



EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 5.6.2019
COM(2019) 517 final

Doporučení pro

DOPORUČENÍ RADY

**k národnímu programu reforem Maďarska na rok 2019 a stanovisko Rady
ke konvergenčnímu programu Maďarska z roku 2019**

Doporučení pro

DOPORUČENÍ RADY

k národnímu programu reforem Maďarska na rok 2019 a stanovisko Rady ke konvergenčnímu programu Maďarska z roku 2019

RADA EVROPSKÉ UNIE,

s ohledem na Smlouvu o fungování Evropské unie, a zejména na čl. 121 odst. 2 a čl. 148 odst. 4 této smlouvy,

s ohledem na nařízení Rady (ES) č. 1466/97 ze dne 7. července 1997 o posílení dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami a o posílení koordinace hospodářských politik¹, a zejména na čl. 9 odst. 2 uvedeného nařízení,

s ohledem na doporučení Evropské komise,

s ohledem na usnesení Evropského parlamentu,

s ohledem na závěry Evropské rady,

s ohledem na stanovisko Výboru pro zaměstnanost,

s ohledem na stanovisko Hospodářského a finančního výboru,

s ohledem na stanovisko Výboru pro sociální ochranu,

s ohledem na stanovisko Výboru pro hospodářskou politiku,

vzhledem k těmto důvodům:

- (1) Dne 21. listopadu 2018 přijala Komise roční analýzu růstu, jež zahájila evropský semestr koordinace hospodářských politik pro rok 2019. Náležitě přitom zohlednila evropský pilíř sociálních práv vyhlášený Evropským parlamentem, Radou a Komisí dne 17. listopadu 2017. Priority této roční analýzy potvrdila dne 21. března 2019 Evropská rada. Dne 21. listopadu 2018 přijala Komise na základě nařízení (EU) č. 1176/2011 také zprávu mechanismu varování, ve které není Maďarsko uvedeno mezi členskými státy, u nichž bude proveden hloubkový přezkum.
- (2) Dne 27. února 2019 byla zveřejněna zpráva o Maďarsku pro rok 2019². V této zprávě byl posouzen pokrok, jež Maďarsko učinilo v plnění jemu určených doporučení přijatých Radou dne 13. července 2018, v přijímání opatření v návaznosti na doporučení přijatá v předchozích letech a v plnění národních cílů v rámci strategie Evropa 2020.

¹ Úř. věst. L 209, 2.8.1997, s. 1.

² SWD(2019) 1016 final.

- (3) Dne 30. dubna 2019 předložilo Maďarsko svůj národní program reforem na rok 2019 a svůj konvergenční program z roku 2019. Vzhledem k jejich provázanosti byly oba programy posuzovány současně.
- (4) Relevantní doporučení pro jednotlivé země byla zohledněna při programování evropských strukturálních a investičních fondů (dále jen „ESI fondy“) na období 2014–2020. V souladu s článkem 23 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013³ může Komise členský stát požádat, aby svou dohodu o partnerství a příslušné programy přezkoumal a navrhl změny, je-li to nezbytné, aby se podpořilo provádění příslušných doporučení Rady. Podrobnosti o tom, jak bude Komise uvedené ustanovení používat, byly uvedeny v pokynech k uplatňování opatření propojujících účinnost ESI fondů s řádnou správou ekonomických záležitostí⁴.
- (5) Na Maďarsko se v současné době vztahuje preventivní složka Paktu o stabilitě a růstu a pravidlo pro zadlužení. Ve svém konvergenčním programu z roku 2019 plánuje vláda zlepšení celkového schodku vládního sektoru z 2,2 % v roce 2018 na 1,8 % HDP v roce 2019. Schodek by se pak měl dále postupně zlepšovat na 1,2 % v roce 2021 a v roce 2023 se očekává dosažení vyrovnané rozpočtové pozice. Na základě přepočteného strukturálního salda⁽⁵⁾ by se Maďarsko v roce 2022 přiblížilo svému střednědobému rozpočtovému cíli (který byl změněn ze strukturálního schodku ve výši 1,5 % HDP v roce 2019 na 1,0 % HDP od roku 2020) a v následujícím roce by jej dosáhlo. Podle konvergenčního programu se očekává, že poměr veřejného dluhu k HDP se bude postupně snižovat a do konce roku 2022 klesne pod 60 %. Makroekonomický scénář, z něhož tyto rozpočtové projekce vycházejí, je pro rok 2019 realistický a od roku 2020 pak výrazně příznivý, což ohrožuje plnění cílových hodnot schodku. Opatření, která je nutné přijmout na podporu cílových schodků od roku 2020 dále, přitom zatím nebyla dostatečně upřesněna.
- (6) Dne 22. června 2018 Rada v souladu s čl. 121 odst. 4 Smlouvy o fungování Evropské unie rozhodla, že v roce 2017 byla v Maďarsku zaznamenána významná odchylka od střednědobého rozpočtového cíle. Vzhledem ke zjištěnému významnému odchýlení Rada dne 22. června 2018 Maďarsku doporučila, aby přijalo opatření nezbytná k zajištění toho, aby nominální míra růstu čistých výdajů vládních institucí⁶ v roce 2018 nepřesáhla 2,8 %, což odpovídá roční strukturální korekci ve výši 1,0 % HDP. Dne 4. prosince 2018 Rada shledala, že Maďarsko v reakci na doporučení Rady ze dne 22. června 2018 nepřijalo účinná opatření, a vydala revidované doporučení. V tomto novém doporučení Rada žádala Maďarsko, aby přijalo opatření nezbytná k zajištění toho, aby nominální míra růstu čistých výdajů vládních institucí v roce 2019 nepřesáhla 3,3 %, což odpovídá roční strukturální korekci ve výši 1,0 % HDP. Dne

³ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013 o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 (Úř. věst. L 347, 20.12.2013, s. 320).

⁴ COM(2014) 494 final.

⁵ Cyklicky očištěné saldo bez vlivu jednorázových a dočasných opatření, přepočtené Komisí za použití společně dohodnuté metodiky.

⁶ Čisté primární výdaje vládních institucí se skládají z celkových výdajů vládních institucí bez úrokových nákladů, výdajů na programy Unie, které jsou plně kompenzovány příjmy z prostředků Unie, a nediskrečních změn výdajů na podporu v nezaměstnanosti. Vnitrostátně financovaná tvorba hrubého fixního kapitálu je rozložena do čtyřletého období. Zohledněna jsou diskreční opatření na straně příjmů nebo zvýšení příjmů stanovená právními předpisy. Jednorázová opatření na straně příjmů i výdajů jsou kompenzována.

XX. června 2019 Rada dospěla k závěru, že Maďarsko v reakci na doporučení Rady ze dne 4. prosince 2018 nepřijalo účinná opatření. Na základě údajů o plnění rozpočtu za rok 2018 navíc shledala, že Maďarsko se v roce 2018 významně odchýlilo od doporučené korekce.

- (7) Dne 5. června 2019 Komise v souladu s čl. 121 odst. 4 Smlouvy o fungování EU a čl. 10 odst. 2 nařízení (ES) č. 1466/97 vydala varování Maďarsku týkající se skutečnosti, že v roce 2018 byla zaznamenána významná odchylka od postupu korekce vedoucího k dosažení střednědobého rozpočtového cíle. Rada dne XX. června 2019 přijala následné doporučení, v němž potvrdila, že Maďarsko má přijmout opatření nezbytná k zajištění toho, aby nominální míra růstu čistých výdajů vládních institucí v roce 2019 nepřesáhla 3,3 %, což odpovídá roční strukturální korekci ve výši 1,0 % HDP. Na základě prognózy Komise z jara 2019 existuje v roce 2019 riziko odchylky od tohoto doporučení.
- (8) Pro rok 2020 Rada dne XX. června 2019 Maďarsku doporučila, aby přijalo opatření nezbytná k zajištění toho, aby nominální míra růstu čistých výdajů vládních institucí nepřesáhla 4,7 %, což odpovídá roční strukturální korekci ve výši 0,75 % HDP. To by Maďarsku zajistilo přiměřený postup korekce vedoucí k dosažení střednědobého rozpočtového cíle. Na základě prognózy Komise z jara 2019 existuje při nezměněné politice v roce 2020 riziko odchýlení od tohoto požadavku. Celkově se Rada domnívá, že od roku 2019 budou zapotřebí další podstatná opatření, aby bylo dosaženo souladu s ustanoveními Paktu o stabilitě a růstu, a to v souladu s doporučením adresovaným Maďarsku dne XX. června 2019 k nápravě významného odchýlení od postupu korekce vedoucího k dosažení střednědobého rozpočtového cíle.
- (9) Celková míra zaměstnanosti se díky silnému hospodářskému růstu výrazně zlepšila, tato situace se však neprojevila u všech skupin obyvatelstva stejně. Rozdíly v zaměstnanosti a mzdách mezi skupinami s různou úrovní dovedností i mezi muži a ženami zůstávají ve srovnání s průměrem EU značné. Rozdílná míra zaměstnanosti žen a mužů je částečně dána omezenou nabídkou kvalitní péče o děti. Pokud jde o různé zranitelné skupiny, včetně Romů a osob se zdravotním postižením, jsou výsledky trhu práce slabé. Program veřejných prací, který není při směřování účastníků do pracovních míst na primárním trhu práce účinný, je i přes jisté omezení stále rozsáhlý. Další politiky, které mají pomoci nezaměstnaným nebo neaktivním lidem najít práci či odbornou přípravu, nejsou dostatečně zacílené. Ke zlepšení zaměstnatelnosti by mohl přispět rozvoj digitálních dovedností. V poslední době byla přijata opatření s cílem navrátit důchodce zpět do zaměstnání a postupem času zvýšit jejich počet. Co se týče chudoby, celková situace v Maďarsku se od roku 2013 zlepšuje. Délka poskytování dávek v nezaměstnanosti je nejkratší v EU, a sice nejvýše tři měsíce, což je mnohem méně než průměrná doba potřebná k nalezení práce.
- (10) Podíl osob ohrožených chudobou a sociálním vyloučením klesá. Došlo k jasnému posunu od sociálních dávek k podpoře rodin související se zaměstnáním a k věcným dávkám, které však nejsou dostatečně zacíleny na chudé. Zvýšily se dotace na vlastní bydlení, nabídka sociálního bydlení se však nezlepšila.
- (11) Výsledky vzdělávání nedosahují průměru EU a vyznačují se velkými územními rozdíly. Míra předčasných odchodů ze vzdělávání je vyšší a míra dosažení terciárního vzdělání nižší než průměr EU. Vzdělávací systém brání sociální mobilitě. Žáci jsou předčasně rozřazováni do různých typů škol, kde vznikají velké rozdíly ve výsledcích vzdělávání a možnostech profesní dráhy. Podíl škol, kde je většina žáků romského původu, se zvýšil z 10 % v roce 2008 na 15 % v roce 2017. Dopad nedávných opatření

zaměřených na rovnoměrné zastoupení znevýhodněných žáků v jednotlivých školách je omezen tím, že nestátní školy jsou od požadavku na účast znevýhodněných žáků osvobozeny. Znevýhodněné děti směřují především na odborné střední školy, které se častěji vyznačují horší úrovní základních dovedností, vyšší mírou předčasného ukončování školní docházky a horšími mzdovými a kariérními vyhlídkami. Nízká míra účasti znevýhodněných skupin, zejména Romů, na kvalitním vzdělávání představuje promarněnou příležitost k vytváření lidského kapitálu. Problémem je nadále i nedostatek učitelů. Platy učitelů se sice v posledních letech zvýšily, ve srovnání s jinými absolventy terciárního vzdělávání jsou však stále poměrně nízké. Malý počet studentů účastnících se vysokoškolského vzdělávání není v souladu se silnou poptávkou po vysoce kvalifikovaných pracovnících a s rozdílem ve výši platů absolventů terciárního vzdělávání oproti osobám s nižší kvalifikací, který je nejvyšší v EU. Maďarské vysokoškolské instituce mají nejmenší finanční autonomii v EU. Novela zákona o vysokém školství z dubna 2017, která stanoví dodatečné požadavky na působení mezinárodních univerzit v Maďarsku, navíc vyvolala další obavy ohledně akademické svobody. V roce 2018 oznámila maďarská univerzita s nejlepším mezinárodním hodnocením, že má v úmyslu zemi opustit kvůli regulační nejistotě, kterou tato změna způsobila.

- (12) Výsledky v oblasti zdraví zaostávají za většinou ostatních zemí EU, což vychází z nezdravého životního stylu a omezené účinnosti poskytování zdravotní péče. Výskyt kouření, zneužívání alkoholu a obezity patří k nejvyšším v EU. Maďaři patří v EU mezi národy s největší pravděpodobností předčasného úmrtí v důsledku špatné kvality ovzduší. Počet odvrátitelných úmrtí se řadí k nejvyšším v EU, částečně z důvodu nedostatečného screeningu a řízení primární zdravotní péče. V přístupu ke kvalitní péči existují značné sociálně-ekonomické rozdíly. Veřejné výdaje na zdravotní péči jsou pod průměrem EU a občané si přístup ke kvalitní péči zajišťují pomocí příplatků, což může dále prohloubit sociálně-ekonomickou nerovnost v oblasti zdraví. Těžiště systému zůstává v nemocniční péči, kdežto primární péče se vyznačuje jistými nedostatky, zejména pokud jde o včasné odhalování a prevenci chronických onemocnění. Přístup k péči v chudších oblastech komplikuje značný nedostatek zdravotnických pracovníků.
- (13) Zvýšením kapacit pro výzkum a inovace by se mohla zlepšit nízká výkonnost Maďarska v oblasti inovací a zvýšit produktivita. Nízká úroveň akumulace duševního vlastnictví se projevuje v malém počtu žádostí o patenty, ochranné známky a průmyslové vzory, v malém počtu inovativních podniků a v nízké míře internacionalizace malých a středních podniků. Menší firmy jsou obzvláště neochotné inovovat, což brání jejich zapojení do globálních hodnotových řetězců. Podnikový výzkum a vývoj je soustředěn v několika velkých podnicích, které jsou převážně v zahraničním vlastnictví, a využívá štědré státní podpory. K lepším výsledkům v oblasti inovací i transferu technologií by přispěla podpora spolupráce mezi vědou a podniky. Kvalitu veřejné vědy poškozují neefektivní politiky výzkumu a vývoje a nedostatek finančních prostředků, přičemž výdaje na výzkum a vývoj ve veřejném sektoru jsou výrazně pod průměrem EU. Nedávná politická opatření, jejichž účelem je snížit financování a omezit nezávislost akademických a výzkumných fór, vytvářejí na uvedených fórech nejistotu, což může mít za následek odliv špičkových výzkumných talentů a riziko trvalého poklesu kvality výzkumu.
- (14) K nezaměstnanosti ve znevýhodněných oblastech přispívá nedostatečné propojení místní veřejnou dopravou a vysoké náklady na dojíždění do zaměstnání. Špatný stav silniční a železniční sítě brání mobilitě a snižuje bezpečnost dopravy, přičemž

ve špatném stavu je více než polovina silnic, zejména ve znevýhodněných regionech. Dopravní síť se soustředí kolem Budapešti, zatímco místní síť a průřezová spojení celou zemí nejsou příliš rozvinuté. Přetížení silnic představuje v městských oblastech Maďarska stále větší problém a překážku produktivity. V posledních pěti letech se také výrazně zvýšily emise skleníkových plynů ze silniční dopravy. Vnitrozemskou plavbu po Dunaji, která se potýká s nízkým stavem vody, by mohla zlepšit méně restriktivní regulace.

- (15) Energetická účinnost v odvětví bydlení je stále slabá. Síť pro výrobu elektrické energie je třeba připravit na rostoucí úlohu decentralizované výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů. Polovinu území Maďarska výrazně ohrožují rizika spojená se změnou klimatu, včetně sucha a záplav, která vyžadují investice do vodního hospodaření na hlavních říčních tocích. Znečištění ovzduší a kvalita vody jsou nadále důvodem ke znepokojení. Hlavními zdroji znečištění jsou spalování tuhých paliv v domácnostech, zemědělství a emise z dopravy. Oběhové hospodářství je dosud v počáteční fázi, recyklace komunálního odpadu je málo rozvinutá a ekonomické nástroje jsou k řešení maďarských problémů v oblasti životního prostředí nedostačující.
- (16) Přetrvávají obavy ohledně prevence a stíhání korupce. Z některých ukazatelů vyplývá, že výskyt korupce v Maďarsku v posledních letech stoupá. Rizika korupce a zvyhodňování narušují přidělování zdrojů, které pak nejsou směřovány do nejproduktivnějších podniků. V boji proti korupci má zásadní význam fungování státního zastupitelství. Přestože opatření proti drobné korupci se jeví být do jisté míry úspěšná, nebyla zatím zaznamenána skutečná snaha stíhat korupci v případě vysoce postavených úředníků nebo jejich bezprostředního okruhu, jestliže se objeví závažná obvinění. Znepokojivá je otázka odpovědnosti za rozhodnutí o ukončení vyšetřování, jelikož neexistují žádné účinné opravné prostředky, jimiž lze taková rozhodnutí napadnout. Předcházení korupci dále ztěžují veřejné instituce, které uplatňují různá omezení, včetně odrazujících poplatků za přístup k informacím.
- (17) V systému obecných soudů byl dále oslaben systém brzd a protivah, který má zásadní význam pro zajištění nezávislosti soudnictví. Státní soudní rada má stále větší obtíže při vyvažování pravomocí předsedy Státního soudního úřadu. To vyvolává obavy ohledně nezávislosti soudnictví. Pokud jde o zákon o správních soudech, je třeba poznamenat, že vláda dne 30. května 2019 předložila návrh zákona o stažení zákona o vstupu v platnost a přechodných pravidlech pro správní soudy.
- (18) Rámec pro zadávání veřejných zakázek se v posledních letech zlepšil, ale stále se vyskytují překážky pro hospodářskou soutěž. Patří k nim využívání režimů s omezeným zveřejněním a systémové nesrovnalosti v nabídkových řízeních, zejména co se týče nepřiměřených kritérií pro výběr a pro udělení zakázky a nerovného zacházení s uchazeči. Přestože některé ukazatele naznačují zlepšení, počet řízení s jediným uchazečem je stále vysoký. Účinnost a transparentnost by mohlo dále zvýšit větší využívání elektronického zadávání veřejných zakázek.
- (19) Struktury a procesy sociálního dialogu v Maďarsku jsou stále nedostačující a neumožňují smysluplné zapojení sociálních partnerů do koncipování a provádění politik. Nedostatky v zapojení zúčastněných stran a omezená transparentnost oslabují důkazní základnu a kvalitu tvorby politik. To vede k častým a nepředvídatelným změnám v právních předpisech a odrazuje od investic s vysokou přidanou hodnotou.
- (20) Byla přijata opatření k dalšímu zlepšení daňového systému, některé problémy však přetrvávají. Daňové zatížení práce se snížilo, ale u nízkopříjmových skupin zůstává

vysoké. Odvětvové daně a značný počet drobných daní komplikují daňový systém a zvyšují náklady na dodržování předpisů, zejména pro menší podniky.

- (21) Regulační překážky a účast státu na trzích produktů brání výběru efektivních podniků a omezují hospodářskou soutěž. Maďarské orgány nadále svěřují určité služby státním podnikům nebo soukromým podnikům, které byly vytvořeny konkrétně pro tyto účely. Některé cíleně připravené právní předpisy a opatření a výjimky z kontroly hospodářské soutěže *ad hoc* brání fungování trhu a brzdí investice. Dalším problémem je nepředvídatelnost právního rámce, a to zejména v maloobchodním sektoru, který se v posledních letech potýká s častými změnami předpisů. V minulém roce byl zaveden právní předpis, který vyžaduje další zvláštní povolení pro úpravy používání nebo konstrukce maloobchodních prostor. Také regulace svobodných povolání je nadále restriktivní. Nedostatek konkurence v těchto odvětvích může mít negativní dopad na inovace a účinnost.
- (22) Zásadní význam pro to, aby daňové systémy byly účinnější a spravedlivější, má boj proti agresivnímu daňovému plánování. Strategie daňových poplatníků v oblasti agresivního daňového plánování mají vedlejší účinky na ostatní členské státy, a proto vyžadují přijetí koordinovaných vnitrostátních opatření doplňujících právní předpisy EU. Maďarsko sice opatření proti agresivnímu daňovému plánování přijalo, ale vykazuje poměrně vysoký příliv a odliv kapitálu prostřednictvím zvláštních účelových jednotek, které mají nulový nebo jen minimální vliv na reálnou ekonomiku. Neexistence srážkové daně na odchozí dividendy (tj. od rezidentů EU k rezidentům třetích zemí), na úroky a licenční poplatky od společností se sídlem v Maďarsku může vést k tomu, že se tyto platby zcela vyhnou zdanění, pokud nepodléhají dani rovněž v jurisdikci příjemce.
- (23) K řešení některých nedostatků, které jsou uvedeny v doporučeních, zejména v oblastech, které jsou zahrnuty do přílohy D zprávy o Maďarsku⁷, by mohlo přispět programování fondů EU na období 2021–2027. Maďarsko by tak mohlo fondy co nejlépe využít ve vztahu k určeným odvětvím a s ohledem na regionální rozdíly.
- (24) V kontextu evropského semestru 2019 provedla Komise komplexní analýzu hospodářské politiky Maďarska, kterou zveřejnila ve své zprávě o Maďarsku pro rok 2019. Posoudila také konvergenční program z roku 2019 a národní program reforem na rok 2019, jakož i opatření přijatá v návaznosti na doporučení, která byla Maďarsku adresována v předchozích letech. Vzala v úvahu nejen význam těchto opatření pro udržitelnou fiskální a sociálně-ekonomickou politiku v Maďarsku, ale také jejich soulad s pravidly a pokyny Unie, neboť celkovou správu ekonomických záležitostí v Unii je třeba posílit tím, že do rozhodování členských států v budoucnu budou zahrnuty vstupy na úrovni Unie.
- (25) Na základě tohoto posouzení přezkoumala Rada konvergenční program z roku 2019, přičemž její stanovisko⁸ je promítnuto zejména do níže uvedeného doporučení č. 1,

DOPORUČUJE Maďarsku v letech 2019 a 2020:

1. Zajistit plnění doporučení Rady ze dne XX. června 2019 k nápravě významného odchýlení od postupu korekce vedoucího k dosažení střednědobého rozpočtového cíle.

⁷ SWD(2019) 1016 final.

⁸ Podle čl. 9 odst. 2 nařízení Rady (ES) č. 1466/97.

2. Pokračovat v integraci nejzranitelnějších skupin na trhu práce, zejména prostřednictvím zvyšování kvalifikace, a zlepšovat přiměřenost sociální pomoci a dávek v nezaměstnanosti. Zlepšit výsledky vzdělávání a zvýšit účast znevýhodněných skupin, zejména Romů, na kvalitním všeobecném vzdělávání. Zlepšit výsledky v oblasti zdraví prostřednictvím podpory preventivních zdravotních opatření a posílení primární zdravotní péče.
3. V hospodářské politice související s investicemi se zaměřit na výzkum a inovace, nízkouhlíkovou energetiku a dopravu, infrastrukturu pro nakládání s odpady a účinné využívání energie a zdrojů, a to s přihlédnutím k regionálním rozdílům. Zlepšit hospodářskou soutěž při zadávání veřejných zakázek.
4. Posílit protikorupční rámec, mimo jiné zlepšením práce státních zástupců a přístupu k veřejným informacím, a posílit nezávislost soudnictví. Zlepšit kvalitu a transparentnost rozhodovacího procesu prostřednictvím účinného sociálního dialogu a spolupráce s dalšími zúčastněnými stranami a prostřednictvím pravidelných přiměřených posouzení dopadů. Pokračovat ve zjednodušování daňového systému a zároveň jej posilovat proti riziku agresivního daňového plánování. Zlepšit hospodářskou soutěž a předvídatelnost regulace v odvětví služeb.

V Bruselu dne

*Za Radu
předseda/předsedkyně*