

DOPORUČENÍ RADY

ze dne 11. července 2017

k národnímu programu reforem Maďarska na rok 2017 a stanovisko Rady ke konvergenčnímu programu Maďarska z roku 2017

(2017/C 261/16)

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 doporučení Evropské komise,

s ohledem na usnesení Evropského parlamentu,

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 16. listopadu 2016 přijala Komise roční analýzu růstu, jež zahájila evropský semestr koordinace hospodářských politik pro rok 2017. Priority této roční analýzy růstu potvrdila Evropská rada ve dnech 9. – 10. března 2017. Dne 16. listopadu 2016 přijala Komise na základě nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1176/2011⁽²⁾ zprávu mechanismu varování, ve které není Maďarsko uvedeno mezi členskými státy, u nichž bude proveden hloubkový přezkum.
- (2) Dne 22. února 2017 byla zveřejněna zpráva o Maďarsku pro rok 2017. V této zprávě byl posouzen pokrok, kterého Maďarsko dosáhlo v plnění jemu určených doporučení přijatých Radou dne 12. července 2016, v přijímání opatření v návaznosti na doporučení přijatá v předchozích letech a v plnění národních cílů v rámci strategie Evropa 2020.
- (3) Dne 2. května 2017 předložilo Maďarsko svůj národní program reforem na rok 2017 a svůj konvergenční program z roku 2017. Vzhledem k jejich provázanosti byly oba programy posuzovány současně.
- (4) Relevantní doporučení pro jednotlivé země byla zohledněna při programování evropských strukturálních a investičních fondů (dále jen „ESI fondy“) na období 2014–2020. V souladu s článkem 23 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013⁽³⁾ může Komise členský stát požádat, aby svou dohodu o partnerství a příslušné programy přezkoumal a navrhl změny, je-li to nezbytné, aby se podpořilo provádění příslušných doporučení Rady. Podrobnosti o tom, jak bude Komise uvedené ustanovení používat, byly uvedeny v pokynech k uplatňování opatření propojujících účinnost ESI fondů s řádnou správou ekonomických záležitostí.

⁽¹⁾ Úř. věst. L 209, 2.8.1997, s. 1.

⁽²⁾ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1176/2011 ze dne 16. listopadu 2011 o prevenci a nápravě makroekonomické nerovnováhy (Úř. věst. L 306, 23.11.2011, s. 25).

⁽³⁾ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013 o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 (Úř. věst. L 347, 20.12.2013, s. 320).

- (5) Na Maďarsko se v současné době vztahuje preventivní složka Paktu o stabilitě a růstu a pravidlo pro zadlužení. Ve svém konvergenčním programu z roku 2017 vláda plánuje zhoršení celkového schodku z 1,8 % v roce 2016 na 2,4 % v letech 2017 i 2018 a následně postupné zlepšování na 1,2 % HDP do roku 2021. Plánuje se, že střednědobý rozpočtový cíl – strukturální schodek ve výši 1,7 % HDP do roku 2016 a revidovaný na 1,5 % HDP od roku 2017 – bude do roku 2020 splněn. Avšak na základě přepočteného ⁽¹⁾ strukturálního salda by střednědobého rozpočtového cíle v programovém výhledu dosaženo nebylo. Podle konvergenčního programu se očekává, že poměr veřejného dluhu k HDP bude postupně klesat až na téměř 61 % do konce roku 2021. Makroekonomický scénář, z něhož tyto rozpočtové projekce vycházejí, je příznivý, což představuje riziko pro plnění cílových hodnot schodku.
- (6) Konvergenční program z roku 2017 uvádí, že rozpočtové důsledky mimořádného přílivu uprchlíků a bezpečnostních opatření jsou v letech 2016 a 2017 značné, a náležitě dokládá rozsah a povahu těchto dodatečných rozpočtových nákladů. Podle Komise činily v roce 2015 způsobilé dodatečné výdaje související s mimořádným přílivem uprchlíků 0,04 % HDP a v roce 2016 dodatečné způsobilé výdaje související s mimořádným přílivem uprchlíků nejsou žádné. Způsobilé dodatečné výdaje týkající se bezpečnostních opatření činily v roce 2016 0,04 % HDP. V roce 2017 se neočekává další nárůst výdajů v důsledku mimořádného přílivu uprchlíků, avšak dodatečné rozpočtové dopady opatření souvisejících s bezpečností se v současné době odhadují na 0,14 % HDP. Ustanovení uvedená v čl. 5 odst. 1 a čl. 6 odst. 3 nařízení (ES) č. 1466/97 umožňují zohlednění těchto dodatečných výdajů, protože příliv uprchlíků a závažnost teroristické hrozby představují mimořádné události, jejich dopad na veřejné finance v Maďarsku je značný a udržitelnost by povolením dočasné odchylky od postupu korekce k dosažení střednědobého rozpočtového cíle nebyla ohrožena. Požadovaná korekce směrem k dosažení střednědobého rozpočtového cíle pro rok 2016 proto byla s ohledem na dodatečné náklady na zajištění bezpečnosti snížena. Ve vztahu k roku 2017 bude konečné posouzení, včetně způsobilých částek, provedeno na jaře 2018 na základě zjištěných údajů, které poskytnou maďarské orgány.
- (7) Rada dne 12. července 2016 Maďarsku doporučila, aby za účelem dosažení střednědobého rozpočtového cíle v roce 2017 dosáhlo v roce 2017 roční fiskální korekce ve výši 0,6 % HDP. Na základě prognózy Komise z jara 2017 existuje v roce 2017 riziko výrazného odchýlení od tohoto požadavku.
- (8) S ohledem na jeho fiskální situaci a zejména na míru zadlužení se očekává, že v roce 2018 provede Maďarsko další korekci s cílem dosáhnout svého střednědobého rozpočtového cíle, jímž je strukturální schodek ve výši 1,5 % HDP. Podle společně dohodnuté korekční matice v rámci Paktu o stabilitě a růstu se tato korekce promítá do požadavku, aby nominální míra růstu čistých primárních výdajů sektoru vládních institucí ⁽²⁾ v roce 2018 nepřesáhla 2,8 %. To by odpovídalo strukturální korekci ve výši 1,0 % HDP. Při nezměněné politice existuje riziko výrazného odchýlení od uvedeného požadavku v roce 2018. Předpokládá se zároveň, že Maďarsko v letech 2017 a 2018 dodrží pravidlo pro zadlužení. Celkově se Rada domnívá, že pro dodržení ustanovení Paktu o stabilitě a růstu budou v roce 2017 nezbytná další opatření. Podle nařízení (ES) č. 1466/97 by se však při posuzování rozpočtových plánů a výsledků měla zohledňovat vyrovnanost rozpočtu členského státu s ohledem na cyklické podmínky. Jak připomíná sdělení Komise, které doprovází tato doporučení pro jednotlivé země, bude třeba, aby posouzení rozpočtových výsledků za rok 2018 zohledňovalo řádně cíl dosažení orientace fiskální politiky, která přispěje jak k posílení probíhajícího oživení, tak k zajištění udržitelnosti veřejných financí Maďarska. V této souvislosti Rada konstatuje, že Komise má zejména s ohledem na cyklickou situaci v Maďarsku v úmyslu provést celkové posouzení v souladu s nařízením (ES) č. 1466/97.
- (9) Konkurenceschopnost a potenciál růstu Maďarska jsou omezovány nízkou úrovní soukromých investic a nízkou produktivitou. Faktory, které mají nepříznivý dopad na podnikatelské prostředí a podnikové investice, souvisejí zejména s nedostatky v institucionálním výkonu a řízení. Jednou z největších překážek podnikání v Maďarsku jsou spolu s nedostatečným zapojením zúčastněných stran a tvorbou politiky nedostatečně založené na faktech časté

⁽¹⁾ Strukturální saldo přepočítává Komise na základě informací obsažených v konvergenčním programu podle společně dohodnuté metodiky.

⁽²⁾ Čisté veřejné výdaje tvoří celkové vládní výdaje s vyloučením výdajů na úroky, výdaje na programy Unie, které jsou v celé výši pokryté z fondů EU, a nediskreční změny výdajů na podporu v nezaměstnanosti. Maďarskem financovaná tvorba hrubého fixního kapitálu je rozložena do čtyřletého období. Zohledněna jsou diskreční opatření na straně příjmů nebo zvýšení příjmů povinné na základě zákona; jednorázová opatření na straně příjmů i na straně výdajů jsou kompenzována.

změny v regulačním a daňovém prostředí. Regulační překážky v oblasti služeb mají také tendenci omezovat dynamiku trhu a bránit investicím. Restriktivní předpisy, zejména v maloobchodním sektoru, omezují hospodářskou soutěž v odvětví služeb a negativně ovlivňují podnikatelské prostředí.

- (10) Celkový poměr daní k HDP zůstává v Maďarsku mnohem vyšší, než je tomu v zemích ve stejném regionu, a problémy daňového systému přetrvávají. V roce 2017 vláda snížila příspěvky zaměstnavatelů na sociální zabezpečení o 5 procentních bodů a na rok 2018 se plánuje snížení o další 2 procentní body. Toto opatření výrazně snížilo daňové zatížení osob s nízkými příjmy, které však i tak zůstává vysoké. To platí zejména pro osoby s nízkými příjmy, které nemají děti, kde toto zatížení patří i nadále k jedněm z nejvyšších v Unii. Daňový systém je stále složitý. Přestože odvětvové daně, z nichž některé mají stále velmi rušivé účinky, vykazují od roku 2013 klesající tendenci, nadále spíše komplikují daňový systém a oslabují důvěru investorů. Složitost a nejistota daňového systému spolu s vysokými náklady na dodržování předpisů a administrativní zátěží i nadále negativně ovlivňují důvěru investorů v Maďarsku.
- (11) Nedostatky v institucionální výkonnosti mají nepříznivý dopad na podnikatelské prostředí a snižují růstový potenciál hospodářství. Navzdory nedávnému zlepšení situace a novele zákona o zadávání veřejných zakázek je především pokrok při posilování transparentnosti a hospodářské soutěže v oblasti zadávání veřejných zakázek stále omezený. Současná strategie v oblasti elektronického zadávání veřejných zakázek tvoří solidní základ pro zvýšení transparentnosti, ale její provádění a dopad na účinnost a transparentnost je nutné sledovat. Riziko korupce zůstává vysoké, což má negativní dopad na podnikatelské prostředí, a opatření přijatá k řešení tohoto problému mají výrazné nedostatky. Maďarsko se rovněž potýká se zpožděním v provádění své strategie elektronického zadávání veřejných zakázek. To zpomaluje včasné zavedení elektronického zadávání veřejných zakázek v Maďarsku, které je naprosto zásadní pro posílení transparentnosti a zvýšení hospodářské soutěže.
- (12) Situace v odvětví služeb, včetně maloobchodního sektoru, v Maďarsku zůstává obzvláště problematická. V uplynulém roce vláda nadále intervenovala na trzích, které byly dříve otevřeny hospodářské soutěži, a přijala přísnější požadavky pro služby osobní dopravy provozované nezávislými dispečerskými středisky. Vláda nepodnikla žádný zásadní krok ke zjednodušení právního prostředí v odvětví služeb, zejména pokud jde o maloobchodní sektor, veřejné služby pro nakládání s odpady, vydávání a distribuci učebnic nebo mobilní platební systémy. V odvětví maloobchodu chybí jasná pravidla pro udělování povolení k otevření nové prodejny větší než 400 m². Kromě toho panuje v tomto odvětví nedostatečná transparentnost a předvídatelnost. Regulační překážky, které jsou ve službách, včetně maloobchodního sektoru, nadále přítomny, omezují dynamiku trhu a brání investicím a zároveň vytváří nejistotu pro investory, zejména ty mezinárodní.
- (13) Klíčové pro podporu konkurenceschopnosti a potenciálního růstu Maďarska ve střednědobém horizontu jsou strukturální reformy na podporu investic do lidského kapitálu, zejména v oblasti vzdělávání a zdravotní péče, a další zlepšení fungování trhu práce. Pro dosažení růstu více podporujícího začlenění bude rovněž zásadní, aby se zvýšila sociální spravedlnost.
- (14) Výkonnost v oblasti poskytování základních dovedností je v mezinárodním měřítku i nadále slabá. Výsledky průzkumu v rámci Programu OECD pro mezinárodní hodnocení žáků (PISA) z roku 2015 odhalily výrazně se zhoršující výsledky a vliv socioekonomického zázemí žáků na výsledky vzdělávání je jedním z nejvyšších v Unii. To, o jaký druh školy se jedná, má na výsledky vzdělávání významný vliv. Snížení počtu vyučovacích hodin u přírodovědných předmětů na odborných gymnáziích od roku 2016 pravděpodobně zvýší zpoždění Maďarska v oblasti přírodovědných dovedností. Podíl osob předčasně opouštějících vzdělávací systém v posledních 5 letech stagnuje a zůstává obzvláště vysoký u romského obyvatelstva. Rozdělení znevýhodněných žáků mezi školy je nerovnoměrné a romské děti stále více docházejí do škol a tříd s romskou většinou. Jsou zavedena opatření na podporu odborného vzdělávání učitelů, předškolního vzdělávání a zlepšení studijních výsledků a k boji proti předčasnému ukončení školní docházky u Romů. I když byly podniknuty kroky k řešení segregace, tyto kroky nejsou dostatečně komplexní a systémové, aby řešily příslušný problém. Rostoucí poptávce po vysoce kvalifikované pracovní síle neodpovídá dostatečně velká skupina zájemců o terciární vzdělávání a patřičná míra dokončení studia. Novela zákona o vysokoškolském vzdělávání přijatá v roce 2017 může situaci dále zhoršit.
- (15) Trh práce se v posledních letech vyvíjel příznivě a nezaměstnanost se vrátila na úroveň před krizí. Zaměstnanost dosáhla historicky nejvyšší úrovně díky vytváření pracovních míst v soukromém sektoru a programu veřejných prací, který stále představuje největší počin aktivní politiky na trhu práce v Maďarsku a kterého se účastní více než 200 000 účastníků. V posledních letech byla přijata řada opatření k usnadnění přechodu z programu na primární trh

práce. Program však dosud není dostatečně zacílený a jeho účinnost, pokud jde o opětovné začleňování účastníků do otevřeného trhu práce, je i nadále omezená. Některá odvětví se zároveň potýkají s rostoucím nedostatkem pracovních sil. Posilují se další nástroje aktivní politiky na trhu práce, částečně s podporou finančních prostředků Unie, ale je zapotřebí dalšího úsilí, aby se přechod na primární trh práce usnadnil účinným způsobem. Systém pro profilování nezaměstnaných je funkční, ale zatím není plně efektivní. Rozdíly v zaměstnanosti mužů a žen se v posledních letech zvýšily a vliv rodičovství na zaměstnanost žen patří k nejvyšším v Unii. Účast na trhu práce je ovlivněna poměrně slabými výsledky v oblasti péče o zdraví a nerovnou dostupností zdravotní péče. Zapojení sociálních partnerů do tvorby politiky je omezené.

- (16) Některé ukazatele chudoby poklesly zpět na úroveň před krizí, ale zůstávají nad unijním průměrem. Úroveň chudoby u dětí a Romů je i nadále obzvláště vysoká, i když klesá. Významná část Romů majících zaměstnání pracuje v programu veřejných prací. Jejich účinné zapojení do otevřeného trhu práce je dosud nadále omezené.
- (17) Přiměřenost a rozsah sociální pomoci a dávek v nezaměstnanosti jsou omezené. Doba poskytování dávek v nezaměstnanosti (3 měsíce) je stále nejnižší v Unii a je kratší než průměrná doba potřebná k tomu, aby si osoba hledající zaměstnání našla práci. Reforma sociální pomoci z roku 2015 zjednodušila systém dávek, ale podle všeho nezaručila jednotnou a minimálně přiměřenou životní úroveň pro ty, kteří potřebují pomoc. Pokud jde o dávky spravované obcemi, existuje velký prostor pro samostatné uvážení s ohledem na kritéria způsobilosti a výši nároků, což vytváří nejistotu pro příjemce. Minimální příjmová dávka je i nadále zmrazená na nízké úrovni, ale maďarské orgány plánují úroveň cílených peněžitých dávek v nadcházejících letech postupně zvyšovat. Již v roce 2017 se tři takové dávky mírně zvýšily. Další cílená opatření by pomohla zmírnit materiální deprivaci nejvíce znevýhodněných skupin, zejména dětí a Romů.
- (18) V kontextu evropského semestru 2017 provedla Komise komplexní analýzu hospodářské politiky Maďarska, kterou zveřejnila ve své zprávě o Maďarsku pro rok 2017. Posoudila také konvergenční program z roku 2017 a národní program reformy na rok 2017, jakož i opatření přijatá v návaznosti na doporučení, která byla Maďarsku adresována v předchozích letech. Vzala v úvahu nejen význam těchto opatření pro udržitelnou fiskální a sociálně-ekonomickou politiku v Maďarsku, ale také jejich soulad s pravidly a pokyny Unie, neboť celkovou správu ekonomických záležitostí v Unii je třeba posílit tím, že do rozhodování členských států v budoucnu budou zahrnuty vstupy na úrovni Unie.
- (19) Na základě tohoto posouzení přezkoumala Rada konvergenční program z roku 2017, přičemž její stanovisko ⁽¹⁾ je promítnuto zejména do níže uvedeného doporučení č. 1,

DOPORUČUJE Maďarsku v období 2017 a 2018:

1. Vyvinout v roce 2018 významné fiskální úsilí v souladu s požadavky preventivní složky Paktu o stabilitě a růstu, s přihlédnutím k nutnosti posílit probíhající oživení a zajistit udržitelnost veřejných financí Maďarska.
2. Dokončit snížení daňového zatížení osob s nízkými příjmy a zjednodušit daňovou strukturu, zejména tím, že se sníží odvětvové daně s nejvíce rušivým účinkem. Posílit transparentnost a hospodářskou soutěž při zadávání veřejných zakázek tím, že se uplatní komplexní a účinný systém elektronického zadávání veřejných zakázek, a posílit protikorupční rámec. Posílit předvídatelnost právního rámce, transparentnost a hospodářskou soutěž, zejména v odvětví služeb a konkrétně v maloobchodním sektoru.
3. Program veřejných prací lépe zaměřit na osoby, které jsou trhu práce vzdáleny nejvíce, a zajistit účinnou podporu uchazečům o zaměstnání, aby se jim usnadnil přechod na trh práce, a to i posílením aktivních politik na trhu práce. Přijmout opatření ke zlepšení výsledků vzdělávání a zvýšit účast znevýhodněných skupin, zejména Romů, ve všeobecném inkluzivním vzdělávání. Zlepšit přiměřenost a rozsah sociální pomoci a trvání poskytování dávek v nezaměstnanosti.

V Bruselu dne 11. července 2017.

Za Radu

předseda

T. TÖNISTE

⁽¹⁾ Podle čl. 9 odst. 2 nařízení (ES) č. 1466/97.