KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 13.5.2015 r.
COM(2015) 266 final

Zalecenie

# ZALECENIE RADY

## w sprawie krajowego programu reform Węgier na 2015 r.

## oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Węgry programu konwergencji na 2015 r.

Zalecenie

# ZALECENIE RADY

## w sprawie krajowego programu reform Węgier na 2015 r.

## oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Węgry programu konwergencji na 2015 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[3],

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego[4],

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu Zatrudnienia,

uwzględniając opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

uwzględniając opinię Komitetu Ochrony Socjalnej,

uwzględniając opinię Komitetu Polityki Gospodarczej,

a także mając na uwadze, co następuje:

(1) W dniu 26 marca 2010 r. Rada Europejska przyjęła wniosek Komisji dotyczący wprowadzenia nowej strategii na rzecz zatrudnienia i wzrostu gospodarczego, zatytułowanej „Europa 2020”, opartej na ściślejszej koordynacji polityk gospodarczych. Strategia ta jest skupiona na najważniejszych obszarach wymagających podjęcia działań służących pobudzeniu europejskiego potencjału w dziedzinie trwałego wzrostu gospodarczego 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(2015) 266.
4 P8_TA(2015)0067, P8_TA(2015)0068, P8_TA(2015)0069.

(2) W dniu 13 lipca 2010 r. na podstawie wniosków Komisji 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. Razem stanowią one „zintegrowane wytyczne". Państwa członkowskie zostały poproszone o ich uwzględnienie w swojej krajowej polityce gospodarczej i polityce zatrudnienia.

(3) W dniu 8 lipca 2014 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie krajowego programu reform Węgier na 2014 r. oraz wydała opinię na temat przedstawionego przez Węgry zaktualizowanego programu konwergencji na 2014 r.

(4) W dniu 28 listopada 2014 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego[5], rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2015 r. W tym samym dniu na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 Komisja przyjęła sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania[6], w którym wskazała Węgry jako jedno z państw członkowskich, w przypadku których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji.

(5) W dniu 18 grudnia 2014 r. Rada Europejska zatwierdziła priorytety zakładające pobudzanie inwestycji, przyspieszenie reform strukturalnych oraz przeprowadzenie odpowiedzialnej konsolidacji budżetowej sprzyjającej wzrostowi gospodarczemu.

(6) W dniu 26 lutego 2015 r. Komisja opublikowała swoje sprawozdanie krajowe za 2015 r. dotyczące Węgier[7]. W sprawozdaniu tym zawarto ocenę postępów Węgier w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych w dniu 8 lipca 2014 r. Sprawozdanie krajowe zawiera również wyniki szczegółowej oceny sytuacji przeprowadzonej na podstawie art. 5 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011. W wyniku analizy Komisja doszła do wniosku, że na Węgrzech występują zakłócenia równowagi makroekonomicznej, które wymagają zdecydowanych działań politycznych i monitorowania. Szczególną uwagę należy zwrócić na zagrożenia wynikające z międzynarodowej pozycji inwestycyjnej netto (która pomimo pewnych postępów w zakresie równoważenia bilansu płatniczego jest wciąż znacząco ujemna), wysoki poziom długu publicznego, istotne obciążenie regulacyjne sektora finansowego oraz wysoki poziom kredytów zagrożonych utrudniających zmniejszenie zadłużenia.

(7) W dniu 30 kwietnia 2015 r. Węgry przedłożyły swój krajowy program reform na 2015 r. oraz program konwergencji na 2015 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.

(8) Węgry są obecnie objęte funkcją zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu oraz podlegają przejściowym ustaleniom dotyczącym zgodności z regułą dotyczącą zadłużenia na lata 2013–2015. W programie konwergencji na 2015 r. rząd planuje stopniową poprawę deficytu nominalnego do poziomu 2,4 % PKB w 2015 r., a następnie do poziomu 1,6 % w 2018 r., oraz osiągnięcie do 2017 r. średniookresowego celu budżetowego zakładającego deficyt strukturalny w wysokości 1,7 % PKB. Zgodnie z programem konwergencji rząd planuje stopniowe ograniczenie relacji długu do PKB do poziomu 74,9 % w 2015 r. i 68,9 % w 2018 r. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto prognozy budżetowe, jest

---

5 COM (2014) 902.

6 COM(2014) 904 final.

7 SWD(2015) 36 final.

zasadniczo wykonalny do 2016 r., a na kolejne lata – optymistyczny. Środki służące planowanym deficytom docelowym na okres począwszy od 2016 r. nie zostały dostatecznie sprecyzowane, w szczególności po roku 2016. Według prognozy Komisji z wiosny 2015 r. zarówno saldo strukturalne, jak i wzrost wydatków netto wskazują na ryzyko znacznego odchylenia od wymaganej ścieżki dostosowania prowadzącej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego w 2015 i 2016 r. Dlatego w latach 2015 i 2016 potrzebne będą dalsze środki. Jednocześnie przewiduje się, że w 2015 r. Węgry spełnią warunki przejściowych ustaleń dotyczących zgodności z regułą dotyczącą zadłużenia, a po zakończeniu okresu przejściowego osiągną wartość odniesienia dotyczącą redukcji długu w 2016 r. Opierając się na swojej ocenie programu konwergencji i uwzględniając prognozę Komisji z wiosny 2015 r., Rada jest zdania, że istnieje ryzyko, iż Węgry nie spełnią warunków paktu stabilności i wzrostu. Węgierski system zarządzania budżetem zyskałby na ścisłym stosowaniu wprowadzonych już do ustawodawstwa średniookresowych ram budżetowych oraz na nadaniu bardziej znaczącej analitycznej roli radzie budżetowej.

(9) Główne wyzwania związane z sektorem bankowym pozostały aktualne w ostatnich 12 miesiącach, w szczególności wyzwania dotyczące przywrócenia rynkowych warunków kredytowania przez poprawę zdolności gromadzenia kapitału oraz bardziej efektywnego czyszczenia portfela. Od połowy 2013 r. kredyty bankowe, w tym około 40 % kredytów dla MŚP, opierają się głównie na programach dotowanych. Znaczące obciążenia podatkowe i regulacyjne w połączeniu z wysokim udziałem kredytów zagrożonych nie zapewniają bankom niezbędnych bodźców zachęcających je do zwiększenia normalnej niedotowanej działalności kredytowej. Narażenie zewnętrzne Węgier i powiązane z nim zagrożenia dla stabilności finansowej zmniejszyły się znacząco z powodu niedawnego przewalutowania kredytów hipotecznych denominowanych w walutach obcych na walutę krajową. Tymczasem zadłużenie gospodarstw domowych w walutach obcych jest wciąż głównym powodem wysokiego udziału kredytów zagrożonych. Nie licząc systemu pomocy krajowej agencji zarządzania aktywami w sektorze gospodarstw domowych, większość wprowadzonych do tej pory systemów pomocy dla kredytobiorców, którzy zaciągnęli kredyty w walutach obcych, nie była skierowana do kredytobiorców znajdujących się w trudnej sytuacji, a więc problem kredytów zagrożonych najprawdopodobniej nie zostanie w ten sposób rozwiązany. Efektywne czyszczenie portfela utrudniają między innymi brak egzekucji z nieruchomości oraz niewydolność postępowań sądowych i procedur pozasądowego rozstrzygania sporów. Umowa zawarta niedawno z Europejskim Bankiem Odbudowy i Rozwoju obejmuje szereg zobowiązań podjętych przez rząd w celu sprostania wyzwaniom w sektorze finansowym, w tym między innymi przez stopniowe ograniczanie podatku bankowego oraz poszanowanie zasady uprzednich konsultacji. Ścisłe wdrożenie tych środków sprzyjać będzie przywróceniu zdrowych i przewidywalnych ram polityki finansowej. W ubiegłym roku Węgry wielokrotnie rozszerzały swoją bezpośrednią własność w sektorze bankowym. Interwencja rządowa w sektorze bankowym, realizowana za pomocą zwiększonej bezpośredniej własności, może się wiązać ze znacznymi zagrożeniami dla budżetu, nawet jeśli jest ona tylko tymczasowa.

(10) Ostatnie zmiany w obszarze opodatkowania (wprowadzenie nowych podatków i podwyżki istniejących podatków) świadczą o powrocie do wcześniejszej tendencji zwiększania obciążenia w zakresie podatków sektorowych od przedsiębiorstw. Zarówno nieprzewidywalność, jak i wybiórczość tych zmian prowadzą do zakłóceń inwestycji w różnych sektorach. Mimo że wprowadzono szereg nowych środków, obciążenie podatkowe niektórych grup osób o niskich dochodach w dalszym ciągu

należy do najwyższych w UE, przy czym szczególnie dotknięte są osoby samotne. Wydaje się, że istnieją możliwości dalszego przesunięcia obciążenia podatkowego w kierunku źródeł dochodu bardziej przyjaznych dla wzrostu. Różne środki wprowadzone w ciągu ubiegłego roku pomagają zaostrzyć systemy zwalczania oszustw podatkowych. Po udanym zakończeniu programu, w którym kasy punktów sprzedaży detalicznej zostały połączone z systemem internetowym, teraz planuje się rozszerzenie tego programu na większą liczbę usług rynkowych w 2015 r. Obniżono próg, powyżej którego obowiązkowe jest składanie deklaracji VAT z wyszczególnieniem towarów/usług. W 2015 r. wprowadzono system elektronicznej inspekcji ładunków w transporcie drogowym, którego głównym celem jest ograniczenie oszustw karuzelowych w zakresie podatku VAT. W dalszym ciągu jednak istnieją znaczne możliwości poprawy administracyjnej skuteczności poboru podatków oraz ograniczenia kosztów przestrzegania przepisów prawa podatkowego, zwłaszcza dla małych i średnich przedsiębiorstw.

(11) Ogólnie sytuacja na węgierskim rynku pracy poprawiła się w 2014 r. i dzięki ożywieniu gospodarczemu wzrosło zatrudnienie w sektorze prywatnym. Pozostały jednak istotne wyzwania związane z programem robót publicznych, który od 2011 r. został znacznie rozszerzony. Program ten wydaje się być niewydajnym i nieskutecznym narzędziem aktywnej polityki rynku pracy, stwarzającym ryzyko zakłócenia prawidłowego funkcjonowania rynku pracy. Te same zasoby, gdyby zostały wydatkowane w inny sposób, mogłyby być potencjalnie bardziej korzystne dla węgierskiej gospodarki. Koszty budżetowe tego programu wzrosły czterokrotnie w ciągu ostatnich czterech lat, osiągając poziom 0,8 % PKB, a oczekuje się, że do roku 2018 jeszcze się podwoją. Uniemożliwia to przeznaczenie zasobów na istotne usprawnienia szkoleń i usług niezbędnych dla ułatwienia uczestnictwa w otwartym rynku pracy. Istnieje ryzyko, że roboty publiczne o takiej skali wywołają znaczący efekt „lock-in” i na stałe zastąpią system świadczeń socjalnych dla osób o niskich kwalifikacjach. Program ten nie jest odpowiednio skoordynowany z innymi środkami aktywnej polityki rynku pracy i nie promuje w wystarczającym stopniu reintegracji jego uczestników na otwartym rynku pracy. Odsetek osób, którym udało się znaleźć zatrudnienie po ukończeniu programu robót publicznych, wyniósł zaledwie 13,8 % w pierwszej połowie 2014 r., co sugeruje, że program ten nie wspiera dostatecznie reintegracji zawodowej jego uczestników. Mimo że program kierowany jest do osób długotrwale bezrobotnych i osób o niskich kwalifikacjach, w 2013 r. 47 % jego uczestników miało wykształcenie średnie lub wyższe. Okres uprawnienia do świadczeń dla bezrobotnych (trzy miesiące) nie został wydłużony, a zatem nie odpowiada średniemu czasowi potrzebnemu na znalezienie pracy (okres ponad jednego roku). Wprowadzono szereg programów mających na celu poprawę integracji Romów na rynku pracy i stworzono system monitorowania. W dalszym ciągu brakuje jednak usprawnionych, skoordynowanych środków z zakresu polityki, zdolnych znacząco ograniczyć poziom ubóstwa. Wskaźniki ubóstwa, choć wskazują na umiarkowaną poprawę, to wciąż jeszcze wykazują alarmująco wysoki poziom ubóstwa, zwłaszcza wśród Romów i dzieci. Nadal występują braki zarówno pod względem adekwatności, jak i zasięgu pomocy społecznej.

(12) Wprowadzone w ostatnich latach bariery wejścia na rynek w sektorze usług nie zostały usunięte; przeciwnie, w 2014 r. stworzono nowe bariery utrudniające efektywną alokację zasobów gospodarczych, zwiększające niepewność dla inwestorów i ograniczające konkurencję. Do tych nowych barier zalicza się na przykład wymóg, aby wszystkie przedsiębiorstwa handlu detalicznego uzyskiwały zezwolenia w procedurze scentralizowanej. W dalszym ciągu niepokój budzą

korupcja i brak przejrzystości, którymi dotknięte są administracja publiczna, proces decyzyjny i zamówienia publiczne. Niski poziom konkurencji w postępowaniach o udzielenie zamówienia oraz korzystanie w znacznym stopniu z bezpośredniego udzielania zamówień to zjawiska, które utrzymywały się wciąż w 2014 r. W 2014 r. rozpoczęto reorganizację administracji odpowiedzialnej za zamówienia publiczne, której wyniki należy ściśle monitorować. W listopadzie 2014 r. Węgry przedłożyły plan działania dotyczący transpozycji do prawa krajowego nowych dyrektyw w sprawie zamówień publicznych oraz wspierania konkurencji i przejrzystości. Zapowiedziano również szereg środków służących usprawnieniu ram zwalczania korupcji.

(13) Choć wprowadzono pewne środki wspierające edukację dzieci romskich, nie wypracowano jeszcze systematycznego podejścia promującego powszechną edukację sprzyjającą włączeniu społecznemu. W dalszym ciągu wysoki jest odsetek dzieci romskich uczęszczających do szkół lub klas, w których większość uczniów stanowią Romowie, a poziom wykształcenia romskich uczniów jest niższy od średniej krajowej. Nauczyciele nie są szkoleni do tego, by zapewniać wystarczające wsparcie grupom defaworyzowanym. Należy dołożyć więcej starań, aby usprawnić przechodzenie między różnymi formami i etapami edukacji oraz przejście od edukacji do zatrudnienia. Planowane zmiany dotyczące przyznawania miejsc finansowanych ze środków państwowych w szkołach średnich i coraz trudniejsze warunki przyjęć na studia wyższe mogą jeszcze bardziej ograniczyć możliwości przechodzenia między różnymi formami edukacji, zwłaszcza w przypadku grup defaworyzowanych. Na Węgrzech notuje się najwyższy w UE odsetek osób przerywających naukę w trakcie studiów wyższych – 47 %. W grudniu 2014 r. rząd ogłosił przyjęcie narodowej strategii szkolnictwa wyższego. Strategia ta zakładała podniesienie krajowego celu dotyczącego odsetka osób z wyższym wykształceniem do poziomu 34 %. Ogólnie rzecz biorąc, wprowadzone w ostatnim czasie środki nie poprawiły uczestnictwa grup defaworyzowanych w szkolnictwie wyższym, ani nie zaradziły problemowi przerywania nauki przed jej ukończeniem. Obecny system finansowania nie gwarantuje równego dostępu do edukacji.

(14) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Węgier, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym na 2015 r. Komisja oceniła również program konwergencji i krajowy program reform, 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 przepisami i wytycznymi UE, ze względu na konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w Unii Europejskiej przez wnoszenie na szczeblu UE wkładu w przyszłe decyzje krajowe. Zalecenia w ramach europejskiego semestru znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 1–5 poniżej.

(15) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program konwergencji Węgier, a jej opinia[8] znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu 1 poniżej.

(16) W świetle dokonanej przez Komisję szczegółowej oceny sytuacji i powyższej oceny Rada przeanalizowała krajowy program reform i program konwergencji. Zalecenia Rady na podstawie art. 6 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 1–3 poniżej,

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

NINIEJSZYM ZALECA Węgrom podjęcie w latach 2015 i 2016 działań mających na celu:

1. Dokonanie korekty budżetowej w wysokości 0,5 % PKB służącej osiągnięciu średniookresowego celu budżetowego w 2015 r. oraz korekty budżetowej w wysokości 0,6 % PKB w 2016 r.

2. Przedsięwzięcie środków w celu przywrócenia normalnych warunków kredytowania gospodarki realnej i usunięcie barier utrudniających rynkowe czyszczenie portfela; wyraźne ograniczenie ryzyka zobowiązań warunkowych związanych ze zwiększonym udziałem własności państwa w sektorze bankowym.

3. Ograniczenie zakłócających równowagę podatków sektorowych; usunięcie nieuzasadnionych barier wejścia w sektorze usług, w tym w sektorze detalicznym; ograniczenie klina podatkowego dla osób o niskich dochodach, w tym przez przeniesienie ciężaru opodatkowania do obszarów, które w mniejszym stopniu zakłócają wzrost gospodarczy; kontynuowanie walki z oszustwami podatkowymi, ograniczenie kosztów przestrzegania przepisów i poprawę skuteczności poboru podatków. Wzmocnienie struktur w zakresie udzielania zamówień publicznych, które wspierają konkurencję i przejrzystość oraz dalsze usprawnianie ram zwalczania korupcji.

4. Przekierowanie środków budżetowych przeznaczonych na program robót publicznych do aktywnych instrumentów rynku pracy, aby wspierać integrację na pierwotnym rynku pracy; a także poprawę adekwatności i zasięgu pomocy społecznej i świadczeń dla bezrobotnych.

5. Zwiększenie uczestnictwa grup defaworyzowanych, a zwłaszcza Romów, w powszechnej edukacji sprzyjającej włączeniu społecznemu oraz usprawnienie wsparcia oferowanego tym grupom przez ukierunkowane szkolenie nauczycieli; wzmocnienie środków ułatwiających przechodzenie między różnymi etapami edukacji oraz przejście od edukacji do zatrudnienia, a także poprawę nauczania kompetencji kluczowych.

Sporządzono w Brukseli dnia […] r.

*W imieniu Rady*
*Przewodniczący*