



COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 18.5.2016
COM(2016) 337 final

Recomandare de

RECOMANDARE A CONSILIULUI

privind Programul național de reformă al Ungariei pentru 2016

**și care include un aviz al Consiliului privind Programul de convergență al Ungariei
pentru 2016**

Recomandare de

RECOMANDARE A CONSILIULUI

privind Programul național de reformă al Ungariei pentru 2016

și care include un aviz al Consiliului privind Programul de convergență al Ungariei pentru 2016

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 economice¹, în special articolul 9 alineatul (2),

având în vedere recomandarea Comisiei Europene²,

având în vedere rezoluțiile Parlamentului European³,

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 data de 26 noiembrie 2015, Comisia a adoptat analiza anuală a creșterii⁴, care marchează începutul semestrului european de coordonare a politicilor economice pentru 2016. Prioritățile analizei anuale a creșterii au fost aprobate de Consiliul European din 17-18 martie 2016. La data de 26 noiembrie 2015, Comisia a adoptat, în baza Regulamentului (UE) nr. 1176/2011, Raportul privind mecanismul de alertă⁵, în care a identificat Ungaria ca fiind unul dintre statele membre pentru care urma să se efectueze un bilanț aprofundat.
- (2) Raportul de țară privind Ungaria pentru 2016⁶ a fost publicat la data de 26 februarie 2016. Acesta a evaluat progresele realizate de Ungaria în ceea ce privește punerea în aplicare a recomandărilor specifice fiecărei țări adoptate de Consiliu la data de

¹ JO L 209, 2.8.1997, p. 1.

² COM(2016) 337 final.

³ P8_TA(2016)0058, P8_TA(2016)0059 și P8_TA(2016)0060.

⁴ COM(2015) 690 final.

⁵ COM(2015) 691 final.

⁶ SWD(2016) 85 final.

14 iulie 2015 și cele realizate în direcția îndeplinirii obiectivelor naționale din cadrul Strategiei Europa 2020. De asemenea, acesta a inclus un bilanț aprofundat, efectuat în temeiul articolului 5 din Regulamentul (UE) nr. 1176/2011. La data de 8 martie 2016, Comisia a prezentat rezultatele bilanțului aprofundat⁷. În urma analizei sale, Comisia concluzionează că Ungaria nu se confruntă cu dezechilibre macroeconomice. În special, în pofida faptului că nevoile de refinanțare a datoriei externe mari și ponderea creditelor neperformante rămân un motiv de preocupare, riscurile legate de datoria externă și internă au fost reduse.

- (3) La data de 29 aprilie 2016, Ungaria și-a prezentat Programul național de reformă pentru 2016 și Programul de convergență pentru 2016. Pentru a se ține seama de legăturile dintre cele două programe, acestea au fost evaluate în același timp.
- (4) Recomandările specifice fiecărei țări relevante au fost abordate în cadrul programării fondurilor structurale și de investiții europene pentru perioada 2014-2020. Astfel cum se prevede la articolul 23 din Regulamentul (UE) nr. 1303/2013, dacă acest lucru este necesar pentru a sprijini punerea în aplicare a recomandărilor relevante ale Consiliului, Comisia poate solicita unui stat membru să își revizuiască acordul de parteneriat și programele relevante și să propună modificări la acestea. Comisia a furnizat detalii suplimentare referitoare la modul în care va utiliza această dispoziție în Orientările privind aplicarea măsurilor de corelare între eficacitatea fondurilor structurale și de investiții europene și buna guvernare economică⁸.
- (5) Programul de convergență arată că impactul bugetar al afluxului excepțional de refugiați este semnificativ și un addendum din data de 6 mai prezintă dovezi corespunzătoare privind amploarea și natura acestor costuri bugetare suplimentare. Conform evaluării Comisiei, cheltuielile suplimentare eligibile s-au ridicat la 0,04 % din PIB în 2015 și în prezent nu se preconizează alte costuri incrementale în 2016. Dispozițiile de la articolul 5 alineatul (1) și articolul 6 alineatul (3) din Regulamentul (CE) nr. 1466/97 permit luarea în calcul a acestor cheltuieli suplimentare întrucât afluxul de refugiați este un eveniment excepțional, impactul acestuia asupra finanțelor publice din Ungaria este semnificativ, iar sustenabilitatea nu ar fi compromisă prin permiterea unei devieri temporare de la traiectoria de ajustare care vizează obiectivul bugetar pe termen mediu. Prin urmare, ajustarea necesară în vederea atingerii obiectivului bugetar pe termen mediu pentru 2015 a fost redusă pentru a se lua în calcul aceste costuri. În primăvara lui 2017 se va efectua o evaluare finală privind anul 2016, inclusiv în ceea ce privește sumele eligibile, pe baza datelor observate puse la dispoziție de autoritățile maghiare.
- (6) În prezent, Ungaria se încadrează în componenta preventivă a Pactului de stabilitate și de creștere și face obiectul regulii privind datoria. În cadrul Programului său de convergență pentru 2016, guvernul își propune creșterea deficitului global la 2,4 % din PIB până în 2017 și apoi scăderea treptată a acestuia la 1,2 % până în 2020. Guvernul își propune o îmbunătățire treptată a soldului structural în vederea atingerii obiectivului său bugetar pe termen mediu revizuit - un deficit de 1,5 % din PIB în termeni structurali - până în 2019. Cu toate acestea, deficitul structural recalculat⁹ ar rămâne mai ridicat decât obiectivul bugetar pe termen mediu. Conform Programului

⁷ COM(2016) 95 final.

⁸ COM(2014) 494 final.

⁹ Soldul structural, astfel cum a fost recalculat de Comisie pe baza informațiilor din Programul de convergență, urmând metodologia stabilită de comun acord.

de convergență, se estimează că ponderea datoriei publice în PIB va scădea treptat de la 75,3 % în 2015 la sub 67 % în 2020. Scenariul macroeconomic care stă la baza acestor proiecții bugetare este în general plauzibil până în 2017, devenind din ce în ce mai favorabil pentru perioada ulterioară. Nu s-au oferit suficiente detalii privind măsurile necesare pentru sprijinirea atingerii ȋntelilor de deficit planificate pentru 2017 și anii următori, în special pentru perioada ulterioară anului 2017. Pe baza previziunilor Comisiei din primăvara anului 2016, există un risc ridicat de deviere semnificativă de la ajustarea necesară în 2016, precum și, dacă politicile rămân neschimbate, în anii 2016 și 2017 luați împreună. În același timp, se preconizează că Ungaria va îndeplini criteriul de referință privind reducerea datoriei în 2016 și în 2017. Pe baza evaluării sale a Programului de convergență și ținând seama de previziunile Comisiei din primăvara anului 2016, Consiliul consideră că există riscul ca Ungaria să nu respecte dispozițiile Pactului de stabilitate și de creștere. Prin urmare, în ambii ani vor fi necesare măsuri suplimentare pentru asigurarea conformității.

- (7) Dezechilibrele financiare interne au fost reduse, iar sistemul bancar a devenit mai puțin vulnerabil, însă există în continuare provocări. S-au înregistrat progrese considerabile în ceea ce privește reducerea datoriei sectorului privat, anterior denominată în principal în valută. Creditele acordate gospodăriilor au dat semne de redresare, însă nu a avut loc încă un reviriment al împrumuturilor acordate întreprinderilor. Profitabilitatea sectorului bancar a început să se redreseze, favorizată de îmbunătățirea mediului economic și de o moderare a politicilor anterioare privind taxele impuse băncilor. Totuși, băncile rămân precaute în activitatea lor de creditare, deși acestea sunt bine capitalizate și dispun de lichidități. Principala provocare pe care băncile nu au depășit-o încă este reducerea ponderii în continuare ridicate a creditelor neperformante care împiedică noile împrumuturi și exercită presiuni pe profituri. Riscurile de datorie contingentă legate de majorarea participațiilor statului în sectorul bancar sunt în continuare ridicate.
- (8) În pofida recentelor îmbunătățiri considerabile înregistrate în domeniul politicilor fiscale și al administrației fiscale, faptul că Ungaria se bazează pe taxe sectoriale rămâne un obstacol potențial în calea investițiilor. Modul selectiv în care sunt concepute aceste taxe generează distorsiuni între sectoare. Deși mai multe alte taxe sectoriale rămân în vigoare, taxele impuse instituțiilor de credit au fost reduse în mod semnificativ, iar ratele progresive ale taxei de inspecție alimentară au fost abrogate. Sarcina fiscală asupra costului forței de muncă este încă ridicată pentru persoanele cu venituri reduse, în special pentru cele fără copii, ceea ce poate avea un impact negativ asupra capacității acestora de inserție profesională și poate, de asemenea, să împiedice investițiile. S-au luat măsuri de reducere a sarcinii fiscale asupra costului forței de muncă (inclusiv o reducere cu un punct procentual a ratei uniforme de impozitare din impozitul pe venitul persoanelor fizice și o majorare a prestațiilor familiale pentru lucrătorii cu doi copii). Cu toate acestea, măsurile nu sunt suficient de bine direcționate pentru a avea un efect semnificativ în cazul persoanelor cu venituri reduse. Există un potențial de transferare a sarcinii fiscale dinspre forța de muncă înspre alte niveluri la care s-ar denatura mai puțin creșterea. S-au luat o serie de măsuri pentru a îmbunătăți conformitatea și pentru a reduce costurile aferente asigurării conformității, deși costurile legate de respectarea normelor fiscale rămân ridicate. În pofida progreselor înregistrate în ultimii ani, Ungaria se confruntă în continuare cu provocări în ceea ce privește eficiența colectării impozitelor. Guvernul maghiar a anunțat o reformă instituțională majoră, care urmează să fie lansată în 2016 și care vizează eficiența administrației fiscale.

- (9) S-au înregistrat progrese limitate în ceea ce privește promovarea concurenței și a transparenței în domeniul achizițiilor publice (de exemplu, prin adoptarea noii legi privind achizițiile publice, a cărei conformitate cu legislația UE nu a fost încă evaluată), însă modificările imprevizibile în materie de reglementare și sarcina administrativă afectează afacerile și investițiile private. Numărul ridicat de proceduri negociate fără publicare și atribuirea contractelor cu o singură ofertă arată că nivelul scăzut al concurenței în domeniul achizițiilor publice persistă. Nu s-a elaborat încă o strategie cuprinzătoare în domeniul achizițiilor publice electronice care să vizeze îmbunătățirea eficienței și a transparenței, iar riscul de corupție rămâne ridicat. Ar trebui să se aducă modificări noului Program de acțiune național anticorupție (PNA) aferent perioadei 2015-2018 pentru ca acesta să fie mai eficace în prevenirea corupției în cadrul instituțiilor publice și în aplicarea de sancțiuni disuasive. Guvernul nu și-a reînnoit angajamentul anterior de a revizui legea din 2013 privind denunțatorii, care nu conține dispoziții menite să le asigure acestora o protecție corespunzătoare împotriva represaliilor. Planurile PNA de revizuire a sistemului declarațiilor de avere sunt lipsite de ambiție și noile modificări legislative adoptate în 2015 au introdus o serie de noi restricții privind accesul publicului la informații. Guvernul a luat măsuri în vederea reducerii sarcinii administrative, însă reglementările restrictive ale Ungariei în sectoarele serviciilor și mediul de reglementare volatil rămân motive de preocupare pentru întreprinderi și, astfel, generează un climat de incertitudine pentru investitori. Restricțiile operaționale și în materie de stabilire din sectorul comerțului cu amănuntul constituie bariere semnificative în ceea ce privește intrarea pe piață și extinderea. Adaosurile din sectorul comerțului cu amănuntul din Ungaria se află pe locul al treilea în UE și au crescut constant în ultimii zece ani, în timp ce indicatorul privind eficiența alocativă este printre cei mai scăzuți din UE.
- (10) Evoluțiile recente de pe piața forței de muncă din Ungaria sunt favorabile, rata șomajului scăzând la nivelurile din perioada anterioară crizei. Crearea de locuri de muncă în sectorul privat se relansează, dar programul de lucrări publice a contribuit, de asemenea, la reducerea șomajului. Programul este principala politică activă în domeniul pieței forței de muncă din Ungaria. Costul său bugetar a atins o cifră de peste patru ori mai mare în ultimii cinci ani. Cu toate acestea, programul nu pare a fi suficient pentru a îmbunătăți reintegrarea participanților pe piața deschisă a forței de muncă. În prima jumătate a anului 2015, rata persoanelor care au ieșit cu succes din acest program, ocupând un loc de muncă obișnuit, a fost de 13,1 %, dar se estimează că aproximativ 60 % dintre participanții care au plecat în perioada respectivă s-au reîntors în program în termen de 180 de zile. Acest fapt generează riscul semnificativ de blocare a participanților în cadrul programului, în special în cazul lucrătorilor slab calificați și al persoanelor din regiuni defavorizate. Deși programul vizează șomerii de lungă durată, persoanele slab calificate și șomerii care locuiesc în zone defavorizate, 47 % dintre participanții din 2015 aveau studii secundare sau terțiare. Proporția șomerilor care participă la lucrări publice este, de asemenea, importantă în regiunile în care piețele forței de muncă înregistrează rezultate bune. Este probabil ca recenta reformă a serviciului public de ocupare a forței de muncă să diminueze gradul de eficacitate al acestuia. Complexitatea administrativă a acordurilor de gestionare - în prezent, responsabilitatea în ceea ce privește serviciul public de ocupare a forței de muncă este repartizată între patru ministere - poate afecta în mod semnificativ direcționarea eficace și orientarea sporită către rezultate. Durata maximă a prestațiilor de șomaj (trei luni) este cea mai scăzută din UE și este în mod semnificativ mai scurtă decât timpul mediu necesar pentru a găsi un loc de muncă.

Indicatorii sărăciei înregistrează îmbunătățiri, însă rămân ridicați, mai ales în rândul celor mai defavorizați, în special romii și copiii. Caracterul adecvat al asistenței sociale și nivelul de acoperire al acestora reprezintă în continuare o provocare și reformele recente ar putea restricționa și mai mult condițiile de acces la o serie de prestații.

- (11) În cadrul Programului OCDE din 2012 privind evaluarea internațională a elevilor (PISA), performanța medie a elevilor din Ungaria în ceea ce privește competențele de bază a fost sub media UE, iar procentul celor cu rezultate slabe a crescut între 2009 și 2012. Influența exercitată de mediul socioeconomic și de locul unde este situată școala asupra performanței educaționale este una dintre cele mai puternice din UE. Caracterul selectiv al sistemului de învățământ adâncește decalajele de performanță dintre elevii din diferitele tipuri de școli, iar aceste decalaje se accentuează cu timpul. Lipsa unui acces egal la un învățământ general de calitate este acută în special în cazul romilor. Cu excepția educației copiilor preșcolari, în cazul căreia s-au înregistrat îmbunătățiri semnificative în ultimii ani, există în continuare decalaje mari între ratele de absolvire ale romilor și cele ale altor etnii la toate nivelurile de învățământ, și anume în învățământul primar, secundar și terțiar. Rata părăsirii timpurii a școlii rămâne ridicată în rândul romilor. Ungaria a introdus o serie de măsuri menite să combată mai eficient rezultatele școlare slabe. Totuși, detalii importante privind punerea în aplicare a acestor măsuri nu sunt disponibile, astfel încât este dificil să se evalueze impactul lor potențial. Nu s-a elaborat încă o abordare sistematică de promovare a unui învățământ general favorabil incluziunii. Planul anunțat de punere în aplicare a strategiei de combatere a părăsirii timpurii a școlii nu a fost încă publicat. Tranziția între diferitele forme și etape ale educației rămâne dificilă și reformele recente din învățământul profesional ar putea împiedica în continuare tranzițiile.
- (12) 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 2016. De asemenea, Comisia 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 guvernanta economică globală a Uniunii Europene prin oferirea unei contribuții la nivelul UE în cadrul deciziilor naționale viitoare. Recomandările formulate în cadrul semestrului european se reflectă în recomandările 1-3 de mai jos.
- (13) În lumina acestei evaluări, Consiliul a examinat Programul de convergență, iar avizul său¹⁰ se reflectă îndeosebi în recomandarea 1 de mai jos,

RECOMANDĂ ca, în perioada 2016-2017, Ungaria să întreprindă acțiuni astfel încât:

1. Având în vedere riscul ridicat de deviere semnificativă, să realizeze o ajustare bugetară anuală de 0,3 % din PIB în vederea atingerii obiectivului bugetar pe termen mediu în 2016 și de 0,6 % din PIB în 2017, cu excepția cazului în care obiectivul bugetar pe termen mediu este respectat cu un efort mai redus, luând măsurile structurale necesare.

¹⁰

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

2. Să reducă în continuare taxele sectoriale și să reducă sarcina fiscală suportată de persoanele cu venituri reduse. Să consolideze transparența și concurența în domeniul achizițiilor publice prin intermediul achizițiilor publice electronice, al publicării într-o mai mare măsură a procedurilor de ofertare și al îmbunătățirii în continuare a cadrului anticorupție. Să amelioreze cadrul de reglementare în sectorul serviciilor și în cel al comerțului cu amănuntul prin eliminarea reglementărilor restrictive și prin asigurarea predictibilității.
3. Să faciliteze tranziția de la programul de lucrări publice la piața primară a forței de muncă și să consolideze alte politici active în domeniul pieței forței de muncă. Să amelioreze caracterul adecvat al asistenței sociale și al prestațiilor de șomaj, precum și nivelul de acoperire al acestora. Să ia măsuri de îmbunătățire a rezultatelor educaționale și să crească participarea grupurilor defavorizate, în special a romilor, la un învățământ general favorabil incluziunii.

Adoptată la Bruxelles,

*Pentru Consiliu,
Președintele*