KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 7.6.2011
SEK(2011) 821 wersja ostateczna

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Węgier z 2011 r.

oraz zawierające opinię Rady

na temat zaktualizowanego programu konwergencji na lata 2011-2015 przedstawionego przez Węgry

{SEK(2011) 725 wersja ostateczna}

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Węgier z 2011 r.

oraz zawierające opinię Rady

na temat zaktualizowanego programu konwergencji na lata 2011-2015 przedstawionego przez Węgry

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. 3,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej[2],

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu Zatrudnienia,

po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Finansowym,

a także mając na uwadze, co następuje:

(1) W dniu 26 marca 2010 r. Rada Europejska przyjęła wniosek Komisji Europejskiej dotyczący wprowadzenia nowej strategii na rzecz zatrudnienia i wzrostu gospodarczego, zatytułowanej „Europa 2020", opartej na ściślejszej koordynacji polityki gospodarczej, która skupiać się będzie na najważniejszych obszarach wymagających podjęcia działań służących pobudzeniu europejskiego potencjału w dziedzinie zrównoważonego rozwoju i konkurencyjności.

(2) W dniu 13 lipca 2010 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie ogólnych wytycznych polityk gospodarczych państw członkowskich i Unii (na lata 2010–2014), a w dniu 21 października 2010 r. decyzję dotyczącą wytycznych w sprawie polityki zatrudnienia państw członkowskich[3], które razem stanowią „zintegrowane wytyczne". Państwa

[1] Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.
[2] Dz.U. C […] z […], s. […].
[3] Utrzymane w mocy na 2011 r. decyzją Rady 2011/308/UE z dnia 19 maja 2011 r.

członkowskie zostały poproszone o uwzględnienie zintegrowanych wytycznych w swojej krajowej polityce gospodarczej i polityce zatrudnienia.

(3) Dnia 12 stycznia 2011 r. Komisja przyjęła pierwszą roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając w ten sposób nowy cykl zarządzania gospodarczego w UE i pierwszy europejski semestr zintegrowanej i prowadzonej *ex ante* koordynacji polityki, który ma swoje umocowanie w strategii „Europa 2020".

(4) Dnia 25 marca 2011 r. Rada Europejska zatwierdziła priorytety dotyczące konsolidacji budżetowej i reform strukturalnych (zgodnie z konkluzjami Rady z dnia 15 lutego i 7 marca 2011 r. i w związku z przedstawioną przez Komisję roczną analizą wzrostu gospodarczego). Podkreśliła ona również priorytetowe znaczenie przywrócenia dobrej sytuacji budżetowej i stabilności finansów publicznych, zmniejszenia bezrobocia w drodze reform rynku pracy oraz podjęcia nowych działań służących zwiększeniu tempa wzrostu. Rada zwróciła się do państw członkowskich, aby przekształciły te priorytety w konkretne środki, które zostaną włączone do ich programów stabilności lub programów konwergencji oraz do ich krajowych programów reform.

(5) W dniu 15 kwietnia 2011 r. Węgry przedstawiły aktualizację z 2011 r. do programu konwergencji, obejmującą lata 2011-2015, oraz krajowy program reform z 2011 r. W celu uwzględnienia powiązań między oboma tymi programami poddano je jednoczesnej ocenie.

(6) Węgry bardzo ucierpiały na skutek wystąpienia kryzysu jesienią 2008 r. i straciły dostęp do rynkowych źródeł finansowania. W celu przezwyciężenia tych trudności Węgry wprowadziły program dostosowawczy, w którym skupiono się na konsolidacji budżetowej i na nadzorze sektora finansowego; państwo to otrzymało także pomoc finansową z UE i MFW. W efekcie Węgry odzyskały dostęp do finansowania rynkowego wiosną 2009 r., a ich gospodarka wyszła z recesji: po spadku o 6,7 % w 2009 r. PKB wzrosło o 1,2 % w 2010 r., do czego przyczynił się rosnący eksport. Jednocześnie odnotowano dalszy wzrost stopy bezrobocia do poziomu ponad 11 %, podczas gdy przed kryzysem wynosiła ona niespełna 8 %. W drugim półroczu 2010 r. rząd ogłosił znaczne obniżki podatków, które mają zostać wprowadzone w życie w latach 2010-2013. W celu ograniczenia niekorzystnego wpływu na budżet rząd wprowadził równolegle nadzwyczajne opłaty i postanowił znieść obowiązkowy prywatny filar systemu emerytalnego. Chociaż środki te pozwoliły ograniczyć przekroczenie planów w 2010 r. do 0,4 % PKB powyżej docelowej wartości deficytu wynoszącej 3,8 % PKB i zapewnią nadwyżkę w 2011 r., to jednak sytuacja budżetowa uległa znacznemu pogorszeniu. Z tego też względu, a także w celu zwiększenia potencjalnego wzrostu gospodarczego, rząd ogłosił w marcu 2011 r. program reform strukturalnych i przyjął dodatkowe środki konsolidacyjne.

(7) Na podstawie oceny zaktualizowanego programu konwergencji zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 1466/97 Rada jest zdania, że – w oparciu o prognozy służb Komisji z wiosny 2011 r. – scenariusz makroekonomiczny stanowiący podstawę prognoz budżetowych jest nieco zbyt optymistyczny, zwłaszcza jeżeli chodzi o kształtowanie się popytu wewnętrznego. Celem aktualizacji jest skorygowanie nadmiernego deficytu w terminie wyznaczonym przez Radę, tj. do 2011 r., który to cel zostanie osiągnięty z nadwyżką w wysokości 2 % PKB dzięki wysokim jednorazowym dochodom z aktywów emerytalnych. Budżet wykaże deficyt w wysokości 2,5 % PKB w roku 2012, który następnie stopniowo zmniejszy się do

poziomu 1,5 % PKB w 2015 r., głównie dzięki ograniczeniu wydatków. W aktualizacji potwierdzono średniookresowy cel Węgier dotyczący sytuacji budżetowej w ujęciu strukturalnym, którym jest deficyt na poziomie 1,5 % PKB. Oczekuje się, że strategia konsolidacyjna zmniejszy deficyt budżetowy w ujęciu strukturalnym oraz doprowadzi do tendencji spadkowej długu, który powinien osiągnąć poziom 64 % PKB do 2015 r. Wydaje się jednak, że strategia ta przewiduje koncentrację działań na późnym etapie, ponieważ zmiany strukturalne rozpoczynają się dopiero po 2012 r., a pogorszenie salda strukturalnego wynoszące ogółem ponad 3 % PKB w latach 2010 i 2011 nie jest zgodne z zaleceniem Rady z lipca 2009 r., w którym Węgry wezwano do korekty strukturalnej na poziomie co najmniej 0,5 % PKB. W prognozie z wiosny przewidziano deficyt na poziomie 3,3 % PKB w 2012 r., co zakłada pewne ryzyka zagrażające realizacji strategii; na tej podstawie nie można wykluczyć, że w tym samym roku może zostać ponownie przekroczona wartość progowa, chyba że podjęte zostaną dodatkowe środki. Przewidywana ścieżka deficytu nie zapewnia ponadto niezbędnej korekty strukturalnej, która pozwoliłaby osiągnąć średniookresowy cel budżetowy do końca okresu objętego programem; w szczególności, po 2013 r. nie jest przewidziane prowadzenie korekty strukturalnej. Zniesienie obowiązkowego prywatnego filaru systemu emerytalnego i stworzenie silnych zachęt do przechodzenia do filaru publicznego generuje dodatkowe dochody w krótkim i średnim okresie, ale jednocześnie zwiększa zobowiązania długoterminowe, a tym samym może pogorszyć stabilność finansów publicznych w długim okresie.

(8) Konsolidacja budżetowa pozostaje dużym wyzwaniem. Bez rygorystycznej realizacji zapowiedzianych środków i dodatkowych środków o charakterze strukturalnym nie można zapewnić trwałej korekty nadmiernego deficytu i odpowiednich postępów na drodze do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego. Ponadto konsolidacja budżetowa przyczyni się także do sprowadzenia długu na odpowiednią ścieżkę spadkową i do poprawy długookresowej stabilności finansów publicznych, która wydaje się stać w obliczu średniego zagrożenia. Pełne wykorzystanie nadzwyczajnych dochodów może przyczynić się do szybszej konsolidacji budżetowej. W tym kontekście przydatnym narzędziem umożliwiającym ścisłe monitorowanie postępów w konsolidacji budżetowej będzie sprawozdanie z postępów przedstawiane przez rząd co dwa lata w ramach procedury nadmiernego deficytu.

(9) W niedawno uchwalonej konstytucji ustanowiono konstytucyjny próg ograniczający wysokość zadłużenia do 50 % PKB i wyposażono węgierską radę budżetową w prawo veta wobec rocznego budżetu, które to zmiany mogą stanowić pierwszy krok do poprawy ram budżetowych. Pewne ważne kwestie zostaną jednak szczegółowo określone dopiero w późniejszych „podstawowych" aktach prawnych (np. jakie przejściowe liczbowe reguły budżetowe będą obowiązywać do czasu obniżenia wskaźnika zadłużenia do 50 %, jaka będzie dokładna interpretacja klauzuli korekcyjnej itp.). Nałożenie pułapu wysokości długu nominalnego – jeżeli będzie stosowane jako uniwersalne narzędzie – może, *ceteris paribus*, prowadzić do procyklicznego kursu polityki budżetowej. Oprócz tego zakres kompetencji zreorganizowanego organu budżetowego jest stosunkowo wąski (przygotowywanie opinii w sprawie projektu budżetu i prawo weta) i nie obejmuje całego cyklu budżetowego (np. poprzez bieżące oceny nowych polityk mających znaczące skutki budżetowe). Nie sprecyzowano także innych aspektów zarządzania budżetem takich jak ukierunkowanie polityki budżetowej na średni horyzont czasowy oraz kwestia przejrzystości.

(10) Stopa zatrudnienia jest jedną z najniższych w UE (60,4 %). Stopa zatrudnienia kobiet jest również niska (55,0 %), a różnica pomiędzy stopami zatrudnienia kobiet mających i niemających dzieci w wieku od 0 do 6 lat jest druga co do wielkości w UE (33,6, podczas gdy średnia w UE to 12,1 pp). Zarówno dostępność, jak i jakość usług opieki dziennej na Węgrzech jest niedostateczna; szczególnie niska jest ich dostępność poza dużymi miastami i w regionach o bardzo wysokiej stopie bezrobocia. Poprawa usług opieki dziennej ułatwiłaby w znacznym stopniu uczestnictwo obojga rodziców w rynku pracy.

(11) Obciążenia podatkowe pracy na Węgrzech są stosunkowo wysokie. Wynikający stąd niekorzystny wpływ na zatrudnienie zmniejszono częściowo poprzez wprowadzenie nowego systemu podatku dochodowego od osób fizycznych, ale faktyczne obciążenie podatkowe bezdzietnych osób o niskich dochodach wzrosło, szczególnie jeżeli uwzględni się stopniowe znoszenie ulg podatkowych związanych z zatrudnieniem.

(12) Problemem publicznych służb zatrudnienia są niedostateczne zdolności administracyjne, a wcześniejsze zastrzyki funduszy nie poprawiły skuteczności działania tych służb w integracji bezrobotnych z rynkiem pracy. Finansowanie programów na rzecz zatrudnienia nie jest odpowiednio powiązane z ich wynikami. Okres otrzymywania zasiłku dla bezrobotnych został niedawno skrócony i jest obecnie jednym z najniższych w UE. Należy ocenić wpływ tego środka na rynek pracy, w szczególności aby określić jego skuteczność w zwiększaniu uczestnictwa w rynku pracy.

(13) Ubóstwo i z związane z nim zjawiska takie jak bezrobocie czy niski poziom wykształcenia dotykają nadal, w nieproporcjonalnie dużym stopniu, pewne defaworyzowane grupy, w szczególności Romów. Stopa zatrudnienia jest szczególnie niska wśród osób o niskich kwalifikacjach (36,8 %, podczas gdy średnia europejska to 53,4 %), zwłaszcza wśród mężczyzn. Zgodnie z szacunkami 70 % ludności romskiej żyje poniżej progu ubóstwa. Większość z nich mieszka w regionach o trudnej sytuacji, które cechują niewielkie możliwości znalezienia zatrudnienia oraz niska dostępność usług publicznych.

(14) MŚP napotykają na przeszkody w postaci skomplikowanych ram regulacyjnych, dużych obciążeń administracyjnych oraz ograniczonej odpowiedzialności i przejrzystości administracji publicznej. Dostęp MŚP do finansowania na wczesnym etapie rozwoju jest poniżej średniej w UE. Krajowy program reform obejmuje szereg działań mających zmniejszyć obciążenia administracyjne. Pozabankowe mechanizmy finansowania odgrywają mniejszą rolę niż w innych krajach europejskich. Nie przeprowadzano systematycznych ocen skuteczności wcześniejszych programów wspierających ten sektor.

(15) Komisja dokonała oceny programu konwergencji i krajowego programu reform Węgier i wzięła także pod uwagę wyrażony przez rząd zamiar śledzenia paktu euro plus, nie biorąc w nim jednak oficjalnie udziału[4]. Komisja wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla zrównoważonego charakteru polityki budżetowej i polityki społeczno-gospodarczej na Węgrzech, ale także stopień poszanowania przepisów oraz wytycznych UE, ze względu na konieczność wzmocnienia całościowego zarządzania

[4] SEC(2011) 725.

gospodarczego w Unii Europejskiej poprzez wnoszenie na poziomie UE wkładu w przyszłe decyzje krajowe. Komisja jest zdania, że strategia korekty budżetowej opierającej się głównie na redukcji wydatków przewiduje koncentrację działań na późnym etapie. W związku z tym wyznaczony przez Radę na 2011 r. termin ograniczenia deficytu do poziomu poniżej progu 3 % PKB jest dotrzymany tylko dzięki wysokim jednorazowym dochodom z aktywów emerytalnych. Zmiany strukturalne rozpoczną się dopiero w 2012 r., a w świetle zagrożeń związanych z ich wdrożeniem nie można wykluczyć, że w tym samym roku może ponownie dojść do przekroczenia progu, o ile nie zostaną podjęte dodatkowe środki. Ponadto w dłuższej perspektywie program konwergencji nie zapewnia dalszych postępów na drodze do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego. Wprowadzenie dodatkowych środków zwiększających uczestnictwo w rynku pracy oraz unowocześnienie służb zatrudnienia przyczyniłoby się do zwiększenia możliwości zatrudnienia. Dalsze zmniejszenie obciążeń administracyjnych przyczyniłoby się do poprawy otoczenia biznesowego i wzrostu MŚP.

(16) W świetle powyższej oceny, a także biorąc pod uwagę zalecenie Rady z dnia 7 lipca 2009 r. na podstawie art. 126 ust. 7 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Rada zbadała aktualizację programu konwergencji Węgier z 2011 r. i jej opinia[5] znajduje odzwierciedlenie w szczególności w pkt 1) i 2) poniższych zaleceń. Uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej z dnia 25 marca 2011 r., Rada zbadała krajowy program reform przedłożony przez Węgry,

NINIEJSZYM ZALECA Węgrom podjęcie następujących działań w latach 2011-2012:

(1) Wzmocnienie wysiłku fiskalnego w celu ograniczenia pogorszenia salda strukturalnego w 2011 r., które jest powiązane domyślnie z planowaną nadwyżką budżetową wynoszącą 2 % PKB, oraz zapobieżenie ponownemu przekroczeniu przez saldo budżetowe progu 3 % PKB w 2012 r. Przyjęcie, najpóźniej w budżecie na 2012 r., dodatkowych środków budżetowych o trwałym charakterze, aby zapewnić osiągnięcie celów budżetowych na lata 2012 i 2013 zawartych w programie konwergencji. Zapewnienie postępów na drodze do realizacji średniookresowego celu budżetowego wynoszących co najmniej 0,5 % PKB rocznie do końca okresu objętego programem oraz wykorzystanie ewentualnych nadzwyczajnych dochodów do przyspieszenia konsolidacji budżetowej.

(2) Przyjęcie i wdrożenie przepisów określających aspekty regulacyjne nowych konstytucyjnych ram zarządzania budżetem, w tym m.in. liczbowych reguł budżetowych reguł, które będą obowiązywać na szczeblu centralnym i lokalnym do czasu obniżenia wskaźnika zadłużenia poniżej 50 % PKB. Rozszerzenie zakresu kompetencji rady budżetowej, tak aby obejmowały one cały cykl budżetowy, w szczególności poprzez bieżące oceny nowych polityk mających znaczące skutki budżetowe, oraz wzmocnienie ram budżetowych, tak aby obejmowały one wieloletnie planowanie budżetowe, a także zwiększenie przejrzystości finansów publicznych.

(3) Zwiększenie uczestnictwa w rynku pracy poprzez złagodzenie, w sposób neutralny dla budżetu, skutków reformy podatkowej dla osób o niskich dochodach.

[5] Przewidziana w art. 9 ust. 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97.

Wzmocnienie środków mających na celu zachęcenie kobiet do udziału w rynku pracy poprzez rozszerzenie dostępności placówek opieki nad dziećmi i przedszkoli.

(4) Podjęcie działań w celu wzmocnienia zdolności publicznych służb zatrudnienia oraz innych usługodawców, tak aby poprawić jakość i skuteczność szkoleń, pomocy w poszukiwaniu pracy oraz zindywidualizowanych usług. Powiązanie finansowania programów z ich wynikami. Wprowadzenie, w porozumieniu z zainteresowanymi stronami, programów specjalnie dostosowanych do potrzeb osób o niskich kwalifikacjach i innych szczególnie defaworyzowanych grup.

(5) Poprawę otoczenia biznesu poprzez wdrożenie wszystkich środków przewidzianych w krajowym programie reform w celu reformy uregulowań prawnych i zmniejszenia obciążeń administracyjnych. Ocenę skuteczności obecnych polityk wspierających MŚP i dostosowanie programów publicznych celem poprawy dostępu do finansowania pozabankowego.

Sporządzono w Brukseli dnia […] r.

W imieniu Rady
Przewodniczący