



Vijeće
Europske unije

Bruxelles, 19. rujna 2022.
(OR. en)

12551/22

Međuinstitucijski predmet:
2022/0295(NLE)

FIN 931
RESPR 27
CADREFIN 139
POLGEN 122

PRIJEDLOG

Od:	Glavna tajnica Europske komisije, potpisala direktorica Martine DEPREZ
Datum primitka:	18. rujna 2022.
Za:	Glavno tajništvo Vijeća
Br. dok. Kom.:	COM(2022) 485 final
Predmet:	Prijedlog PROVEDBENE ODLUKE VIJEĆA o mjerama za zaštitu proračuna Unije od povreda načela vladavine prava u Mađarskoj

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument COM(2022) 485 final.

Priloženo: COM(2022) 485 final



Bruxelles, 18.9.2022.
COM(2022) 485 final

2022/0295 (NLE)

Prijedlog

PROVEDBENE ODLUKE VIJEĆA

o mjerama za zaštitu proračuna Unije od povreda načela vladavine prava u Mađarskoj

OBRAZLOŽENJE

1. KONTEKST PRIJEDLOGA

- (1) U članku 4. stavku 1. Uredbe (EU, Euratom) 2020/2092 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2020. o općem režimu uvjetovanosti za zaštitu proračuna Unije¹ („Uredba o uvjetovanosti”) utvrđeno je da se „poduzimaju odgovarajuće mjere ako se u skladu s člankom 6. utvrdi da povrede načelâ vladavine prava u državi članici utječu ili bi mogle ozbiljno utjecati na dobro financijsko upravljanje proračunom Unije ili zaštitu financijskih interesa Unije na dovoljno izravan način.”
- (2) U članku 6. stavku 1. Uredbe o uvjetovanosti utvrđeno je da „ako ustanovi da ima opravdane razloge smatrati da su uvjeti iz članka 4. ispunjeni, Komisija, osim ako smatra da bi joj drugi postupci utvrđeni zakonodavstvom Unije omogućili učinkovitiju zaštitu proračuna Unije, šalje pisanu obavijest predmetnoj državi članici u kojoj navodi činjenične elemente i posebne razloge na kojima temelji svoje nalaze.”
- (3) Na temelju članka 6. stavka 9. Uredbe o uvjetovanosti, „ako Komisija smatra da su uvjeti iz članka 4. ispunjeni i da se korektivnim mjerama koje je predložila država članica na temelju stavka 5., ako postoje, ne pristupa rješavanju nalaza iz obavijesti Komisije na odgovarajući način, u roku od mjesec dana od primitka primjedbi države članice ili, u slučaju izostanka primjedbi, bez nepotrebne odgode i u svakom slučaju u roku od mjesec dana od utvrđenog roka, podnosi Vijeću prijedlog provedbene odluke o odgovarajućim mjerama.”
- (4) Komisija je na temelju članka 6. stavka 4. Uredbe o uvjetovanosti 24. studenoga 2021. Mađarskoj poslala zahtjev za informacije („zahtjev za informacije”), na koji su mađarska tijela odgovorila 27. siječnja 2022.
- (5) Komisija je na temelju članka 6. stavka 1. Uredbe o uvjetovanosti 27. travnja 2022. Mađarskoj uputila pisanu obavijest („obavijest”). U obavijesti su izneseni nalazi Komisije o više problema koji se odnose na sustav javne nabave u Mađarskoj, uključujući systemske nepravilnosti, nedostatke i slabosti u postupcima javne nabave, visoku stopu postupaka nabave s jednom ponudom i nizak intenzitet tržišnog natjecanja u postupcima nabave; o pitanjima primjene okvirnih sporazuma, pitanjima otkrivanja, sprečavanja i ispravljanja sukoba interesa, dvojabama o korištenju sredstava Unije u zakladama od javnog interesa. Ti problemi i njihovo ponavljanje tijekom vremena pokazuju da mađarska tijela systemski ne mogu, ne uspijevaju ili nisu voljna spriječiti odluke kojima se krši primjenjivo pravo u pogledu javne nabave i sukoba interesa te da stoga na odgovarajući način ne uklanjaju rizike od korupcije. To se smatra povredama načela vladavine prava, osobito načela pravne sigurnosti i zabrane proizvoljnosti izvršenja izvršnih vlasti te dovodi u pitanje načelo diobe vlasti. Osim toga, u obavijesti su izneseni nalazi o istrazi i kaznenom progonu te okviru za suzbijanje korupcije: postoje i dodatni problemi ograničenja djelotvorne istrage i kaznenog progona navodnih kaznenih djela, ustroju državnog odvjetništva i nepostojanju funkcionalnog i učinkovitog okvira za suzbijanje korupcije. Ti se problemi smatraju povredama načela vladavine prava, osobito načela pravne sigurnosti, zabrane proizvoljnosti izvršenja izvršnih ovlasti i učinkovite sudske zaštite. Kako je navedeno u obavijesti, te povrede utječu ili bi mogle ozbiljno utjecati

¹ SL L 433I, 22.12.2020., str. 1.

na financijske interese Unije, a drugim postupcima utvrđenima u zakonodavstvu Unije ne bi ih se moglo zaštititi djelotvornije negoli Uredbom o uvjetovanosti. Komisija je u toj obavijesti od Mađarske zatražila da dostavi određene informacije i podatke o činjeničnim elementima i razlozima na kojima se temelje njezini nalazi u odgovoru na zahtjev za informacije. Postavljena su i pitanja o potencijalno povezanim problemima neovisnosti pravosuđa. Komisija je u obavijesti mađarskim tijelima dala rok od dva mjeseca za dostavu primjedbi.

- (6) Mađarska je na obavijest odgovorila 27. lipnja 2022. („prvi odgovor”). Dopisima od 30. lipnja i 5. srpnja 2022. mađarski ministar pravosuđa dostavio je dodatne informacije kojima je dopunjen prvi odgovor. Osim toga, Mađarska je u dodatnom dopisu od 19. srpnja 2022. predložila nekoliko korektivnih mjera kojima se odgovara na nalaze iz obavijesti, koje nisu mogle biti uzete u razmatranje pri procjeni prvog odgovora jer su dostavljene u vrlo kasnoj fazi postupka, nedugo prije negoli je Komisija trebala donijeti odluku o sljedećem koraku u postupku. Komisija je u sljedećoj fazi postupka utvrđenog Uredbom o uvjetovanosti razmotrila sve relevantne elemente iz tih dodatnih dopisa, u skladu s načelom lojalne suradnje s državama članicama.
- (7) Komisija je smatrala da prvi odgovor i dodatni dopisi od 30. lipnja i 5. srpnja 2022. ne sadržavaju primjerene korektivne mjere za koje je na odgovarajući način preuzeta obveza u kontekstu Uredbe o uvjetovanosti.
- (8) Komisija je u skladu s člankom 6. stavkom 7. Uredbe o uvjetovanosti Mađarskoj 20. srpnja 2022. uputila dopis („pismo namjere”) u kojem je tu državu članicu obavijestila o svojoj procjeni na temelju članka 6. stavka 6. Uredbe o uvjetovanosti i mjerama koje namjerava predložiti Vijeću za donošenje na temelju članka 6. stavka 9. te uredbe zbog izostanka primjerenih korektivnih mjera. Mađarska je stoga, u skladu s člankom 6. stavkom 7. Uredbe o uvjetovanosti, pozvana da u roku od mjesec dana dostavi svoje primjedbe, osobito o proporcionalnosti predviđenih mjera.
- (9) Mađarska je na pismo namjere odgovorila 22. kolovoza 2022. („drugi odgovor”), u roku od mjesec dana predviđenom u članku 6. stavku 7. Uredbe o uvjetovanosti.
- (10) Mađarska je u svojem drugom odgovoru ponovila argumente iz svojeg prvog odgovora i kritizirala način provođenja postupka. Oспорila je proporcionalnost mjera predviđenih u pismu namjere. Mađarska je istodobno predložila sedamnaest korektivnih mjera. Taj je podnesak uslijedio nakon tehničkih rasprava na razini službi Komisije i mađarskih tijela, u skladu s načelom lojalne suradnje s državama članicama. Mađarska je 13. rujna 2022. Komisiji uputila dopis u kojem je ponudila objašnjenje i preuzela dodatne obveze u skladu s predloženim korektivnim mjerama („rujanski dopis”).

2. PROBLEMI KOJI UKAZUJU NA POVREDE NAČELÂ VLADAVINE PRAVA

2.1. Sistemske nepravilnosti, nedostaci i slabosti u postupcima javne nabave

2.1.1. Nalazi Komisije

- (11) Komisija je u svojoj obavijesti navela i u pismu namjere potvrdila da u Mađarskoj postoje sistemske nepravilnosti, nedostaci i slabosti u postupcima javne nabave. Takve su nepravilnosti utvrđene nakon uzastopnih revizija koje su službe Komisije provele za programska razdoblja 2007.–2013. i 2014.–2020., kao i nakon nekoliko istraga Ureda za borbu protiv prijevara (OLAF) koje su dovele do financijskih preporuka za povrat znatnih iznosa. Komisija je na temelju sistemske prirode nepravilnosti, njihova ponavljanja tijekom vremena i razmjera financijskih ispravaka o kojima je donesena odluka, među ostalim utvrdila da ima opravdane razloge smatrati da su ispunjeni uvjeti iz članka 4. Uredbe o uvjetovanosti.
- (12) Osim toga, dostupni podaci upućuju na neuobičajeno visok postotak ugovora dodijeljenih na temelju postupaka javne nabave u kojima je sudjelovao samo jedan ponuditelj, dodjele ugovora određenim poduzećima koja su postupno osvajala velike dijelove tržišta, kao i na ozbiljne nedostatke pri dodjeli okvirnih sporazuma. Komisija je smatrala da su ti elementi pokazatelji jasnog rizika za transparentnost i tržišno natjecanje, što je štetno za dobro financijsko upravljanje sredstvima Unije koja se koriste u relevantnim postupcima, a u određenim okolnostima i pokazatelj povećanog rizika od korupcije i sukoba interesa.
- (13) Osim toga, Komisija je navela ozbiljne nedostatke u postupcima javne nabave koje su službe Komisije utvrdile u određenim okvirnim sporazumima i utvrdila da postoje ozbiljne dvojbe u vezi s budućim okvirnim sporazumima.

2.1.2. Primjedbe koje je dostavila Mađarska

- (14) Mađarska je dostavila opis svojih propisa o javnoj nabavi i primjera iz prakse. Mađarska je naglasila da svoj sustav javne nabave smatra operativnim i usklađenim s direktivama Europske unije o javnoj nabavi. Mađarska je u tom smislu navela određene odredbe Zakona CXLIII. o javnoj nabavi iz 2015., kako je izmijenjen nakon revizija službi Komisije i brojne elemente svojeg sustava javne nabave, kao i mjere koje je poduzela proteklih godina radi promicanja tržišnog natjecanja i povećanja transparentnosti². Mađarska je na toj osnovi ustvrdila da su njezini postupci javne nabave sada usklađeni sa zahtjevima Europske unije u smislu sprečavanja i otkrivanja nepravilnosti u javnoj nabavi.

² Mađarska je navela i. izmjenu Zakona o javnoj nabavi uvedenu Zakonom br. LXXXIII. iz 2018. kojom je ukinuto ranije ograničenje podugovaranja, ii. povećanje broja zaposlenih u DPPC-u i operativnost sustava internog osposobljavanja, iii. poboljšanje internih postupaka i kontrola DPPC-a te upute izdane stručnjacima u javnim naručiteljima, vi. reviziju pravila kojima se uređuje korištenje pomoći iz određenih fondova Unije.

- (15) Što se tiče nepravilnosti koje je navela Komisija, Mađarska je ustvrdila da su relevantni financijski ispravci samo djelomično povezani sa slabostima u javnoj nabavi te da slabosti utvrđene u revizijama nisu sistemske prirode i da nisu razlog za prekid ni suspenziju plaćanja.
- (16) Mađarska je usto ustvrdila da se Uredba o uvjetovanosti primjenjuje tek od 1. siječnja 2021. te da se stoga navodne nepravilnosti utvrđene prije tog datuma ne mogu pripisati povredama načela vladavine prava na temelju te uredbe. Mađarska je također smatrala da se sistemski nedostaci i nepravilnosti koje su službe Komisije utvrdile tijekom revizija mogu smatrati povredama načela vladavine prava u smislu članka 2. točke (a) u kombinaciji s člankom 4. stavkom 2. točkom (a) Uredbe o uvjetovanosti samo ako se utvrdi i da odluke dotičnih tijela ne mogu biti predmetom djelotvornog sudskog preispitivanja³.
- (17) Prema mišljenju Mađarske, činjenica da je udio postupaka javne nabave s jednom ponudom koji se financiraju sredstvima Unije manji od udjela postupaka koji se financiraju nacionalnim sredstvima pokazuje da je mađarski sustav kontrole sredstava Unije u stanju djelotvorno neutralizirati čimbenike ograničenog tržišnog natjecanja u javnoj nabavi.
- (18) Mađarska osporava istinitost i pouzdanost metodologije i odnosnih podataka sadržanih u studijama o intenzitetu tržišnog natjecanja u javnoj nabavi i koncentraciji dodjele ugovora malom broju poduzeća koje je Komisija navela u obavijesti⁴ i pismu namjere.
- (19) Što se tiče okvirnih sporazuma, Mađarska je smatrala da je osigurana visoka razina tržišnog natjecanja. Postupak nadmetanja provodi se u dvije faze radi djelotvorne dodjele ugovora: u prvoj se ponuditelji natječu za pravo na sudjelovanje u okvirnom sporazumu, a zatim se, ako se nakon ponovnog otvaranja natjecanja određeni ugovori dodijele, ponovno potiče tržišno natjecanje između gospodarskih subjekata. Mađarska tvrdi da na razini središnje države nije donesena odluka kojom se od bilo koga zahtijeva da tijekom tekućeg razdoblja višegodišnjeg financijskog okvira (VFO) primjenjuje okvirne sporazume.

2.1.3. *Komisijina procjena*

- (20) Iako je Mađarska u svoje zakonodavstvo i upravljanje sustavom javne nabave uvela određene promjene, na temelju dostupnih podataka stječe se dojam da te promjene u praksi nisu dovele do poboljšanja rezultata postupaka javne nabave. Unatoč mjerama poduzetima proteklih godina, još nije postignuta dostatna transparentnost i ne može se provoditi učinkovit i djelotvoran vanjski nadzor, što je jedna od svrha transparentnosti.

³ Prema mišljenju Mađarske, to proizlazi iz točke 325. presude Suda Europske unije („Sud”) u predmetu C-157/21.

⁴ *Novi trendovi rizika i intenzitet tržišnog natjecanja u mađarskoj javnoj nabavi od siječnja 2005. do travnja 2020.*, Kratko izvješće 2020:1, svibanj 2020.; Centar za istraživanje korupcije iz Budimpešte, https://www.crcb.eu/wp-content/uploads/2020/05/2020_hpp_0520_flash_report_1_200526_.pdf.

- (21) Suprotno tvrdnjama Mađarske, financijski ispravci zatraženi za razdoblje 2014.–2020. uglavnom su se odnosili na sistemske slabosti u upravljanju postupcima javne nabave, što je dokumentirano rezultatima provedenih relevantnih revizija. Ti su financijski ispravci bili najviši u odnosu na sve ostale članice Unije u tom razdoblju⁵, i tu činjenicu Mađarska nije osporila. Osim toga, te su se revizije odnosile i na funkcioniranje sustava upravljanja i kontrole kako bi se osigurala usklađenost s pravilima o javnoj nabavi. Stoga se odnose na sistemska pitanja⁶. Komisija se ne može složiti s tvrdnjom Mađarske da Komisija zbog izostanka prekida ili suspenzije plaćanja nije razmotrila postojanje ozbiljnog nedostatka. U tom smislu valja podsjetiti da se čak i rizik veći od 5 % izdataka, što je prva fiksna stopa financijskog ispravka utvrđena u delegiranoj uredbi⁷, može odnositi na ozbiljan nedostatak. Ozbiljan nedostatak u sustavu upravljanja i kontrole ne definira se samo na temelju kvantitativnih pragova već i, osobito u ovom slučaju, u odnosu na povrede ključnih zahtjeva ili kombinaciju zahtjeva utvrđenih u primjenjivim pravilima s potencijalnim sistemskim učincima.
- (22) Što se tiče vremenske primjene Uredbe o uvjetovanosti, sistemske povrede načelâ vladavine prava koje su utvrđene prije 1. siječnja 2021., koje nisu ispravljene, ponavljaju se i traju i nakon tog datuma, mogu zbog svoje sistemske prirode, ponavljanja ili trajnosti biti obuhvaćene Uredbom o uvjetovanosti, kao i zbog trajnog ozbiljnog rizika koji predstavljaju za dobro financijsko upravljanje proračunom Unije i zaštitu financijskih interesa Unije nakon 1. siječnja 2021.
- (23) Komisija se ne može složiti s tvrdnjom Mađarske da se sistemski nedostaci i nepravilnosti mogu smatrati povredama načelâ vladavine prava u smislu Uredbe o uvjetovanosti samo ako odluke dotičnih tijela ne mogu biti predmetom učinkovitog sudskog preispitivanja. Iz Uredbe o uvjetovanosti jasno proizlazi da su svi sistemski nedostaci i nepravilnosti koji upućuju na povrede načelâ vladavine prava koje je utvrdila Komisija samostalni i da mogu biti obuhvaćeni Uredbom o uvjetovanosti. Stoga ni za jednu situaciju koja upućuje na povredu načela vladavine prava nije potreban dodatni uvjet koji bi trebalo uzeti u obzir na temelju Uredbe o uvjetovanosti⁸.
- (24) Komisija se ne može složiti ni s tvrdnjom Mađarske da se zbog udjela postupaka javne nabave s jednom ponudom koji se financiraju sredstvima Unije koji se čini manjim od udjela postupaka koji se financiraju nacionalnim sredstvima nameće zaključak da je mađarski sustav kontrole sredstava Unije u stanju djelotvorno neutralizirati čimbenike ograničenog tržišnog natjecanja u javnoj nabavi. Činjenica da je stopa postupaka javne nabave s jednom ponudom koji se financiraju sredstvima

⁵ Izvješće za Mađarsku 2020., Bruxelles, 26.2.2020. SWD(2020) 516 final, str. 43., dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0516>.

⁶ Revizija REGC214HU0068, navedena u bilješkama 10. i 13. obavijesti, bila je rana preventivna revizija sustava.

⁷ Delegirana uredba Komisije (EU) br. 480/2014 od 3. ožujka 2014. o dopuni Uredbe (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju zajedničkih odredbi Europskog fonda za regionalni razvoj, Europskog socijalnog fonda, Kohezijskog fonda, Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj i Europskog fonda za pomorstvo i ribarstvo te o utvrđivanju općih odredbi Europskog fonda za regionalni razvoj, Europskog socijalnog fonda, Kohezijskog fonda i Europskog fonda za pomorstvo i ribarstvo, SL L 138, 13.5.2014., str. 5.

⁸ Sud u točki 325. svoje presude u predmetu C-157/21 nije dodao dodatni uvjet za bilo koju vrstu povrede načelâ vladavine prava u smislu Uredbe o uvjetovanosti, već je samo objasnio elemente općeg koncepta vladavine prava.

Unije niža od stope postupaka koji se financiraju nacionalnim sredstvima sama po sebi ne znači da kontrole u nabavi koja uključuje sredstva Unije pravilno funkcioniraju. To se odražava i u preporuci Vijeća o Nacionalnom programu reformi Mađarske za 2022., u kojoj je potvrđeno da ta pitanja ostaju valjana i u budućnosti⁹.

- (25) Mađarska nije dostavila dokaze o nedavnim poboljšanjima sustava javne nabave (osobito u smislu transparentnosti, intenziteta tržišnog natjecanja, provjera sukoba interesa). Podaci dostupni Komisiji pokazuju ne samo povećanu koncentraciju dodjele ugovora u postupcima javne nabave već i povećane izgleda da će ugovor dobiti poduzeća koja se mogu smatrati politički povezanim s mađarskom vladajućom strankom („politički povezana”). Glavna uprava za proračun naručila je studiju koja sadržava statističku empirijsku analizu više od 270 000 ugovora iz mađarskih postupaka javne nabave od 2005. do 2021.¹¹ Studija pokazuje da je u razdoblju 2005.–2010. vjerojatnost da će ugovor o javnoj nabavi (s nacionalnim sredstvima i sredstvima EU-a) dobiti poduzeća koja se mogu smatrati politički povezanim bila 1,5–2,1 puta veća nego da će ih dobiti poduzeća koja se ne smatraju politički povezanim. Ta se razlika znatno povećala u razdoblju 2011.–2021. Promatraju li se samo ugovori koji uključuju sredstva EU-a u razdoblju nakon 2011., vjerojatnost da će odabrani ponuditelji biti poduzeća koja se mogu smatrati politički povezanim povećala se za 3,3–4,4 puta u odnosu na poduzeća koja se ne smatraju politički povezanim. U istom je razdoblju za ugovore koji uključuju i nacionalna sredstva i sredstva EU-a bilo 2,5–3 puta vjerojatnije da će ugovor o javnoj nabavi dobiti poduzeća koja se mogu smatrati politički povezanim, a ne poduzeća koja se ne smatraju politički povezanim. U studiji se zaključuje da su izravne ili neizravne političke veze nekih poduzeća koja se mogu smatrati politički povezanim odlučujući čimbenik povećanja vjerojatnosti njihova uspjeha u postupku nadmetanja u odnosu na poduzeća koja se ne smatraju politički povezanim, i ostvarenja veće ukupne vrijednosti sklopljenih ugovora. Studija osim toga pokazuje da je taj učinak veći što je gospodarski subjekt bliži vladajućoj stranci. U nekim se slučajevima procjenjuje da su u razdoblju nakon 2011. izgledi za sklapanje ugovora o javnoj nabavi za poduzeća koja se mogu smatrati politički povezanim bili i do 130 % veći nego za poduzeća koja se ne smatraju politički povezanim. Ti podaci potvrđuju neprekidan trend rasta i uključuju 2021. Ta opažanja potvrđuju i rezultati provjere određenih podataka o nadmetanju koji se odnose na ugovore dodijeljene nekim poduzećima za koja je utvrđeno da se mogu smatrati politički povezanim. Osim

⁹ Preporuka Vijeća o Nacionalnom programu reformi Mađarske za 2022. i davanje mišljenja Vijeća o Programu konvergencije Mađarske za 2022., točka 30. i preporuka 4, dostupno na <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9764-2022-INIT/en/pdf>; „Tržište javne nabave i dalje je ranjivo na prakse kojima se narušava tržišno natjecanje. Udio ugovora dodijeljenih u postupcima sa samo jednim ponuditeljem i dalje je među najvišima u Uniji. [...] Vlada je u veljači 2021. postavila ambiciozan cilj smanjenja postotka postupaka javne nabave sa samo jednom ponudom na manje od 15 %, *iako nije definirala rok*” (preporuka 4 „Poboljšati tržišno natjecanje u javnoj nabavi”. Istanje dodano.).

¹⁰ Vidjeti i Tijelo za javnu nabavu (2021.), *Kratko izvješće: mađarska javna nabava u brojkama*. Proteklih je godina, nakon 2018., započeo trend pogoršanja ukupnog broja postupaka javne nabave s jednom ponudom, dostupno na https://kozbeszerzes.hu/media/documents/FLASH_REPORT-2021.pdf.

¹¹ Studija o koncentraciji dodjele ugovora i potencijalnim rizicima za prijevaru, korupciju i sukob interesa u postupcima javne nabave u Mađarskoj, s naglaskom na javnoj nabavi koja uključuje sredstva EU-a – Empirijska analiza podataka o mađarskoj javnoj nabavi od 2005. do 2021., Centar za istraživanje korupcije iz Budimpešte. Ta je studija zasebno poslana Mađarskoj, u informativne svrhe.

toga, na isto upućuju i prikupljena izvješća medija i dionika u sektorima turizma, komunikacija i sporta.

- (26) Što se tiče okvirnih sporazuma, Komisija napominje da zbog prirode okvirnih sporazuma, nakon potpisivanja takvog sporazuma poduzeća koja nisu sudjelovala u izvornom postupku koji je prethodio sklapanju sporazuma više ne mogu dostavljati ponude. S obzirom na znatne nepravilnosti u provedbi postupaka javne nabave s takvim sporazumima koje su utvrđene u revizijama službi Komisije, na znatne iznose okvirnih sporazuma predviđenih u sektorima kao što je sektor informacijske tehnologije i njihovu dugotrajnost, vrlo je vjerojatno da će se u razdoblju 2021.–2027. samo određenim poduzećima udruženima u određene konzorcije koji sudjeluju u svakom od različitih sporazuma dodijeliti svi ugovori koji uključuju sredstva Unije u relevantnom sektoru.

2.2. Otkrivanje, sprečavanje i ispravljanje sukoba interesa; dvojbe o „zakladama od javnog interesa”

2.2.1. Nalazi Komisije

- (27) Komisija izražava dvojbe o sposobnosti Mađarske da provjere sukoba interesa pri korištenju sredstava Unije poboljša specifičnim alatima, kao što je Arachne (tj. jedinstveni alat za rudarenje podataka i utvrđivanje razine rizika koji je Komisija stavila na raspolaganje državama članicama), zbog značajki tih alata i podataka koje mađarska tijela u njih učitavaju u analitičke svrhe.
- (28) Komisija izražava dvojbe i o zakladama od javnog interesa na koje se ne primjenjuju pravila u skladu s direktivama EU-a o javnoj nabavi. Izražava i dvojbe o pitanjima sukoba interesa i transparentnosti zaklada od javnog interesa, što uključuje i izričito pravno izuzeće članova upravnog odbora tih zaklada od zahtjeva o sukobu interesa i izuzeće od pravila o sukobu interesa za zastupnike u parlamentu, državne tajnike i druge javne državne dužnosnike koji istodobno mogu obnašati funkciju članova upravnog odbora takvih zaklada.

2.2.2. Primjedbe koje je dostavila Mađarska

- (29) Što se tiče provjere sukoba interesa, Mađarska nije dostavila informacije koje je Komisija zatražila, nego je navela da redovito šalje podatke u Arachne i da taj alat u izvjesnoj mjeri i koristi, a istodobno je podsjetila da prema pravu EU-a primjena alata Arachne nije obvezna. Iako osporava korisnost alata Arachne i tvrdi da je mađarski IT sustav (FAIR EUPR) učinkovitiji, upućuje na pregovore o planu za oporavak i otpornost koji su u tijeku u vezi sa svojom obvezom široke primjene alata Arachne u tom pogledu.
- (30) Što se tiče primjenjivosti pravila o javnoj nabavi na zaklade od javnog interesa, Mađarska je ustvrdila da su te dvojbe tek teorijske jer se te zaklade za potrebe javne nabave već smatraju „javnim naručiteljima” u skladu s primjenjivim pravilima (a osobito u skladu s mađarskim Zakonom o javnoj nabavi). Što se tiče zahtjeva o sukobu interesa za članove upravnog odbora tih zaklada, Mađarska smatra da su Komisijine dvojbe puke pretpostavke, iako jasno navodi da su članovi upravnog odbora takvih zaklada izričito isključeni iz primjene pravila o sukobu interesa. Dodatno navodi nekoliko pravila o isključenju i sukobu interesa koja su navodno sadržana u statutima svih tih subjekata.

2.2.3. *Komisijina procjena*

- (31) Što se tiče tvrdnji Mađarske o alatu Arachne, Komisija napominje da su službe Komisije nakon preventivne revizije sustava iz 2016.¹² zaključile da se ne može smatrati da mađarski IT sustav FAIR EUPR ima istovrijedne funkcije kao Arachne te da podaci koje učitavaju mađarska tijela ne sadržavaju određene kategorije podataka¹³ koje su potrebne za funkcionalnosti provjere rizika.
- (32) Komisija smatra da čak i kad bi se u određenom slučaju zaklade smatrale javnim naručiteljima jer ispunjavaju zahtjeve iz članka 2. stavka 1. točke 4. Direktive 2014/24/EU¹⁴, to ne znači da se u svim slučajevima smatraju javnim naručiteljima. S obzirom na pravila o imenovanju članova upravnog odbora, kriterij „državne kontrole” utvrđen u Direktivi može biti doveden u pitanje, a prag relevantan za 50 % državnog financiranja možda se neće uvijek moći primijeniti. Zbog toga se zaklade od javnog interesa neće u svim slučajevima smatrati javnim naručiteljima u smislu direktiva o javnoj nabavi.
- (33) Mađarska o pitanjima koja se odnose na sukob interesa i transparentnost nije dostavila argumente za izričito pravno izuzeće članova upravnih odbora zaklada od zahtjeva o sukobu interesa. Mađarska nije dostavila ni detaljnije informacije o tim statutima (npr. hoće li se te odredbe zakonski uključiti u statute svih zaklada od javnog interesa) niti dokaze o mogućim provedenim kontrolama sukoba interesa članova upravnih odbora zaklada od javnog interesa, kako je izričito zatraženo. Komisija stoga napominje da osnivanje subjekata koji su uređeni privatnim pravom kojima država donira znatna javna sredstva može biti naznaka nedostatne javne kontrole funkcioniranja i uređenja tih tijela. Osobito se stječe dojam da država nakon prijenosa osnivačkih prava s nadležnog ministra na upravni odbor zaklade gubi svaki oblik kontrole nad tim zakladama. Komisija osim toga u Izvješću o vladavini prava za 2022. napominje i da se pravila o sukobu interesa ne primjenjuju na zastupnike u parlamentu, državne tajnike i druge javne dužnosnike koji istodobno obnašaju funkciju članova upravnog odbora zaklada od javnog interesa, unatoč činjenici da ti subjekti dobivaju znatna javna financijska sredstva, što povećava rizike od korupcije¹⁵.

¹² O operativnom programu za gospodarski razvoj i inovacije.

¹³ Npr. na razini dobavljača i ugovora.

¹⁴ Direktiva 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ, SL L 94, 28.3.2014., str. 65.

¹⁵ Vidjeti stranicu 17 Radnog dokumenta službi Komisije Izvješće o vladavini prava za 2022., Poglavlje za Mađarsku priloženog dokumentu Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija Izvješće o vladavini prava za 2022. Stanje vladavine prava u Europskoj uniji, SWD(2022) 517 final „Izvješće za Mađarsku o vladavini prava za 2022.”.

3. DODATNI RAZLOZI KOJI SE ODNOSE NA ISTRAGU, KAZNENI PROGON I OKVIR ZA SUZBIJANJE KORUPCIJE

3.1. Istraga i kazneni progon

3.1.1. Nalazi Komisije

- (34) U obavijesti i pismu namjere istaknut je rizik od slabljenja djelotvornosti istraga i kaznenog progona u slučajevima koji uključuju sredstva Unije zbog koncentracije ovlasti u Uredu državnog odvjetnika, strogog hijerarhijskog ustroja državnog odvjetništva, nepostojanja zahtjeva o obrazloženju dodjele ili preraspodjele predmeta, nepostojanja pravila o sprečavanju proizvoljnih odluka koje bi mogle umanjiti djelotvornost politike istraga i kaznenog progona, kao i zbog nepostojanja sudskog preispitivanja odluka istražnih tijela ili državnog odvjetništva o nepokretanju postupka u nekom predmetu. Komisija je u tom smislu uputila na Poglavlje o Mađarskoj u Izvješću Komisije o vladavini prava za 2021.¹⁶ i istaknula preporuke o državnim odvjetnicima koje od 2015. izdaje Skupina država protiv korupcije (GRECO) Vijeća Europe¹⁷ te nedostatak djelotvornih pravnih sredstava protiv odluka državnog odvjetništva o neprovođenju istrage ili kaznenog progona zbog navodnih kaznenih djela na štetu javnog interesa, uključujući korupciju i prijevaru koje utječu na financijske interese Unije te pronevjeru državnih sredstava¹⁸.
- (35) Budući da Mađarska samo bilateralno surađuje s Uredom europskog javnog tužitelja (EPPO) i da nije država članica sudionica¹⁹, OLAF je jedino Unijino istražno tijelo nadležno za istragu navodne prijevare, korupcije ili druge nezakonite radnje koja utječe na financijske interese Unije.

¹⁶ Radni dokument službi Komisije Izvješće o vladavini prava za 2021. Poglavlje za Mađarsku, SWD(2021) 714 final, dostupan na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021SC0714>, stranica 8.

¹⁷ Četvrti evaluacijski krug GRECO-a – Evaluacijsko izvješće od 27. ožujka 2015., Greco Eval IV Rep (2014) 10E, dostupno na <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c6b9e>.

¹⁸ Radni dokument službi Komisije Izvješće o vladavini prava za 2021. Poglavlje za Mađarsku, SWD(2021) 714 final, dostupan na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021SC0714>, bilješka 58.

¹⁹ Države članice Unije koje nisu sudionice bilateralno surađuju s EPPO-om.

3.1.2. *Primjedbe koje je dostavila Mađarska*

- (36) Mađarska je osporila upućivanje Komisije na preporuke GRECO-a koje još nisu provedene te je na temelju najnovijih podataka GRECO-a usporedila stopu provedbe Mađarske i drugih država članica²⁰.
- (37) Mađarska je istaknula i da nije dužna sudjelovati u EPPO-u i naglasila da je s njime sklopila sporazum o suradnji te da je europski glavni tužitelj u jednom intervjuu izjavio da je mađarsko državno odvjetništvo odgovorilo na sve zahtjeve EPPO-a. Mađarska smatra da EPPO u državama članicama koje su sudionice pojačane suradnje u vezi s njegovim osnivanjem djeluje samostalno i neovisno o nacionalnim istražnim tijelima i uredima državnog odvjetništva. Zato se nacionalna tijela kaznenog progona ne bave pitanjima koja su u nadležnosti EPPO-a. No suradnja s OLAF-om može uistinu utjecati na povećanje djelotvornosti jer OLAF surađuje s nacionalnim tijelima i dopunjuje njihove kapacitete. Mađarska je dodatno istaknula da osim nje još četiri države članice Unije nisu sudionice EPPO-a, a da Komisija ne dovodi u pitanje djelotvornost njihova državnog odvjetništva.
- (38) Što se tiče i. mogućnosti da glavni državni odvjetnik izravno ili neizravno daje upute državnim odvjetnicima i dodjeljuje ili oduzima predmete i ii. skupa kriterija za prijenos predmeta između podređenih državnih odvjetnika, Mađarska je uputila na relevantne odredbe nacionalnog prava i smatra da hijerarhijski ustroj državnog odvjetništva ne može sam po sebi biti pitanje vladavine prava i osporila je tvrdnju Komisije da takav ustroj može utjecati na djelotvornost odlučivanja u kaznenim predmetima. Mađarska je navela i da aktualni glavni državni odvjetnik za svojeg mandata nije oduzimao predmete državnim odvjetnicima. Mađarska je nadalje navela da Unija u kaznenim postupcima zbog prijevare koja utječe na njezine financijske interese može ostvariti prava žrtve te da može podnijeti pritužbu na rad istražnog tijela ili nastupiti kao zamjenski privatni tužitelj. Mađarska je navela i da bi u predmetima u kojima bi se nakon OLAF-ove sudske preporuke pokrenuo postupak, mađarsko državno odvjetništvo uvijek OLAF-u dostavilo odluku o prekidu kaznenog postupka, na temelju sporazuma o suradnji s OLAF-om sklopljenog 11. veljače 2022. Mađarska je dodala da se nameće zaključak da je Unija suglasna s relevantnim odlukama odnosno da ih ne osporava ako ne uloži prigovor ili ne nastupi kao zamjenski privatni tužitelj.

3.1.3. *Komisijina procjena*

- (39) Komisija je obrazložila problem istrage i kaznenog postupka u vezi s drugim pitanjima koja je iznijela u ovom predmetu, osobito nepravilnosti, nedostatke i slabosti u postupcima javne nabave, i njezini se razlozi ne temelje samo na pitanju preporuka GRECO-a. Usporedba provedbe relevantnih preporuka GRECO-a u Mađarskoj s provedbom u drugim državama članicama nije odgovor na dvojbe koje je Komisija navela. Komisija s tim u vezi dodatno napominje da se u skladu s Uredbom o uvjetovanosti procjena svakog slučaja i opsega dokaza provodi na temelju merituma konkretnog predmeta, uzimajući u obzir sve relevantne okolnosti. Osim toga, iako GRECO u najnovijoj evaluaciji²¹ stupnja provedbe relevantnih preporuka u Mađarskoj navodi blagi napredak, brojne relevantne preporuke o

²⁰ GRECO, 22. opće izvješće o radu (2021.), dostupno na <https://rm.coe.int/greco-general-activity-report-2021/1680a6bb79>.

²¹ Vidjeti GRECO, četvrti evaluacijski krug – Drugo privremeno izvješće o usklađenosti.

sprečavanju korupcije među državnim odvjetnicima i dalje se ne provode ili se provode tek djelomično.

- (40) Iako to Mađarska, čini se, u svojem drugom odgovoru tvrdi, Komisija nije sugerirala da je Mađarska dužna postati sudionicom EPPO-a. Komisija je upoznata s bilateralnom suradnjom Mađarske i EPPO-a i pozdravlja dobru reakciju Mađarske na zahtjeve EPPO-a, u skladu s načelom lojalne suradnje. Međutim, budući da Mađarska nije sudionica EPPO-a, mađarsko državno odvjetništvo jedini je ured koji provodi kaznene istrage kaznenih djela koja utječu na financijske interese Unije. Stoga je nesudjelovanje Mađarske u EPPO-u relevantno zbog dvojbi u djelotvornost funkcioniranja mađarskog državnog odvjetništva. Nadalje, za Mađarsku je, kako je navedeno u obavijesti, OLAF jedino Unijino istražno tijelo nadležno za istragu navodne prijevare, korupcije ili druge nezakonite radnje koja utječe na financijske interese Unije. Neovisno o tome je li država članica sudionica EPPO-a, bitno je da ima djelotvorno i neovisno nacionalno državno odvjetništvo, pouzdan okvir za suzbijanje korupcije i djelotvornu suradnju s OLAF-om.
- (41) Što se tiče primjedbi koje je Mađarska dostavila o državnom odvjetništvu, Komisija je primila na znanje dostavljene informacije, u kojima se potvrđuje strogi hijerarhijski ustroj državnog odvjetništva i opisuju zahtjevi za oduzimanje i prijenos predmeta te pravila o stegovnom postupku. Mađarska nije dostavila potpune odgovore o ustroju i funkcioniranju državnog odvjetništva niti o postupcima koji su relevantni za sudske preporuke OLAF-a koji bi razriješili Komisijine dvojbe. Zato se i dalje postavlja pitanje sistemskih problema relevantnih za pravilno funkcioniranje istražnih tijela i državnog odvjetništva u vezi s istragama i kaznenim progonom kaznenih djela ili povreda prava Unije koji se odnose na izvršenje proračuna Unije ili na zaštitu njezinih financijskih interesa jer se zbog strogog hijerarhijskog ustroja državnog odvjetništva proširuju njegove diskrecijske ovlasti. Komisija smatra da preširoke ovlasti glavnog državnog odvjetnika i činjenica da u državnom odvjetništvu ne postoji sustav provjere i ravnoteže zajedno mogu utjecati na njegovo djelotvorno funkcioniranje, ali i na zaštitu financijskih interesa Unije.
- (42) Komisija se ne slaže s tvrdnjom Mađarske da se ako ne uloži prigovor ili ne nastupi kao zamjenski privatni tužitelj može zaključiti da je suglasna s odlukom o prekidu postupka ili da je prihvaća bez prigovora. U toj tvrdnji ne samo da se ne uzimaju u obzir odluke o neprovođenju ili prekidu istrage kaznenih djela koja su relevantna za zaštitu financijskih interesa Unije već se njome odgovornost za kazneni progon prebacuje na Uniju, što je u suprotnosti s podjelom odgovornosti između Unije i država članica, o čemu je izričito riječ u članku 325. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU). Slično se i dostava odluke o prekidu postupka na temelju sporazuma o administrativnoj suradnji s OLAF-om ne može tumačiti kao suglasnost s odlukom o prekidu postupka ili njezino prihvaćanje bez prigovora.

- (43) Komisija u tom smislu u svojoj procjeni koju je Vijeće potvrdilo u kontekstu europskog semestra 2022. napominje da „[u] slučaju ozbiljnih optužbi sustavno nedostaju odlučne mjere za pokretanje istrage i kazneni progon predmeta korupcije koji uključuju visoke dužnosnike ili njihove najbliže suradnike. Odgovornost za odluke o obustavi istraga i dalje izaziva zabrinutost jer ne postoje učinkovita pravna sredstva protiv odluka tužiteljstva o odustajanju od kaznenog progona navodnih kaznenih djela”²², što je bilo osnova za preporuku da je potrebno „[u]čvrstiti okvir za borbu protiv korupcije, među ostalim jačanjem napora tužiteljstva [...]”²³. Komisija nadalje napominje da je u kontekstu Izvješća o vladavini prava za 2022., u Poglavlju za Mađarsku preporučeno da Mađarska poboljša rezultate u istragama, kaznenom progonu i presudama u predmetima korupcije na visokoj razini²⁴.

3.2. Okvir za suzbijanje korupcije

3.2.1. Nalazi Komisije

- (44) Komisija je napomenula da strategija za suzbijanje korupcije ili širi okvir (uključujući npr. pravila o sukobu interesa, stvarnom vlasništvu, lobiranju i prijavi imovine) po svemu sudeći ne sadržava odredbe ili aktivnosti koje se odnose na djelotvorno sprečavanje i suzbijanje kaznenih djela koja mogu utjecati na dobro financijsko upravljanje proračunom Unije odnosno zaštitu financijskih interesa Unije. Napomenula je i stalnu dvojbu u sprečavanje i ispravljanje korupcije na visokoj razini te da mađarska tijela nisu dostavila informacije o mjerama poduzetima radi povrata iznosa na koje su nepravilnosti utjecale, što je dovelo do povlačenja projekata iz financiranja sredstvima Unije, niti su dostavila podatke o povratima. Komisija je u tom kontekstu istaknula i ograničenja u nacionalnom zakonodavstvu koja se odnose na suradnju u slučaju otpora gospodarskih subjekata što bi utjecalo na djelotvornost suradnje s OLAF-om.

3.2.2. Primjedbe koje je dostavila Mađarska

- (45) Mađarska je dovela u pitanje upućivanje Komisije na indeks percepcije korupcije koji zajedno s drugim pokazateljima navodi na zaključak da je Mađarska po rezultatima sprečavanja, otkrivanja i ispravljanja korupcije među najniže rangiranim državama članicama. Mađarska je u tom smislu uputila na analizu Zajedničkog istraživačkog centra objavljenu 2018.²⁵, u kojoj se preporuča oprez pri tumačenju rezultata indeksa percepcije korupcije. Mađarska je uputila i na Eurobarometar 502 o percepciji korupcije (taj pokazatelj nije naveden u obavijesti) iz lipnja 2020., koji pokazuje da je Mađarska po rezultatima bila rangirana bolje od osam drugih država članica. Mađarska nadalje navodi Izvješće Eurojusta iz svibnja 2022.²⁶ kako bi

²² Preporuka Vijeća o Nacionalnom programu reformi Mađarske za 2022. i davanje mišljenja Vijeća o Programu konvergencije Mađarske za 2022., točka 26., dostupno na <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9764-2022-INIT/en/pdf>.

²³ Preporuka Vijeća o Nacionalnom programu reformi Mađarske za 2022. i davanje mišljenja Vijeća o Programu konvergencije Mađarske za 2022., preporuka 4., dostupno na <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9764-2022-INIT/en/pdf>.

²⁴ Izvješće o vladavini prava za 2022., Poglavlje za Mađarsku, dostupno na https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/40_1_193993_coun_chap_hungary_en.pdf, str. 2.

²⁵ Vijdeti <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC113251>.

²⁶ Eurojust Casework on Corruption (Eurojustova obrada predmeta korupcije): 2016-2021 Insights (Razmatranja 2016.–2021.), svibanj 2022., dostupno na <https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/assets/eurojust-casework-on-corruption-2016-2021-insights-report.pdf>.

potvrdila da je Mađarska u smislu sudjelovanja u predmetima korupcije među srednje rangiranim.

- (46) Kad je riječ o okviru za suzbijanje korupcije, Mađarska je uputila na Strategiju sprečavanja korupcije 2020.–2022. i osporila nalaz Komisije da je produljen rok za provedbu (gotovo polovine) mjera. Mađarska tvrdi da je pandemija bolesti COVID-19 onemogućila fizičko osposobljavanje, konzultacije i istraživanje te da je to razlog za produljenje provedbe strategije do 30. lipnja 2023. Mađarska je nadalje navela da su specifične interventne mjere i rokovi za provedbu Strategije sprečavanja korupcije 2020.–2022. uključeni u Odluku Vlade br. 1328/2020 od 19. lipnja 2020.
- (47) Mađarska je osporila i da obavijesti upravnih tijela o mogućim nepravilnostima koje su prijavili zviždači imaju malu ulogu u kaznenim istragama navodeći da Nacionalna služba za zaštitu (NVSZ) nema istražne ovlasti, već provjerava jesu li navodi točni i pokreće odgovarajuće postupke. Osporila je i nalaz Komisije da nacionalna porezna i carinska uprava može pokrenuti postupak samo ako su i istražna tijela pokrenula kaznenu istragu te je uputila na relevantne odredbe u nacionalnom zakonodavstvu.
- (48) Što se tiče imovinskih kartica, Mađarska je navela da je u mađarski sustav imovinskih kartica članova Nacionalne skupštine i viših članova političkih izvršnih tijela kao dobar primjer međunarodne prakse prenijela sustav koji primjenjuje Europski parlament.
- (49) Osim toga, iako je Mađarska prvotno tvrdila da u zakonodavstvu Unije i zakonodavstvu država članica koncept korupcije na visokoj razini nije definiran, u drugom je odgovoru uputila na informacije dostavljene u kontekstu Izvješća o vladavini prava za 2022. u dijelu koji se odnosi na suzbijanje korupcije na visokoj razini. Dodatno je osporila opseg korupcije u skladu s pravom Unije.

3.2.3. *Komisijina procjena*

- (50) Treba napomenuti da je i. Komisija jasno navela da je indeks percepcije korupcije uzet u obzir kao dopunski pokazatelj, ii. sama Mađarska potvrdila da je po indeksu percepcije korupcije u 2021. bila među državama s najlošijim rezultatima (pretposljednja) i, što je važno, iii. metodologija za izračun rezultata indeksa percepcije korupcije promijenjena odmah nakon analize JRC-a radi usklađenosti s preporukama Komisije²⁷. Što se tiče tvrdnje Mađarske na temelju Posebnog istraživanja Eurobarometra, Komisija napominje da to Posebno istraživanje Eurobarometra o korupciji 523²⁸, objavljeno 13. srpnja 2022., pokazuje da 91 % mađarskih ispitanika smatra da je korupcija u njihovoj zemlji raširena, što je znatno više od prosjeka EU-a od 68 %. Osim toga, ima naznaka da sve više građana smatra da postoji korupcija između poduzetnika i političara, a 74 % ispitanika smatra da se može uspješno poslovati samo s političkim vezama. Što se tiče izvješće Eurojusta, Komisija podsjeća da Eurojust registrira samo prekogranične predmete²⁹ te da je stoga to izvješće samo jedan od pokazatelja korupcije na državnoj razini registrirane u pojedinačnoj državi članici i djelotvornosti nacionalnih tijela u suzbijanju korupcije bez prekograničnog elementa.

²⁷ Vidjeti https://images.transparencycdn.org/images/CPI2020_TechnicalMethodologyNote_ENv2.pdf.

²⁸ <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2658>

²⁹ Vidjeti <https://www.eurojust.europa.eu/about-us/what-we-do>, kao i prvu točku sažetka Eurojustova izvješća koje je Mađarska navela.

- (51) Što se tiče tvrdnji o mjerama iz Strategije za suzbijanje korupcije, u Izvješću za Mađarsku u kontekstu europskog semestra 2022. navodi se „[d]a su te mjere provedene, pridonijele bi djelotvornijem otkrivanju i kaznenom progonu korupcije u javnim institucijama i državnim poduzećima”³⁰. Na to se pitanje upućuje i u Izvješću o vladavini prava za 2022. Poglavlju za Mađarsku³¹. Komisija nadalje smatra da pandemija bolesti COVID-19 nije mogla spriječiti provedbu nekoliko mjera čiji je rok za provedbu produljen do 2023.³²
- (52) Komisija napominje da je relevantne informacije o „relativno maloj ulozi” alata za sprečavanje u kaznenim istragama dostavilo mađarsko državno odvjetništvo u kontekstu pripreme Komisijinih izvješća o vladavini prava za 2021. i 2022.³³ Državno odvjetništvo smatra da je Nacionalna služba za zaštitu glavni i neophodan izvor za prikupljanje dokaza potrebnih za pokretanje istraga i kazneni progon u predmetima korupcije. Mađarska tijela su u istom kontekstu sama navela da se kazneni postupak za kaznena djela korupcije uglavnom pokreće na temelju kriminalističkih istražnih radnji istražnih tijela te da je Nacionalna služba za zaštitu (tajnim praćenjem) otkrila većinu slučajeva koji su bili predmet istraga³⁴. Informacije dobivene na temelju alata za otkrivanje, kao što su imovinske kartice, informacije od zviždača i registri, imaju relativno beznačajnu ulogu u istragama korupcije³⁵.

³⁰ Radni dokument službi Komisije – Izvješće za Mađarsku za 2022. priložen dokumentu Preporuka za preporuku Vijeća o Nacionalnom programu reformi Mađarske za 2022. i davanje mišljenja Vijeća o Programu konvergencije Mađarske za 2022., Bruxelles, 23.5.2022., SWD(2022) 614 final, str. 14.

³¹ Vidjeti Izvješće Komisije o vladavini prava za 2021. – Poglavlje za Mađarsku, SWD(2021) 714 final, dostupno na https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021SC0714_stranica13., Izvješće o vladavini prava za 2022., Poglavlje za Mađarsku, dostupno na https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/40_1_193993_coun_chap_hungary_en.pdf, str. 12.

³² To je npr. slučaj s (a) razvojem automatiziranog sustava za potporu odlučivanju radi poboljšanja transparentnosti i odgovornosti u postupku donošenja odluka (novi rok 31. siječnja 2023.), (b) priručnikom za rješavanje problema korupcije za stručnjake (novi rok 30. lipnja 2023.), (c) unosom podataka u sustav za procjenu rizika Nacionalne službe za zaštitu (novi rok 30. lipnja 2023.), (d) pravnim okvirom o korupciji u velikim infrastrukturnim ulaganjima (novi rok 30. lipnja 2023.), (e) anketama o modelima upravljanja integritetom za državne subjekte i državna poduzeća (rok 30. lipnja 2023.) i (f) izvješćem o provedbi zadaća koje je ministar unutarnjih poslova utvrdio u strategiji za 2020.–2022. (rok 31. svibnja 2023. za izvješće ministara, 30. lipnja 2023. za sažeto izvješće ministra unutarnjih poslova).

³³ Vidjeti i Izvješće o vladavini prava za 2022., Poglavlje za Mađarsku, dostupno na https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/40_1_193993_coun_chap_hungary_en.pdf, str. 13.

³⁴ Vidjeti Izvješće Komisije o vladavini prava za 2021. – Poglavlje za Mađarsku – Vidjeti Radni dokument službi Komisije o Izvješću o vladavini prava za 2021. – Poglavlje za Mađarsku, SWD(2021) 714 final, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021SC0714>, str. 13.

³⁵ Vidjeti i Izvješće o vladavini prava za 2022., Poglavlje za Mađarsku, dostupno na https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/40_1_193993_coun_chap_hungary_en.pdf, str. 13.

- (53) Kad je riječ o nacionalnoj poreznoj i carinskoj upravi, Komisija napominje da je sama Mađarska potvrdila da se takve provjere mogu provesti samo u slučaju sumnje istražnog tijela na kaznena djela, što potvrđuje nalaze iz obavijesti.
- (54) Štoviše, važno je napomenuti da su politička imenovanja državnih tijela s nadzornim funkcijama dovela u pitanje njihovu nepristranost u otkrivanju korupcije³⁶. Nedostatni neovisni mehanizmi kontrole i bliske veze između politike i određenih nacionalnih poduzetnika stvaraju plodno tlo za korupciju³⁷.
- (55) Kad je riječ o tvrdnjama Mađarske o imovinskim karticama, Komisija napominje da i dalje postoje dugotrajne dvojbe u učinkovit i transparentan nadzor, provjeru i provedbu pravila iz etičkih kodeksa, u vezi sa sukobom interesa i imovinskim karticama zastupnika u parlamentu i drugih dužnosnika visokog rizika³⁸. Izmjene pravila o imovinskim karticama zastupnika u parlamentu uvedene u srpnju 2022. ne otklanjaju te dvojbe. Novim su pravilima uvedeni čak manje strogi zahtjevi za imovinske kartice u odnosu na prethodna koja su se primjenjivala do 31. srpnja 2022. jer zastupnici u Parlamentu više nisu dužni prijaviti svoju imovinu³⁹. Za procjenu djelotvornosti sustava imovinskih kartica trebalo bi uzeti u obzir cjelokupnu situaciju na koju se taj sustav primjenjuje. Kako je objašnjeno u obavijesti, u pismu namjere i u prethodno navedenome, mađarski kontekst izaziva zabrinutost i stoga je nužan sveobuhvatniji sustav imovinskih kartica.
- (56) Mađarska u svojem drugom odgovoru upućuje na otvorene istrage u predmetima korupcije na visokoj razini koje je spomenula u kontekstu Izvješća o vladavini prava za 2022. To pokazuje da u biti razumije koncept korupcije na visokoj razini i razliku u odnosu na korupciju na niskoj razini/sitnu korupciju, bez obzira na definiciju kaznenih djela korupcije u pravu EU-a ili nacionalnom pravu. Istodobno, iako je Komisija pozdravila dostavljene informacije, one ne pokazuju dobre rezultate u istragama optužbi za korupciju dužnosnika na visokoj razini i njihovih najbližih suradnika, što je i dalje ozbiljan razlog za zabrinutost⁴⁰. Stoga se ne može smatrati da je Mađarska odgovorila na dvojbe u vezi sa sprečavanjem i ispravljanjem korupcije na visokoj razini.

³⁶ Vidjeti u tom smislu Izvješće o vladavini prava za 2022., Poglavlje za Mađarsku, dostupno na https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/40_1_193993_coun_chap_hungary_en.pdf, bilješka 92.

³⁷ Vidjeti u tom smislu Izvješće o vladavini prava za 2022., Poglavlje za Mađarsku, dostupno na https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/40_1_193993_coun_chap_hungary_en.pdf, bilješka 93.

³⁸ GRECO, četvrti evaluacijski krug – Drugo privremeno izvješće o sukladnosti, str. 5.

³⁹ Postoji samo jedan zahtjev za prijavu prihoda i udjela, ali ne i za prijavu imovine. U imovinske kartice treba uključiti imovinu u doslovnom smislu, tj. nekretnine, vrijednu pokretnu imovinu (kao što su vozila, plovila, vrijedni antikviteti i umjetnička djela itd.), štednju u bankovnim depozitima i gotovini, upravljačke aranžmane, zaklade (uključujući sve odnose javnog službenika ili člana obitelji s određenom zakladom), fondove privatnog vlasničkog kapitala, police životnog osiguranja i informacije o stvarnom vlasništvu.

⁴⁰ Vidjeti u tom smislu Izvješće o vladavini prava za 2022., Poglavlje za Mađarsku, dostupno na https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/40_1_193993_coun_chap_hungary_en.pdf, stranica 14.

4. ZAKLJUČAK O KOMISIJINOJ PROCJENI POVREDA NAČELÂ VLADAVINE PRAVA

(57) S obzirom na sve prethodno navedeno, Komisija smatra da su pitanja utvrđena u obavijesti i ponovljena u pismu namjere i dalje valjana i da predstavljaju sistemske povrede načela vladavine prava u smislu članka 2. točke (a) Uredbe o uvjetovanosti, osobito načela pravne sigurnosti i zabrane proizvoljnosti izvršenja izvršnih ovlasti, u skladu s člankom 4. stavkom 1. Uredbe o uvjetovanosti s obzirom na njezin članak 3. točku (b). Ta se pitanja odnose na nekoliko situacija navedenih u njezinu članku 4. stavku 2., a osobito na sljedeće:

- (a) pravilno funkcioniranje tijela koja izvršavaju proračun Unije, [...] osobito u kontekstu postupaka javne nabave,
- (b) pravilno funkcioniranje tijela koja provode financijsku kontrolu, praćenje i revizije te pravilno funkcioniranje djelotvornih i transparentnih sustava financijskog upravljanja i odgovornosti,
- (e) sprječavanje i sankcioniranje prijevara, uključujući [...] korupciju ili druge povrede prava Unije povezane s izvršenjem proračuna Unije ili zaštitom financijskih interesa Unije [...],
- (h) druge situacije [...] koje su relevantne za dobro financijsko upravljanje proračunom Unije ili zaštitu financijskih interesa Unije, koje u ovom predmetu predstavlja kontinuiran propust da se regulatornim okvirom i praksom u javnoj nabavi izbjegnu rizici od korupcije i drugih nepravilnosti pri upravljanju sredstvima Unije.

5. DRUGI POSTUPCI NE OMOGUĆUJU UČINKOVITIJU ZAŠTITU PRORAČUNA UNIJE

5.1. Početna procjena Komisije

(58) Komisija smatra da joj nijedan drugi postupak u okviru prava Unije ne bi omogućio učinkovitiju zaštitu proračuna Unije od postupka utvrđenog Uredbom o uvjetovanosti. Utvrđeni nedostaci, slabosti, ograničenja i rizici rašireni su i isprepleteni. Zbog toga drugi postupci ne mogu biti učinkovitiji od onih koji su predviđeni Uredbom o uvjetovanosti. Već više od deset godina Mađarska prima preporuke i ispravke zbog slabosti i ozbiljnih nepravilnosti, posebno u području javne nabave. Iako je Komisija godinu za godinom, programsko razdoblje za programskim razdobljem poduzimala mjere za zaštitu proračuna Unije na temelju postupaka utvrđenih u zakonodavstvu Unije svaki put kad su utvrđena kršenja pravila o javnoj nabavi ili primjenjivog prava, u javnoj nabavi u Mađarskoj i dalje su bili prisutni nedostaci i slabosti koji utječu na dobro financijsko upravljanje Unijinim proračunom i zaštitu financijskih interesa Unije.

- (59) Preventivni pristup u okviru revizija službi Komisije pokazao je, s jedne strane, da Mađarska nije uspjela osigurati učinkovito funkcioniranje tijela zaduženih za izvršenje i praćenje proračuna Unije i, s druge strane, potrebu da Komisija stalno poduzima opsežne mjere usmjerene na budućnost kako bi zaštitila taj proračun.
- (60) Kad je riječ o nedavnim reformama zaklada od javnog interesa, zbog retrospektivne prirode postupaka utvrđenih u drugom zakonodavstvu Unije, uz ozbiljne rizike da bi se sredstva Unije mogla namijeniti i isplatiti bez provjere sukoba interesa i ne nužno u skladu s pravilima o javnoj nabavi, postupak utvrđen Uredbom o uvjetovanosti najučinkovitiji je instrument za zaštitu proračuna Unije.
- (61) Iako bi se moglo razmatrati korištenje određenih drugih instrumenata na temelju sektorskih pravila, kao što su revizije službi Komisije, kojima se mogu utvrditi nepravilnosti koje mađarska tijela nisu spriječila, utvrdila ili ispravila, te se mjere općenito odnose na rashode koji su već prijavljeni Komisiji. Ni financijski ispravci nisu dovoljno djelotvorno sredstvo u ovom slučaju jer u načelu nisu preventivne prirode i ne moraju se uvijek odnositi na sistemska pitanja.
- (62) Čak i u slučaju proaktivnog pristupa Komisije, kao što su preventivne revizije službi Komisije, postupak bi ostao ograničen na određena sredstva na koje se odnose primjenjiva sektorska pravila. Osim toga, takav pristup Komisiji ne bi omogućio da bolje ili dovoljno učinkovito zaštiti proračun jer bi bio usredotočen na određene programe i ne bi obuhvatio puni opseg utvrđenih nedostataka.
- (63) Te slabosti još su više naglašene kad se uzmu u obzir dvojbe u pogledu provedbe istražnih postupaka i kaznenog progona te ograničenja okvira za suzbijanje korupcije. Te dvojbe i ograničenja posebno su važni ako se projekti koje istražuje OLAF povuku iz financiranja Unije jer to uglavnom znači da se temeljni uzrok slabosti neće otkloniti i da će se problem ponoviti.
- (64) U praksi, te okolnosti upućuju na zaključak da nepravilnosti mogu utjecati i na znatan dio operacija koje nisu bile predmet istrage ili revizije, s obzirom na činjenicu da se u slučaju kad se nepravilnosti otkriju, sredstva Unije zamjenjuju nacionalnim sredstvima koja će vjerojatno doći do predviđenih primatelja, možda i bez konkretnih posljedica zbog počinjenih administrativnih ili kaznenih nepravilnosti, što omogućuje da se nepravilnosti nastave ili ponove u drugim operacijama koje nisu predmet istrage odnosno revizije, bez donošenja učinkovitih i odvrćajućih mjera u skladu s člankom 325. stavkom 1. UFEU-a.
- (65) Isto tako, sporazumi, akcijski planovi i drugi instrumenti u načelu bi mogli poboljšati pravilnu istragu prijevara, korupcije ili drugih relevantnih povreda prava Unije ili kaznenih djela koja štete financijskim interesima Unije. Međutim, s obzirom na nedostatak dokaza o njihovoj djelotvornoj provedbi, ne može se smatrati da sami po sebi mogu pružiti zaštitu od ozbiljnih rizika za dobro financijsko upravljanje proračunom Unije i financijske interese Unije.

- (66) Dakle, Komisijine dvojbe u slučaju Mađarske odnosi se na više ključnih područja za izvršenje proračuna Unije i usklađenost s načelima dobrog financijskog upravljanja što, kumulativno, predstavlja ozbiljan rizik za financijske interese Unije. Čini se da su u Mađarskoj prisutni problemi u izvršenju proračuna Unije koji se ne istražuju na odgovarajući način zbog strukturnih, pravnih ili praktičnih ograničenja ili prepreka u otkrivanju, istrazi i ispravljanju prijevара i drugih nepravilnosti; to predstavlja opću situaciju koja bi mogla izravno i ozbiljno utjecati na financijske interese Unije. S obzirom na to, utvrđeni problemi toliko su rašireni i ozbiljni da ukupni financijski rizici za proračun Unije i njezine financijske interese premašuju rizike koji se mogu otkloniti drugim postupcima utvrđenima u raznim sektorskim instrumentima. Stoga Komisija smatra da joj zbog složenosti i isprepletenosti tih problema nijedan drugi postupak utvrđen zakonodavstvom Unije ne bi omogućio učinkovitiju zaštitu proračuna Unije.

5.2. Primjedbe koje je dostavila Mađarska

- (67) Mađarska je tvrdila da Uredba 1060/2021 („Uredba o zajedničkim odredbama”)⁴¹ uključuje mjere kao što su prekid rokova plaćanja, suspenzija plaćanja i financijski ispravci, koje su učinkovite i primjerene za zaštitu proračuna Unije. Mađarska je uputila i na druga sredstva kojima Komisija raspolaže kako bi zajamčila zaštitu financijskih interesa Unije u kontekstu donošenja sporazuma o partnerstvu, programa za strukturne fondove te Mehanizma za oporavak i otpornost („RRF”). Mađarska je osim toga tvrdila da bi, kad je riječ o pravilima o javnoj nabavi te njihovu tumačenju i praktičnoj primjeni, Komisija mogla intervenirati i u okviru postupka zbog povrede.

5.3. Komisijina procjena

- (68) Komisija se ne slaže s Mađarskom da bi se drugim mjerama Unije proračun Unije mogao bolje zaštititi. Kad je riječ o primjeni financijskih mjera predviđenih Uredbom 1060/2021 („Uredba o zajedničkim odredbama”)⁴², Komisija napominje da su te mjere po definiciji ograničene na područje primjene i kriterije sadržane u toj sektorskoj uredbi i da se njima ne može postići opća preventivna i sistemska zaštita koja je moguća na temelju Uredbe o uvjetovanosti. Sud je potvrdio važnost te opće preventivne dimenzije Uredbe o uvjetovanosti⁴³. Kad je riječ o poštovanju i praćenju uvjeta koji omogućuju provedbu utvrđenih u Uredbi o zajedničkim odredbama, Komisija prvo napominje da je u skladu s člankom 15. te uredbe jedina posljedica neispunjenja uvjeta koji omogućuje provedbu ta da Komisija ne nadoknađuje prijavljene rashode, dok Uredba o uvjetovanosti pruža šire mogućnosti za zaštitu proračuna Unije, uključujući suspenziju odobrenja jednog ili više programa i

⁴¹ Uredba (EU) 2021/1060 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. lipnja 2021. o utvrđivanju zajedničkih odredaba o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu plus, Kohezijskom fondu, Fondu za pravednu tranziciju i Europskom fondu za pomorstvo, ribarstvo i akvakulturu te financijskih pravila za njih i za Fond za azil, migracije i integraciju, Fond za unutarnju sigurnost i Instrument za financijsku potporu u području upravljanja granicama i vizne politike (SL L 231, 30.6.2021., str. 159.).

⁴² Uredba (EU) 2021/1060 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. lipnja 2021. o utvrđivanju zajedničkih odredaba o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu plus, Kohezijskom fondu, Fondu za pravednu tranziciju i Europskom fondu za pomorstvo, ribarstvo i akvakulturu te financijskih pravila za njih i za Fond za azil, migracije i integraciju, Fond za unutarnju sigurnost i Instrument za financijsku potporu u području upravljanja granicama i vizne politike (SL L 231, 30.6.2021., str. 159.).

⁴³ Vidjeti presudu Suda (puni sastav) od 16. veljače 2022., *Mađarska protiv Europskog parlamenta i Vijeća Europske unije*, predmet C-156/21, ECLI:EU:2022:97, posebno točke 262. i 266.

suspenziju obveza u okviru podijeljenog upravljanja. Za razliku od postupka iz članka 15. Uredbe o zajedničkim odredbama, to uključuje i pretfinanciranje. Osim toga, područje primjene uvjeta koji omogućuju provedbu koji bi u ovom slučaju mogli biti relevantni, osobito „djelotvorni mehanizmi praćenja tržišta javne nabave” i „djelotvorna primjena i provedba Povelje o temeljnim pravima”, drukčije je i restriktivnije od onog iz Uredbe o uvjetovanosti.

- (69) Kad je riječ o postupcima zbog povrede koji se odnose na primjenu pravila o javnoj nabavi i njihovo tumačenje, u uvodnoj izjavi 17. Uredbe o uvjetovanosti pojašnjava se da je „zakonodavstvo” na koje upućuje članak 6. stavak 1. Uredbe o uvjetovanosti financijsko i sektorsko zakonodavstvo. Postupci zbog povrede, koji se ne temelje na zakonodavnom aktu, nego izravno na primarnom pravu (članak 258. UFEU-a), ne mogu se smatrati relevantnima u smislu članka 6. stavka 1. Uredbe o uvjetovanosti.
- (70) Kad je riječ o Mehanizmu za oporavak i otpornost, Uredba (EU) 2021/241 sadržava odredbe povezane sa zaštitom financijskih interesa Unije⁴⁴ koje država članica mora poštovati pri provedbi mjera u okviru Mehanizma. Osim toga, primarna odgovornost za poštovanje prava Unije i nacionalnog prava pri provedbi tih mjera ostaje na državama članicama u skladu s člankom 22. stavkom 1. Uredbe (EU) 2021/241, a Komisija može provesti korektivne mjere ex post u slučaju prijevare, korupcije ili sukoba interesa koji utječu na financijske interese Unije, a koje država članica nije ispravila ili u slučaju teške povrede obveze koja proizlazi iz sporazuma o zajmu ili sporazuma o financiranju u skladu s člankom 22. stavkom 5. te uredbe. Što je još važnije, Mađarska još nije donijela svoj plan za oporavak i otpornost, a njegov sadržaj i sposobnost zaštite financijskih interesa Unije ovise o stvarnim mjerama koje će sadržavati, ali i o načinu na koji će ih Mađarska provesti.
- (71) S obzirom na prethodno navedeno, Komisija smatra da joj nijedan drugi postupak u okviru prava Unije ne bi omogućio učinkovitiju zaštitu proračuna Unije od postupka utvrđenog Uredbom o uvjetovanosti.

6. OPĆE PRIMJEDBE KOJE JE DOSTAVILA MAĐARSKA

- (72) Uz argumente koje je iznijela u vezi s posebnim problemima koje je istaknula Komisija, Mađarska je podnijela i općenite primjedbe kojima je osporila nekoliko elemenata postupka. Tvrdila je da se postupak koji je Komisija pokrenula protiv Mađarske ne temelji na dostatnoj činjeničnoj i pravnoj osnovi, a posebno je osporavala pouzdanost izvora kojima se Komisija koristila. Usto je tvrdila da Komisija nije osigurala nediskriminaciju i jednako postupanje prema državama članicama, pri čemu je posebno uputila na rezultate drugih država članica u pregledu stanja jedinstvenog tržišta i preporuke u okviru europskog semestra o jačanju okvira za javnu nabavu, uspostavi okvira za suzbijanje korupcije i osiguravanju neovisnosti državnog odvjetništva. Osim toga, tvrdila je da Komisija nije na odgovarajući način uzela u obzir posebnosti mađarskog pravnog sustava, koji predviđa određene diskrecijske ovlasti u provedbi načela vladavine prava. Nadalje, tvrdila je da bi se u tom kontekstu trebala primjenjivati načela prava na obranu u kaznenom postupku, kao i u pravu tržišnog natjecanja, i da Komisija nije poštovala ta prava.

⁴⁴ Članak 22. Uredbe (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. veljače 2021. o uspostavi Mehanizma za oporavak i otpornost, SL L 57, 18.2.2021., str.17.–75.

- (73) Mađarska je u svojem drugom odgovoru prigovorila da je 20. srpnja poslano pismo namjere ne uzimajući u obzir četrnaest korektivnih mjera koje su Komisiji podnesene 19. srpnja. Za dvanaest od tih mjera Mađarska se obvezala da će mjere biti na snazi bezuvjetno i bez vremenskog ograničenja. Stoga je tvrdila da je Komisija te obveze trebala uzeti u obzir u svojoj procjeni prije slanja tog pisma, tim više što je rok od mjesec dana za slanje pisma određen Uredbom o uvjetovanosti indikativan. Navela je i da su predložene mjere kojima se upućuje na nacrt ključnih etapa predviđenog plana za oporavak i otpornost trebale biti prihvaćene kao korektivne mjere, tvrdeći da ni Uredba o uvjetovanosti ni Smjernice za njezinu primjenu ne propisuju poseban oblik u kojem se korektivne mjere mogu predložiti tijekom postupka. Na temelju toga tvrdila je da je Komisija ozbiljno prekršila načelo lojalne suradnje između Komisije i države članice kao i zahtjev objektivne, nepristrane i pravedne procjene utvrđen u Uredbi o uvjetovanosti.

Primjedbe Komisije

- (74) Komisija smatra da su argumenti koje je iznijela Mađarska neutemeljeni jer je Komisija provela temeljitu kvalitativnu procjenu koja je objektivna, nepristrana i pravedna i kojom se poštuje jednakost među državama članicama. Komisija je na odgovarajući način uzela u obzir informacije iz više dostupnih izvora⁴⁵ kako bi utvrdila, usporedila i procijenila relevantne povrede načela vladavine prava, u skladu s Uredbom o uvjetovanosti kako je tumači Sud Europske unije⁴⁶, uključujući informacije koje je Mađarska dostavila u svojem odgovoru na zahtjev za informacije. Komisija u tom kontekstu naglašava da se procjena svakog slučaja i opsega dokaza provodi na temelju merituma konkretnog predmeta, uzimajući u obzir sve relevantne okolnosti. Iako pojedinačni pokazatelji upućuju na to da druge države članice u nekim slučajevima imaju lošije rezultate od Mađarske u pogledu određenih aspekata, Komisijina je procjena sveobuhvatna kvalitativna procjena kojom se uzima u obzir relevantni pravni i institucionalni kontekst i objedinjuju informacije, pokazatelji i opažanja iz više izvora kako bi se dobila potpunija slika stanja u Mađarskoj od one koju pružaju pojedinačni pokazatelji.

⁴⁵ Ti su izvori navedeni u bilješkama i priložima obavijesti i pismu namjere i javno su dostupni.

⁴⁶ Presuda Suda od 16. veljače 2022., *Mađarska protiv Parlamenta i Vijeća*, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97; presuda Suda od 16. veljače 2022., *Poljska protiv Parlamenta i Vijeća*, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98.

- (75) U obavijesti i pismu namjere pojašnjeno je da trajanje tih problema već više od deset godina upućuje na trajni rizik za dobro financijsko upravljanje sredstvima Unije, što je u suprotnosti s pravom Unije, te na to da mađarska javna tijela kontinuirano ne uspijevaju spriječiti i ispraviti te povrede i učinkovito zaštititi financijske interese Unije. Na temelju toga Komisija je smatrala da, ako se ne poduzmu dodatne mjere za učinkovito i hitno rješavanje tog pitanja, nema osnove za pretpostavku da će se stanje znatno poboljšati.
- (76) Naposljetku, Komisija je poštovala prava Mađarske na obranu u skladu sa zahtjevima Uredbe o uvjetovanosti i načela prava Unije jer je jasno izrazila zabrinutost i razloge za pokretanje postupka, pružila Mađarskoj mogućnost da dostavi primjedbe u svakoj fazi postupka te uzela u obzir primjedbe koje je Mađarska dostavila, kao i korektivne mjere koje je predložila u svojem prvom i drugom odgovoru.
- (77) Kad je riječ o mjerama odnosno djelovanjima koje je Mađarska predložila 19. srpnja 2022., argumenti koje je ona iznijela neutemeljeni su zbog nekoliko razloga. Prvo, korektivne mjere nisu predložene s primjedbama na obavijest i u roku navedenom u toj obavijesti, kako je predviđeno u članku 6. stavcima 5. i 9. Uredbe o uvjetovanosti, već kasnije u postupku. Drugo, činjenica da je rok iz članka 6. stavka 6. Uredbe o uvjetovanosti indikativan ne znači da ga Komisija treba nepotrebno produljiti. Takvo je produljenje moguće ako je to opravdano kako bi se analizirale primjedbe i primjerenost korektivnih mjera, koje se moraju pravodobno dostaviti. Komisija je u pismu namjere pozvala Mađarsku da što prije dostavi dodatne pojedinosti o predloženim korektivnim mjerama, uključujući njihovu prirodu i instrumente koji bi se mogli upotrijebiti za njihovu provedbu. Konkretno, kad je riječ o korektivnoj mjeri relevantnoj za izmjenu sudskog preispitivanja odluka državnog odvjetništva, o kojoj se raspravljalo u kontekstu plana za oporavak i otpornost, Komisija je jasno navela da Komisija ima nekoliko zadržki u pogledu tehničkih aspekata koji bi mogli ugroziti njezinu učinkovitost. Stoga u toj fazi Komisija nije imala razloga odgoditi slanje pisma namjere. Naposljetku, te su korektivne mjere sada u potpunosti zamijenjene onima koje su službeno dostavljene u drugom odgovoru, uključujući dodatne obveze uključene u rujanski dopis.
- (78) Nadalje, Komisija je u svojem pismu namjere jasno objasnila da se korektivne mjere, uključujući prema potrebi nacrt zakonodavstva, mogu smatrati primjerenima za potrebe Uredbe o uvjetovanosti samo ako su predloženi bezuvjetno u okviru postupka na temelju Uredbe o uvjetovanosti, ako su dovoljno precizni u smislu sadržaja i rokova provedbe te ako nisu vremenski ograničeni. Prvi odgovor u mnogim je slučajevima sadržavao upućivanja na prijedloge razmatrane u kontekstu nacrta mađarskog plana za oporavak i otpornost. Sama upućivanja na nacrt plana za oporavak i otpornost ne mogu se smatrati korektivnim mjerama podnesenima u kontekstu postupka na temelju članka 6. stavka 5. Uredbe o uvjetovanosti. Istodobno, Komisija nije mogla procijeniti bi li oni bili primjeren odgovor na nalaze utvrđene u obavijesti kako bi ih uzela u obzir u mjerama koje je predložila u svojem pismu namjere.

7. KOREKTIVNE MJERE KOJE JE DOSTAVILA MAĐARSKA I ANALIZA NJIHOVE PRIMJERENOSTI U OKVIRU UREDBE O UVJETOVANOSTI

7.1. Korektivne mjere koje je dostavila Mađarska

- (79) U skladu s člankom 6. stavkom 6. Uredbe o uvjetovanosti, „[p]ri odlučivanju o podnošenju prijedloga provedbene odluke o odgovarajućim mjerama Komisija uzima u obzir informacije koje je primila i sve primjedbe predmetne države članice, kao i primjerenost svih predloženih korektivnih mjera.”
- (80) U svojem prvom odgovoru i dodatnim dopisima od 30. lipnja i 5. srpnja 2022. Mađarska nije dostavila primjerene korektivne mjere za koje je na odgovarajući način preuzeta obveza na temelju Uredbe o uvjetovanosti.
- (81) Mađarska je u dodatnom dopisu od 19. srpnja 2022. predložila nekoliko korektivnih mjera kojima se odgovara na nalaze iz obavijesti, koje nisu mogle biti uzete u razmatranje pri procjeni prvog odgovora jer su dostavljene u vrlo kasnoj fazi postupka.
- (82) Mađarska je u svojem drugom odgovoru dostavila niz korektivnih mjera, koje je dopunila dodatnim obvezama u rujanskom dopisu, za koje je tvrdila da će primjereno otkloniti sve probleme koje je Komisija navela u obavijesti. Riječ je o sljedećim korektivnim mjerama:
- i. poboljšanje sprečavanja, otkrivanja i ispravljanja nezakonitosti i nepravilnosti povezanih s izvršavanjem sredstava Unije preko novoosnovanog tijela za zaštitu integriteta;
 - ii. radna skupina za suzbijanje korupcije;
 - iii. jačanje okvira za suzbijanje korupcije;
 - iv. osiguravanje transparentnosti zaklada za upravljanje imovinom od javnog interesa pri korištenju potpore Unije;
 - v. uvođenje posebnog postupka u slučaju posebnih kaznenih djela povezanih s izvršavanjem javnih ovlasti ili upravljanjem javnom imovinom;
 - vi. jačanje mehanizama revizije i kontrole kojima se jamči pravilno korištenje potpore EU-a;
 - vii. smanjivanje udjela postupaka nabave s jednom ponudom koji se financiraju sredstvima Unije;
 - viii. smanjivanje udjela postupaka nabave s jednom ponudom koji se financiraju iz državnog proračuna;
 - ix. izrada alata za izvješćivanje o postupcima javne nabave s jednom ponudom radi praćenja i izvješćivanja o postupcima javne nabave koji su zaključeni s jednom ponudom;
 - x. razvoj sustava elektroničke javne nabave radi povećanja transparentnosti;
 - xi. izrada okvira za mjerenje uspješnosti radi procjene učinkovitosti provedbe i troškovne učinkovitosti postupaka javne nabave;
 - xii. donošenje akcijskog plana za povećanje razine tržišnog natjecanja u javnoj nabavi;
 - xiii. organiziranje osposobljavanja za mikropoduzeća te mala i srednja poduzeća u vezi s praksama javne nabave;

- xiv. uspostava mehanizma potpore mikropoduzećima te malim i srednjim poduzećima radi nadoknade troškova sudjelovanja u postupku javne nabave;
- xv. primjena alata ARACHNE;
- xvi. jačanje suradnje s OLAF-om; i
- xvii. donošenje zakonodavnog akta kojim će se zajamčiti veća transparentnost javne potrošnje.

7.2. Komisijina procjena korektivnih mjera

- (83) Komisija pozdravlja činjenicu da je Mađarska dostavila korektivne mjere kako bi otklonila probleme navedene u obavijesti koji se odnose na sistemske nepravilnosti, nedostatke i slabosti u javnoj nabavi, rizike od sukoba interesa i dvojbe o zakladama od javnog interesa, kao i dodatne razloge povezane s istragom, kaznenim progonom i okvirom za suzbijanje korupcije. Mađarska se općenito obvezala (kako je navedeno u njezinu drugom odgovoru) da će korektivne mjere (i povezano zakonodavstvo) biti na snazi bezuvjetno i bez vremenskog ograničenja te da će osigurati provedbu pravila koja su u njima utvrđena.
- (84) Kad je riječ o procjeni predloženih korektivnih mjera, Komisija smatra da se, s obzirom na to da se posebni problemi utvrđeni u Mađarskoj odnose i na pravni okvir i, u velikoj mjeri, na praksu, njihova primjerenost za postizanje cilja okončanja povreda načela vladavine prava i/ili rizika za dobro financijsko upravljanje proračunom Unije i financijske interese Unije ne može pravilno ocijeniti bez potpunog poznavanja pojedinosti konkretnih mjera te prije nego što se provedu određeni ključni elementi. U tom pogledu Mađarska do 19. studenoga 2022. (kad je predviđen početak rada Tijela za zaštitu integriteta) treba dostaviti dodatne pojedinosti i poduzeti ključne korake za mnoge od prethodno navedenih predloženih korektivnih mjera, kako je navedeno u kalendaru provedbe korektivnih mjera koji je Mađarska dostavila 22. kolovoza⁴⁷.

⁴⁷ Kalendar za provedbu ključnih koraka do 19. studenoga nalazi se u Prilogu Obrazloženju.

7.2.1. Procjena po korektivnim mjerama

i. Tijelo za zaštitu integriteta

- (85) Mađarska vlada obvezala se osnovati tijelo za zaštitu integriteta s ciljem jačanja sprečavanja, otkrivanja i ispravljanja prijevара, sukoba interesa i korupcije te drugih nezakonitosti i nepravilnosti povezanih s provedbom bilo koje vrste financijske potpore Unije.
- (86) Riječ je o temeljnoj korektivnoj mjeri usmjerenoj na rješavanje prethodno navedenih problema i dodatnih razloga (vidjeti odjeljke 2. i 3.). Predložena korektivna mjera sadržava posebna pravila o imenovanju upravnog odbora Tijela za zaštitu integriteta i o sudjelovanju „odbora za prihvatljivost”⁴⁸ čiji je cilj zajamčiti potpunu neovisnost tijela za zaštitu integriteta i članova njegove uprave: odabir će se provesti u okviru javnog natječaja na temelju stručnih kvaliteta kandidata, njihovih kvalifikacija, opsežnog i neospornog iskustva i ugleda, među ostalim na međunarodnoj razini, u pravnim i financijskim pitanjima u području javne nabave i borbe protiv korupcije te na temelju dokazanih kompetencija u tim područjima⁴⁹. Članovi upravnog odbora imenovat će se isključivo na temelju obvezujućeg mišljenja odbora za prihvatljivost. I na članove odbora za prihvatljivost i na članove upravnog odbora primjenjivat će se stroga pravila o sukobu interesa. Osim toga, Tijelu za zaštitu integriteta dodijelit će se široke ovlasti, uključujući sljedeće: ovlast da javnim naručiteljima naloži da suspendiraju postupak javne nabave (na najviše dva mjeseca); ovlast da od administrativnih istražnih tijela zatraži da provedu istragu; ovlast da preporuči isključenje određenih gospodarskih subjekata iz Unijina financiranja na određeno vrijeme; ovlast da nadležnim nacionalnim tijelima naloži da izvršavaju svoje nadzorne ili kontrolne funkcije, posebno u pogledu postupaka za provjeru izjava o sukobu interesa i sumnji u vezi s upravljanjem sredstvima Unije; pravo da zatraži pristup relevantnoj dokumentaciji, uključujući tekuće ili predstojeće postupke javne nabave; ovlast da javnim naručiteljima preporuči da u pojedinom postupku ili kategoriji postupaka javne nabave primijene određeni postupak; pravo na pokretanje postupaka pred nadležnim nacionalnim tijelima radi utvrđivanja mogućih nezakonitosti ili nepravilnosti; nadležnost za provjeru imovinskih kartica⁵⁰; pravo da zatraži sudsko preispitivanje svih odluka tijela koje se odnose na postupke javne nabave koji uključuju potporu Unije i koji mogu biti predmet sudskog preispitivanja itd. Tijelo će izdavati i godišnja izvješća o svojim aktivnostima, koja među ostalim

⁴⁸ U skladu s preuzetom obvezom iz rujanskog dopisa, odbor za prihvatljivost bit će odabran na temelju otvorenog poziva na iskaz interesa, o kojem će se savjetovati s Komisijom.

⁴⁹ Rujanski dopis sadržava i pojašnjenja o paketu naknada predviđenom za članove upravnog odbora Tijela za zaštitu integriteta kako bi se dodatno zajamčila njihova neovisnost.

⁵⁰ U skladu s obvezom koju je Mađarska preuzela u rujanskom dopisu, to uključuje ovlast za provjeru javnih imovinskih kartica svih rizičnih dužnosnika i, u tom pogledu, pristup relevantnim bazama podataka i registrima za potrebe provjere imovine obveznika prijave u skladu s propisima o zaštiti podataka i privatnosti. Mađarska je osim toga pojasnila da se tim obvezama dopunjuju postojeća pravila o imovinskim karticama kojima su široko obuhvaćene druge funkcije, uključujući javne službenike, stalne državne tajnike, zamjenike državnih tajnika, političke savjetnike i glavne političke savjetnike, savjetnike u vladi i ministarstvima i glavne savjetnike, vladine dužnosnike na izvršnim položajima, vladine dužnosnike koji podliježu kontroli nacionalne sigurnosti na temelju zakona, javne bilježnike, sudske izvršitelje, čelnike Mađarske razvojne banke, čelnike društva Hungarian National Asset Management Inc., dužnosnike i članove nadzornog odbora gospodarskih organizacija u većinskom državnom vlasništvu, suce, državne odvjetnike, članove lokalnih vlada. Pojasnila je i da se pravila koja se primjenjuju na članove Nacionalne skupštine primjenjuju i na glavnog državnog odvjetnika i njegova zamjenika.

sadržavaju analizu koncentracije dodjela, ocjenu prakse upotrebe okvirnih sporazuma, analizu načina na koji uspostavljeni sustav kontrole pomaže u utvrđivanju i djelotvornom sprečavanju rizika od korupcije, prijevara i sukoba interesa (i kako otkriti i rješavati takve slučajeve; preporuke o utvrđenim problemima). Godišnje izvješće će se objaviti, a vlada će imati obvezu u pisanom obliku objasniti kako će odgovoriti na nalaze Tijela za zaštitu integriteta. Naposljetku, predložena korektivna mjera sadržava i detaljne rokove s različitim provedbenim koracima, uključujući savjetovanje s Komisijom i OECD-om o nacrtima zakonodavnih tekstova o osnivanju Tijela za zaštitu integriteta, koji će sadržavati potrebne dodatne pojedinosti o prethodno navedenim elementima. Početak rada Tijela za zaštitu integriteta, što je ključni provedbeni korak za tu korektivnu mjeru, kako je navedeno u Prilogu, predviđen je za 19. studenoga 2022.

- (87) S obzirom na važnost Tijela kao nove sastavnice u upravljanju sustavom, ako se mjera pravilno utvrdi u detaljnim pravilima i na odgovarajući način provede kako je predviđeno u korektivnoj mjeri koju je predložila Mađarska (uključujući dodatne obveze uključene u rujanski dopis), tako da se osigura potpuna neovisnost i stvarne ovlasti na terenu u pogledu svih postupaka koji bi mogli stvarno ili potencijalno utjecati na dobro financijsko upravljanje proračunom Unije ili na financijske interese Unije, Tijelo za zaštitu integriteta u načelu bi doprinijelo povećanju razine tržišnog natjecanja u postupcima javne nabave, sprečavanju ili umanjivanju rizika od sukoba interesa te, općenitije, poboljšanju sprečavanja, otkrivanja i ispravljanja prijevara, korupcije, sukoba interesa i drugih nepravilnosti u mađarskom sustavu javne nabave kojima se krši pravo Unije, a u korist pouzdanijeg i učinkovitijeg korištenja financijskih sredstava Unije. Tijelo za zaštitu integriteta oslanjat će se na činjenice utvrđene sudskim odlukama, moći će pokrenuti tužbe pred sudovima, a njegove će odluke biti podložne sudskom preispitivanju. Zbog toga Komisija pozdravlja dodatnu obvezu Mađarske iz rujanskog dopisa u skladu s kojom će svi sudovi u Mađarskoj pred kojima se vode građanski, upravni i kazneni predmeti, uključujući one koji su relevantni za zaštitu financijskih interesa Unije, biti dužni poštovati zahtjeve neovisnosti, nepristranosti i biti zakonom utemeljeni u skladu s člankom 19. stavkom 1. Ugovora o Europskoj uniji i relevantnom pravnom stečevinom EU-a.

ii. Radna skupina za suzbijanje korupcije

- (88) Mađarska vlada obvezala se osnovati radnu skupinu za suzbijanje korupcije do 1. prosinca 2022. sa sljedećim zadaćama: (a) ispitivanje postojećih mjera za suzbijanje korupcije i izrada prijedloga za poboljšanje otkrivanja, istrage, kaznenog progona i sankcioniranja koruptivnih praksi; (b) predlaganje mjera za poboljšanje sprečavanja i otkrivanja korupcije; (c) sastavljanje godišnjeg izvješća u kojem se analiziraju rizici i trendovi korupcije i koruptivnih praksi, predlažu učinkovite protumjere i najbolje prakse te ocjenjuje njihova provedba. Vlada je dužna raspravljati o izvješću i prijedlozima koji su u njemu sadržani u roku od dva mjeseca, a ako ne donese odluku o prijedlogu, predsjedniku radne skupine poslat će detaljno obrazloženje. Regulatorni okvir radne skupine bit će uključen u zakon o osnivanju Tijela za zaštitu integriteta (vidjeti korektivnu mjeru opisanu u točki i.), a predsjednik Tijela za zaštitu integriteta predsjedat će radnom skupinom. Relevantni nevladini akteri koji su dokazano neovisni o vladi, javnim tijelima, političkim strankama i poslovnim interesima i koji se dokazano bave suzbijanjem korupcije bit će uključeni u aktivnosti radne skupine te će se osigurati njihovo potpuno, strukturirano i učinkovito sudjelovanje: oni moraju činiti 50 % svih članova radne skupine, bez predsjednika, te će imati pravo sastaviti izvješće iz sjene. Ako se 50 %-

tna zastupljenost ne može postići, glasačka prava takvih članova prilagodit će se tako da njihovi glasovi čine 50 % ukupnih glasova, bez predsjednika. Radna skupina održat će svoj prvi sastanak do 15. prosinca 2022. Donijet će svoje prvo izvješće za 2022. i poslati ga vladi do 15. ožujka 2023. Radna skupina za suzbijanje korupcije osnovana Odlukom Vlade 1337/2022 od 15. srpnja 2022. prestat će s radom i ta odluka staviti će se izvan snage. Odluka Vlade o stavljanju izvan snage prethodne odluke i utvrđivanju rokova i zadaća povezanih s osnivanjem Tijela za zaštitu integriteta i radne skupine za suzbijanje korupcije ključan je element za tu mjeru. Isto tako, podnošenje nacrtu zakona o osnivanju Tijela Nacionalnoj skupštini do 30. rujna 2022. ključni je provedbeni korak za tu korektivnu mjeru, kako je navedeno u Prilogu, jer će se njime utvrditi regulatorni okvir za radnu skupinu.

- (89) Komisija sa zadovoljstvom primjećuje da se korektivnom mjerom nastoji osigurati potpuno, strukturirano i djelotvorno sudjelovanje nevladinih aktera koji se stvarno bave suzbijanjem korupcije zajedno s predstavnicima vlade, što je za Komisiju ključan element. Nadalje, Mađarska se obvezuje da će tijekom pripreme nacrtu zakonodavstva provesti opsežna i konstruktivna savjetovanja s nacionalnim i međunarodnim dionicima, među ostalim s Komisijom. Ako se pravilno utvrdi u detaljnim pravilima i na odgovarajući način provede, tom bi se korektivnom mjerom u načelu riješili istaknuti problemi povezani s nedjelotvornom istragom i kaznenim progonom ili sankcioniranjem povreda prava u vezi sa zaštitom financijskih interesa Unije i pitanje sistemskih slabosti u sustavu javne nabave.

iii. Jačanje okvira za suzbijanje korupcije

- (90) Tom korektivnom mjerom (uključujući dodatne obveze iz rujanskog dopisa) mađarska vlada obvezala se da će do 30. rujna 2022. donijeti strategije za suzbijanje prijevара i korupcije kojima se definiraju zadaće subjekata uključenih u provedbu svih vrsta financijske potpore Unije povezane sa sprečavanjem, otkrivanjem i ispravljanjem prijevара, sukoba interesa i korupcije. Strategijama će se obuhvatiti procjena glavnih rizika, čimbenika i praksi prijevара, sukoba interesa i korupcije. Osim toga, mađarska vlada obvezuje se do 30. lipnja 2023. donijeti novu nacionalnu strategiju za suzbijanje korupcije i akcijski plan, s posebnim naglaskom na jačanju institucionalnog i normativnog okvira za suzbijanje korupcije na visokoj razini povećanjem transparentnosti rada javnih tijela, među ostalim na višoj političkoj razini. Radna skupina za suzbijanje korupcije bit će uključena u pripremu nacionalne strategije za suzbijanje korupcije i akcijskog plana te u praćenje njihove provedbe. U skladu s obvezama iz rujanskog dopisa, akcijski plan sadržavat će posebne mjere čiji je cilj da se najkasnije 1. listopada 2023. uvede učinkovit, proporcionalan i odvraćajući sustav sankcija, uključujući administrativne i kaznene sankcije za teška kršenja obveza u okviru sustava imovinskih kartica. Mađarska se obvezuje i da će do 30. lipnja 2023. u potpunosti provesti sve mjere iz Nacionalne strategije za suzbijanje korupcije za razdoblje 2020.–2022. U rujanskom dopisu Mađarska je preuzela dodatne obveze u pogledu osobnog i materijalnog opsega imovinskih kartica. U tom pogledu Mađarska se obvezala da će Nacionalnoj skupštini podnijeti nacrt zakonodavstva (koje treba stupiti na snagu 1. studenoga 2022.) kojim će se proširiti osobno područje primjene sustava imovinskih kartica na i. osobe kojima su povjerene više političke funkcije u skladu s člancima 183. i 184. Zakona CXXV. o državnoj upravi iz 2018. i njihove srodnike koji žive u istom kućanstvu s dotičnom osobom te ii. članove Nacionalne skupštine i njihove srodnike koji žive u istom

kućanstvu s dotičnom osobom. Kad je riječ o materijalnom opsegu, Mađarska se obvezala da će ga proširiti tako da se osim prihoda obuhvati i imovina⁵¹. Osim toga, rujanskim dopisom Mađarska se obvezala da će (do 31. ožujka 2023.) uspostaviti elektronički sustav za podnošenje imovinskih kartica u digitalnom obliku, koje će se pohraniti u bazi podataka koja će se moći besplatno pretraživati bez potrebe za registracijom. Nadalje, Mađarska se u rujanskom dopisu obvezala provesti opsežna savjetovanja s Komisijom tijekom pripreme svih nacрта zakonodavstva povezanih s prethodnim točkama. Naposljetku, Tijelo za zaštitu integriteta bit će zaduženo za preispitivanje regulatornog okvira i funkcioniranja sustava imovinskih kartica, uključujući njegovo područje primjene i postupke provjere, što će se uključiti u izvješće do 31. prosinca 2023. Ključni koraci za tu korektivnu mjeru, kako je navedeno u Prilogu, su donošenje djelotvornih strategija za suzbijanje prijevара i korupcije do 30. rujna 2022. te donošenje pravila o proširenju osobnog i materijalnog opsega imovinskih kartica u Nacionalnoj skupštini, kako je opisano u korektivnoj mjeri i u rujanskom dopisu, koji će stupiti na snagu 1. studenoga 2022.

- (91) Komisija smatra da ta korektivna mjera, dopunjena dodatnim obvezama iz rujanskog dopisa, uključuje mnoge pozitivne elemente, kao što su obveza donošenja strategija za suzbijanje prijevара i korupcije koje se odnose i na sva tijela koja sudjeluju u izvršenju sredstava Unije i dostavljanje pregleda provedbe aktualne strategije za suzbijanje korupcije za razdoblje 2020.–2022., proširenje osobnog i materijalnog opsega imovinskih kartica, uvođenje sankcija i određenih mjera radi povećanja transparentnosti imovinskih kartica. S obzirom na to, prethodno navedena baza podataka trebala bi biti javno dostupna. Osim toga, Tijelo za zaštitu integriteta trebalo bi u svim slučajevima imati ovlast za pokretanje postupka provjere imovine i na vlastitu inicijativu. Općenito, Komisija smatra da bi se tom korektivnom mjerom, ako se pravilno utvrdi u detaljnim pravilima i na odgovarajući način provede, u načelu riješili istaknuti problemi povezani s nedjelotvornom istragom i kaznenim progonom ili sankcioniranjem povreda prava u vezi sa zaštitom financijskih interesa Unije i pitanje sistemskih slabosti u sustavu javne nabave.

iv. Zaklade za upravljanje imovinom od javnog interesa (ili zaklade od javnog interesa)

- (92) Mađarska vlada tom se korektivnom mjerom obvezala do 30. rujna 2022. (a) donijeti akt o izmjeni kojim se osigurava opća primjena pravila o javnoj nabavi na zaklade za upravljanje imovinom od javnog interesa koje obavljaju aktivnosti od javnog interesa i na pravne osobe koje one osnivaju ili imaju u potpunom ili djelomičnom vlasništvu; (b) donijeti akt o izmjeni kako bi se osiguralo potpuno poštovanje članka 61. Financijske uredbe i usklađenost uputa i prakse sa smjernicama iz Obavijesti Komisije o izbjegavanju i upravljanju sukobom interesa na temelju Financijske uredbe te poboljšala i pojasnila opća pravila o sukobu interesa koja se odnose na zaklade za upravljanje imovinom od javnog interesa. Ključni provedbeni korak za tu korektivnu mjeru, kako je navedeno u Prilogu, jest donošenje oba prethodno navedena akta o izmjeni do 30. rujna 2022.

⁵¹ U tom pogledu u rujanskom dopisu navode se nekretnine i drugi vrijedni predmeti (vozila, plovila, vrijedni antikviteti i umjetnine itd.); štednja u bankovnim depozitima i gotovini; imovina u dionicama, vrijednosnim papirima i fondovima privatnog vlasničkog kapitala; police životnog osiguranja; zaklade i stvarno vlasništvo nad poduzećima.

(93) Komisija smatra da bi se korektivnom mjerom koju je predložila Mađarska, ako se pravilno utvrdi u detaljnim pravilima i na odgovarajući način provede, u načelu mogli otkloniti istaknuti problemi jer bi se njome omogućila opća i bezuvjetna primjena pravila o javnoj nabavi na zaklade od javnog interesa i na subjekte koje one financiraju ili kojima upravljaju (tj. svi bi se smatrali javnim naručiteljima za potrebe pravila o javnoj nabavi) i jer bi se korektivnom mjerom utvrdila jasna pravila o sukobu interesa za takve subjekte i njihove članove upravnog odbora.

v. Sudsko preispitivanje odluka državnog odvjetništva

(94) Mađarska vlada obvezala se na izmjenu Zakona o kaznenom postupku s ciljem uspostave postupka za posebna kaznena djela povezana s izvršavanjem javnih ovlasti i upravljanjem državnom imovinom. Postupkom se predviđa sudsko preispitivanje odluke državnog odvjetništva ili istražnog tijela o odbacivanju kaznene prijave ili obustavi kaznenog postupka (tj. okončanju kaznene istrage bez podizanja optužnice). Na temelju sudskog preispitivanja istražni sudac imat će ovlast naložiti pokretanje ili nastavak kaznenog postupka. Postupak može inicirati bilo koja osoba; prijedloge u okviru tog postupka mogle bi podnositi fizičke i pravne osobe, osim tijela javne vlasti. Na kraju postupka mogao bi se podnijeti i optužni prijedlog pred sudom.

(95) Komisija napominje da je Mađarska u korektivnu mjeru (i povezane dodatne obveze preuzete rujanskim dopisom) uključila nekoliko elemenata povezanih s novim postupkom sudskog preispitivanja odluka državnog odvjetništva, kao što su mogućnost da pravni subjekti (dakle, ne samo fizičke osobe) pokrenu taj postupak, zajamčen povlaštenu postupovni položaj osobe koja prijavljuje kazneno djelo, upućivanje na činjenicu da će isključiva nadležnost za odlučivanje u predmetima u okviru novog postupka biti dodijeljena specijaliziranom sudu (tj. Središnjem okružnom sudu u Budimu), upućivanje na činjenicu da će svi sudovi i istražni suci uključeni u novi postupak biti u skladu s člankom 19. UEU-a i odgovarajućom pravnom stečevinom EU-a te općenito razuman vremenski okvir za postupak, čime bi se osigurala djelotvornost. Mađarska se osim toga obvezala provesti opsežna savjetovanja s Komisijom o nacrtu zakonodavnog prijedloga koji će biti podnesen u skladu s korektivnom mjerom, a koji će sadržavati dodatne važne pojedinosti relevantne za procjenu. U tom kontekstu, u nacrtu zakona trebalo bi posebno propisati da sud pred kojim se vodi postupak ne može odlučivati o meritumu optužnice bez razmatranja dokaza. Mađarska se obvezuje provesti preispitivanje funkcioniranja postupka najkasnije do 31. prosinca 2023. i, prema potrebi, donijeti izmjene zakonodavnog okvira (nakon savjetovanja s Europskom komisijom) najkasnije 30. lipnja 2024. Ključni provedbeni koraci i dodatne pojedinosti o toj korektivnoj mjeri, kako je navedeno u Prilogu, dovršetak su i donošenje nacrtu provedbenih uredbi (potrebno za primjenu postupka preispitivanja) do 31. listopada 2022.⁵², pokretanje *ex ante* preispitivanja zakona od strane Ustavnog suda i stupanje na snagu novog zakona o izmjeni Zakona o kaznenom postupku do 15. studenoga 2022.

⁵² Te će uredbe biti potrebne nakon donošenja zakona.

- (96) Komisija smatra da korektivna mjera koju je dostavila Mađarska sadržava nekoliko elemenata kojima je cilj osigurati djelotvornost postupka. Osim toga, Mađarska se obvezala preispitati taj postupak u razumnom roku. Međutim, to bi trebalo potvrditi nakon što se Komisiji dostave pojedini relevantnog nacrtu zakonodavstva i nakon što ih ona preispita. Ako se pravilno utvrdi u detaljnim pravilima i na odgovarajući način provede, tom bi se korektivnom mjerom u načelu riješili istaknuti problemi povezani s nedjelotvornom istragom i kaznenim progonom ili sankcioniranjem povreda prava u vezi sa zaštitom financijskih interesa Unije i pitanje sistemskih slabosti u sustavu javne nabave.

vi. Jačanje mehanizama revizije i kontrole za provedbu Unijinih fondova

- (97) Tom korektivnom mjerom mađarska vlada obvezala se da će do 31. kolovoza 2022. uspostaviti radnu skupinu za izradu odredbi koje će biti uključene u relevantne uredbe Vlade o provedbi potpore Unije (npr. Mehanizam za oporavak i otpornost, fondovi u okviru podijeljenog upravljanja itd.) čiji je cilj jačanje pravila i postupaka za djelotvornije sprečavanje, otkrivanje i ispravljanje sukoba interesa u skladu s definicijom iz članka 61. Financijske uredbe te povećanje postupovnih kapaciteta upravljačkih i posredničkih tijela te nacionalnog tijela za provedbu mađarskog plana za oporavak i otpornost radi primjene ojačanog upravljanja rizikom te sprečavanja, otkrivanja i ispravljanja prijevara, korupcije i dvostrukog financiranja te bezuvjetnog zadržavanja i provedbe tih odredbi bez vremenskog ograničenja. Odredbama se također osigurava učinkovit mehanizam kontrole valjanosti izjava o sukobu interesa. Radna skupina opsežno se savjetuje s Komisijom koja je odgovorna za financijsku potporu Unije kako bi dobila povratne informacije i uzela ih u obzir u relevantnim uredbama Vlade. Nadalje, Mađarska se u rujnu obvezala da će EUTAF-u osigurati potrebne financijske i ljudske resurse, koje će dodatno razraditi radna skupina osnovana ovom korektivnom mjerom, kako bi se zajamčila pravilna upotreba potpore Unije i zaštitila njegova neovisnost te omogućilo EUTAF-u da obavlja svoje trenutačne zadaće i dodatne zadaće predviđene u nizu korektivnih mjera koje je Mađarska dostavila 22. kolovoza 2022. Ključni su provedbeni koraci te korektivne mjere, kako je navedeno u Prilogu, uspostava radne skupine do 31. kolovoza 2022., uspostava Uprave za unutarnju reviziju i zaštitu integriteta („DIAP”) unutar Ureda predsjednika vlade do 30. rujna 2022. i donošenje odgovarajućih izmjena relevantnih uredbi Vlade (413/2021 i 256/2021) do 30. rujna 2022. Mađarska je osnovala radnu skupinu u skladu s preuzetom obvezom iz korektivne mjere, koja se do drugog tjedna rujna već sastala četiri puta (8., 9., 13. i 16. rujna).

- (98) Tom bi se korektivnom mjerom (zajedno s ostalim korektivnim mjerama), ako se pravilno utvrdi u detaljnim pravilima i na odgovarajući način provede, u načelu otklonile dvojbe u pogledu sistemskih nedostataka javne nabave, kao i zabrinutosti u pogledu učinkovitog sprečavanja, otkrivanja i ispravljanja mogućih sukoba interesa jer je njezin cilj donošenje odredaba za jačanje pravila i postupaka radi učinkovitijeg sprečavanja, otkrivanja i ispravljanja sukoba interesa pri upotrebi sredstava Unije, uključujući učinkovit mehanizam kontrole valjanosti izjava o sukobu interesa.
- vii. Smanjenje broja postupaka javne nabave s jednom ponudom koji uključuju Unijina sredstva
- (99) Tom se korektivnom mjerom mađarska vlada obvezala da će a) do 31. prosinca 2022. smanjiti udio postupaka javne nabave s jednom ponudom financiranih sredstvima Unije i zaključenih 2022. ispod 15 %, u skladu s metodologijom pregleda stanja jedinstvenog tržišta, b) bezuvjetno ispuniti prethodno navedeni cilj i zadržati ga bez vremenskog ograničenja te c) u slučaju da udio postupaka s jednom ponudom u bilo kojoj kalendarskoj godini natjecanja premaši 15 %, u roku od četiri mjeseca poduzeti dodatne mjere kako bi se udio postupaka javne nabave s jednom ponudom ponovno spustio ispod praga od 15 % i o tome obavijestiti Tijelo za zaštitu integriteta te Komisiju. Ključni je provedbeni korak te mjere provedba, kako je navedeno u Prilogu, prve revizije usklađenosti s metodologijom pregleda stanja jedinstvenog tržišta i dostava pojedinačnih podataka Komisiji te objava javnosti, koju u tom pogledu provodi mađarska Glavna uprava za reviziju europskih fondova („EUTAF”), uključujući polazne vrijednosti, do 30. rujna 2022.
- (100) Komisija pozdravlja i te korektivne mjere jer je njihov jasan cilj povećati transparentnost i tržišno natjecanje u javnoj nabavi, a ako se pravilno provedu, može se smatrati da se njima u načelu mogu otkloniti dvojbe koje je o tom pitanju izrazila Komisija.
- viii. Smanjenje broja postupaka javne nabave s jednom ponudom koji uključuju nacionalna sredstva
- (101) Slično kao u prethodno navedenoj korektivnoj mjeri, mađarska vlada obvezala da će a) do 31. prosinca 2024. postupno (u tri faze) smanjiti udio postupaka javne nabave s jednim krugom natjecanja financiranih iz nacionalnog proračuna i zaključenih u kalendarskoj godini ispod 15 %, u skladu s metodologijom pregleda stanja jedinstvenog tržišta, b) bezuvjetno ispuniti prethodno navedeni cilj u sljedećim godinama i zadržati ga bez vremenskog ograničenja te c) u slučaju da udio postupaka s jednom ponudom u bilo kojoj kalendarskoj godini natjecanja premaši 15 %, u roku od četiri mjeseca poduzeti dodatne mjere kako bi se udio postupaka javne nabave s jednom ponudom ponovno spustio ispod praga od 15 % i o tome obavijestiti Tijelo za zaštitu integriteta i Komisiju.
- (102) Komisija pozdravlja tu korektivnu mjeru kao i prethodno navedenu korektivnu mjeru jer je njezin jasan cilj, pod uvjetom da se pravilno provede, povećanje transparentnosti i tržišnog natjecanja u javnoj nabavi.
- ix. Alat za izvješćivanje o nabavama s jednom ponudom
- (103) Osim prethodno navedenih korektivnih mjera koje se odnose na smanjenje udjela postupaka javne nabave s jednom ponudom, mađarska vlada obvezala se da će do 30. rujna 2022. izraditi novi alat za praćenje i izvješćivanje za zasebno mjerenje udjela postupaka javne nabave koji završavaju jednom ponudom i financiraju se iz nacionalnih sredstava, iz potpore EU-a ili iz oba izvora te da će ga zadržati bez

vremenskog ograničenja. Ministarstvo nadležno za javnu nabavu izradit će pisano izvješće na temelju podataka prikupljenih alatom za izvješćivanje o postupcima javne nabave s jednom ponudom i objaviti ga najkasnije do 15. veljače svake godine na internetskoj stranici sustava elektroničke javne nabave (EPS), dostupnom javnosti bez registracije i besplatno. Ključni su koraci te korektivne mjere, kako je navedeno u Prilogu, izrada novog alata za praćenje i izvješćivanje koji se temelji na izvorima podataka iz EPS-a do 30. rujna 2022. te potvrda, koju je u okviru revizije proveo EUTAF, da je alat za izvješćivanje o postupcima javne nabave s jednom ponudom do istog datuma potpuno funkcionalan i operativan te da su njegove funkcije usklađene s metodologijom pregleda stanja jedinstvenog tržišta.

- (104) Komisija je tu korektivnu mjeru pozdravila i pozitivno ocijenila njezine značajke. Ako se pravilno razradi i na odgovarajući način provede, ona će u načelu povećati učinkovitost i transparentnost korektivnih mjera za smanjenje udjela postupaka javne nabave s jednom ponudom.

x. Sustav elektroničke javne nabave (EPS)

- (105) Mađarska vlada obvezala se da će a) na internetskoj stranici EPS-a izraditi i objavljivati redovito ažuriranu bazu podataka (barem svaka tri mjeseca) dostupnu javnosti bez naknade, koja sadržava informacije o svim obavijestima o dodjeli ugovora o postupcima javne nabave u strukturiranom obliku (uključujući podatke s identifikacijskim brojevima poduzeća i imena svakog pojedinog člana konzorcija i podugovaratelja), koja je prikladna za strojnu obradu (posebno zato jer omogućuje strukturirano istraživanje i masovni izvoz podataka povezanih s postupcima nabave), b) poduzeti sve potrebne mjere za razvoj EPS-a i osigurati da nove funkcije budu potpuno operativne do 30. rujna 2022. i c) bezuvjetno zadržati EPS i relevantne funkcije bez vremenskog ograničenja. Ključan je korak te korektivne mjere, kako je navedeno u Prilogu, uspostava potpune operativnosti novih funkcija EPS-a do 30. rujna 2022.

- (106) Komisija smatra da bi se tom korektivnom mjerom, ako se pravilno osmisli i provede, trebala povećati transparentnost u postupcima javne nabave te se stoga može smatrati da se njome u načelu mogu otkloniti dvojbe koje je Komisija izrazila u pogledu sistemskih nedostataka u javnoj nabavi.

xi. Okvir za mjerenje uspješnosti

- (107) Tom se korektivnom mjerom mađarska vlada obvezala da će do 30. rujna 2022. izraditi okvir za mjerenje uspješnosti u pogledu učinkovitosti i ekonomičnosti javne nabave. Korektivnom mjerom predviđeno je i da će mađarska vlada bezuvjetno zadržati redovitu uporabu okvira za mjerenje uspješnosti i objavljivati njegove rezultate bez vremenskog ograničenja. Okvir za mjerenje uspješnosti bit će operativan do 30. studenoga 2022. i u njemu će sudjelovati neovisne nevladine organizacije i neovisni stručnjaci za javnu nabavu u cilju procjene učinkovitosti i ekonomičnosti javne nabave u Mađarskoj. Ključni je provedbeni korak te mjere, kako je navedeno u Prilogu, izrada navedenog okvira, uključujući donošenje odluke vlade, do 30. rujna 2022.

- (108) Može se smatrati da se tom korektivnom mjerom, ako se pravilno utvrdi u detaljnim pravilima i na odgovarajući način provede, zajedno s drugim korektivnim mjerama povezanim s javnom nabavom u načelu mogu otkloniti dvojbe koje je Komisija izrazila u pogledu sistemskih nedostataka javne nabave.
- xii. Akcijski plan za povećanje razine tržišnog natjecanja u javnoj nabavi
- (109) Mađarska vlada obvezala se da će do 31. ožujka 2023. donijeti sveobuhvatan akcijski plan čiji je cilj povećanje razine tržišnog natjecanja u javnoj nabavi s jasnim i ambicioznim rokovima za provedbu svake od mjera koje će se u njemu utvrditi. Korektivnom mjerom predviđeno je i preispitivanje akcijskog plana na godišnjoj osnovi. Mađarska vlada obvezala se i da će bez odgode objaviti akcijski plan i njegovo preispitivanje, kao i godišnji napredak u provedbi mjera iz akcijskog plana.
- (110) Komisijina pozitivno ocjenjuje tu korektivnu mjeru kojom se nastoji povećati razina tržišnog natjecanja u javnoj nabavi. Može se smatrati da se tom korektivnom mjerom, ako se pravilno utvrdi u detaljnim pravilima i na odgovarajući način provede, zajedno s drugim korektivnim mjerama povezanim s javnom nabavom mogu u načelu otkloniti dvojbe koje je u tom pogledu izrazila Komisija.
- xiii. Osposobljavanje mikropoduzeća te malih i srednjih poduzeća za sudjelovanje u javnoj nabavi
- (111) Cilj je te korektivne mjere olakšati sudjelovanje mikropoduzeća te malih i srednjih poduzeća (s naglaskom na mikropoduzeća i mala poduzeća) u javnoj nabavi tako što će se do 31. ožujka 2024. osigurati besplatno osposobljavanje za najmanje 1 000 mikropoduzeća te malih i srednjih poduzeća. Mađarska se vlada također obvezala da će do 30. lipnja 2026. osigurati takvo osposobljavanje za najmanje dodatnih 1 200 mikropoduzeća te malih i srednjih poduzeća (prema tome, ukupno najmanje 2 200) te da će pratiti i ocjenjivati učinkovitost i dodanu vrijednost osposobljavanja.
- (112) Komisija pozitivno ocjenjuje tu korektivnu mjeru, čiji je cilj povećanje razine tržišnog natjecanja u javnoj nabavi, a posebno povećanje razine sudjelovanja mikropoduzeća i malih poduzeća u postupcima nabave. Može se smatrati da se tom korektivnom mjerom, ako se pravilno provede, zajedno s drugim korektivnim mjerama povezanim s javnom nabavom u načelu mogu otkloniti dvojbe koje je u tom pogledu izrazila Komisija.
- xiv. Program potpore za sudjelovanje mikropoduzeća te malih i srednjih poduzeća u javnoj nabavi
- (113) Osim prethodno navedene mjere koja se odnosi na potporu za osposobljavanje, mađarska vlada obvezala se da će do 31. ožujka 2023. uspostaviti i pokrenuti program potpore kojim se osigurava paušalna naknada – na temelju objektivnih, nediskriminirajućih i transparentnih kriterija odabira – za najmanje 1 800 prihvatljivih mikropoduzeća te malih i srednjih poduzeća (s naglaskom na mikropoduzeća i mala poduzeća) do 30. lipnja 2026. za troškove povezane s njihovim sudjelovanjem u postupcima javne nabave, kako bi im se olakšalo sudjelovanje u javnoj nabavi i smanjile ulazne prepreke. Evaluacija u sredini programskog razdoblja trebala bi se provesti do 30. rujna 2024., a završna evaluacija trebala bi biti dovršena na kraju programa potpore do 31. srpnja 2026.

- (114) Komisija pozitivno ocjenjuje tu korektivnu mjeru, čiji je cilj povećanje razine tržišnog natjecanja u javnoj nabavi, a posebno potaknuti sudjelovanje mikropoduzeća i malih poduzeća u postupcima nabave. Može se smatrati da se tom korektivnom mjerom, ako se pravilno provede, zajedno s drugim korektivnim mjerama povezanima s javnom nabavom u načelu mogu otkloniti dvojbe koje je u tom pogledu izrazila Komisija.

xv. Proširena upotreba Komisijina alata za procjenu rizika Arachne

- (115) U okviru te korektivne mjere mađarska vlada obvezala se primijeniti postupke za sustavnu i proširenu upotrebu svih funkcija sustava Arachne, jedinstvenog alata za rudarenje podataka i utvrđivanje razine rizika koji je Komisija stavila na raspolaganje državama članicama, u provedbi potpora Unije i za sva programska razdoblja, kako bi se učinkovito spriječio i otkrio sukob interesa, prijevare, korupcija, dvostruko financiranje i druge nepravilnosti. Obvezala se bezuvjetno zadržati potpunu i učinkovitu primjenu sustava Arachne bez vremenskog ograničenja te da će sva relevantna revizijska i kontrolna tijela imati puni pristup skupovima podataka učitanima u sustav Arachne. Ključni je korak ove mjere, kako je navedeno u Prilogu, primjena postupaka za sustavnu upotrebu svih funkcija sustava Arachne u provedbi svih potpora Unije do 30. rujna 2022. Postupcima se osigurava da svi relevantni podaci budu učitan, da se prate rezultati procjene rizika te da odgovarajuća revizijska tijela imaju puni pristup sustavu Arachne.

- (116) Uz osnivanje Tijela za zaštitu integriteta (kao što je prethodno opisano) i korektivnu mjeru za jačanje kontrole i revizije upotrebe sredstava Unije, Komisija smatra da se kad je riječ o izraženim dvojbama o sposobnosti Mađarske da poboljša provjere sukoba interesa koje se odnose na upotrebu sredstava Unije, korektivnom mjerom koju je dostavila Mađarska o proširenoj upotrebi svih funkcija jedinstvenog alata za rudarenje podataka i utvrđivanje razine rizika koji Komisija stavlja na raspolaganje državama članicama (Arachne), ako se pravilno osmisli i primijeni, u načelu mogu otkloniti dvojbe koje je izrazila Komisija za sve potpore Unije.

xvi. Jačanje suradnje s OLAF-om

- (117) Mađarska vlada obvezala se da će Nacionalnoj skupštini podnijeti nacrt zakona o izmjeni Zakona CXXII. iz 2010. o Nemzeti Adó- és Vámhivatal, koji će biti donesen do 30. rujna 2022. i kojim će Nacionalnu poreznu i carinsku upravu (Nemzeti Adó- és Vámhivatal, NAV) imenovati nadležnim nacionalnim tijelom koje pomaže OLAF-u pri provedbi provjera na terenu u Mađarskoj i kada gospodarski subjekt koji podliježe tim provjerama odbije surađivati. Obvezala se i da će Nacionalnoj skupštini podnijeti nacrt zakona o izmjeni Zakona XXIX. iz 2004. radi uvođenja odvraćajuće financijske sankcije koja će se izreći u slučaju da gospodarski subjekt odbije surađivati s OLAF-om za potrebe OLAF-ovih provjera i inspekcija na terenu. Ključni je korak te korektivne mjere, kako je navedeno u Prilogu, donošenje oba prethodno navedena akta do 30. rujna 2022.

- (118) Kad je riječ o predloženoj korektivnoj mjeri o jačanju suradnje s OLAF-om, Komisija smatra da se njome mogu ukloniti ograničenja koja je utvrdila jer će se tom mjerom imenovati nadležno nacionalno tijelo koje će pomagati OLAF-u pri provedbi provjera na licu mjesta u Mađarskoj i kada gospodarski subjekt koji podliježe tim provjerama odbije surađivati. Nova pravila koja Mađarska treba donijeti u skladu s podnesenom korektivnom mjerom uključivat će i odvrćajuće financijske sankcije koje će se izreći u slučaju da gospodarski subjekt odbije surađivati s OLAF-om za potrebe OLAF-ovih provjera i inspekcija na terenu. Pod uvjetom da se preuzete obveze pravilno utvrde u detaljnim pravilima i na odgovarajući način provedu, Komisija smatra da je to pitanje u načelu riješeno.

xvii. Veća transparentnost javne potrošnje

- (119) Tom se korektivnom mjerom mađarska vlada obvezala da će a) podnijeti Nacionalnoj skupštini i do 31. listopada 2022. donijeti zakonodavni akt kojim se svim javnim tijelima utvrđuje obveza da u središnjem registru proaktivno objavljuju unaprijed određeni skup informacija o upotrebi javnih sredstava, b) u središnjem registru pružiti informacije o podugovarateljima i c) bezuvjetno zadržati na snazi prethodno navedeni zakonodavni akt bez vremenskog ograničenja i osigurati njegovu provedbu (posebno provedbu obveze javnim tijelima da u cijelosti i pravodobno sve relevantne podatke učitaju u registar). Preliminarni nacrt zakonodavnog akta bit će poslan Komisiji do 30. rujna 2022. Ključni su koraci te korektivne mjere, kako je navedeno u Prilogu: a) slanje Komisiji doradenog nacrta zakonodavnog akta kojim se svim javnim tijelima utvrđuje obveza da proaktivno objavljuju unaprijed definirani skup informacija o upotrebi javnih sredstava do 30. rujna 2022. i (b) donošenje tog zakonodavnog akta do 31. listopada 2022.
- (120) Komisija smatra da se tom korektivnom mjerom (zajedno s drugim korektivnim mjerama) pridonosi i povećanju transparentnosti u javnoj nabavi. Može se smatrati da se tom korektivnom mjerom, ako se pravilno utvrdi u detaljnim pravilima i na odgovarajući način provede, u načelu mogu otkloniti dvojbe koje je u tom pogledu izrazila Komisija.

7.2.2. *Zaključak procjene*

- (121) Komisija mora odlučiti o sljedećem koraku postupka u roku od mjesec dana nakon primitka primjedbi države članice. Komisija pozdravlja prijedlog Mađarske, iako je dostavljen kasno, i smatra da bi se svim predloženim korektivnim mjerama, ako se pravilno utvrde u zakonima i provedbenim propisima te na odgovarajući način provedu, u načelu mogli, ovisno o pojedinostima mjera, otkloniti problemi opisani u obavijesti koji se odnose na sistemske nepravilnosti, nedostatke i slabosti u javnoj nabavi, rizike od sukoba interesa te dvojbe u vezi sa „zakladama od javnog interesa”, kao i na dodatne razloge koji se odnose na istragu, kazneni progon i okvir za suzbijanje korupcije⁵³.

⁵³ Ti nalazi ne prejudiciraju Komisijino praćenje i dodatnu analitičku procjenu na temelju drugih Komisijinih instrumenata, među ostalim EU-ova godišnjeg mehanizma vladavine prava.

- (122) Međutim, još treba utvrditi i procijeniti važne pojedinosti predloženih mjera, posebno način na koji će se njihovi ključni elementi odraziti u konkretnim pravnim tekstovima (na primjer, kako bi se osiguralo da Tijelo za zaštitu integriteta ima ovlasti za provjeru imovinskih kartica koje su relevantne za obavljanje njegovih zadaća). Drugo, za neke probleme koji su utvrđeni u Mađarskoj potrebna je, uz promjenu pravnog okvira, još i važnija konkretna provedba promjena u praksi, pri čemu je za potonju potreban dulji rok da bi se postigli konkretni rezultati. Rizik za proračun i dalje postoji sve dok se ne procijene pojedinosti i poduzmu ključni provedbeni koraci za te korektivne mjere kako su navedene u tablici 1. u Prilogu. Stoga Komisija u ovoj fazi, dok se čekaju pojedinosti i pravilna, potpuna i djelotvorna provedba svih ključnih provedbenih koraka tih mjera, ne može smatrati da se njima primjereno odgovara na nalaze navedene u obavijesti koju je Komisija poslala Mađarskoj 27. travnja 2022. i štiti proračun Unije.
- (123) Komisija će nakon donošenja ovog prijedloga nastaviti pratiti situaciju u okviru ovog postupka i drugih relevantnih instrumenata te razmjenjivati informacije s mađarskim tijelima. Posebno se napominje da će se niz korektivnih mjera koje je predložila Mađarska provesti do 19. studenoga 2022. Komisija će obavješćivati Vijeće o svim relevantnim elementima koji bi mogli utjecati na njezinu trenutačnu procjenu.
- (124) U skladu s člankom 6. stavkom 10. Uredbe o uvjetovanosti Vijeće donosi provedbenu odluku u roku od mjesec dana, koji se može produljiti za najviše dva mjeseca, što bi omogućilo da se razmotri jesu li ispunjene obveze iz točke 123.

8. MJERE PREDLOŽENE ZA DONOŠENJE I NJIHOVA PROPORCIONALNOST

- (125) Prijedlog je u skladu s načelom proporcionalnosti. On ne prelazi ono što je potrebno za ostvarivanje ciljeva instrumenta.
- (126) Uredbom o uvjetovanosti propisuje se da mjere koje se predlažu Vijeću trebaju biti proporcionalne stvarnom ili potencijalnom učinku utvrđenih povreda načela vladavine prava u pogledu dobrog financijskog upravljanja proračunom Unije ili zaštite financijskih interesa Unije te, u najvećoj mogućoj mjeri, usmjerene na djelovanja Unije pogođena tim povredama. Komisija pri utvrđivanju mjera koje treba predložiti uzima u obzir sve relevantne elemente, kao što su priroda, trajanje, ozbiljnost i opseg povreda načela vladavine prava, kao i primjerenost svih korektivnih mjera koje je predmetna država članica dostavila u kontekstu postupka.

8.1. Proporcionalnost mjera – mogući učinak povrede načela vladavine prava na proračun Unije

- (127) Utvrđene povrede neodvojivo su povezana s postupkom u okviru kojeg Mađarska upotrebljava sredstva Unije jer je riječ o nepravilnom funkcioniranju i postupcima javnih tijela koja odlučuju o dodjeli ugovora koji se financiraju iz proračuna Unije. Stoga je njihov potencijalni učinak na dobro financijsko upravljanje proračunom Unije ili na zaštitu financijskih interesa Unije osobito važan. Osim toga, kad se utvrđene povrede povežu s ograničenjima i preprekama pri otkrivanju, istrazi i ispravljanju prijevara zbog dodatnih razloga povezanih s istragom, kaznenim progonom i okvirom za suzbijanje korupcije, navedeni učinak može se smatrati još važnijim jer potencijalno utječe na sva sredstva Unije koja izvršava Mađarska.
- (128) Kad je riječ o prirodi povreda, Komisija smatra da je procjena povreda relevantnih za javnu nabavu i povreda relevantnih za sukobe interesa zaklada od javnog interesa dovela do zaključka da ta pitanja upućuju na povrede vladavine prava, posebno onih iz članka 3. točke (b) Uredbe (EU, Euratom) 2020/2092, jer se njima ne sprečavaju, ne ispravljaju i ne sankcioniraju proizvoljne ili nezakonite odluke javnih tijela i ne sprečava se sukob interesa. Stoga priroda procijenjenih povreda, koja se u biti odnosi na način na koji se izvršavaju javna sredstva, uključujući sredstva Unije, ima znatan učinak na proračun Unije.
- (129) Nadalje, povrede relevantne za utvrđene probleme koji se odnose na javnu nabavu ponavljaju se i traju dulje od 10 godina, što predstavlja rizik za dobro financijsko upravljanje proračunom Unije i financijske interese Unije.
- (130) Nadalje, Komisija smatra da se utvrđene povrede načela vladavine prava odnose na važne dijelove javnog sektora u Mađarskoj, tj. na sve javne subjekte koji izvršavaju sredstva Unije i koji mogu biti ili postati javni naručitelji te na sve zaklade od javnog interesa, koje, iako su privatni subjekti, imaju ciljeve od javnog interesa, kao što su obrazovanje, istraživanje, zaštita okoliša i klime te zaštita baštine. Utvrđene povrede načela vladavine prava sistemske su i raširene te stoga ozbiljne.
- (131) Kad je riječ o opsegu povrede načela vladavine prava, Komisija smatra da, ako povreda načela vladavine prava utječe ili bi mogla utjecati na više programa ili fondova Unije, njezin se učinak na proračun Unije ili na financijske interese Unije mora smatrati znatnim. U tom slučaju utvrđeni problemi mogli bi utjecati na sve programe koji se uglavnom provode putem javne nabave, a u najvećoj mjeri odnose se na tri programa kohezijske politike u Mađarskoj u okviru višegodišnjeg financijskog okvira za razdoblje 2021.–2027., što odgovara znatnom dijelu proračuna Unije koji je Mađarskoj dodijeljen u okviru kohezijske politike. Komisijine revizije kojima su utvrđeni navedeni problemi javne nabave obuhvaćale su područje kohezijske politike i bez obzira na to što je njihov učinak na proračun EU-a financijski ispravljen primjenom pravila kohezijske politike u odnosu na pojedinačne revizije, ti nalazi pokazuju da mađarska tijela sistemski ne mogu, ne uspijevaju ili nisu voljna spriječiti odluke kojima se krši primjenjivo pravo u pogledu javne nabave i sukoba interesa te da stoga na odgovarajući način ne uklanjaju rizike od korupcije.

- (132) Osim prethodno navedenog, ako se utvrđeni problemi povezani s javnom nabavom i zakladama od javnog interesa povežu s ograničenjima i preprekama u otkrivanju, istrazi i ispravljanju prijevара zbog dodatnih razlogа povezanih s okvirom za istragu, kazneni progon i suzbijanje korupcije, financijski učinak mogao bi se smatrati još većim. Time bi se zaštita financijskih interesa Unije doista otežala na dva načina – umanjio bi se odvrаćajući učinak kaznenih postupaka prije povrede, a nakon njezina počinjenja onemogućilo bi se represivno djelovanje državnih institucija.

8.2. Djelovanja Unije na koja se mjere odnose

- (133) Uzimajući u obzir prethodne revizije službi Komisije (i unatoč činjenici da je njihov učinak na proračun EU-a financijski ispravljen primjenom pravila kohezijske politike) i prethodno navedene nalaze, u budućnosti će povrede načela vladavine prava najvjerojatnije ponovno pogoditi djelovanja Unije iz programa kohezijske politike, koja se uglavnom provode putem javne nabave, te programe čiji su korisnici zaklade od javnog interesa i subjekti koje one imaju u potpunom ili djelomičnom vlasništvu.
- (134) Uzimajući u obzir utvrđeni rizik za dobro financijsko upravljanje proračunom Unije i financijske interese Unije, kao i preventivnu prirodu Uredbe o uvjetovanosti te kako bi se proračun zaštitio od ozbiljnih rizika, Komisija smatra da bi se mjere u prvom redu trebale odnositi na programe kohezijske politike za razdoblje 2021.–2027., za koje se očekuje da će se provoditi uglavnom putem javne nabave, uzimajući kao referentnu vrijednost način na koji su istovjetni programi kohezijske politike provedeni u okviru VFO-a za razdoblje 2014.–2020. Programi u okviru kohezijske politike na koje se odnose predložene mjere (dalje u tekstu „predmetni programi”) su sljedeći:
- (a) operativni program za okoliš i energetsку učinkovitost plus,
 - (b) operativni program za integrirani promet plus,
 - (c) operativni program za razvoj teritorija i naselja plus.
- (135) Kad je riječ o povredama načela vladavine prava koje utječu na sredstva koja izvršavaju zaklade od javnog interesa i subjekti koje one imaju u potpunom ili djelomičnom vlasništvu, Komisija smatra da bi, s obzirom na prirodu aktivnosti u kojima ti subjekti mogu sudjelovati⁵⁴, mjere koje Komisija namjerava predložiti u tom slučaju trebale biti usmjerene na sva djelovanja u programima u okviru izravnog ili neizravnog upravljanja u kojima zaklade od javnog interesa ili drugi subjekti koje one imaju u potpunom ili djelomičnom vlasništvu mogu biti korisnici ili provedbeni subjekti.

⁵⁴ Te bi se aktivnosti uglavnom odnosile na obrazovanje i istraživanje, ali i mnoge druge, kao što su zaštita okoliša i klime, zaštita baštine i sport.

8.3. Odabir odgovarajućih i proporcionalnih mjera

- (136) S obzirom na prethodnu analizu, u kojoj se zaključuje da postoji znatan potencijalni učinak utvrđenih povreda načelâ vladavine prava na dobro financijsko upravljanje proračunom Unije ili na financijske interese Unije, predlažu se sljedeće mjere.
- Programi u okviru podijeljenog upravljanja: suspenzija obveza u okviru programa kohezijske politike za razdoblje 2021.–2027.
- (137) Kako bi se utvrdila razina suspenzije obveza, Komisija napominje da u ovoj fazi nije moguće točno kvantificirati potencijalni učinak na proračun Unije jer se udio sredstava koji će se izvršiti javnom nabavom u okviru VFO-a za razdoblje 2021.–2027. ne može unaprijed dovoljno precizno utvrditi. Stoga, s obzirom na to da nije moguće precizno definirati iznos rashoda povezanih s utvrđenim ozbiljnim nepravilnostima, odgovarajuća razina mjera koje se primjenjuju određuje se postotkom koji odražava procijenjeni nastali rizik za proračun Unije. Taj se postotak utvrđuje s obzirom na ozbiljnost, učestalost i trajanje utvrđenih sistemskih povreda te očekivani maksimalni financijski rizik za dobro financijsko upravljanje proračunom Unije, uzimajući u obzir korektivne mjere koje je Mađarska dostavila u kontekstu ovog postupka.
- (138) S obzirom na posebno važan potencijalni učinak utvrđenih povreda načela vladavine prava na dobro financijsko upravljanje proračunom Unije i na financijske interese Unije te uzimajući u obzir prirodu, trajanje, ozbiljnost i opseg tih povreda, to bi moglo imati vrlo velik potencijalni učinak na relevantna sredstva i prema tome opravdati vrlo visoku razinu suspenzije obveza kao razmjerne. Kad je riječ o javnoj nabavi, odgovarajuće i razmjerne mjere trebalo bi stoga proširiti na iznos sredstava Unije za koje postoji rizik da će se njima upravljati protivno načelima dobrog financijskog upravljanja. Međutim, očekuje se da će se samo dio sredstava prethodno utvrđenih operativnih programa izvršiti u okviru javne nabave (u načelu između 85 % i 90 % sredstava) pa je moguće da te sistemske povrede u načelu neće utjecati na neke postupke javne nabave. S druge strane, te bi povrede mogle uključivati i ozbiljne rizike za druge programe Unije koji se u manjoj mjeri izvršavaju putem javne nabave, ali na koje predviđene mjere ne bi utjecale. Uzimajući u obzir sve prethodno navedeno, Komisija je u svojem pismu namjere procijenila da rizik za proračun iznosi 70 % sredstava predmetnih programa. Međutim, taj bi se rizik mogao znatno ublažiti obvezama koje je Mađarska preuzela u korektivnim mjerama koje je dostavila uz drugi odgovor ako bi bile potvrđene ključnim koracima na koje se Mađarska obvezala.
- (139) Iako je Mađarska dostavila korektivne mjere kojima bi se u načelu moglo odgovoriti na Komisijine dvojbe i počela je poduzimati prve provedbene korake, u ovoj fazi one još uvijek nisu dovoljno detaljne jer se još čekaju ključni zakonodavni tekstovi i drugi ključni koraci kojima će se početi provoditi brojne korektivne mjere koje je Mađarska dostavila te je teško nedvojbeno ocijeniti otklanjaju li dvojbe. Stoga Komisija smatra da se preostali rizik za proračun u ovoj fazi može razumno procijeniti na približno 65 % sredstava predmetnih programa. Budući da se ta razina može smatrati razumnom procjenom učinka na proračun Unije ili ozbiljnih rizika za proračun Unije, Komisija smatra da je suspenzija 65 % obveza u tim operativnim programima proporcionalna mjera. Komisija će i dalje pratiti situaciju i prema potrebi može predložiti prilagodbe.

- (140) Ako utvrđeni programi ne budu odobreni do donošenja odluke Vijeća, umjesto toga bi trebalo odlučiti o suspenziji odobrenja jednog ili više predmetnih programa, proporcionalno riziku za financijske interese Unije. To se temelji na istoj argumentaciji kao u točki 139.
- Programi u okviru izravnog i neizravnog upravljanja: zabrana preuzimanja novih pravnih obveza sa zakladama od javnog interesa i subjektima koje one imaju u potpunom ili djelomičnom vlasništvu.
- (141) Te bi se mjere trebale odnositi i na djelovanja programa koji se provode u okviru izravnog i neizravnog upravljanja, u kojima zaklade od javnog interesa i subjekti koje one imaju u potpunom ili djelomičnom vlasništvu mogu biti korisnici ili provedbeni subjekti. Kad je riječ o utvrđenim povredama koje su relevantne za zaklade od javnog interesa, budući da bi se mjera odnosila samo na te subjekte, trebalo bi obuhvatiti sve programe koji se provode u okviru izravnog i neizravnog upravljanja. Komisija smatra da je zabrana preuzimanja novih pravnih obveza sa svim zakladama od javnog interesa i svim subjektima koje one imaju u potpunom ili djelomičnom vlasništvu u svim programima u okviru izravnog i neizravnog upravljanja proporcionalna mjera.
- (142) Budući da je na snazi opća iznimka od pravila o sukobu interesa za članove odbora zaklada od javnog interesa, a primjenjivost pravila o javnoj nabavi na sredstva kojima te zaklade upravljaju temeljila bi se na pojedinačnoj procjeni o ispunjavanju kriterija za javne naručitelje, takve iznimke mogu utjecati na proračun koji ti subjekti izvršavaju ili kojim upravljaju. Stoga je praktično nemoguće smatrati da bi se zabrana trebala primjenjivati na neke zaklade od javnog interesa i subjekte koje one imaju u potpunom ili djelomičnom vlasništvu ili da Komisija može preuzeti djelomične pravne obveze u odnosu na te subjekte. Nadalje, budući da je zabrana preuzimanja novih pravnih obveza ograničena na te subjekte, dodjela sredstava iz svih programa Unije u okviru izravnog i neizravnog upravljanja i dalje se može provoditi za sve druge subjekte, u svojstvu korisnika ili provedbenog subjekta. S obzirom na popis mjera koje se primjenjuju na izravno i neizravno upravljanje u skladu s člankom 5. stavkom 1. točkom (a) Uredbe o uvjetovanosti, zabrana preuzimanja svih novih pravnih obveza u odnosu na te subjekte može se smatrati proporcionalnom u svrhu uklanjanja rizika za dobro financijsko upravljanje proračunom Unije i financijske interese Unije, do donošenja relevantnog zakonodavnog teksta.
- (143) Pod uvjetom da je mjera utvrđena u detaljnim pravilima i donesena u potrebnom zakonodavnom tekstu te da se provodi u skladu s obvezama koje je preuzela Mađarska, može se smatrati da se njome uklanjaju sve dvojbe Komisije u tom pogledu.

8.4. Primjedbe Mađarske na mjere predložene u pismu namjere

- (144) Mađarska je tvrdila da se dostavljenim korektivnim mjerama rješavaju sva pitanja koja je Komisija utvrdila u tom pogledu. Podsjetila je na načelo lojalne suradnje kojeg se pridržavala u cilju podnošenja korektivnih mjera. Osim toga, uputila je na uvjet iz presude Suda⁵⁵ da mjere poduzete na temelju Uredbe o uvjetovanosti moraju biti „strogo proporcionalne” učinku utvrđenih povreda načela vladavine prava na proračun Unije ili Unijine financijske interese, kako bi ustvrdila da potencijalni učinak na dobro financijsko upravljanje proračunom EU-a ili na zaštitu Unijinih financijskih interesa ne može opravdati mjere primijenjene na sva sredstva Unije koja koristi država članica. Mađarska je uz to tvrdila da sistemska i raširena narav povreda ne može automatski značiti da su te povrede ozbiljne. Nadalje, navela je da nema opravdanja zašto su i u kojoj mjeri operativni programi na koje se mjere odnose identificirani kao programi koji su provedeni u okviru javne nabave.
- (145) Osim toga, tvrdila je da je došlo do povrede zahtjeva objektivne, nepristrane i pravedne procjene s obzirom na to da zaključak o smanjenju obveza za 70 % nije opravdan. Upućivanjem na paušalne ispravke od 10 % primijenjene tijekom revizije iz 2017. Mađarska tvrdi da se, u skladu s načelom proporcionalnosti, može suspendirati samo 10 % od 70 %, tj. 7 %, obveza iz relevantnih operativnih programa. Nadalje tvrdi da Komisija nije obrazložila zašto je predložila suspenziju plaćanja u iznosu većem od iznosa financijskih ispravaka utvrđenih u Komisijinim smjernicama o financijskim ispravcima u slučaju nepoštovanja pravila o javnoj nabavi⁵⁶.
- (146) Kad je riječ o alternativnoj mjeri suspenzije odobrenja operativnih programa, ako ih Komisija nije odobrila do trenutka kad Vijeće bude donosilo odluku, Mađarska navodi da nije dobila mogućnost da iznese svoje primjedbe jer Komisija nije odredila konkretne programe na koje bi se to odnosilo.
- (147) Kad je riječ o zabrani preuzimanja novih pravnih obveza sa zakladama od javnog interesa i subjektima kojima one upravljaju ili ih financiraju, Mađarska tvrdi da je ta zabrana nepotrebna i neproporcionalna, s obzirom na predložene korektivne mjere dostavljene 19. srpnja 2022., činjenicu da Komisija nije iznijela nijedan konkretan slučaj u kojem ta tijela nisu bila javni naručitelji ili u kojem nisu poštovala pravila EU-a o sukobu interesa.

Komisijina procjena

⁵⁵ Vidjeti presudu Suda (puni sastav) od 16. veljače 2022., *Mađarska protiv Europskog parlamenta i Vijeća Europske unije*, predmet C-156/21, ECLI:EU:2022:97, točka 271. i *Poljska protiv Europskog parlamenta i Vijeća*, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, točka 302.

⁵⁶ Odluka Komisije od 14. svibnja 2019. o utvrđivanju smjernica za određivanje financijskih ispravaka koje u slučaju nepoštovanja primjenjivih pravila o javnoj nabavi Komisija primjenjuje na rashode koje financira Unija, C(2019)3452 final.

- (148) Komisija pozdravlja korektivne mjere koje je Mađarska dostavila sa svojim drugim odgovorom, kao i njezinu suradnju u tom pogledu. Međutim, u pismu namjere navode se razlozi zbog kojih se korektivne mjere predložene 19. srpnja 2022. nisu mogle uzeti u obzir pri definiranju mjera koje je Komisija namjeravala predložiti Vijeću. Kad je riječ o mjerama koje je Mađarska dostavila u svojem drugom odgovoru, Komisija je u točkama 121. i 122. objasnila zašto se u ovoj fazi ne mogu smatrati primjerenima za rješavanje problema koje je utvrdila.
- (149) Kad je riječ o argumentu Mađarske o mogućem učinku ili posljedicama na proračun Unije, Komisija napominje da je člankom 4. stavkom 1. Uredbe o uvjetovanosti utvrđeno da Komisija predlaže mjere da Vijeću i kada postoji ozbiljan rizik da bi povrede načela vladavine prava mogle utjecati na dobro financijsko upravljanje proračunom Unije. Budući da je Komisija utvrdila da postoji ozbiljan rizik u budućnosti, nije, kao što to tvrdi Mađarska, trebala utvrditi poseban rizik da bi Vijeću predložila mjere. Tumačenje koje predlaže Mađarska poništilo bi svrhu Uredbe o uvjetovanosti, a to je preventivna zaštita dobrog financijskog upravljanja proračunom Unije i financijskih interesa Unije.
- (150) Kad je riječ o stopi financijskih ispravaka koje se primjenjuju u revizijama koje provode službe Komisije, Komisija napominje da je Uredba o uvjetovanosti preventivni instrument čiji je cilj horizontalnija zaštita dobrog financijskog upravljanja proračunom Unije i financijskih interesa u odnosu na druge financijska pravila Unije. Stoga primjena *mutatis mutandis* stopa financijskih ispravaka uključenih u Uredbu o zajedničkim odredbama i prethodno navedenu odluku Komisije ne bi služila svojoj svrsi, koja je odvojena i dodatna.
- (151) Kad je riječ o alternativnoj mjeri suspenzije odobrenja programa, Komisija je jasno navela operativne programe koji bi ta mjera mogla obuhvatiti. Komisija u trenutku pisma namjere nije mogla navesti koji bi točno predmetni programi bili obuhvaćeni alternativnom mjerom suspenzije odobrenja programa niti to može učiniti u ovoj fazi. To bi ovisilo o fazi odobrenja programa u trenutku kada Vijeće bude donijelo odluku. Međutim Komisija je navela da se u slučaju primjene suspenzije odobrenja programa to može odnositi na jedan ili više programa, proporcionalno riziku za financijske interese Unije.
- (152) Naposljetku, kad je riječ o mjeri koja je relevantna za zaklade od javnog interesa, Uredbom o uvjetovanosti ne propisuje se obveza utvrđivanja posebnih slučajeva u kojima je povreda načela vladavine prava utjecala na proračun Unije ili na financijske interese Unije. Konkretno, kad je riječ o zakladama od javnog interesa, očito je da postojeće zakonodavstvo može dovesti do ozbiljnog rizika za dobro financijsko upravljanje proračunom Unije i financijske interese Unije. Stoga je zabrana preuzimanja novih pravnih obveza jedina mjera kojom se može osigurati zaštitni i preventivni karakter postupka na temelju Uredbe o uvjetovanosti.

9. PRAVNA OSNOVA

- (153) Pravna je osnova za taj instrument Uredba (EU, Euratom) 2020/2092 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2020. o općem režimu uvjetovanosti za zaštitu proračuna Unije.

10. MJERE PREDLOŽENE ZA DONOŠENJE

• Programi u okviru podijeljenog upravljanja

- (154) Suspenzija od 65 % obveza u tri operativna programa za razdoblje 2021.–2027. koji se financiraju iz Europskog fonda za regionalni razvoj (EFRR), Kohezijskog fonda, Fonda za pravednu tranziciju (FPT), Europskog socijalnog fonda plus (ESF+).
- (155) Ako utvrđeni programi ne budu odobreni kada Vijeće donese odluku, umjesto toga trebalo bi odlučiti o suspenziji odobrenja jednog ili više predmetnih programa, proporcionalno riziku za financijske interese Unije. To se temelji na istoj argumentaciji kao u točki 140.

• Programi u okviru izravnog i neizravnog upravljanja:

- (156) Zabrana preuzimanja novih pravnih obveza sa svim zakladama od javnog interesa i svim subjektima koje one imaju u potpunom ili djelomičnom vlasništvu u svim programima Unije u okviru izravnog i neizravnog upravljanja. To ne mora nužno utjecati na proračun jer je zabrana preuzimanja novih pravnih obveza ograničena na te subjekte, a odgovarajuća dodjela sredstava iz svih programa Unije u okviru izravnog i neizravnog upravljanja i dalje se može primjenjivati za sve druge subjekte, u svojstvu korisnika ili provedbenog subjekta.

Prijedlog

PROVEDBENE ODLUKE VIJEĆA

o mjerama za zaštitu proračuna Unije od povreda načela vladavine prava u Mađarskoj

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije,

uzimajući u obzir Uredbu (EU, Euratom) 2020/2092 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2020. o općem režimu uvjetovanosti za zaštitu proračuna Unije⁵⁷, a posebno njezin članak 6. stavak 10.,

uzimajući u obzir prijedlog Europske komisije,

budući da:

- (1) Komisija je 24. studenoga 2021. Mađarskoj uputila zahtjev za informacije u skladu s člankom 6. stavkom 4. Uredbe (EU, Euratom) 2020/2092, na koji su mađarska tijela odgovorila 27. siječnja 2022.
- (2) Komisija je 27. travnja 2022. Mađarskoj poslala pisanu obavijest u skladu s člankom 6. stavkom 1. Uredbe (EU, Euratom) 2020/2092 („obavijest”). U toj je obavijesti izrazila svoje dvojbe i iznijela nalaze o više problema koji se odnose na sustav javne nabave u Mađarskoj, uključujući:
 - (a) sistemske nepravilnosti, nedostatke i slabosti u postupcima javne nabave;
 - (b) visoku stopu postupaka s jednim ponuditeljem i nizak intenzitet tržišnog natjecanja u postupcima nabave;
 - (c) o pitanjima primjene okvirnih sporazuma,
 - (d) otkrivanje, sprečavanje i ispravljanje sukoba interesa;
 - (e) probleme povezane sa zakladama od javnog interesa.

⁵⁷ SL L 433I, 22.12.2020., str. 1.

- (3) Ti problemi i njihovo ponavljanje tijekom vremena pokazuju da mađarska tijela sistemski ne mogu, ne uspijevaju ili nisu voljna spriječiti odluke kojima se krši primjenjivo pravo u pogledu javne nabave i sukoba interesa te da stoga na odgovarajući način ne uklanjaju rizike od korupcije. Time se krše načela vladavine prava, osobito načela pravne sigurnosti i zabrane proizvoljnosti izvršenja izvršnih ovlasti te izazivaju dvojbe u pogledu načela diobe vlasti.
- (4) Komisija je u obavijesti navela dodatne razloge i svoje nalaze o više problema povezanih s istragom i kaznenim progonom te okvirom za suzbijanje korupcije, uključujući ograničenja djelotvorne istrage i kaznenog progona navodnih kaznenih djela, ustroj državnog odvjetništva i nepostojanje funkcionalnog i djelotvornog okvira za suzbijanje korupcije u praksi. Ti se problemi smatraju povredama načela vladavine prava, osobito načela pravne sigurnosti, zabrane proizvoljnosti izvršenja izvršnih ovlasti i učinkovite sudske zaštite.
- (5) Komisija je u obavijesti navela činjenične elemente i konkretne razloge na kojima se temelje njezini nalazi te je od Mađarske zatražila da dostavi određene informacije i podatke o tim činjeničnim elementima i razlozima. U obavijesti je mađarskim tijelima dala rok od dva mjeseca za dostavu primjedbi.
- (6) Mađarska je na obavijest odgovorila 27. lipnja 2022. („prvi odgovor”). U dopisima od 30. lipnja i 5. srpnja 2022. Mađarska je dostavila dodatne informacije kojima je dopunjen prvi odgovor. Osim toga, Mađarska je u dodatnom dopisu od 19. srpnja 2022. predložila više korektivnih mjera kao odgovor na nalaze iz obavijesti.
- (7) Komisija je procijenila primjedbe dostavljene u prvom odgovoru te zaključila da njima nije odgovoreno na njezine dvojbe i nalaze iz obavijesti. Nadalje, Komisija je smatrala da ni prvi odgovor ni dodatni dopisi od 30. lipnja i 5. srpnja 2022. ne sadržavaju primjerene korektivne mjere za koje je na odgovarajući način preuzeta obveza u kontekstu Uredbe (EU, Euratom) 2020/2092. Dopis od 19. srpnja 2022. zbog kasne dostave nije mogao biti uzet u razmatranje pri procjeni prvog odgovora. Međutim, Komisija je u sljedećim fazama postupka utvrđenog u članku 6. Uredbe (EU, Euratom) 2020/2092 razmotrila sve relevantne informacije iz tog dopisa, u skladu s načelom lojalne suradnje s državama članicama.
- (8) Komisija je u skladu s člankom 6. stavkom 7. Uredbe (EU, Euratom) 2020/2092 Mađarskoj 20. srpnja 2022. uputila dopis („pismo namjere”) u kojem je tu državu članicu obavijestila o svojoj procjeni na temelju članka 6. stavka 6. te uredbe i mjerama koje namjerava predložiti Vijeću za donošenje na temelju članka 6. stavka 9. te uredbe jer se Mađarska nije obvezala poduzeti primjerene korektivne mjere. Komisija je u pismu namjere Mađarskoj dala priliku da dostavi primjedbe, osobito o proporcionalnosti predviđenih mjera.

- (9) Mađarska je na pismo namjere odgovorila dopisom od 22. kolovoza 2022. („drugi odgovor“) u kojem je iznijela svoje primjedbe na nalaze Komisije, postupak i proporcionalnost mjera iz pisma namjere. Iako je osporila nalaze Komisije, Mađarska je predložila određene korektivne mjere za otklanjanje dvojbi koje je izrazila Komisija. Mađarska je 13. rujna 2022. Komisiji uputila dopis u kojem je ponudila objašnjenja i dodatne obveze relevantne za predložene korektivne mjere. Mađarska je smatrala da se korektivnim mjerama, uključujući dodatne obveze iz dopisa od 13. rujna 2022., u potpunosti otklanjaju dvojbe koje je iznijela Komisije te da Komisija stoga ne bi trebala predlagati nikakve mjere Vijeću.
- (10) Sažetak glavnih nalaza Komisije naveden je u sljedećim uvodnim izjavama.
- (11) Prvo, postoje ozbiljne sistemske nepravilnosti, nedostaci i slabosti u postupcima javne nabave. Takve su nepravilnosti utvrđene nakon uzastopnih revizija službi Komisije koje su provedene za programska razdoblja 2007.–2013. i 2014.–2020. Te su revizije zaključene sa znatnim ukupnim iznosima financijskih ispravaka te s više istraga OLAF-a na temelju kojih su izdane financijske preporuke za povrat znatnih iznosa od Mađarske. Osim toga, dostupni podaci upućuju na neuobičajeno visok postotak ugovora dodijeljenih na temelju postupaka u kojima je sudjelovao samo jedan ponuditelj, na dodjelu ugovora određenim poduzećima koja su postupno preuzimala velike dijelove tržišta te na ozbiljne nedostatke pri dodjeli okvirnih sporazuma. Nadalje, postoje dvojbe u vezi s neprimjenom pravila o javnoj nabavi i sukobu interesa na „zaklade od javnog interesa“ i subjekte kojima te zaklade upravljaju te nedovoljno transparentnim upravljanjem sredstvima u tim zakladama. Ti problemi i njihovo ponavljanje tijekom vremena pokazuju da mađarska tijela sistemske ne mogu, ne uspijevaju ili nisu voljna spriječiti odluke kojima se krši primjenjivo pravo u pogledu javne nabave i sukoba interesa te da stoga na odgovarajući način ne uklanjaju rizike od korupcije. Time se krši načelo vladavine prava, osobito načela pravne sigurnosti i zabrane proizvoljnosti izvršenja izvršnih ovlasti te izazivaju dvojbe u pogledu načela diobe vlasti.
- (12) Drugo, postoje i dodatni problemi u vezi s ograničenjima djelotvorne istrage i kaznenog progona navodnih kaznenih djela, u vezi s ustrojem državnog odvjetništva i nepostojanjem funkcionalnog i djelotvornog okvira za suzbijanje korupcije. Posebice, neovisni sudovi nemaju djelotvorna pravna sredstva protiv odluka državnog odvjetništva o neprovođenju istrage ili kaznenog progona navodne korupcije, prijevare i drugih kaznenih djela koja utječu na financijske interese Unije, nema obveze navođenja razloga pri dodjeli ili preraspodjeli takvih predmeta kao ni pravila za sprečavanje proizvoljnih odluka u vezi s tim predmetima. Osim toga, ne postoji sveobuhvatna strategija za suzbijanje korupcije koja bi obuhvaćala i najrelevantnija područja u kojima je potrebno spriječiti korupciju, preventivni alati za pomoć pri istragama korupcije ne koristi se u dovoljnoj mjeri i u punom rasponu, posebno u slučajevima korupcije na visokoj razini, te općenito nema djelotvornog sprečavanja i suzbijanja kaznenih djela prijevare i korupcije. Ti se problemi smatraju povredama načela vladavine prava, osobito načela pravne sigurnosti, zabrane proizvoljnosti izvršenja izvršnih ovlasti i učinkovite sudske zaštite.

- (13) Primjedbama navedenima u odgovorima Mađarske ne odgovara se primjereno na nalaze iz obavijesti i pisma namjere. Konkretno, u odgovorima nisu navedeni dokazi nakon nedavnih poboljšanja koja je Mađarska uvela u svoj sustav javne nabave (u smislu transparentnosti, intenziteta tržišnog natjecanja, provjera sukoba interesa). Iako je nakon revizija službi Komisije došlo do nekih promjena u mađarskom sustavu javne nabave, nema naznaka da su te promjene utjecale na razinu tržišnog natjecanja na mađarskom tržištu. Podaci dostupni Komisiji pokazuju ne samo povećanu koncentraciju dodjele ugovora u javnoj nabavi već i povećane izgleda da će ugovor dobiti akteri mađarske vladajuće stranke („politički povezana poduzeća”). Komisija je naručila studiju koja sadržava statističku empirijsku analizu više od 270 000 ugovora iz postupaka javne nabave u Mađarskoj od 2005. do 2021.⁵⁸ Opažanja iz studije potvrđuju i rezultati provjere određenih podataka o nadmetanju koji se odnose na ugovore dodijeljene nekim poduzećima za koja je utvrđeno da su politički povezana. Osim toga, Komisija je prikupila izvješća medija i dionika u sektorima turizma, komunikacija i sporta. Za zaklade od javnog interesa Mađarska nije dostavila dokaze o primjenjivosti (ni primjeni u praksi) pravila o sukobu interesa koja su relevantna za zaštitu proračuna Unije.
- (14) Drugi postupci utvrđeni zakonodavstvom Unije Komisiji ne bi omogućili djelotvorniju zaštitu proračuna Unije. Utvrđene nepravilnosti, nedostaci i slabosti rašireni su i međusobno isprepleteni, što znači da se drugim postupcima, koji nisu predviđeni Uredbom (EU, Euratom) 2020/2092, ne mogu djelotvornije otkloniti rizici za proračun Unije. Iako se mogu primijeniti određena sredstva dostupna u okviru sektorskih pravila, kao što su revizije koje provode službe Komisije i financijski ispravci zbog nepravilnosti koje mađarska tijela nisu ispravila, te se mjere u pravilu odnose na rashode koji su već prijavljeni Komisiji, a kontinuirano prisutni nedostaci tijekom mnogo godina pokazuju da financijski ispravci nisu dovoljni za zaštitu financijskih interesa Unije od sadašnjih ili budućih rizika.
- (15) Kad je riječ o poštovanju i praćenju uvjeta koji omogućuju provedbu, utvrđenih u Uredbi (EU) 2021/1060 Europskog parlamenta i Vijeća⁵⁹, trebalo bi napomenuti da je jedina posljedica neispunjavanja uvjeta koji omogućuje provedbu utvrđenog u članku 15. stavku 5. te uredbe ta da Komisija dotičnoj državi članici ne nadoknađuje rashode koji se odnose na operacije povezane s posebnim ciljem predmetne države članice. Uredba (EU, Euratom) 2020/2092 omogućuje veći raspon mogućih mjera zaštite proračuna Unije, uključujući suspenziju odobrenja jednog ili više programa, kao i suspenziju obveza u okviru podijeljenog upravljanja. Moguće mjere u okviru Uredbe (EU, Euratom) 2020/2092 odnose se i na pretfinanciranje, što nije predviđeno člankom 15. Uredbe (EU) 2021/1060.

⁵⁸ *Studija o koncentraciji dodjele ugovora i potencijalnim rizicima od prijave, korupcije i sukoba interesa u postupcima javne nabave u Mađarskoj, s naglaskom na javnoj nabavi koja uključuje sredstva EU-a – Empirijska analiza podataka o mađarskoj javnoj nabavi od 2005. do 2021.*, Centar za istraživanje korupcije u Budimpešti.

⁵⁹ Uredba (EU) 2021/1060 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. lipnja 2021. o utvrđivanju zajedničkih odredaba o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu plus, Kohezijskom fondu, Fondu za pravednu tranziciju i Europskom fondu za pomorstvo, ribarstvo i akvakulturu te financijskih pravila za njih i za Fond za azil, migracije i integraciju, Fond za unutarnju sigurnost i Instrument za financijsku potporu u području upravljanja granicama i vizne politike (SL L 231, 30.6.2021., str. 159.).

- (16) Kad je riječ o primjeni pravila o javnoj nabavi i njihovu tumačenju, u uvodnoj izjavi 17. Uredbe (EU, Euratom) 2020/2092 pojašnjava se da je zakonodavstvo Unije iz članka 6. stavka 1. te uredbe financijsko i sektorsko. Postupci zbog povrede koji se ne temelje na zakonodavnom aktu, nego izravno na članku 258. UFEU-a. Ta odredba primarnog prava ne može se smatrati „zakonodavstvom Unije” u smislu članka 6. stavka 1. Uredbe (EU, Euratom) 2020/2092.
- (17) U članku 22. stavku 1. Uredbe (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća⁶⁰ utvrđeno je da države članice pri provedbi mjera u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost moraju poduzeti sve odgovarajuće mjere kako bi zaštitile financijske interese Unije. Primarna odgovornost za poštovanje prava Unije i nacionalnog prava pri provedbi tih mjera ostaje na državama članicama u skladu s člankom 22. stavkom 1. Uredbe (EU) 2021/241, a Komisija može, u skladu s člankom 22. stavkom 5. te uredbe, provesti korektivne mjere u slučaju prijave, korupcije ili sukoba interesa koji utječu na financijske interese Unije, a koje država članica nije ispravila, ili u slučaju teške povrede obveze koja proizlazi iz sporazuma o zajmu ili sporazuma o financiranju. Što je još važnije, Mađarska još nije dovršila svoj plan za oporavak i otpornost, a njegov sadržaj i kapacitet za zaštitu financijskih interesa Unije ovise o stvarnim mjerama koje će sadržavati, ali i o načinu na koji će Mađarska provesti te mjere. Stoga primjena odredaba Uredbe (EU) 2021/241 u ovom slučaju ne bi Komisiji omogućila djelotvorniju zaštitu proračuna Unije.
- (18) S obzirom na prethodno navedeno, nijedan drugi postupak u okviru prava Unije ne bi Komisiji omogućio djelotvorniju zaštitu proračuna Unije od postupka utvrđenog u članku 6. Uredbe (EU, Euratom) 2020/2092.
- (19) Mogući učinak utvrđenih povreda na dobro financijsko upravljanje proračunom Unije ili zaštitu financijskih interesa Unije smatra se osobito velikim jer su te povrede neodvojivo povezane s procesom korištenja sredstava Unije u Mađarskoj, jer je riječ o nepravilnom funkcioniranju javnih tijela koja odlučuju o dodjeli ugovora koji se financiraju iz proračuna Unije. Osim toga, povežu li se utvrđene povrede s ograničenjima i preprekama pri otkrivanju, istrazi i ispravljanju prijave, koji su utvrđeni kao dodatni razlozi povezani s istragom, kaznenim progonom i okvirom za suzbijanje korupcije, učinak se može smatrati još većim.
- (20) S obzirom na prirodu nalaza o javnoj nabavi, odgovarajuće mjere koje se donose u skladu s Uredbom (EU, Euratom) 2020/2092 („odgovarajuće mjere”) trebale bi se odnositi na financiranje sredstvima Unije koje se uglavnom provodi putem javne nabave. Komisijine revizije kojima su utvrđeni nedostaci i nepravilnosti u postupcima javne nabave obuhvaćale se područje kohezijske politike, a bez obzira na to što je učinak tih nedostataka i nepravilnosti na proračun Unije financijski ispravljen primjenom pravila kohezijske politike, pokazuju da mađarska tijela sistemski ne mogu, ne uspijevaju ili nisu voljna spriječiti odluke kojima se krši primjenjivo pravo u pogledu javne nabave i sukoba interesa te da stoga na odgovarajući način ne uklanjaju rizike od korupcije.

⁶⁰ Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. veljače 2021. o uspostavi Mehanizma za oporavak i otpornost (SL L 57, 18.2.2021., str.17.).

- (21) Odgovarajućim bi mjerama prvenstveno trebalo zaštititi programe kohezijske politike za razdoblje 2021.–2027. koji bi se trebali uglavnom provoditi putem javne nabave analogno načinu na koji je Mađarska provela ekvivalentne programe u okviru VFO-a za razdoblje 2014.–2020. To su operativni program za okoliš i energetska učinkovitost plus, operativni program za integrirani promet plus i operativni program za razvoj teritorija i naselja plus („predmetni programi”). Razina provedbe predmetnih programa putem javne nabave procjenjuje se na 85 % do 90 %.
- (22) Odgovarajuće mjere trebale bi se odnositi i na djelovanja u okviru Unijinih programa koji se provode u okviru izravnog i neizravnog upravljanja, u kojima zaklade od javnog interesa i subjekti koje one imaju u potpunom ili djelomičnom vlasništvu, koji se smatraju državnim subjektima u smislu članka 2. točke (b) i članka 5. stavka 1. točke (a) Uredbe (EU, Euratom) 2020/2092, mogu biti korisnici ili provedbeni subjekti. Kad je riječ o utvrđenim povredama koje su relevantne za zaklade od javnog interesa, ta odgovarajuća mjera trebala bi biti usmjerena na sve Unijine programe koji se provode u okviru izravnog i neizravnog upravljanja.
- (23) U skladu sa zahtjevima proporcionalnosti utvrđenima u članku 5. stavku 3. Uredbe (EU, Euratom) 2020/2092, odgovarajuća razina mjera koje treba poduzeti trebala bi se utvrditi na temelju postotka koji odražava posljedični rizik za proračun Unije.
- (24) S obzirom na ozbiljnost, učestalost i trajanje sistemskih povreda utvrđenih u javnoj nabavi, može se smatrati da je financijski rizik za dobro financijsko upravljanje proračunom Unije vrlo velik te stoga opravdava mjere s vrlo visokom razinom financijskog učinka.
- (25) U skladu s člankom 6. stavkom 6. Uredbe (EU, Euratom) 2020/2092, pri odlučivanju o odgovarajućim mjerama uzimaju se u obzir primljene informacije i sve primjedbe predmetne države članice, kao i primjerenost svih predloženih korektivnih mjera. Stoga bi u procjenu trebalo uključiti korektivne mjere koje je predložila Mađarska.
- (26) Mađarska je u svojem drugom odgovoru dostavila sedamnaest korektivnih mjera, a obveze iz tih mjera zatim dopunila dopisom koji je Komisiji dostavila 13. rujna 2022. Mađarska smatra da bi se njima otklonili svi problemi koje je Komisija navela u obavijesti („predložene korektivne mjere”). Riječ je o sljedećim korektivnim mjerama:
- (a) poboljšanje sprečavanja, otkrivanja i ispravljanja nezakonitosti i nepravilnosti povezanih s izvršavanjem sredstava Unije preko novoosnovanog tijela za zaštitu integriteta;
 - (b) radna skupina za suzbijanje korupcije;

- (c) jačanje okvira za suzbijanje korupcije;
 - (d) osiguravanje transparentnosti zaklada za upravljanje imovinom od javnog interesa pri korištenju potpore Unije;
 - (e) uvođenje posebnog postupka u slučaju posebnih kaznenih djela povezanih s izvršavanjem javnih ovlasti ili upravljanjem javnom imovinom;
 - (f) jačanje mehanizama revizije i kontrole kojima se jamči pravilno korištenje potpore EU-a;
 - (g) smanjivanje udjela postupaka nabave s jednom ponudom koji se financiraju sredstvima Unije;
 - (h) smanjivanje udjela postupaka nabave s jednom ponudom koji se financiraju iz državnog proračuna;
 - (i) izrada alata za izvješćivanje o postupcima javne nabave s jednom ponudom radi praćenja i izvješćivanja o postupcima javne nabave koji su zaključeni s jednom ponudom;
 - (j) razvoj sustava elektroničke javne nabave radi povećanja transparentnosti;
 - (k) izrada okvira za mjerenje uspješnosti radi procjene učinkovitosti provedbe i troškovne učinkovitosti postupaka javne nabave;
 - (l) donošenje akcijskog plana za povećanje razine tržišnog natjecanja u javnoj nabavi;
 - (m) organiziranje osposobljavanja za mikropoduzeća te mala i srednja poduzeća u vezi s praksama javne nabave;
 - (n) uspostava mehanizma potpore mikropoduzećima te malim i srednjim poduzećima radi nadoknade troškova sudjelovanja u postupku javne nabave;
 - (o) primjena Komisijina alata ARACHNE za utvrđivanje razine rizika;
 - (p) jačanje suradnje s OLAF-om;
 - (q) donošenje zakonodavnog akta kojim će se zajamčiti veća transparentnost javne potrošnje.
- (27) Općenito, Mađarska se obvezala poduzeti korektivne mjere koje je predložila u svojem drugom odgovoru kako bi bezuvjetno otklonila probleme navedene u obavijesti te nastaviti primjenjivati te mjere i povezano zakonodavstvo na snazi bez vremenskog ograničenja te propisno provoditi u njemu utvrđena pravila.
- (28) Međutim, budući da se problemi utvrđeni u Mađarskoj odnose na pravni okvir i u velikoj mjeri na administrativne postupke, procjena primjerenosti korektivnih mjera koje je Mađarska predložila za ostvarenje njihova cilja odnosno uklanjanja povreda i/ili rizika za financijske interese Unije ovisit će o analizi pojedinosti mjera i pravilnoj, potpunoj i djelotvornoj provedbi svih ključnih provedbenih koraka kako su navedeni u relevantnim rokovima koje je Mađarska dostavila 22. kolovoza. Mađarska u tom smislu još treba poduzeti ključne korake za mnoge predložene korektivne mjere.

- (29) Mađarska se obvezala osnovati novo tijelo za zaštitu integriteta koje će ojačati sprečavanje, otkrivanje i ispravljanje nezakonitosti i nepravilnosti povezanih s izvršavanjem sredstava Unije. Mađarska je u predloženu korektivnu mjeru uključila više elemenata koje je Komisija u ovoj fazi pozitivno ocijenila, posebno kad je riječ o sljedećem: i. svrsi i ciljevima novog tijela za zaštitu integriteta, ii. opsegu njegova mandata i (širokih) ovlasti, uključujući ovlast da javnim naručiteljima naloži suspenziju postupka javne nabave, ovlast da od administrativnih istražnih tijela zatraži provedbu istrage, ovlast da preporuči isključenje određenih gospodarskih subjekata iz Unijina financiranja; pravu da zatraži sudsko preispitivanje svih odluka tijela koje se odnose na postupke javne nabave koji uključuju potporu Unije (i koji mogu biti predmet sudskog preispitivanja) itd.; iii. pravilima o imenovanju upravnog odbora tijela za zaštitu integriteta te sudjelovanju „odbora za prihvatljivost” čiji je cilj zajamčiti potpunu neovisnost tijela za zaštitu integriteta. Osim toga, Tijelo za zaštitu integriteta oslanjat će se na činjenice utvrđene sudskim odlukama, moći će pokrenuti tužbe pred sudovima, a njegove će odluke biti podložne sudskom preispitivanju. Zbog toga se Mađarska obvezala i da će svi sudovi u Mađarskoj pred kojima se vode građanski, upravni i kazneni predmeti, uključujući one koji su relevantni za zaštitu financijskih interesa Unije, biti dužni poštovati zahtjeve neovisnosti, nepristranosti i biti zakonom utemeljeni u skladu s člankom 19. stavkom 1. Ugovora o Europskoj uniji i relevantnom pravnom stečevinom EU-a. Predložena korektivna mjera uključuje rokove za prve ključne provedbene korake, od Odluke Vlade kojom se Vladi Mađarske nalaže da do 30. rujna 2022. Nacionalnoj skupštini podnese nacrt propisa o osnivanju Tijela za zaštitu integriteta (ta odluka Vlade donesena je 5. rujna 2022.) do početka aktivnosti Tijela za zaštitu integriteta 19. studenoga 2022.
- (30) Ako se pravilno i djelotvorno provede kako je predviđeno predloženom korektivnom mjerom, uz potpunu neovisnost i stvarne ovlasti na terenu za sve postupke koji bi mogli stvarno ili potencijalno utjecati na dobro financijsko upravljanje proračunom Unije ili na financijske interese Unije, Tijelo za zaštitu integriteta moglo bi doprinijeti povećanju razina tržišnog natjecanja u postupcima javne nabave, sprečavanju ili minimiziranju rizika od sukoba interesa te općenito poboljšati sprečavanje, otkrivanje i ispravljanje prijevara, korupcije, sukoba interesa i drugih nepravilnosti u mađarskom sustavu javne nabave kojima se krši pravo Unije, u korist pouzdanijeg i učinkovitijeg korištenja financijskih sredstava Unije. Međutim, još se čekaju pojedinosti i ključni koraci te predložene korektivne mjere, osobito o ovlastima i alatima Tijela za zaštitu integriteta za djelotvornu provjeru imovinskih kartica.
- (31) Mađarska se obvezala osnovati radnu skupinu za suzbijanje korupcije koja će otkloniti dvojbe koje je izrazila Komisija, posebno kako bi se osiguralo potpuno, strukturirano i djelotvorno sudjelovanje nevladinih aktera koji se bave suzbijanjem korupcije zajedno s predstavnicima državnih tijela. Osim toga, Mađarska se obvezuje da će tijekom pripreme nacrta propisa provesti opsežna savjetovanja s nacionalnim i međunarodnim dionicima, među ostalim s Komisijom. Međutim, još se čekaju pojedinosti i ključni koraci te predložene korektivne mjere.

- (32) Predložena korektivna mjera o okviru za suzbijanje korupcije uključuje većinu elemenata koje Komisija smatra ključnima za djelotvornost mjere, kao što su donošenje strategija za suzbijanje prijevара i korupcije koje se odnose na sva tijela koja sudjeluju u izvršenju sredstava Unije i dostavljanje pregleda provedbe srednjoročne nacionalne strategije za suzbijanje korupcije za razdoblje 2020.–2022., kao i proširenje osobnog i materijalnog opsega imovinskih kartica, pravila čiji je cilj povećati transparentnost imovinskih kartica, te uvođenje administrativnih i kaznenih sankcija. Međutim, još se čekaju pojedinosti i ključni koraci te predložene korektivne mjere. Osobito, prethodno navedena baza podataka trebala bi biti javno dostupna. Osim toga, Tijelo za zaštitu integriteta trebalo bi u svim slučajevima imati ovlast za pokretanje postupka provjere imovine i na vlastitu inicijativu.
- (33) Kad je riječ o zakladama od javnog interesa, predloženom korektivnom mjerom u načelu se mogu otkloniti navedeni problemi jer će se njome omogućiti opća i bezuvjetna primjena pravila o javnoj nabavi na zaklade od javnog interesa i subjekte koje te zaklade financiraju ili kojima upravljaju (svi oni smatrat će se javnim naručiteljima za potrebe pravila o javnoj nabavi) i jer će se tom mjerom utvrditi jasna pravila o sukobu interesa za takve subjekte i njihove članove upravnog odbora. Međutim, još se čekaju pojedinosti i ključni koraci te predložene korektivne mjere.
- (34) Nadalje, Mađarska se obvezala uspostaviti novi postupak sudskog preispitivanja, koji ima mnogo pozitivnih elemenata, kao što su mogućnost da pravne osobe podnesu zahtjev za taj postupak, zajamčen povlašten položaj u postupku za osobu koja prijavi kazneno djelo, upućivanje na činjenicu da će isključiva nadležnost za odlučivanje u predmetima u novom postupku biti dodijeljena specijaliziranom sudu (tj. Središnjem okružnom sudu u Budimu), upućivanje na činjenicu da će svi sudovi i istražni suci uključeni u novi postupak poštovati članak 19. Ugovora o Europskoj uniji i relevantnu pravnu stečevinu EU-a te općenito razuman vremenski okvir za postupak. Naposljetku, Mađarska se obvezala preispitati taj postupak u razumnom roku. Predloženom korektivnom mjerom mogu se ukloniti ograničenja koja je Komisija utvrdila. Međutim, još se čekaju pojedinosti i ključni koraci te predložene korektivne mjere.
- (35) Kad je riječ o izraženim dvojabama o sposobnosti Mađarske da poboljša provjere sukoba interesa pri korištenju sredstava Unije, predloženom korektivnom mjerom o proširenoj upotrebi svih funkcija jedinstvenog alata za rudarenje podataka i utvrđivanje razine rizika koji Komisija stavlja na raspolaganje državama članicama (tj. Arachne) za sve potpore Unije, mogu se u načelu, ako se pravilno primijene, otkloniti dvojbe koje je izrazila Komisija. Osim toga, ako se pravilno i pravodobno provede, i predloženom korektivnom mjerom o jačanju mehanizama revizije i kontrole kojima se jamči pravilno korištenje potpore Unije otklonile bi se izražene dvojbe, jer će se omogućiti donošenje odredaba o jačanju pravila i postupaka za učinkovitije sprečavanje, otkrivanje i ispravljanje sukoba interesa pri korištenju sredstava Unije, uključujući djelotvoran mehanizam kontrole valjanosti izjava o sukobu interesa. Međutim, još se čekaju pojedinosti i ključni koraci tih predloženih korektivnih mjera.
- (36) Nadalje, Komisija je pozitivno ocijenila predložene korektivne mjere za otklanjanje sistemskih nepravilnosti, nedostataka i slabosti u javnoj nabavi. Međutim, neke od tih mjera u ovoj su fazi u određenim aspektima još nedovoljno detaljne, a ključni koraci još nisu poduzeti. Stoga se ne mogu smatrati dovoljno primjerenima za otklanjanje problema iznesenih u postupku na temelju Uredbe (EU, Euratom)

2020/2092. Stoga je potrebno donijeti odgovarajuće mjere u skladu s člankom 4. stavkom 1. Uredbe (EU, Euratom) 2020/2092.

- (37) Predloženom korektivnom mjerom o jačanju suradnje s OLAF-om mogu se ukloniti ograničenja koja je utvrdila Komisija jer će se imenovati nadležno nacionalno tijelo koje će OLAF-u pomoći pri provedbi provjera na licu mjesta u Mađarskoj ako gospodarski subjekt koji je predmet tih provjera odbije surađivati. Mjerom se uvodi i odvraćajuća vrsta financijske sankcije koja će se izreći ako gospodarski subjekt odbije surađivati s OLAF-om u slučaju OLAF-ovih provjera i inspekcija na terenu. Međutim, još se čekaju pojedinosti i ključni koraci te predložene korektivne mjere.
- (38) Svim predloženim korektivnim mjerama, kad se zajedno uzmu u obzir, u načelu bi se mogli otkloniti problemi sistemskih nepravilnosti, nedostataka i slabosti u javnoj nabavi, rizici od sukoba interesa te dvojbe u vezi sa „zakladama od javnog interesa”, kao i dodatni razlozi koji se odnose na istragu, kazneni progon i okvir za suzbijanje korupcije, pod uvjetom da se sve korektivne mjere pravilno i djelotvorno provedu.
- (39) Ipak, još treba utvrditi detaljna provedbena pravila za predložene korektivne mjere, osobito kako će se najvažniji elementi mjera prenijeti u stvarne pravne tekstove koji će se donijeti za provedbu korektivnih mjera. S obzirom na to da se nekoliko problema utvrđenih u Mađarskoj ne odnosi samo na promjene u pravnom okviru nego i na konkretne promjene u praksi, a za potonje treba više vremena za ostvarenje konkretnih rezultata, dok se u ovoj fazi ne provedu barem najvažniji elementi nekih korektivnih mjera, kako je navedeno u rokovima za korektivne mjere koje je Mađarska dostavila 22. kolovoza, rizik za proračun Unije i dalje je prisutan. Do stupanja na snagu ključnih zakonodavnih tekstova kojima bi se provele mnoge predložene korektivne mjere i uzimajući u obzir prethodno navedenu procjenu, kao i mogućnost da mjere neće biti pravilno provedene ili da će njihova djelotvornost u nekim pojedinostima biti oslabljena, zasad se razumno procjenjuje da je rizik za proračun Unije na razini od 65 % predmetnih programa tj. 5 postotnih bodova manje od procijenjenog rizika bez korektivnih mjera.
- (40) Budući da se, uzimajući u obzir dostavljene korektivne mjere, razina od 65 % predmetnih programa može smatrati razumnom procjenom učinka na proračun Unije ili ozbiljnih rizika za proračun Unije, suspenzija 65 % obveza u predmetnim programima proporcionalna je mjera.
- (41) [Alternativna formulacija u slučaju da predmetni programi u trenutku donošenja ove provedbene odluke nisu doneseni: Budući da predmetni programi još nisu odobreni, jedina moguća odgovarajuća mjera koja se u skladu s člankom 5. stavkom 1. točkom (b) Uredbe (EU, Euratom) 2020/2092 može donijeti jest suspenzija odobrenja jednog ili više programa. U skladu s načelom proporcionalnosti, suspenzija odobrenja jednog ili više programa trebala bi biti proporcionalna riziku za financijske interese Unije].

- (42) Kad je riječ o utvrđenim povredama u vezi sa zakladama od javnog interesa, opća iznimka od pravila o sukobu interesa i nedostatak transparentnosti mogu utjecati na sva proračunska sredstva koja te zaklade od javnog interesa i svi subjekti koje one imaju u potpunom ili djelomičnom vlasništvu mogu izvršavati ili njima upravljati. Mađarska se u svojim predloženim korektivnim mjerama obvezala otkloniti sve Komisijine dvojbe u tom smislu. S obzirom na taj učinak i do stupanja na snagu odgovarajućih mađarskih propisa, Unijin proračun najbolje se može zaštititi zabranom preuzimanja novih pravnih obveza sa svim zakladama od javnog interesa i svim subjektima koje one imaju u potpunom ili djelomičnom vlasništvu na temelju svih programa u okviru izravnog ili neizravnog upravljanja.
- (43) U skladu s člankom 5. stavkom 2. Uredbe (EU, Euratom) 2020/2092 ova Odluka ne utječe na obveze Mađarske u vezi s provedbom programa i fondova na koje se odnosi Odluka, a posebno na njezine obveze prema krajnjim primateljima ili korisnicima, među ostalim na obvezu plaćanja na temelju primjenjivih sektorskih ili financijskih pravila. Mađarska treba izvješćivati Komisiju o ispunjenju tih obveza svaka tri mjeseca od donošenja ove Odluke.
- (44) Mađarska bi trebala redovito obavještavati Komisiju o provedbi korektivnih mjera na koje se obvezala,

DONIJELO JE OVU ODLUKU:

Članak 1.

- (1) Ispunjeni su uvjeti navedeni u članku 4. stavku 1. Uredbe (EU, Euratom) 2020/2092 za donošenje odgovarajućih mjera za zaštitu proračuna Unije od povreda načelâ vladavine prava u Mađarskoj.
- (2) Korektivne mjere koje je Mađarska predložila na temelju članka 6. stavka 5. Uredbe (EU, Euratom) 2020/2092 nisu u potpunosti primjeren odgovor na nalaze navedene u obavijesti Komisije upućenoj Mađarskoj 27. travnja 2022.

Članak 2.

- (1) Suspendira se 65 % proračunskih obveza u okviru sljedećih operativnih programa kohezijske politike:
- (a) operativni program za okoliš i energetska učinkovitost plus;
 - (b) operativni program za integrirani promet plus;
 - (c) operativni program za razvoj teritorija i naselja plus.

Alternativna formulacija u slučaju da Komisija nije odobrila utvrđene programe u trenutku donošenja Provedbene odluke Vijeća

Suspendira se odobrenje sljedećih programa: operativni program za okoliš i energetska učinkovitost plus i/ili operativni program za integrirani promet plus i/ili operativni program za razvoj teritorija i naselja plus.

- (2) Ako Komisija izvršava proračun Unije u okviru izravnog ili neizravnog upravljanja na temelju članka 62. stavka 1. točaka (a) i (c) Uredbe (EU, Euratom) 2018/1046 Europskog parlamenta i Vijeća⁶¹, ne preuzimaju se pravne obveze sa zakladama od javnog interesa osnovanima na temelju mađarskog Zakona IX. iz 2021. ili sa subjektima koje takve zaklade od javnog interesa imaju u potpunom ili djelomičnom vlasništvu.

Članak 3.

Mađarska je dužna do 19. studenoga 2022. i svaka tri mjeseca nakon toga Komisiju obavijestiti o provedbi korektivnih mjera na koje se Mađarska obvezala u svojem drugom odgovoru, uključujući dodatne obveze navedene u dopisu od 13. rujna 2022.

Članak 4.

Ova je Odluka upućena Mađarskoj.

Sastavljeno u Bruxellesu

*Za Vijeće
Predsjednik*

⁶¹ Uredba (EU, Euratom) 2018/1046 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. srpnja 2018. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije, o izmjeni uredaba (EU) br. 1296/2013, (EU) br. 1301/2013, (EU) br. 1303/2013, (EU) br. 1304/2013, (EU) br. 1309/2013, (EU) br. 1316/2013, (EU) br. 223/2014, (EU) br. 283/2014 i Odluke br. 541/2014/EU te o stavljanju izvan snage Uredbe (EU, Euratom) br. 966/2012 (SL L 193, 30.7.2018., str. 1.).