KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 24.5.2023 r.
COM(2023) 617 final

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Węgier na 2023 r., zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Węgry programu konwergencji na 2023 r.

{SWD(2023) 617 final}

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Węgier na 2023 r., zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Węgry programu konwergencji na 2023 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 gospodarczych[1], w szczególności jego art. 9 ust. 2,

uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania[2], w szczególności jego art. 6 ust. 1,

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) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241[3] ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności weszło w życie 19 lutego 2021 r. Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności zapewnia państwom członkowskim wsparcie finansowe służące realizacji reform i inwestycji, co pociąga za sobą impuls fiskalny finansowany przez UE. Zgodnie z priorytetami europejskiego semestru przyczynia się on do ożywienia gospodarczego i społecznego oraz do wdrażania zrównoważonych reform i inwestycji, których celem jest w szczególności promowanie zielonej i cyfrowej transformacji oraz zwiększenie odporności gospodarek państw członkowskich. Pomaga również wzmocnić finanse publiczne oraz pobudzić wzrost gospodarczy i tworzenie miejsc pracy w średnim i długim okresie, a także zwiększyć spójność terytorialną wewnątrz UE i wspierać dalsze wdrażanie Europejskiego filaru praw socjalnych. Maksymalny wkład finansowy dla każdego

[1] Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

[2] Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.

[3] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (Dz.U. L 57 z 18.2.2021, s. 17).

państwa członkowskiego w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności został zaktualizowany w dniu 30 czerwca 2022 r., zgodnie z art. 11 ust. 2 rozporządzenia (UE) 2021/241.

(2) Dnia 22 listopada 2022 r. Komisja przyjęła roczną analizę zrównoważonego wzrostu gospodarczego na 2023 r.[4], rozpoczynając tym samym cykl europejskiego semestru na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2023 r. W dniu 23 marca 2023 r. Rada Europejska zatwierdziła priorytety tej rocznej analizy skupione wokół czterech wymiarów konkurencyjnej zrównoważoności. W dniu 22 listopada 2022 r., działając na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, Komisja przyjęła również sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania na 2023 r., w którym wskazała Węgry jako jedno z państw członkowskich, w których mogą występować zakłócenia równowagi lub które są narażone na takie zakłócenia i w przypadku których potrzebna będzie szczegółowa ocena sytuacji. Komisja przyjęła również zalecenie dotyczące zalecenia Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro, które zostało przyjęte przez Radę w dniu 16 maja 2023 r., a także wniosek dotyczący wspólnego sprawozdania o zatrudnieniu na 2023 r., w którym przeanalizowano wdrażanie wytycznych dotyczących zatrudnienia i zasad Europejskiego filaru praw socjalnych i które zostało przyjęte przez Radę w dniu 13 marca 2023 r.

(3) Choć gospodarki UE wykazują się niezwykłą odpornością, kontekst geopolityczny nadal wywiera negatywny wpływ. W czasie gdy UE stanowczo popiera Ukrainę, unijny program polityki gospodarczej i społecznej skupia się na ograniczaniu w perspektywie krótkoterminowej negatywnych skutków wstrząsów energetycznych dla znajdujących się w trudnej sytuacji gospodarstw domowych i przedsiębiorstw, a także na kontynuowaniu działań mających na celu realizację zielonej i cyfrowej transformacji, wspieranie zrównoważonego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu, zachowanie stabilności makroekonomicznej oraz zwiększenie odporności w perspektywie średnioterminowej. W programie tym silny nacisk kładzie się też na zwiększenie konkurencyjności i wydajności.

(4) W dniu 1 lutego 2023 r. Komisja wydała komunikat pt. „Plan przemysłowy Zielonego Ładu na miarę epoki neutralności emisyjnej”[5] mający na celu pobudzenie konkurencyjności unijnego przemysłu neutralnego emisyjnie oraz wspieranie szybkiej transformacji w kierunku gospodarki neutralnej dla klimatu. Plan ten stanowi uzupełnienie bieżących wysiłków w ramach Europejskiego Zielonego Ładu i REPowerEU. Celem planu jest stworzenie bardziej sprzyjającego otoczenia dla zwiększenia zdolności produkcyjnych UE w zakresie technologii i produktów neutralnych emisyjnie niezbędnych do osiągnięcia ambitnych celów klimatycznych UE, jak również zapewnienie dostępu do odpowiednich surowców krytycznych, m.in. przez dywersyfikację źródeł, właściwą eksploatację zasobów geologicznych w państwach członkowskich i maksymalny recykling surowców. Plan opiera się na czterech filarach: przewidywalnym i uproszczonym otoczeniu regulacyjnym, przyspieszeniu dostępu do finansowania, podnoszeniu umiejętności oraz otwartym handlu zapewniającym odporne łańcuchy dostaw. W dniu 16 marca 2023 r. Komisja wydała również komunikat pt. „Długoterminowa konkurencyjność UE: perspektywa na przyszłość po 2030 r.”[6], oparty na dziewięciu wzajemnie wzmacniających się czynnikach i mający na celu wypracowanie ram regulacyjnych sprzyjających

4 COM(2022) 780 final.
5 COM(2023) 62 final.
6 COM(2023) 168 final.

wzrostowi gospodarczemu. W komunikacie tym wyznaczono priorytety polityki nastawione na aktywne zapewnienie ulepszeń strukturalnych, dobrze ukierunkowanych inwestycji oraz środków regulacyjnych służących długoterminowej konkurencyjności UE i jej państw członkowskich. Poniższe zalecenia przyczyniają się do realizacji tych priorytetów.

(5) W 2023 r. europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej nadal rozwija się równolegle z wdrażaniem Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Pełne wdrożenie planów odbudowy i zwiększania odporności pozostaje nieodzowne do realizacji priorytetów politycznych w ramach europejskiego semestru, ponieważ plany te uwzględniają wszystkie stosowne zalecenia dla poszczególnych krajów wydane w ostatnich latach lub ich znaczną część. Zalecenia dla poszczególnych krajów na lata 2019, 2020 i 2022 pozostają aktualne również w odniesieniu do planów odbudowy i zwiększania odporności, które są uzupełniane, aktualizowane lub zmieniane zgodnie z art. 14, 18 i 21 rozporządzenia (UE) 2021/241.

(6) Przyjęte w dniu 27 lutego 2023 r. rozporządzenie w sprawie REPowerEU[7] ma na celu szybkie zredukowanie zależności Unii Europejskiej od importu paliw kopalnych z Rosji. Przyczyni się to do bezpieczeństwa energetycznego i dywersyfikacji dostaw energii w Unii przy jednoczesnym zwiększeniu wykorzystania odnawialnych źródeł energii, zdolności magazynowania energii oraz efektywności energetycznej. Rozporządzenie to umożliwia państwom członkowskim dodanie do krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności nowego rozdziału dotyczącego REPowerEU w celu finansowania kluczowych reform i inwestycji, które pomogą w osiągnięciu celów REPowerEU. Przyczynią się one również do pobudzenia konkurencyjności unijnego przemysłu neutralnego emisyjnie, zgodnie z założeniami Planu przemysłowego Zielonego Ładu na miarę epoki neutralności emisyjnej, oraz do realizacji zaleceń krajowych dotyczących energii, wydanych w 2022 r. oraz w stosownych przypadkach w 2023 r. Rozporządzeniem w sprawie REPowerEU wprowadzono nową kategorię bezzwrotnego wsparcia finansowego, udostępnianego państwom członkowskim na finansowanie nowych reform i inwestycji związanych z energią w ramach planów odbudowy i zwiększania odporności.

(7) Dnia 8 marca 2023 r. Komisja przyjęła komunikat zawierający wytyczne dotyczące polityki fiskalnej w 2024 r. Jego celem jest wsparcie państw członkowskich w przygotowaniu programów stabilności i konwergencji, a przez to wzmocnienie koordynacji polityki[8]. Komisja przypomniała, że ogólna klauzula wyjścia paktu stabilności i wzrostu zostanie zdezaktywowana z końcem 2023 r. Zaapelowała, by w latach 2023–2024 polityka fiskalna służyła zapewnieniu średniookresowej zdolności do obsługi długu, jak również zwiększeniu wzrostu potencjalnego w zrównoważony sposób. Zachęciła państwa członkowskie, aby w swoich programach stabilności i konwergencji na 2023 r. określiły, w jaki sposób ich plany fiskalne zapewnią przestrzeganie wartości referencyjnej, która w odniesieniu do deficytu wynosi 3 % PKB, jak również realistyczną i ciągłą redukcję długu lub utrzymanie go na ostrożnym poziomie w perspektywie średnioterminowej. Komisja wezwała państwa

[7] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/435 z dnia 27 lutego 2023 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) 2021/241 w odniesieniu do rozdziałów REPowerEU w planach odbudowy i zwiększania odporności oraz zmiany rozporządzeń (UE) nr 1303/2013, (UE) 2021/1060 i (UE) 2021/1755 oraz dyrektywy 2003/87/WE (Dz.U. L 63 z 28.2.2023, s. 1).

[8] Komunikat Komisji do Rady: Wytyczne dotyczące polityki fiskalnej na 2024 r., COM(2023) 141 final z 8.3.2023.

członkowskie, by stopniowo wycofywały krajowe środki fiskalne służące ochronie gospodarstw domowych i przedsiębiorstw przed wstrząsem spowodowanym wzrostem cen energii, rozpoczynając od środków najmniej ukierunkowanych. Wskazała, że jeżeli przedłużenie środków wsparcia okazałoby się konieczne ze względu na ponowną presję związaną z cenami energii, państwa członkowskie powinny znacznie lepiej niż w przeszłości ukierunkować takie środki na gospodarstwa domowe i przedsiębiorstwa w trudnej sytuacji. Komisja zaproponowała, by zalecenia fiskalne były przedstawiane w ujęciu ilościowym i zróżnicowane oraz formułowane na podstawie wydatków pierwotnych netto zgodnie z propozycją przedstawioną w jej komunikacie w sprawie kierunków reformy unijnych ram zarządzania gospodarczego[9]. Zaleciła, by wszystkie państwa członkowskie w dalszym ciągu chroniły inwestycje finansowane ze środków krajowych i zapewniały skuteczne wykorzystanie Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności i innych funduszy Unii, w szczególności w świetle zielonej i cyfrowej transformacji oraz celów dotyczących odporności. Komisja zapowiedziała, że zaproponuje Radzie wszczęcie procedur nadmiernego deficytu opartych na kryterium deficytu wiosną 2024 r. na podstawie danych dotyczących wyników budżetu za 2023 r., zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa.

(8) Dnia 26 kwietnia 2023 r. Komisja przedstawiła wnioski ustawodawcze mające na celu wdrożenie kompleksowej reformy unijnych przepisów dotyczących zarządzania gospodarczego. Głównym celem wniosków jest poprawa stabilności długu publicznego i wspieranie przez reformy i inwestycje trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu we wszystkich państwach członkowskich. We wnioskach przewiduje się zapewnienie państwom członkowskim większej kontroli nad ich planami średnioterminowymi, a jednocześnie wprowadzenie bardziej rygorystycznego systemu egzekwowania przepisów, aby zagwarantować wywiązywanie się przez państwa członkowskie ze zobowiązań podjętych w średnioterminowych planach fiskalno-strukturalnych. Zakończenie prac legislacyjnych zaplanowano na 2023 r.

(9) W dniu 11 maja 2021 r. Węgry przedstawiły Komisji swój krajowy plan odbudowy i zwiększania odporności, zgodnie z art. 18 ust. 1 rozporządzenia (UE) 2021/241. Na podstawie art. 19 rozporządzenia (UE) 2021/241 Komisja oceniła adekwatność, skuteczność, efektywność oraz spójność planu odbudowy i zwiększania odporności, zgodnie z wytycznymi dotyczącymi oceny zawartymi w załączniku V do tego rozporządzenia. W dniu 15 grudnia 2022 r. Rada przyjęła decyzję w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Węgier[10]. Uruchomienie transz jest uzależnione od decyzji Komisji podjętej zgodnie z art. 24 ust. 5 rozporządzenia (UE) 2021/241 i stwierdzającej, że Węgry osiągnęły w zadowalający sposób odpowiednie kamienie milowe i wartości docelowe określone w decyzji wykonawczej Rady. Osiągnięcie w zadowalający sposób zakłada, że działania związane z uprzednio osiągniętymi kamieniami milowymi i wartościami docelowymi nie zostały odwrócone.

(10) W dniu 2 maja 2023 r. Węgry przedłożyły swój krajowy program reform na 2023 r. i program konwergencji na 2023 r., zgodnie z art. 8 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1466/97. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami

[9] COM(2022) 583 final.

[10] Decyzja wykonawcza Rady z dnia 15 grudnia 2022 r. w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Węgier (ST 15447/22; ST 15447/22 ADD 1).

poddano je jednoczesnej ocenie. Zgodnie z art. 27 rozporządzenia (UE) 2021/241 krajowy program reform na 2023 r. odzwierciedla również półroczne sprawozdania Węgier z postępów w realizacji planu odbudowy i zwiększania odporności.

(11) W dniu 24 maja 2023 r. Komisja opublikowała sprawozdanie krajowe dotyczące Węgier na 2023 r.[11] Oceniła w nim postępy Węgier we wdrażaniu stosownych zaleceń dla tego kraju przyjętych przez Radę w latach 2019–2022 oraz podsumowała realizację planu odbudowy i zwiększania odporności przez Węgry. Na podstawie tej analizy w sprawozdaniu krajowym wskazano luki w stosunku do wyzwań, których nie uwzględniono w planie odbudowy i zwiększania odporności lub uwzględniono je jedynie częściowo, a także nowe i pojawiające się wyzwania. Oceniono w nim również postępy Węgier we wdrażaniu Europejskiego filaru praw socjalnych oraz w realizacji głównych celów UE dotyczących zatrudnienia, umiejętności i ograniczania ubóstwa, a także postępy w realizacji celów ONZ w zakresie zrównoważonego rozwoju.

(12) Komisja przeprowadziła szczegółową ocenę sytuacji dla Węgier na podstawie art. 5 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 i opublikowała jej wyniki 24 maja 2023 r.[12] Stwierdziła, że na Węgrzech występują zakłócenia równowagi makroekonomicznej. Wzrosła w szczególności podatność na zagrożenia związane z bardzo silnymi presjami cenowymi, a także potrzebami w zakresie finansowania zewnętrznego i finansowania sektora instytucji rządowych i samorządowych; podatność ta jest obecnie znacząca. Inflacja znacznie wzrosła i nie zaczęła jeszcze widocznie zwalniać tempa. Jeżeli utrzyma się na wysokim poziomie przez dłuższy okres, wpłynie niekorzystnie na konkurencyjność kosztową i może doprowadzić do zwiększenia kosztów finansowania. Duży deficyt obrotów bieżących znacznie się zwiększył przez wyższe ceny energii w 2022 r., wskutek czego powstało krótkoterminowe zadłużenie zewnętrzne. Poprawa salda obrotów bieżących w bieżącym i następnym roku zależy od oczekiwanego dalszego ograniczenia cen energii, niemniej jednak według prognoz deficyt obrotów bieżących pozostanie istotny w 2023 r. i 2024 r. Wysoka energochłonność gospodarki ma znaczenie dla dynamiki salda obrotów bieżących. Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych jest duży i tylko częściowo spowodowany reakcją polityczną na pandemię i kryzys energetyczny; stanowi on znaczną część zadłużenia zagranicznego gospodarki. Dzięki wyraźnemu wzrostowi nominalnego PKB relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB zmniejszyła się, lecz może na nią niekorzystnie wpłynąć spowolnienie gospodarcze oraz utrzymujący się wysoki deficyt. Od 2021 r. państwowe koszty finansowania zewnętrznego wzrosły, a rząd narażony jest na coraz większe obciążenie odsetkami, natomiast terminy zapadalności długu są nadal stosunkowo krótkie. W ciągu ostatnich pięciu lat ceny nieruchomości mieszkalnych podwoiły się, lecz wzrost cen zatrzymał się pod koniec 2022 r. Prawdopodobieństwo znacznego nominalnego spadku cen jest jednak ograniczone ze względu na niski poziom zadłużenia gospodarstw domowych, również w związku z aktualną wysoką inflacją. Niespójność polityki jeszcze bardziej nasiliła stwierdzone podatności na zagrożenia. Aby zabezpieczyć stabilność fiskalną i zewnętrzną, jak również sformułować odpowiednie oczekiwania, zasadniczą rolę odgrywa skuteczna koordynacja i wyraźne rozgraniczenie polityk makroekonomicznych, czego podstawą są silne ramy polityki instytucjonalnej. Oczekuje się, że terminowa i pełna realizacja reform strukturalnych

[11] SWD(2023) 617 final.
[12] SWD(2023) 639 final.

przewidzianych w planie odbudowy i zwiększania odporności Węgier przyczyni się ograniczenia słabości makroekonomicznych oraz będzie wspierać wzrost gospodarczy i dostosowanie w średnim okresie.

(13) Z danych zweryfikowanych przez Eurostat[13] wynika, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych Węgier zmalał z 7,1 % PKB w 2021 r. do 6,2 % w 2022 r., natomiast dług sektora instytucji rządowych i samorządowych spadł z 76,6 % PKB na koniec 2021 r. do 73,3 % na koniec 2022 r. W dniu 24 maja 2023 r. Komisja opublikowała sprawozdanie na podstawie art. 126 ust. 3 TFUE[14], w którym omówiono sytuację budżetową Węgier, ponieważ deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych tego państwa przekroczył w 2022 r. określoną w Traktacie wartość referencyjną wynoszącą 3 % PKB. W sprawozdaniu stwierdzono, że kryterium deficytu nie zostało spełnione. Zgodnie z komunikatem z dnia 8 marca 2023 r.[15] Komisja nie zaproponowała wszczęcia nowych procedur nadmiernego deficytu wiosną 2023 r., ale stwierdziła, że zaproponuje Radzie wszczęcie procedur nadmiernego deficytu opartych na kryterium deficytu wiosną 2024 r. na podstawie danych dotyczących wyników budżetu za 2023 r. Węgry powinny uwzględnić tę kwestię przy wykonywaniu budżetu na 2023 r. i przygotowywaniu budżetu na 2024 r.

(14) Na saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych miały wpływ środki polityki fiskalnej przyjęte w celu złagodzenia gospodarczych i społecznych skutków wzrostu cen energii. W 2022 r. takie środki zmniejszające dochody obejmowały obniżkę podatków akcyzowych od paliw, a środki zwiększające wydatki – dotacje dla przedsiębiorstw użyteczności publicznej rekompensujące im straty związane z pułapami cen energii dostarczanej do budynków mieszkalnych oraz programy wsparcia dla przedsiębiorstw energochłonnych. Koszt tych środków był częściowo kompensowany przez nowe podatki od nieoczekiwanych zysków producentów i dostawców energii, a mianowicie tymczasowy podatek od różnicy między ropą naftową Brent i Ural, tymczasowy podatek od dochodów dostawców energii oraz tymczasowy wzrost tantiem eksploatacyjnych. Komisja szacuje, że koszty budżetowe netto tych środków wyniosą w 2022 r. 1,0 % PKB. Na saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych miały również wpływ koszty budżetowe tymczasowej ochrony wysiedleńców z Ukrainy, które szacuje się na 0,1 % PKB w 2022 r. Jednocześnie szacowany koszt tymczasowych środków nadzwyczajnych w związku z COVID-19 spadł z 1,9 % PKB w 2021 r. do 0,1 % PKB w 2022 r.

(15) W dniu 18 czerwca 2021 r. Rada zaleciła, by w 2022 r. Węgry[16] utrzymały wspierający kurs polityki fiskalnej, wykorzystując m.in. impuls zapewniany przez Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, oraz utrzymały inwestycje finansowane ze środków krajowych.

(16) Według szacunków Komisji kurs polityki fiskalnej[17] w 2022 r. był wspierający, na poziomie -0,4 % PKB, zgodnie z zaleceniem Rady. Zgodnie z zaleceniem Rady

---

13 Eurostat-Euro Indicators (Wskaźniki dotyczące euro, Eurostat), 47/2023, 21.4.2023.

14 COM(2023) 631 final, 24.5.2023.

15 COM(2023) 141 final, 8.3.2023.

16 Zalecenie Rady z dnia 18 czerwca 2021 r. zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Węgry programu konwergencji na 2021 r., Dz.U. C 304 z 29.7.2021, s. 78.

17 Kurs polityki fiskalnej jest mierzony zmianą wydatków pierwotnych (po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów), z wyłączeniem tymczasowych działań nadzwyczajnych związanych z kryzysem Covid-19, lecz z uwzględnieniem wydatków finansowanych z bezzwrotnego wsparcia (dotacji) w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych

Węgry nadal wspierały odbudowę poprzez inwestycje finansowane z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Wydatki finansowane z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy UE wyniosły 1,5 % PKB w 2022 r. (2,1 % PKB w 2021 r.). Spadek wydatków finansowanych z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy UE w 2022 r. wynikał z niższej absorpcji europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych. Inwestycje finansowane ze środków krajowych miały restrykcyjny wpływ na kurs polityki fiskalnej[18], który to wpływ wyniósł 0,2 pp. Węgry nie utrzymały zatem inwestycji finansowanych ze środków krajowych, co nie było zgodne z zaleceniem Rady. Jednocześnie wzrost bieżących wydatków pierwotnych finansowanych ze środków krajowych (po skorygowaniu o nowe działania po stronie dochodów) miał restrykcyjny wpływ na kurs polityki fiskalnej, który to wpływ wyniósł 0,6 pp. W związku z tym Węgry w wystarczającym stopniu kontrolowały wzrost wydatków bieżących finansowanych ze środków krajowych.

(17) Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto prognozy budżetowe w programie konwergencji, jest korzystny. Rząd prognozuje, że realny PKB wzrośnie w 2023 r. o 1,5 %, a w 2024 r. – o 4,0 %. Z kolei w prognozie Komisji z wiosny 2023 r. przewiduje się niższy wzrost realnego PKB, wynoszący 0,5 % w 2023 r. i 2,8 % w 2024 r., głównie ze względu na oczekiwany mniejszy wzrost spożycia prywatnego w związku ze spodziewanym niższym wzrostem płac nominalnych i nieznacznie wyższą stopą bezrobocia. Komisja prognozuje również niższy wzrost spożycia sektora instytucji rządowych i samorządowych i eksportu netto. Wzrost nominalnego PKB określony w prognozie Komisji jest niższy w okresie prognozy ze względu na niższy oczekiwany wzrost PKB i deflator PKB.

(18) W programie konwergencji na 2023 r. rząd oczekuje, że wskaźnik deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych zmaleje w 2023 r. do 3,9 % PKB. Spadek w 2023 r. wynika głównie z wyższych dochodów podatkowych związanych z wysoką inflacją oraz tymczasowymi podatkami od nieoczekiwanych zysków i podatkami sektorowymi, które są szacowane na 1,5 % PKB w 2023 r. W programie przewidziano, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB spadnie z 73,3 % na koniec 2022 r. do 69,7 % na koniec 2023 r. W prognozie Komisji z wiosny 2023 r. przewiduje się deficyt publiczny w wysokości 4,0 % PKB w 2023 r. Odpowiada to poziomowi deficytu prognozowanemu w programie konwergencji. W prognozie Komisji z wiosny 2023 r. przewiduje się wyższy poziom relacji długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB, który to poziom na koniec 2023 r. wyniesie 70,7 %. Różnica ta wynika z niższego wzrostu PKB i deflatora PKB określonego w prognozie Komisji.

(19) Oczekuje się, że na saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2023 r. nadal będą miały wpływ środki przyjęte w celu złagodzenia gospodarczych i społecznych skutków wzrostu cen energii. Obejmują one środki z 2022 r., których okres obowiązywania przedłużono, w szczególności: dotacje dla przedsiębiorstw użyteczności publicznej rekompensujące im straty związane z pułapami cen energii

---

funduszy UE, w stosunku do średniookresowego wzrostu potencjalnego. Więcej szczegółowych informacji można znaleźć w ramce 1 w tabelach danych statystycznych w dziedzinie fiskalnej.

[18] Pozostałe wydatki kapitałowe finansowane ze środków krajowych miały ekspansywny wpływ, który wyniósł 1,7 pp. PKB i wynikał z zakupu zapasów gazu przez specjalny podmiot zaklasyfikowany do sektora instytucji rządowych i samorządowych.

dostarczanej do budynków mieszkalnych oraz programy wsparcia dla przedsiębiorstw energochłonnych. Koszt tych środków nadal jest częściowo kompensowany przez podatki od nadmiarowych zysków dostawców energii. Uwzględniając te dochody, w prognozie Komisji z wiosny 2023 r. przewiduje się, że koszty budżetowe netto środków wsparcia wyniosą 1,2 % PKB w 2023 r.[19] Środki z 2023 r. nie wydają się być skierowane do gospodarstw domowych lub przedsiębiorstw znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji i większość z nich nie zachowuje w pełni sygnału cenowego do zmniejszenia popytu na energię i zwiększenia efektywności energetycznej. W związku z tym w ocenie zgodności z zaleceniem na 2023 r. nie należy uwzględniać ukierunkowanych środków wsparcia.

(20) W dniu 12 lipca 2022 r. Rada zaleciła[20] Węgrom podjęcie działań w celu zapewnienia, aby w 2023 r. wzrost bieżących wydatków pierwotnych finansowanych z zasobów krajowych był zgodny z ogólnie neutralnym kursem polityki[21], przy uwzględnieniu dalszego tymczasowego i ukierunkowanego wsparcia dla gospodarstw domowych i przedsiębiorstw najbardziej narażonych na podwyżki cen energii oraz dla osób uciekających z Ukrainy. Węgry powinny być gotowe do dostosowania wydatków bieżących do zmieniającej się sytuacji. Węgrom zalecono również rozwijanie inwestycji publicznych na rzecz zielonej i cyfrowej transformacji oraz na rzecz bezpieczeństwa energetycznego, przy uwzględnieniu inicjatywy REPowerEU, m.in. poprzez wykorzystanie Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy unijnych.

(21) W prognozie Komisji z wiosny 2023 r. przewiduje się, że kurs polityki fiskalnej będzie w 2023 r. restrykcyjny (+4,2 % PKB), w związku z wysoką inflacją. W 2022 r. kurs polityki fiskalnej był natomiast ekspansywny (-0,4 % PKB). Przewiduje się, że wzrost bieżących wydatków pierwotnych finansowanych ze środków krajowych (po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów) w 2023 r. będzie mieć restrykcyjny wpływ na kurs polityki fiskalnej, który to wpływ wyniesie 2,2 % PKB. Prognozowany wzrost bieżących wydatków pierwotnych finansowanych ze środków krajowych jest zatem zgodny z zaleceniem Rady. Przewiduje się, że wydatki finansowane z dotacji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy UE wyniosą w 2023 r. 2,3 % PKB, podczas gdy inwestycje finansowane z zasobów krajowych będą miały restrykcyjny wpływ na kurs polityki fiskalnej, który to wpływ wyniesie 0,6 pp. [22] W związku z tym Węgry planują sfinansować dodatkowe inwestycje ze środków Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy UE, chociaż nie przewidują utrzymania inwestycji finansowanych ze środków krajowych. Państwo to zamierza

---

19 Podana wartość liczbowa odzwierciedla poziom rocznych kosztów budżetowych tych środków, w tym bieżących dochodów i wydatków, a także – w stosownych przypadkach – środków w zakresie nakładów inwestycyjnych.

20 Zalecenie Rady z dnia 12 lipca 2022 r. w sprawie krajowego programu reform Węgier, zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Węgry programu konwergencji na 2022 r., Dz.U. C 334,17 z 12.07.2022, s. 136.

21 Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2023 r. średniookresowy (średnia z 10 lat) wzrost produktu potencjalnego Węgier, wykorzystywany do pomiaru kursu polityki fiskalnej, szacuje się na 16,6 % w ujęciu nominalnym.

22 Prognozuje się, że pozostałe wydatki kapitałowe finansowane ze środków krajowych będą miały restrykcyjny wpływ, który wyniesie 2,2 pp. PKB. Duży spadek pozostałych wydatków kapitałowych w 2023 r. związany jest z dużym wpływem zakupu zapasów gazu przez specjalny podmiot zaklasyfikowany do sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2022 r.

finansować inwestycje publiczne na rzecz zielonej i cyfrowej transformacji oraz bezpieczeństwa energetycznego, takich jak rozwój sieci elektroenergetycznej, modernizacja kolei podmiejskich, wsparcie na rzecz korzystania z paneli słonecznych do użytku domowego, dostarczanie laptopów uczniom szkół średnich I stopnia oraz działania na rzecz cyfryzacji w opiece zdrowotnej; inwestycje te są finansowane z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności i innych funduszy UE.

(22) Według programu konwergencji deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych zmaleje do 2,9 % PKB w 2024 r. Spadek w 2024 r. będzie wynikał głównie ze znacznego zmniejszenia wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych wyrażonych jako odsetek PKB, w szczególności wydatków na nakłady brutto na środki trwałe, zużycie pośrednie i koszty związane z zatrudnieniem. W programie przewiduje się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB na koniec 2024 r. zmniejszy się do 66,7 %. Przy uwzględnieniu środków z zakresu polityki znanych w dacie granicznej prognozy deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2024 r. przewidziany w prognozie Komisji z wiosny 2023 r. ma wynieść 4,4 % PKB. Jest on wyższy niż deficyt prognozowany w programie, co wynika głównie z wyższych prognozowanych wydatków na nakłady brutto na środki trwałe zgodnie z ostatnimi tendencjami oraz wyższym zużyciem pośrednim spowodowanym utrzymującą się presją inflacyjną. W prognozie Komisji z wiosny 2023 r. przewiduje się wyższy poziom relacji długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB, który to poziom na koniec 2024 r. wyniesie 71,1 %.

(23) Program konwergencji przewiduje stopniowe znoszenie w 2024 r. niektórych środków wsparcia w dziedzinie energii. Komisja przyjmuje obecnie, że koszty netto środków wsparcia w dziedzinie energii wyniosą w 2024 r. 0,4 % PKB, w porównaniu z 1,2 % PKB w 2023 r. Szacunki te opierają się na założeniu, że nie dojdzie do ponownego wzrostu cen energii. Środki wsparcia w dziedzinie energii, które obecnie planuje się utrzymać do 2024 r., nie wydają się być skierowane do gospodarstw domowych lub przedsiębiorstw znajdujących się w trudnej sytuacji. Nie zachowują one w pełni sygnału cenowego do zmniejszenia popytu na energię i zwiększenia efektywności energetycznej.

(24) W rozporządzeniu Rady (WE) nr 1466/97 wymaga się osiągnięcia rocznej korekty strukturalnego salda budżetowego prowadzącej do średniookresowego celu budżetowego, przyjmując 0,5 % PKB jako punkt odniesienia dla tej korekty[23]. Biorąc pod uwagę względy stabilności fiskalnej[24] i potrzebę zredukowania deficytu poniżej wartości referencyjnej wynoszącej 3 % PKB, odpowiednia będzie poprawa salda strukturalnego o co najmniej 0,5 % PKB w 2024 r. Aby zapewnić taką poprawę,

---

[23] Por. art. 5 rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97, w którym wymagana jest również korekta przekraczająca wartość 0,5 % PKB w przypadku państw członkowskich o poziomie długu publicznego przekraczającym 60 % PKB lub z istotnym ryzykiem dotyczącym długookresowej zdolności do obsługi długu.

[24] Komisja oszacowała, że Węgry będą potrzebować średniego rocznego wzrostu strukturalnego salda pierwotnego, wyrażonego jako odsetek PKB, o 0,9 pp., aby osiągnąć realistyczną redukcję długu albo zapewnić utrzymanie długu publicznego na ostrożnym poziomie w perspektywie średnioterminowej. Szacunki te oparto na prognozie Komisji z jesieni 2022 r. Punktem wyjścia do tego oszacowania była prognoza deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2024 r., w której założono, że środki wsparcia w dziedzinie energii zostaną wycofane w 2024 r.

wzrost wydatków pierwotnych netto finansowanych ze środków krajowych[25] nie powinien przekroczyć w 2024 r. 4,4 %, co znajduje odzwierciedlenie w niniejszym zaleceniu. Przyczyni się to również do zabezpieczenia pozycji zewnętrznej i do ograniczenia inflacji bazowej, która znacznie przewyższa średnią UE i która, jeżeli będzie się utrzymywała, mogłaby doprowadzić do utraty konkurencyjności.

Jednocześnie należy stopniowo wycofywać pozostałe środki wsparcia w dziedzinie energii (obecnie szacowane przez Komisję na 1,2 % PKB w 2023 r.), obserwując rozwój sytuacji na rynku energii i rozpoczynając od środków najmniej ukierunkowanych; uzyskane w ten sposób oszczędności powinny zostać przeznaczone na zmniejszenie deficytu publicznego. Według szacunków Komisji doprowadzi to do wzrostu wydatków pierwotnych netto, który będzie niższy od zalecanego na 2024 r.

(25) Przy założeniu niezmiennego kursu polityki w prognozie Komisji z wiosny 2023 r. przewidziano, że wzrost wydatków pierwotnych netto finansowanych ze środków krajowych wyniesie w 2024 r. 7,0 %, czyli będzie wyższy od zalecanej stopy wzrostu. Korekta przewidziana w prognozie Komisji jest mniejsza niż oszczędności uzyskane dzięki całkowitemu wycofaniu środków wsparcia w dziedzinie energii, co wynika z wysokich wydatków na zużycie pośrednie i nakładów brutto na środki trwałe, a także z oczekiwanego stopniowego znoszenia tymczasowych podatków od nieoczekiwanych zysków i podatków sektorowych.

(26) Według programu oczekuje się, że inwestycje publiczne zmniejszą się z 5,1 % PKB w 2023 r. do 3,7 % PKB w 2024 r. Niższe inwestycje odzwierciedlają niższe inwestycje finansowane ze środków krajowych oraz niższe inwestycje finansowane przez UE.

(27) W programie konwergencji przedstawiono średnioterminową ścieżkę fiskalną do 2027 r. W programie przewidziano, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych stopniowo spadnie do 1,9 % PKB w 2025 r., 1,4 % w 2026 r. i 0,9 % w 2027 r. W związku z tym planuje się, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych utrzyma się na poziomie poniżej 3 % PKB w okresie objętym programem. W programie przewidziano, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB spadnie z 66,7 % na koniec 2024 r. do 56,3 % do końca 2027 r.

(28) Reakcje polityki pieniężnej, fiskalnej i polityki rozwoju gospodarczego na niedawne wyzwania gospodarcze były nieskoordynowane, co osłabiło skuteczność ogólnej reakcji politycznej. Zaostrzanie polityki pieniężnej rozpoczęto w 2021 r., natomiast ekspansja fiskalna była prowadzona do początku 2022 r. Tymczasowe środki z zakresu polityki wprowadzone od 2021 r. miały na celu utrzymanie siły nabywczej gospodarstw domowych w sposób nieukierunkowany, przez wprowadzanie pułapów cen i stóp procentowych oraz dotacje w energetyce, które były dużym obciążeniem dla budżetu. Wprowadzono pułapy cen paliw silnikowych i niektórych podstawowych produktów spożywczych. Ponadto wprowadzono pułap stóp procentowych dotyczących kredytów hipotecznych o zmiennej stopie procentowej, kredytów dla małych i średnich przedsiębiorstw, niektórych kredytów studenckich oraz dużych depozytów bankowych. Większość z tych pułapów ma wygasnąć w 2023 r. Koszty

[25] Wydatki pierwotne netto definiuje się jako wydatki finansowane ze środków krajowych po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów i z wyłączeniem wydatków z tytułu odsetek oraz cyklicznych wydatków związanych z bezrobociem.

tych środków pokrywane są głównie przez przedsiębiorstwa i sektor finansowy, przez zmniejszenie dochodów i wyższe podatki pośrednie, a zakłócający wpływ tych środków przyczynia się do obniżenia produkcji krajowej i podwyżek cen produktów, których pułapy cenowe bezpośrednio nie dotyczą. Środki te utrudniły również dostosowanie popytu do nowego otoczenia gospodarczego. Polityki rozwoju gospodarczego opierają się na subsydiowanych systemach kredytów, które mają pomóc przedsiębiorstwom w dostosowaniu się do wstrząsów gospodarczych. W lutym 2023 r. uruchomiono duży subsydiowany program kredytów o stałych stopach procentowych, aby wesprzeć przedsiębiorstwa, które borykają się z rosnącymi kosztami energii. Wprowadzenie pułapów cen i stóp procentowych oraz subsydiowanie kredytów niwelowały działania w ramach polityki pieniężnej na rzecz zmniejszenia inflacji, m.in. przez ograniczenie skuteczności instrumentów banku centralnego. Europejski Bank Centralny stwierdził, że niektóre środki regulacyjne, w tym pułap oprocentowania depozytów bankowych, utrudniają prowadzenie wydajnej polityki pieniężnej[26].

(29) Niedociągnięcia w planowaniu i wykonaniu budżetu nasiliły ekspansywne nastawienie polityki fiskalnej, przyczyniając się w efekcie do wielu problemów makroekonomicznych, z którymi borykają się obecnie Węgry. Stosowana od 2016 r. praktyka bardzo wczesnego uchwalania budżetów rocznych spowodowała obniżenie jakości prognoz makroekonomicznych i budżetowych. Szereg zasad dotyczących elastyczności budżetu i duże rezerwy budżetowe umożliwiły zwiększenie wydatków uznaniowych, co zaostrzyło procykliczność polityki fiskalnej. Decyzje w sprawie wydatków *ad hoc* podejmowano często pod koniec roku budżetowego albo przyjmowano dekretami rządowymi na przestrzeni całego roku, bez odpowiedniego nadzoru parlamentarnego ani konsultacji publicznych, co z kolei zmniejszało przejrzystość budżetu. Krajowe ramy fiskalne nie zapobiegły wysokim poziomom deficytu publicznego ze względu na wadliwą konstrukcję krajowych reguł fiskalnych, w tym reguły dotyczącej zadłużenia, która ma wpływ procykliczny, słabe egzekwowanie średniookresowego planowania budżetowego, który to problem pogłębiają szczególne przepisy dotyczące „stanu zagrożenia”, oraz niewielką rolę i ograniczone zasoby rady fiskalnej. Ograniczone uprawnienia i zasoby rady fiskalnej zmniejszają jej skuteczność, jeżeli chodzi o kierowanie debatą publiczną w kwestiach fiskalnych.

(30) W ostatniej dekadzie nastąpił znaczny wzrost cen nieruchomości mieszkalnych na Węgrzech, podczas gdy ich podaż pozostała ograniczona. Do niedawnych podwyżek cen przyczyniły się niedostatecznie ukierunkowane programy subsydiów do zakupu domów lub mieszkań, dostępne również dla gospodarstw domowych o wyższych dochodach, które posiadają już mieszkanie. Subsydia na budowę domów, w tym dotacje, subsydiowane kredyty oraz preferencyjne stawki VAT, również nie są ukierunkowane.

(31) Zgodnie z art. 19 ust. 3 lit. b) i kryterium 2.2 załącznika V do rozporządzenia (UE) 2021/241 plan odbudowy i zwiększania odporności zawiera obszerny zestaw wzajemnie wzmacniających się reform i inwestycji, które mają zostać wdrożone do 2026 r. Zgodnie z art. 14 ust. 6 rozporządzenia (UE) 2021/241 Węgry wyraziły

[26] Opinia Europejskiego Banku Centralnego z 26 kwietnia 2023 r. w sprawie ograniczenia możliwości negocjowania dyskontowych bonów skarbowych wydanych przez Magyar Nemzeti Bank oraz przedłużenia obowiązywania pułapu stopy procentowej, CON/2023/10 (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023AB0010&qid=1682527131068).

zamiar wystąpienia z wnioskiem o dodatkowe wsparcie w formie pożyczki do maksymalnej wysokości 6 600 000 000 EUR w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Szybkie wdrożenie planu jest niezbędne ze względu na tymczasowy charakter Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, który obowiązuje do 2026 r. Równie ważne dla Węgier jest zapewnienie odpowiednich zdolności administracyjnych do wypełnienia zobowiązań ujętych w planie. Szybkie włączenie nowego rozdziału dotyczącego REPowerEU do planu odbudowy i zwiększania odporności umożliwi finansowanie dodatkowych reform i inwestycji wspierających cele strategiczne Węgier w dziedzinie energii i zielonej transformacji. Systematyczne i skuteczne angażowanie władz lokalnych i regionalnych, partnerów społecznych i innych odpowiednich zainteresowanych stron pozostaje ważne dla pomyślnej realizacji planu odbudowy i zwiększania odporności, a także innych polityk gospodarczych i polityk zatrudnienia wykraczających poza zakres tego planu, ponieważ służy zapewnieniu szerokiego poczucia odpowiedzialności za cały program polityczny. Ze względu na jego późne przyjęcie, w grudniu 2022 r., realizacja planu odbudowy i zwiększania odporności Węgier jest znacząco opóźniona. Szybkie wdrażanie planu przy utrzymaniu stałego tempa wymagałoby osiągnięcia 27 kamieni milowych związanych ze wzmocnieniem niezależności sądownictwa i zapewnieniem ochrony interesów finansowych Unii. Do czasu pełnego i prawidłowego osiągnięcia tych kamieni milowych niemożliwe będzie dokonanie jakichkolwiek płatności w ramach planu. Przydział dotacji dla Węgier w ramach REPowerEU wynosi 701,6 mln EUR. Węgry planują wykorzystać dotację i dodatkową pożyczkę w ramach REPowerEU na inwestycje związane z energią.

(32) W 2022 r. Komisja zatwierdziła wszystkie dokumenty programowe dotyczące polityki spójności Węgier. Szybkie wdrożenie programów polityki spójności w sposób komplementarny i synergiczny w stosunku do planu odbudowy i zwiększania odporności, w tym rozdziału dotyczącego REPowerEU, ma zasadnicze znaczenie dla zapewnienia zielonej i cyfrowej transformacji, zwiększenia odporności gospodarczej i społecznej oraz osiągnięcia zrównoważonego rozwoju terytorialnego na Węgrzech.

(33) Oprócz wyzwań gospodarczych i społecznych uwzględnionych w planie odbudowy i zwiększania odporności Węgry mierzą się z szeregiem dodatkowych wyzwań, które dotyczą ubóstwa oraz konkurencji na rynku pracy w sektorze usług i sektorze energetycznym.

(34) Chociaż ogólne wskaźniki ubóstwa poprawiły się w ostatnim dziesięcioleciu, pogorszyła się względna sytuacja niektórych grup defaworyzowanych, takich jak gospodarstwa domowe o niskich dochodach, dzieci, osoby z niepełnosprawnościami, Romowie i osoby mieszkające w osadach na oddalonych obszarach wiejskich. Wskaźnik pogłębionej deprywacji materialnej i społecznej na Węgrzech jest jednym z najwyższych w UE i utrzymują się znaczne różnice między regionami. Wskaźnik ten jest szczególnie wysoki w przypadku dzieci i Romów. Grupy defaworyzowane mają utrudniony dostęp do adekwatnej pomocy społecznej, edukacji, opieki zdrowotnej i usług w zakresie poszukiwania pracy. Osłabiona siatka bezpieczeństwa socjalnego nie chroni w dostatecznym stopniu gospodarstw domowych pozbawionych stabilnych dochodów. System podatkowy nieproporcjonalnie obciąża pracowników o niższych wynagrodzeniach. W ostatnim dziesięcioleciu główne źródła dochodów gospodarstw domowych o niskich dochodach nie nadążały za wzrostem kosztów utrzymania. Adekwatność dochodu minimalnego należy do najniższych w UE. Niedawne podwyżki cen energii i żywności obciążają nieproporcjonalnie osoby o niskich dochodach, podczas gdy większość środków wsparcia nie jest uzależniona od

dochodów. Niedawna zmiana przepisów dotyczących ochrony socjalnej ograniczyła odpowiedzialność państwa za zapewnienie opieki społecznej.

(35) Główny wskaźnik zatrudnienia jest stosunkowo wysoki, ale niektóre grupy defaworyzowane, takie jak Romowie, osoby o niskich kwalifikacjach, kobiety pełniące obowiązki opiekuńcze i osoby z niepełnosprawnościami, mają trudności z wejściem na otwarty rynek pracy ze względu na niedomagania systemów kształcenia i szkolenia, pomocy społecznej oraz struktur wspierających osoby poszukujące pracy. Różnice w poziomie zatrudnienia osób o niskich kwalifikacjach, Romów i osób z niepełnosprawnościami pozostają wysokie. Co piąta kobieta poszukująca pracy zarobkowej jest wykluczona z rynku pracy z powodu obowiązków związanych z opieką nad dziećmi lub pozostającymi na utrzymaniu osobami z niepełnosprawnościami. Świadczenia i dostęp do skutecznych aktywnych instrumentów rynku pracy dla grup defaworyzowanych są niewystarczające. Okres wypłacania zasiłku dla bezrobotnych wynosi 3 miesiące, podczas gdy w 2022 r. średni czas potrzebny na znalezienie pracy wynosił 16 miesięcy. Czterech na dziesięciu zarejestrowanych bezrobotnych nie otrzymuje świadczeń. Długi średni okres rejestracji wskazuje na problemy ze sprawnością działania publicznych służb zatrudnienia. Odsetek poszukujących pracy osób, które mają tylko niskie umiejętności podstawowe, jest ponad dwukrotnie wyższy niż średnia krajowa. Odsetek uczących się dorosłych pozostaje niski, zwłaszcza wśród osób o niskich kwalifikacjach i bezrobotnych.

(36) Dialog społeczny pozostaje jednym z najsłabszych w UE, a niedawno nastąpiło jego dalsze pogorszenie. Główny organ trójstronny służy rządowi głównie jako forum wymiany informacji, nie jest regulowany przez żadne formalne ramy prawne, a jedyne konstruktywne dialogi, które prowadzi, dotyczą ustalania płacy minimalnej. Chociaż niedobór nauczycieli stanowi coraz większe wyzwanie, nowe przepisy prawne ograniczyły prawa nauczycieli do działań zbiorowych i zwiększyły uprawnienia pracodawców do zwalniania z mocą wsteczną nauczycieli, którzy uczestniczyli w aktach nieposłuszeństwa obywatelskiego w proteście przeciwko warunkom pracy. Niedawne reformy, które wprowadzono bez przeprowadzenia konstruktywnego dialogu z odpowiednimi związkami zawodowymi, wpłynęły niekorzystnie na warunki pracy i osłabiły samoreprezentację pracowników ochrony zdrowia.

(37) W ostatnim czasie doszło do przypadków ingerencji publicznej na szeregu rynków, co osłabiło pewność prawa. Interwencje te miały zwykle na celu zniechęcenie do inwestycji unijnych i zagranicznych na niektórych rynkach lub ograniczenie takich inwestycji, tak aby doprowadzić do zakupu spółek przez przedsiębiorstwa państwowe albo przedsiębiorstwa prywatne mające bliskie powiązania z rządem. Interwencje te mają poważny niekorzystny wpływ na zasady rynku wewnętrznego i praworządność[27], ograniczając możliwości zrównoważonego wzrostu gospodarczego. Na przykład pewne przedsiębiorstwa i gałęzie przemysłu są dyskryminowane poprzez wymierzone w nie podatki, pułapy cenowe i regulacje, które są nakładane w krótkim terminie i bez uprzednich konsultacji. Od 2020 r. rząd wykorzystuje do wprowadzenia takich środków również nadzwyczajne uprawnienia przyznane mu w związku z obowiązywaniem „stanu zagrożenia” . Dochody budżetowe z podatków specyficznych dla sektorów są znaczne. Niedawno rząd wprowadził np. administracyjne pułapy cenowe i 90-procentową stawkę podatku od zysków

[27] Zob. COM(2020) 580 final, s. 1.

w sektorze produkcji cementu i materiałów ceramicznych. Są to gałęzie przemysłu, w których podmioty zagraniczne posiadają wysokie udziały własnościowe. W grudniu 2022 r. rząd podwyższył nagle podatek od firm ubezpieczeniowych i farmaceutycznych. Wprowadzenie pułapu ograniczającego wysokość zmiennych stóp oprocentowania kredytów hipotecznych obciążyło banki, pogarszając ich zdolność udzielania kredytów i rentowność. W celu wywierania nieuprawnionej presji na niektóre przedsiębiorstwa, zwłaszcza w sektorze handlu detalicznego i transportu, stosowano wybiórcze i arbitralne kontrole administracyjne, grzywny i odmowy wydania pozwoleń. Wydaje się, że brakuje skutecznego środka odwoławczego przeciwko arbitralnym działaniom podejmowanym przez władze. Sektor detaliczny dalej boryka się z nieprzewidywalnością regulacji. Warunki udzielania pozwoleń na budowę nowych lub modyfikację już istniejących sklepów o powierzchni powyżej 400 metrów kwadratowych wydają się nieprzejrzyste, a dostępność kontroli sądowej jest wątpliwa. Podatek od sprzedaży detalicznej obciąża w nieproporcjonalny sposób większe przedsiębiorstwa, które nie mają siedziby głównej na Węgrzech. Rząd często wykorzystuje swoje uprawnienia, aby wyłączyć operacje łączenia przedsiębiorstw z procedury kontroli. Nie są przeprowadzane oceny wpływu takich operacji na gospodarkę, konkurencję ani jednolity rynek. Kryteria dotyczące tych wyłączeń nie są wyraźnie określone i nie istnieje oficjalna procedura zaskarżenia tych kryteriów lub samej decyzji o wyłączeniu. W wyniku tych interwencji wzrósł udział własnościowy prorządowych podmiotów krajowych lub przedsiębiorstw państwowych w sektorach bankowości, telekomunikacji, usług użyteczności publicznej, mediów, telewizji i radiofonii, kosztem udziału podmiotów zagranicznych. Z zapowiedzi członków rządu wynika, że podobnych operacji łączenia przedsiębiorstw można się spodziewać w sektorach ubezpieczeń, handlu detalicznego i transportu, szczególnie w odniesieniu do portu lotniczego w Budapeszcie. Istnieje zagrożenie, że mniejsza obecność zagranicznego kapitału i mniejsza dostępność wiedzy fachowej z zagranicy, zwłaszcza w sektorach o wysokiej wartości dodanej, takich jak bankowość i telekomunikacja, ograniczą perspektywy wzrostu wydajności i innowacyjność na Węgrzech.

(38) W koszyku energetycznym Węgier dominują ropa naftowa i gaz ziemny – każde z tych paliw pokrywa około jedną trzecią całkowitego zużycia energii. Udziały energii jądrowej i odnawialnych źródeł energii wynoszą odpowiednio 15 % i około 14 %. Węgry nadal w dużym stopniu polegają na imporcie paliw kopalnych oraz energii jądrowej z Rosji, a ich wysiłki na rzecz ograniczenia tej zależności od Rosji postępują powoli. Trzy czwarte krajowego zużycia gazu jest pokrywane przez import z Rosji. W 2021 r. Węgry podpisały z Gazpromem długoterminową umowę na dostawy gazu, a w kwietniu 2023 r. renegocjowały ją, dodając możliwość zakupu dodatkowych ilości. Zmniejszenie zależności od rosyjskich paliw kopalnych będzie wymagało znaczących dodatkowych działań, służących w szczególności wzmocnieniu współpracy z państwami sąsiadującymi, w tym – w razie potrzeby – w zakresie infrastruktury, aby zapewnić dostęp do alternatywnych źródeł paliw kopalnych. Elektryfikacja i planowana inwestycja w sektory energochłonne zwiększą zapotrzebowanie na produkcję energii elektrycznej. W ostatnich latach odnotowano wprawdzie znaczny wzrost zdolności wytwórczych energii słonecznej, ale udział energii ze źródeł odnawialnych w mocy wytwórczej należy wciąż do najniższych w UE. Instalowanie elektrowni wiatrowych zostało wstrzymane, ale zostanie prawdopodobnie wznowione po zniesieniu ograniczeń prawnych. Stopień wykorzystania energii geotermalnej jest niewystarczający. Często zmieniające się otoczenie regulacyjne powoduje wiele wyzwań dla rozwoju energii ze źródeł odnawialnych. Dochodzą do tego ograniczenia przepustowości sieci

elektroenergetycznej, które poważnie utrudniają przyłączanie odnawialnych źródeł energii do sieci, a brak rozwiązań zapewniających elastyczność po stronie popytu i podaży oraz słaba pozycja odbiorców energii są silnym hamulcem spowalniającym rozwój produkcji czystej energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych. Również nieoptymalna integracja z unijnym rynkiem bilansującym jest straconą szansą na optymalizację sieci pod kątem dodatkowych mocy wytwórczych energii odnawialnej.

(39) Na Węgrzech istnieją znaczne możliwości zwiększenia efektywności energetycznej, zwłaszcza budynków mieszkalnych. Zużycie gazu ziemnego na Węgrzech w okresie od sierpnia 2022 r. do marca 2023 r. spadło o 20 % w porównaniu ze średnim zużyciem gazu w tym samym okresie w ciągu poprzednich 5 lat, co przewyższa cel, jakim była redukcja o 15 %. Osiągnięto to m.in. dzięki środkom wprowadzonym w sektorze publicznym i zmianie systemu pułapów cen energii mającego zastosowanie do gospodarstw domowych. Zachęca się Węgry do kontynuowania wysiłków na rzecz tymczasowego zmniejszenia zapotrzebowania na gaz do dnia 31 marca 2024 r.[28] System cen administracyjnych energii, pomimo jego niedawnych zmian, nadal utrudnia prawidłowe działanie sygnałów cenowych i nie zachęca w wystarczającym stopniu do oszczędzania energii. Pułapy cenowe mają jednakowe zastosowanie wobec wszystkich gospodarstw domowych. Do subsydiowanej ceny administracyjnej uprawnione są także gospodarstwa domowe o wysokich dochodach, podczas gdy rodziny o niskich dochodach żyją często w mniej energooszczędnych domach. Programy ukierunkowane na gospodarstwa domowe o niskich dochodach byłyby bardziej efektywne, zarówno pod względem pomocy dla gospodarstw domowych znajdujących się w trudnej sytuacji, jak i pod względem oszczędności energii.

(40) Niedobory siły roboczej i kwalifikacji w sektorach i zawodach kluczowych dla zielonej transformacji, w tym w dziedzinie wytwarzania, wdrażania i serwisowania zielonych technologii, powodują wąskie gardła w procesie przejścia na gospodarkę neutralną dla klimatu. Wysokiej jakości systemy kształcenia i szkolenia, które reagują na zmieniające się potrzeby rynku pracy, oraz ukierunkowane środki w zakresie podnoszenia i zmiany kwalifikacji mają zasadnicze znaczenie dla ograniczenia niedoborów kwalifikacji oraz promowania włączenia i realokacji siły roboczej. W celu uwolnienia niewykorzystanej podaży pracy środki te należy udostępnić zwłaszcza osobom najmocniej odczuwającym skutki zielonej transformacji oraz w sektorach i regionach najbardziej dotkniętych tą transformacją. W 2022 r. na Węgrzech odnotowano niedobory siły roboczej w 31 zawodach, które wymagały szczególnych umiejętności lub wiedzy na potrzeby zielonej transformacji. Jednocześnie udział pracowników w szkoleniach w sektorach energochłonnych znacznie zmalał i jest obecnie niższy od średniej UE.

(41) W świetle dokonanej przez Komisję oceny Rada przeanalizowała program konwergencji na 2023 r., a jej opinia[29] znajduje odzwierciedlenie w zaleceniu 1 poniżej.

(42) W świetle dokonanej przez Komisję szczegółowej oceny sytuacji i tej ewaluacji Rada przeanalizowała krajowy program reform na 2023 r. i program konwergencji na 2023 r. Zalecenia Rady na mocy art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 znajdują odzwierciedlenie w zaleceniu 1 poniżej. Polityki, o których mowa w zaleceniu 1, pomagają zaradzić podatnościom na zagrożenia związanym z bardzo silną presją na

[28] Rozporządzenie Rady (UE) 2022/1369.

[29] Na podstawie art. 5 ust. 2 i art. 9 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97.

ceny oraz potrzebami w zakresie finansowania zewnętrznego i finansowania sektora instytucji rządowych i samorządowych. Zalecenia 2 i 4 przyczyniają się do realizacji zalecenia 1,

NINIEJSZYM ZALECA Węgrom podjęcie w latach 2023 i 2024 działań mających na celu:

1. Wycofanie obowiązujących środków wsparcia w dziedzinie energii do końca 2023 r. i wykorzystanie uzyskanych w ten sposób oszczędności do zmniejszenia deficytu publicznego. Gdyby ponowne podwyżki cen energii wymagały wdrożenia środków wsparcia, zapewnienie, by były one ukierunkowane na ochronę gospodarstw domowych i przedsiębiorstw znajdujących się w trudnej sytuacji, były możliwe do udźwignięcia przez budżet i zapewniały zachęty do oszczędzania energii.

   Zapewnienie rozważnej polityki fiskalnej, w szczególności poprzez ograniczenie nominalnego wzrostu wydatków pierwotnych netto finansowanych ze środków krajowych do nie więcej niż 4,4 % w 2024 r.

   Utrzymanie inwestycji publicznych finansowanych ze środków krajowych i zapewnienie skutecznej absorpcji dotacji w ramach RRF i innych funduszy UE, w szczególności w celu wspierania zielonej i cyfrowej transformacji. W okresie po 2024 r. kontynuowanie średniookresowej strategii fiskalnej polegającej na stopniowej i zrównoważonej konsolidacji, w połączeniu z inwestycjami i reformami prowadzącymi do wyższego zrównoważonego wzrostu gospodarczego, aby osiągnąć ostrożną sytuację fiskalną w średnim okresie.

   Dążenie do skutecznej koordynacji i wyraźnego rozgraniczenia polityk makroekonomicznych, aby zapewnić stabilność fiskalną i zewnętrzną. Stopniowe wycofanie pułapów cen i stóp procentowych, aby ograniczyć zakłócający wpływ tych środków i ułatwić sprawną realizację polityki pieniężnej. Ukierunkowanie środków wsparcia w sektorze mieszkalnictwa na gospodarstwa domowe o niskich dochodach. Wzmocnienie średniookresowych ram budżetowych, dostosowanie przygotowywania budżetów rocznych względem roku budżetowego oraz ograniczenie swobody uznania przy wykonywaniu budżetów rocznych.

2. Pilne osiągnięcie wymaganych kamieni milowych i wartości docelowych związanych ze wzmocnieniem niezależności sądownictwa i zapewnieniem ochrony interesów finansowych Unii, aby umożliwić szybkie wdrażanie planu odbudowy i zwiększania odporności przy utrzymaniu stałego tempa. Sprawne sfinalizowanie rozdziału dotyczącego REPowerEU, aby szybko rozpocząć jego wdrażanie. Szybkie wdrożenie programów polityki spójności w sposób ściśle komplementarny i synergiczny w stosunku do planu odbudowy i zwiększania odporności.

3. Poprawę adekwatności systemu pomocy społecznej, w tym świadczeń dla bezrobotnych. Poprawę dostępu do skutecznie działających aktywnych instrumentów rynku pracy, w szczególności do możliwości podnoszenia kwalifikacji dla grup defaworyzowanych, oraz zapewnienie efektywnego dialogu społecznego. Ulepszenie ram regulacyjnych i poprawę konkurencji w sektorze usług poprzez unikanie selektywnych i arbitralnych interwencji administracyjnych oraz stosowania szczególnych przepisów prawnych dotyczących określonych przedsiębiorstw, które to przepisy dają im nienależną korzyść albo niesłusznie pogarszają ich sytuację, systematyczne prowadzenie kontroli konkurencji w przypadku transakcji biznesowych oraz ograniczenie stosowania środków nadzwyczajnych do absolutnie niezbędnego zakresu, zgodnie z zasadami jednolitego rynku i praworządności.

4. Zmniejszenie ogólnej zależności od paliw kopalnych dzięki szybszemu wdrażaniu odnawialnych źródeł energii, w tym energii wiatrowej, geotermalnej i zrównoważonego biometanu, w szczególności poprzez usprawnienie procedur wydawania zezwoleń i jednoczesne przeprowadzanie regularnych ocen oddziaływania na środowisko oraz poprzez stworzenie sprzyjającego i przewidywalnego otoczenia regulacyjnego. Stopniowe wycofywanie dopłat do paliw kopalnych. Reformę zasad rynku bilansującego energii elektrycznej i ustalania taryf, aby umożliwić odzyskiwanie kosztów i optymalne wykorzystanie sieci oraz, w razie potrzeby, modernizację infrastruktury elektroenergetycznej, w tym zwiększenie przepustowości sieci i zdolności magazynowania. Dywersyfikację importu paliw kopalnych w celu znacznego ograniczenia zależności od Rosji, w tym poprzez wzmocnienie współpracy z innymi państwami członkowskimi, w tym – w razie potrzeby – w zakresie infrastruktury. Poprawę efektywności energetycznej, zwłaszcza budynków, oraz kontynuowanie wysiłków mających na celu ograniczenie łącznego zużycia gazu. Skorygowanie obecnego systemu regulowanych cen energii, aby zachęcić do jej oszczędzania i jednocześnie zapewnić ukierunkowane wsparcie gospodarstwom domowym o niskich dochodach. Wzmożenie wysiłków w ramach polityki mających na celu zapewnienie i nabywanie umiejętności potrzebnych do zielonej transformacji.

Sporządzono w Brukseli dnia […] r.

W imieniu Rady
Przewodniczący