

Bruksela, dnia 23.5.2018
COM(2018) 416 final

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Węgier na 2018 r.

**oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Węgry programu
konwergencji na 2018 r.**

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Węgier na 2018 r.

oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Węgry programu konwergencji na 2018 r.

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 gospodarczych¹, w szczególności jego art. 9 ust. 2,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej²,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego³,

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 22 listopada 2017 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2018 r. Uwzględniła ona w należyтым stopniu Europejski filar praw socjalnych proklamowany przez Parlament Europejski, Radę i Komisję w dniu 17 listopada 2017 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską na posiedzeniu w dniu 22 marca 2018 r. W dniu 22 listopada 2017 r. na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 Komisja przyjęła również 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) Sprawozdanie krajowe za 2018 r. dotyczące Węgier⁴ zostało opublikowane w dniu 7 marca 2018 r. Zawiera ono ocenę postępów Węgier w realizacji zaleceń dla tego kraju,

¹ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

² COM(2018) 416 final.

³ P8_TA(2018)0077 i P8_TA(2018)0078.

przyjętych przez Radę w dniu 11 lipca 2017 r., działań następczych podjętych w związku z zaleceniami z poprzednich lat, a także postępów Węgier w realizacji ich krajowych celów w ramach strategii „Europa 2020”.

- (3) W dniu 30 kwietnia 2018 r. Węgry przedłożyły swój krajowy program reform na 2018 r. oraz swój program konwergencji na 2018 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.
- (4) Odpowiednie zalecenia dla tego kraju 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 1303/2013⁵, Komisja może zwrócić się do państwa członkowskiego z wnioskiem o dokonanie przeglądu oraz zaproponowanie zmian w umowie partnerstwa i odpowiednich programach wówczas, gdy jest to konieczne do wsparcia realizacji stosownych zaleceń Rady. Komisja przedstawiła więcej szczegółowych informacji na temat wykorzystania przez nią tego przepisu w ramach wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych z należytym zarządzaniem gospodarczym⁶.
- (5) Węgry są obecnie objęte funkcją zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu oraz podlegają ustaleniom w zakresie reguły dotyczącej zadłużenia. W programie konwergencji na 2018 r. rząd planuje pogorszenie deficytu nominalnego z 2,0 % PKB w 2017 r. do 2,4 % w 2018 r., a następnie stopniową poprawę do 2022 r. – do poziomu 0,5 % PKB. Planuje się, że średniookresowy cel budżetowy – deficyt strukturalny wynoszący 1,5 % PKB – zostanie osiągnięty do 2020 r. Przeliczone saldo strukturalne⁷ wskazuje, że średniookresowy cel budżetowy nie zostanie osiągnięty do 2022 r. Zgodnie z programem konwergencji przewiduje się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB będzie stopniowo maleć do 2022 r., osiągając poziom nieco poniżej 60 %. Scenariusz makroekonomiczny stanowiący podstawę tych prognoz budżetowych opiera się na korzystnych założeniach, co wiąże się ze znacznym ryzykiem nieosiągnięcia deficytów docelowych.
- (6) W programie konwergencji na 2018 r. wskazano, że wpływ, jaki wywierają na budżet w 2017 r. środki bezpieczeństwa, jest znaczny, i przedstawiono stosowne dowody potwierdzające zakres i charakter tych dodatkowych kosztów budżetowych. Według Komisji dodatkowe kwalifikowalne wydatki wyniosły w 2017 r. 0,17 % PKB z tytułu środków związanych z bezpieczeństwem. Przepisy art. 5 ust. 1 i art. 6 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1466/97 mają zastosowanie do tych dodatkowych wydatków, jako że 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

⁴ SWD(2018) 215 final.

⁵ 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).

⁶ COM(2014) 494 final.

⁷ Saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, nieuwzględniającym środków jednorazowych i tymczasowych, ponownie przeliczone przez Komisję przy użyciu wspólnie uzgodnionej metodyki.

celu budżetowego nie zagrozi stabilności finansów publicznych. Dlatego też – aby uwzględnić te dodatkowe koszty – zmniejszono wymaganą korektę prowadzącą do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego na 2017 r.

- (7) W dniu 12 lipca 2016 r. Rada zaleciła Węgrom dokonanie rocznej korekty budżetowej wynoszącej 0,6 % PKB, prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego w 2017 r., chyba że osiągnięcie średniookresowego celu budżetowego będzie możliwe przy mniejszym wysiłku fiskalnym. Na podstawie danych dotyczących wyników budżetu w 2017 r. stwierdzono, że na Węgrzech występuje znaczące odchylenie od ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego. Zgodnie z art. 121 ust. 4 TFUE i art. 10 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97 w dniu 23 maja 2018 r. Komisja wystosowała do Węgier ostrzeżenie w sprawie odnotowanego w 2017 r. znacznego odchylenia od ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego. W dniu XX czerwca Rada przyjęła następnie zalecenie, w którym potwierdzono, że Węgry powinny wprowadzić niezbędne środki w celu zapewnienia, by stopa wzrostu nominalnego publicznych wydatków pierwotnych netto⁸ nie przekroczyła 2,8 % w 2018 r., co odpowiadałoby rocznej korekcie strukturalnej wynoszącej 1 % PKB. Prognoza Komisji z wiosny 2018 r. wskazuje na ryzyko wystąpienia odchylenia od zalecanego wysiłku fiskalnego.
- (8) W 2019 r., w związku z faktem, że wskaźnik zadłużenia Węgier będzie wyższy niż 60 % PKB a ich prognozowana luka produktowa wyniesie 2,3 %, stopa wzrostu nominalnego publicznych wydatków pierwotnych netto nie powinna przekroczyć 3,9 %, co odpowiada korekcie strukturalnej na poziomie 0,75 % PKB według tabeli wymogów na mocy paktu stabilności i wzrostu. Prognoza Komisji z wiosny 2018 r. wskazuje na ryzyko wystąpienia znacznego odchylenia od tego wymogu w 2019 r. Ogólnie rzecz biorąc, Rada jest zdania, że ze względu na pogarszające się prognozy budżetowe, od 2018 r. konieczne będą znaczące dodatkowe działania w celu spełnienia wymogów paktu stabilności i wzrostu, zgodnie z zaleceniem skierowanym do Węgier w dniu XX czerwca 2018 r. dotyczącym skorygowania znaczącego odnotowanego odstępstwa od ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego.
- (9) Ogólna stopa zatrudnienia znacznie się poprawiła, a korzystna tendencja ekonomiczna umożliwiła zwłaszcza powrót osób bezrobotnych na rynek pracy. Różnica w poziomie aktywności zawodowej kobiet i mężczyzn jest duża, zwłaszcza w grupie wiekowej 25–39 lat, co częściowo można wytłumaczyć ograniczoną liczbą miejsc w ramach dobrej jakości opieki nad dziećmi. Poziom uczestnictwa dzieci w wieku poniżej 3 lat w opiece nad dziećmi znajduje się znacznie poniżej celu barcelońskiego i średniej UE. Program prac publicznych pozostaje wprawdzie głównym programem aktywnej polityki rynku pracy, pozytywną zmianą jest jednak to, że znacznie spadła liczba jego uczestników. Niemniej jednak program jest nadal nieodpowiednio ukierunkowany, a – biorąc pod uwagę sytuację na rynku pracy – jego skuteczność w ponownej integracji uczestników na otwartym rynku pracy jest nadal ograniczona. Programy aktywnej

⁸ Publiczne wydatki pierwotne 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 trwałe finansowane z zasobów krajowych rozkłada się na okres 4 lat. Uwzględnia się działania dyskrecjonalne po stronie dochodów lub prawnie przewidziany wzrost dochodów. Działania jednorazowe, zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków, są saldowane.

polityki rynku pracy, które koncentrują się w większym stopniu na podnoszeniu i zmianie kwalifikacji, są słabo rozwinięte.

- (10) W 2016 r. udział osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym spadł do 26,3 %, ale utrzymuje się powyżej średniej UE. Dzieci są generalnie narażone na ubóstwo w większym stopniu niż inne grupy wiekowe. Poziom minimalnego dochodu wynosi poniżej 50 % progu ubóstwa dla jednego gospodarstwa domowego, co czyni go jednym z najniższych w UE. Adekwatność świadczeń dla bezrobotnych jest bardzo niska: ich maksymalny okres wynoszący 3 miesiące jest najkrótszy w UE i odpowiada jedynie około jednej czwartej przeciętnego czasu potrzebnego osobom poszukującym pracy na znalezienie zatrudnienia. Ponadto wysokość zasiłków należy do najniższych w UE.
- (11) Węgierskie struktury i procesy dialogu społecznego są nadal słabo rozwinięte i nie umożliwiają konstruktywnego zaangażowania partnerów społecznych w opracowywanie i realizację polityki. Niedociągnięcia w zaangażowaniu zainteresowanych stron i ograniczona przejrzystość mają wpływ na proces kształtowania polityki w oparciu o sprawdzone dane i jakość tego procesu, co stwarza niepewność dla inwestorów i spowalnia konwergencję.
- (12) Wdrożono środki mające na celu poprawę systemu podatkowego, lecz niektóre problemy nadal pozostają nierozwiązane. Mimo że klin podatkowy zmniejsza się, w porównaniu z UE jest jednak nadal wysoki, szczególnie w przypadku niektórych grup o niskich dochodach. Słabym punktem nadal jest ogólna złożoność systemu podatkowego w połączeniu z ciągłym występowaniem podatków właściwych dla poszczególnych sektorów. Środki przeciwdziałające agresywnemu planowaniu podatkowemu mają kluczowe znaczenie dla zapobiegania zakłóceniom konkurencji między przedsiębiorstwami, zapewnienia sprawiedliwego traktowania podatników i ochrony finansów publicznych. Skutki uboczne agresywnego planowania podatkowego, odczuwane przez inne państwa członkowskie, wymagają skoordynowanych działań w ramach polityk krajowych w celu uzupełnienia prawodawstwa UE. Na Węgrzech odnotowuje się stosunkowo wysokie wpływy i odpływy kapitału za pośrednictwem jednostek specjalnego przeznaczenia, które nie są w żaden sposób związane z gospodarką realną. Brak podatków u źródła od dywidend, odsetek i opłat licencyjnych wypłacanych poza UE (tzn. przez rezydentów unijnych na rzecz rezydentów państw trzecich) przez przedsiębiorstwa z siedzibą na Węgrzech może prowadzić do zupełnego nieopodatkowania takich płatności w przypadku, gdy nie podlegają one podatkowi również w kraju odbiorcy. Komisja zauważa, że Węgry przyjmują do wiadomości, że wypłaty poza UE mogą prowadzić do agresywnego planowania podatkowego w przypadku nadużyć. W oparciu o niedawną wymianę informacji Komisja będzie kontynuować konstruktywny dialog w celu zwalczania agresywnego planowania podatkowego.
- (13) Bariery regulacyjne w sektorze usług, w szczególności handlu detalicznego, wpływają na wydajność sektora i utrudniają skuteczną realokację zasobów, wydajność i innowacje. Istnieje stała tendencja polegająca na powierzaniu pewnych usług przedsiębiorstwom państwowym specjalnie do tego celu utworzonym, ze szkodą dla wolnej konkurencji. Kolejnym problemem jest nieprzewidywalność ram prawnych, szczególnie w sektorze detalicznym, który w ostatnich latach stanął w obliczu częstych zmian przepisów. Z uwagi na fakt, że w proponowanych uregulowaniach bierze się często pod uwagę wielkości obrotu lub powierzchnię, oddziałują one głównie na zagraniczne sieci detaliczne. Zwiększa to poziom niepewności wśród podmiotów gospodarczych i może zniechęcać do inwestycji. Konieczne jest stabilne

otoczenie regulacyjne sprzyjające konkurencji. Restrykcyjne uregulowania dotyczące zawodów na Węgrzech utrzymują się na wysokim poziomie, zwłaszcza w odniesieniu do zawodów kluczowych, takich jak rachunkowość i usługi prawne.

- (14) Zaniepokojenie nadal budzi kwestia zapobiegania i ścigania korupcji. Na podstawie kilku wskaźników wydaje się, że problem korupcji na Węgrzech w ostatnich latach nasilił się, a ryzyko korupcji może negatywnie wpływać na potencjał wzrostu gospodarczego tego kraju. Kluczowe znaczenie w walce z korupcją i praniem pieniędzy ma funkcjonowanie prokuratury. Widoczne są wprawdzie pewne sukcesy w stosowaniu środków zwalczających korupcję na niskich szczeblach, ale brak jest dostatecznego zaangażowania, aby wszczynać dochodzenia w sprawie korupcji na wysokich szczeblach. Wdrażanie środków zapobiegających korupcji utrudnia też ograniczona przejrzystość i ograniczenia w dostępie do informacji. Podjęto ważne kroki w zakresie zamówień publicznych, istnieje jednak możliwość dalszej poprawy przejrzystości i konkurencji w obszarze procedur przetargowych.
- (15) Wyniki kształcenia w zakresie umiejętności podstawowych są znacznie poniżej średniej UE, zwłaszcza w przypadku dzieci ze środowisk w niekorzystnej sytuacji społeczno-ekonomicznej. Na wczesnym etapie kształcenia uczniowie kierowani są do różnych rodzajów szkół, o dużym zróżnicowaniu wyników kształcenia i ścieżek zatrudnienia. Dzieci w niekorzystnej sytuacji, w tym dzieci romskie, trafiają głównie do szkół średnich zawodowych, które charakteryzują się gorszym poziomem w zakresie podstawowych umiejętności i wyższym wskaźnikiem przedwczesnego kończenia nauki, a absolwenci tych szkół otrzymują średnio niższe płace. Wskaźnik wczesnego kończenia nauki wzrósł średnio do 12,4 %, a wśród dzieci romskich jest szczególnie wysoki. Wyzwania te są szczególnie naglące w kontekście wysokiej jakości edukacji włączającej. Problem zmniejszającej się liczby kandydatów do szkół wyższych oraz wysoki odsetek osób przerywających naukę w szkolnictwie wyższym będzie jeszcze bardziej ograniczał odsetek osób z wyższym wykształceniem w czasach, kiedy rośnie zapotrzebowanie na wysoko wykwalifikowaną siłę roboczą.
- (16) Słabe rezultaty opieki realizowanej przez służbę zdrowia, pogarszane jeszcze niezdrowym trybem życia, utrzymują się, wywierając negatywny wpływ na kapitał ludzki. Niski poziom wydatków na opiekę zdrowotną w połączeniu z nieefektywną alokacją zasobów ogranicza skuteczność węgierskiego systemu opieki zdrowotnej. W połączeniu z dużym uzależnieniem od kosztów ponoszonych przez samych pacjentów, ma to negatywny wpływ na szybki dostęp do przystępnej cenowo profilaktycznej opieki zdrowotnej i usług leczniczych dobrej jakości. Dostęp do opieki zdrowotnej utrudnia również niedobór pracowników służby zdrowia, chociaż niedawne podwyżki wynagrodzeń złagodziły ten problem. Celem bieżących działań reformatorskich jest rozwiązanie problemu nadmiernego korzystania z usług opieki szpitalnej, czego główną przyczyną jest to, że świadczeniodawcy podstawowej opieki zdrowotnej nie są jeszcze odpowiednio przygotowani, aby skutecznie pełnić funkcję lekarzy pierwszego kontaktu. Dalsza racjonalizacja wykorzystania zasobów szpitali wraz z inwestycjami ukierunkowanymi na wzmocnienie usług podstawowej opieki zdrowotnej umożliwiłaby zmniejszenie dysproporcji w dostępie do opieki, zwiększenie wydajności i skuteczną poprawę rezultatów opieki realizowanej przez służbę zdrowia.
- (17) W ramach europejskiego semestru w 2018 r. Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Węgier, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym na 2018 r. Komisja oceniła również program konwergencji na 2018 r. i krajowy program reform na 2018 r., a także działania następcze podjęte w odpowiedzi na

zalecenia skierowane do Węgier w poprzednich latach. Komisja wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki budżetowej 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 wnoszenie na szczeblu unijnym wkładu do przyszłych decyzji krajowych.

- (18) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program konwergencji na 2018 r., a jej opinia⁹ znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu 1 poniżej,

NINIEJSZYM ZALECA Węgrom podjęcie w latach 2018 i 2019 działań mających na celu:

1. Zapewnienie w 2018 r. przestrzegania zalecenia Rady z dnia XX czerwca 2018 r. w celu skorygowania znacznego odstępstwa od ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego. Zapewnienie w 2019 r., by stopa wzrostu nominalnego publicznych wydatków pierwotnych netto nie przekroczyła 3,9 %, co odpowiadałoby rocznej korekcie strukturalnej wynoszącej 0,75 % PKB.
2. Dalsze uproszczenie systemu podatkowego, w szczególności przez obniżenie podatków właściwych dla poszczególnych sektorów. Poprawę jakości i przejrzystości procesu decyzyjnego przez skuteczny dialog społeczny i utrzymywanie kontaktów z pozostałymi zainteresowanymi stronami oraz regularne, odpowiednie oceny skutków. Wzmocnienie ram antykorupcyjnych, zwiększenie skuteczności działań prokuratorskich i poprawę przejrzystości i konkurencji w obszarze zamówień publicznych, między innymi przez uczynienie ogólnodostępnymi danych uzyskiwanych w ramach systemu e-zamówień. Zwiększenie konkurencyjności, stabilności regulacyjnej i przejrzystości w sektorze usług, przede wszystkim w sektorze handlu detalicznego.
3. Odblokowanie rezerw siły roboczej przez poprawę jakości aktywnej polityki rynku pracy. Poprawę wyników kształcenia oraz zwiększenie uczestnictwa grup w trudnej sytuacji, zwłaszcza Romów, w wysokiej jakości powszechnym systemie kształcenia sprzyjającym włączeniu społecznemu. Poprawę adekwatności i zasięgu pomocy społecznej oraz świadczeń dla bezrobotnych.

Sporządzono w Brukseli dnia [...] r.

*W imieniu Rady
Przewodniczący*

⁹ Na mocy art. 5 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97.