

ZALECENIE RADY**z dnia 12 lipca 2016 r.****w sprawie krajowego programu reform Węgier na 2016 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Węgry programu konwergencji na 2016 r.**

(2016/C 299/12)

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 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 26 listopada 2015 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2016 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską w dniach 17–18 marca 2016 r. W dniu 26 listopada 2015 r. na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 ⁽²⁾ Komisja przyjęła sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym wskazała Węgry jako jednego z państw członkowskich, w przypadku których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji.
- (2) W dniu 26 lutego 2016 r. opublikowano sprawozdanie krajowe na 2016 r. dotyczące Węgier. Zawarto w nim ocenę postępów Węgier w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 14 lipca 2015 r., i postępów Węgier w realizacji swoich krajowych celów w ramach strategii „Europa 2020”. W sprawozdaniu krajowym zawarto również wyniki szczegółowej oceny sytuacji przeprowadzonej na podstawie art. 5 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011. W dniu 8 marca 2016 r. Komisja przedstawiła wyniki szczegółowej oceny sytuacji. W wyniku analizy Komisja doszła do wniosku, że na Węgrzech nie występują zakłócenia równowagi makroekonomicznej. W szczególności, choć nadal problemem są duże potrzeby w zakresie refinansowania zadłużenia zagranicznego i udział kredytów zagrożonych, zmniejszyło się ryzyko związane z zobowiązaniami zewnętrznymi i wewnętrznymi.

⁽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) W dniu 29 kwietnia 2016 r. Węgry przedłożyły krajowy program reform na 2016 r. oraz program konwergencji na 2016 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednocześnie ocenie.
- (4) Odpowiednie zalecenia dla poszczególnych krajów znalazły odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na lata 2014–2020. Jak przewidziano w art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013⁽¹⁾, Komisja może zwrócić się do państwa członkowskiego z wnioskiem o dokonanie przeglądu oraz zaproponowanie zmian w umowie partnerstwa i odpowiednich programach, w przypadkach gdy jest to konieczne do wsparcia realizacji stosownych zaleceń Rady. Komisja przedstawiła dalsze szczegóły dotyczące wykorzystania przez nią tego przepisu w wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych z należytym zarządzaniem gospodarczym.
- (5) Program konwergencji wskazuje, że wpływ, jaki na budżet wywiera wyjątkowo duży napływ uchodźców, jest znaczny, przy czym w dodatku z dnia 6 maja przedstawiono stosowne dowody potwierdzające zasięg i charakter tych dodatkowych kosztów budżetowych. Zgodnie z oceną Komisji dodatkowe kwalifikowalne wydatki wynosiły w 2015 r. 0,04 % PKB, a w odniesieniu do 2016 r. nie oczekuje się dalszych kosztów przyrostowych. Przepisy określone w art. 5 ust. 1 i art. 6 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1466/97 umożliwiają pokrycie tych dodatkowych wydatków, gdyż napływ uchodźców jest okolicznością wyjątkową, jej wpływ na finanse publiczne Węgier – znaczny, a zezwolenie na tymczasowe odstępstwo od ścieżki korekty prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego nie zagrazi stabilności. Dlatego też, aby uwzględnić te koszty, zmniejszono wymaganą korektę prowadzącą do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego na 2015 r. Jeśli chodzi o 2016 r., ostateczna ocena obejmująca kwoty kwalifikowalne zostanie przeprowadzona wiosną 2017 r. na podstawie danych dostarczonych przez władze węgierskie.
- (6) Węgry są obecnie objęte funkcją zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu oraz podlegają regule dotyczącej zadłużenia. W swoim programie konwergencji na 2016 r. rząd planuje, że do 2017 r. deficyt nominalny wzrośnie do 2,4 % PKB, a następnie będzie stopniowo spadał, by w 2020 r. dojść do poziomu 1,2 % PKB. Rząd planuje stopniową poprawę równowagi strukturalnej w celu osiągnięcia swojego zmienionego średniookresowego celu budżetowego, tj. deficytu wynoszącego 1,5 % PKB w kategoriach strukturalnych, do 2019 r. Jednakże ponownie przeliczony⁽²⁾ deficyt strukturalny nadal przekraczałby wartość średniookresowego celu budżetowego. W programie konwergencji przewiduje się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB ma się stopniowo obniżyć, z 75,3 % w 2015 r. do poziomu poniżej 65 % w 2020 r. Scenariusz makroekonomiczny stanowiący podstawę tych prognoz budżetowych jest w dużej mierze wiarygodny w okresie do 2017 r., natomiast w odniesieniu do późniejszego okresu staje się coraz bardziej optymistyczny. Środki konieczne do wsparcia realizacji planowanych deficytów docelowych na okres począwszy od 2017 r. nie zostały dostatecznie sprecyzowane, w szczególności w odniesieniu do okresu po 2017 r. Prognoza Komisji z wiosny 2016 r. wskazuje na wysokie ryzyko wystąpienia znaczącego odchylenia od zalecanej korekty w 2016 r. oraz – przy założeniu niezmiennego kursu polityki – łącznie w latach 2016 i 2017. Jednocześnie prognozuje się, że w latach 2016 i 2017 Węgry osiągną wartość odniesienia dotyczącą redukcji długu. Opierając się na ocenie programu konwergencji i biorąc pod uwagę prognozę Komisji z wiosny 2016 r., Rada jest zdania, że istnieje ryzyko, iż Węgry nie spełnią warunków paktu stabilności i wzrostu. W okresie tych dwóch lat konieczne będą zatem dalsze działania w celu spełnienia tych warunków.
- (7) Zmniejszono zakłócenia wewnętrznej równowagi finansowej, a system bankowy wzmocnił się, choć pewne wyzwania pozostają aktualne. Osiągnięto znaczne postępy w zmniejszaniu zadłużenia sektora prywatnego, które było wcześniej denominowane głównie w walutach obcych. Działalność w zakresie udzielania pożyczek gospodarstwom domowym wykazuje oznaki ożywienia, jednak sytuacja pod względem kredytowania przedsiębiorstw nie uległa jeszcze zmianie. Rentowność sektora bankowego zaczęła rosnąć, czemu sprzyjają poprawa sytuacji gospodarczej oraz umiar we wcześniejszych działaniach politycznych w zakresie opodatkowania banków. Nie zmienia to jednak faktu, że banki zachowują ostrożność przy udzielaniu pożyczek mimo swojej dobrej kapitalizacji i wysokiej płynności. Głównym utrzymującym się wyzwaniem dla banków jest zmniejszenie nadal wysokiego udziału kredytów zagrożonych, który stoi na przeszkodzie udzielaniu nowych pożyczek i wywiera presję na zysk. Ryzyko zobowiązań warunkowych związane ze zwiększonym udziałem własności państwa w sektorze bankowym jest nadal wysokie.

(¹) 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).

(²) Saldo strukturalne ponownie przeliczone przez Komisję na podstawie informacji zawartych w programie konwergencji zgodnie z powszechnie przyjętą metodyką.

- (8) Pomimo niedawnych znacznych ulepszeń polityki podatkowej i administracji podatkowej uzależnienie Węgier od opodatkowania konkretnych sektorów nadal stanowi potencjalną przeszkodę dla inwestycji. Wybiórczy charakter tych podatków prowadzi do zakłóceń w różnych sektorach. Choć nadal obowiązuje wiele różnych podatków dla konkretnych sektorów, znacznie zmniejszono opodatkowanie instytucji kredytowych i zniesiono progresywne stawki, według których pobiera się opłaty z tytułu inspekcji żywności. Klin podatkowy w przypadku osób mało zarabiających jest nadal wysoki, zwłaszcza w przypadku osób bezdzietnych. Może to mieć negatywny wpływ na ich szanse na zatrudnienie, a także stanowić przeszkodę dla inwestycji. Podjęto pewne kroki, aby zmniejszyć klin podatkowy, np. obniżono o jeden punkt procentowy jednolitą stawkę podatku od dochodów osób fizycznych oraz zwiększono ulgę podatkową w przypadku osób z dwojką dzieci. Wprowadzone środki nie są jednak wystarczająco ukierunkowane, aby przynieść widoczne skutki w przypadku osób mało zarabiających. Można by przenieść opodatkowanie z dochodów osób pracujących na obszary, które w mniejszym stopniu zakłócają wzrost gospodarczy. Wprowadzono kilka środków, aby zwiększyć przestrzeganie przepisów podatkowych i zmniejszyć jego koszty, choć nadal są one wysokie. Pomimo pewnej poprawy w minionych latach Węgry nadal borykają się z problemem niskiej wydajności poboru podatków. Rząd zapowiedział na 2016 r. rozpoczęcie istotnej reformy instytucjonalnej, której celem ma być zwiększenie wydajności administracji podatkowej.
- (9) Choć osiągnięto pewne ograniczone postępy we wspieraniu konkurencji i przejrzystości w dziedzinie zamówień publicznych (przyjęto np. nową ustawę o zamówieniach publicznych, której zgodność z prawem UE musi jeszcze zostać oceniona), nieprzewidywalne zmiany przepisów i obciążenie administracyjne utrudniają działalność gospodarczą i inwestycje. Wysoka liczba postępowań w trybie negocjacji bez ogłoszenia i przypadków udzielenia zamówienia w przypadku złożenia tylko jednej oferty wskazują na utrzymujący się niski poziom konkurencji w zamówieniach publicznych. W maju 2016 r. rząd przedstawił strategię dotyczącą e-zamówień. Jej wdrażanie i wpływ na poprawę wydajności i przejrzystości wymagają monitorowania; nie znikło też ryzyko wystąpienia przypadków korupcji. Potrzebne są zmiany, aby zwiększyć wydajność krajowego programu przeciwdziałania korupcji (NAP) na lata 2015–2018 w zakresie zapobiegania korupcji w instytucjach publicznych i stosowania odstrasżających kar. Rząd nie ponowił swojego wcześniejszego zobowiązania do przeglądu ustawy z 2013 r. dotyczącej ochrony osób zgłaszających przypadki naruszenia, w której to ustawie brakuje przepisów zapewniających takim osobom odpowiednią ochronę przed środkami odwetowymi. Zawarte w NAP zamierzenia dotyczące zmiany systemu deklaracji majątkowych są mało ambitne, a ponadto w 2015 r. za pomocą poprawek legislacyjnych wprowadzono dodatkowe ograniczenia wobec publicznego dostępu do informacji. Rząd podjął pewne kroki, aby zmniejszyć obciążenie administracyjne, jednak obowiązujące na Węgrzech restrykcyjne przepisy w sektorach usługowych i niestabilne otoczenie regulacyjne nadal są źródłem obaw dla przedsiębiorców, a zatem zwiększają niepewność z punktu widzenia inwestorów. Warunki zakładania działalności gospodarczej i operacyjne ograniczenia w sektorze detalicznym stanowią znaczne przeszkody dla rozpoczynania działalności i rozwoju firm. Pod względem wysokości marż zysku w sektorze detalicznym Węgry plasują się na trzecim miejscu w Unii i marże te od dziesięciu lat stale wzrastają, podczas gdy wskaźnik wydajności alokacji środków należy do najniższych w Unii.
- (10) Niedawne zmiany w sytuacji na węgierskim rynku pracy są korzystne – stopa bezrobocia spadła do poziomu sprzed kryzysu. W sektorze prywatnym powstaje więcej nowych miejsc pracy, jednak do zmniejszenia bezrobocia przyczynił się również program robót publicznych. Program ten jest głównym instrumentem aktywnej polityki rynku pracy na Węgrzech. Jego koszt dla budżetu wzrósł w ciągu ostatnich pięciu lat ponad czterokrotnie. Program ten nie wydaje się jednak wystarczająco przyczyniać do reintegracji jego uczestników na otwartym rynku pracy. W pierwszej połowie 2015 r. odsetek przejść z programu do standardowego zatrudnienia wynosił 13,1 %, lecz około 60 % uczestników, którzy odeszli z programu w tym okresie, powróciło do niego w ciągu 180 dni. Oznacza to dla uczestników wysokie ryzyko trwałego pozostania w programie, zwłaszcza w przypadku osób o niskich kwalifikacjach i pochodzących z regionów defaworyzowanych. Mimo że program ten jest skierowany do osób długotrwale bezrobotnych, o niskich kwalifikacjach oraz do bezrobotnych żyjących na obszarach defaworyzowanych, w 2015 r. 47 % jego uczestników miało wykształcenie średnie lub wyższe. Udział bezrobotnych w robotach publicznych jest również znaczny w komitatach, w których panuje dobra sytuacja na rynku pracy. Niedawna reforma publicznych służb zatrudnienia prawdopodobnie obniży ich skuteczność. Skomplikowany charakter administracyjnych ustaleń dotyczących zarządzania – obecnie odpowiedzialność za publiczne służby zatrudnienia dzielona jest przez cztery ministerstwa – może znacznie zaszkodzić efektywnemu kierowaniu nimi i większemu nastawieniu na osiągnięcie lepszych wyników. Maksymalny okres pobierania świadczeń dla bezrobotnych (trzy miesiące) jest najniższy w Unii i znacznie niższy od przeciętnego czasu potrzebnego na znalezienie nowej pracy. Wskaźniki ubóstwa poprawiają się, lecz są nadal wysokie, zwłaszcza wśród grup w trudnej sytuacji, szczególnie u Romów i dzieci. Adekwatność pomocy społecznej i jej zasięg pozostają wyzwaniem, a niedawne reformy mogą jeszcze bardziej zaostrzyć warunki uprawnienia do niektórych świadczeń.
- (11) Według ustaleń Programu międzynarodowej oceny umiejętności (PISA) OECD z 2012 r. przeciętne wyniki węgierskich uczniów, jeśli chodzi o podstawowe umiejętności, plasowały ich poniżej średniej UE, a odsetek osób osiągających słabe wyniki w nauce zwiększył się w latach 2009–2012. Wpływ warunków społeczno-ekonomicznych i lokalizacji szkoły na wyniki w nauce węgierskich uczniów należy do najsilniejszych w Unii. Selektywność systemu kształcenia pogłębia różnice między wynikami uczniów z różnych rodzajów szkół, a różnice te powiększają się w miarę upływu czasu. Brak dostępu do dobrej jakości powszechnego kształcenia jest odczuwalny zwłaszcza przez Romów. Wyjawszy wczesną edukację, gdzie nastąpiła w ostatnich latach znaczna poprawa, między osobami pochodzenia romskiego utrzymują się duże różnice, jeśli chodzi o wskaźnik ukończenia szkoły, i to na wszystkich poziomach kształcenia, tj. podstawowym, średnim

i wyższym. Wśród Romów dużym problemem pozostaje przedwczesne kończenie nauki. Węgry wprowadziły szereg środków mających skuteczniej przeciwdziałać osiągnięciu słabych wyników w nauce. Nieznane są jednak istotne szczegóły dotyczące wdrażania tych środków, co utrudnia ocenę ich możliwego wpływu. Nie opracowano jeszcze systemowego podejścia do wspierania powszechnego kształcenia o charakterze integracyjnym. Nie opublikowano też dotąd zapowiadanego planu wdrażania strategii przeciwdziałania przedwczesnemu kończeniu nauki. Przechodzenie między różnymi formami i etapami kształcenia jest nadal niełatwe, a przy wdrażaniu niedawno przyjętych reform kształcenia zawodowego należałoby się skupić na ułatwianiu takiego przechodzenia.

- (12) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Węgier, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym na 2016 r. Komisja oceniła również program konwergencji i krajowy program reform, a także działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Węgier w poprzednich latach. Wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki budżetowej i społeczno-gospodarczej na Węgrzech, ale także ich zgodność z przepisami i wytycznymi UE, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii Europejskiej przez wnoszenie na szczeblu UE wkładu w przyszłe decyzje krajowe. Zalecenia w ramach europejskiego semestru znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 1–3 poniżej.
- (13) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program konwergencji, a jej opinia ⁽¹⁾ znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu 1 poniżej,

NINIEJSZYM ZALECA Węgrom podjęcie w latach 2016 i 2017 działań mających na celu:

1. Ze względu na wysokie ryzyko wystąpienia znacznego odchylenia, dokonanie rocznego dostosowania budżetowego w wysokości 0,3 % PKB prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego w 2016 r. i dokonanie dostosowania budżetowego w wysokości 0,6 % PKB w 2017 r., chyba że średniookresowy cel budżetowy uda się osiągnąć przy mniejszym dostosowaniu, poprzez wdrożenie niezbędnych środków strukturalnych.
2. Dalsze obniżenie opodatkowania konkretnych sektorów i zmniejszenie klina podatkowego w przypadku osób mało zarabiających. Zwiększenie przejrzystości i konkurencji w dziedzinie zamówień publicznych poprzez e-zamówienia, częstsze ogłaszanie przetargów i dalszą poprawę przepisów antykorupcyjnych. Poprawę otoczenia regulacyjnego w sektorze usług oraz handlu detalicznego poprzez zmniejszenie restrykcyjności przepisów i zapewnienie ich przewidywalności.
3. Ułatwianie przechodzenia z programu robót publicznych do pierwotnego rynku pracy i doskonalenie innych instrumentów aktywnej polityki rynku pracy. Poprawę adekwatności i zasięgu pomocy społecznej oraz świadczeń dla bezrobotnych. Podjęcie działań w celu poprawy wyników w nauce oraz uczestnictwa grup w trudnej sytuacji, zwłaszcza Romów, w powszechnym systemie kształcenia o charakterze integracyjnym.

Sporządzono w Brukseli dnia 12 lipca 2016 r.

W imieniu Rady
P. KAŽIMÍR
Przewodniczący

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