov za izboljšanje vključevanja Romov v trg dela in vzpostavljen je bil sistem za spremljanje. Kljub temu še vedno ni dovolj poenostavljenih in usklajenih ukrepov politike, ki bi lahko bistveno zmanjšali revščino. Kazalniki revščine kljub znamenjem trenda skromnega izboljšanja še vedno opozarjajo, da je revščina še vedno na zaskrbljujoče visoki ravni, zlasti med Romi in otroki. Še so prisotne vrzeli v ustreznosti in kritju socialne pomoči.

(12) Ovire, ki so bile v zadnjih letih uvedene za vstop na trg v sektorju storitev, niso bile odpravljene; namesto tega so bile v letu 2014 uvedene dodatne ovire, kar ovira učinkovito razporejanje gospodarskih virov, povečuje negotovost za vlagatelje in omejuje konkurenco. Nove ovire vključujejo na primer zahtevo, da se morajo vsa maloprodajna podjetja odobriti centralno. Korupcija in pomanjkanje preglednosti, ki vplivata na javno upravo, sprejemanje odločitev in javna naročila, še vedno vzbujajo skrb. Nizka stopnja konkurence pri javnih naročilih in široka uporaba neposredne oddaje naročil sta se v letu 2014 nadaljevali. Reorganizacija upravljanja javnih naročil se je začela v letu 2014, njene rezultate pa je treba pozorno spremljati. Madžarska je novembra 2014 predložila akcijski načrt za prenos novih direktiv o javnih naročilih ter spodbujanje konkurence in preglednosti. Napovedanih je bilo tudi več ukrepov za izboljšanje okvira za boj proti korupciji.

(13) Čeprav so bili izvedeni nekateri ukrepi podpore izobraževanju romskih otrok, je še vedno treba razviti sistematičen pristop za spodbujanje vključujočega rednega šolanja. Delež romskih otrok, ki obiskujejo šole ali razrede, kjer je večina učencev Romov, je še vedno visok, romski učenci pa tudi dosegajo nižjo stopnjo izobrazbe od nacionalnega povprečja. Učitelji niso usposobljeni, da bi prikrajšanim skupinam nudili dovolj podpore. Več je treba storiti za izboljšanje prehoda med različnimi oblikami in stopnjami izobraževanja ter prehoda iz izobraževanja na trg dela. Načrtovane spremembe v dodeljevanju mest v sekundarnem izobraževanju, ki jih financira država, in vse zahtevnejši sprejemni pogoji v terciarnem izobraževanju bi utegnili nadalje omejiti priložnosti za prehajanje med različnimi oblikami izobraževanja, zlasti za prikrajšane skupine. Madžarska ima v EU najvišjo stopnjo osipa v terciarnem izobraževanju, in sicer 47 %. Vlada je decembra 2014 napovedala sprejetje nacionalne strategije za terciarno izobraževanje. Strategija je med drugim namenjena zvišanju nacionalnega cilja glede terciarne izobrazbe na 34 %. Na splošno nedavni ukrepi niso bili uspešni pri izboljševanju udeležbe prikrajšanih skupin v

terciarnem izobraževanju in pri reševanju problema nedokončanja šolanja. Sedanji sistem financiranja ne zagotavlja enakosti pri dostopu.

(14) V okviru evropskega semestra je Komisija izvedla obsežno analizo ekonomske politike Madžarske in jo objavila v poročilu o državi za leto 2015. Prav tako je ocenila konvergenčni program in nacionalni program reform ter ukrepanje po priporočilih, ki jih je Madžarska prejela v prejšnjih letih. Glede na to, da je treba okrepiti splošno ekonomsko upravljanje Evropske unije z vključitvijo prispevka na ravni EU v prihodnje nacionalne odločitve, Komisija pri tem ni upoštevala le pomena teh programov za vzdržno fiskalno in socialnoekonomsko politiko na Madžarskem, ampak tudi njihovo skladnost s pravili in smernicami EU. Priporočila v okviru evropskega semestra so izražena v priporočilih iz točk 1 do 5 spodaj.

(15) Svet je ob upoštevanju te ocene preučil madžarski konvergenčni program, njegovo mnenje[8] pa je izraženo zlasti v priporočilu v točki 1 v nadaljevanju.

(16) Svet je ob upoštevanju poglobljenega pregleda, ki ga je opravila Komisija, in te ocene preučil nacionalni program reform in konvergenčni program. Njegova priporočila v skladu s členom 6 Uredbe (EU) št. 1176/2011 so izražena v priporočilih iz točk od 1 do 3 v nadaljevanju –

PRIPOROČA, da Madžarska v obdobju 2015–2016 ukrepa, tako da:

1. Doseže fiskalno prilagoditev v višini 0,5 % BDP za dosego srednjeročnega cilja v letu 2015 in 0,6 % BDP v letu 2016.

2. Sprejme ukrepe za ponovno vzpostavitev normalnih posojilnih pogojev realnemu sektorju gospodarstva in odpravi ovire za čiščenje portfelja, ki temelji na trgu. Občutno zmanjša tveganja v zvezi s pogojnimi obveznostmi, ki so povezana z velikim obsegom državnega lastništva v bančnem sektorju.

3. Zmanjša izkrivljajoče sektorske davke. Odpravi neupravičene ovire za vstop v storitveni sektor, vključno s sektorjem maloprodaje. Zmanjša davčni primež za osebe z nizkimi dohodki, med drugim s preusmeritvijo obdavčenja na področja, ki manj izkrivljajo rast. Nadaljuje boj proti davčnim utajam, zmanjša stroške izpolnjevanja davčnih obveznosti in izboljša učinkovitost pobiranja davkov. Okrepi strukture v javnem naročanju, ki spodbujajo konkurenco in preglednost, ter še izboljša okvir za boj proti korupciji.

4. Preusmeri proračunska sredstva, dodeljena za program javnih del, k ukrepom aktivnega zaposlovanja za spodbujanje vključevanja na trg delovne sile ter izboljša ustreznost in kritje socialne pomoči in nadomestil za brezposelnost.

5. Poveča udeležbo prikrajšanih skupin, zlasti Romov, v vključujočem večinskem izobraževanju in izboljša podporo tem skupinam s specifičnim usposabljanjem učiteljev. Okrepi ukrepe za lažji prehod med različnimi stopnjami izobrazbe in na trg dela ter izboljša poučevanje osnovnih kompetenc.

[8] V skladu s členom 9(2) Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97.

V Bruslju,

Za Svet
Predsednik