KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 30.5.2012 r.
COM(2012) 317 final

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Węgier z 2012 r.

oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Węgry programu konwergencji na lata 2012–2015

{SWD(2012) 317 final}

Zalecenie

ZALECENIE RADY

w sprawie krajowego programu reform Węgier z 2012 r.

oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Węgry programu konwergencji na lata 2012–2015

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. 5 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[3],

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego[4],

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.

---

1 Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.
2 Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25.
3 COM(2012) 317 wersja ostateczna.
4 P7_TA(2012)0048 i P7_TA(2012)0047.

(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[5], które razem stanowią „zintegrowane wytyczne". Państwa członkowskie zostały poproszone o uwzględnienie zintegrowanych wytycznych w swojej krajowej polityce gospodarczej i polityce zatrudnienia.

(3) W dniu 12 lipca 2011 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie krajowego programu reform Węgier na 2011 r. oraz wydała opinię na temat przedstawionego przez Węgry zaktualizowanego programu konwergencji na lata 2011–2014.

(4) W dniu 23 listopada 2011 r. Komisja przyjęła drugą roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając w ten sposób drugi europejski semestr zintegrowanej i prowadzonej *ex ante* koordynacji polityki, który ma swoje umocowanie w strategii „Europa 2020". W dniu 14 lutego 2012 r. Komisja, na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011, przyjęła sprawozdanie w ramach mechanizmu ostrzegania[6], w którym wskazała Węgry jako jedno z państw członkowskich, dla których przeprowadzona zostanie szczegółowa analiza.

(5) Dnia 2 marca 2012 r. Rada Europejska zatwierdziła priorytety dotyczące zapewnienia stabilności finansowej, konsolidacji fiskalnej i działań wspierających wzrost gospodarczy. Rada podkreśliła potrzebę kontynuacji zróżnicowanej konsolidacji fiskalnej sprzyjającej wzrostowi gospodarczemu w celu przywrócenia gospodarce normalnych warunków udzielania pożyczek, wspierania wzrostu i konkurencyjności, rozwiązania problemu bezrobocia i społecznych skutków kryzysu, jak również w celu modernizacji administracji państwowej.

(6) Dnia 29 lutego 2012 r. Parlament Europejski i Węgry odbyły wymianę poglądów zgodnie z art. 2a rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych.

(7) Dnia 2 marca 2012 r. Rada Europejska wezwała także państwa członkowskie uczestniczące w pakcie euro plus, by przedstawiły swoje zobowiązania odpowiednio wcześnie, tak by zobowiązania te mogły zostać włączone do ich programów stabilności lub konwergencji oraz krajowych programów reform.

(8) W dniu 23 kwietnia 2012 r. Węgry przedłożyły program konwergencji obejmujący lata 2012–2015 oraz krajowy program reform z 2012 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi oboma programami, poddano je jednoczesnej ocenie. Komisja oceniła również w ramach szczegółowej analizy zgodnie z art. 5 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, czy na Węgrzech występuje zakłócenie równowagi makroekonomicznej. Komisja stwierdziła w swojej szczegółowej analizie[7], że na Węgrzech występują zewnętrzne i wewnętrzne zakłócenia równowagi; nie są one jednak nadmierne.

---

5 Decyzja Rady 2012/238/UE z dnia 26 kwietnia 2012 r.

6 COM(2012) 68 wersja ostateczna.

7 COM(2012) 157 wersja ostateczna.

(9) Na podstawie oceny programu konwergencji z 2012 r. zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 1466/97 Rada jest zdania, że scenariusz makroekonomiczny będący podstawą prognoz budżetowych przedstawionych w programie jest optymistyczny. Prognozy wzrostu opracowane przez władze węgierskie na 2012 r. i 2013 r. są wyższe o około połowę punktu procentowego w porównaniu z prognozą Komisji z wiosny 2012 r. ze względu na bardziej optymistyczne oficjalne założenia dotyczące krajowego popytu, zwłaszcza w 2013 r. Celem strategii budżetowej określonej w programie jest zapewnienie zrównoważonej korekty nadmiernego deficytu w terminie określonym przez Radę na 2012 r. Oficjalne cele dotyczące deficytu oraz planowane wysiłki fiskalne są zgodne z zaleceniami Rady z marca 2012 r. wydanymi na podstawie art. 126 ust. 7. Program zawiera potwierdzenie poprzedniego średniookresowego celu budżetowego w wysokości 1,5 % PKB, który ma zostać osiągnięty do 2013 r. Średniookresowy cel budżetowy odpowiednio odzwierciedla wymogi paktu stabilności i wzrostu. Na podstawie (ponownie obliczonego) strukturalnego salda budżetowego[8] postępy w dążeniu do osiągnięcia tego celu wydają się nieodpowiednie w 2013 r. w kontekście oceny prognozy Komisji z wiosny 2012 r., w której uwzględniono zagrożenia związane z wykonaniem wybranych środków służących oszczędnościom oraz mniej optymistyczny scenariusz makroekonomiczny. Stopa wzrostu wydatków publicznych, przy uwzględnieniu środków uznaniowych po stronie dochodów, w 2013 r. jest zgodna z wartością referencyjną dotyczącą wydatków określoną w pakcie stabilności i wzrostu, nie jest natomiast z nią zgodna w 2014 r. i 2015 r. Zgodnie z planami rządu dług publiczny ma być stale obniżany przez cały okres trwania programu do poziomu poniżej 73 % PKB w 2015 r., ale pozostanie powyżej 60 % wartości referencyjnej PKB. Jeśli chodzi o wartość referencyjną dotyczącą redukcji długu, Węgry znajdą się w latach 2013–2014 w okresie przejściowym, a program ma zapewnić wystarczające postępy w dążeniu do osiągnięcia wartości referencyjnej. Zgodnie z programem wartość referencyjna dotycząca redukcji długu zostanie osiągnięta na koniec okresu przejściowego, w 2015 r., co powinno pomóc w ograniczeniu skumulowanego zadłużenia zewnętrznego i wewnętrznego.

(10) Przyjęto nowe przepisy dotyczące wdrożenia konstytucyjnych ram zarządzania fiskalnego, ale wykazują one wciąż pewne słabości. Średniookresowe planowanie budżetowe ma jedynie charakter orientacyjny, zasoby Rady Fiskalnej są niewspółmierne do jej nowo uzyskanego silnego prawa veta, a dostępność informacji budżetowych jest wciąż niedostateczna. Wzmocnienie średniookresowego planowania budżetowego oraz poszerzenie zakresu uprawnień analitycznych Rady Fiskalnej pomoże zagwarantować, że nowe konstytucyjne ramy zarządzania fiskalnego odegrają właściwą rolę.

(11) Działania polityczne podejmowane w celu złagodzenia skutków reformy podatkowej dla osób o niskich dochodach (podniesienie płacy minimalnej, program subsydiowania wynagrodzeń) nie przyczyniły się do zwiększenia zatrudnienia, natomiast środki mające sprzyjać obecności kobiet na rynku pracy to tylko mały krok we właściwym kierunku. Przekształcenie opodatkowania pracy, tak aby bardziej sprzyjało ono

[8] Saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe, przeliczone przez służby Komisji na podstawie informacji zawartych w programie, zgodnie ze wspólnie przyjętą metodyką.

zatrudnieniu oraz wzmocnienie środków sprzyjających uczestnictwu kobiet w rynku pracy, szczególnie poprzez rozszerzenie placówek opieki nad dziećmi i edukacji przedszkolnej, pomogłoby zwiększyć stopę zatrudnienia.

(12) Publiczna służba zatrudnienia została zreorganizowana, co doprowadziło do jej ogólnego zmniejszenia, przy czym kierunek tych zmian jest przeciwny do zaleceń z 2011 r. W obszarze aktywnej polityki rynku pracy niektóre środki mające na celu zapewnienie zindywidualizowanych usług dla grup najmniej uprzywilejowanych, na przykład w ramach programów EFS, wydają się wiarygodne i odpowiednie. Natomiast w przypadku innych środków skierowanych do grup znajdujących się w trudnej sytuacji (np. roboty publiczne) skuteczność we wprowadzaniu ich uczestników na otwarty rynek pracy będzie prawdopodobnie niewielka. Należy bezzwłocznie przedsięwziąć działania zwiększające możliwości publicznej służby zatrudnienia, zachowując przy tym równowagę finansowania robót publicznych oraz innych rodzajów aktywnej polityki rynku pracy, tak aby wspomóc poprawę funkcjonowania rynku pracy i zwiększyć współczynnik aktywności zawodowej. Zwiększenie możliwości wzrostu poprzez reformy strukturalne na rynku pracy także byłoby istotne dla trwałego zmniejszenia podatności na wstrząsy wynikającej ze skumulowania zewnętrznego i wewnętrznego zadłużenia. Ponadto krajowa strategia integracji Romów nie została włączona do głównego nurtu innych obszarów polityki.

(13) Środki poprawiające otoczenie biznesu w większości zmierzają we właściwym kierunku, ale pole do dalszych postępów jest znaczące. Starania na rzecz poprawy dostępu do finansowania pozabankowego również są właściwie ukierunkowane, ale brakuje wciąż kompleksowej oceny polityki wobec MŚP. Węgry osiągają bardzo słabe wyniki, jeśli chodzi o wiele wskaźników mierzących przejrzystość i jakość administracji publicznej. Postępy w tym zakresie również przyczyniłyby się do większego ustabilizowania warunków instytucjonalnych i politycznych. To z kolei mogłoby poprawić warunki dla bezpośrednich inwestycji zagranicznych i przyczyniłoby się do zmniejszenia znaczącej nierównowagi w zakresie międzynarodowej pozycji inwestycyjnej netto: szczególnie odsetek reinwestowanych zysków drastycznie spadł w 2009 r. i 2010 r., częściowo z powodu kryzysu, ale także na skutek szeregu kontrowersyjnych, nieprzewidzianych zmian sytuacji politycznej i fiskalnej oraz systemu prawnego i instytucjonalnego. Najnowsza tendencja w publicznym finansowaniu badań i innowacji (od połowy 2010 r.) nie jest zgodna z określonym w rocznej analizie wzrostu gospodarczego z 2012 r. priorytetem dotyczącym zróżnicowanej, sprzyjającej wzrostowi konsolidacji fiskalnej.

(14) Węgierski rząd przeprowadził reformę szkolnictwa wyższego, którą wprowadził zmiany w jego strukturze i finansowaniu. Ponadto pewne elementy nowych przepisów dotyczących edukacji szkolnej mogą zwiększyć liczbę osób przedwcześnie kończących naukę i nasilić segregację w węgierskim systemie szkolnictwa. Nie zajęto się też wystarczająco inną, równie ważną kwestią, jaką jest uczenie się przez całe życie. Poprawa kształcenia na wszystkich poziomach będzie istotna dla zwiększenia konkurencyjności węgierskiej siły roboczej.

(15) Brak postępów w zakresie restrukturyzacji transportu publicznego jest istotną przyczyną przekraczania budżetu w ostatnich latach. Ogromna większość taboru spółek transportu publicznego osiągnęła już kres swojej przydatności. Zwiększenie transgranicznej przepustowości sieci energii elektrycznej mogłoby ułatwić ewentualny wzrost handlu z krajami sąsiedzkimi. Krajowy organ regulacji energetyki nie jest

uprawniony do samodzielnego organizowania swoich struktur i nie ma wyłącznych kompetencji do ustalania stawek opłat sieciowych, w tym także stopy zwrotu, jaką mogą osiągać operatorzy sieci. Uregulowane ceny powinny stosować się wyłącznie do klientów w szczególnie trudnej sytuacji.

(16) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę węgierskiej polityki gospodarczej. Dokonała oceny programu konwergencji i krajowego programu reform oraz przedstawiła szczegółową analizę. Wzięła pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla zrównoważonego charakteru polityki fiskalnej i polityki społeczno-gospodarczej na Węgrzech, ale także stopień poszanowania przepisów oraz wytycznych UE, ze względu na konieczność wzmocnienia całościowego zarządzania gospodarczego w Unii Europejskiej poprzez wnoszenie na poziomie UE wkładu w przyszłe decyzje krajowe. Zalecenia Komisji w ramach europejskiego semestru zostały przedstawione poniżej w pkt od 1 do 7.

(17) W świetle powyższej oceny Rada zbadała węgierski program konwergencji i jej opinia[9] znajduje odzwierciedlenie w szczególności w pkt 1 poniższego zalecenia.

(18) W świetle wyników dokonanej przez Komisję szczegółowej analizy i powyższej oceny Rada zbadała krajowy program reform Węgier z 2012 r. oraz węgierski program konwergencji. Jej zalecenia na mocy art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 znajdują odzwierciedlenie szczególnie w pkt 1, 3, 4 i 5 poniżej,

NINIEJSZYM ZALECA WĘGROM PODJĘCIE W LATACH 2012–2013 NASTĘPUJĄCYCH DZIAŁAŃ:

1. Trwałe skorygowanie nadmiernego deficytu do końca 2012 r. poprzez wykonanie budżetu na 2012 r. oraz ograniczenie stosowania środków jednorazowych. Następnie wyszczególnienie wszystkich środków strukturalnych koniecznych do zapewnienia trwałej korekty nadmiernego deficytu oraz dokonanie wystarczających postępów w dążeniu do średniookresowego celu budżetowego, w tym osiągnięcie wartości referencyjnej dotyczącej wydatków, a także zapewnienie wystarczających postępów w dążeniu do osiągnięcia wartości referencyjnej dotyczącej redukcji długu. W celu złagodzenia nawarstwiających się zaburzeń równowagi makroekonomicznej zdecydowane dążenie do obniżenia wskaźnika długu publicznego.

2. Dokonanie rewizji ustawy kardynalnej o stabilności gospodarczej poprzez wprowadzenie nowych reguł numerycznych do wiążących średniookresowych ram budżetowych. Dalsze rozszerzanie uprawnień analitycznych Rady Fiskalnej w celu zwiększenia przejrzystości finansów publicznych.

3. Zmiana opodatkowania pracy, tak aby bardziej sprzyjało ono zatrudnieniu, poprzez złagodzenie skutków zmian przepisów podatkowych z 2011 r. i 2012 r. dla osób o niskich dochodach, w sposób trwały i niewpływający na budżet, na przykład przez przeniesienie części obciążeń podatkowych na podatki energetyczne oraz ponawiane podatki od nieruchomości. Wzmocnienie środków sprzyjających udziałowi kobiet w rynku pracy, szczególnie poprzez rozszerzenie placówek opieki nad dziećmi i edukacji przedszkolnej.

[9] Przewidziana w art. 9 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97.

4. Zwiększenie możliwości publicznych służb zatrudnienia w celu podniesienia jakości i zwiększenia skuteczności szkoleń, pomocy w poszukiwaniu pracy oraz zindywidualizowanych usług, ze szczególnym uwzględnieniem grup znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji. Wzmocnienie elementu aktywizacji w ramach programu robót publicznych poprzez skuteczną pomoc w szkoleniach i poszukiwaniu pracy. Wdrożenie krajowej strategii integracji Romów i uwzględnienie jej w innych obszarach polityki.

5. Wdrożenie środków służących zmniejszeniu obciążeń administracyjnych. Zagwarantowanie, że zamówienia publiczne i proces legislacyjny będą sprzyjały konkurencji na rynku, a także zagwarantowanie przedsiębiorstwom finansowym i niefinansowym, w tym przedsiębiorstwom zapewniającym bezpośrednie inwestycje zagraniczne, stabilnego otoczenia regulacyjnego i otoczenia przyjaznego dla biznesu. Zmniejszenie kosztów przestrzegania przepisów podatkowych i ustanowienie stabilnych, zgodnych z prawem, niepowodujących zakłóceń ram podatkowych w odniesieniu do osób prawnych. Wyeliminowanie nieuzasadnionych ograniczeń przy tworzeniu wielkopowierzchniowych obiektów handlowych. Zapewnienie konkretnych, właściwie ukierunkowanych programów zachęt, aby wesprzeć innowacyjne MŚP w tworzeniu nowej strategii innowacji.

6. Przygotowanie i wdrożenie krajowej strategii w kwestii przedwczesnego kończenia nauki przez zapewnienie odpowiedniego finansowania. Zagwarantowanie, że wdrożenie reformy szkolnictwa wyższego zwiększy dostęp do edukacji grupom w szczególnie trudnej sytuacji.

7. Zreformowanie systemu transportu publicznego, aby był bardziej oszczędny. Zwiększenie transgranicznej przepustowości sieci energii elektrycznej, zapewnienie niezależności organów regulacji energetyki i stopniowe wyeliminowanie regulowanych cen energii.

Sporządzono w Brukseli dnia […] r.

W imieniu Rady
Przewodniczący