

PREPORUKA VIJEĆA**od 20. srpnja 2020.****o Nacionalnom programu reformi Mađarske za 2020. i davanje mišljenja Vijeća o Programu konvergencije Mađarske za 2020.**

(2020/C 282/17)

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 ⁽¹⁾, a posebno njezin članak 9. stavak 2.,

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) Komisija je 17. prosinca 2019. donijela Godišnju strategiju održivog rasta, čime je započeo europski semestar 2020. za koordinaciju ekonomskih politika. Posebnu je pozornost posvetila europskom stupu socijalnih prava, koji su Europski parlament, Vijeće i Komisija proglasili 17. studenoga 2017. Komisija je 17. prosinca 2019. na temelju Uredbe (EU) br. 1176/2011 Europskog parlamenta i Vijeća ⁽²⁾ donijela i Izvješće o mehanizmu upozoravanja, u kojemu Mađarska nije utvrđena kao jedna od država članica za koje je potrebno provesti detaljno preispitivanje.
- (2) Izvješće za Mađarsku za 2020. objavljeno je 26. veljače 2020. U izvješću je ocijenjen napredak Mađarske u smislu preporuka za pojedinu zemlju koje je Vijeće donijelo 9. srpnja 2019. ⁽³⁾ („preporuke za pojedinu zemlju iz 2019.“), mjere poduzete kao odgovor na preporuke za pojedinu zemlju donesene prethodnih godina te napredak Mađarske u ostvarenju njezinih nacionalnih ciljeva u okviru strategije Europa 2020.
- (3) Svjetska zdravstvena organizacija 11. ožujka 2020. izbijanje bolesti COVID-19 službeno je proglasila globalnom pandemijom. Ta je pandemija ozbiljna javnozdravstvena kriza koja pogađa građane, društva i gospodarstva. Veliko je opterećenje za nacionalne zdravstvene sustave, uzrokuje poremećaje u globalnim lancima opskrbe, kolebanja na financijskim tržištima i šokove potražnje potrošača te negativno utječe na razne sektore. Ugrožava radna mjesta i dohotke radnika te poslovanje poduzeća. Uzrokovala je snažan gospodarski šok čije se ozbiljne negativne posljedice već osjećaju u Uniji. Komisija je 13. ožujka 2020. donijela Komunikaciju u kojoj je pozvala na koordiniran gospodarski odgovor na krizu suradnjom svih aktera na nacionalnoj razini i na razini Unije.

⁽¹⁾ SL L 209, 2.8.1997., str. 1.

⁽²⁾ Uredba (EU) br. 1176/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. studenoga 2011. o sprečavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža (SL L 306, 23.11.2011., str. 25.)

⁽³⁾ SL C 301, 5.9.2019., str. 101.

- (4) Više država članica proglasilo je izvanredno stanje ili je uvelo izvanredne mjere. Sve izvanredne mjere trebale bi biti strogo proporcionalne, nužne, ograničena trajanja i u skladu s europskim i međunarodnim standardima. Trebale bi podlijevati demokratskom nadzoru i neovisnom sudskom preispitivanju.
- (5) Komisija je 20. ožujka 2020. donijela Komunikaciju o aktivaciji opće klauzule o odstupanju iz Pakta o stabilnosti i rastu. Opća klauzula o odstupanju olakšava koordinaciju proračunskih politika u vrijeme snažnoga gospodarskog pada, kako je utvrđeno u članku 5. stavku 1., članku 6. stavku 3., članku 9. stavku 1. i članku 10. stavku 3. Uredbe (EZ) br. 1466/97 te članku 3. stavku 5. i članku 5. stavku 2. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1467/97 ⁽⁴⁾. Komisija je u Komunikaciji od 20. ožujka 2020. smatrala da su, s obzirom na očekivan snažan gospodarski pad prouzročen pandemijom bolesti COVID-19, ispunjeni uvjeti za aktivaciju opće klauzule o odstupanju te je od Vijeća zatražila da potvrdi taj zaključak. Ministri financija država članica složili su se 23. ožujka 2020. s Komisijinom procjenom. Složili su se da je za snažan gospodarski pad potreban odlučan, ambiciozan i koordiniran odgovor. Aktivacijom opće klauzule o odstupanju dopušta se privremeno odstupanje od kretanja prilagodbe prema srednjoročnom proračunskom cilju, pod uvjetom da se time srednjoročno ne ugrozi fiskalna održivost. Vijeće na preporuku Komisije može za korektivni dio također odlučiti usvojiti revidiranu fiskalnu putanju. Aktivacijom opće klauzule o odstupanju ne suspendiraju se postupci u okviru Pakta o stabilnosti i rastu. Njome se državama članicama omogućuje da odstupe od proračunskih zahtjeva koji bi se obično primjenjivali, a Komisiji i Vijeću da u okviru Pakta poduzmu potrebne mjere za koordinaciju politika.
- (6) Nužno je kontinuirano djelovanje radi ograničenja i nadzora širenja pandemije bolesti COVID-19, povećanja otpornosti nacionalnih zdravstvenih sustava, ublažavanja socioekonomskih posljedica pandemije mjerama potpore poduzećima i kućanstvima te radi osiguravanja adekvatnih zdravstvenih i sigurnosnih uvjeta na mjestu rada u cilju nastavka gospodarske aktivnosti. Unija bi trebala u cijelosti iskoristiti razne instrumente koji su joj na raspolaganju i tako poduprijeti napore država članica u tim područjima. Istodobno bi države članice i Unija trebale surađivati na pripremi mjera potrebnih za ostvarenje povratka na normalno funkcioniranje naših društava i gospodarstava te na održiv rast, koje bi među ostalim uključivale zelenu tranziciju i digitalnu transformaciju, uz izvlačenje pouka iz krize.
- (7) Kriza uzrokovana bolešću COVID-19 naglasila je fleksibilnost koju unutarnje tržište nudi radi prilagodbe u izvanrednim situacijama. Međutim, da bi se osigurao brz i neometan prelazak na fazu oporavka i slobodno kretanje robe, usluga i radnika, izvanredne mjere koje sprečavaju normalno funkcioniranje unutarnjeg tržišta trebalo bi ukinuti čim prestanu biti neophodne. Aktualna je kriza pokazala da su u zdravstvenom sektoru potrebni planovi pripravnosti za krizne situacije. Poboljšane strategije nabave, diversificirani lanci opskrbe i strateške rezerve osnovne opreme među ključnim su elementima za izradu širih planova pripravnosti za krizne situacije.
- (8) Zakonodavac Unije već je izmijenio relevantne zakonodavne okvire uredbama (EU) 2020/460 ⁽⁵⁾ i (EU) 2020/558 ⁽⁶⁾ Europskog parlamenta i Vijeća kako bi se državama članicama omogućilo da sva neiskorištena sredstva iz europskih strukturnih i investicijskih fondova mobiliziraju za odgovor na izvanredne posljedice pandemije bolesti COVID-19. Tim će se izmjenama osigurati dodatna fleksibilnost, ali i pojednostavnjeni i usklađeni postupci. Kako bi ublažile pritisak na novčane tokove, države članice u obračunskoj godini 2020. – 2021. mogu iskoristiti i stopu sufinanciranja sredstvima iz proračuna Unije od 100 %. Mađarska se potiče da u cijelosti iskoristi te mogućnosti i tako pomogne najugroženijim pojedincima i sektorima.

⁽⁴⁾ Uredba Vijeća (EZ) br. 1467/97 od 7. srpnja 1997. o ubrzanju i pojašnjenju provedbe postupka u slučaju prekomjernog deficita (SL L 209, 2.8.1997., str. 6.).

⁽⁵⁾ Uredba (EU) 2020/460 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. ožujka 2020. o izmjeni uredbi (EU) br. 1301/2013, (EU) br. 1303/2013 i (EU) br. 508/2014 s obzirom na posebne mjere za mobilizaciju ulaganja u zdravstvene sustave država članica i u druge sektore njihovih gospodarstava u odgovoru na izbijanje bolesti COVID-19 (Investicijska inicijativa kao odgovor na koronavirus) (SL L 99, 31.3.2020., str. 5.).

⁽⁶⁾ Uredba (EU) 2020/558 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. travnja 2020. o izmjeni uredbi (EU) br. 1301/2013 i (EU) br. 1303/2013 u pogledu posebnih mjera radi pružanja iznimne fleksibilnosti za korištenje europskih strukturnih i investicijskih fondova u odgovoru na izbijanje bolesti COVID-19 (SL L 130, 24.4.2020., str. 1.).

- (9) Socioekonomske posljedice pandemije bolesti COVID-19 vjerojatno će biti neravnomjerno raspoređene u regijama zemlje zbog različitih uzoraka specijalizacije, posebno u regijama kojima nedostaju ulaganja u ključne resurse ili koje se znatno oslanjaju na sektore koji ovise o izravnom poslovanju s potrošačima. To uključuje znatan rizik od povećanja teritorijalnih razlika u Mađarskoj, čime se pogoršava već uočeni trend povećanja nejednakosti između urbanih i ruralnih područja. U kombinaciji s rizikom od privremenog prekida procesa konvergencije među državama članicama, trenutačna situacija zahtijeva ciljne odgovore politika.
- (10) Mađarska je 5. svibnja 2020. dostavila svoj Nacionalni program reformi za 2020., a 4. svibnja 2020. svoj Program konvergencije za 2020. Kako bi se uzela u obzir njihova povezanost, oba su programa ocijenjena istodobno.
- (11) Mađarska je trenutačno obuhvaćena preventivnim dijelom Pakta o stabilnosti i rastu te podliježe pravilu o dugu.
- (12) Vijeće je 14. lipnja 2019. preporučilo Mađarskoj da se pobrine da stopa nominalnog rasta neto primarnih državnih rashoda (*) u 2019. ne premaši 3,3 %, što odgovara godišnjoj strukturnoj prilagodbi od 1,0 % bruto domaćeg proizvoda (BDP). Ukupna ocjena Komisije potvrđuje značajno odstupanje od preporučenog kretanja prilagodbe prema ostvarenju srednjoročnog proračunskog cilja u 2019. te u 2018. i 2019. kad se zajedno uzmu u obzir. Međutim, s obzirom na aktivaciju opće klauzule o odstupanju, nije opravdano poduzimanje daljnjih mjera u okviru postupka zbog značajnog odstupanja za Mađarsku.
- (13) Vlada u svojem Programu konvergencije za 2020. planira da će se ukupni saldo s deficita od 2,0 % BDP-a u 2019. pogoršati na deficit od 3,8 % BDP-a u 2020. Predviđa se da će se deficit smanjiti na 2,7 % BDP-a u 2021. i postupno dosegnuti 1,0 % BDP-a do 2024. Prema Programu konvergencije za 2020. očekuje se da će nakon smanjenja na 66,3 % BDP-a u 2019. udio duga opće države u BDP-u porasti na 72,6 % u 2020. Na makroekonomske i fiskalne izgledе utječe vrlo izražena nesigurnost zbog pandemije bolesti COVID-19. Pri proračunskim projekcijama treba uzeti u obzir neke rizike, odnosno one povezane s rashodima većima od predviđenih (u skladu s prethodnim trendovima visoke potrošnje na kraju godine), kao i s potencijalno nižim prihodima od predviđenih jer se čini da se predviđanja temelje na određenom povećanju prihoda.
- (14) Mađarska je u okviru koordiniranog Unijina pristupa na pandemiju bolesti COVID-19 odgovorila donošenjem pravodobnih proračunskih mjera za povećanje kapaciteta svojeg zdravstvenog sustava u pogledu intenzivne njege, obuzdavanje pandemije i pomoć osobito ugroženim pojedincima i sektorima. Prema Programu konvergencije za 2020., vrijednost tih proračunskih mjera u 2020. iznosi 2,8 % BDP-a i one se u potpunosti financiraju preraspodjelom rashoda u proračunu, pričuvama i novim porezima. Uključuju mjere usmjerene na potporu tržištu rada, porezne olakšice za poduzeća i troškove povezane s hitnom medicinskom pomoći. Najavljene su dodatne mjere za potporu oporavku (1,4 % BDP-a) i tržištu rada (0,4 % BDP-a), ali još nisu specificirane. Osim toga, Mađarska je donijela mjere koje će doprinijeti pružanju potpore likvidnosti poduzeća bez izravnog proračunskog učinka, a koje se u Programu konvergencije za 2020. procjenjuju na 1,5 % BDP-a. Mađarska tijela rade na dodatnim mjerama u iznosu od 0,3 % BDP-a. Te mjere uključuju programe kreditnih jamstava i zajmove za koje jamči država. Ukupan proračunski učinak fiskalnih mjera navedenih u programima konvergencije za 2020. razlikuje se od navedenog u proljetnoj prognozi Komisije iz 2020. jer je Komisija ocijenila i u obzir uzela samo mjere koje su bile dovoljno precizirane. Mjere koje je Mađarska donijela općenito su u skladu sa smjernicama iz Komunikacije Komisije od 13. ožujka 2020. Potpuno preciziranje i donošenje svih najavljenih izvanrednih mjera i fiskalnih mjera potpore uz preusmjeravanje fiskalnih politika prema ostvarenju razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija kada to gospodarski uvjeti dopuste, doprinijet će očuvanju fiskalne održivosti u srednjem roku.

(*) Neto primarni državni rashodi uključuju ukupne državne rashode bez rashoda za kamate, rashoda za programe Unije koji su u cijelosti pokriveni prihodima iz fondova Unije i nediskrecijskih promjena u rashodima za naknade u slučaju nezaposlenosti. Nacionalno financirane bruto investicije u fiksni kapital izgladuju se za četverogodišnje razdoblje. Uračunane su diskrecijske mjere na prihodovnoj strani ili povećanja prihoda propisana zakonom, dok se jednokratne mjere na prihodovnoj i rashodovnoj strani poništavaju.

- (15) Na temelju proljetne prognoze Komisije iz 2020. predviđa se da će, ne bude li promjene politika, u Mađarskoj saldo opće države iznositi -5,2 % BDP-a u 2020. te -4,0 % BDP-a u 2021. Predviđa se da će u 2020. udio duga opće države u BDP-u dosegnuti 75,0 %.
- (16) Vijeće je 14. lipnja 2019. u skladu s člankom 121. stavkom 4. Ugovora zaključilo da je u Mađarskoj u 2018. došlo do uočenog značajnog odstupanja od kretanja prilagodbe prema ostvarenju srednjoročnog proračunskog cilja. S obzirom na utvrđeno značajno odstupanje, Vijeće je 14. lipnja 2019. izdalo preporuku ⁽⁸⁾ u kojoj je preporučilo Mađarskoj da poduzme potrebne mjere kako bi osigurala da stopa nominalnog rasta neto primarnih državnih rashoda ne premaši 3,3 % u 2019. i 4,7 % u 2020., što odgovara godišnjoj strukturnoj prilagodbi od 1,0 % odnosno 0,75 % BDP-a. Vijeće je 5. prosinca 2019. donijelo Odluku (EU) 2019/2172 ⁽⁹⁾ kojom se utvrđuje da Mađarska nije poduzela učinkovito djelovanje kao odgovor na njegovu preporuku od 14. lipnja 2019. te je 5. prosinca 2019. izdalo revidiranu preporuku ⁽¹⁰⁾. Vijeće je u preporuci od 5. prosinca 2019. od Mađarske zatražilo da poduzme potrebne mjere kako bi osigurala da stopa nominalnog rasta neto primarnih državnih rashoda u 2020. ne premaši 4,7 %, što odgovara godišnjoj strukturnoj prilagodbi od 0,75 % BDP-a u 2020. Na temelju ukupne ocjene Komisije i s obzirom na aktivaciju opće klauzule o odstupanju za 2020., koja omogućuje privremeno odstupanje od kretanja prilagodbe prema ostvarenju srednjoročnog proračunskog cilja, smatra se da je Mađarska poduzela učinkovito djelovanje kao odgovor na preporuku od 5. prosinca 2019.
- (17) Komisija je 20. svibnja 2020. objavila izvješće pripremljeno u skladu s člankom 126. stavkom 3. Ugovora jer je Mađarska u 2020. planirala premašiti referentnu vrijednost deficita od 3 % BDP-a. Analiza Komisije općenito upućuje na zaključak da kriterij deficita kako je definiran u Ugovoru i Uredbi (EZ) br. 1467/97 nije ispunjen.
- (18) Vlada je 11. ožujka 2020. proglasila stanje opasnosti. Granice su zatvorene za putnički promet 12. ožujka, osim za mađarske državljane koji se vraćaju u zemlju, građane zemalja Europskog gospodarskog prostora te za redovite prekogranične radnike. Dopušten je provoz robe. Ustanove za rani i predškolski odgoj i obrazovanje, škole i sveučilišta zatvoreni su 16. ožujka 2020. te je uvedena internetska nastava. Od 17. ožujka 2020. trgovine koje nisu nužne morale su zatvarati u 15 sati, a restorani su mogli pripremati samo jela za konzumaciju izvan objekta. Djelomično ograničenje kretanja uvedeno je 28. ožujka 2020., što znači da su građani mogli napustiti područje boravišta samo iz opravdanih razloga i uz održavanje udaljenosti od drugih ljudi. Prije izbijanja bolesti COVID-19 mađarsko gospodarstvo bilo je na putu prema postupnom usporavanju nakon nekoliko godina izvanrednog rasta. Realni BDP u 2019. porastao je za 4,9 %. Nakon izbijanja virusa mjere za suzbijanje širenja zaraze uvedene su relativno brzo, a službeno zabilježeni broj slučajeva dosad je ostao ograničen. Međutim, očekuje se da će globalna recesija posebno snažno pogoditi izvoz zbog dominantne uloge visoko cikličkih industrija, kao što je automobilska. Očekuje se da će zbog ograničenja putovanja na udaru biti i turističke i prometne usluge. Općenito, predviđa se da će nagla recesija početi u ožujku, nakon čega će uslijediti postupni gospodarski oporavak od druge polovine godine, uz pretpostavku da će se mjere za suzbijanje širenja zaraze postupno ukinuti. Zbog fleksibilnosti tržišta rada nezaposlenost bi mogla naglo porasti. Gospodarski rezultati u 2020. ovisit će o trajanju mjera ograničenja kretanja i odgovoru ekonomske politike. U proljetnoj prognozi Komisije iz 2020. predviđa se smanjenje realnog BDP-a od 7 % u 2020., nakon čega će uslijediti oporavak od 6 % u 2021.
- (19) Vlada je od sredine ožujka najavila nekoliko valova mjera za ublažavanje gospodarskih i socijalnih posljedica krize uzrokovane bolešću COVID-19. Središnja banka donijela je mjere za osiguravanje likvidnosti financijskog sektora. Druge mjere za povećanje likvidnosti kućanstava i poduzeća obuhvaćaju: (a) moratorij na otplatu kredita i plaćanje naknada po ugovorima o financijskom leasingu za poduzeća i kućanstva do 31. prosinca 2020.; (b) ograničavanje kamatne stope na potrošačke kredite. U procesu izrade i provedbe tih mjera treba voditi računa o otpornosti bankarskog sektora. Daljnje mjere, uglavnom usmjerene na sektore koji su najteže pogođeni krizom, kao što su turizam i usluge, uključuju privremena smanjenja i oslobađanja od plaćanja poreza, subvencije za ulaganja, infrastrukturne projekte, kredite uz subvencije i jamstva te kapitalne programe. Kako bi sačuvala radna mjesta,

⁽⁸⁾ Preporuka Vijeća od 14. lipnja 2019. s ciljem ispravljanja uočenog značajnog odstupanja od kretanja prilagodbe prema ostvarenju srednjoročnog proračunskog cilja u Mađarskoj (SL C 210, 21.6.2019., str. 4).

⁽⁹⁾ SL L 329, 19.12.2019., str. 91.

⁽¹⁰⁾ Preporuka Vijeća od 5. prosinca 2019. s ciljem ispravljanja uočenog značajnog odstupanja od kretanja prilagodbe prema ostvarenju srednjoročnog proračunskog cilja u Mađarskoj (SL C 420, 13.12.2019., str. 1.).

Vlada je pokrenula dvije vrste mjera na tržištu rada. Program skraćenog radnog vremena pokriva do 70 % izgubljenih plaća u razdoblju od tri mjeseca pod određenim uvjetima, dok je poseban program subvencija za plaće usmjeren na zaposlenike u području istraživanja i razvoja. Vlada je jedan kvartal ranije uvela prethodno planirano smanjenje doprinosa za socijalno osiguranje i najavila jednokratni dodatak na plaće u zdravstvenom sektoru. Općenito, iako se fiskalnim mjerama nastoji pružiti potpora poduzećima i očuvati radna mjesta, njihovo područje primjene i pokrivenost i dalje su ograničeni u usporedbi s mjerama koje je poduzela većina drugih država članica. Nadalje, planira se da će se financirati preraspodjelom iz drugih proračunskih poglavlja i novoprikupljenim porezima te se stoga očekuje da će iz perspektive makroekonomske stabilizacije imati ograničen učinak.

- (20) Razni aspekti zdravstvenih ishoda i dalje su lošiji nego u većini država članica, što je posebice odraz visoke učestalosti čimbenika rizika u stanovništvu i ograničene učinkovitosti pružanja zdravstvene skrbi. Udio javne potrošnje za zdravstvo u Mađarskoj bio je znatno niži od prosjeka Unije. Iako su nezadovoljene potrebe za zdravstvenom skrbi niske, broj Mađara koji se oslanjaju na neposredna plaćanja iznad je prosjeka Unije, te su te osobe sve više primorane koristiti se privatnim zdravstvenim uslugama. Time se za mađarska kućanstva povećava rizik od financijskih poteškoća, što utječe na socijalnu jednakost i zdravstvene ishode. Potrebna su dodatna ulaganja i sveobuhvatne reforme kako bi se racionalizirala upotreba resursa u zdravstvenom sustavu, smanjile nejednakosti u pristupu i povećala kvaliteta skrbi. Preventivna i primarna zdravstvena zaštita nedovoljno se financiraju, a njihov potencijal za poboljšanje kvalitete, dostupnosti i troškovne učinkovitosti zdravstvenog sustava i dalje je nedostatan iskorišten. Iako su tijela počela raditi na ublažavanju znatnog nedostatka zdravstvenih radnika u Mađarskoj, regionalne razlike u raspodjeli zdravstvenog osoblja i dalje ometaju pristup skrbi u nekim područjima i za neke ranjive skupine, kao što su marginalizirani Romi, kao i za osobe s invaliditetom, koje se suočavaju s posebnim preprekama. S obzirom na šokove potražnje za zdravstvenim uslugama zbog pandemije bolesti COVID-19, potrebno je brzo djelovati kako bi se započelo s rješavanjem tih strukturnih izazova i povećalo otpornost mađarskog zdravstvenog sustava.
- (21) Socioekonomske posljedice izbijanja bolesti mogle bi biti velike, a još je potrebno ocijeniti učinak vladine uredbe od 18. ožujka 2020. kojom se dopuštaju bilateralno dogovorena odstupanja od Zakona o radu. Prema prognozi Komisije očekuje se porast nezaposlenosti na 7,0 % u 2020. i oporavak na 6,1 % u 2021. Sektori koji su izrazito pogođeni krizom čine velik udio mađarskog gospodarstva te zapošljavaju niskokvalificirane do srednjekvalificirane radnike s vrlo fleksibilnim ugovorima o radu. Do početka 2020. ukupna stopa zaposlenosti nastavila se poboljšavati zbog snažnog gospodarskog rasta, ali ne jednako u svim skupinama. Razlike u zaposlenosti među skupinama s različitim vještinama te između muškaraca i žena ostale su velike u usporedbi s prosjekom Unije, a potonje je djelomično posljedica ograničene ponude kvalitetne skrbi za djecu. Za program javnih radova, koji se nije pokazao učinkovitim u zapošljavanju sudionika na primarnom tržištu rada, i dalje se odvajaju znatna sredstva, unatoč njegovu smanjenju. Ima prostora za jačanje drugih politika kako bi se nezaposlenim ili neaktivnim osobama učinkovito pomoglo u pronalasku zaposlenja ili omogućilo pristup osposobljavanju čime bi se poboljšala njihova usmjerenost. Razdoblje isplate naknade za nezaposlenost najkraće je u Uniji, najviše tri mjeseca, što je čak i u povoljnim gospodarskim uvjetima znatno kraće od prosječnog vremena potrebnog za pronalazak zaposlenja. U skladu s načelima europskog stupa socijalnih prava, programima i mjerama socijalne zaštite potrebno je zaštititi osobe izložene riziku od gubitka zaposlenja te samozaposlene i nezaposlene osobe. Programi skraćenog radnog vremena, u okviru kojih zaposlenici od države primaju potporu dohotku za neodrađene sate, dobar su način zaštite zaposlenja. Tijekom pandemije programi skraćenog radnog vremena najučinkovitiji su ako se njima upravlja jednostavno i brzo, a prihvatljivost nije ograničena na određene sektore ili vrste poduzeća.
- (22) Iako se ukupno stanje siromaštva u Mađarskoj poboljšalo prije krize, taj se trend može brzo preokrenuti uslijed gospodarskog pada. Dohodovne nejednakosti povećale su se tijekom proteklog desetljeća, djelomično zbog promjena u sustavu poreza i naknada. Čak i prije izbijanja bolesti COVID-19 bilježile su se visoke razine teške materijalne oskudice te materijalna i socijalna oskudica, posebno u kućanstvima s više djece i među romskim stanovništvom. Nedostatak općinskih stanova za socijalni najam i nedovoljna financijska potpora za unajmljivače kočje mobilnost. Zajamčeni minimalni dohodak nominalno je nepromijenjen od 2012. i jedan je od najnižih u Uniji. Očekuje se da će pandemija najteže pogoditi ranjive skupine koje nemaju pristup skrbi i osnovnim uslugama te koje žive u prenapućenim kućanstvima. Kada se gospodarstvo oporavi, bit će potrebno provesti mjere za poticanje aktivacije tih skupina i njihove integracije na tržište rada. Već prije krize obrazovni rezultati bili su ispod prosjeka

Unije i snažno određeni socioekonomskim položajem učenika. Stope ranog napuštanja školovanja bile su visoke, posebno među učenicima romskog podrijetla. Slabo sudjelovanje ranjivih skupina u kvalitetnom obrazovanju znači propuštenu priliku za izgradnju ljudskog kapitala i socijalne kohezije. Plaće nastavnika među najnižima su u Uniji. Mali broj studenata u visokom obrazovanju u nesrazmjeru je s velikom potražnjom za visokokvalificiranim radnicima. Neočekivani prelazak na učenje na daljinu vjerojatno će te nejednakosti dodatno povećati. Dokazi iz godišnjih nacionalnih testova kompetencija upućuju na to da digitalno obrazovanje teško može doprijeti do mnogih učenika jer im nedostaju digitalni alati. Učenici u nepovoljnom položaju također se suočavaju s negativnim učincima učenja na daljinu zbog prenapućenih kućanstava i niske razine obrazovanja roditelja. Nedavna i tekuća ulaganja u digitalizaciju obrazovanja važna su i potrebno ih je nastaviti.

- (23) U kontekstu krize uzrokovane bolešću COVID-19 posebno je važno osigurati funkcioniranje kritične infrastrukture i slobodno kretanje robe na cijelom unutarnjem tržištu te u suradnji sa susjednim zemljama pratiti i omogućiti ispravno funkcioniranje lanaca opskrbe. Mađarska je malo otvoreno gospodarstvo s intenzivnim prekograničnim prometom robe. Osim toga, mnogi Mađari rade u inozemstvu i putuju na posao na tjednoj osnovi. Mađarskoj bi usto mogli trebati sezonski pogranični radnici u poljoprivredi. Aktualna ograničenja putovanja mogu izazvati zastoje u kretanju robe i radnika, ali bi se mogla ublažiti osiguravanjem zelenih traka na granicama.
- (24) Među uslužnim djelatnostima, maloprodaja je jedan od najpogođenijih sektora zbog mjera koje su mnogim poduzećima potpuno onemogućila rad ili znatno ograničila poslovanje. Regulatorna fleksibilnost doprinijela je oporavku maloprodaje nakon krize uzrokovane bolešću COVID-19. Mađarska ima najveći broj reguliranih profesija u Uniji. Profesionalne usluge imat će važnu ulogu u olakšavanju izlaska iz krize i oporavka nakon nje. Od ključne su važnosti stoga neometan pristup profesijama i obavljanje profesija, što treba osigurati pojednostavnjenjem regulatornih okvira i povezanih administrativnih postupaka, osobito za mala i srednja poduzeća (MSP-ovi) i mikropoduzeća, uključujući osobe koje obavljaju samostalnu djelatnost, a koje su osobito pogođene krizom. Potpora likvidnosti poduzeća putem kredita i jamstava od iznimne je važnosti, s naglaskom na MSP-ove, a posrednici trebaju učinkovito i brzo poduzećima distribuirati potporu likvidnosti. U procesu izrade i provedbe tih mjera treba voditi računa o otpornosti bankarskog sektora. Dopuštanjem odgode plaćanja poreza i socijalnih doprinosa te ubrzanjem ugovornih plaćanja javnih tijela može se također doprinijeti poboljšanju novčanog toka MSP-ova. Novoosnovanim i rastućim poduzećima mogla bi biti potrebna posebna potpora, primjerice poticaji za fondove rizičnoga kapitala kako bi povećala ulaganja u ta poduzeća. Tim mjerama potpore također će se pomoći da se izbjegne hitna prodaja strateški važnih europskih poduzeća.
- (25) Istraživanje i inovacije ključni su pokretači dugoročnog rasta i konkurentnosti. Mađarska je umjereni inovator. Nedostatak visokokvalificiranih radnika glavna je prepreka inovacijama. Rashodi za istraživanje i razvoj rastu sporo, te se najvećim dijelom mogu pripisati poslovnom sektoru, koji prima najveće javne potpore u Uniji. S druge strane, rashodi za istraživanje i razvoj u javnom sektoru smanjili su se tijekom posljednjeg desetljeća. Ulaganjima u inovativne MSP-ove te jačanjem suradnje poduzeća, istraživača, akademske zajednice i javnog sektora povećavaju se istraživački i inovacijski kapaciteti zemlje koji su potrebni za prevladavanje krize uzrokovane bolešću COVID-19. Za oporavak potrebna su ulaganja u javno istraživanje i inovacije te poticajno okruženje za tu djelatnost.
- (26) Kako bi se potaknuo gospodarski oporavak, bit će važno dati prednost već razrađenim projektima javnih ulaganja i promicati privatna ulaganja, među ostalim na temelju relevantnih reformi. U mađarskom nacionalnom energetske i klimatskom planu utvrđena su ulaganja potrebna za klimatsku i energetske tranziciju. Zajedno s ulaganjima u digitalizaciju i zelenu tranziciju omogućit će veću održivost i otpornost mađarskog gospodarstva nakon što se zemlja oporavi od krize. Energetska učinkovitost u stambenom sektoru trenutačno je slaba i doprinosi onečišćenju zraka. Stalna kršenja standarda kvalitete zraka imaju ozbiljne posljedice za zdravlje i okoliš. Uporaba krutih goriva u kućanstvima, poljoprivreda i emisije iz prometa glavni su izvori onečišćenja zraka. Samo 1 % bruto nacionalne energetske potrošnje dolazi iz obnovljivih izvora s niskim emisijama ugljika, a biomasa s visokim stupnjem onečišćenja čini otprilike 10 % te potrošnje. Solarne instalacije bilježe nagli rast, iako s niskim početne razine. U skladu sa svojim nacionalnim energetske i klimatskim planom i dugoročnom klimatskom neutralnošću Mađarska se namjerava više oslanjati na obnovljive izvore energije, uglavnom solarnu energiju. U trenutačnoj gospodarskoj situaciji energetska politika može potaknuti zeleni rast i doprinijeti gospodarskom oporavku. Do

izbijanja pandemije bolesti COVID-19 zagušenje cestovnog prometa bilo je sve veći izazov s negativnim gospodarskim učincima te je doprinisilo povećanju emisija stakleničkih plinova i onečišćenju zraka. Veće mogućnosti rada na daljinu i privlačniji sustavi javnog prijevoza pomogli bi i u ublažavanju negativnog učinka prometa na okoliš. Kružno gospodarstvo i dalje je u početnoj fazi, recikliranje komunalnog otpada nedovoljno je razvijeno, a ekonomski instrumenti ne pružaju dostatne poticaje. Odlaganje otpada na odlagalištima i dalje je prevladavajuća metoda gospodarenja otpadom. Kvaliteta vode i opskrba vodom i dalje izazivaju zabrinutost. Digitalne vještine stanovnika i korištenje digitalnim tehnologijama u poduzećima i javnim uslugama i dalje su ispod prosjeka Unije. Trebalo bi nastaviti ulagati napore kako bi se građanima i poduzećima ponudile učinkovite digitalne javne usluge. Programiranje Fonda za pravednu tranziciju, koji je predmetom prijedloga Komisije, za razdoblje 2021. – 2027. moglo bi Mađarskoj pomoći da lakše odgovori na neke izazove prelaska na klimatski neutralno gospodarstvo, osobito u područjima iz Priloga D izvješću za Mađarsku za 2020. To bi Mađarskoj omogućilo da na najbolji način iskoristi sredstva iz tog fonda.

- (27) Trajanje stanja opasnosti proglašenog 11. ožujka 2020. nije unaprijed utvrđeno i Vlada ima diskrecijsko pravo odlučivanja o njegovu nastavku ili prekidu. Konkretno mjere koje Vlada poduzima trajat će do ukidanja stanja opasnosti. Mađarski parlament 30. ožujka 2020. donio je novi zakon kojim se Vladi omogućuje da svojom uredbom ukine bilo koji zakon. Dodijeljene izvanredne ovlasti čine se opsežnijima od onih koje su donesene u drugim državama članicama, uzimajući u obzir kombinirani učinak široko definiranih ovlasti i nepostojanja njihova jasnog vremenskog ograničenja. Određene izvanredne mjere donesene na temelju tih ovlasti otvaraju pitanja u pogledu njihove nužnosti i proporcionalnosti te ometaju poslovne aktivnosti i stabilnost regulatornog okruženja. Njima se među ostalim dopuštaju odstupanja od propisa o radu, razmještanje vojnih časnika za vezu u strateškim poduzećima i uvođenje državnog nadzora društva uvrštenog na burzu. Vlada je 26. svibnja 2020. mađarskom parlamentu podnijela nacrt zakona kojim bi se Vladu pozvalo da ukine stanje opasnosti i kojim bi se zakon od 30. ožujka 2020. na kraju stanja opasnosti stavio izvan snage. U skladu s temeljnim pravom, odluka o ukidanju stanja opasnosti ostaje u nadležnosti Vlade. Jačanje neovisnosti pravosuđa ključno je i za učinkovit nadzor dotičnih izvanrednih mjera.
- (28) Sudjelovanje socijalnih partnera u inicijativama politike i njihovoj provedbi posljednjih godina bilo je nedostavno, što je oslabilo kvalitetu i predvidljivost oblikovanja politika te povećalo mogućnosti za pogreške u politikama. Savjetovanja i ocjene učinka često se zaobilaze primjenom posebnih zakonodavnih postupaka, kao što su prijedlozi zakona koje podnose pojedinačni zastupnici u parlamentu i hitni postupci. Sudjelovanje dionika dodatno je oslabljeno tijekom primjene trenutačnog sustava odlučivanja uredbama Vlade, posebice s obzirom na vladinu uredbu od 18. ožujka 2020. kojom se dopuštaju bilateralno dogovorena odstupanja od Zakona o radu.
- (29) Nedostatak tržišnog natjecanja u postupcima javne nabave i dalje je važan razlog za zabrinutost jer je šire otvaranje tržišnog natjecanja jedno od ključnih rješenja za suočavanje s krizom, oživljavanje sektora malih poduzeća i potporu ponovnom pokretanju gospodarstva. Unatoč novim zakonodavnim promjenama i digitalizaciji javne nabave, gotovo polovina svih javnih natječaja rezultirala je postupkom sa samo jednom ponudom. Velik broj slučajeva samo jedne ponude ugrožava učinkovitost sustava javne nabave. Profesionalizacija javne nabave mogla bi doprinijeti boljoj usklađenosti s pravilima Unije i omogućiti stratešku nabavu. U revizijama koje je posljednjih godina provela Komisija u području javne nabave povezane s projektima koje sufinancira Unija utvrđeni su sustavni nedostaci i slabosti u sustavu kontrole javne nabave. Komisija je 2019. zbog tih nedostataka Mađarskoj odredila financijske ispravke u iznosu od oko milijarde EUR.
- (30) Rješavanje problema agresivnog poreznog planiranja ključno je za poboljšanje učinkovitosti i pravednosti poreznih sustava. Zbog učinaka prelijevanja među državama članicama koji proizlaze iz strategija agresivnog poreznog planiranja poreznih obveznika, zakonodavstvo Unije potrebno je dopuniti koordiniranim djelovanjem na razini nacionalnih politika. Mađarska je poduzela mjere protiv agresivnog poreznog planiranja provedbom prethodno dogovorenih međunarodnih i europskih inicijativa, ali bi činjenica da u Mađarskoj nema poreza po odbitku na prihode koji odlaze u *offshore* financijske centre mogla omogućiti odljev dobiti iz Unije bez plaćanja pravedne stope poreza. Iako su prihodi koji odlaze u *offshore* financijske centre, kao što su naknade za licencije, kamate i dividende, bili relativno niski u razdoblju 2013. – 2017., Mađarska bilježi nepredvidive i relativno visoke priljeve i odljeve kapitala preko subjekata posebne namjene, što upućuje na moguću ranjivost u odnosu na prakse agresivnog poreznog planiranja.

- (31) Iako se preporuke za pojedinu zemlju navedene u ovoj Preporuci („preporuke za pojedinu zemlju iz 2020.“) prije svega odnose na ublažavanje socioekonomskih posljedica pandemije bolesti COVID-19 i olakšavanje gospodarskog oporavka, preporuke za pojedinu zemlju iz 2019. odnosile su se i na reforme koje su iznimno važne za suočavanje sa srednjoročnim i dugoročnim strukturnim izazovima. Preporuke za pojedinu zemlju iz 2019. i dalje su relevantne i kontinuirano će se pratiti tijekom europskog semestra sljedeće godine. To uključuje preporuke za pojedinu zemlju iz 2019. koje se odnose na gospodarske politike u području ulaganja. Sve preporuke za pojedinu zemlju iz 2019. trebalo bi uzeti u obzir pri strateškom programiranju financiranja u okviru kohezijske politike nakon 2020., među ostalim i za mjere ublažavanja i strategije izlaska iz aktualne krize.
- (32) Korupcija, pristup javnim informacijama i sloboda medija izazivali su zabrinutost čak i prije krize. Ta su područja još izloženija daljnjem pogoršanju zbog proglašenja stanja opasnosti jer su kontrolni mehanizmi postali slabiji. Istrage i kazneni progon čine se manje djelotvornima u Mađarskoj nego u drugim državama članicama. Nema odlučnih sustavnih mjera za kazneni progon korupcije na visokoj razini. Odgovornost za odluke o obustavi istraga i dalje izaziva zabrinutost jer ne postoje učinkoviti pravni lijekovi protiv odluka tužiteljstva o odustajanju od kaznenog progona navodnih kaznenih djela. Ograničavanje pristupa informacijama i dalje ometa borbu protiv korupcije. Prakse koje otežavaju pristup javnim informacijama mogu građane i nevladine organizacije odvratiti od ostvarivanja svojih ustavnih prava.
- (33) Europski semestar pruža okvir za kontinuiranu koordinaciju gospodarskih politika i politika zapošljavanja u Uniji, što može doprinijeti održivom gospodarstvu. Države članice u svojim su nacionalnim programima reformi za 2020. razmotrile postignuti napredak u ostvarenju ciljeva održivog razvoja Ujedinjenih naroda. Osiguravanjem potpune provedbe preporuka za pojedinu zemlju iz 2020. Mađarska će doprinijeti napretku u ostvarenju ciljeva održivog razvoja i zajedničkim nastojanjima da se u Uniji osigura konkurentna održivost.
- (34) Komisija je u okviru europskog semestra 2020. provela sveobuhvatnu analizu ekonomske politike Mađarske i objavila je u izvješću za Mađarsku za 2020. Ocijenila je i Program konvergencije za 2020., Nacionalni program reformi za 2020. i mjere poduzete kao odgovor na preporuke za pojedinu zemlju upućene Mađarskoj prethodnih godina. Komisija je u obzir uzela ne samo njihovu važnost za održivu fiskalnu i socioekonomsku politiku u Mađarskoj nego i njihovu usklađenost s pravilima i smjernicama Unije jer je potrebno ojačati ukupno gospodarsko upravljanje u Uniji tako da se na razini Unije doprinosi budućim nacionalnim odlukama.
- (35) Uzimajući u obzir tu ocjenu, Vijeće je ispitalo Program konvergencije za 2020. i njegovo je mišljenje ⁽¹⁾ posebno navedeno u preporuci 1. u nastavku,

PREPORUČUJE da Mađarska u 2020. i 2021. poduzme djelovanja kojima je cilj:

1. Poduzeti sve potrebne mjere, u skladu s općom klauzulom o odstupanju iz Pakta o stabilnosti i rastu, kako bi se učinkovito odgovorilo na pandemiju bolesti COVID-19, održalo gospodarstvo i pružila potpora oporavku koji će uslijediti. Kada to gospodarski uvjeti dopuste, provoditi fiskalne politike s ciljem postizanja razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija i osiguravanja održivosti duga, uz istodobno poticanje ulaganja. Povećati otpornost zdravstvenog sustava rješavanjem problema nedostatka zdravstvenih radnika i osiguranjem infrastrukture i primjerene opskrbe ključnim proizvodima iz područja medicine. Poboľšati pristup kvalitetnoj preventivnoj i primarnoj zdravstvenoj zaštiti.
2. Zaštititi radna mjesta poboljšanjem programa skraćenog radnog vremena i učinkovitim politikama tržišta rada te produljiti razdoblje isplate naknada za nezaposlenost. Poboľšati primjerenost socijalne pomoći i osigurati pristup osnovnim uslugama i kvalitetnom obrazovanju za sve.
3. Osigurati potporu likvidnosti MSP-ova. Dati prednost već razrađenim projektima javnih ulaganja i promicati privatna ulaganja za potporu oporavku gospodarstva. Usmjeriti ulaganja u zelenu i digitalnu tranziciju, osobito u čistu i učinkovitu proizvodnju i uporabu energije, održiv promet, upravljanje vodama i gospodarenje otpadom, istraživanje i inovacije te digitalnu infrastrukturu za škole.

⁽¹⁾ Na temelju članka 9. stavka 2. Uredbe (EZ) br. 1466/97.

4. Osigurati da sve izvanredne mjere budu strogo proporcionalne, vremenski ograničene i u skladu s europskim i međunarodnim standardima te da ne ometaju poslovne aktivnosti i stabilnost regulatornog okružja. Osigurati učinkovito sudjelovanje socijalnih partnera i dionika u procesu oblikovanja politika. Poboljšati tržišno natjecanje u javnoj nabavi.
5. Ojačati porezni sustav radi smanjenja rizika od agresivnog poreznog planiranja.

Sastavljeno u Bruxellesu 20. srpnja 2020.

Za Vijeće
Predsjednica
J. KLOECKNER
