



Bruksela, dnia 20.5.2020 r.
COM(2020) 517 final

Zalecenie

ZALECENIE RADY

**w sprawie krajowego programu reform Węgier na 2020 r. oraz zawierające opinię Rady
na temat przedstawionego przez Węgry programu konwergencji na 2020 r.**

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Węgier na 2020 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Węgry programu konwergencji na 2020 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 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 17 grudnia 2019 r. Komisja przyjęła roczną strategię zrównoważonego wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2020 r. Uwzględniła ona w należyтым stopniu Europejski filar praw socjalnych proklamowany przez Parlament Europejski, Radę i Komisję w dniu 17 listopada 2017 r. W dniu 17 grudnia 2019 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 na 2020 r. dotyczące Węgier² zostało opublikowane w dniu 26 lutego 2020 r. Zawiera ono ocenę postępów Węgier w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 9 lipca 2019 r.³, działań następczych podjętych w związku z zaleceniami z poprzednich lat, a także postępów Węgier w realizacji ich krajowych celów w ramach strategii „Europa 2020”.

¹ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

² SWD(2020) 516 final

³ Dz.U. C 301 z 5.9.2019, s. 117.

- (3) W dniu 11 marca 2020 r. Światowa Organizacja Zdrowia oficjalnie uznała epidemię COVID-19 za globalną pandemię. Pandemia stanowi poważne zagrożenie w zakresie zdrowia publicznego dla obywateli, społeczeństw i gospodarek. Znacznie obciąża krajowe systemy ochrony zdrowia i wywołuje zakłócenia w globalnych łańcuchach dostaw, wahania na rynkach finansowych, wstrząsy popytu konsumpcyjnego oraz negatywne efekty w różnych sektorach. Stwarza zagrożenie dla zatrudnienia, dochodów obywateli oraz działalności przedsiębiorstw. Doprowadziła do silnego wstrząsu gospodarczego, który już teraz ma poważne konsekwencje dla Unii Europejskiej. W dniu 13 marca 2020 r. Komisja przyjęła komunikat⁴ wzywający do skoordynowanej reakcji gospodarczej na kryzys, obejmującej wszystkie istotne podmioty na poziomie krajowym i unijnym.
- (4) Kilka państw członkowskich ogłosiło stan nadzwyczajny lub wprowadziło środki nadzwyczajne. Wszelkie tego typu środki powinny być wprowadzane pod warunkiem, że są ściśle proporcjonalne, konieczne, ograniczone w czasie i zgodne ze standardami europejskimi i międzynarodowymi. Powinny one też być objęte demokratycznym nadzorem i niezależną kontrolą sądową.
- (5) W dniu 20 marca 2020 r. Komisja przyjęła komunikat w sprawie uruchomienia ogólnej klauzuli korekcyjnej w ramach paktu stabilności i wzrostu⁵. Klauzula, jak określono w art. 5 ust. 1, art. 6 ust. 3, art. 9 ust. 1 i art. 10 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1466/97 oraz w art. 3 ust. 5 i art. 5 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1467/97, ułatwia koordynację polityk budżetowych w czasie poważnego pogorszenia koniunktury gospodarczej. W swoim komunikacie Komisja podzieliła opinię Rady, że w świetle spodziewanego znacznego pogorszenia koniunktury gospodarczej w związku z pandemią COVID-19 obecne warunki pozwalają na uruchomienie tej klauzuli. W dniu 23 marca 2020 r. ministrowie finansów państw członkowskich zgodzili się z oceną Komisji. Uruchomienie ogólnej klauzuli korekcyjnej pozwala na czasowe odstępstwo od ścieżki dostosowawczej prowadzącej do średniookresowego celu budżetowego, pod warunkiem, że nie zagraża to stabilności finansów publicznych w średnim okresie. W przypadku części naprawczej Rada może również zdecydować, na podstawie zalecenia Komisji, o przyjęciu zmienionego kursu polityki budżetowej. Ogólna klauzula korekcyjna nie zawiesza procedur paktu stabilności i wzrostu. Pozwala ona państwom członkowskim na odstępstwo od wymogów budżetowych, które miałyby zastosowanie w normalnych warunkach, umożliwiając jednocześnie Komisji i Radzie wprowadzenie koniecznych środków koordynacji polityki w ramach paktu.
- (6) Potrzebne są stałe działania, aby ograniczać i kontrolować rozprzestrzenianie się pandemii, wzmocnić odporność krajowych systemów ochrony zdrowia, złagodzić skutki społeczno-ekonomiczne za pomocą środków wspierających przedsiębiorstwa i gospodarstwa domowe oraz aby zapewnić odpowiednie warunki bezpieczeństwa i higieny w miejscu pracy w celu wznowienia aktywności gospodarczej. Unia powinna w pełni wykorzystywać dostępne jej narzędzia, aby wspierać wysiłki państw członkowskich w tym zakresie. Jednocześnie państwa członkowskie i Unia powinny wspólnie przygotowywać środki konieczne do przywrócenia normalnego funkcjonowania naszych społeczeństw i gospodarek oraz zrównoważonego wzrostu gospodarczego, uwzględniając między innymi transformację ekologiczną i cyfrową oraz wyciągając wnioski z kryzysu.

⁴ COM(2020) 112 final.

⁵ COM(2020) 123 final.

- (7) Kryzys związany z COVID-19 unaoczniał elastyczność, jaką zapewnia jednolity rynek, umożliwiając dostosowanie się do nadzwyczajnych sytuacji. Aby jednak zapewnić szybkie i sprawne przejście do etapu odbudowy gospodarki oraz przywrócenia swobodnego przepływu towarów, usług i pracowników, należy znieść nadzwyczajne środki utrudniające normalne funkcjonowanie jednolitego rynku, gdy tylko przestaną one być konieczne. Obecny kryzys pokazał, że sektor ochrony zdrowia musi dysponować planami gotowości na wypadek sytuacji kryzysowej, które w szczególności obejmują ulepszone strategie zakupów, zdywersyfikowane łańcuchy dostaw oraz rezerwy strategiczne podstawowych produktów i materiałów. Są to kluczowe elementy konieczne do opracowania szerszej zakrojonych planów gotowości na wypadek sytuacji kryzysowej.
- (8) Prawodawca Unii już znowelizował odpowiednie ramy legislacyjne⁶, aby umożliwić państwom członkowskim uruchomienie wszystkich niewykorzystanych zasobów z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych w celu przeciwdziałania nadzwyczajnym skutkom pandemii COVID-19. Zmiany te zapewnią dodatkową elastyczność oraz uproszą i usprawnią procedury. Aby zmniejszyć presję na przepływy środków pieniężnych, państwom członkowskim umożliwiono również skorzystanie w roku obrachunkowym 2020–2021 ze stopy dofinansowania z budżetu Unii w wysokości 100 %. Zachęca się Węgry do pełnego wykorzystania tych możliwości, aby wesprzeć osoby i sektory, które są najbardziej narażone na trudności.
- (9) Społeczno-ekonomiczne skutki pandemii prawdopodobnie będą nierównomiernie rozłożone między różnymi obszarami ze względu na różne modele specjalizacji, w szczególności w regionach, w których brakuje kluczowych aktywów, lub regionach w znacznym stopniu uzależnionych od sektorów opartych na bezpośrednim świadczeniu usług konsumentom. Niesie to ze sobą znaczne ryzyko pogłębienia nierówności terytorialnych na Węgrzech, co nasila już zaobserwowaną tendencję zwiększających się dysproporcji między obszarami miejskimi i wiejskimi. W połączeniu z ryzykiem czasowego zakłócenia procesu konwergencji między państwami członkowskimi obecna sytuacja wymaga ukierunkowanych działań politycznych.
- (10) W dniu 5 maja 2020 r. Węgry przedłożyły swój krajowy program reform na 2020 r., a w dniu 4 maja 2020 r. – swój program konwergencji na 2020 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.
- (11) Węgry są obecnie objęte funkcją zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu oraz podlegają regule dotyczącej zadłużenia.

⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/460 z dnia 30 marca 2020 r. zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1301/2013, (UE) nr 1303/2013 oraz (UE) nr 508/2014 w odniesieniu do szczególnych środków w celu uruchomienia inwestycji w systemach ochrony zdrowia państw członkowskich oraz w innych sektorach ich gospodarek w odpowiedzi na epidemię COVID-19 (Inicjatywa inwestycyjna w odpowiedzi na koronawirusa) (Dz.U. L 99 z 31.3.2020, s. 5) oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/558 z dnia 23 kwietnia 2020 r. zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1301/2013 i (UE) nr 1303/2013 w odniesieniu do szczególnych środków zapewniających wyjątkową elastyczność na potrzeby wykorzystania europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych w odpowiedzi na epidemię COVID-19 (Dz.U. L 130 z 24.4.2020, s. 1).

- (12) W dniu 14 czerwca 2019 r. Rada zaleciła Węgrom zapewnienie, by nominalna stopa wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto⁷ nie przekroczyła 3,3 % w 2019 r., co odpowiadałoby rocznej korekcie strukturalnej wynoszącej 1,0 % PKB. Ocena ogólna Komisji potwierdza, że istnieje ryzyko wystąpienia znaczącego odchylenia od zalecanej ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego w 2019 r. oraz w 2018 r. i 2019 r. w ujęciu łącznym. W związku z uruchomieniem ogólnej klauzuli korekcyjnej dalsze kroki w ramach procedury znacznego odchylenia w odniesieniu do Węgier nie są jednak uzasadnione.
- (13) W programie konwergencji na 2020 r. rząd planuje pogorszenie salda nominalnego z deficytu na poziomie 2,0 % PKB w 2019 r. do deficytu w wysokości 3,8 % PKB w 2020 r. Przewiduje się, że deficyt zmniejszy się w 2021 r. do 2,7 % PKB, a do 2024 r. stopniowo osiągnie 1,0 % PKB. W programie konwergencji na 2020 r. przewidziano, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB, po spadku w 2019 r. do 66,3 % PKB, wzrośnie w 2020 r. do 72,6 %. Na perspektywy makroekonomiczne i budżetowe wpływa duża niepewność spowodowana pandemią COVID-19. U podstaw prognoz budżetowych leżą szczególne zagrożenia dotyczące Węgier, a mianowicie zagrożenia związane z wyższymi od przewidywanych wydatkami (zgodnie z zaobserwowaną w ubiegłych latach tendencją do wysokich wydatków na koniec roku), a także potencjalnie niższymi od przewidywanych dochodami, wydaje się bowiem, że prognoza opiera się na pewnym wyolbrzymieniu dochodów.
- (14) W odpowiedzi na pandemię COVID-19 oraz w ramach skoordynowanego unijnego podejścia Węgry wprowadziły środki budżetowe mające na celu zwiększenie możliwości systemu ochrony zdrowia w zakresie intensywnej terapii, powstrzymanie pandemii oraz pomoc tym osobom i sektorom, które zostały szczególnie dotknięte skutkami pandemii. Zgodnie z programem konwergencji na 2020 r. te środki budżetowe wyniosły 2,8 % PKB w 2020 r. i są w całości finansowane poprzez realokację wydatków w ramach budżetu, a także poprzez rezerwy i nowe podatki. Obejmują one środki mające na celu wspieranie rynku pracy, ulgi podatkowe dla przedsiębiorstw oraz koszty związane z sytuacją wyjątkową w sektorze ochrony zdrowia. Zapowiedziano dodatkowe środki wspierające ożywienie gospodarcze (1,4 % PKB) i rynek pracy (0,4 % PKB), ale nie zostały one jeszcze doprecyzowane. Węgry zapowiedziały ponadto środki, które wprawdzie nie mają bezpośredniego wpływu na budżet, ale przyczynią się do wsparcia płynności przedsiębiorstw. W programie konwergencji na 2020 r. wartość tych środków oszacowano na 1,5 % PKB. Węgierskie organy pracują nad kolejnymi środkami o wartości 0,3 % PKB. Środki te obejmują programy gwarancji kredytowych i pożyczki gwarantowane przez rząd. Ogólny wpływ na budżet środków budżetowych zgłoszonych w programie konwergencji na 2020 r. różni się od wpływu uwzględnionego w prognozie Komisji z wiosny 2020 r., ponieważ Komisja oceniła i uwzględniła tylko te środki, które zostały wystarczająco sprecyzowane. Ogólnie rzecz biorąc, środki wprowadzane przez Węgry są zgodne z wytycznymi określonymi w komunikacie Komisji w sprawie skoordynowanej reakcji gospodarczej na pandemię COVID-19. Pełne określenie i wdrożenie wszystkich zapowiedzianych środków, a następnie zmiana kierunku

⁷ 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 budżetowej w sposób, który umożliwi osiągnięcie rozważnej średniookresowej sytuacji budżetowej, kiedy pozwolą na to warunki ekonomiczne, przyczyni się do zachowania stabilności finansów publicznych w perspektywie średnioterminowej.

- (15) Według prognozy Komisji z wiosny 2020 r. przy założeniu niezmiennego kursu polityki saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych Węgier w 2020 r. wyniesie -5,2 % PKB, a w 2021 r. osiągnie -4,0 % PKB. Prognozuje się, że wskaźnik zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2020 osiągnie 75,0 % PKB.
- (16) W dniu 14 czerwca 2019 r. Rada, zgodnie z art. 121 ust. 4 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, przyjęła decyzję stwierdzającą, że na Węgrzech w 2018 r. wystąpiło znaczne odnotowane odchylenie od średniookresowego celu budżetowego. W związku ze stwierdzonym znacznym odchyleniem w dniu 14 czerwca 2019 r. Rada zaleciła Węgrom przyjęcie koniecznych środków w celu zapewnienia, by nominalna stopa wzrostu publicznych wydatków pierwotnych netto nie przekroczyła 3,3 % w 2019 r. i 4,7 % w 2020 r., co odpowiadałoby rocznej korekcie strukturalnej wynoszącej odpowiednio 1,0 % i 0,75 % PKB. W dniu 5 grudnia 2019 r. Rada przyjęła decyzję (UE) 2019/2172⁸ stwierdzającą, że Węgry nie podjęły skutecznych działań w odpowiedzi na jej zalecenie z dnia 14 czerwca 2019 r., i wydała zmienione zalecenie. W zaleceniu z dnia 5 grudnia 2019 r. Rada wezwała Węgry do przedsięwzięcia koniecznych środków w celu zapewnienia, by stopa wzrostu nominalnego publicznych wydatków pierwotnych netto nie przekroczyła 4,7 % w 2020 r., co odpowiada rocznej korekcie strukturalnej wynoszącej 0,75 % PKB w 2020 r. Na podstawie oceny ogólnej Komisji oraz w świetle uruchomienia ogólnej klauzuli korekcyjnej na 2020 r., która umożliwia tymczasowe odejście od ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego, uznaje się, że Węgry podjęły skuteczne działania w odpowiedzi na zalecenie z dnia 5 grudnia 2019 r.
- (17) W dniu 20 maja 2020 r. Komisja opublikowała sprawozdanie sporządzone zgodnie z art. 126 ust. 3 Traktatu w związku z planowanym przekroczeniem przez Węgry w 2020 r. prognozy deficytu wynoszącego 3 % PKB. Ogólnie rzecz biorąc, analiza wskazuje, że kryterium deficytu określone w Traktacie i rozporządzeniu (WE) nr 1467/1997 nie jest spełnione.
- (18) W dniu 11 marca 2020 r. węgierski rząd ogłosił stan zagrożenia. W dniu 12 marca 2020 r. zamknięto granice dla podróżujących, z wyjątkiem powracających obywateli i rezydentów Europejskiego Obszaru Gospodarczego, jak również pracowników przygranicznych. Nadal dozwolony był tranzyt towarów. W dniu 16 marca 2020 r. zamknięte zostały przedszkola, szkoły i uczelnie wyższe i rozpoczęło się nauczanie przez internet. Od dnia 17 marca 2020 r. sklepy inne niż niezbędne mogły być czynne tylko do 15:00, a restauracje – prowadzić jedynie usługi na wynos. W dniu 28 marca 2020 r. wprowadzono częściową godzinę policyjną, co oznacza, że miejsce zamieszkania można było opuszczać jedynie z należycie uzasadnionych powodów oraz trzeba było zachować odpowiednią odległość od innych osób. Przed wybuchem pandemii COVID-19 gospodarka Węgier była na drodze do stopniowego spowolnienia po kilku latach znacznego wzrostu. W 2019 r. realny PKB wzrósł o 4,9 %. Po wybuchu pandemii stosunkowo szybko wdrożono środki powstrzymujące rozprzestrzenianie się wirusa, a oficjalna liczba przypadków zakażenia jest jak dotąd

⁸ Dz.U. L 329 z 19.12.2019, s. 91.

ograniczona. Oczekuje się jednak, że światowa recesja szczególnie mocno uderzy w wywóz ze względu na dominującą rolę branż o wysokim stopniu cykliczności, takich jak przemysł motoryzacyjny. Oczekuje się również, że recesja będzie miała duży wpływ na usługi turystyczne i transportowe, objęte ograniczeniami podróży. Ogólnie prognozuje się ostrą recesję od marca, a następnie stopniowe ożywienie gospodarcze począwszy od drugiej połowy roku, kiedy to zakłada się stopniowe zniesienie środków powstrzymujących rozprzestrzenianie się wirusa. Bezrobocie może szybko wzrosnąć ze względu na elastyczność rynku pracy. Wyniki gospodarcze w 2020 r. będą uzależnione od długości obowiązywania środków izolacji, a także od reakcji gospodarczej. W wiosennej prognozie Komisji Europejskiej przewidziano spadek o 7 % realnego PKB w 2020 r., a następnie wzrost o 6 % w 2021 r.

- (19) Od połowy marca rząd ogłosił szereg środków mających na celu złagodzenie społecznych i gospodarczych skutków kryzysu związanego z pandemią COVID-19. Bank centralny przyjął środki w celu zapewnienia płynności sektorowi finansowemu. Inne środki zwiększające płynność gospodarstw domowych i przedsiębiorstw obejmują (i) moratorium na spłatę kredytów i umów leasingu finansowego dla przedsiębiorstw i gospodarstw domowych do dnia 31 grudnia 2020 r. oraz (ii) ograniczenie stóp procentowych kredytów konsumenckich. Przy opracowywaniu i wdrażaniu tych środków należy wziąć pod uwagę odporność sektora bankowego. Dalsze środki, ukierunkowane głównie na sektory najbardziej dotknięte kryzysem, na przykład turystykę i usługi, obejmują tymczasowe ulgi i zwolnienia podatkowe, dotacje inwestycyjne, rozwój infrastruktury, pożyczki dotowane i gwarantowane oraz programy kapitałowe. Aby chronić miejsca pracy, rząd uruchomił dwa rodzaje rozwiązań w zakresie pracy w zmniejszonym wymiarze czasu. Program ogólny obejmuje do 70 % utraconych zarobków w ciągu 3 miesięcy pod pewnymi warunkami, a program specjalny ukierunkowany jest na pracowników sektora badań i rozwoju. Rząd przyspieszył zaplanowane wcześniej obniżenie składek na ubezpieczenia społeczne o jedną czwartą oraz zapowiedział jednorazowy dodatek do wynagrodzeń w sektorze opieki zdrowotnej. Ogólnie rzecz biorąc, chociaż środki polityki budżetowej mają na celu wspieranie przedsiębiorstw i utrzymanie miejsc pracy, ich zakres i zasięg są nadal ograniczone w porównaniu z większością państw członkowskich. Planuje się ponadto, że zostaną one sfinansowane poprzez przesunięcia środków w ramach działów budżetowych i nowo uzyskanych podatków, a zatem oczekuje się, że będą one miały ograniczony wpływ z perspektywy stabilizacji makroekonomicznej.
- (20) Pod pewnymi względami wyniki w dziedzinie zdrowia wciąż są gorsze niż w większości państw członkowskich, co odzwierciedla między innymi wysoką częstotliwość występowania czynników ryzyka w populacji oraz ograniczoną skuteczność opieki zdrowotnej. Udział publicznych wydatków na opiekę zdrowotną na Węgrzech był znacznie niższy od średniej UE. Liczba Węgrów korzystających ze świadczeń zdrowotnych niefinansowanych ze środków publicznych jest wyższa od średniej UE; są oni coraz częściej zmuszeni do korzystania z prywatnych usług zdrowotnych. Zwiększa to ryzyko trudności finansowych węgierskich gospodarstw domowych, co ma wpływ na sprawiedliwość społeczną i wyniki w dziedzinie zdrowia. Niezbędne są dodatkowe inwestycje i kompleksowe reformy, aby zrationalizować wykorzystanie zasobów w ramach systemu ochrony zdrowia, zmniejszyć nierówności w dostępie do tego systemu i poprawić jakość opieki. Usługi w zakresie profilaktyki i podstawowej opieki zdrowotnej są niedofinansowane, a ich potencjał w zakresie poprawy jakości, dostępności i efektywności kosztowej systemu ochrony zdrowia pozostaje niewykorzystany. Chociaż władze rozpoczęły działania na rzecz

zmniejszenia znacznego niedoboru personelu medycznego na Węgrzech, różnice regionalne w dystrybucji tego personelu nadal utrudniają dostęp do opieki na niektórych obszarach i w przypadku niektórych grup szczególnie wrażliwych, takich jak marginalizowane społeczności Romów; również osoby niepełnosprawne borykają się ze szczególnymi barierami. W obliczu szoku popytowego dla systemów ochrony zdrowia spowodowanego przez pandemię COVID-19 konieczne jest podjęcie szybkich działań, aby stawić czoła tym wyzwaniom strukturalnym i zwiększyć odporność węgierskiego systemu opieki zdrowotnej.

- (21) Społeczno-gospodarcze skutki pandemii mogą być znaczące, a wpływ dekretu rządowego z dnia 18 marca 2020 r. umożliwiającego dwustronnie uzgodnione odstąpienie od kodeksu pracy nadal wymaga oceny. Zgodnie z prognozą Komisji przewiduje się, że w 2020 r. stopa bezrobocia wzrośnie do 7,0 %, a następnie powróci do poziomu 6,1 % w 2021 r. Sektory, na które kryzys ma istotny wpływ, stanowią dużą część węgierskiej gospodarki i zatrudniają siłę roboczą o niskich i średnich umiejętnościach w oparciu o bardzo elastyczne umowy o pracę. Na początku 2020 r. odnotowano dalszą poprawę ogólnego wskaźnika zatrudnienia w warunkach silnego ożywienia gospodarczego, ale sytuacja ta nie przyniosła jednakowych korzyści wszystkim grupom. Różnice w poziomie zatrudnienia między grupami o różnych umiejętnościach i między mężczyznami a kobietami są nadal bardzo duże w porównaniu ze średnią UE; różnica w poziomie zatrudnienia między mężczyznami a kobietami częściowo wynika z ograniczonego dostępu do dobrej jakości opieki nad dziećmi. Pomimo ograniczenia programu prac publicznych, który nie był skuteczny w pomaganiu uczestnikom w znalezieniu zatrudnienia na pierwotnym rynku pracy, jego skala była wciąż duża. Istnieją możliwości wzmocnienia innych polityk, aby skutecznie pomóc osobom bezrobotnym lub nieaktywnym w znalezieniu zatrudnienia lub podjęciu szkoleniu w celu poprawy swojej sytuacji na rynku. Okres wypłacania świadczeń dla bezrobotnych jest najkrótszy w UE i wynosi maksymalnie trzy miesiące, czyli znacznie krócej niż wynosił średni czas potrzebny na znalezienie pracy nawet w sprzyjających warunkach ekonomicznych. Zgodnie z zasadami Europejskiego filaru praw socjalnych systemy i środki ochrony socjalnej powinny chronić osoby zagrożone utratą pracy oraz osoby samozatrudnione i bezrobotne. Dobrym sposobem ochrony zatrudnienia są mechanizmy zmniejszonego wymiaru czasu pracy, w których pracownicy otrzymują wsparcie dochodu od państwa za nieprzepracowane godziny. Podczas pandemii mechanizmy zmniejszonego wymiaru czasu pracy są najskuteczniejsze, jeżeli zarządzanie nimi jest proste i szybkie, a kwalifikowalność nie ogranicza się do niektórych sektorów lub rodzajów działalności.
- (22) Chociaż ogólna sytuacja w zakresie ubóstwa na Węgrzech poprawiła się przed kryzysem, tendencja ta może się szybko odwrócić podczas spowolnienia gospodarczego. W ciągu ostatnich dziesięciu lat wzrosły nierówności dochodowe, częściowo ze względu na zmiany w opodatkowaniu i systemie zabezpieczenia społecznego. Nawet przed wybuchem pandemii COVID-19 zarówno pogłębiona deprywacja materialna, jak i deprywacja materialna i społeczna były wysokie, zwłaszcza wśród gospodarstw domowych z kilkorgiem dzieci oraz wśród ludności romskiej. Niedobór mieszkań komunalnych na wynajem socjalny i brak wsparcia finansowego dla wynajmujących ograniczają mobilność. Świadczenie zapewniające dochód minimalny nominalnie nie zmieniło się od 2012 r. i należy do najniższych w UE. Przewiduje się, że pandemia najbardziej uderzy w grupy szczególnie wrażliwe, które nie mają dostępu do usług opieki i usług podstawowych oraz które mieszkają w przeludnionych gospodarstwach domowych. Kiedy zaczną się ożywienie

koniunktury, potrzebne będą środki wspierające ich aktywizację zawodową i integrację na rynku pracy. Już przed kryzysem wyniki kształcenia były niższe od średniej unijnej i w znacznym stopniu uzależnione od sytuacji społeczno-ekonomicznej uczniów. Wskaźniki wczesnego kończenia nauki były wysokie, zwłaszcza wśród uczniów romskich. Niskie uczestnictwo grup szczególnie wrażliwych w edukacji o wysokiej jakości to stracona szansa budowy kapitału ludzkiego i spójności społecznej. Wynagrodzenia nauczycieli należą do najniższych w UE. Niewielka liczba studentów nie jest proporcjonalna do znacznego zapotrzebowania na wysoko wykwalifikowanych pracowników. Nieoczekiwane przejście na nauczanie na odległość może jeszcze bardziej zwiększyć nierówności. Z wyników rocznych krajowych testów kompetencji wynika, że ze względu na brak narzędzi cyfrowych do wielu uczniów trudno jest dotrzeć w ramach edukacji cyfrowej. Osoby uczące się ze środowisk defaworyzowanych doświadczają negatywnych skutków uczenia się na odległość również ze względu na przeludnione gospodarstwa domowe i niski poziom wykształcenia rodziców. Niedawne i bieżące inwestycje w cyfryzację edukacji są ważne i muszą być kontynuowane.

- (23) W kontekście kryzysu związanego z COVID-19 szczególnie ważne jest zapewnienie funkcjonowania infrastruktury krytycznej i swobodnego przepływu towarów na jednolitym rynku oraz monitorowanie i zapewnienie prawidłowego funkcjonowania łańcuchów dostaw we współpracy z państwami sąsiadującymi. Węgry są małą otwartą gospodarką charakteryzującą się intensywnym transgranicznym transportem towarów. Wielu Węgrów pracuje ponadto za granicą i co tydzień dojeżdża do pracy. Węgry mogą również potrzebować sezonowych pracowników przygranicznych w rolnictwie. Obowiązujące obecnie ograniczenia podróży mogą opóźnić przepływ towarów i pracowników, ale problem ten można złagodzić, zapewniając uprzywilejowane korytarze na granicach.
- (24) Jeżeli chodzi o usługi, sektor detaliczny jest jednym z sektorów najbardziej dotkniętych środkami, które wielu przedsiębiorstwom uniemożliwiły funkcjonowanie lub znacznie ograniczyły ich działalność. Elastyczność regulacyjna przyczyniłaby się do ożywienia handlu detalicznego po COVID-19. Węgry mają największą liczbę zawodów regulowanych w UE. Zawody regulowane będą odgrywać ważną rolę w ułatwieniu wyjścia z kryzysu i ożywieniu gospodarczym. Zapewnienie sprawnego dostępu do zawodów regulowanych i ich wykonywania poprzez optymalizację ram regulacyjnych i związanych z nimi procedur administracyjnych ma zatem kluczowe znaczenie, zwłaszcza dla małych i średnich przedsiębiorstw oraz mikroprzedsiębiorstw, w tym osób prowadzących działalność na własny rachunek, które zostały szczególnie dotknięte kryzysem. Pomoc na utrzymanie płynności finansowej dla przedsiębiorstw poprzez kredyty i gwarancje, ze szczególnym uwzględnieniem małych i średnich przedsiębiorstw, jest sprawą najwyższej wagi, a dystrybucja tej pomocy między przedsiębiorstwa musi być skutecznie i sprawnie wdrażana przez pośredników. Przy opracowywaniu i wdrażaniu tych środków należy wziąć pod uwagę odporność sektora bankowego. Do poprawy przepływów środków pieniężnych małych i średnich przedsiębiorstw może również przyczynić się umożliwienie odroczenia płatności podatków i składek na ubezpieczenia społeczne oraz przyspieszenie płatności umownych przez organy publiczne. Nowo utworzone przedsiębiorstwa typu start-up i scale-up mogą potrzebować specjalnego wsparcia, np. zachęt dla funduszy *venture capital* do zwiększenia inwestycji w takie przedsiębiorstwa. Takie środki wsparcia pomogą również uniknąć gwałtownej wyprzedaży europejskich przedsiębiorstw o znaczeniu strategicznym.

- (25) Badania naukowe i innowacje są siłą napędową długoterminowego wzrostu gospodarczego i konkurencyjności. Węgry są umiarkowanym innowatorem. Główną przeszkodą dla innowacji jest brak wysoko wykwalifikowanych pracowników. Wydatki na badania i rozwój rosną powoli i są napędzane głównie przez sektor przedsiębiorstw, który korzysta z największego wsparcia publicznego w UE. Wydatki na badania i rozwój w sektorze publicznym zmniejszyły się jednak w ciągu ostatnich dziesięciu lat. Inwestycje w innowacyjne małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP), a także wzmocnienie współpracy między przedsiębiorstwami, placówkami badawczymi, środowiskiem akademickim i sektorem publicznym zwiększają potencjał badawczy i innowacyjny kraju, niezbędny w następstwie kryzysu związanego z COVID-19. Inwestycje w publiczne badania naukowe i innowacje oraz sprzyjające środowisko badawcze są niezbędne do ożywienia gospodarczego.
- (26) Aby wspierać ożywienie gospodarcze, ważne będzie przyspieszenie realizacji gotowych projektów w zakresie inwestycji publicznych i promowanie inwestycji prywatnych, w tym poprzez odpowiednie reformy. Węgierski krajowy plan w dziedzinie energii i klimatu określa inwestycje konieczne do zapewnienia transformacji klimatycznej i energetycznej. Inwestycje w cyfryzację i transformację ekologiczną wspólnie sprawiają, że po wyjściu z kryzysu gospodarka Węgier będzie bardziej zrównoważona i odporna. Obecnie efektywność energetyczna w sektorze mieszkaniowym jest niska, co przyczynia się również do zanieczyszczenia powietrza. Utrzymujące się naruszenia norm jakości powietrza mają poważne konsekwencje dla zdrowia i środowiska. Jednymi z głównych źródeł zanieczyszczenia powietrza są spalanie paliw stałych w domach oraz emisje z sektorów rolnictwa i transportu. Zaledwie 1 % krajowego zużycia energii brutto pochodzi z niskoemisyjnych źródeł odnawialnych, podczas gdy około 10 % – z powodującej duże zanieczyszczenia biomasy. Instalacje wykorzystujące energię słoneczną, których do niedawna było bardzo mało, szybko się popularyzują. Zgodnie z krajowym planem w dziedzinie energii i klimatu w celu osiągnięcia długoterminowej neutralności klimatycznej Węgry zamierzają w większym stopniu korzystać z odnawialnych źródeł energii, głównie energii słonecznej. W obecnej sytuacji gospodarczej polityka energetyczna może generować zielony wzrost i przyczynić się do ożywienia gospodarczego. Przed wybuchem pandemii COVID-19 rosnącym wyzwaniem było zagęszczenie ruchu drogowego, prowadzące do negatywnych skutków gospodarczych oraz zwiększenia emisji gazów cieplarnianych i zanieczyszczenia powietrza. Upowszechnienie możliwości telepracy i atrakcyjniejsze systemy transportu publicznego również mogłyby złagodzić wpływ transportu na środowisko. Gospodarka o obiegu zamkniętym jest jeszcze na wstępnym etapie, recykling odpadów komunalnych jest słabo rozwinięty, a instrumenty gospodarcze nie oferują dostatecznych zachęt w tym zakresie. Głównym sposobem gospodarowania odpadami pozostaje ich składowanie. Kwestiami problematycznymi wciąż są zaopatrzenie w wodę i jej jakość. Umiejętności cyfrowe Węgrów i korzystanie z technologii cyfrowych przez przedsiębiorstwa i służby użyteczności publicznej utrzymują się poniżej średniej UE. Należy kontynuować wysiłki na rzecz zapewnienia obywatelom i przedsiębiorstwom skutecznych cyfrowych usług publicznych. Programowanie Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji na lata 2021–2027 mogłoby pomóc Węgrom sprostać niektórym wyzwaniom związanym z przejściem na gospodarkę neutralną dla klimatu, w szczególności na terytoriach objętych załącznikiem D do sprawozdania krajowego⁹. Pozwoliłoby to Węgrom optymalnie wykorzystać ten fundusz.

⁹

SWD(2019) 1016 final.

- (27) W odpowiedzi na pandemię COVID-19 w dniu 11 marca 2020 r. rząd ogłosił „stan zagrożenia”. Czas jego trwania nie jest określony z góry, a rząd ma swobodę decydowania o jego utrzymaniu lub zakończeniu. Konkretnie środki wprowadzone przez rząd obowiązują do momentu zniesienia „stanu zagrożenia”. W dniu 30 marca 2020 r. parlament uchwalił nową ustawę, która zezwala rządowi na uchylenie dowolnej ustawy dekretem. Przyznane uprawnienia nadzwyczajne wydają się szersze niż te przyjęte w innych państwach członkowskich pod względem łącznych skutków szeroko zdefiniowanych uprawnień i braku wyraźnego ograniczenia czasowego. Niektóre środki nadzwyczajne wprowadzone z wykorzystaniem tych uprawnień budzą wątpliwości dotyczące ich konieczności i proporcjonalności oraz ingerencji w działalność gospodarczą i stabilność otoczenia regulacyjnego. Środki te obejmują umożliwienie odstępstw od przepisów prawa pracy, rozmieszczanie wojskowych oficerów łącznikowych w strategicznych przedsiębiorstwach oraz objęcie spółki giełdowej nadzorem państwa. Jak stwierdzono w dniu 15 maja 2020 r., premier Viktor Orbán spodziewa się, że pod koniec miesiąca rząd będzie mógł zwrócić Parlamentowi specjalny mandat, który przyznano mu ze względu na pandemię koronawirusa. Zasadnicze znaczenie dla skutecznego nadzoru nad przedmiotowymi środkami nadzwyczajnymi miałyby również wzmocnienie niezależności sądów.
- (28) Zaangażowanie partnerów społecznych w inicjatywy polityczne i ich wdrażanie okazało się w ostatnich latach niewystarczające, co osłabiło jakość i przewidywalność kształtowania polityki i zwiększyło prawdopodobieństwo popełnienia błędów. Często pomijano przeprowadzanie konsultacji i ocen skutków poprzez zastosowanie specjalnych procedur ustawodawczych, takich jak projekty poselskie i tryb pilny. Udział zainteresowanych stron dodatkowo osłabiono w ramach obecnego systemu rządzenia dekretemi, również w świetle dekretu rządowego z dnia 18 marca 2020 r., który zezwala na dwustronne odstępstwa od kodeksu pracy.
- (29) Brak konkurencji w zamówieniach publicznych wciąż jest poważnym problemem, ponieważ szersze otwarcie na konkurencję to podstawowy sposób stawienia czoła kryzysowi, ożywienia sektora małych przedsiębiorstw i pomocy w odbudowie gospodarki. Mimo ostatnich zmian legislacyjnych i cyfryzacji zamówień publicznych niemal połowa wszystkich zamówień publicznych to postępowania, w których składana jest tylko jedna oferta. Duża liczba postępowań z jedną ofertą osłabia skuteczność systemu zamówień publicznych. Profesjonalizacja zamówień publicznych mogłaby przyczynić się do lepszego przestrzegania przepisów UE i umożliwić strategiczne zamówienia publiczne. Audyty Komisji dotyczące zamówień publicznych związanych z projektami współfinansowanymi przez UE i przeprowadzonymi w ostatnich latach wykazały systemowe niedociągnięcia i nieprawidłowości w systemie kontroli zamówień publicznych. W związku z tymi uchybieniami w 2019 r. Komisja nałożyła na Węgry około 1 mld EUR korekt finansowych.
- (30) Kluczowe znaczenie dla poprawy skuteczności i sprawiedliwości systemów podatkowych ma rozwiązanie problemu agresywnego planowania podatkowego. Odczuwane przez inne państwa członkowskie skutki uboczne strategii agresywnego planowania podatkowego stosowanych przez podatników wymagają skoordynowanych działań w ramach polityk krajowych w celu uzupełnienia prawodawstwa UE. Węgry wprowadziły środki przeciwko agresywnemu planowaniu podatkowemu, wdrażając uzgodnione wcześniej międzynarodowe i europejskie inicjatywy, ale brak podatków u źródła na Węgrzech w odniesieniu do dochodów trafiających do centrów finansowych offshore może stanowić drogę ewakuacyjną, którą zyski mogą opuszczać UE bez należnego udziału w podatkach. Podczas gdy

w latach 2013–2017 odpływ dochodów takich jak należności licencyjne, odsetki i dywidendy do centrów finansowych offshore był stosunkowo niewielki, Węgry odnotowują niestabilne i stosunkowo wysokie wpływy i odpływy kapitału za pośrednictwem jednostek specjalnego przeznaczenia, co wskazuje na potencjalną podatność na agresywne planowanie podatkowe.

- (31) W kontekście kryzysu związanego z COVID-19 szczególnie ważne jest zapewnienie funkcjonowania infrastruktury krytycznej i swobodnego przepływu towarów na jednolitym rynku oraz monitorowanie i zapewnienie prawidłowego funkcjonowania łańcuchów dostaw we współpracy z państwami sąsiadującymi. Dlatego też zniesienie środków wprowadzonych podczas kryzysu związanego z COVID-19, a w szczególności ograniczeń wywozu substancji i produktów leczniczych, które miały pozostać na rynku węgierskim, przyczyni się do zaspokojenia potrzeb obywateli w całej UE w sposób spójny i w duchu solidarności oraz pozwoli uniknąć ryzyka niedoborów i zakłóceń w łańcuchach dostaw. Utoruje to drogę do skutecznej i skoordynowanej unijnej strategii wyjścia z kryzysu związanego z COVID-19.
- (32) Obecne zalecenia koncentrują się wprawdzie na łagodzeniu społeczno-gospodarczych skutków pandemii i ułatwianiu ożywienia gospodarczego, jednak wydane w 2019 r. zalecenia dla tego kraju, przyjęte przez Radę w dniu 9 lipca 2019 r., obejmowały również reformy, które są niezbędne do podjęcia średnio- i długoterminowych wyzwań strukturalnych. Zalecenia te są nadal aktualne i będą monitorowane przez cały kolejny roczny cykl europejskiego semestru. Ma to również zastosowanie do zaleceń dotyczących polityki gospodarczej w zakresie inwestycji. Zalecenia te należy uwzględniać do celów strategicznego programowania finansowania w ramach polityki spójności w okresie po 2020 r., w tym do celów środków ograniczających i strategii wyjścia wdrażanych w odpowiedzi na obecny kryzys.
- (33) Korupcja, dostęp do informacji publicznej i wolność mediów były powodem do obaw jeszcze przed kryzysem. Obszary te są jeszcze bardziej narażone na dalsze pogorszenie w sytuacji zagrożenia, osłabiły się bowiem mechanizmy kontrolne. Prowadzenie dochodzeń i ściganie przestępstw wydaje się mniej skuteczne na Węgrzech niż w innych państwach członkowskich. Brakuje zdecydowanych, systematycznych działań w celu ścigania korupcji na wysokim szczeblu. Zastrzeżenia budzi kwestia odpowiedzialności za decyzje o zamykaniu dochodzeń, ponieważ nie ma skutecznych środków odwoławczych od decyzji prokuratury o odmowie ścigania domniemanej działalności przestępczej. Ograniczenia dostępu do informacji nadal utrudniają walkę z korupcją. Odstraszające praktyki w zakresie dostępu do informacji publicznej mogą zniechęcać obywateli i organizacje pozarządowe do korzystania ze swoich konstytucyjnych praw.
- (34) Europejski semestr zapewnia ramy stałej koordynacji polityki gospodarczej i polityki zatrudnienia w Unii, co może przyczynić się do budowy zrównoważonej gospodarki. Państwa członkowskie podsumowały postępy w realizacji celów zrównoważonego rozwoju ONZ w swoich krajowych programach reform na 2020 r. Poprzez zapewnienie pełnego wdrożenia poniższych zaleceń Węgry przyczynią się do osiągnięcia postępów w realizacji celów zrównoważonego rozwoju oraz do wspólnych wysiłków na rzecz zapewnienia konkurencyjnego zrównoważonego rozwoju w Unii.
- (35) W ramach europejskiego semestru w 2020 r. Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Węgier, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym na 2020 r. Komisja oceniła również program konwergencji na 2020 r. i krajowy program reform na 2020 r., 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 unijnymi przepisami i wytycznymi, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii przez wnoszenie na szczeblu unijnym wkładu w przyszłe decyzje krajowe.

- (36) W świetle tej oceny Rada przeanalizowała program konwergencji na 2020 r., a jej opinia¹⁰ znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu 1 poniżej,

NINIEJSZYM ZALECA Węgrom podjęcie w latach 2020 i 2021 działań mających na celu:

1. Wprowadzenie, zgodnie z ogólną klauzulą korekcyjną, wszelkich niezbędnych środków w celu skutecznego zaradzenia pandemii, utrzymania gospodarki i wsparcia żywienia gospodarczego. Prowadzenie, gdy warunki gospodarcze na to pozwolą, polityki budżetowej mającej na celu osiągnięcie rozważnej średniookresowej pozycji budżetowej i zapewnienie zdolności obsługi zadłużenia, przy jednoczesnym zwiększeniu inwestycji. Rozwiązanie problemu niedoboru personelu medycznego i zapewnienie odpowiedniej podaży kluczowych produktów leczniczych i infrastruktury medycznej w celu zwiększenia odporności systemu ochrony zdrowia. Poprawę dostępu do wysokiej jakości usług w zakresie profilaktyki i podstawowej opieki zdrowotnej.
2. Ochronę zatrudnienia poprzez udoskonalone mechanizmy zmniejszonego wymiaru czasu pracy i skuteczną aktywną politykę rynku pracy oraz wydłużenie okresu wypłacania świadczeń dla bezrobotnych. Poprawę adekwatności pomocy społecznej oraz zapewnienie dostępu do niezbędnych usług i edukacji o wysokiej jakości dla wszystkich.
3. Zapewnienie małym i średnim przedsiębiorstwom pomocy na utrzymanie płynności finansowej. Przyspieszenie realizacji gotowych projektów w zakresie inwestycji publicznych i promowanie prywatnych inwestycji, aby wspierać przywracanie normalnego funkcjonowania gospodarki. Ukierunkowanie inwestycji na zieloną i cyfrową transformację, w szczególności na czystą i wydajną produkcję oraz czyste i wydajne wykorzystanie energii, zrównoważony transport, gospodarkę wodną, gospodarowanie odpadami, badania i innowacje oraz infrastrukturę cyfrową dla szkół.
4. Zapewnienie, by wszelkie środki nadzwyczajne były ściśle proporcjonalne, ograniczone w czasie i zgodne z europejskimi i międzynarodowymi normami oraz by nie zakłócały działalności gospodarczej i stateczności otoczenia regulacyjnego. Zapewnienie skutecznego zaangażowania partnerów społecznych i zainteresowanych stron w proces kształtowania polityki. Poprawę konkurencji w udzielaniu zamówień publicznych.
5. Wzmocnienie odporności systemu podatkowego na ryzyko agresywnego planowania podatkowego.

¹⁰ Na podstawie art. 9 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97.

Sporządzono w Brukseli dnia r.

*W imieniu Rady
Przewodniczący*