

ZALECENIE RADY**z dnia 11 lipca 2017 r.****w sprawie krajowego programu reform Węgier na 2017 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Węgry programu konwergencji na 2017 r.**

(2017/C 261/16)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 121 ust. 2 i art. 148 ust. 4,

uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych⁽¹⁾, w szczególności jego art. 9 ust. 2,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu ds. Zatrudnienia,

uwzględniając opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

uwzględniając opinię Komitetu Ochrony Socjalnej,

uwzględniając opinię Komitetu Polityki Gospodarczej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W dniu 16 listopada 2016 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2017 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską w dniach 9–10 marca 2017 r. W dniu 16 listopada 2016 r. na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011⁽²⁾ Komisja przyjęła sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym nie wskazała Węgier jako jednego z państw członkowskich, w przypadku których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji.
- (2) W dniu 22 lutego 2017 r. opublikowano sprawozdanie krajowe na 2017 r. dotyczące Węgier. Zawiera ono ocenę postępów Węgier w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 12 lipca 2016 r., działań następczych podjętych w związku z zaleceniami dla tego kraju z poprzednich lat, a także postępów Węgier w realizacji ich krajowych celów w ramach strategii „Europa 2020”.
- (3) W dniu 2 maja 2017 r. Węgry przedłożyły swój krajowy program reform na 2017 r. oraz swój program konwergencji na 2017 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je ocenie jednocześnie.
- (4) Odpowiednie zalecenia dla poszczególnych krajów znalazły odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (EFSI) na lata 2014–2020. Zgodnie z art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013⁽³⁾ Komisja może zwrócić się do państwa członkowskiego z wnioskiem o dokonanie przeglądu oraz zaproponowanie zmian w umowie partnerstwa i odpowiednich programach, gdy jest to konieczne do wsparcia realizacji stosownych zaleceń Rady. Komisja przedstawiła dalsze szczegółowe informacje dotyczące wykorzystania przez nią tego przepisu w wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność EFSI z należytym zarządzaniem gospodarczym.

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

⁽²⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania (Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25).

⁽³⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 320).

- (5) Węgry są obecnie objęte funkcją zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu oraz podlegają ustaleniom w zakresie reguły dotyczącej zadłużenia. W programie konwergencji na 2017 r. rząd planuje pogorszenie deficytu nominalnego z 1,8 % PKB w 2016 r. do 2,4 % w latach 2017 i 2018, a następnie stopniową poprawę – do poziomu 1,2 % PKB w 2021 r. Planuje się, że średniookresowy cel budżetowy – deficyt strukturalny na poziomie 1,7 % PKB do 2016 r., zmieniony na 1,5 % PKB od 2017 r. – zostanie osiągnięty do 2020 r. Przeliczone saldo strukturalne⁽¹⁾ wskazuje jednak, że średniookresowy cel budżetowy nie zostanie osiągnięty w okresie objętym programem. Zgodnie z programem konwergencji na 2017 r. przewiduje się, że relacja długu brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB będzie stopniowo spadać do poziomu ok. 61 % w 2021 r. Scenariusz makroekonomiczny stanowiący podstawę tych prognoz budżetowych opiera się na korzystnych założeniach, co wiąże się z ryzykiem nieosiągnięcia deficytów docelowych.
- (6) W programie konwergencji na 2017 r. wskazano, że wpływ, jaki wywierają na budżet w latach 2016 i 2017 wyjątkowo duży napływ uchodźców i środki bezpieczeństwa, jest znaczny, i przedstawiono stosowne dowody potwierdzające zakres i charakter tych dodatkowych kosztów budżetowych. Według Komisji dodatkowe wydatki kwalifikowalne z tytułu wyjątkowo dużego napływu uchodźców wyniosły 0,04 % PKB w 2015 r., a w 2016 r. nie było dodatkowych wydatków kwalifikowalnych z tego tytułu. Dodatkowe wydatki kwalifikowalne z tytułu środków bezpieczeństwa wyniosły 0,04 % PKB w 2016 r. W 2017 r. nie oczekuje się dalszego wzrostu wydatków z powodu wyjątkowo dużego napływu uchodźców, natomiast dodatkowy wpływ środków bezpieczeństwa na budżet szacuje się obecnie na 0,14 % PKB. Przepisy art. 5 ust. 1 i art. 6 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1466/97 mają zastosowanie do tych dodatkowych wydatków, jako że napływ uchodźców oraz poważne zagrożenie terroryzmem stanowią zdarzenia nadzwyczajne, ich wpływ na finanse publiczne Węgier jest znaczny, a zezwolenie na tymczasowe odchylenie od ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego nie zagrazi stabilności finansów publicznych. Dlatego też zmniejszono wymagane dostosowanie prowadzące do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego na 2016 r., aby uwzględnić dodatkowe koszty związane ze środkami bezpieczeństwa. Jeśli chodzi o 2017 r., ostateczna ocena obejmująca kwoty kwalifikowalne zostanie przeprowadzona wiosną 2018 r. na podstawie danych dostarczonych przez władze węgierskie.
- (7) W dniu 12 lipca 2016 r. Rada zaleciła Węgrom dokonanie rocznej korekty fiskalnej wynoszącej 0,6 % PKB, prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego w 2017 r. Prognoza Komisji z wiosny 2017 r. wskazuje na ryzyko wystąpienia znacznego odchylenia od tego wymogu w 2017 r.
- (8) W 2018 r., w świetle sytuacji fiskalnej Węgier, a w szczególności poziomu zadłużenia, oczekuje się, że kraj ten dokona dalszej korekty prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego, którym jest deficyt strukturalny wynoszący 1,5 % PKB. Zgodnie ze wspólnie uzgodnioną macierzą korekt na mocy paktu stabilności i wzrostu, korekta ta wymaga, aby stopa wzrostu nominalnego publicznych wydatków pierwotnych netto⁽²⁾ nie przekroczyła 2,8 % w 2018 r. Odpowiadałoby to korekcie strukturalnej wynoszącej 1,0 % PKB. W przypadku utrzymania dotychczasowego kursu polityki istnieje ryzyko wystąpienia znacznego odchylenia od tego wymogu w 2018 r. Jednocześnie prognozuje się, że w latach 2017 i 2018 Węgry spełnią warunki reguły dotyczącej zadłużenia. Ogólnie rzecz biorąc, Rada jest zdania, że od 2017 r. konieczne będą dodatkowe środki w celu spełnienia warunków paktu stabilności i wzrostu. Jak przewidziano jednak w rozporządzeniu (WE) nr 1466/97, przy analizie planów i wyników budżetowych należy oceniać saldo budżetu państwa członkowskiego w świetle warunków koniunkturalnych. W komunikacie Komisji towarzyszącym zaleceniom dla poszczególnych krajów przypomniano, że ocena wyników budżetowych za 2018 r. będzie musiała uwzględniać cel, którym jest osiągnięcie kursu polityki fiskalnej wzmacniającego obecne ożywienie koniunktury i jednocześnie zapewniającego stabilność finansów publicznych Węgier. W związku z tym Rada zauważa, że Komisja zamierza dokonać wszechstronnej oceny zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1466/97, w szczególności w świetle sytuacji koniunkturalnej na Węgrzech.
- (9) Konkurencyjność Węgier oraz potencjalny wzrost są hamowane przez niskie inwestycje sektora prywatnego oraz niską produktyjność. Czynniki w negatywny sposób odbijające się na otoczeniu biznesu oraz inwestycjach przedsiębiorstw są powiązane przede wszystkim z niedostateczną sprawnością instytucjonalną i administracyjną. Jedną z największych barier dla realizowania działalności gospodarczej na Węgrzech są częste zmiany w środowisku regulacyjnym i podatkowym, przy niedostatecznym zaangażowaniu zainteresowanych podmiotów oraz braku

⁽¹⁾ Saldo strukturalne ponownie przeliczone przez Komisję na podstawie informacji zawartych w programie konwergencji przy użyciu wspólnie uzgodnionej metodyki.

⁽²⁾ Wydatki publiczne netto to wydatki publiczne ogółem z wyłączeniem wydatków z tytułu odsetek, wydatków na programy unijne w pełni równoważonych dochodami z funduszy unijnych oraz niedyskrecjonalnych zmian w wydatkach na zasiłki dla bezrobotnych. Nakłady brutto na środki trwale finansowane z zasobów krajowych rozkłada się na okres 4 lat. Uwzględnia się dyskrecjonalne środki po stronie dochodów lub prawnie przewidziany wzrost dochodów. Środki jednorazowe, zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków, są odliczane.

kształtowania polityki w oparciu o sprawdzone dane. Ponadto bariery regulacyjne dla usług również ograniczają dynamikę rynku i blokują inwestycje. Restrykcyjne przepisy, w tym w sektorze handlu detalicznego, ograniczają konkurencję w sektorze usług oraz wywierają negatywny wpływ na klimat biznesowy.

- (10) Całkowity wskaźnik dochodów podatkowych Węgier w stosunku do PKB pozostawał na poziomie znacznie wyższym niż w innych państwach w regionie, przy czym utrzymują się problemy w obrębie systemu podatkowego. W 2017 r. rząd obniżył o 5 punktów procentowych składki opłacane przez pracodawców na ubezpieczenie społeczne; na 2018 r. zaplanowane jest dalsze obniżenie o kolejne 2 punkty procentowe. Działanie to znacząco obniżyło klin podatkowy dla osób pobierających niskie wynagrodzenia, jednak jest on nadal duży. Dotyczy to w szczególności osób pobierających niskie wynagrodzenia, które nie mają dzieci – w ich przypadku wartość klina podatkowego pozostaje jedną z najwyższych w Unii. System podatkowy jest nadal bardzo skomplikowany. Mimo utrzymującej się od 2013 r. tendencji spadkowej, podatki właściwe dla poszczególnych sektorów – a niektóre z nich powodują bardzo duże zakłócenia – nadal sprzyjają złożoności systemu podatkowego i obniżają zaufanie inwestorów. Złożoność i niepewność węgierskiego systemu podatkowego, powiązane z wysokimi kosztami przestrzegania przepisów oraz obciążeniami administracyjnymi, w dalszym ciągu odbijają się na zaufaniu inwestorów na Węgrzech.
- (11) Niedociągnięcia w zakresie sprawności instytucjonalnej obciążają klimat biznesowy i ograniczają potencjał wzrostu gospodarki. Mimo najnowszych udoskonaleń oraz zmiany ustawy o zamówieniach publicznych nadal ograniczone są w szczególności postępy w zakresie wzmocnienia przejrzystości i konkurencji w obszarze zamówień publicznych. Aktualna strategia w zakresie e-zamówień stanowi solidną podstawę zwiększenia przejrzystości, jednak konieczne jest monitorowanie jej wdrażania oraz wpływu na skuteczność i przejrzystość. Zagrożenie korupcją jest wysokie, co negatywnie odbija się na klimacie biznesowym, a działania podjęte w celu rozwiązania tego problemu wykazują znaczące niedociągnięcia. Węgry opóźniają się również z wdrożeniem swojej strategii e-zamówień. Opóźnia to terminowe wprowadzenie na Węgrzech e-zamówień, które są konieczne do wzmocnienia przejrzystości i zwiększenia konkurencji.
- (12) Szczególnie trudna jest na Węgrzech sytuacja w sektorze usług, w tym handlu detalicznego. W minionych latach rząd w dalszym ciągu interweniował na rynkach, które wcześniej były otwarte na konkurencję, i przyjął bardziej restrykcyjne wymogi dla usług transportu pasażerów obsługiwanych przez niezależne dyspozytornie. Rząd nie podjął żadnych znaczących działań dla ułatwienia otoczenia regulacyjnego w sektorze usług, zwłaszcza jeżeli chodzi o handel detaliczny, publiczne usługi zarządzania odpadami, publikowanie i rozprowadzanie podręczników oraz systemy płatności mobilnych. W sektorze handlu detalicznego brakuje wyraźnych wytycznych dotyczących udzielania zezwoleń na otwieranie nowych sklepów o powierzchni przekraczającej 400 m². Przyczynia się to do braku przejrzystości i przewidywalności w tym sektorze. Stale utrzymujące się bariery regulacyjne w sektorze usług, w tym handlu detalicznego, ograniczają dynamikę rynku i utrudniają inwestycje, skutkując brakiem pewności dla inwestorów, w szczególności międzynarodowych.
- (13) Dla promowania konkurencyjności Węgier oraz potencjalnego wzrostu gospodarczego w perspektywie średnio-terminowej decydujące znaczenie będą miały reformy strukturalne, promujące inwestycje w kapitał ludzki, zwłaszcza w obszarze edukacji i opieki zdrowotnej, oraz kontynuujące usprawnianie funkcjonowania rynku pracy. Zasadnicze znaczenie dla wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu będzie miało także wzmocnienie sprawiedliwości społecznej.
- (14) W odniesieniu do norm międzynarodowych osiągnięcia w zapewnianiu umiejętności podstawowych w dalszym ciągu są niskie. Przeprowadzone w 2015 r. badanie w ramach Programu międzynarodowej oceny umiejętności uczniów (PISA) wykazało zdecydowanie pogarszające się wyniki, a wpływ społeczno-ekonomicznego środowiska uczniów na rezultaty kształcenia jest jednym z najsilniejszych w Unii. Bardzo znaczący wpływ na rezultat kształcenia ma w dalszym ciągu rodzaj szkoły. Zredukowanie liczby godzin nauczania przedmiotów z zakresu nauk ścisłych w gimnazjach zawodowych, które miało miejsce w 2016 r., może nasilić zaległości Węgier w umiejętnościach z zakresu nauk ścisłych. Liczba osób przedwcześnie kończących naukę utrzymuje się od pięciu lat na tym samym poziomie, szczególnie wysoka jest wśród ludności romskiej. Szkoły niejednolicie rozdzielają między siebie uczniów z grup defaworyzowanych, a dzieci romskie coraz częściej chodzą do szkół i klas, w których notuje się większość romską. Wprowadzono środki mające na celu wspieranie szkoleń nauczycieli, wczesnej edukacji i osiągnięć szkolnych, a także środki przeciwdziałające przedwczesnemu porzuceniu nauki, zwłaszcza przez osoby ze społeczności romskiej. Chociaż podjęto działania przeciwdziałające segregacji, nie są one wystarczająco szeroko zakrojone ani systemowe, by wyeliminować problem. Rosnącemu popytowi na wysoce wykwalifikowaną siłę roboczą nie towarzyszy dostatecznie duża grupa kandydatów do szkół wyższych oraz odpowiednia liczba absolwentów. Sytuację dodatkowo pogorszyć mogą zmiany w ustawie o szkolnictwie wyższym, które przyjęto w 2017 r.
- (15) Rynek pracy rozwijał się w minionych latach w korzystnym kierunku, a bezrobocie wróciło do poziomu sprzed kryzysu. Zatrudnienie osiągnęło rekordowo wysoki poziom dzięki miejscom pracy powstałym w sektorze prywatnym, jak również dzięki programowi robót publicznych, który jest nadal najpoważniejszym programem aktywnej polityki rynku pracy na Węgrzech – uczestniczy w nim ponad 200 000 osób. W minionych latach przyjęto szereg środków ułatwiających przechodzenie od tego programu do zatrudnienia na pierwotnym rynku

pracy. Program nie został jednak odpowiednio ukierunkowany, nadal ograniczona jest jego skuteczność w ponownej integracji uczestników na otwartym rynku pracy. Jednocześnie w niektórych sektorach notuje się rosnące braki siły roboczej. Wzmacniane są inne strategie aktywnej polityki rynku pracy, częściowo przy zaangażowaniu unijnych funduszy. Niezbędne są jednak dalsze działania ułatwiające skuteczne przechodzenie na pierwotny rynek pracy. Funkcjonuje system profilowania osób bezrobotnych, nie jest on jednak jeszcze w pełni efektywny. W minionych latach wzrosło zróżnicowanie sytuacji kobiet i mężczyzn pod względem zatrudnienia, zaś wpływ macierzyństwa na zatrudnienie kobiet jest jednym z najwyższych w Unii. Na uczestnictwo w rynku pracy negatywny wpływ mają stosunkowo słabe wyniki zdrowotne, jak również nierówny dostęp do opieki zdrowotnej. Uczestnictwo partnerów społecznych w kształtowaniu polityki jest ograniczone.

- (16) Niektóre wskaźniki ubóstwa wróciły do poziomu sprzed kryzysu, jednak utrzymują się powyżej unijnej średniej. Szczególnie wysokie jest ubóstwo dzieci oraz społeczności romskiej, aczkolwiek wykazuje ono tendencje spadkowe. Znacząca część ludności romskiej aktywnej zawodowo jest zatrudniona w programie robót publicznych. Ich integracja na otwartym rynku pracy pozostaje ograniczona.
- (17) Adekwatność i zasięg świadczeń z pomocy społecznej i zasiłków dla bezrobotnych są ograniczone. Okres wypłacania zasiłków dla bezrobotnych wynosi 3 miesiące i jest to nadal najkrótszy okres w całej Unii. Jest to mniej niż średni okres czasu, jakiego potrzebuje osoba poszukująca pracy na znalezienie zatrudnienia. W ramach przeprowadzonej w 2015 r. reformy pomocy społecznej usprawniono system zasiłków. Wydaje się jednak, że nie zapewniono osobom potrzebującym jednolitego i minimalnie odpowiedniego poziomu życia. Jeżeli chodzi o zasiłki, którymi zarządzają gminy, istnieje duży margines swobody w zakresie kryteriów kwalifikacji oraz poziomu uprawnień, co z kolei powoduje dużą niepewność wśród beneficjentów. Świadczenie z tytułu minimalnego dochodu pozostaje zamrożone na niskim poziomie, ale władze Węgier planują stopniowe podnoszenie wysokości ukierunkowanych świadczeń pieniężnych w kolejnych latach. Już w 2017 r. nieco wzrosła wysokość trzech z tych świadczeń. Dodatkowe ukierunkowane środki mogłyby się przyczynić do złagodzenia deprywacji materialnej najbardziej defaworyzowanych grup, w szczególności dzieci i Romów.
- (18) W ramach europejskiego semestru 2017 Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Węgier, którą to analizę opublikowała w sprawozdaniu krajowym na 2017 r. Komisja oceniła również program konwergencji na 2017 r. i krajowy program reform na 2017 r., a także działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Węgier w latach poprzednich. Komisja wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki fiskalnej i społeczno-gospodarczej na Węgrzech, ale także ich zgodność z unijnymi przepisami i wytycznymi, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii przez zapewnienie na poziomie unijnym wkładu w przyszłe decyzje krajowe.
- (19) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program konwergencji na 2017 r., a jej opinia ⁽¹⁾ znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zamieszczonym poniżej zaleceniu 1,

NINIEJSZYM ZALECA Węgrom podjęcie w latach 2017 i 2018 działań mających na celu:

1. Kontynuowanie znacznego wysiłku fiskalnego w 2018 r. zgodnie z wymogami funkcji zapobiegawczej paktu stabilności i wzrostu, z uwzględnieniem potrzeby wzmocnienia obecnego ożywienia koniunktury i zapewnienia stabilności finansów publicznych Węgier.
2. Ostateczne zmniejszenie klina podatkowego dla osób nisko uposażonych i uproszczenie struktury podatkowej, w szczególności przez ograniczenie najbardziej zakłócających podatków właściwych dla poszczególnych sektorów. Wzmocnienie przejrzystości i konkurencyjności w obszarze zamówień publicznych, przez wprowadzenie obszernego i skutecznego systemu e-zamówień, a także wzmocnienie ram antykorupcyjnych. Zwiększenie przewidywalności regulacyjnej, przejrzystości i konkurencyjności, zwłaszcza w sektorze usług, przede wszystkim w sektorze handlu detalicznego.
3. Bardziej precyzyjne nakierowanie programu robót publicznych na te osoby, które są najbardziej oddalone od rynku pracy, oraz zapewnienie skutecznego wsparcia osobom poszukującym pracy w celu ułatwienia przechodzenia na rynek pracy, w tym w drodze umacniania aktywnej polityki rynku pracy. Podjęcie działań w celu poprawy wyników kształcenia oraz zwiększenia uczestnictwa grup w trudnej sytuacji, zwłaszcza Romów, w powszechnym systemie kształcenia sprzyjającym włączeniu społecznemu. Poprawę adekwatności i zasięgu świadczeń z pomocy społecznej i zasiłków dla bezrobotnych.

Sporządzono w Brukseli dnia 11 lipca 2017 r.

W imieniu Rady

T. TÕNISTE

Przewodniczący

⁽¹⁾ Na podstawie art. 9 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.