

**PREPORUKA VIJEĆA****od 8. srpnja 2014.****o Nacionalnom programu reformi Mađarske za 2014. i davanje mišljenja Vijeća o Programu konvergencije Mađarske za 2014.**

(2014/C 247/15)

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 121. stavak 2. i članak 148. stavak 4.,

uzimajući u obzir Uredbu Vijeća (EZ) br. 1466/97 od 7. srpnja 1997. o jačanju nadzora stanja proračuna i nadzora i koordinacije ekonomskih politika <sup>(1)</sup>, a posebno njezin članak 9. stavak 2.,

uzimajući u obzir Uredbu (EU) br. 1176/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. studenoga 2011. o sprečavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža <sup>(2)</sup>, a posebno njezin članak 6. stavak 1.,

uzimajući u obzir preporuku Europske komisije,

uzimajući u obzir rezolucije Europskog parlamenta,

uzimajući u obzir zaključke Europskog vijeća,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za zapošljavanje,

uzimajući u obzir mišljenje Gospodarskog i financijskog odbora,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za socijalnu zaštitu,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za ekonomsku politiku,

budući da:

- (1) Europsko vijeće se 26. ožujka 2010. složilo s prijedlogom Komisije o pokretanju nove strategije za rast i radna mjesta zvane Europa 2020. koja se temelji na pojačanoj koordinaciji ekonomskih politika te je usmjerena na ključna područja u kojima je potrebno poduzimanje mjera radi jačanja potencijala Europe u području održivog razvoja i konkurentnosti.
- (2) Vijeće je 13. srpnja 2010. na temelju prijedlogâ Komisije donijelo Preporuku o općim smjernicama za ekonomske politike država članica i Unije (od 2010. do 2014.), a 21. listopada 2010. donijelo je odluku o smjernicama za politike zapošljavanja država članica <sup>(3)</sup>, koje zajedno čine „integrirane smjernice”. Države članice bile su pozvane da integrirane smjernice uzmu u obzir u nacionalnim ekonomskim politikama i politikama zapošljavanja.
- (3) Šefovi država ili vlada država članica donijeli su 29. lipnja 2012. odluku o Paktu za rast i radna mjesta, uspostavivši dosljedan okvir za djelovanje na nacionalnoj razini te na razini EU-a i europodručja, koristeći se svim mogućim sredstvima, instrumentima i politikama. Donijeli su odluku o poduzimanju mjera na razini država članica, a posebice su izrazili potpunu predanost ostvarivanju ciljeva strategije Europa 2020. te provedbi preporuka za pojedinu zemlju.
- (4) Vijeće je 9. srpnja 2013. usvojilo preporuku <sup>(4)</sup> o nacionalnom programu reformi Mađarske za 2013. i dostavilo svoje mišljenje o ažuriranom programu konvergencije Mađarske za razdoblje od 2013. do 2016.

<sup>(1)</sup> SL L 209, 2.8.1997., str. 1.

<sup>(2)</sup> SL L 306, 23.11.2011., str. 25.

<sup>(3)</sup> Zadržana za 2014. Odlukom Vijeća 2014/322/EU od 6. svibnja 2014. o smjernicama za politike zapošljavanja država članica za 2014. godinu (SL L 165, 4.6.2014., str. 49.).

<sup>(4)</sup> SL C 217, 30.7.2013., str. 37.

- (5) Komisija je 13. studenoga 2013. donijela Godišnji pregled rasta, čime je označen početak europskog semestra za koordinaciju ekonomske politike za 2014. Također, 13. studenoga 2013. Komisija je na temelju Uredbe (EU) br. 1176/2011, donijela Izvješće o mehanizmu upozoravanja u kojem Mađarsku smatra jednom od država članica za koje je potrebno provesti detaljno preispitivanje.
- (6) Europsko vijeće podržalo je 20. prosinca 2013. prioritete za osiguravanje financijske stabilnosti, fiskalne konsolidacije i mjera za poticanje rasta. Pritom je istaknulo potrebu za diferenciranom fiskalnom konsolidacijom koja potiče rast, ponovnom uspostavom uobičajenih uvjeta kreditiranja gospodarstva, promicanjem rasta i konkurentnosti, rješavanjem problema nezaposlenosti i socijalnih posljedica krize te modernizacijom javne uprave.
- (7) Komisija je 5. ožujka 2014. objavila rezultate detaljnog preispitivanja za Mađarsku u skladu s člankom 5. Uredbe (EU) br. 1176/2011. Na temelju analize Komisije moguće je zaključiti da se Mađarska i dalje suočava s makroekonomskim neravnotežama, što zahtijeva praćenje i odlučno političko djelovanje. Posebno je potrebno pažljivo pratiti tekuću prilagodbu izrazito negativne neto međunarodne pozicije, visoku razinu javnog i privatnog duga u odnosu na krhak financijski sektor i sve slabiji izvozni rezultat, kako bi se smanjili ozbiljni rizici štetnih posljedica za funkcioniranje gospodarstva.
- (8) Mađarska je 30. travnja 2014. podnijela svoj nacionalni program reformi za 2014. i program konvergencije za 2014. Kako bi se u obzir uzela njihova povezanost, oba su programa istodobno ocijenjena.
- (9) Cilj je proračunske strategije naznačen u programu konvergencije za 2014. smanjiti ukupni deficit s 2,9 % BDP-a u 2014. na 1,9 % do kraja programskog razdoblja. To bi trebalo postići snažnom konsolidacijom u posljednjim godinama programa, dok bi ciljeve deficita trebalo znatno povisiti u odnosu na prethodni program konvergencije. U programu konvergencije potvrđuje se srednjoročni cilj od -1,7 % BDP-a, što odražava zahtjeve Pakta o stabilnosti i rastu. Međutim, na osnovi preračunanog strukturnog salda, ostvarenje srednjoročnog cilja ne očekuje se do kraja programskog razdoblja. Očekuje se da će se (preračunani) strukturni saldo pogoršati za 1,5 postotnih bodova u 2014., čime značajno odstupa od srednjoročnog cilja te se planira stabilizacija tijekom 2015., što znači manjak od 0,5 % BDP-a u odnosu na poboljšanje potrebno za ostvarenje srednjoročnog cilja. Referentna vrijednost rashoda pokazuje značajno odstupanje za 2014. i za 2015. godinu. Očekuje se daljnje pogoršanje (preračunanog) strukturnog salda i za 2016. i za 2017. godinu. Općenito se od 2014. nadalje očekuje značajno odstupanje od puta prilagodbe prema srednjoročnom cilju. Program konvergencije predviđa postupno, ali kontinuirano smanjenje državnog duga sa 79 % BDP-a u 2013. na otprilike 75 % BDP-a u 2017. godini. Makroekonomski scenarij na kojem se temelje projekcije proračuna u programu konvergencije uglavnom je vjerodostojan za razdoblje 2014.-2016., s predviđenim rastom BDP-a od 2,3 % u 2014. i 2,3 % u 2015. u odnosu na rast od 2,3 % i 2,1 % koji je predviđen u proljetnoj prognozi službi Komisije za 2014. Međutim, program konvergencije je previše optimističan za 2017.

Rizici za proračunske ciljeve u 2014. uglavnom su uravnoteženi, ali se od 2015. pojavljuju povećani rizici prekoračenja cilja deficita. Rizici posebice potječu od činjenice da je predviđeno da se planirano smanjenje udjela rashoda ostvari uvođenjem općeg nominalnog zamrzavanja ili ograničavanjem povećanja na razinu ispod stope inflacije za većinu stavki diskrecijske potrošnje. U Proljetnoj prognozi službi Komisije za 2014. predviđa se ukupni deficit za 2014. i 2015. koji je istovjetan ciljevima programa konvergencije. Uz predviđeni strukturni deficit od 2,2 % BDP-a u 2014. i 2,3 % u 2015., predviđanje Komisije potvrđuje rizik od značajnog odstupanja od srednjoročnog cilja od 2014. godine nadalje. Osim toga, prognoza Komisije također naglašava neispunjenje obveza u pogledu referentne vrijednosti za smanjenja duga za 2014. i 2015. Predviđeno pogoršanje strukturnog salda u 2014. (-1,4 % BDP-a) veće je od dopuštenog za poštovanje pravila o dugu (-0,5 % BDP-a). Na temelju procjene programa konvergencije i prognoze Komisije, u skladu s Uredbom (EZ) br. 1466/97, mišljenje je Vijeća da su nužni dodatni napor za strukturnu konsolidaciju s obzirom na rizike od značajnog odstupanja od srednjoročnog cilja, kao i neispunjenje obveza u pogledu pravila o dugu od 2014. nadalje.

- (10) Srednjoročni proračunski okvir osnažen je proširenjem planskog obzora na razdoblje nakon tekuće proračunske godine. Međutim, njegova djelotvornost i obvezujuća narav još nisu osigurani. Uvedena su nova brojčana fiskalna pravila, ali još nisu otklonjene konceptijske slabosti koje su uglavnom povezane s nedostatkom sustavnog *ex post* nadzora, nedostatkom najviših dopuštenih razina odstupanja i zdravih korektivnih mehanizama. Uzak djelokrug rada Fiskalnog vijeća i njegov analitički kapacitet još uvijek su nerazmjerni njegovu proračunskom pravu veta. Daljnjim jačanjem srednjoročnog proračunskog okvira i proširenjem djelokruga Fiskalnog vijeća povećala bi se vjerodostojnost, transparentnost i učinkovitost cjelokupnog fiskalnog okvira.
- (11) Neovisno o subvencioniranom programu središnje banke „Financiranje za rast” za mala i srednja poduzeća, normalno kreditiranje gospodarstva nije se povećalo na održiv način. Regulatorno opterećenje financijskog sektora dodatno je povećano, čime se ograničava mogućnost akumulacije kapitala. Mjere poput povećanja naknade za financijske transakcije doprinijele su povećanju uporabe gotovine u gospodarstvu. Portfelj kućanstava dodatno se pogoršao i visoki udio loših kredita trenutačno je jedan od najvećih izazova s kojima se suočava financijski sektor. Postupak čišćenja portfelja otežano je zbog slabe učinkovitosti sanacijskog postupka. Nisu poduzete značajne nove mjere za uklanjanje loše imovine iz bilanci stanja banaka. Kombinacija teškog regulatornog opterećenja i visok udjel loših zajmova doveli su do smanjenja dostupnog kreditiranja. Vlada je opetovano najavljivala namjeru uvođenja novog programa olakšica kako bi se pomoglo dužnicima koji imaju zajmove u stranoj valuti; u većini slučajeva nisu bili upućeni pozajmljivačima koji su zapali u probleme i imaju negativan učinak na kulturu plaćanja u sektoru domaćinstva radi očekivanja daljnje pomoći države. Financijski propisi i nadzor ojačani su integriranjem tijela za financijski nadzor u strukturu središnje banke i davanjem odgovornosti za makrobonitetni nadzor središnjoj banci. Započeo je pripremni rad na uspostavi postupka za sanaciju banaka.
- (12) Premda se učestalost poreznih promjena smanjila u usporedbi s prethodnom godinom, nije postignut značajan napredak u ostvarenju veće uravnoteženosti sustava poreza na dobit. Neki su se postojeći porezi specifični za pojedine sektore čak povećali. Primjena različitih stopa oporezivanja u sektorima prepreka je djelotvornoj dodjeli resursa te negativno utječe na rast. Kako bi oporezivanje više pogodovalo zapošljavanje, Mađarska je proširila kriterije prihvatljivosti za obiteljski odbitak poreza na osobni dohodak koji može pomoći osobama koje primaju dohodak. Porezno opterećenje za samce s niskim primanjima jedno je od najviših u Uniji. Usprkos širenju područja primjene na majke s troje ili više djece, kriteriji za ispunjenje uvjeta iz zakona o zaštiti radnog mjesta nisu značajno promijenjeni, premda značajan udjel radnika s niskim primanjima ostaje izvan područja primjene ove mjere. Bit će važno evaluirati učinak i isplativost programa te ga prema potrebi prilagoditi, kako bi se povećao njegov kapacitet zapošljavanja građana. Određeni napredak je postignut usmjeravanjem oporezivanja od rada, prema okolišnim porezima, no potrebne su dodatne mjere. Postupno se provodi internetska veza blagajni s poreznom upravom, nakon prethodnih, opetovanih odlaganja. Međutim, u Mađarskoj se i dalje osjeća znatan problem kršenja poreznih propisa uz visok stupanj rada na crno i izbjegavanje plaćanja PDV-a. Trebalo bi osnažiti kontrolne mjere, posebno s ciljem unapređenja djelotvornosti suzbijanja prijevara povezanih s PDV-om.
- (13) Stopa nezaposlenosti mladih smanjila se u 2013. godini, dok se stopa mladih koji su izvan radnog odnosa, obrazovanja ili osposobljavanja povećala. Učinkovitom koordinacijom područnih ureda javne službe za zapošljavanje mladih s obrazovnim institucijama i lokalnim dionicima mogao bi se povećati obuhvat. Započela je izgradnja kapaciteta u javnoj službi za zapošljavanje, uključujući pripremu sustava profiliranja klijenata, dok bi aktivne politike tržišta rada za otvoreno tržište rada trebalo evaluirati kako bi se procijenila njihova učinkovitost i djelotvornost te, ako je nužno, prilagoditi kako bi se poboljšao pristup tržištu rada nekim skupinama u nepovoljnijem položaju. Potrebno je osnažiti pokretački element iz različitih mjera za tržište rada i socijalnih mjera (program javnih radova, naknade za nezaposlene i socijalna pomoć). Program javnih radova privlači velik dio proračunskih resursa dostupnih za mjere zapošljavanja, no 2013., 11,54% sudionika je bilo u mogućnosti vratiti se na otvoreno tržište rada nakon izlaska iz programa. To pokreće pitanje treba li program prilagoditi, na primjer, izgradnjom jačih poveznica s pokretanjem, osposobljavanjem i potporom u traženju zaposlenja, kako bi se osigurao dugoročniji učinak na zapošljavanje. Potiče se sudjelovanje žena u tržištu rada povećanom prilagodljivošću u sustavu plaćenog roditeljskog dopusta te pružanjem kapaciteta za skrb o djeci no potrebni su daljnji

napori, jer su razine zaposlenosti žena i dalje ispod 60 %. Razdoblje trajanja prava na naknadu za nezaposlene kraće je od prosječnog vremena potrebnog nezaposlenim osobama da pronađu zaposlenje. Broj ljudi u opasnosti od siromaštva ili društvene isključenosti u Mađarskoj stalno raste i trenutano predstavlja gotovo trećinu ukupnog stanovništva. Siromaštvo nastavlja neproporcionalno utjecati na skupine lošijeg položaja, osobito na djecu i Rome. Premda postoji nacionalna strategija društvene uključenosti, mjere politike u većini područja ne promiče sustavno ciljeve koje ta strategija utvrđuje. Nužne su integrirane, racionalizirane mjere politike kako bi se siromaštvo djelotvorno smanjilo.

- (14) Poslovno okruženje u Mađarskoj karakteriziraju česte promjene u regulatornom okviru i ograničeno natjecanje u sve većem broju sektora. Uvedene su nove prepreke u sektoru usluga, a postojeće nisu uklonjene (npr. farmaceutika, upravljanje otpadom, mobilno plaćanje, maloprodajni duhan i udžbenici). Ulaganja su se smanjila osobito snažno u onim sektorima u kojima su posljednjih godina uvedeni prirezi specifični za pojedini sektor. Između 2010. i 2013. nominalna ulaganja smanjila su se za 44 % u sektoru energetike, 28 % u sektoru financija i 18 % u sektoru komunikacija, dok je opći porast 3,4 %. Postignut je određeni napredak u poboljšanju natjecanja u javnoj nabavi, no potrebni su daljnji naponi. Na primjer, veće oslanjanje na e-javnu nabavu moglo bi dovesti do značajnih ušteda troškova, poboljšati transparentnost javne nabave i ojačati natjecanje. Poduzeti su koraci za provedbu strategija integracije i promicanje standarda veće transparentnosti u javnoj upravi, no potrebni su daljnji naponi za djelotvorno rješavanje korupcije.
- (15) Povećava se udjel polaznika koji rano napuštaju školovanje, a donošenje strategije za sprečavanje ranog napuštanja školovanja opetovano se odlaže. Nužni su daljnji naponi da učenici steknu temeljne vještine, znanja i kvalifikacije, važne u odnosu na tržište rada. Jednak pristup tradicionalnom, kvalitetnom obrazovanju i dalje je velik problem za djecu nepovoljnijeg položaja, osobito Rome. Novi zakon o strukovnom osposobljavanju koji, između ostaloga, uvodi novi, „dvostruki model” stupio je na snagu kako bi se smanjio još uvijek težak prijelaz iz obrazovnog sustava na tržište rada, čije je učinke nužno pomno pratiti.
- (16) Mađarska je nastavila s provedbom sniženja cijena električne struje i plina za krajnje korisnike u 2013. i 2014. godini. Ta su sniženja cijena, zajedno s dodatnim poreznim opterećenjem energetskih poduzeća, negativno utjecala na kapacitet pružatelja energetskih usluga za nadoknadu troškova i ulaganja u energetiku i održavanje mreže. Trenutačno je energetski intenzitet kućanstava jedan od najviših u Uniji, dok bi se energetska učinkovitost mogla unaprijediti, osobito u rezidencijalnom sektoru. Pomanjkanje neovisnosti regulatora za energetiku pri utvrđivanju uvjeta pristupa mreži i naknada i dalje je razlog zabrinutosti. Poduzeti su određeni koraci za racionalizaciju organizacije javnih poduzeća za prijevoz, no održivost bi se mogla dodatno poboljšati rješavanjem operativnih troškova i promjenom sustava naknada.
- (17) Komisija je u okviru europskog semestra provela sveobuhvatnu analizu mađarske gospodarske politike. Donijela je procjenu nacionalnog programa reforme i programa konvergencije. U obzir je uzela njihov značaj za održivu fiskalnu i socioekonomsku politiku u Mađarskoj, ali i poštovanje pravila i smjernica EU-a, s obzirom na nužnost jačanja sveopćeg ekonomskog upravljanja Unijom pružanjem doprinosa na razini EU-a budućim nacionalnim odlukama. Preporuke Komisije iz europskog semestra navedene su u preporukama od 1. do br. 7 u nastavku.
- (18) S obzirom na ovu procjenu, Vijeće je proučilo Program konvergencije, a njegovo je mišljenje<sup>(1)</sup> osobito naznačeno u preporuci br.1 u nastavku.

<sup>(1)</sup> U skladu s člankom 9. stavkom 2. Uredbe (EZ) br. 1466/97.

- (19) S obzirom na Komisijino detaljno preispitivanje i tu ocjenu, Vijeće je ispitalo nacionalni program reformi i program konvergencije. Preporuke Komisije na temelju članka 6. Uredbe (EU) br. 1176/2011 navedene su u preporukama 1., 2., 3. i 5. u nastavku.

PREPORUČUJE Mađarskoj da u razdoblju od 2014. do 2015. poduzme mjere kojima je cilj:

1. Osnažiti proračunske mjere za 2014. s obzirom na novonastali nerazmjer u odnosu na zahtjeve Pakta za stabilnost i rast, odnosno pravilo smanjenja duga, na temelju proljetne prognoze Komisije za 2014. Značajno osnažiti proračunsku strategiju u 2015. i kasnije kako bi se osiguralo ostvarenje srednjoročnog cilja i ispunjenje zahtjeva u pogledu smanjenja duga, u svrhu održavanja udjela duga opće države u stabilnom trendu smanjenja. Osigurati obvezujuću narav srednjoročnog proračunskog okvira sustavnim *ex post* praćenjem ispunjenja obveza u pogledu brojčanih fiskalnih pravila i primjene korektivnih mehanizama. Poboľšati transparentnost javnih financija, između ostalog putem širenja obvezne nadležnost Fiskalnog vijeća zahtijevanjem pripreme redovitih makrofiskalnih prognoza i procjena proračunskog učinka glavnih prijedloga politika.
2. Pomoći pri povratku normalnih kreditnih tokova gospodarstvu, između ostaloga, poboljšanjem izrade poreza i smanjenjem poreznog opterećenja financijskih institucija. Prilagoditi naknadu za financijske transakcije kako bi se izbjeglo preusmjeravanje ušteđevina iz bankovnog sektora te povećali poticaji za uporabu elektroničkog plaćanja. Istražiti i ukloniti prepreke čišćenja portfelja, između ostaloga, strožim pravilima oblikovanja pričuva za restrukturirane zajmove, uklanjanjem prepreka naplati kolaterala te povećanjem brzine i učinkovitosti postupka u slučaju nesolventnosti. U tom smislu, savjetovati se s dionicima o novim inicijativama za politike i osigurati da su one dobro usmjerene i da povećavaju moralnu opasnost za zajmoprimce. Dodatno osnažiti financijsku regulativu i nadzor.
3. Osigurati stabilan, uravnoteženiji i usmjereniji porezni sustav za poduzeća, uključujući postupnim ukidanjem poreza specifičnih za pojedine sektore koji uzrokuju poremećaje. Sniziti porezno opterećenje za osobe s niskim dohotkom, između ostalog, poboljšanjem učinkovitosti okolišnih poreza. Pojačati mjere za poboljšanje porezne discipline, a posebno za smanjenje prijevara povezanih s PDV-om – i smanjenje s tim povezanih ukupnih troškova.
4. Jačanje dobro usmjerenih mjera aktivne politike za tržište rada, između ostalog, ubrzanjem uvođenja sustava profiliranja klijenata javne službe za zapošljavanje. Uspostaviti planiranu mentorsku mrežu za mlade i koordinirati je s obrazovnim institucijama i lokalnim dionicima kako bi se povećao obuhvat. Revidirati program javnih radova radi evaluacije njegove djelotvornosti u pomaganju osobama pri pronalasku daljnjeg zaposlenja i dodatno osnažiti njegove pokretačke elemente. Razmotriti produljenje razdoblja prava na naknadu za nezaposlene, uzimajući u obzir prosječno vrijeme potrebno za pronalazak novog zaposlenja i poveznicu s pokretačkim mjerama. Unaprijediti primjerenosti i obuhvat socijalne pomoći uz jačanje poveznice s pokretanjem. Kako bi se smanjilo siromaštvo, provesti racionalizirane i integrirane mjere politike s ciljem značajnog smanjenja siromaštva, osobito među djecom i Romima.
5. Stabilizirati regulatorni okvir i poticati tržišno natjecanje, između ostalog, uklanjanjem prepreka u sektoru usluga. Poduzeti ambicioznije korake za jačanje natjecanja i transparentnosti u javnoj nabavi, uključujući bolju uporabu e-javne nabave i daljnje smanjenje korupcije te ukupnog administrativnog tereta.
6. Provesti nacionalnu strategiju sprečavanja ranog napuštanja školovanja s usmjerenošću na polaznike koji prekidaju strukovno obrazovanje i osposobljavanje. Uspostaviti sistematski pristup promicanju uključivog tradicionalnog obrazovanja za skupine u nepovoljnijem položaju, osobito Roma. Podupirati prijelaz između različitih faza obrazovanja prema tržištu rada te intenzivno pratiti provedbu reforme strukovnog osposobljavanja. Provesti reformu višeg obrazovanja koje omogućuje bolje tercijarne rezultate, osobito studenata u nepovoljnijem položaju.

7. Revidirati učinak regulacije cijena energenata na poticaje za ulaganja i natjecanje na tržištima električne struje i plina. Poduzeti daljnje korake kako bi se osigurala autonomija nacionalnog regulatornog tijela pri uspostavi mrežnih naknada i uvjeta. Poduzeti mjere za povećanje energetske učinkovitosti, posebno u rezidencijalnom sektoru. Dodatno povećati održivost prijevoznog sustava, između ostalog, smanjenjem operativnih troškova i revizijom sustava naknada poduzeća u državnom vlasništvu u sektoru prijevoza.

Sastavljeno u Bruxellesu 8. srpnja 2014.

*Za Vijeće*

*Predsjednik*

P. C. PADOAN

---