



Bruxelles, 20.5.2020.
COM(2020) 517 final

Preporuka za

PREPORUKU VIJEĆA

**o Nacionalnom programu reformi Mađarske za 2020. i davanje mišljenja Vijeća o
Programu konvergencije Mađarske za 2020.**

Preporuka za

PREPORUKU VIJEĆA

o Nacionalnom programu reformi Mađarske za 2020. i davanje mišljenja Vijeća o Programu konvergencije Mađarske za 2020.

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 politika¹, 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 i time označila početak Europskog semestra 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 donijela i Izvješće o mehanizmu upozoravanja, u kojemu se navodi da Mađarska nije jedna od država članica za koju je potrebno provesti detaljno preispitivanje.
- (2) Izvješće za Mađarsku² za 2020. objavljeno je 26. veljače 2020. U izvješću je ocijenjen napredak Mađarske u smislu preporuka za Mađarsku koje je Vijeće donijelo 9. srpnja 2019.³, mjera poduzetih nakon preporuka donesenih prethodnih godina te napredak Mađarske u ostvarenju njezinih nacionalnih ciljeva strategije Europa 2020.
- (3) Svjetska zdravstvena organizacija službeno je 11. ožujka 2020. proglasila globalnu pandemiju bolesti COVID-19. Pandemija je 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, šokove potražnje potrošača i negativno utječe na razne sektore.

¹ SL L 209, 2.8.1997., str. 1.

² SWD(2020) 516 final.

³ SL C 301, 5.9.2019., str. 117.

Ugrožava radna mjesta, dohotke radnika i poslovanje poduzeća. Uzrokovala je snažan gospodarski udar čije se ozbiljne negativne posljedice već osjećaju u Europskoj uniji. Komisija je 13. ožujka 2020. donijela Komunikaciju⁴ u kojoj je pozvala na koordiniran gospodarski odgovor na krizu suradnjom svih dionika na nacionalnoj razini i na razini Unije.

- (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 biti predmet demokratskog nadzora i neovisnog sudskog preispitivanja.
- (5) Komisija je 20. ožujka 2020. donijela Komunikaciju o aktivaciji opće klauzule o odstupanju iz Pakta o stabilnosti i rastu⁵. Ta klauzula olakšava koordinaciju proračunskih politika u vrijeme ozbiljnog 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) 1466/97 te članku 3. stavku 5. i članku 5. stavku 2. Uredbe (EZ) 1467/97. Komisija je u Komunikaciji Vijeću iznijela stajalište da trenutni uvjeti dopuštaju aktivaciju te klauzule zbog očekivanog ozbiljnog gospodarskog pada prouzročenog pandemijom bolesti COVID-19. Ministri financija država članica složili su se 23. ožujka 2020. s Komisijinom procjenom. 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 donijeti i odluku o usvajanju revidirane fiskalne putanje. Aktivacijom opće klauzule o odstupanju ne obustavljaju se postupci u okviru Pakta o stabilnosti i rastu, nego 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 kontrole širenja pandemije, povećanja otpornosti nacionalnih zdravstvenih sustava, ublažavanja socioekonomskih posljedica mjerama potpore poduzećima i kućanstvima te radi uvođenja adekvatnih zdravstvenih i sigurnosnih uvjeta na radnom mjestu 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, izvlačeći pouke iz krize, trebale surađivati na pripremi mjera potrebnih za povratak na normalno funkcioniranje naših društava i gospodarstava te na održiv rast, koje bi među ostalim uključivale zelenu tranziciju i digitalnu transformaciju.
- (7) Kriza uzrokovana bolešću COVID-19 naglasila je fleksibilnost koju jedinstveno tržište nudi radi prilagodbe u izvanrednim situacijama. Međutim, da bi se osigurao brz i neometan prelazak na fazu oporavka i slobodnog kretanja robe, usluga i radnika, izvanredne mjere koje sprječavaju normalno funkcioniranje jedinstvenog tržišta moraju se ukinuti čim prestanu biti neophodne. Aktualna je kriza pokazala da su u zdravstvu potrebni planovi pripravnosti za krizne situacije, uz poboljšane strategije nabave, diversificirane lance opskrbe i strateške rezerve osnovne medicinske opreme. Ključni su to elementi za izradu širih planova pripravnosti za krizne situacije.

⁴ COM(2020) 112 final.

⁵ COM(2020) 123 final.

- (8) Zakonodavac Unije već je izmijenio relevantne zakonodavne okvire⁶ kako bi se državama članicama omogućilo da sva neiskorištena sredstva iz europskih strukturnih i investicijskih fondova mobiliziraju za ublažavanje izvanrednih posljedica pandemije bolesti COVID-19. Te će izmjene osigurati dodatnu fleksibilnost, ali i znatno jednostavnije i povezanije procedure. 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 građanima i sektorima.
- (9) Socioekonomske posljedice pandemije vjerojatno će se nejednako osjetiti na području zemlje zbog različitih obrazaca specijalizacije, posebno u regijama kojima nedostaju ulaganja u ključne resurse ili se izrazito oslanjaju na sektore koji ovise o izravnom fizičkom kontaktu poduzeća i potrošača. To podrazumijeva znatan rizik od povećanja teritorijalnih razlika unutar Mađarske, čime se pogoršava već uočeni trend povećanja nejednakosti između urbanih i ruralnih područja. Među ostalim zbog rizika od privremenog prekida procesa konvergencije među državama članicama, na postojeću je situaciju nužno odgovoriti ciljanim politikama.
- (10) Mađarska je 5. svibnja 2020. dostavila Nacionalni program reformi za 2020., a 4. svibnja 2020. Program konvergencije za 2020. Kako bi se uzela u obzir njihova povezanost, programi su ocijenjeni istodobno.
- (11) Na Mađarsku se trenutačno primjenjuje preventivni dio Pakta o stabilnosti i rastu te pravilo o dugu.
- (12) Vijeće je 14. lipnja 2019. preporučilo Mađarskoj da osigura da stopa nominalnog rasta neto primarnih državnih rashoda⁷ u 2019. ne premaši 3,3 %, što odgovara godišnjoj strukturnoj prilagodbi od 1,0 % BDP-a. Komisijina ukupna ocjena potvrđuje da postoji značajno odstupanje od preporučenog kretanja prilagodbe prema ostvarenju srednjoročnog proračunskog cilja u 2019. i u 2018. i 2019. kad se zajedno uzmu u obzir. Međutim, uzimajući u obzir aktivaciju opće klauzule o odstupanju, nije opravdano poduzimanje daljnjih mjera za Mađarsku u okviru postupka zbog značajnog odstupanja.
- (13) Vlada u svojem Programu konvergencije za 2020. planira da će se ukupni saldo od 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 pasti na 1,0 % BDP-a do 2024. Nakon smanjenja na 66,3 % BDP-a u 2019., prema Programu konvergencije za 2020. očekuje se da će u 2020. udio duga opće države u BDP-u porasti na 72,6 %. Na makroekonomske i fiskalne izgledе utječe vrlo izražena nesigurnost izazvana pandemijom bolesti COVID-19. Proračunske projekcije temelje

⁶ Uredba (EU) 2020/460 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. ožujka 2020. o izmjeni uredaba (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.) i 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.).

⁷ Neto primarni državni rashodi sastoje se od ukupnih državnih rashoda bez rashoda za kamate, rashoda za programe Unije koji su u cijelosti poravnani s prihodima iz fondova Unije i nediskrecijskih promjena u rashodima za naknade za nezaposlenost. 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.

se na specifičnim rizicima zemlje, posebno onima povezanim 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 proračunskih mjera za povećanje kapaciteta za intenzivnu njegu svojeg zdravstvenog sustava, ograničenje pandemije i pomoć osobito ugroženim građanima i sektorima. Prema programu konvergencije za 2020. te proračunske mjere iznosile su 2,8 % BDP-a u 2020. i u potpunosti se financiraju preraspodjelom rashoda u proračunu, pričuvama i novim porezima. One 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 pridonijeti potpori likvidnosti poduzeća bez izravnog proračunskog učinka, koje se u Programu konvergencije za 2020. procjenjuju na 1,5 % BDP-a. Nadležna tijela rade na dodatnim mjerama u iznosu od 0,3 % BDP-a. Te mjere uključuju programe kreditnih jamstava i zajmove za koje jamči država. Ukupni učinak na proračun fiskalnih mjera navedenih u programima konvergencije za 2020. razlikuje se od navedenog u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2020. jer je Komisija ocijenila i uzela u obzir samo mjere koje su bile dovoljno precizirane. Mjere koje je Mađarska donijela općenito su u skladu sa smjernicama iz Komunikacije Komisije o koordiniranom gospodarskom odgovoru na pandemiju bolesti COVID-19. Preciziranje i puna provedba svih tih najavljenih mjera, uz preusmjeravanje fiskalnih politika prema ostvarenju razboritih srednjoročnih fiskalnih pozicija kada to gospodarski uvjeti dopuste, pridonijet će očuvanju fiskalne održivosti u srednjem roku.
- (15) Na temelju Komisijine proljetne prognoze 2020. predviđa se da će, ne bude li promjene politika, u Mađarskoj ukupni saldo opće države iznositi -5,2 % BDP-a u 2020. te -4,0 % u 2021. Predviđa se da će udio duga opće države u BDP-u dosegnuti 75,0 % u 2020.
- (16) Vijeće je 14. lipnja 2019. u skladu s člankom 121. stavkom 4. Ugovora o funkcioniranju Europske unije zaključilo da je u Mađarskoj u 2018. uočeno značajno odstupanje od srednjoročnog proračunskog cilja. S obzirom na utvrđeno značajno odstupanje, Vijeće je 14. lipnja 2019. preporučilo Mađarskoj da poduzme potrebne mjere kako bi osigurala da stopa nominalnog rasta neto primarnih državnih rashoda ne bude veća od 3,3 % u 2019. i od 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) 2019/2172⁸, u kojoj je utvrdilo da Mađarska nije poduzela učinkovito djelovanje kao odgovor na njegovu preporuku d 14. lipnja 2019. te joj je uputilo revidiranu preporuku. 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 bude veća od 4,7 %, što odgovara godišnjoj strukturnoj prilagodbi od 0,75 % BDP-a u 2020. Na temelju Komisijine ukupne ocjene 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.

⁸ SL L 329, 19.12.2019., str. 91-93.

- (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 općenito upućuje na zaključak da kriterij deficita kako je definiran u Ugovoru i Uredbi (EZ) br. 1467/1997 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 pogranične radnike. Dopušten je provoz robe. Ustanove za rani i predškolski odgoj i obrazovanje djece, škole i sveučilišta zatvoreni su 16. ožujka 2020. te je uvedena internetska nastava. Od 17. ožujka 2020. trgovine su morale zatvarati u 15 h, osim onih koje prodaju osnovne potrepštine, 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 pandemije 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 do sada 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 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 Europske komisije 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 izazvane bolešću COVID-19. Središnja banka donijela je mjere za osiguravanje likvidnosti financijskog sektora. Ostale mjere za povećanje likvidnosti kućanstava i poduzeća uključuju i moratorij na otplatu kredita i plaćanje naknada po ugovorima o financijskom *leasingu* za poduzeća i kućanstva do 31. prosinca 2020. te ii. 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 i kapitalne programe. Kako bi sačuvala radna mjesta, Vlada je pokrenula dvije vrste programa skraćenog radnog vremena. Opći program pokriva do 70 % izgubljenog dohotka u razdoblju od tri mjeseca pod određenim uvjetima, dok je poseban program usmjeren na zaposlenike u istraživanju i razvoju. Vlada je jedan kvartal ranije uvela prethodno planirano smanjenje doprinosa za socijalno osiguranje i najavila jednokratni dodatak na plaće u zdravstvu. Općenito, iako se fiskalnim mjerama nastoji pružiti potpora poduzećima i očuvati radna mjesta, njihovo područje primjene i pokrivenost i dalje su ograničeni u odnosu na većinu 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 odraz, među ostalim, visoke učestalosti čimbenika rizika u stanovništvu i ograničene učinkovitosti zdravstvene zaštite. Udio javne potrošnje za zdravstvo u Mađarskoj bio je znatno niži od prosjeka EU-a. Broj Mađara koji se oslanjaju na neposredna plaćanja veći je od prosjeka EU-a te su sve više primorani 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 zdravstvene zaštite. 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 nadležna tijela počela raditi na ublažavanju znatnog nedostatka zdravstvenih radnika u Mađarskoj, regionalne razlike u relativnom broju zdravstvenog osoblja i dalje ometaju pristup zdravstvenoj zaštiti 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 pandemije mogle bi biti velike, a još je potrebno procijeniti učinak Vladine uredbe od 18. ožujka 2020. kojom se dopuštaju bilateralno dogovorena odstupanja od Zakona o radu. Prema Komisijinoj prognozi očekuje se porast nezaposlenosti na 7,0 % u 2020. i oporavak na 6,1 % u 2021. Sektori koji su izrazito pogođeni krizom čine velik dio mađarskog gospodarstva te zapošljavaju niskokvalificiranu do srednjekvalificiranu radnu snagu 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 s obzirom na vještine te između muškaraca i žena ostale su velike u usporedbi s prosjekom EU-a, što 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. Postoji prostor za jačanje drugih politika i poboljšanje njihove usmjerenosti kako bi se nezaposlenim ili neaktivnim osobama konkretno pomoglo u pronalasku zaposlenja ili omogućilo pristup osposobljavanju. Razdoblje isplate naknade za nezaposlenost najkraće je u EU-u, najviše tri mjeseca, što je znatno kraće od prosječnog vremena potrebnog za pronalazak zaposlenja, čak i u povoljnim gospodarskim uvjetima. U skladu s načelima europskog stupa socijalnih prava, programi i mjere socijalne zaštite trebaju osigurati zaštitu osobama izloženima riziku od gubitka zaposlenja te samozaposlenim i nezaposlenim osobama. Programi skraćenog radnog vremena, u okviru kojih zaposlenici primaju dohodovnu potporu države za neodradene 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 opće 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 izbivanja pandemije bolesti COVID-19 bilježile su visoke razine teške materijalne oskudice te materijalne oskudica i socijalne deprivacije, posebno u kućanstvima s više djece i među romskim stanovništvom. Nedostatak općinskih

stanova za socijalni najam i nedovoljne financijske potpore za stanoprince koče mobilnost. Zajamčena minimalna naknada nominalno je nepromijenjena od 2012. i jedna je od najnižih u EU-u. Očekuje se da će pandemija najteže pogoditi ranjive skupine koje nemaju pristup zaštiti i osnovnim uslugama te koje žive u prenapučenim kućanstvima. Kada se gospodarstvo oporavi, bit će potrebno provesti mjere za poticanje njihove aktivacije i integracije na tržište rada. I 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 EU-u. 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 još 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 suočavaju se s negativnim učincima učenja na daljinu i zbog prenapučenih 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 jedinstvenom tržištu te pratiti i omogućiti ispravno funkcioniranje lanaca opskrbe u suradnji sa susjednim zemljama. 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 pridonijela bi oporavku maloprodaje nakon krize uzorkovane bolešću COVID-19. Mađarska ima najveći broj reguliranih profesija u EU-u. Profesionalne usluge imat će važnu ulogu u olakšavanju izlaska iz krize i oporavka nakon nje. Stoga je od ključne važnosti neometan pristup profesijama i obavljanje profesija, što treba osigurati jednostavnijim regulatornim okvirima i povezanim administrativnim procedurama, osobito za mala, srednja i mikro poduzeća te osobe koje obavljaju samostalnu djelatnost, a koji su posebno pogođeni ovom krizom. Potpora za likvidnost poduzeća putem kredita i jamstava od iznimne je važnosti, s naglaskom na mala i srednja poduzeća, a posrednici je moraju učinkovito i brzo provesti. 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 pridonijeti i poboljšanju novčanog toka malih i srednjih poduzeća. Novoosnovanim i rastućim poduzećima mogla bi biti potrebna posebna potpora, primjerice poticaji fondovima poduzetničkog kapitala kako bi povećali svoja ulaganja u ta poduzeća. Te će mjere potpore pomoći i da se izbjegne rasprodaja 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 EU-u.

S druge strane, rashodi za istraživanje i razvoj u javnom sektoru smanjivali su se tijekom posljednjeg desetljeća. Ulaganja u inovativna mala i srednja poduzeća te bolja suradnja poduzeća, istraživača, akademske zajednice i javnog sektora povećava istraživačke i inovacijske kapacitete zemlje koji su potrebni za prevladavanje krize uzrokovane bolešću COVID-19. Za oporavak su potrebna ulaganja u javno istraživanje i inovacije te poticajno okruženje za tu djelatnost.

- (26) Kako bi se potaknuo gospodarski oporavak, bit će važno dati prednost provedbi i financiranju već razrađenih projekata 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 pridonosi onečišćenju zraka. Stalna kršenja standarda kvalitete zraka imaju ozbiljne posljedice za zdravlje i okoliš. Upotreba krutih goriva u kućanstvima, poljoprivreda i emisije iz prometa među glavnim su izvorima onečišćenja. Samo 1 % bruto nacionalne energetske potrošnje dolazi iz obnovljivih izvora s niskim emisijama ugljika, a biomasa s visokim stupnjem onečišćenja čini otprilike 10 %. Solarne instalacije bilježe nagli rast, iako s niske 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 energetske politika može potaknuti zeleni rast i pridonijeti gospodarskom oporavku. Do izbijanja pandemije bolesti COVID-19 zagušenje cestovnog prometa bilo je sve veći izazov s negativnim gospodarskim učincima te je pridonosilo 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 još uvijek izazivaju zabrinutost. Digitalne vještine stanovnika i korištenje digitalnih tehnologija u poduzećima i javnim uslugama i dalje su ispod prosjeka EU-a. Trebalo bi nastaviti ulagati napore kako bi se građanima i poduzećima ponudile učinkovite digitalne javne usluge. Mađarska bi izradom programa za korištenje sredstava iz Fonda za pravednu tranziciju u razdoblju 2021.–2027. mogla lakše odgovoriti na neke izazove prelaska na klimatski neutralno gospodarstvo, osobito u područjima iz Priloga D Izvješću za Mađarsku⁹. To bi Mađarskoj omogućilo da na najbolji način iskoristi sredstva iz tog fonda.
- (27) Kao odgovor na izbijanje epidemije bolesti COVID-19 Vlada je 11. ožujka 2020. proglasila „stanje opasnosti”. Njegovo trajanje nije unaprijed definirano i Vlada ima diskrecijsko pravo odlučivanja o njegovu nastavku ili prekidu. Konkretno mjere koje poduzima Vlada trajat će do ukidanja „stanja opasnosti”. Parlament je 30. ožujka 2020. donio novi zakon kojim se vladi omogućuje da svojom odlukom 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 hitne mjere donesene na temelju tih ovlasti izazivaju pitanja u pogledu njihove nužnosti i proporcionalnosti te ometaju poslovne aktivnosti i stabilnost regulatornog okruženja.

⁹

SWD(2019) 1016 final

Među ostalim one dopuštaju odstupanja od propisa o radu, postavljanje vojnih časnika za vezu u strateškim poduzećima i uvođenje državnog nadzora društva uvrštenog na burzu. Prema izjavi od 15. svibnja 2020. premijer Viktor Orbán očekuje da će Vlada krajem mjeseca Parlamentu moći vratiti posebne ovlasti koje su joj dodijeljene zbog epidemije koronavirusa. Jačanje neovisnosti pravosuđa od primarne je važnosti i za učinkovit nadzor tih hitnih mjera.

- (28) Sudjelovanje socijalnih partnera u političkim inicijativama i njihovoj provedbi posljednjih godina bilo je nedostatno, što je oslabilo kvalitetu i predvidljivost donošenja politika te povećalo mogućnosti za pogreške u politikama. Savjetovanja i procjene 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 smanjeno tijekom primjene trenutnog sustava odlučivanja uredbama Vlade, među ostalim i 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 bitan problem jer je šire otvaranje tržišnom natjecanju jedno od najvažnijih rješenja za borbu protiv krize, 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 pridonijeti 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 EU-a 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 „izlazne prihode” koji odlaze u *offshore* financijske centre mogla omogućiti odljev dobiti iz EU-a bez plaćanja pravedne stope poreza. Iako su izlazni prihodi prema *offshore* financijskim centrima, 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 na prakse agresivnog poreznog planiranja.
- (31) U kontekstu krize uzrokovane bolešću COVID-19 posebno je važno osigurati funkcioniranje ključne infrastrukture i slobodno kretanje robe na cijelom jedinstvenom tržištu te u suradnji sa susjednim zemljama pratiti i omogućiti ispravno funkcioniranje lanaca opskrbe. Stoga će ukidanje mjera donesenih tijekom krize uzrokovane bolešću COVID-19, posebno ograničenja izvoza medicinskih tvari i proizvoda prvenstveno radi opskrbe Mađarske, pridonijeti zadovoljavanju potreba građana diljem EU-a usklađeno i u duhu solidarnosti te izbjegavanju rizika od nestašica i poremećaja u lancima opskrbe. U konačnici, otvorit će put uspješnoj izlaznoj strategiji koordiniranoj na razini EU-a.

- (32) Iako se ove preporuke prije svega odnose na ublažavanje socioekonomskih posljedica pandemije i olakšavanje gospodarskog oporavka, preporuke za Mađarsku iz 2019. koje je Vijeće usvojilo 9. srpnja 2019. odnosile su se i na reforme koje su iznimno važne za uklanjanje srednjoročnih i dugoročnih strukturnih nedostataka. Te su preporuke i dalje relevantne i kontinuirano će se pratiti tijekom godišnjeg ciklusa europskog semestra sljedeće godine. Isto vrijedi i za preporuke koje se odnose na investicijske politike. O tim potonjim preporukama trebalo bi voditi računa pri izradi strateških programa financiranja kohezijske politike nakon 2020., među ostalim i pri izradi mjera ublažavanja i strategija izlaska iz aktualne krize.
- (33) 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.
- (34) Europski semestar pruža okvir za kontinuiranu koordinaciju gospodarskih politika i politika zapošljavanja u Uniji, što može pridonijeti održivom gospodarstvu. Države članice u svojim su nacionalnim programima reformi za 2020. razmislile postignuti napredak u ostvarenju UN-ovih ciljeva održivog razvoja. Osigura li punu provedbu preporuka navedenih u nastavku, Mađarska će pridonijeti napretku u ostvarenju UN-ovih ciljeva održivog razvoja i zajedničkim nastojanjima da se u Uniji zajamči konkurentna održivost.
- (35) 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. i Nacionalni program reformi za 2020. te mjere poduzete nakon preporuka upućenih 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 unaprijediti opće gospodarsko upravljanje u Uniji na način da se s razine Unije pridonosi budućim nacionalnim odlukama.
- (36) Uzimajući u obzir tu ocjenu, Vijeće je ocijenilo Program konvergencije za 2020. i njegovo je mišljenje¹⁰ posebno navedeno u preporuci 1. u nastavku.

PREPORUČUJE da Mađarska u 2020. i 2021. poduzme djelovanje kojemu je cilj:

1. U skladu s općom klauzulom o odstupanju, poduzeti sve potrebne mjere i učinkovito odgovoriti na pandemiju, održati gospodarstvo i pružiti potporu 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 medicinskim proizvodima. Poboljšati pristup kvalitetnoj preventivnoj i primarnoj zdravstvenoj zaštiti.

¹⁰ U skladu s člankom 9. stavkom 2. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1466/97.

2. Zaštititi radna mjesta poboljšanjem programa skraćenog radnog vremena i učinkovitim politikama tržišta rada te produžiti razdoblje ispate naknada za nezaposlenost. Poboljšati primjerenost socijalne pomoći i osigurati pristup osnovnim uslugama i kvalitetnom obrazovanju za sve.
3. Osigurati potporu za likvidnost malim i srednjim poduzećima. Dati prednost provedbi i financiranju već razrađenih projekata javnih ulaganja i promicati privatna ulaganja za potporu oporavku gospodarstva. Usmjeriti ulaganja u zelenu i digitalnu tranziciju, osobito čistu i učinkovitu proizvodnju i korištenje energije, održiv promet, gospodarenje vodom i otpadom, istraživanje i inovacije te digitalnu infrastrukturu za škole.
4. Osigurati da sve hitne mjere budu strogo proporcionalne, vremenski ograničene, u skladu s europskim i međunarodnim standardima te da ne ometaju poslovne aktivnosti i stabilnost regulatornog okruženja. Osigurati učinkovito sudjelovanje socijalnih partnera i dionika u procesu donošenja politika. Poboljšati tržišno natjecanje u javnoj nabavi.
5. Ojačati porezni sustav radi smanjenja rizika od agresivnog poreznog planiranja.

Sastavljeno u Bruxellesu

Za Vijeće

Predsjednik