

PRIPOROČILO SVETA

z dne 11. julija 2017

v zvezi z nacionalnim programom reform Madžarske za leto 2017 in mnenje Sveta o konvergenčnem programu Madžarske za leto 2017

(2017/C 261/16)

SVET EVROPSKE UNIJE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije ter 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⁾ in zlasti člena 9(2) Uredbe,

ob upoštevanju priporočila Evropske komisije,

ob upoštevanju resolucij Evropskega parlamenta,

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) Komisija je 16. novembra 2016 sprejela letni pregled rasti, ki zaznamuje začetek evropskega semestra za usklajevanje ekonomskih politik za leto 2017. Evropski svet je na zasedanju 9. in 10. marca 2017 potrdil prednostne naloge iz letnega pregleda rasti. Komisija je 16. novembra 2016 na podlagi Uredbe (EU) št. 1176/2011 Evropskega parlamenta in Sveta⁽²⁾ sprejela poročilo o mehanizmu opozarjanja, v katerem Madžarske ni opredelila kot ene od držav članic, za katere bo opravljen poglobljen pregled.
- (2) Poročilo o državi za Madžarsko za leto 2017 je bilo objavljeno 22. februarja 2017. V njem so bili ocenjeni napredek Madžarske pri izvajanju priporočil za posamezne države, ki jih je Svet sprejel 12. julija 2016, nadaljnje ukrepanje po priporočilih za posamezne države, sprejetih v prejšnjih letih, in napredek pri doseganju njenih nacionalnih ciljev iz strategije Evropa 2020.
- (3) Madžarska je 2. maja 2017 predložila nacionalni program reform za leto 2017 in konvergenčni program za leto 2017. Programa sta bila ocenjena istočasno, da bi se upoštevala njuna medsebojna povezanost.
- (4) Ustrezna priporočila za posamezne države so bila obravnavana pri načrtovanju programov evropskih strukturnih in investicijskih skladov (skladi ESI) za obdobje 2014–2020. Člen 23 Uredbe (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta⁽³⁾ določa, da lahko Komisija od države članice zahteva, da pregleda svoj partnerski sporazum in ustrezne programe ter predlaga njihove spremembe, kadar je to potrebno za podporo izvajanju ustreznih priporočil Sveta. Komisija je dodatne podrobnosti o tem, kako bo uporabila to določbo, zagotovila v smernicah o uporabi ukrepov za povezovanje uspešnosti skladov ESI z dobrim gospodarskim upravljanjem.

⁽¹⁾ UL L 209, 2.8.1997, str. 1.

⁽²⁾ Uredba (EU) št. 1176/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. novembra 2011 o preprečevanju in odpravljanju makroekonomskih neravnotežij (UL L 306, 23.11.2011, str. 25).

⁽³⁾ Uredba (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o skupnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu, Evropskem kmetijskem skladu za razvoj podeželja in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo, o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo ter o razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 (UL L 347, 20.12.2013, str. 320).

- (5) Za Madžarsko trenutno veljata preventivni del Pakta za stabilnost in rast ter pravilo glede dolga. Vlada v konvergenčnem programu za leto 2017 načrtuje, da se bo nominalni primanjkljaj poslabšal z 1,8 % BDP leta 2016 na 2,4 % BDP v letih 2017 in 2018 ter se zatem postopno izboljševal in do leta 2021 dosegel 1,2 % BDP. Srednjeročni proračunski cilj, tj. strukturni primanjkljaj v višini 1,7 % BDP do leta 2016, ki je bil z letom 2017 revidiran na 1,5 % BDP, naj bi bil dosežen do leta 2020. Vendar na podlagi preračunanega ⁽¹⁾ strukturnega salda srednjeročni proračunski cilj ne bo dosežen v obdobju, ki ga zajema program. V skladu s konvergenčnim programom naj bi se dolg sektorja država kot odstotek BDP postopno zniževal in do konca leta 2021 dosegel blizu 61 %. Makroekonomske scenarij, na katerem temeljijo te proračunske projekcije, je ugoden, kar pomeni tveganja za izvajanje ciljev glede primanjkljaja.
- (6) Konvergenčni program za leto 2017 kaže, da je učinek izrednega pritoka beguncev in varnostnih ukrepov na proračun v letih 2016 in 2017 znaten, ter vsebuje ustrezne podatke o obsegu in naravi teh dodatnih proračunskih stroškov. Po mnenju Komisije so upravičeni dodatni odhodki v letu 2015 znašali 0,04 % BDP za izreden pritek beguncev, v letu 2016 pa v zvezi s tem ni dodatnih upravičenih odhodkov. Upravičeni dodatni odhodki za varnostne ukrepe so znašali 0,04 % BDP v letu 2016. V letu 2017 ni pričakovati nadaljnega povečanja odhodkov zaradi izjemnega pritoka beguncev, dodatni proračunski vpliv varnostnih ukrepov pa je trenutno ocenjen na 0,14 % BDP. Določbe členov 5(1) in 6(3) Uredbe (ES) št. 1466/97 upoštevajo te dodatne odhodke, saj sta pritek beguncev in resnost teroristične grožnje izredna dogodka, njun vpliv na madžarske javne finance je znaten in vzdržnost ne bo ogrožena, če se dovoli začasen odklon od prilagoditvene poti za dosego srednjeročnega proračunskega cilja. Zato je bila ob upoštevanju dodatnih, z varnostjo povezanih stroškov zahtevana prilagoditev za približevanje srednjeročnemu cilju za leto 2016 znižana. Za leto 2017 bo končna ocena, tudi glede upravičenih zneskov, opravljena spomladi 2018, in sicer na podlagi zabeleženih podatkov, ki jih bodo predložili madžarski organi.
- (7) Svet je 12. julija 2016 Madžarski priporočil, naj v letu 2017 doseže letno fiskalno prilagoditev v višini 0,6 % BDP, da bi se približala srednjeročnemu proračunskemu cilju. Na podlagi pomladanske napovedi Komisije iz leta 2017 obstaja tveganje znatnega odklona od te zahteve v letu 2017.
- (8) V letu 2018 naj bi se Madžarska glede na svoj fiskalni položaj in zlasti raven dolga z dodatno prilagoditvijo približala ustreznemu srednjeročnemu proračunskemu cilju, tj. strukturnemu primanjkljaju v višini 1,5 % BDP. V skladu s skupno dogovorjeno prilagoditveno matriko v okviru Pakta za stabilnost in rast ta prilagoditev pomeni zahtevo po nominalni stopnji rasti neto primarnih javnofinančnih odhodkov ⁽²⁾, ki v letu 2018 ne presega 2,8 %. To bi ustrezalo strukturni prilagoditvi v višini 1,0 % BDP. Ob nespremenjenih politikah obstaja v letu 2018 tveganje znatnega odklona od te zahteve. Hkrati naj bi Madžarska v letih 2017 in 2018 izpolnjevala pravilo glede dolga. Svet na splošno meni, da bodo z letom 2017 potrebni dodatni ukrepi, da bi Madžarska izpolnjevala določbe Pakta za stabilnost in rast. Vendar bi bilo treba v skladu z Uredbo (ES) št. 1466/97 pri oceni proračunskih načrtov in rezultatov upoštevati proračunski saldo države članice glede na ciklične pogoje. Kot je navedeno v sporočilu Komisije, priloženem tem priporočilom za posamezne države, bo treba pri oceni proračunskih rezultatov za leto 2018 ustrezno upoštevati cilj glede fiskalne naravnosti, ki prispeva tako k okrepitvi trenutnega okrevanja kot tudi k zagotavljanju vzdržnosti javnih financ Madžarske. Pri tem Svet ugotavlja, da namerava Komisija izvesti splošno oceno v skladu z Uredbo (ES) št. 1466/97, zlasti glede na ciklično situacijo na Madžarskem.
- (9) Konkurenčnost in potencialno rast Madžarske zavirata nizka stopnja zasebnih naložb in nizka produktivnost. Dejavniki, ki negativno vplivajo na poslovno okolje in na naložbe podjetij, so povezani predvsem s slabostmi v institucionalni uspešnosti in institucionalnem upravljanju. Pogoste spremembe regulativnega in davčnega okolja so ena največjih ovir za poslovanje na Madžarskem, obenem pa ni zadostnega sodelovanja deležnikov in z dokazi

⁽¹⁾ Strukturni saldo, kot ga je preračunala Komisija na podlagi informacij iz konvergenčnega programa z uporabo skupno dogovorjene metodologije.

⁽²⁾ Neto javnofinančne odhodke sestavljajo vsi javnofinančni odhodki brez odhodkov za obresti, odhodkov za programe Unije, v celoti izravnanih s prihodki iz skladov Unije, in nediskrecijskih sprememb pri odhodkih za nadomestila za brezposelnost. Nacionalno financirane bruto investicije v osnovna sredstva so zglajene na obdobje štirih let. Diskrecijski ukrepi na strani prihodkov ali zakonsko določena povečanja prihodkov so vračunani. Enkratni ukrepi na strani prihodkov in na strani odhodkov so pobotani.

podprtega oblikovanja politik. Prav tako regulativne ovire v storitvenem sektorju običajno omejujejo tržno dinamiko in zavirajo naložbe. Omejevalni predpisi, tudi na področju maloprodaje, omejujejo konkurenco v storitvenem sektorju in negativno vplivajo na poslovno okolje.

- (10) Skupni delež davkov v BDP ostaja na Madžarskem precej nad tovrstnimi deleži v primerljivih državah v regiji in v davčnem sistemu so še vedno prisotni izzivi. Vlada je v letu 2017 znižala prispevke delodajalcev za socialno varnost za 5 odstotnih točk, za leto 2018 pa se načrtuje znižanje za dodatni 2 odstotni točki. S tem ukrepom se je občutno zmanjšal davčni primež za osebe z nizkimi dohodki, ki pa je kljub temu še vedno visok; zlasti davčni primež za gospodinjstva z nizkimi dohodki in brez otrok je še vedno med najvišjimi v Uniji. Davčni sistem je še vedno zapleten. Sektorski davki, med katerimi so nekateri še vedno zelo izkrivljajoči, kljub padajočemu trendu od leta 2013 še naprej prispevajo k zapletenosti davčnega sistema in slabijo zaupanje vlagateljev. Kompleksnost in negotovost, ki sta značilni za davčni sistem, v povezavi z visokimi stroški izpolnjevanja davčnih obveznosti in upravnimi bremenami še naprej negativno vplivajo na zaupanje vlagateljev na Madžarskem.
- (11) Slabosti v institucionalni uspešnosti negativno vplivajo na poslovno okolje in zmanjšujejo potencial za gospodarsko rast. Zlasti na področju javnih naročil je kljub nedavnim izboljšavam in spremembi zakona o javnem naročanju napredek pri krepitvi preglednosti in konkurence še vedno omejen. Veljavna strategija za e-javno naročanje tvori trdno podlago za večjo preglednost, vendar pa bi bilo treba spremljati njeno izvajanje ter njen vpliv na učinkovitost in preglednost. Tveganja korupcije so še naprej velika in negativno vplivajo na poslovno ozračje, med sprejetimi ukrepi za obravnavo tega vprašanja pa obstajajo opazne vrzeli. Madžarska se poleg tega srečuje z zamudami pri izvajanju svoje strategije za e-javno naročanje. Zaradi tega je uvajanje e-javnega naročanja na Madžarskem, ki je ključno za boljšo preglednost in večjo konkurenco, upočasnjeno.
- (12) Razmere v madžarskem storitvenem sektorju, tudi v maloprodaji, so še vedno velik izziv. Vlada je v preteklem letu še naprej intervenirala na trgih, ki so bili pred tem odprti za konkurenco, ter sprejela strožje zahteve za storitve prevoza potnikov, ki jih upravljajo neodvisni dispečerski centri. Vlada ni sprejela pomembnejših ukrepov za sprostitev regulativnega okolja v sektorju storitev, zlasti kar zadeva maloprodajo, javne službe ravnanja s komunalnimi odpadki, izdajo in distribucijo učbenikov ter sisteme za mobilno plačevanje. V maloprodajnem sektorju še niso bile sprejete jasne smernice v zvezi z izdajo dovoljenj za odprtje novih trgovin s površino, večjo od 400 m², kar dodatno zmanjšuje preglednost in predvidljivost v tem sektorju. Neodpravljene regulativne ovire v storitvenem sektorju, vključno z maloprodajnim, omejujejo tržno dinamiko in zavirajo naložbe, obenem pa ustvarjajo negotovost za vlagatelje, zlasti za mednarodne vlagatelje.
- (13) Srednjeročno bodo za podpiranje konkurenčnosti in potencialne rasti na Madžarskem ključnega pomena strukturne reforme za spodbujanje naložb v človeški kapital, še posebej v izobraževanju in zdravstvu, ter nadaljnje izboljšave v delovanju trga dela. Krepitev socialne pravičnosti bo prav tako bistvenega pomena za doseganje bolj vključujoče rasti.
- (14) Uspešnost izobraževalnih ustanov pri zagotavljanju osnovnih znanj je po mednarodnih standardih še vedno šibka. Raziskava na področju izobraževalnih sistemov, izvedena leta 2015 v okviru Programa mednarodne primerjave dosežkov učencev (PISA) pod okriljem OECD, je pokazala znatno poslabšanje rezultatov, vpliv socialno-ekonomskega ozadja učencev na rezultate izobraževanja pa je med največjimi v Uniji. Vpliv vrste izobraževalne ustanove na rezultate izobraževanja je precejšen. Od leta 2016 se je zmanjšalo število ur poučevanja naravoslovnih predmetov v poklicnih gimnazijah, zaradi česar bo Madžarska v naravoslovnih znanjih verjetno še bolj zaostajala. Delež mladih, ki zgodaj opustijo šolanje, je v zadnjih petih letih stagniral in je med romskimi učenci še naprej posebej visok. Porazdelitev prikrajsanih učencev med šolami je neenakomerna, romski otroci pa vse pogosteje obiskujejo šole in razrede, v katerih prevladujejo romski učenci. Sprejeti so bili ukrepi za podporo usposabljanju učiteljev, vzgoji in izobraževanju v zgodnjem otroštvu ter obravnavanju slabih učnih rezultatov, pa tudi za reševanje problematike zgodnjega opuščanja šolanja med Romi. Čeprav so bili sprejeti ukrepi za odpravo segregacije, niso dovolj celoviti in sistematični za obravnavanje tega izziva. Naraščajoče povpraševanje po visoko usposobljeni delovni sili se ne ujema z zadostnim številom vpisanih v programe terciarnega izobraževanja in ustreznimi stopnjami dokončanja študija. Zaradi leta 2017 sprejete spremembe zakona o visokem šolstvu se lahko razmere še poslabšajo.
- (15) Trg dela se je v zadnjih letih razvijal pozitivno in stopnja brezposelnosti se je vrnila na raven pred krizo. Zaposlenost je dosegla do zdaj najvišjo raven po zaslugi novih delovnih mest v zasebnem sektorju in programa javnih del, ki je z več kot 200 000 udeleženci še vedno vodilna aktivna politika zaposlovanja na Madžarskem. V zadnjih letih je bila sprejeta vrsta ukrepov za olajšanje prehoda iz programa javnih del na primarni trg dela. Vendar pa ta program še

vedno ni dovolj ciljno usmerjen in njegova učinkovitost pri ponovnem vključevanju udeležencev na odprti trg dela je še naprej omejena. Obenem se nekateri sektorji vse bolj srečujejo s pomanjkanjem delovne sile. Krepijo se tudi druge aktivne politike zaposlovanja, deloma ob podpori sredstev Unije, vendar so potrebna nadaljnja prizadevanja za učinkovito olajšanje prehoda na primarni trg dela. Sistem za profiliranje brezposelnih je operativen, vendar še ni povsem učinkovit. Vrzeli v zaposlenosti med moškimi in ženskami so se v zadnjih letih povečale in vpliv starševstva na stopnjo zaposlenosti žensk je med največjimi v Uniji. Na udeležbo na trgu dela negativno vplivajo razmeroma šibki rezultati na področju zdravja in neenak dostop do zdravstvenega varstva. Sodelovanje socialnih partnerjev pri oblikovanju politik je omejeno.

- (16) Nekateri kazalniki revščine so se vrnili nazaj na raven pred krizo, vendar so še vedno nad povprečjem Unije. Revščina med otroci in Romi se zmanjšuje, a je še vedno izredno velika. Velik del Romov z zaposlitvijo je vključenih v program javnih del. Njihovo uspešno vključevanje na odprti trg dela za zdaj ostaja omejeno.
- (17) Pokritost s socialnimi pomočmi in nadomestili za brezposelnost ter njihova zadostnost sta omejeni. Obdobje prejemanja nadomestila za brezposelnost je še vedno med najkrajšimi v Uniji, in sicer je omejeno na tri mesece, kar je manj, kot v povprečju potrebujejo iskanci zaposlitve, da najdejo delo. Z reformo socialne pomoči, ki je bila izvedena leta 2015, je bil racionaliziran sistem prejemkov in nadomestil, vendar se zdi, da reforma ni zagotovila enotnega in zadostnega minimalnega življenjskega standarda za socialno ogrožene. Kar zadeva socialne ugodnosti, ki jih dodeljujejo občine, imajo te pri merilih za upravičenost in ravni pravic visoko stopnjo diskrecije, kar povzroča negotovost za upravičence. Denarna socialna pomoč je še vedno zamrznjena na nizki ravni, vendar pa madžarski nacionalni organi načrtujejo postopno zvišanje ravni ciljnih denarnih prejemkov v prihodnjih letih. Že leta 2017 so se trije od teh prejemkov rahlo povečali. Dodatni ciljno usmerjeni ukrepi bi pripomogli k zmanjšanju materialnega pomanjkanja med najbolj prikrajšanimi skupinami, zlasti med otroki in Romi.
- (18) V okviru evropskega semestra 2017 je Komisija izvedla izčrpno analizo ekonomske politike Madžarske in jo objavila v poročilu o državi za leto 2017. Prav tako je ocenila konvergenčni program za leto 2017 in nacionalni program reform za leto 2017 ter ukrepanje po priporočilih, ki jih je Madžarska prejela v prejšnjih letih. Glede na to, da je treba okrepiti splošno ekonomsko upravljanje Unije z vključitvijo prispevka Unije 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 Unije.
- (19) Svet je ob upoštevanju te ocene preučil konvergenčni program za leto 2017, njegovo mnenje ⁽¹⁾ pa je izraženo zlasti v priporočilu 1 –

PRIPOROČA, da Madžarska v letih 2017 in 2018 ukrepa tako, da:

1. Nadaljuje z znatnim fiskalnim naporom v letu 2018 v skladu z zahtevami preventivnega dela Pakta za stabilnost in rast, ob upoštevanju potrebe po okrepitvi trenutnega okrevanja in zagotavljanju vzdržnosti javnih financ Madžarske.
2. Dokončno izvede zmanjšanje davčnega primeža za osebe z nizkimi dohodki in poenostavi davčno strukturo, zlasti z zmanjšanjem najbolj izkrivljajočih sektorskih davkov. Na področju javnih naročil poveča preglednost in konkurenco z uvedbo celovitega in učinkovitega sistema e-javnega naročanja ter okrepi protikorupcijski okvir. Okrepi regulativno predvidljivost, preglednost in konkurenco, zlasti v storitvenem sektorju in še posebej v maloprodaji.
3. Program javnih del bolje usmeri na tiste, ki so najbolj oddaljeni od trga dela, ter zagotovi učinkovito podporo iskalcem zaposlitve, da se olajšajo prehodi na trg dela, med drugim s krepitvijo aktivnih politik zaposlovanja. Sprejme ukrepe za izboljšanje rezultatov izobraževanja in povečanje udeležbe prikrajšanih skupin, zlasti Romov, v vključujočem rednem izobraževanju. Izboljša pokritost s socialnimi pomočmi in njihovo zadostnost ter podaljša obdobje prejemanja nadomestil za brezposelnost.

V Bruslju, 11. julija 2017

Za Svet

Predsednik

T. TÖNISTE

⁽¹⁾ V skladu s členom 9(2) Uredbe (ES) št. 1466/97.