

Bruxelles, 13. lipnja 2016.
(OR. en)

9217/16

ECOFIN 459
UEM 206
SOC 323
EMPL 220
COMPET 293
ENV 339
EDUC 194
RECH 186
ENER 202
JAI 450

NAPOMENA

Od:	Glavno tajništvo Vijeća
Za:	Odbor stalnih predstavnika / Vijeće
Br. dok. Kom.:	9134/16 ECOFIN 425 UEM 175 SOC 289 EMPL 185 COMPET 262 ENV 306 EDUC 162 RECH 154 ENER 167 JAI 412 - COM(2016) 337 final
Predmet:	Preporuka za PREPORUKU VIJEĆA o Nacionalnom programu reformi Mađarske za 2016. i davanje mišljenja Vijeća o Programu konvergencije Mađarske za 2016.

Za delegacije se u prilogu nalazi navedeni Nacrt preporuke Vijeća, kako su ga izmijenili i usuglasili različiti odbori Vijeća na temelju prijedloga Komisije COM(2016) 337 završna verzija.

PREPORUKA VIJEĆA

od ...

o Nacionalnom programu reformi Mađarske za 2016.

i davanje mišljenja Vijeća o Programu konvergencije Mađarske za 2016.

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

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

uzimajući u obzir Uredbu Vijeća (EZ) br. 1466/97 od 7. srpnja 1997. o jačanju nadzora stanja proračuna i nadzora i koordinacije ekonomskih politika¹, a posebno njezin članak 9. stavak 2.,

uzimajući u obzir preporuku Europske komisije,

uzimajući u obzir rezolucije Europskog parlamenta,

uzimajući u obzir zaključke Europskog vijeća,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za zapošljavanje,

uzimajući u obzir mišljenje Gospodarskog i financijskog odbora,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za socijalnu zaštitu,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za ekonomsku politiku,

¹ SL L 209, 2.8.1997., str. 1.

budući da:

- (1) Komisija je 26. studenoga 2015. donijela Godišnji pregled rasta, čime je označen početak europskog semestra 2016. za koordinaciju ekonomske politike. Prioritete Godišnjeg pregleda rasta potvrdilo je Europsko vijeće 17. i 18. ožujka 2016. Komisija je 26. studenoga 2015. na temelju Uredbe (EU) br. 1176/2011 Europskog parlamenta i Vijeća² donijela Izvješće o mehanizmu upozoravanja, u kojem je Mađarska utvrđena kao jedna od država članica za koje je potrebno provesti detaljno preispitivanje.
- (2) Izvješće za Mađarsku za 2016. objavljeno je 26. veljače 2016. U njemu je ocijenjen napredak Mađarske u provedbi preporuka za Mađarsku koje je Vijeće donijelo 14. srpnja 2015. te napredak Mađarske u pogledu ostvarivanja nacionalnih ciljeva u okviru strategije Europa 2020. Izvješće je sadržavalo i rezultate detaljnog preispitivanja u skladu s člankom 5. Uredbe (EU) br. 1176/2011. Komisija je 8. ožujka 2016. predstavila rezultate detaljnog preispitivanja. U svojoj analizi Komisija zaključuje da u Mađarskoj ne postoje makroekonomske neravnoteže. Konkretno, iako su velike potrebe povezane s produljenjem roka otplate vanjskog duga i udio loših kredita i dalje razlozi za zabrinutost, smanjeni su rizici povezani s vanjskim i unutarnjim obvezama.
- (3) Mađarska je 29. travnja 2016. dostavila svoj Nacionalni program reformi za 2016. i svoj Program konvergencije za 2016. Kako bi se u obzir uzela njihova povezanost, oba su programa istodobno ocijenjena.

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

- (4) Pri programiranju europskih strukturnih i investicijskih fondova za razdoblje 2014. – 2020. u obzir su uzete relevantne preporuke za pojedine zemlje. Kako je predviđeno u članku 23. Uredbe (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća³, ako je pri provedbi relevantnih preporuka Vijeća potrebna potpora, Komisija može zatražiti od države članice da preispita i predloži izmjene svojeg sporazuma o partnerstvu i relevantnih programa. Komisija je dostavila dodatne pojedinosti o tome kako bi iskoristila tu odredbu u smjernicama o primjeni mjera koje povezuju učinkovitost europskih strukturnih i investicijskih fondova s dobrim gospodarskim upravljanjem.
- (5) U Programu konvergencije navodi se znatan učinak iznimnog priljeva izbjeglica na proračun, a u dodatku od 6. svibnja pružaju se odgovarajući dokazi o opsegu i prirodi tih dodatnih proračunskih troškova. Prema ocjeni Komisije prihvatljivi dodatni rashodi iznosili su 0,04 % BDP-a u 2015., a trenutačno se u 2016. ne očekuju dodatni troškovi. Odredbama iz članka 5. stavka 1. i članka 6. stavka 3. Uredbe (EZ) br. 1466/97 uzimaju se u obzir ti dodatni rashodi jer je priljev izbjeglica izvanredan događaj, a njegov utjecaj na javne financije Mađarske je znatan te održivost ne bi bila ugrožena ako se dopusti odstupanje od kretanja prilagodbe prema srednjoročnom proračunskom cilju. Stoga, kako bi se u obzir uzeli ti troškovi, smanjena je potrebna prilagodba prema srednjoročnom proračunskom cilju za 2015. Završna ocjena u pogledu mogućeg dodatnog odstupanja u 2016., uključujući i prihvatljive iznose, bit će pripremljena u proljeće 2017. na temelju zabilježenih podataka koje su dostavila mađarska nadležna tijela.

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

- (6) Mađarska je trenutačno obuhvaćena preventivnim dijelom Pakta o stabilnosti i rastu i pravilom o dugu. Vlada u svojem Programu konvergencije za 2016. planira povećanje ukupnog deficita na 2,4 % BDP-a u 2017. i nakon toga postupno smanjenje na 1,2 % BDP-a do 2020. Vlada planira postupno poboljšanje strukturnog salda kako bi ostvarila svoj revidirani srednjoročni proračunski cilj – strukturni deficit od 1,5 % BDP-a do 2019. Međutim, ponovno izračunani⁴ strukturni deficit ostao bi viši od srednjoročnog proračunskog cilja. Prema Programu konvergencije očekuje se da će se udio državnog duga u BDP-u postupno smanjiti sa 75,3 % u 2015. na ispod 65 % u 2020. Makroekonomski scenarij na kojem se temelje te proračunske projekcije uglavnom je uvjerljiv do 2017., a nakon toga sve je povoljniji. Mjere potrebne za postizanje planiranog ciljanog deficita od 2017. nadalje nisu dovoljno utvrđene, osobito za razdoblje nakon 2017. Na temelju proljetne prognoze Komisije za 2016. postoji velik rizik od znatnog odstupanja od potrebne prilagodbe u 2016. te, ne bude li promjene u politikama, u 2016. i 2017. zajedno. Istodobno se predviđa da će Mađarska ispuniti zahtjeve referentnog mjerila za smanjenje duga u 2016 i 2017. Na temelju ocjene Programa konvergencije i uzimajući u obzir proljetnu prognozu Komisije za 2016., Vijeće smatra da postoji rizik od toga da Mađarska neće biti usklađena s odredbama Pakta o stabilnosti i rastu. Stoga će radi osiguranja usklađenosti za obje godine biti potrebno donijeti dodatne mjere.
- (7) Unutarnje su financijske neravnoteže smanjene, a bankovni je sustav manje osjetljiv, no izazovi i dalje postoje. Znatna je napredak ostvaren u smanjenju duga privatnog sektora, u kojem su u prošlosti uglavnom prevladavale strane valute. Kreditiranje kućanstava pokazuje znakove oporavka, ali još mora doći do preokreta u korporativnom kreditiranju. Profitabilnost bankovnog sektora počela se oporavljati, čemu pogoduje sve povoljnije gospodarsko okruženje i ublažavanje prethodnih politika u pogledu oporezivanja banaka. Međutim, banke su oprezne u pogledu kreditiranja iako su dobro kapitalizirane i s visokim stupnjem likvidnosti. Glavni izazov koji banke još moraju riješiti jest smanjenje i dalje visokog udjela loših kredita koji sprečavaju nova kreditiranja i opterećuju stvaranje profita. Rizici nepredviđenih obveza povezani sa sve većim državnim vlasništvom u bankovnom sektoru i dalje su visoki.

⁴ Strukturni saldo, prema novom izračunu Komisije, na temelju informacija u Programu konvergencije, prema usuglašenoj metodologiji.

- (8) Usprkos nedavnim znatnim poboljšanjima poreznih politika i porezne uprave oslanjanje Mađarske na sektorske poreze i dalje potencijalno sprečava ulaganja. Selektivna priroda tih poreza uzrokuje poremećaje u sektorima. Iako i dalje postoji nekoliko sektorskih poreza, namet na kreditne institucije znatno je smanjen, a progresivne su stope naknada za nadzor hrane ukinute. Porezni klin na rad za osobe s niskim primanjima i dalje je visok, posebno za osobe bez djece. To može negativno utjecati na njihovu zapošljivost, a može i ograničiti ulaganja. Poduzete su mjere smanjenja poreznog klina (uključujući smanjenje jedinstvene stope poreza za porez na osobni dohodak od jednog postotnog boda i povećanje obiteljske porezne olakšice za zaposlene osobe s dvoje djece). Međutim, mjere nisu dovoljno dobro usmjerene kako bi imale bitniji učinak za osobe s niskim primanjima. Postoji mogućnost preusmjeravanja oporezivanja s rada na područja koja manje štete rastu. Doneseno je nekoliko mjera poboljšanja usklađenosti i smanjenja troškova usklađivanja iako su troškovi porezne discipline i dalje visoki. Usprkos poboljšanjima proteklih godina Mađarska i dalje mora raditi na poboljšanju učinkovitosti ubiranja poreza. Vlada je najavila veliku institucijsku reformu koja će se pokrenuti u 2016. i koja je usmjerena na poboljšanje učinkovitosti porezne uprave.

- (9) Ograničen napredak postignut je u pogledu promicanja tržišnog natjecanja i transparentnosti u postupku javne nabave (primjerice donošenjem novog zakona o javnoj nabavi, za koji još treba ocijeniti usklađenost sa zakonodavstvom EU-a), ali nepredvidive regulatorne izmjene i administrativno opterećenje otežavaju privatno poslovanje i ulaganja. Velik broj neobjavljenih pregovaračkih postupaka i ugovora dodijeljenih na temelju samo jedne ponude pokazuje da je razina tržišnog natjecanja u javnoj nabavi i dalje niska. Vlada je u svibnju 2016. predstavila strategiju e-nabave. Potrebno je pratiti njezinu provedbu i učinak na poboljšanje učinkovitosti i transparentnosti, a opasnost od korupcije i dalje postoji. Potrebne su izmjene kako bi novi Nacionalni akcijski program za suzbijanje korupcije (NAP) za razdoblje 2015. – 2018. bio učinkovitiji u sprečavanju korupcije u javnim ustanovama i primjeni odvratajućih sankcija. Vlada nije obnovila prije preuzetu obvezu da će revidirati zakon o zviždačima iz 2013., u kojem nedostaju odredbe kojima bi se na odgovarajući način zviždači zaštitili od odmazde. Planovi u okviru NAP-a da se revidira sustav imovinskih kartica nisu dovoljno ambiciozni, a novim zakonodavnim izmjenama iz 2015. uvedena su dodatna ograničenja javnog pristupa informacijama. Vlada je poduzela mjere smanjenja administrativnog opterećenja, ali mađarski restriktivni propisi u uslužnom sektoru i nestabilno regulatorno okruženje i dalje su izvor zabrinutosti za poduzeća te stvaraju neizvjesnost za ulagače. Ograničenja u pogledu osnivanja poduzeća i operativna ograničenja u maloprodajnom sektoru znatne su prepreke ulasku na tržište i širenju. Marže u mađarskom maloprodajnom sektoru treće su po visini u Uniji i u posljednjih deset godina sve više rastu, dok je pokazatelj učinkovitosti dodjele sredstava među najnižima u Uniji.

(10) Nedavni su pomaci na tržištu rada u Mađarskoj povoljni, a nezaposlenost je pala na razinu prije krize. Otvaranje radnih mjesta u privatnom sektoru ubrzava se, ali je smanjenju nezaposlenosti doprinio i program javnih radova. Taj je program glavna aktivna politika tržišta rada u Mađarskoj. Njegov se proračunski trošak u posljednjih pet godina povećao za više od četiri puta. Međutim, čini se da se programom nedovoljno poboljšava ponovno uključivanje sudionika na otvoreno tržište rada. U prvoj polovini 2015. stopa uspješnog prelaska iz programa u redovito zaposlenje iznosila je 13,1 %, ali se oko 60 % sudionika koji su u tom razdoblju izišli iz programa vratilo u program u roku od 180 dana. To uvelike dovodi do rizika da se sudionici nađu zatvorenima u tom programu, posebno za niskokvalificirane radnike i osobe u regijama u nepovoljnom položaju. Iako je program usmjeren na dugotrajno nezaposlene, niskokvalificirane i nezaposlene koji žive u regijama u nepovoljnom položaju, 47 % sudionika u 2015. imalo je srednje ili visoko obrazovanje. Omjer nezaposlenih osoba koje sudjeluju u javnim radovima znatan je i u regijama s uspješnim tržištima rada. Čini se da će zbog nedavne reforme javne službe za zapošljavanje program postati manje učinkovit. Administrativna složenost mehanizama upravljanja – nadležnost za javnu službu za zapošljavanje trenutačno dijele četiri ministarstva, mogla bi znatno ugroziti učinkovito upravljanje i povećanu usmjerenost na rezultate. Najdulje razdoblje primanja naknada za nezaposlenost iznosi tri mjeseca, najkraće je u Uniji i znatno je kraće od razdoblja koje je u prosjeku potrebno za pronalaženje posla. Pokazatelji siromaštva popravljaju se, ali su i dalje visoki, posebno među najugroženijim skupinama, a to su Romi i djeca. Pokrivenost odgovarajućom socijalnom pomoći i dalje treba rješavati, a posljednjim bi se reformama još više mogli ograničiti uvjeti pristupa brojnim naknadama.

- (11) Prosječna uspješnost mađarskih učenika u osnovnim vještinama u okviru OECD-ova Programa za međunarodnu procjenu učenika (PISA) iz 2012. ispod je prosjeka EU-a, a udio učenika s lošim rezultatima povećao se u razdoblju od 2009. do 2012. Utjecaj društveno-gospodarske pozadine i položaja škole na rezultate obrazovanja među najvećima je u Uniji. Selektivnost obrazovnog sustava povećava razlike u uspješnosti učenika u različitim vrstama škola i te se razlike s vremenom povećavaju. Nedostatak jednakog pristupa kvalitetnom redovitom obrazovanju posebno je izražen među romskim stanovništvom. Uz iznimku predškolskog obrazovanja koje se posljednjih godina znatno poboljšalo, razlike u stopama završetka obrazovanja između romskog i neromskog stanovništva i dalje su velike na svim ostalim razinama obrazovanja, odnosno u osnovnom, srednjem i visokom obrazovanju. Rano napuštanje školovanja i dalje je učestalo među Romima. Mađarska je uvela niz mjera kojima želi učinkovitije suzbiti postizanje loših rezultata. Međutim, važni podaci o provedbi tih mjera nisu dostupni, što otežava procjenu njihova mogućeg učinka. Još nije razvijen sustavan pristup promicanju uključivog redovitog obrazovanja. Najavljeni provedbeni plan strategije ranog napuštanja školovanja još nije objavljen. Prijelaz između različitih oblika i stupnjeva obrazovanja i dalje je otežan, a provedba nedavnih reformi strukovnog obrazovanja trebala bi se usmjeriti na olakšavanje prijelazâ.
- (12) Komisija je u okviru europskog semestra provela sveobuhvatnu analizu mađarske ekonomske politike te ju je objavila u Izvješću za Mađarsku za 2016. Ocijenila je i Program konvergencije i Nacionalni program reformi te mjere poduzete kao odgovor na preporuke upućene Mađarskoj u proteklim godinama. Komisija je u obzir uzela ne samo njihovu važnost za održivu fiskalnu i socioekonomsku politiku u Mađarskoj nego i njihovo poštovanje pravila i smjernica EU-a, a s obzirom na potrebu jačanja ukupnog gospodarskog upravljanja EU-om pružanjem doprinosa budućim nacionalnim odlukama s razine EU-a. Preporuke u okviru europskog semestra navedene su u preporukama od 1. do 3. u nastavku.
- (13) Uzimajući u obzir tu ocjenu, Vijeće je ispitalo Program konvergencije, a njegovo je mišljenje⁵ posebno navedeno u preporuci 1. u nastavku.

⁵ U skladu s člankom 9. stavkom 2. Uredbe (EZ) br. 1466/97.

PREPORUČUJE Mađarskoj da u 2016. i 2017. poduzme mjere kojima je cilj:

1. Zbog velikog rizika od znatnog odstupanja ostvariti godišnju fiskalnu prilagodbu od 0,3 % BDP-a prema srednjoročnom proračunskom cilju u 2016. i 0,6 % BDP-a u 2017., poduzimanjem potrebnih strukturnih mjera, osim ako se srednjoročni proračunski cilj ostvari uz niži napor.
2. Dalje smanjivati sektorske poreze i porezni klin za osobe s niskim primanjima. Pojačati transparentnost i tržišno natjecanje u postupku javne nabave s pomoću e-nabave, češćom objavom poziva na nadmetanje i dodatnim poboljšanjem okvira za borbu protiv korupcije. Poboljšati regulatorno okružje u uslužnom i maloprodajnom sektoru ublažavanjem restriktivnih propisa i osiguravanjem predvidivosti.
3. Olakšati prelazak iz programa javnih radova na primarno tržište rada i pojačati ostale aktivne politike tržišta rada. Poboljšati pokrivenost odgovarajućom socijalnom pomoći i naknadama za nezaposlenost. Poduzeti mjere radi poboljšanja rezultata obrazovanja i povećati sudjelovanje ugroženih skupina u uključivom redovitom obrazovanju, prije svega Roma.

Sastavljeno u Bruxellesu

*Za Vijeće
Predsjednik*
