EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 13.5.2015.
COM(2015) 266 final

Preporuka za

PREPORUKU VIJEĆA

o Nacionalnom programu reformi Mađarske za 2015.

i dostavljanju mišljenja Vijeća o Programu konvergencije Mađarske za 2015.

Preporuka za

PREPORUKU VIJEĆA

o Nacionalnom programu reformi Mađarske za 2015.

i dostavljanju mišljenja Vijeća o Programu konvergencije Mađarske za 2015.

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

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

uzimajući u obzir Uredbu Vijeća (EZ) br. 1466/97 od 7. srpnja 1997. o jačanju nadzora stanja proračuna i nadzora i koordinacije ekonomskih politika[1], a posebno njezin članak 9. stavak 2.,

uzimajući u obzir Uredbu (EU) br. 1176/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. studenoga 2011. o sprečavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža[2], a posebno njezin članak 6. stavak 1.,

uzimajući u obzir preporuku Europske komisije[3],

uzimajući u obzir rezolucije Europskog parlamenta[4],

uzimajući u obzir zaključke Europskog vijeća,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za zapošljavanje,

uzimajući u obzir mišljenje Gospodarskog i financijskog odbora,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za socijalnu zaštitu,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za ekonomsku politiku,

budući da:

(1) Europsko vijeće prihvatilo je 26. ožujka 2010. prijedlog Komisije o pokretanju nove strategije za rast i radna mjesta Europa 2020. temeljene na pojačanom usklađivanju ekonomskih politika. Strategija je usredotočena na ključna područja u kojima je potrebno jačati europski potencijal za održivi rast i konkurentnost.

(2) Vijeće je 13. srpnja 2010. na temelju prijedloga Komisije donijelo preporuku o općim smjernicama za ekonomske politike država članica i Unije (2010. – 2014.), a 21. listopada 2010. donijelo je odluku o smjernicama za politike zapošljavanja država članica. One zajedno čine „integrirane smjernice”, a države članice bile su

[1] SL L 209, 2.8.1997., str. 1.
[2] SL L 306, 23.11.2011., str. 25.
[3] COM(2015) 266
[4] P8_TA(2015)0067, P8_TA(2015)0068, P8_TA(2015)0069.

pozvane uzeti ih u obzir u okviru svojih nacionalnih ekonomskih politika i politika zapošljavanja.

(3) Vijeće je 8. srpnja 2014. donijelo preporuku o Nacionalnom programu reformi Mađarske za 2014. i dostavilo mišljenje o ažuriranom Programu konvergencije Mađarske za 2014.

(4) Komisija je 28. studenoga 2014. donijela Godišnji pregled rasta[5], čime je označen početak europskog semestra 2015. za koordinaciju ekonomske politike. Istog je dana Komisija na temelju Uredbe (EU) br. 1176/2011 donijela Izvješće o mehanizmu upozoravanja[6], u kojem Mađarsku smatra jednom od država članica za koje je potrebno provesti detaljno preispitivanje.

(5) Europsko vijeće je 18. prosinca 2014. podržalo prioritete za poticanje ulaganja, ubrzanje strukturnih reformi i provedbu odgovorne fiskalne konsolidacije koja pogoduje rastu.

(6) Komisija je 26. veljače objavila izvješće za Mađarsku za 2015.[7] Njime je ocijenjen napredak Mađarske u vezi s preporukama donesenima 8. srpnja 2014. Izvješće za Mađarsku sadržava i rezultate detaljnog preispitivanja u skladu s člankom 5. Uredbe (EU) br. 1176/2011. U analizi Komisija zaključuje da u Mađarskoj postoje makroekonomske neravnoteže koje zahtijevaju odlučno političko djelovanje i praćenje. Potrebno je obratiti posebnu pozornost na rizike koji proizlaze iz neto međunarodne pozicije (koja je usprkos određenom napretku u uravnoteživanju inozemnih računa i dalje izrazito negativna), visoku razinu javnog duga, znatno regulatorno opterećenje financijskog sektora te visoku razinu loših kredita, što otežava razduživanje.

(7) Mađarska je 30. travnja 2015. dostavila svoj Nacionalni program reformi za 2015. te Program konvergencije za 2015. Kako bi se u obzir uzela njihova povezanost, oba su programa istodobno ocijenjena.

(8) Na Mađarsku se trenutačno primjenjuje preventivni dio Pakta o stabilnosti i rastu te prijelazno pravilo o dugu za razdoblje 2013. – 2015. U Planu konvergencije za 2015. vlada namjerava postupno smanjiti ukupni deficit na 2,4 % BDP-a u 2015., zatim na 1,6 % u 2018. te u 2017. ostvariti srednjoročni cilj – strukturni deficit od 1,7 % BDP-a. U skladu s Planom konvergencije vlada planira postupno smanjiti udio duga u BDP-u na 74,9 % u 2015. odnosno na 68,9 % u 2018. Makroekonomski scenarij na kojem se ta proračunska predviđanja temelje uglavnom je uvjerljiv do 2016., a zatim postaje povoljan. Mjere za postizanje planiranog ciljnog deficita od 2016. nadalje nisu dostatno utvrđene, a posebno za razdoblje nakon 2016. Na temelju Komisijine proljetne prognoze 2015. strukturni saldo i rast neto rashoda upućuju na rizik znatnog odstupanja od zahtijevanog kretanja prema ostvarenju srednjoročnog cilja u 2015. i 2016 Zbog toga će u 2015. i 2016. trebati donijeti nove mjere. Istovremeno se predviđa da će Mađarska u 2015. ispuniti zahtjeve prijelaznog pravila o dugu, te referentnog mjerila za smanjenje duga nakon završetka prijelaznog razdoblja u 2016. Na temelju ocjene Programa konvergencije i uzimajući u obzir Komisijinu proljetnu prognozu 2015., Vijeća smatra da postoji rizik da Mađarska neće ispuniti odredbe Pakta o stabilnosti i rastu. Mađarski sustav fiskalnog upravljanja poboljšao bi se

[5] COM(2014) 902
[6] COM(2014) 904 završna verzija
[7] SWD(2015) 36 završna verzija

strogom primjenom već donesenog srednjoročnog proračunskog okvira i snažnijim analitičkim doprinosom Fiskalnog vijeća.

(9) Najveći izazovi bankarskog sektora prisutni su tijekom posljednjih 12 mjeseci, a posebno oni povezani s ponovnom uspostavom kreditiranja po tržišnim uvjetima poboljšanim mogućnostima prikupljanja kapitala i boljim čišćenjem portfelja. Od sredine 2013. bankovno kreditiranje uglavnom se temeljilo na programima subvencija, uključujući oko 40 % kreditiranja malih i srednjih poduzeća. Kombinacija znatnog poreznog i regulatornog opterećenja i visok udio problematičnih kredita ne potiče banke u dovoljnoj mjeri da pojačaju svoju uobičajenu djelatnost kreditiranja bez subvencija. Vanjska izloženost Mađarske i s tim povezani rizici financijske stabilnosti znatno su se smanjili zbog nedavne konverzije hipotekarnih kredita izraženih u stranoj valuti u lokalnu valutu. Istovremeno je zaduženost kućanstava u stranoj valuti i dalje glavni uzrok visokog udjela loših kredita. Većina dosad donesenih programa olakšica korisnicima kredita u stranoj valuti nije bila usmjerena na dužnike u teškoćama, osim programa nacionalne agencije za upravljanje imovinom u sektoru kućanstava, a malo je vjerojatno da će se njima moći riješiti problemi loših kredita. Prepreke učinkovitom čišćenju portfelja među ostalim su i neprovođenje deložacija i neučinkovitost postupaka sudskog i izvansudskog rješavanja sporova. Nedavno sklopljenim sporazumom s Europskom bankom za obnovu i razvoj vlada je preuzela brojne obveze u pogledu rješavanja problema financijskog sektora, među ostalim i postupno smanjivanje poreza na banke i poštovanje načela prethodnog savjetovanja. Strogom provedbom tih mjera omogućila bi se ponovna uspostava zdravog i predvidivog okvira financijske politike. Mađarska je tijekom prošle godine više puta povećala izravno vlasništvo u bankarskom sektoru. Državna intervencija u bankarskom sektoru, koja se provodi povećanjem izravnog vlasništva, može dovesti do znatnih fiskalnih rizika, čak i kada je samo privremene prirode.

(10) Nedavne promjene u području oporezivanja (uvođenje novih poreza i povećanje postojećih poreza) ponovno su potakle trend povećanja poreznog opterećenja poduzeća u određenim sektorima. Nepredvidivost i selektivnost tih promjena otežavaju ulaganja u okviru sektora. Iako su donesene brojne nove mjere, porezno opterećenje nekih skupina osoba s niskim primanjima i dalje su među najvišima u EU-u, a posebno su pogođeni samci. Čini se da postoji prostor za dodatno preusmjeravanje poreznog opterećenja na prihode koji pogoduju rastu. Brojnim mjerama uvedenima tijekom prošle godine jačaju se sustavi za suzbijanje porezne utaje. Nakon uspješnog dovršetka programa povezivanja registarskih blagajni maloprodajnih mjesta s internetskim sustavom tijekom 2015. planira se proširenje programa na tržišne usluge. Snižen je najniži prag za obveznu prijavu PDV-a po stavkama. U 2015. uveden je sustav elektroničke provjere cestovnog tereta, a glavna mu je namjena suzbijanje kružne prijevare s PDV-om. Međutim, i dalje postoje znatne mogućnosti poboljšanja administrativne učinkovitosti pri prikupljanju poreza i smanjivanja troškova porezne discipline, posebno za mala i srednja poduzeća.

(11) Sveukupno se mađarsko tržište rada u 2014. poboljšalo, a zbog gospodarskog oporavka povećalo se i zapošljavanje u privatnom sektoru. Program javnih radova, koji je 2011. znatno proširen, i dalje se suočava sa znatnim izazovima. Čini se da je program neučinkovita i nedjelotvorna aktivna politika tržišta rada koja bi mogla narušiti pravilno funkcioniranje tržišta rada. Da se jednaka sredstva potroše na drugačiji način, mađarskom bi gospodarstvu mogla donijeti veću korist. Proračunski trošak programa učetverostručio se tijekom četiri prošle godine te iznosi 0,8 % BDP-

a, a očekuje se da će se zatim do 2018. udvostručiti, te se sredstva neće moći upotrijebiti za nužna poboljšanja u području osposobljavanja i usluga potrebnih za lakše sudjelovanje na otvorenom tržištu rada. Postoji rizik da se javnim radovima te veličine stvori snažan učinak ovisnosti i trajno zamijeni sustav socijalnih naknada za niskokvalificirane radnike. Taj program nije primjereno usklađen s drugim aktivnim politikama tržišta rada i njime se dovoljno ne promiče ponovno uključivanje sudionika na otvoreno tržište rada. Stopa uspješnog napuštanja programa javnih radova iznosila je u prvoj polovini 2014. samo 13,8 %, što upućuje na to da javnim radovima ne ostvaruje dovoljna potpora ponovnom uključivanju sudionika na otvoreno tržište rada. Iako je program namijenjen dugotrajno nezaposlenim i niskokvalificiranim osobama, u 2013. je 47 % sudionika imalo srednje ili visoko obrazovanje. Razdoblje prihvatljivosti za naknade za nezaposlenost (tri mjeseca) nije se povećalo, stoga nije usklađeno s prosječnim vremenom (više od godine) koje je tražiteljima zaposlenja potrebno da posao pronađu. Provedeni su brojni programi namijenjeni boljem uključivanju Roma na tržište rada te je uspostavljen sustav praćenja. Međutim, i dalje nedostaju pojednostavnjene, usklađene politike kojima bi se osjetno smanjilo siromaštvo. Pokazatelji siromaštva, premda upućuju na umjereno poboljšanje, i dalje pokazuju da je razina siromaštva zabrinjavajuće visoka, posebno među Romima i djecom. I dalje postoji jaz u pogledu pokrivenosti socijalnom pomoći i njezine primjerenosti.

(12) Nisu uklonjene prepreke ulasku na tržište u uslužnom sektoru nastale prošlih godina; štoviše, 2014. postavljene su dodatne prepreke koje sprječavaju učinkovitu raspodjelu gospodarskih resursa, čime se povećava nesigurnost ulagača i ograničava tržišno natjecanje. Nove prepreke među ostalim uključuju i zahtjev da se svi maloprodajni objekti odobravaju centraliziranim postupkom. Korupcija i manjak transparentnosti u javnoj upravi, donošenju odluka i javnoj nabavi i dalju izazivaju zabrinutost. Niska razina tržišnog natjecanja u javnoj nabavi i rasprostranjena upotreba izravnog sklapanja ugovora nastavljene su i tijekom 2014. Reorganizacija uprave nadležne za javnu nabavu započeta je 2014., a njezine rezultate potrebno je pozorno pratiti. Mađarska je u studenome 2014. dostavila akcijski plan za prijenos novih direktiva o javnoj nabavi i promicanje tržišnog natjecanja i transparentnosti. Najavljene su i mjere za poboljšanje okvira za borbu protiv korupcije.

(13) Iako su provedene određene mjere potpore obrazovanju romske djece, no tek treba razviti sustavni pristup za promicanje uključivog redovnog obrazovanja. udio romske djece koja pohađaju škole ili nastavu gdje većinu učenika Romi i dalje je visok, a razina obrazovanja romskih učenika niža je od nacionalnog prosjeka. Nastavnici nisu osposobljeni da skupinama u nepovoljnom položaju pruže dovoljnu potporu. Potrebni su dodatni napori za olakšavanje prijelaza među različitim razinama i razinama obrazovanja te prijelaza iz školovanja na tržište rada. Planirane promjene dodjele mjesta u srednjoškolskim ustanovama s državnom potporom i povećani zahtjevi za visoko obrazovanje mogli bi dodatno ograničiti mogućnosti prelaska među različitim oblicima obrazovanja, posebno skupinama u nepovoljnom položaju. Mađarska ima jednu od najviših stopa napuštanja školovanja u EU-u, koja iznosi 47 %. Vlada je najavila donošenje nacionalne strategije visokog obrazovanja u prosincu 2014. Strategija je sadržavala i povećanje nacionalnog cilja za stopu završetka tercijarnog obrazovanja na 34 %. Ukupno gledajući, nedavnim mjerama nije se poboljšao udio skupina u nepovoljnom položaju u visokom obrazovanju niti se rješava problem napuštanja školovanja. Trenutačnim sustavom financiranja ne jamči se ravnopravan pristup.

(14) Komisija je u okviru europskog semestra provela sveobuhvatnu analizu ekonomske politike Mađarske i objavila je u izvješću za Mađarsku za 2015. Ocijenila je i Program konvergencije i Nacionalni program reformi te mjere poduzete na temelju preporuka upućenih Mađarskoj prethodnih godina. U obzir je uzela njihov značaj za održivu fiskalnu i socioekonomsku politiku u Mađarskoj, ali i poštovanje pravila i smjernica EU-a zbog potrebe jačanja sveopćeg ekonomskog upravljanja Unijom pružanjem doprinosa na razini EU-a budućim nacionalnim odlukama. Preporuke iz europskog semestra navedene su u preporukama 1. do 5. u nastavku.

(15) Vijeće je u okviru ocjenjivanja preispitalo Program konvergencije Mađarske, a njegovo je mišljenje[8] navedeno u preporuci 1. u nastavku.

(16) U svjetlu detaljnog preispitivanja i ocjene koje provodi Komisija, Vijeće je preispitalo Nacionalni program reformi i Program konvergencije. Njegove preporuke u skladu s člankom 6. Uredbe (EU) br. 1176/2011 uključene su u preporuke 1. do 3. u nastavku.

OVIME PREPORUČUJE Mađarskoj da u razdoblju 2015. – 2016. poduzme mjere kojima je cilj:

1. Ostvariti fiskalnu prilagodbu od 0,5 % BDP-a prema srednjoročnom cilju u 2015. i 0,6 % BDP-a u 2016.

2. Poduzeti mjere za ponovnu uspostavu uobičajenog kreditiranja realnog gospodarstva i ukloniti prepreke čišćenju portfelja na temelju tržišnih kriterija; znatno smanjiti rizik nepredviđenih obveza povezanih s povećanjem državnog vlasništva u bankarskom sektoru.

3. Smanjiti štetne sektorske poreze; ukloniti neopravdane prepreke ulasku na tržište u uslužnom sektoru, uključujući u maloprodajnom sektoru; smanjiti porezni klin za osobe s niskim primanjima, uključujući preusmjeravanjem oporezivanja na na područja koja manje utječu na rast; nastaviti suzbijanje porezne utaje, smanjiti troškova ispunjivanja obveza i poboljšati učinkovitost prikupljanja poreza. Ojačati strukturu za promicanje tržišnog natjecanja i transparentnosti u području javne nabave te dodatno poboljšati okvir za borbu protiv korupcije.

4. Preusmjeriti proračunska sredstva dodijeljena programu javnih radova na aktivne mjere tržišta rada radi poticanja uključivanja u primarno tržište rada; poboljšati pokrivenost socijalnom pomoći i njezinu primjerenost te naknade za nezaposlenost.

5. Povećati udio skupina u nepovoljnom položaju, posebno Roma, u uključivom redovnom obrazovanju te poboljšati potporu tim skupinama ciljanim osposobljavanjem nastavnika; ojačati mjere za lakši prelazak među različitim razinama obrazovanja i na tržište rada te poboljšati poučavanje temeljnih vještina.

Sastavljeno u Bruxellesu

Za Vijeće
Predsjednik

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