

I

(Informacje)

RADA

OPINIA RADY

z dnia 10 października 2006 r.

w sprawie zaktualizowanego programu konwergencji Węgier na lata 2005–2009

(2006/C 260/01)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską,

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⁾, a w szczególności jego art. 9 ust. 3,

uwzględniając opinię Rady z dnia 24 stycznia 2006 r. w sprawie zaktualizowanego programu konwergencji Węgier na lata 2005–2008,

uwzględniając zalecenie Komisji,

po zasięgnięciu opinii Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

PRZEDSTAWIA NINIEJSZĄ OPINIĘ:

- (1) W dniu 10 października 2006 r. Rada przeanalizowała dostosowany zaktualizowany program konwergencji Węgier na lata 2005–2009⁽²⁾, otrzymany w dniu 1 września 2006 r.
- (2) Po przyjęciu kompleksowego pakietu reform gospodarczych w połowie lat 90. oraz dzięki solidnej polityce makroekonomicznej i odpowiednim reformom strukturalnym węgierska gospodarka korzystała ze stabilnego i stosunkowo wysokiego tempa wzrostu oraz spadku inflacji. Jednak począwszy od 2001 r., a szczególnie w ostatnich latach, wskutek dużego wzrostu wydatków publicznych połączonego z obniżką podatków oraz istotnej podwyżki wynagrodzeń w sektorze publicznym deficyt budżetowy przekraczał co roku znacznie 5 % PKB, powodując duże odchylenia od pierwotnie zakładanych poziomów deficytu. Ponadto praktycznie przy okazji każdej notyfikacji fiskalnej znacznie podnoszono ex post dane na koniec roku. Zamiast zakładanego w programie konwergencji z maja 2004 r. deficytu w wysokości 4,6 % PKB w 2004 r., 4,1 % PKB w 2005 r. oraz 3,6 % PKB w 2006 r. odnotowano deficyt w wysokości 6,6 % PKB w 2004 r., 7,5 % PKB w 2005 r. oraz — zgodnie z szacunkami rządu — około 10,1 % PKB w 2006 r., co oznacza dotychczas najwyższy poziom deficytu w UE (wszystkie te wartości uwzględniają obciążenia wynikające z reformy systemu emerytalnego). Duża część odchyleń budżetowych wynika ze zbyt optymistycznych założeń budżetowych,

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, str. 1. Rozporządzenie zmienione rozporządzeniem (WE) nr 1055/2005 (Dz.U. L 174 z 7.7.2005, str. 1). Dokumenty, o których mowa w niniejszym tekście, można znaleźć na stronie internetowej: http://europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm

⁽²⁾ Dostosowany zaktualizowany program konwergencji (zwany dalej programem), złożony zgodnie z wnioskiem Rady ze stycznia 2006 r., zasadniczo uwzględnia wzór i wymagania w zakresie przekazywania danych dotyczące programów stabilności i konwergencji określone w nowym kodeksie postępowania. Program zawiera wszystkie dane obowiązkowe, których podania wymaga nowy kodeks postępowania. Brakuje niektórych danych opcjonalnych, które dotyczą głównie wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych z podziałem na funkcje, zmian długu publicznego oraz długoterminowej stabilności finansów publicznych.

znacznego przekroczenia wydatków, obniżki podatków oraz niewystarczających działań w zakresie dostosowania strukturalnego. Wysoka ekspansywność polityki fiskalnej przyczyniła się do poważnego naruszenia jej wiarygodności, a jej skutki gospodarcze są coraz bardziej widoczne. Spowodowało to w szczególności poważną nierównowagę bilansu płatniczego oraz istotne zwiększenie wskaźnika zadłużenia zagranicznego (z poniżej 20 % PKB w 2001 r. do blisko 30 % PKB w 2005 r.), jak również znacznie wyższe wahania stóp procentowych w porównaniu z innymi nowymi państwami członkowskimi.

- (3) W dniu 5 lipca 2004 r. Rada uznała, że na Węgrzech istnieje nadmierny deficyt i wydała zgodnie z art. 104 ust. 7 pierwsze zalecenie w sprawie jego ograniczenia do 2008 r. — daty ustalonej przez władze węgierskie w programie konwergencji z maja 2004 r. W styczniu 2005 r. i ponownie w listopadzie 2005 r. Rada — w oparciu o art. 104 ust. 8 — stwierdziła, że Węgry nie wypełniają pierwszego ani kolejnego zalecenia z dnia 8 marca 2005 r. Wzięła zwłaszcza pod uwagę istotne odchylenia od średnioterminowej ścieżki dostosowania, a mianowicie w stosunku do docelowych poziomów deficytu w 2005 i 2006 r.
- (4) W dniu 1 grudnia 2005 r. węgierskie władze przedstawiły Komisji i Radzie zaktualizowany program konwergencji obejmujący nową ścieżkę dostosowania, zachowując pierwotny termin 2008 r. dla ograniczenia nadmiernego deficytu. W dniu 24 stycznia 2006 r. Rada wydała opinię w sprawie tej aktualizacji z 2005 r., w której stwierdziła, że bardzo duże ograniczenie wydatków w wysokości 7,5 % PKB nie jest poparte konkretnymi środkami. W związku z tym, zgodnie z art. 9 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97 ze zmianami, Rada zwróciła się do Węgier o jak najszybsze przedstawienie — najpóźniej do dnia 1 września 2006 r. — dostosowanego zaktualizowanego programu konwergencji, w którym określone zostaną konkretne środki strukturalne, w pełni zgodne ze średnioterminową ścieżką dostosowania.
- (5) Po ogłoszeniu wiosną 2006 r. danych dotyczących deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych wynoszącego w 2005 r. 7,5 % PKB oraz po wyborach powszechnych w kwietniu 2006 r. węgierskie władze zapowiedziały bardzo duży wzrost deficytu w 2006 r., który w przypadku braku działań naprawczych, mógłby osiągnąć 11,6 % PKB⁽¹⁾. Docelowy poziom deficytu w wysokości 6,1 % PKB określony w ustawie budżetowej oraz w zaktualizowanym programie konwergencji z 2005 r. został przekroczony prawie w całości po stronie wydatków (około 5 % PKB). Dotyczyło to głównie kosztów operacyjnych centralnych instytucji budżetowych, wypłat emerytur i rent, kosztów opieki zdrowotnej oraz było spowodowane wyższymi niż przewidywano inwestycjami instytucji samorządowych z uwagi na cykl wyborczy. Przekroczenie zakładanego deficytu o około 1,5 % PKB wynika z jednej strony z księgowania inwestycji związanych z budową autostrad w ramach sektora instytucji rządowych i samorządowych⁽²⁾ (1,1 % PKB), podczas gdy pierwotnie miały one zostać ujęte jako partnerstwa publiczno-prywatne poza budżetem, a z drugiej strony z kosztów nabycia samolotów wojskowych (0,3 % PKB) na podstawie umowy leasingu finansowego. Nakłady te pierwotnie nie zostały uwzględnione przy określaniu oficjalnego docelowego poziomu deficytu.
- (6) Stojąc w obliczu rosnącego deficytu budżetowego, rząd — wybrany ponownie w wyniku wyborów powszechnych w kwietniu 2006 r. — wycofał w czerwcu pozostałą część pięcioletniego programu obniżki podatków, która przyczyniłaby się do dalszego spadku dochodów o około 3 % PKB do 2010 r., i przyjął fiskalny pakiet naprawczy. Wiele działań naprawczych, w tym wszystkie działania dotyczące dochodów, zostało już przyjętych przez parlament. Rząd spodziewa się, że podwyższenie podatków oraz natychmiastowe cięcia wydatków na opiekę zdrowotną, dopłaty do kosztów gazu, wydatki na administrację publiczną oraz pełne uwolnienie rezerwy ogólnej w budżecie (0,3 % PKB) ograniczy deficyt w 2006 r. o 1,5 % PKB, co pozwoli osiągnąć nowy docelowy poziom deficytu w wysokości 10,1 % PKB. Oczekuje się również, że środki te będą miały istotny wpływ na sytuację w kolejnych latach.
- (7) Scenariusz makroekonomiczny przedstawiony w programie przewiduje spadek realnego wzrostu PKB w najbliższych latach z 4,1 % w 2006 r. do 2,2 % w 2007 r. i 2,6 % w 2008 r. na skutek ograniczającego wpływu dostosowań fiskalnych określonych w programie, z których niektóre wprowadzane są już od lipca 2006 r. Do 2009 r. wzrost gospodarczy ma osiągnąć poziom sprzed dostosowania.

⁽¹⁾ Węgry podjęły w związku z tym decyzję o zaniechaniu korzystania z okresu przejściowego w zakresie sektorowej klasyfikacji systemów emerytalnych wynikającego z decyzji Eurostatu z dnia 23 września 2004 r., która i tak wygaśnie z dniem 1 kwietnia 2007 r. Bez obciążeń wynikających z reformy systemu emerytalnego deficyt za 2005 r. wyniósłby 6,1 % PKB, a docelowy poziom deficytu na 2006 r. wyniósłby 4,7 % PKB.

⁽²⁾ Pierwotnie inwestycja ta miała zostać zrealizowana w ramach partnerstw publiczno-prywatnych poza budżetem.

Zmiany te znajdują również odzwierciedlenie w uwarunkowaniach wynikających z charakteru cyklicznego, które wskazują na lukę podażową w 2007 i 2008 r. oraz na powrót do potencjalnego poziomu produkcji do 2009 r. Na podstawie obecnie dostępnych informacji oraz bez uszczerbku dla prognozy służb Komisji z jesieni 2006 r. wyżej opisany scenariusz makroekonomiczny wydaje się zasadniczo realistyczny, choć nieco zbyt optymistyczny w odniesieniu do 2009 r. Znacząca poprawa salda zewnętrznego przewidywana w programie wydaje się realistyczna, uwzględniając zarówno bezpośrednie, jak i pośrednie skutki dostosowań fiskalnych. W szczególności spodziewany jest spadek deficytu na rachunku obrotów bieżących z blisko 8 % PKB w 2006 r. do mniej niż 4 % PKB w 2009 r. Prognozowany jest wzrost inflacji z 3,5 % w 2006 r. do 6,2 % w 2007 r., a następnie jej spadek do 3 % do 2009 r. Zmiany te wynikać będą z podjętych latem 2006 r. decyzji w sprawie podniesienia stawek VAT oraz zmniejszenia dopłat do cen. W perspektywie długofalowej poziom inflacji wydaje się jednak nieco zaniżony mimo zmniejszającego wpływu spowolnienia wzrostu gospodarczego.

- (8) Program ma na celu ograniczenie nadmiernego deficytu do 2009 r. Zostanie to zrealizowane przez gwałtowne i skoncentrowane na początkowej fazie zmniejszenie deficytu o 6,9 punktu procentowego PKB w ciągu trzech lat, z wysokiego poziomu 10,1 % PKB w 2006 r. do 3,2 % PKB w 2009 r. W omawianym okresie przewiduje się taką samą poprawę salda pierwotnego. Program uznaje, że docelowy poziom deficytu w wysokości 3,2 % PKB w 2009 r. nadal będzie powyżej progu 3 % PKB określonego w traktacie, lecz jednocześnie zakłada, że Rada i Komisja, rozpatrując ewentualne uchylene decyzji o wszczęciu procedury nadmiernego deficytu w przypadku Węgier, mogłyby uwzględnić część kosztów netto reformy systemu emerytalnego zgodnie ze zaktualizowanym Paktem na rzecz stabilności i wzrostu⁽¹⁾. Prawie połowa zmniejszenia wskaźnika deficytu przewidywana jest na 2007 r. Planowane zmniejszenie deficytu nominalnego nastąpi poprzez zwiększenie wskaźnika określającego stosunek dochodów do PKB o 3 punkty procentowe oraz poprzez zmniejszenie wskaźnika określającego stosunek wydatków do PKB o 3,9 punktu procentowego w okresie objętym programem⁽²⁾. Jeżeli chodzi o dochody, zatwierdzono w całości ich zwiększenie, co przyczyni się do planowanego w programie zwiększenia wskaźnika określającego stosunek dochodów do PKB. Węgierskie władze zamierzają osiągnąć wyznaczone przez siebie cele nie tylko poprzez wspomniane powyżej już zatwierdzone cięcia wydatków, ale również poprzez wprowadzenie ścisłych wieloletnich limitów w odniesieniu do większości wydatków i wzmocnienie kontroli wydatków budżetowych. Plany te mają zostać uwzględnione i w pełni przedstawione w ustawie budżetowej na 2007 r., która zostanie przekazana parlamentowi do końca października. Program zapowiada ponadto kompleksowe reformy strukturalne mające zapewnić realizację zakładanych poziomów deficytu, w szczególności w końcowych latach realizacji programu (np. wprowadzenie programów dopłat pacjentów do świadczeń opieki zdrowotnej, reorganizacja dopłat do cen oraz usprawnienie centralnej administracji publicznej).
- (9) Przewiduje się, że w okresie objętym programem saldo strukturalne (tj. dostosowane cyklicznie saldo nieuwzględniające środków jednorazowych i innych środków tymczasowych) obliczone zgodnie z powszechnie przyjętą metodologią i w oparciu o dane przedstawione w programie, będzie ulegać poprawie średnio o 2,25 % PKB rocznie, spadając z 9,75 % PKB w 2006 r. do 3,25 % w 2009 r. Celem średniookresowym programu dla sytuacji budżetowej jest osiągnięcie deficytu strukturalnego na poziomie między 0,5 % a 1 % PKB, co nie jest przewidywane w okresie objętym programem. Cel średniookresowy mieści się w zakresie określonym w Pakcie na rzecz stabilności i wzrostu i w kodeksie postępowania oraz odpowiednio odzwierciedla długoterminowy wzrost produktu potencjalnego oraz wskaźnik zadłużenia.
- (10) Jeżeli chodzi o wynik budżetu, wymienić można kilka pozytywnych elementów. Duża część środków mających na celu obniżenie deficytu w 2006 i 2007 r. została już przyjęta lub zostanie uwzględniona w budżecie na 2007 r. W ostatnich miesiącach rząd podjął ponadto decyzje w sprawie pierwszych działań w ramach planowanych reform strukturalnych. Węgierskie władze postanowiły również usprawnić proces budżetowy dzięki bardziej przejrzystej rachunkowości, jak i wprowadzeniu zasady

(¹) Zgodnie z art. 1 ust. 7 rozporządzenia Rady (WE) nr 1056/2005, jeżeli deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych „...zmniejszył się w znaczący i trwały sposób, osiągając poziom zbliżony do wartości odniesienia”, Rada i Komisja powinny uwzględnić w sposób degresywny koszt netto reformy emerytalnej wprowadzającej filar kapitałowy. W przypadku Węgier odpowiadałoby to w 2009 r. 20 % kosztu netto reformy systemu emerytalnego lub około 0,3 % PKB.

(²) Należy w tym kontekście odnotować, że przebieg zmian wskaźników całkowitych dochodów i wydatków obejmuje przewidywane transfery z UE, które podnoszą oba te wskaźniki o około 1,7 punktu procentowego w okresie objętym programem (w samym 2009 r. o 1,1 punktu procentowego); zatem po uwzględnieniu tych transferów wskaźnik określający stosunek dochodów do PKB rośnie o 1,3 punktu procentowego, a wskaźnik określający stosunek wydatków do PKB spada o 5,6 punktu procentowego.

kontroli wydatków począwszy od 2007 r. oraz wieloletniego planowania wydatków instytucji budżetowych. Władze zobowiązały się również w programie do informowania Komisji i Rady dwa razy w roku o rozwoju sytuacji budżetowej oraz do podjęcia działań naprawczych w przypadku odchyłeń budżetowych. Istnieją jednak również poważne zagrożenia. W dalszym ciągu są wątpliwości co do skutecznej realizacji planowanego zamrożenia wydatków w 2007 i 2008 r. oraz ograniczenia wydatków w obszarach, w których nie przewiduje się ich zamrożenia. Ponadto, mimo planowanych środków, zagrożona może być realizacja celów budżetowych w końcowych latach realizacji programu. Chociaż ryzyko dotyczące dochodów wynikające ze scenariusza makroekonomicznego jest zasadniczo ograniczone, założenia dotyczące dochodów w końcowych latach realizacji programu, a w szczególności w 2009 r., są raczej optymistyczne. Finanse publiczne są ponadto narażone na znaczące odchylenia budżetowe nie tylko ze względu na dotychczasowe słabe wyniki w zakresie kontroli wydatków i brak dokładnych informacji na temat sposobów jej realizacji w przyszłości, ale również z powodu słabej kontroli procesu budżetowego na szczeblu instytucjonalnym. Planowane obniżenie deficytu uzależnione jest zatem od rygorystycznego wdrożenia planowanych reform strukturalnych oraz kontroli wydatków od pierwszych lat realizacji programu.

Wreszcie, nie można wykluczyć, że rząd przejmie narosłe od końca 2002 r. zadłużenie przedsiębiorstw transportu publicznego w wysokości prawie 2 % PKB (biorąc pod uwagę, że miało to miejsce regularnie w przeszłości), w przypadku gdy plany restrukturyzacji i częściowej prywatyzacji przedsiębiorstwa kolei państwowych nie przyniosą spodziewanych rezultatów. Miałoby to przejściowy wpływ na deficyt. Wyniki budżetowe mogą być ogólnie gorsze niż zakłada program zarówno w perspektywie krótkoterminowej, jak i w końcowych latach realizacji programu.

- (11) W świetle powyższej oceny ryzyka planowane trwałe ograniczenie nadmiernego deficytu do 2009 r. wymaga od rządu ścisłej realizacji celów budżetowych. Warunkiem jest skuteczne wdrożenie wszystkich środków zapowiedzianych w programie na lata 2006–2009, jak również dalsze określenie i wdrożenie reform strukturalnych oraz kontrola wydatków.
- (12) Zgodnie z prognozami przedstawionymi w programie wskaźnik stosunku zadłużenia publicznego do PKB znacząco wzrośnie w 2006 r. do poziomu 68,5 % (z 62,3 % w 2005 r.), czyli powyżej wartości odniesienia 60 % określonej w traktacie. Program przewiduje dalszy wzrost wskaźnika zadłużenia do 71,3 % w 2007 r. i 72,3 % w 2008 r. Według prognoz wskaźnik ten ma zacząć obniżać się w 2009 r. do 70,4 %. Ryzyko związane z realizacją przewidywanej ścieżki zmian poziomu zadłużenia wynika głównie z większego niż zakładano deficytu salda pierwotnego oraz z możliwości przejęcia zadłużenia przedsiębiorstw transportu publicznego. W kontekście niniejszej oceny ryzyka wskaźnik zadłużenia może w sposób niewystarczający obniżyć się do wartości odniesienia w okresie objętym programem.
- (13) Stabilność finansów publicznych Węgier wydaje się wysoce zagrożona. Bardzo słaba sytuacja budżetowa w połączeniu ze stosunkowo wysokim i rosnącym wskaźnikiem zadłużenia stanowi poważne zagrożenie dla stabilności finansów publicznych, także bez uwzględnienia długoterminowego wpływu na budżet związanego ze starzeniem się społeczeństwa. Ponadto na Węgrzech długoterminowy wpływ na budżet związany ze starzeniem się społeczeństwa jest znacznie powyżej średniej UE, co wynika głównie z istotnego wzrostu wydatków na emerytury względem PKB w perspektywie długoterminowej. Realizacja planowanej szeroko zakrojonej konsolidacji finansów publicznych w perspektywie średnioterminowej, dalsza poprawa sytuacji budżetowej oraz ograniczenie wzrostu wydatków na emerytury są zatem konieczne w celu zmniejszenia wyżej opisanych zagrożeń.
- (14) Mimo istotnego pogorszenia sytuacji finansów publicznych w 2006 r., które utrudnia ograniczenie nadmiernego deficytu zgodnie z planowaną ścieżką, środki przewidziane w programie — pod warunkiem ich pełnego zdefiniowania i wdrożenia — są zasadniczo zgodne z ogólnymi wytycznymi polityki gospodarczej zawartymi w zintegrowanych wytycznych⁽¹⁾. Węgry planują m.in. podjęcie skutecznych działań w celu ograniczenia nadmiernego deficytu oraz realizacji reform, co pozwoli na wzmocnienie dyscypliny fiskalnej i zwiększenie przejrzystości. Środki te powinny również przyczynić się do ograniczenia wysokiego deficytu na rachunku obrotów bieżących. Aby zapewnić stabilność budżetową, muszą być jednak wparte reformami strukturalnymi.
- (15) W sprawozdaniu z realizacji, które w kontekście odnowionej strategii lizbońskiej na rzecz wzrostu i zatrudnienia zostanie przedstawione w połowie października 2006 r., węgierski rząd planuje w celu uwzględnienia nowej strategii wprowadzenie istotnych zmian w stosunku do planowanych reform przedstawionych w krajowym programie reform z października 2005 r. Dostosowany zaktualizowany program konwergencji określa plany i środki restrukturyzacji administracji publicznej, opieki

⁽¹⁾ W lipcu 2005 r. ogólne wytyczne polityki gospodarczej zostały włączone do zintegrowanych wytycznych w ramach zaktualizowanej strategii lizbońskiej (Dz.U. L 205 z 6.8.2005, str. 28).

zdrowotnej, systemu emerytalnego i systemu szkolnictwa publicznego. Program zakłada w szczególności wprowadzenie do 2007 r. środków mających na celu zmniejszenie wielkości administracji publicznej i poprawę jej efektywności dzięki wykorzystaniu efektu skali, uzależnienie dotacji od wysokości zasobów, restrukturyzację dopłat do leków oraz częściową liberalizację handlu produktami farmaceutycznymi, wprowadzenie dopłat pacjentów do świadczeń opieki zdrowotnej. Ponadto do 2007 r. mają zostać złożone do parlamentu projekty zmian do ustaw w celu podniesienia wieku emerytalnego oraz ograniczenia wcześniejszego przechodzenia na emeryturę poprzez poprawę systemu zachęt oraz reorganizację systemu rentowego, ścisłego objęcia usług opieki zdrowotnej ubezpieczeniami, racjonalizacji świadczenia tego rodzaju usług i korzystania z nich oraz restrukturyzacji systemu szkolnictwa publicznego. Plany te wciąż wymagają sprecyzowania. Program stanowi uzupełnienie tych planów przez wprowadzenie planowanych usprawnień instytucjonalnych aspektów finansów publicznych.

Wysoki i rosnący deficyt budżetowy w ostatnich latach, a w szczególności w 2006 r., na Węgrzech wzbudził poważne zaniepokojenie i wymaga pilnego, zdecydowanego i ustawicznego działania. Dlatego z zadowoleniem przyjmuje się fakt, że w zaktualizowanym programie konwergencji z września 2006 r. węgierskie władze kładą nacisk na obniżenie nadmiernego deficytu poprzez znaczące działania skoncentrowane na początkowej fazie programu oraz zobowiązują się przekazywać Komisji i Radzie dwa razy w roku sprawozdanie z postępów i działań podejmowanych w celu realizacji przyjętych celów. Mimo że podjęto pierwsze działania mające na celu zapewnienie dodatkowych dochodów oraz cięcie wydatków, tak aby w 2007 r. osiągnąć nowy docelowy poziom deficytu oraz mimo że ogłoszono plany poprawy kontroli wydatków oraz realizacji reform strukturalnych wspierających realizację ścieżki dostosowania, jej realizacja jest nadal zagrożona zarówno w perspektywie krótkoterminowej, jak i w ostatnich latach objętych programem. Planowane obniżenie deficytu jest zatem uzależnione od rygorystycznego wdrożenia przewidywanych reform strukturalnych, wprowadzenia kontroli wydatków już w pierwszych latach realizacji programu oraz wzmocnienia struktury instytucjonalnej finansów publicznych na Węgrzech, na które to aspekty węgierski rząd powinien według Rady położyć szczególny nacisk.

Jednocześnie Rada przyjęła zgodnie z artykułem 104 ust. 7 traktatu zalecenie skierowane do Węgier w sprawie położenia kresu sytuacji znaczącej nierównowagi budżetowej.
