

RECOMANDAREA CONSILIULUI

din 11 iulie 2017

privind Programul național de reformă al Ungariei pentru 2017 și care include un aviz al Consiliului privind Programul de convergență al Ungariei pentru 2017

(2017/C 261/16)

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 recomandarea Comisiei Europene,

având în vedere rezoluțiile Parlamentului European,

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 pentru politică economică,

întrucât:

- (1) La 16 noiembrie 2016, Comisia a adoptat analiza anuală a creșterii, care marchează începutul semestrului european pentru coordonarea politicilor economice pentru 2017. Prioritățile analizei anuale a creșterii au fost aprobate de Consiliul European din 9-10 martie 2017. La 16 noiembrie 2016, în baza Regulamentului (UE) nr. 1176/2011 al Parlamentului European și al Consiliului ⁽²⁾, Comisia a adoptat Raportul privind mecanismul de alertă, în care nu a identificat Ungaria ca fiind unul dintre statele membre pentru care ar urma să se efectueze un bilanț aprofundat.
- (2) Raportul de țară al Ungariei din 2017 a fost publicat la 22 februarie 2017. Acesta a evaluat progresele realizate de Ungaria în ceea ce privește punerea în aplicare a recomandărilor specifice fiecărei țări adoptate de Consiliu la 12 iulie 2016, măsurile adoptate pentru a da curs recomandărilor specifice fiecărei țări din anii anteriori, precum și progresele realizate de Ungaria în direcția îndeplinirii obiectivelor naționale din cadrul Strategiei Europa 2020.
- (3) La 2 mai 2017, Ungaria și-a prezentat Programul național de reformă pentru 2017 și Programul de convergență pentru 2017. Pentru a se ține seama de legăturile dintre cele două programe, acestea au fost evaluate în același timp.
- (4) Recomandările relevante specifice fiecărei țări au fost abordate în cadrul programării fondurilor structurale și de investiții europene („fondurile ESI”) aferente perioadei 2014-2020. Astfel cum se prevede la articolul 23 din Regulamentul (UE) nr. 1303/2013 al Parlamentului European și al Consiliului ⁽³⁾, în cazul în care 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 respectiva dispoziție în orientările cu privire la aplicarea măsurilor de corelare între eficacitatea fondurilor ESI și buna guvernanță economică.

⁽¹⁾ JO L 209, 2.8.1997, p. 1.

⁽²⁾ Regulamentul (UE) nr. 1176/2011 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 noiembrie 2011 privind prevenirea și corectarea dezechilibrelor macroeconomice (JO L 306, 23.11.2011, p. 25).

⁽³⁾ Regulamentul (UE) nr. 1303/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013 de stabilire a unor dispoziții comune privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune, Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime, precum și de stabilire a unor dispoziții generale privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1083/2006 al Consiliului (JO L 347, 20.12.2013, p. 320).

- (5) 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 2017, guvernul preconizează o deteriorare a deficitului global de la 1,8 % în 2016, la 2,4 % atât în 2017, cât și în 2018, precum și o îmbunătățire treptată în anii următori până la 1,2 % din PIB până în 2021. Se preconizează respectarea până în 2020 a obiectivului bugetar pe termen mediu – un deficit structural de 1,7 % din PIB până în 2016, revizuit la 1,5 % din PIB începând din 2017. Cu toate acestea, pe baza soldului structural recalculat ⁽¹⁾, obiectivul bugetar pe termen mediu nu ar fi îndeplinit pe durata perioadei acoperite de program. Conform Programului de convergență, se estimează că ponderea datoriei publice în PIB va scădea treptat la aproximativ 61 % până la sfârșitul anului 2021. Scenariul macroeconomic care stă la baza acestor proiecții bugetare este favorabil, ceea ce prezintă riscuri legate de punerea în aplicare a obiectivelor privind deficitul.
- (6) Din Programul de convergență pentru 2017 reiese că impactul bugetar al aflului excepțional de refugiați și al măsurilor legate de securitate în 2016 și 2017 este semnificativ, prezentându-se dovezi convingătoare privind amploarea și natura acestor costuri bugetare suplimentare. Potrivit Comisiei, cheltuielile suplimentare eligibile s-au ridicat, în 2015, la 0,04 % din PIB pentru aflulul excepțional de refugiați și nu există nicio cheltuială eligibilă suplimentară în ceea ce privește fluxurile de refugiați în 2016. Cheltuielile suplimentare eligibile privind măsurile legate de securitate s-au ridicat la 0,04 % din PIB în 2016. În 2017, nu se așteaptă nicio altă majorare a cheltuielilor legate de aflulul excepțional de refugiați, în timp ce impactul bugetar suplimentar al măsurilor legate de securitate este estimat în prezent la 0,14 % din PIB. Dispozițiile articolului 5 alineatul (1) și ale articolului 6 alineatul (3) din Regulamentul (CE) nr. 1466/97 acoperă aceste cheltuieli suplimentare, aflulul de refugiați și gravitatea amenințării teroriste constituind evenimente neobișnuite, al căror impact asupra finanțelor publice ale Ungariei este important, iar sustenabilitatea finanțelor publice nu ar fi compromisă în cazul unei abateri temporare de la traiectoria de ajustare stabilită pentru atingerea obiectivului bugetar pe termen mediu. Prin urmare, pentru a se ține seama de costurile suplimentare legate de securitate, a fost redusă ajustarea necesară în vederea atingerii obiectivului bugetar pe termen mediu pentru 2016. În ceea ce privește anul 2017, o evaluare finală, care va include și sumele eligibile, va fi realizată în primăvara anului 2018 pe baza datelor observate care vor fi furnizate de autoritățile maghiare.
- (7) La 12 iulie 2016, Consiliul a recomandat Ungariei să realizeze o ajustare bugetară anuală de 0,6 % din PIB în vederea atingerii obiectivului bugetar pe termen mediu în 2017. Conform previziunilor Comisiei din primăvara anului 2017, există riscul ca în 2017 să apară o abatere semnificativă de la acest obiectiv.
- (8) Având în vedere situația sa fiscală, în special nivelul datoriei, se așteaptă ca în 2018 Ungaria să efectueze ajustări în continuare în vederea atingerii obiectivului său bugetar pe termen mediu, care prevede un deficit structural de 1,5 % din PIB. În conformitate cu matricea de ajustare stabilită de comun acord în temeiul Pactului de stabilitate și de creștere, ajustarea respectivă se traduce printr-o cerință de rată nominală de creștere a cheltuielilor publice primare nete ⁽²⁾ care să nu depășească 2,8 % în 2018. Aceasta ar corespunde unei ajustări structurale de 1,0 % din PIB. Dacă se mențin politicile actuale, există riscul ca în 2018 să se înregistreze o abatere vizibilă de la această cerință. În același timp, se preconizează că Ungaria va îndeplini regula privind datoria în 2017 și în 2018. În ansamblu, Consiliul este de părere că vor fi necesare măsuri suplimentare începând cu 2017 pentru a se asigura respectarea dispozițiilor Pactului de stabilitate și de creștere. Cu toate acestea, astfel cum se prevede în Regulamentul (CE) nr. 1466/97, evaluarea planurilor și rezultatelor bugetare ar trebui să țină seama de echilibrul bugetar al statului membru având în vedere condițiile ciclice. Astfel cum s-a reamintit în comunicarea Comisiei care însoțește aceste recomandări specifice fiecărei țări, evaluarea rezultatelor bugetare pentru 2018 va trebui să ia în considerare în mod corespunzător obiectivul de a atinge o orientare fiscală care să contribuie atât la consolidarea redresării în curs, cât și la asigurarea sustenabilității finanțelor publice ale Ungariei. În acest context, Consiliul ia act de intenția Comisiei de a efectua o evaluare globală, în conformitate cu Regulamentul (CE) nr. 1466/97, în special ținând seama de situația ciclică a Ungariei.
- (9) Competitivitatea și potențialul de creștere al Ungariei sunt încetinite de nivelul scăzut al investițiilor private și de productivitatea scăzută. Factorii care afectează în mod negativ mediul de afaceri și investițiile întreprinderilor sunt legați mai ales de deficiențele în ceea ce privește performanța instituțională și guvernanta. Schimbările frecvente în cadrul de reglementare și cel fiscal sunt unul dintre cele mai mari obstacole în calea desfășurării de activități economice în Ungaria, nivelul de implicare a părților interesate și al elaborării de politici bazate pe date concrete

⁽¹⁾ Soldul structural, astfel cum a fost recalculat de Comisie pe baza informațiilor din Programul de convergență, urmând metodologia stabilită de comun acord.

⁽²⁾ Cheltuielile publice nete cuprind cheltuielile publice totale, mai puțin cheltuielile cu dobânzile, cheltuielile cu programele Uniunii care sunt acoperite integral din fondurile Uniunii și modificările nediscționare ale cheltuielilor cu indemnizațiile de șomaj. Formarea brută de capital fix finanțată la nivel național este repartizată de-a lungul unei perioade de 4 ani. Sunt luate în calcul și măsurile discționare privind veniturile sau creșterile veniturilor impuse prin lege. Orice măsură cu caracter excepțional, fie pe partea de venituri, fie pe partea de cheltuieli, va fi compensată.

fiind insuficient. Barierele de reglementare din sectorul serviciilor au, de asemenea, tendința de a limita dinamica pieței și de a împiedica investițiile. Reglementările restrictive, inclusiv în sectorul comerțului cu amănuntul, limitează concurența în sectorul serviciilor și au un efect negativ asupra climatului de afaceri.

- (10) În Ungaria, ponderea totală a taxelor și a impozitelor în PIB rămâne cu mult peste cele din regiune și există în continuare o serie de provocări în sistemul fiscal. Guvernul a redus contribuțiile angajatorilor la asigurările sociale cu 5 puncte procentuale în 2017 și este planificată o reducere suplimentară de 2 puncte procentuale pentru 2018. Măsura a redus în mod semnificativ sarcina fiscală suportată de persoanele cu venituri reduse, însă aceasta se menține la un nivel ridicat. Acest lucru este valabil în special pentru persoanele cu venituri reduse fără copii, în cazul acestora sarcina fiscală fiind în continuare printre cele mai ridicate din Uniune. Sistemul fiscal rămâne complex. În pofida unei tendințe descendente începând din 2013, taxele sectoriale – dintre care unele au încă un puternic efect de denaturare – au în continuare tendința de a complica sistemul fiscal și de a reduce încrederea investitorilor. Complexitatea și incertitudinea sistemului fiscal, asociate cu un nivel ridicat al costurilor de asigurare a conformității și al sarcinilor administrative, continuă să aibă un efect negativ asupra încrederii investitorilor în Ungaria.
- (11) Deficiențele în ceea ce privește performanța instituțională afectează climatul de afaceri și reduc potențialul de creștere al economiei. În special, în pofida unor îmbunătățiri recente și a modificării legii privind achizițiile publice, progresele înregistrate cu privire la consolidarea transparenței și a concurenței în domeniul achizițiilor publice sunt încă limitate. Actuala strategie în domeniul achizițiilor publice electronice reprezintă o bază solidă pentru creșterea transparenței, însă este necesară monitorizarea punerii în aplicare și a impactului acesteia asupra eficienței și transparenței. Riscurile de corupție rămân ridicate, afectând în mod negativ climatul de afaceri, și există diferențe semnificative în ceea ce privește măsurile luate pentru a aborda această problemă. Ungaria se confruntă, de asemenea, cu întârzieri privind punerea în aplicare a strategiei sale în materie de achiziții publice electronice. Acest lucru împiedică introducerea în timp util a achizițiilor publice electronice în Ungaria, care este esențială pentru consolidarea transparenței și creșterea concurenței.
- (12) Situația în sectorul serviciilor, inclusiv în cel al comerțului cu amănuntul, este în continuare deosebit de dificilă în Ungaria. Pe parcursul anului trecut, guvernul a continuat să intervină pe piețe deschise anterior concurenței și a adoptat cerințe mai stricte privind serviciile de transport de călători operate de către centrele de dispecerat independente. Guvernul nu a luat nicio măsură importantă pentru a simplifica mediul de reglementare în sectorul serviciilor, în special în cele privind comerțul cu amănuntul, serviciile publice de gestionare a deșeurilor, publicarea și distribuția manualelor școlare și sistemele de plată mobile. În sectorul comerțului cu amănuntul, lipsesc orientări clare cu privire la acordarea autorizației de a deschide noi magazine cu o suprafață mai mare de 400 m². Aceasta contribuie la o mai mare lipsă de transparență și predictibilitate în cadrul sectorului. Persistența barierelor de reglementare în sectorul serviciilor, inclusiv în cel al comerțului cu amănuntul, limitează dinamica pieței și împiedică investițiile, generând totodată incertitudini pentru investitori, în special pentru cei internaționali.
- (13) Pentru a sprijini competitivitatea și potențialul de creștere al Ungariei pe termen mediu, este esențială realizarea unor reforme structurale pentru promovarea investițiilor în capitalul uman, în special în educație și sănătate, precum și pentru îmbunătățirea în continuare a funcționării pieței muncii. Îmbunătățirea echității sociale va fi, de asemenea, esențială pentru realizarea unei creșteri mai favorabile incluziunii.
- (14) Performanța în ceea ce privește asigurarea competențelor de bază rămâne scăzută conform standardelor internaționale. Sondajul Programului privind evaluarea internațională a elevilor (PISA) al OCDE din 2015 privind sistemele de învățământ a arătat o înrăutățire semnificativă a performanțelor școlare și faptul că impactul exercitat de mediul socioeconomic al elevilor asupra rezultatelor educaționale este unul dintre cele mai ridicate din Uniune. Impactul pe care tipul școlilor îl are asupra rezultatelor în materie de educație este semnificativ. Se preconizează că reducerea numărului orelor de predare la disciplinele științifice în cadrul școlilor medii profesionale începând cu 2016 va amplifica întârzierile acumulate în Ungaria cu privire la competențele științifice. Proportia persoanelor care au părăsit timpuriu școala a stagnat în ultimii 5 ani și rămâne deosebit de ridicată în rândul populației romă. Repartizarea elevilor defavorizați între școli este inegală, iar copiii romi frecventează din ce în ce mai mult școli și clase în care majoritatea elevilor sunt romi. Au fost instituite măsuri de sprijinire a formării profesorilor, a învățământului preșcolar și a performanțelor școlare, precum și de combatere a părăsirii timpurii a școlii în rândul romilor. Deși au fost adoptate măsuri în vederea abordării segregării, acestea nu sunt suficient de cuprinzătoare și de sistematice pentru abordarea problemei. Cererea din ce în ce mai mare de forță de muncă înalt calificată nu este însoțită de un număr suficient de mare de candidați pentru învățământul superior și de rate de absolvire adecvate. Modificarea Legii privind învățământul superior, adoptată în 2017, ar putea face ca situația să se deterioreze și mai mult.
- (15) Piața forței de muncă a evoluat favorabil în ultimii ani, rata șomajului revenind la nivelul de dinainte de criză. Ocuparea forței de muncă a atins niveluri record datorită creării de locuri de muncă în sectorul privat și a programului de lucrări publice, care este în continuare politica activă în domeniul pieței forței de muncă de cea mai mare amploare în Ungaria, cu peste 200 000 de participanți. În ultimii ani, a fost adoptată o serie de măsuri pentru a facilita tranziția de la acest program la piața primară a forței de muncă. Cu toate acestea, programul nu este încă

suficient de bine orientat și eficacitatea acestuia în ceea ce privește reintegrarea participanților pe piața deschisă a forței de muncă continuă să fie limitată. În același timp, unele sectoare se confruntă cu o penurie tot mai mare a forței de muncă. Sunt în curs de consolidare alte politici active în domeniul pieței forței de muncă, parțial cu sprijinul fondurilor Uniunii, însă sunt necesare eforturi suplimentare pentru a facilita tranzițiile eficiente către piața primară a forței de muncă. Sistemul de stabilire a profilurilor șomerilor este operațional, însă nu încă pe deplin eficace. Diferențele de gen în ocuparea forței de muncă au crescut în ultimii ani, impactul faptului de a avea copii asupra ocupării forței de muncă în rândul femeilor fiind unul dintre cele mai ridicate din Uniune. Rata de participare la forța de muncă este afectată de situația relativ precară în materie de sănătate și de inegalitatea accesului la asistență medicală. Participarea partenerilor sociali în procesul de elaborare a politicilor este limitată.

- (16) Unii indicatori ai sărăciei au revenit la nivelurile de dinainte de criză, însă rămân peste media Uniunii. Nivelul de sărăcie în rândul copiilor și al romilor rămâne deosebit de ridicat, deși este în scădere. O mare parte a romilor care sunt încadrați profesional lucrează în cadrul programului de lucrări publice. Integrarea efectivă a acestora pe piața deschisă a forței de muncă rămâne limitată până în prezent.
- (17) Caracterul adecvat al asistenței sociale și al prestațiilor de șomaj, precum și nivelul de acoperire al acestora sunt limitate. Durata prestațiilor de șomaj rămâne în continuare cea mai scăzută din Uniune, de doar trei luni, fiind mai mică decât timpul mediu necesar de care are nevoie un șomer pentru a găsi un loc de muncă. Reforma sistemului de asistență socială din 2015 a raționalizat sistemul de beneficii sociale, însă nu pare să fi garantat instituirea unui nivel de trai uniform și corespunzător minim pentru persoanele aflate în dificultate. În ceea ce privește beneficiile administrate de autoritățile locale, există un grad ridicat de putere discreționară în ceea ce privește criteriile de eligibilitate și nivelul drepturilor, ceea ce creează incertitudini pentru beneficiari. Venitul minim garantat rămâne neschimbat și la un nivel scăzut, însă autoritățile maghiare intenționează să crească treptat nivelul prestațiilor în numerar specifice în următorii ani. Deja în 2017, trei dintre aceste prestații au fost ușor majorate. Luarea unor măsuri specifice suplimentare ar contribui la scăderea nivelului de deprivare materială a grupurilor celor mai defavorizate, în special copiii și populația romă.
- (18) În contextul semestrului european 2017, Comisia a efectuat o analiză cuprinzătoare a politicii economice a Ungariei, pe care a publicat-o în raportul de țară pentru 2017. De asemenea, Comisia a evaluat Programul de convergență pentru 2017 și Programul național de reformă pentru 2017, precum și măsurile luate ca urmare a recomandărilor adresate Ungariei în anii precedenți. Având în vedere necesitatea consolidării guvernantei economice globale a Uniunii prin oferirea unei contribuții la nivelul Uniunii la deciziile naționale viitoare, Comisia a ținut seama nu numai de relevanța acestor programe pentru o politică bugetară și socioeconomică sustenabilă în Ungaria, ci și de conformitatea lor cu normele și orientările Uniunii.
- (19) Consiliul a examinat Programul de convergență pentru 2017 prin prisma acestei evaluări, iar avizul său ⁽¹⁾ se reflectă îndeosebi în recomandarea 1 de mai jos,

RECOMANDĂ ca, în perioada 2017-2018, Ungaria să întreprindă acțiuni astfel încât:

1. Să depună un efort fiscal-bugetar notabil în 2018, în conformitate cu cerințele componentei preventive a Pactului de stabilitate și de creștere, ținând cont de necesitatea de a consolida redresarea în curs și de a asigura sustenabilitatea finanțelor publice ale Ungariei.
2. Să finalizeze reducerea sarcinii fiscale suportate de persoanele cu venituri reduse și să simplifice structura fiscală, în special prin reducerea taxelor sectoriale cu cel mai puternic efect de denaturare. Să consolideze transparența și concurența în domeniul achizițiilor publice, prin punerea în aplicare a unui sistem electronic de achiziții publice cuprinzător și eficient, și să consolideze cadrul de combatere a corupției. Să consolideze predictibilitatea, transparența și concurența în materie de reglementare, în special în sectorul serviciilor, mai ales în cel al comerțului cu amănuntul.
3. Să orienteze mai bine programul de lucrări publice pentru a include persoanele cele mai îndepărtate de piața muncii și să ofere un sprijin eficace persoanelor aflate în căutarea unui loc de muncă, pentru a facilita tranzițiile către piața forței de muncă, inclusiv prin consolidarea politicilor active în domeniul pieței forței de muncă. Să ia măsuri de îmbunătățire a rezultatelor în materie de educație și să sporească participarea grupurilor defavorizate, în special a romilor, la un învățământ general favorabil incluziunii. Să amelioreze caracterul adecvat al asistenței sociale și al prestațiilor de șomaj, precum și nivelul de acoperire și durata acestora.

Adoptată la Bruxelles, 11 iulie 2017.

Pentru Consiliu

Președintele

T. TÖNISTE

⁽¹⁾ În temeiul articolului 9 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 1466/97.