

Bruxelles, 12. lipnja 2017.
(OR. en)

9297/17

ECOFIN 402
UEM 151
SOC 382
EMPL 296
COMPET 399
ENV 498
EDUC 226
RECH 182
ENER 221
JAI 480

NAPOMENA

Od:	Glavno tajništvo Vijeća
Za:	Odbor stalnih predstavnika / Vijeće
Br. dok. Kom.:	ST 9241/17 ECOFIN 373 UEM 122 SOC 351 EMPL 266 COMPET 368 ENV 468 EDUC 196 RECH 152 ENER 192 JAI 443 - COM(2017) 516 final
Predmet:	Preporuka za PREPORUKU VIJEĆA o Nacionalnom programu reformi Mađarske za 2017. i davanje mišljenja Vijeća o Programu konvergencije Mađarske za 2017.

Za delegacije se u prilogu nalazi navedeni nacrt preporuke Vijeća, kako su ga izmijenili i usuglasili različiti odbori Vijeća na temelju prijedloga Komisije COM(2017) 516 final.

PREPORUKA VIJEĆA

od ...

o Nacionalnom programu reformi Mađarske za 2017.

i davanje mišljenja Vijeća o Programu konvergencije Mađarske za 2017.

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 16. studenoga 2016. donijela Godišnji pregled rasta, čime je označen početak europskog semestra 2017. za koordinaciju ekonomske politike. Prioritete Godišnjeg pregleda rasta potvrdilo je Europsko vijeće 9. i 10. ožujka 2017. Komisija je 16. studenoga 2016. na temelju Uredbe (EU) br. 1176/2011 Europskog parlamenta i Vijeća² donijela Izvješće o mehanizmu upozoravanja, u kojem Mađarska nije utvrđena kao jedna od država članica za koje je potrebno provesti detaljno preispitivanje.
- (2) Izvješće za Mađarsku za 2017. objavljeno je 22. veljače 2017. U njemu je ocijenjen napredak Mađarske u rješavanju preporuka za tu zemlju koje je Vijeće donijelo 12. srpnja 2016., mjere poduzete kao odgovor na preporuke za tu zemlju donesene prethodnih godina te napredak Mađarske u pogledu ostvarivanja nacionalnih ciljeva u okviru strategije Europa 2020.
- (3) Mađarska je 2. svibnja 2017. dostavila svoj Nacionalni program reformi za 2017. i svoj Program konvergencije za 2017. 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 (ESI fondovi) 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 kojima se učinkovitost ESI fondova povezuje s dobrim gospodarskim upravljanjem.
- (5) Na Mađarsku se trenutačno primjenjuje preventivni dio Pakta o stabilnosti i rastu te pravilo o dugu. Vlada u svojem Programu konvergencije za 2017. planira smanjenje ukupnog deficita sa 1,8 % u 2016. na 2,4 % u 2017. i 2018. te nakon toga postupno poboljšanje na 1,2 % BDP-a do 2021. Planirano je da se do 2020. ostvari srednjoročni proračunski cilj, tj. strukturni deficit od 1,7 % BDP-a do 2016. i revidiran na 1,5 % BDP-a od 2017. Međutim, na temelju ponovno izračunanog⁴ strukturnog salda srednjoročni proračunski cilj neće se ostvariti tijekom trajanja programa. Prema Programu konvergencije očekuje se da će se udio duga opće države u BDP-u postupno smanjiti na gotovo 61 % do kraja 2021. Makroekonomski je scenarij na kojem se temelje te proračunske projekcije povoljan, čime se dovodi u opasnost provedba ciljeva u pogledu deficita.

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.

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

- (6) U Programu konvergencije za 2017. upućuje se na znatan učinak iznimnog priljeva izbjeglica i mjera sigurnosti na proračun u 2016. i 2017. i pružaju se odgovarajući dokazi o opsegu i prirodi tih dodatnih proračunskih troškova. U skladu s podacima Komisije prihvatljivi dodatni rashodi 2015. za izniman priljev izbjeglica iznosili su 0,04 % BDP-a, a u pogledu priljeva izbjeglica u 2016. nema prihvatljivih dodatnih rashoda. Prihvatljivi dodatni rashodi za sigurnosne mjere iznosili su u 2016. 0,04 % BDP-a. U 2017. ne očekuje se dodatni porast rashoda zbog iznimnog priljeva izbjeglica, dok se dodatni utjecaj sigurnosnih mjera na proračun trenutačno procjenjuje na 0,14 % BDP-a. Odredbama iz članka 5. stavka 1. i članka 6. stavka 3. Uredbe (EZ) br. 1466/97 uzimaju se u obzir ti dodatni rashodi jer su priljev izbjeglica te ozbiljnost terorističke prijetnje neuobičajeni događaji, njihov je utjecaj na javne financije Mađarske znatan, a održivost ne bi bila ugrožena ako se dopusti privremeno odstupanje od kretanja prilagodbe prema ostvarenju srednjoročnog proračunskog cilja. Stoga, kako bi se u obzir uzeli dodatni troškovi povezani s mjerama sigurnosti, smanjen je zahtjev u pogledu prilagodbe prema ostvarenju srednjoročnog proračunskog cilja za 2016. U pogledu 2017. konačna će se ocjena, uključujući prihvatljive iznose, izraditi u proljeće 2018. na temelju zabilježenih podataka koje su dostavila mađarska nadležna tijela.
- (7) Vijeće je 12. srpnja 2016. preporučilo Mađarskoj da ostvari godišnju fiskalnu prilagodbu od 0,6 % BDP-a prema ostvarenju srednjoročnog proračunskog cilja 2017. Na temelju Komisijine proljetne prognoze 2017. postoji rizik znatnog odstupanja od tog zahtjeva u 2017.

- (8) S obzirom na njezinu fiskalnu situaciju i osobito razinu njezina duga, očekuje se da se Mađarska 2018. ostvari dodatnu prilagodbu prema ostvarenju svojeg srednjoročnog proračunskog cilja, a to je strukturni deficit od 1,5 % BDP-a. Prema zajednički dogovorenoj matrici prilagodbe u okviru Pakta o stabilnosti i rastu ta bi prilagodba trebala dovesti do nominalne stope rasta neto primarnih državnih rashoda⁵ koja 2018. ne premašuje 2,8 %. To bi odgovaralo strukturnoj prilagodbi od 1,0 % BDP-a. Ne bude li promjene u politikama, postojat će rizik od znatnog odstupanja od tog zahtjeva u 2018. Istovremeno se predviđa da će Mađarska poštovati pravilo o dugu u 2017. i 2018. Općenito, Vijeće smatra da će od 2017. nadalje biti potrebne dodatne mjere kako bi se ispunile odredbe Pakta o stabilnosti i rastu. Kako je predviđeno Uredbom (EZ) br. 1466/97, ocjenom proračunskih planova i rezultata trebao bi se uzeti u obzir proračunski saldo države članice s obzirom na cikličke uvjete. Kako se podsjeća u Komunikaciji Komisije uz ove preporuke za Mađarsku, u ocjeni proračunskih rezultata za 2018. morat će se uzeti u obzir da je cilj postići smjer fiskalne politike kojim se doprinosi i jačanju oporavka koji je u tijeku i osiguravanju održivosti javnih financija Mađarske. U tom kontekstu Vijeće prima na znanje da Komisija namjerava izvršiti cjelovitu ocjenu u skladu s Uredbom (EZ) br. 1466/97, posebno s obzirom na cikličku situaciju u Mađarskoj.
- (9) Konkurentnost i potencijalni rast Mađarske otežani su zbog slabih privatnih ulaganja i niske produktivnosti. Čimbenici koji negativno utječu na poslovno okruženje i korporativna ulaganja posebno su povezani s nedostacima u institucionalnoj uspješnosti i upravljanju. Česte promjene regulatornog i poreznog okruženja među najvećim su preprekama poslovanju u Mađarskoj, a sudjelovanje dionika i donošenje politika temeljeno na dokazima nisu dostatni. Regulatorne prepreke uslugama ograničavaju dinamiku tržišta i koče ulaganja. Restriktivnim propisima, među ostalim i u maloprodaji, ograničava se tržišno natjecanje u uslužnom sektoru i opterećuje se poslovno okruženje.

⁵ Neto državni rashodi sastoje se od ukupnih državnih rashoda bez rashoda za kamate, rashoda za programe Unije koji su u cijelosti usklađeni s prihodima iz fondova Unije i nediskrecijskih promjena u rashodima za naknade za nezaposlenost. Nacionalno financirane bruto investicije u fiksni kapital izgladuju se za četverogodišnje razdoblje. Uračunane su diskrecijske mjere na prihodovnoj strani ili povećanja prihoda propisana zakonom, dok su jednokratne mjere na prihodovnoj i rashodovnoj strani netirane.

- (10) Ukupni udio poreza u BDP-u Mađarske i dalje je znatno iznad razine usporedivih zemalja regije, a izazovi u poreznom sustavu i dalje su prisutni. Vlada je u 2017. smanjila doprinose za socijalno osiguranje za 5 postotnih bodova, a za 2018. planirano je dodatno smanjenje od 2 postotna boda. Tom se mjerom znatno smanjio porezni klin za osobe s niskim dohotkom, ali je on i dalje visok. To se posebno odnosi na osobe s niskim dohotkom bez djece jer je za njih i dalje među najvišima u Uniji. Porezni sustav i dalje je složen. Usprkos silaznom trendu od 2013. sektorskim se porezima, od kojih neki izraženo narušavaju tržišno natjecanje, i dalje opterećuje porezni sustav i oslabljuje povjerenje ulagača. Složenost i nesigurnost poreznog sustava, što je povezano s visokim troškovima porezne discipline i administrativnim opterećenjem, i dalje ugrožavaju povjerenje ulagača u Mađarskoj.
- (11) Zbog slabe institucionalne uspješnosti opterećuje se poslovno okruženje i smanjuje potencijal gospodarskog rasta. Konkretno, usprkos nedavnim poboljšanjima i izmjenama Zakona o javnoj nabavi napredak u povećanju transparentnosti i konkurentnosti javne nabave i dalje je ograničen. Aktualna strategija e-nabave dobra je osnova za povećanje transparentnosti, ali njezina provedba i utjecaj na učinkovitost i transparentnost moraju se pratiti. Rizik od korupcije i dalje je visok te negativno utječe na poslovno okruženje, a u mjerama koje su poduzete u tom pogledu postoje znatni nedostaci. Mađarska kasni i u provedbi svoje strategije e-nabave. Time se usporava pravodobno uvođenje e-nabave u Mađarskoj, koja je ključna za jačanje transparentnosti i povećanje konkurentnosti.

- (12) Stanje u mađarskom uslužnom sektoru, uključujući maloprodaju, i dalje je posebno teško. Vlada je tijekom prošle godine nastavila intervenirati na tržištima koja su prethodno bila otvorena za tržišno natjecanje te je donijela strože zahtjeve za usluge putničkog prometa koje obavljaju neovisni otpremni centri. Vlada nije poduzela veće mjere za ublažavanje regulatornog okruženja u uslužnom sektoru, posebno u području maloprodaje, javnih usluga povezanih s upravljanjem otpadom, izdavanja i distribucije udžbenika te sustava mobilnog plaćanja. U maloprodajnom sektoru nedostaju jasne smjernice za odobravanje otvaranja novih trgovina većih od 400 m². Time se u tom sektoru povećava nedostatak transparentnosti i predvidivosti. Zbog stalnih regulatornih prepreka u području usluga, među ostalim i u maloprodaji, ograničava se dinamika tržišta i ugrožavaju ulaganja te se istodobno stvara i nesigurnost za ulagače, osobito za one iz inozemstva.
- (13) Za srednjoročno poticanje konkurentnosti i potencijalni rast u Mađarskoj ključne će biti strukturne reforme radi promicanja ulaganja u ljudski kapital, posebno u obrazovanje i zdravstvenu skrb, te nastavak poboljšanja funkcioniranja tržišta rada. Važno će biti i jačanje socijalne pravednosti kako bi se ostvario uključiviji rast.

- (14) Rezultati pružanja osnovnih vještina i dalje su slabi u usporedbi s međunarodnim standardima. Prema istraživanju OECD-ova Programa za međunarodnu procjenu učenika (PISA) iz 2015. rezultati obrazovnih sustava znatno se pogoršavaju, a utjecaj socioekonomskog položaja učenika na rezultate obrazovanja među najvećima je u Uniji. Na rezultate obrazovanja uvelike utječe i vrsta škole. Smanjenje broja nastavnih sati prirodnih predmeta u strukovnim gimnazijama od 2016. vjerojatno će povećati zaostatak Mađarske u prirodnim znanostima. Stopa prijevremenog prekida školovanja stagnira u posljednjih 5 godina, a i dalje je posebno izražena među Romima. Raspodjela učenika u nepovoljnom položaju nije ravnomjerna među školama, a romska djeca sve više pohađaju škole i razrede s romskom većinom. Uvedene su mjere poticanja izobrazbe nastavnika, ranog obrazovanja i školskog uspjeha te suzbijanja prijevremenog prekida školovanja među Romima. Iako su koraci za rješavanje problema segregacije poduzeti, oni su nisu dovoljno ni opsežni ni sustavni za suočavanje s tim izazovom. Sve veća potražnja za visokokvalificiranom radnom snagom nije popraćena dovoljno velikim brojem kandidata za visoko obrazovanje i odgovarajućim stopama završetka obrazovanja. Izmjenama Zakona o visokom obrazovanju donesenima 2017. moglo bi se uzrokovati dodatno pogoršanje stanja.
- (15) Posljednjih se godina tržište rada pozitivno razvija, a stopa nezaposlenosti vraća se na razinu prije krize. Zaposlenost je dosegla povijesno visoku razinu zahvaljujući otvaranju radnih mjesta u privatnom sektoru i programu javnih radova, koji je u Mađarskoj i dalje najjača aktivna politika tržišta rada s više od 200 000 sudionika. Posljednjih je godina donesen niz mjera za olakšavanje prelaska iz programa na primarno tržište rada. Međutim, program još nije dovoljno usmjeren, a njegova učinkovitost u reintegraciji sudionika na otvoreno tržište rada i dalje je ograničena. Istovremeno je u određenim sektorima zabilježen sve veći nedostatak radne snage. Jačaju se druge aktivne politike tržišta rada, dijelom uz potporu iz fondova Unije, no potrebno je uložiti daljnje napore kako bi se olakšao učinkovit prelazak na primarno tržište rada. Sustav profiliranja za nezaposlene operativan je, ali još ne i potpuno učinkovit. Rodni jaz u zaposlenosti posljednjih se godina povećao, a utjecaj roditeljstva na zaposlenost žena među najvećima je u Uniji. Na sudjelovanje na tržištu rada utječu relativno slabi ishodi zdravstvene zaštite i nejednak pristup zdravstvenoj skrbi. Sudjelovanje socijalnih partnera u donošenju politika ograničeno je.

- (16) Neki pokazatelji siromaštva vratili su se na razine prije krize, ali su i dalje iznad prosjeka Unije. Siromaštvo među djecom i Romima vrlo je visoko, ali je u padu. Velik broj zaposlenih Roma radi u okviru programa javnih radova. Njihova učinkovita integracija na otvoreno tržište rada zasad je ograničena.
- (17) Prikladnost i opseg socijalne pomoći te naknade za nezaposlenost ograničeni su. Trajanje naknada za nezaposlenost od 3 mjeseca i dalje je najkraće u Uniji, i kraće od prosječnog vremena koje je potrebno za pronalaženje zaposlenja. U okviru reforme socijalne pomoći 2015. pojednostavnjen je sustav naknada, ali se čini da njome nije zajamčen jedinstven i primjeren životni standard za osobe kojima je potrebna pomoć. Kada je riječ o naknadama kojima upravljaju općine, u pogledu kriterija prihvatljivosti i razine prava postoji velika diskrecija, čime se za korisnike stvara nesigurnost. Naknada za minimalni dohodak i dalje je zamrznuta na niskoj razini, ali mađarska nadležna tijela planiraju idućih godina postupno povisiti razinu ciljanih novčanih naknada. Već su u 2017. tri takve naknade blago povećane. Dodatnim ciljanim mjerama pomoglo bi se ublažavanju materijalne neimaštine skupina u nepovoljnom položaju, posebno djece i Roma.
- (18) Komisija je u okviru europskog semestra 2017. provela sveobuhvatnu analizu ekonomske politike Mađarske i objavila je u izvješću za tu zemlju za 2017. Ocijenila je i Program konvergencije za 2017. i Nacionalni program reformi za 2017. te mjere poduzete kao odgovor na preporuke upućene Mađarskoj u proteklom godinama. Komisija je u obzir uzela ne samo njihovu važnost za održivu fiskalnu i socijalno-ekonomsku politiku u Mađarskoj, nego i njihovo poštovanje pravila i smjernica Unije, a s obzirom na potrebu jačanja ukupnoga gospodarskog upravljanja Unijom pružanjem doprinosa budućim nacionalnim odlukama s razine Unije.
- (19) Uzimajući u obzir tu ocjenu Vijeće je ispitalo Program konvergencije za 2017., a njegovo je mišljenje⁶ posebno navedeno u preporuci 1. u nastavku,

⁶ U skladu s člankom 9. stavkom 2. Uredbe (EZ) br. 1466/97.

PREPORUČUJE da Mađarska 2017. i 2018. poduzme djelovanja kojima je cilj:

1. U 2018. nastaviti s ulaganjem znatnog fiskalnog napora, u skladu sa zahtjevima preventivnog dijela Pakta o stabilnosti i rastu, uzimajući u obzir potrebu za jačanjem oporavka koji je u tijeku i osiguravanjem održivosti javnih financija Mađarske.
2. Dovršiti smanjenje poreznog klina za osobe s niskim dohotkom i pojednostavniti strukturu poreza, posebno smanjenjem sektorskih poreza kojima se najviše narušava tržišno natjecanje. Pojačati transparentnost i tržišno natjecanje u postupku javne nabave provođenjem sveobuhvatnog i učinkovitog sustava e-nabave te pojačati okvir za borbu protiv korupcije. Pojačati regulatornu predvidivost, transparentnost i tržišno natjecanje, posebno u uslužnom sektoru, i to u maloprodaji.
3. Bolje usmjeriti program javnih radova na osobe koje su najudaljenije od tržišta rada i omogućiti učinkovitu potporu tražiteljima zaposlenja kako bi se olakšao prelazak na tržište rada, među ostalim jačanjem aktivnih politika tržišta rada. Poduzeti mjere poboljšanja rezultata obrazovanja i povećati sudjelovanje skupina u nepovoljnom položaju, posebice Roma, u uključivom redovnom obrazovanju. Poboljšati prikladnost i opseg socijalne pomoći te trajanje naknada za nezaposlenost.

Sastavljeno u Bruxellesu

Za Vijeće
Predsjednik
