

PREPORUKA VIJEĆA**od 13. srpnja 2018.****o Nacionalnom programu reformi Mađarske za 2018. i davanje mišljenja Vijeća o Programu konvergencije Mađarske za 2018.**

(2018/C 320/16)

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 22. studenoga 2017. donijela Godišnji pregled rasta, čime je označen početak europskog semestra za koordinaciju ekonomskih politika za 2018. Posebna je pozornost posvećena europskom stupu socijalnih prava, koji su Europski parlament, Vijeće i Komisija proglasili 17. studenoga 2017. Prioritete Godišnjeg pregleda rasta potvrdilo je Europsko vijeće 22. ožujka 2018. Komisija je 22. studenoga 2017. na temelju Uredbe (EU) br. 1176/2011 također donijela 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 2018. objavljeno je 7. ožujka 2018. U izvješću je ocijenjen napredak Mađarske u smislu preporuka za pojedinu zemlju koje je Vijeće donijelo 11. srpnja 2017. ⁽²⁾, mjere poduzete kao odgovor na preporuke donesene prethodnih godina te napredak Mađarske u ostvarenju njezinih nacionalnih ciljeva u okviru strategije Europa 2020.
- (3) Mađarska je 30. travnja 2018. dostavila svoj Nacionalni program reformi za 2018. i svoj Program konvergencije za 2018. Kako bi se u obzir uzela njihova povezanost, oba su programa ocijenjena istodobno.
- (4) Pri programiranju u okviru europskih strukturnih i investicijskih fondova („ESI fondovi”) za razdoblje 2014. – 2020., u obzir su uzete relevantne preporuke za pojedine zemlje. Kako je predviđeno člankom 23. Uredbe (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća ⁽³⁾, ako je pri provedbi relevantnih preporuka Vijeća potrebna potpora, Komisija može zatražiti od države članice da preispita i predloži izmjene svojeg sporazuma o partnerstvu i relevantnih programa. Komisija je dostavila dodatne pojedinosti o tome kako bi iskoristila tu odredbu u smjernicama o primjeni mjera kojima se učinkovitost ESI fondova povezuje s dobrim gospodarskim upravljanjem.

⁽¹⁾ SL L 209, 2.8.1997., str. 1.

⁽²⁾ SL C 261, 9.8.2017., str. 1.

⁽³⁾ Uredba (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu, Europskom poljoprivrednom fondu za ruralni razvoj i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i o utvrđivanju općih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo te o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006 (SL L 347, 20.12.2013., str. 320.).

- (5) Mađarska je trenutačno obuhvaćena preventivnim dijelom Pakta o stabilnosti i rastu te podliježe pravilu o dugu. Vlada u svojem Programu konvergencije za 2018. planira povećanje ukupnog deficita sa 2,0 % u 2017. na 2,4 % u 2018. te nakon toga postupno smanjenje na 0,5 % BDP-a do 2022. Planirano je da se srednjoročni proračunski cilj – strukturni deficit od 1,5 % BDP-a – ostvari do 2020. Na temelju ponovno izračunanog strukturnog salda ⁽¹⁾ srednjoročni proračunski cilj ostvario bi se do 2022. U skladu s Programom konvergencije očekuje se da će se udio duga opće države u BDP-u postupno smanjiti na nešto manje od 60 % do kraja 2022. Te se proračunske projekcije temelje na povoljnom makroekonomskom scenariju, što predstavlja značajan rizik za provedbu ciljeva u pogledu deficita.
- (6) U Programu konvergencije za 2018. upućuje se na znatan učinak sigurnosnih mjera na proračun u 2017. i pružaju se odgovarajući dokazi o opsegu i prirodi tih dodatnih proračunskih troškova. U skladu s podacima Komisije prihvatljivi dodatni rashodi za sigurnosne mjere u 2017. iznosili su 0,17 % BDP-a. Ti su dodatni rashodi predviđeni odredbama članka 5. stavka 1. i članka 6. stavka 3. Uredbe (EZ) br. 1466/97 jer je ozbiljnost terorističke prijetnje neuobičajeni događaj, njezin je utjecaj na javne financije Mađarske znatan, a održivost ne bi bila ugrožena ako se dopusti privremeno odstupanje od kretanja prilagodbe prema ostvarenju srednjoročnog proračunskog cilja. Stoga, kako bi se u obzir uzeli ti dodatni troškovi, smanjen je zahtjev u pogledu prilagodbe prema ostvarenju srednjoročnog proračunskog cilja za 2017.
- (7) Vijeće je 12. srpnja 2016. preporučilo Mađarskoj da u 2017. ostvari godišnju fiskalnu prilagodbu od 0,6 % BDP-a prema srednjoročnom proračunskom cilju, osim ako se srednjoročni proračunski cilj može ostvariti uz manji napor. Na temelju stvarnih podataka za 2017. za Mađarsku je utvrđeno značajno odstupanje od kretanja prilagodbe prema ostvarenju srednjoročnog proračunskog cilja. U skladu s člankom 121. stavkom 4. UFEU-a i člankom 10. stavkom 2. Uredbe (EZ) br. 1466/97, Komisija je 23. svibnja 2018. upozorila Mađarsku da je u 2017. uočeno značajno odstupanje od kretanja prilagodbe prema ostvarenju srednjoročnog proračunskog cilja. Vijeće je 22. lipnja 2018. donijelo naknadnu preporuku ⁽²⁾ kojom se potvrđuje potreba da Mađarska poduzme potrebne mjere kako bi osigurala da stopa nominalnog rasta neto primarnih državnih rashoda ⁽³⁾ u 2018. ne premašuje 2,8 %, što odgovara godišnjoj strukturnoj prilagodbi od 1 % BDP-a. Na temelju Komisijine proljetne prognoze 2018. postoji rizik odstupanja od preporučenog napora.
- (8) Budući da u Mađarskoj udio duga opće države u BDP-u premašuje 60 % i da predviđeni jaz outputa iznosi 2,3 %, stopa nominalnog rasta neto primarnih državnih rashoda u 2019. ne bi smjela biti viša od 3,9 %, što odgovara godišnjoj strukturnoj prilagodbi od 0,75 % BDP-a u skladu sa zajednički dogovorenim matricom zahtjeva u okviru Pakta o stabilnosti i rastu. Na temelju Komisijine proljetne prognoze 2018. postoji rizik značajnog odstupanja od tog zahtjeva u 2019. Općenito, Vijeće smatra da će od 2018. biti potrebne znatne dodatne mjere kako bi se poštovale odredbe Pakta o stabilnosti i rastu, s obzirom na znatno pogoršanje fiskalnih izgleda, u skladu s preporukom upućenom Mađarskoj 22. lipnja 2018. u cilju ispravljanja uočenog značajnog odstupanja od kretanja prilagodbe prema ostvarenju srednjoročnog proračunskog cilja.
- (9) Ukupna stopa zaposlenosti znatno se poboljšala, a povoljni gospodarski trendovi pružaju mogućnost za ponovnu integraciju nezaposlenih na tržište rada. Velika je razlika u zaposlenosti između muškaraca i žena, osobito o dobnoj skupini od 25 do 39 godina, što se djelomično može objasniti ograničenom ponudom kvalitetne skrbi o djeci. Udio djece mlađe od tri godine obuhvaćene nekim oblikom skrbi o djeci znatno je ispod cilja iz Barcelone i prosjeka Unije. Iako je program javnih radova i dalje glavna aktivna politika tržišta rada, znatno smanjenje broja osoba koje su njime obuhvaćene predstavlja pozitivan trend. Međutim, program i dalje nije jasno usmjeren, a njegova učinkovitost u reintegraciji sudionika na otvoreno tržište rada i dalje je ograničena, uzimajući u obzir stanje na tržištu rada. Nedovoljno su razvijene aktivne politike tržišta rada usmjerene na stručno usavršavanje i prekvalifikaciju.
- (10) Udio osoba kojima prijeti siromaštvo i socijalna isključenost smanjio se u 2016. na 26,3 %, ali je i dalje iznad prosjeka Unije. Djeca su općenito više izložena siromaštvu nego druge dobne skupine. Razina minimalnog dohotka niža je od 50 % praga siromaštva za jednočlano kućanstvo i time je jedna od najnižih u EU-u.

⁽¹⁾ Ciklički prilagođen saldo bez jednokratnih i privremenih mjera koji je Komisija ponovno izračunala koristeći se zajednički dogovorenim metodologijom.

⁽²⁾ Preporuka Vijeća od 22. lipnja 2018. u cilju ispravljanja uočenog značajnog odstupanja od kretanja prilagodbe prema ostvarenju srednjoročnog proračunskog cilja u Mađarskoj (SL C 223, 27.6.2018., str. 1.).

⁽³⁾ Neto primarni državni rashodi sastoje se od ukupnih državnih rashoda bez rashoda za kamate, rashoda za programe Unije koji su u cijelosti usklađeni 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.

Primjerenost naknada za nezaposlene vrlo je niska: maksimalno trajanje od tri mjeseca nakraće je u EU-u i pokriva tek oko četvrtine prosječnog vremena koje je tražitelju zaposlenja potrebno za pronalaženje posla. Osim toga, razine plaćanja među najnižima su u EU-u.

- (11) Strukture i procesi socijalnog dijaloga u Mađarskoj i dalje su nedovoljno razvijeni i ne omogućuju istinsko uključivanje socijalnih partnera u oblikovanje i provedbu politika. Nedostatna uključenost dionika i ograničena transparentnost utječu na dokaznu bazu i kvalitetu donošenja politika, čime se stvara nesigurnost za ulagatelje i usporava konvergencija.
- (12) Provedene su mjere za poboljšanje poreznog sustava, ali još su prisutni određeni problemi. Iako se smanjuje, porezni klin na rad i dalje je visok u usporedbi s Unijom, posebno kada je riječ o određenim skupinama osoba s niskim dohotkom. Složenost poreznog sustava u cjelini, u kombinaciji s i dalje prisutnim sektorskim porezima sa štetnim učinkom, još uvijek predstavlja problem. Mjere protiv strategija agresivnog poreznog planiranja ključne su za sprečavanje narušavanja tržišnog natjecanja među poduzećima, pravedan tretman poreznih obveznika te zaštitu javnih financija. 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 ima relativno visok priljev i odljev kapitala preko subjekata posebne namjene, koji nisu povezani s realnim gospodarstvom. Zbog nedostatka poreza po odbitku na „izlazna” plaćanja (tj. plaćanja rezidenata Unije rezidentima trećih zemalja) dividendi, kamata i naknada za licenciju koja izvršavaju poduzeća sa sjedištem u Mađarskoj može se dogoditi da ta plaćanja uopće ne budu oporezovana ako ne podliježu porezu u državi primatelja plaćanja. Komisija primjećuje da Mađarska uvažava činjenicu da izlazna plaćanja u slučaju zlouporabe mogu dovesti do agresivnog poreznog planiranja. Na temelju nedavnih razmjena informacija Komisija će nastaviti konstruktivni dijalog u svrhu suzbijanja strategija agresivnog planiranja poreznih obveznika.
- (13) Regulatorne prepreke u uslugama, a posebno u maloprodaji, utječu na uspješnost sektora i otežavaju učinkovitu preraspodjelu resursa, produktivnost i inovacije. Vidljiv je stalni trend povjeravanja određenih usluga poduzećima u državnom vlasništvu posebno osnovanima za tu svrhu, a na štetu slobodnog tržišnog natjecanja. Nepredvidivost pravnog okvira još je jedan od problema, posebno u sektoru maloprodaje, koji se posljednjih godina suočava s učestalim promjenama propisa. Budući da se predloženi propisi često temelje na prometu ili površini poslovnog prostora, oni najviše utječu na strane maloprodajne lance. To povećava nesigurnost među poslovnim subjektima i može odvratiti ulagatelje. Potrebno je stabilno regulatorno okruženje koje pogoduje tržišnom natjecanju. U Mađarskoj su profesionalne usluge i dalje vrlo restriktivno regulirane, posebno kada je riječ o ključnim profesijama, kao što su računovodstvene i pravne usluge.
- (14) I dalje je prisutna nesigurnost u pogledu sprečavanja i kaznenog progona slučajeva korupcije. Nekoliko pokazatelja upućuje na to da je u Mađarskoj korupcija u posljednjih nekoliko godina u porastu, a rizici korupcije mogli bi negativno utjecati na njezin potencijal rasta. Funkcioniranje tužiteljstva od ključne je važnosti u borbi protiv korupcije i pranja novca; čini se da su mjere borbe protiv korupcije na nižim razinama urodile određenim plodom, ali još uvijek nema dovoljno odlučnosti za pokretanje istraga u slučajevima korupcije na visokoj razini. Ograničena transparentnost i ograničenja u pristupu informacijama dodatno otežavaju provedbu mjera za sprečavanje korupcije. Značajni koraci učinjeni su u području javne nabave, ali i dalje ima prostora za poboljšanje transparentnosti i tržišnog natjecanja u natječajnim postupcima. To bi se moglo postići među ostalim omogućavanjem javnog pristupa podacima dobivenima iz sustava e-nabave.
- (15) Obrazovni rezultati u pogledu osnovnih vještina znatno su ispod prosjeka Unije, osobito u slučaju djece iz obitelji u nepovoljnom socioekonomskom položaju. Učenici se rano usmjeravaju u različite vrste škola s velikim razlikama u obrazovnim rezultatima i profesionalnom usmjerenju. Djeca u nepovoljnom položaju, uključujući romsku djecu, uglavnom pohađaju srednje strukovne škole, u kojima prevladavaju niže razine osnovnih vještina i više stope prijevremenog prekida školovanja, a osobe koje završe te škole u prosjeku primaju niže plaće. Stopa prijevremenog napuštanja školovanja porasla je na prosječno 12,4 %, a posebno je visoka među romskom djecom. Ti su izazovi osobito naglašeni u kontekstu kvalitetnog i uključivog obrazovanja. Sve manji broj kandidata za upis i visoke stope prijevremenog prekida školovanja u tercijarnom obrazovanju dodatno će smanjiti stope završavanja školovanja u doba kada sve više raste potražnja za visokokvalificiranom radnom snagom.
- (16) Unatoč tekućim naporima za poboljšanje javnog zdravlja, i dalje su vidljivi slabi rezultati u području zdravlja, dodatno pogoršani nezdravim načinom života, koji negativno utječu na ljudski kapital. Niski izdaci za zdravstvenu skrb, u kombinaciji s neučinkovitom raspodjelom resursa, ograničavaju učinkovitost zdravstvenog sustava u Mađarskoj. To uz znatno oslanjanje na neposredna plaćanja narušava pravednost sustava u smislu pravodobnog i pristupačnog pristupa kvalitetnoj preventivnoj i kurativnoj zdravstvenoj skrbi. Nedostatak zdravstvenih radnika također otežava pristup skrbi, iako su nedavna povećanja plaća ublažila taj problem. Tekuće

reforme usmjerene su na rješavanje problema pretjeranog korištenja usluga bolničke skrbi, što je u velikoj mjeri uvjetovano time što pružatelji primarne zdravstvene skrbi nisu primjereno opremljeni za učinkovito filtriranje pacijenata. Daljnjom racionalizacijom korištenja bolničkih resursa, uz ciljana ulaganja radi jačanja usluga primarne zdravstvene skrbi, mogle bi se smanjiti nejednakosti u pristupu skrbi, omogućila bi se povećanja učinkovitosti i poboljšali rezultati u području zdravlja.

- (17) Komisija je u okviru europskog semestra 2018. provela sveobuhvatnu analizu ekonomske politike Mađarske i objavila je u Izvješću za Mađarsku za 2018. Ocijenila je i Program konvergencije za 2018., Nacionalni program reformi za 2018. i mjere poduzete kao odgovor na preporuke upućene Mađarskoj prethodnih godina. Komisija je u obzir uzela ne samo njihovu važnost za održivu fiskalnu i socioekonomsku politiku u Mađarskoj, nego i opseg njihove usklađenosti s pravilima i smjernicama Unije, a s obzirom na potrebu jačanja ukupnoga gospodarskog upravljanja u Uniji na način da se na razini Unije doprinosi budućim nacionalnim odlukama.
- (18) Uzimajući u obzir tu ocjenu, Vijeće je ispitalo Program konvergencije za 2018. i njegovo je mišljenje ⁽¹⁾ posebno navedeno u preporuci 1. u nastavku.

PREPORUČUJE da Mađarska u 2018. i 2019. poduzme djelovanja kojima je cilj:

1. Osigurati u 2018. usklađenost s Preporukom Vijeća od 22. lipnja 2018. u cilju ispravljanja značajnog odstupanja od kretanja prilagodbe prema ostvarenju srednjoročnog proračunskog cilja. Osigurati da stopa nominalnog rasta neto primarnih državnih rashoda u 2019. ne premašuje 3,9 %, što odgovara godišnjoj strukturnoj prilagodbi od 0,75 % BDP-a.
2. Nastaviti pojednostavnjivati porezni sustav, posebice smanjenjem sektorskih poreza. Poboljšati kvalitetu i transparentnost procesa odlučivanja putem učinkovitog socijalnog dijaloga i uključivanjem ostalih dionika te redovitim i primjerenim procjenama učinaka. Učvrstiti okvir za borbu protiv korupcije, pojačati napore tužiteljstva i poboljšati transparentnost i tržišno natjecanje u javnoj nabavi, među ostalim daljim razvojem sustava e-nabave. Ojačati tržišno natjecanje, regulatornu stabilnost i transparentnost u uslužnom sektoru, a posebno u maloprodaji.
3. Osloboditi neiskorištene radne potencijale poboljšanjem kvalitete aktivnih politika tržišta rada. Poboljšati rezultate obrazovanja i povećati sudjelovanje skupina u nepovoljnom položaju, a posebno Roma, u kvalitetnom i uključivom redovnom obrazovanju. Poboljšati primjerenost i obuhvat socijalne pomoći i naknada za nezaposlenost.

Sastavljeno u Bruxellesu 13. srpnja 2018.

Za Vijeće
Predsjednik
H. LÖGER

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