

## I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

## OPINIE

## RADA

## OPINIA RADY

**w sprawie zaktualizowanego programu konwergencji na lata 2009–2012 przedstawionego przez Węgry**

(2010/C 142/01)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej,

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<sup>(1)</sup>, w szczególności jego art. 9 ust. 3,

uwzględniając zalecenie Komisji,

po zasięgnięciu opinii Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

PRZEDSTAWIA NINIEJSZĄ OPINIĘ:

- (1) W dniu 26 kwietnia 2010 r. Rada zbadała przedstawiony przez Węgry zaktualizowany program konwergencji na lata 2009–2012.
- (2) W chwili wybuchu kryzysu finansowego jesienią 2008 roku Węgry znajdowały się w niepewnej sytuacji gospodarczej. Zmiana polityki budżetowej dokonana w połowie 2006 roku, która miała na celu skorygowanie istniejących zaburzeń równowagi gospodarczej i zahamowanie wzrostu długu publicznego, doprowadziła do pomyślnego zmniejszenia deficytu budżetowego do poziomu 3,8 % PKB do 2008 roku (w porównaniu z 9,3 % PKB w 2006 roku), ale w chwili wybuchu światowego kryzysu finansowego korekta nie była jeszcze zakończona. Ponadto udział zadłużenia denominowanego w obcej walucie był stosunkowo wysoki.

Coraz trudniej było zaspokajać potrzeby w zakresie finansowania brutto, co odzwierciedlało obawy inwestorów dotyczące stabilności sytuacji budżetowej, wysokiego zadłużenia zagranicznego kraju oraz spadku wzrostu potencjalnego. Łącznie czynniki te wymagały silniejszej

reakcji w ramach polityki gospodarczej, zastosowania środków mających na celu wsparcie sektora bankowego oraz znacznej pomocy zewnętrznej udzielonej przez instytucje międzynarodowe w wysokości 20 mld EUR, w tym 6,5 mld EUR z UE (z czego wypłacono 5,5 mld EUR). Od połowy marca 2009 roku w kontekście znacznych wysiłków stabilizacyjnych i dostosowawczych odzyskano dostęp do rynkowych źródeł finansowania. Ponadto z powodu znacznego spadku popytu krajowego w 2009 roku odnotowano znaczną poprawę na rachunku obrotów bieżących, głównie za sprawą bilansu handlowego. Od lipca 2009 roku kurs walutowy utrzymywał się na zasadniczo stabilnym poziomie, a od połowy 2009 roku do początku 2010 roku bank centralny zdołał obniżyć główną stopę procentową łącznie o 375 punktów bazowych. Biorąc pod uwagę brak swobody budżetowej i obawy inwestorów, rząd kontynuował realizację swojej polityki konsolidacji budżetowej i w celu wspierania ożywienia gospodarczego przyjął tylko środki niewpływające na budżet. Kluczowym wyzwaniem dla Węgier pozostaje kontynuacja konsolidacji budżetowej w celu przywrócenia spadkowej tendencji zadłużenia i dalszej poprawy długoterminowej stabilności finansów publicznych.

- (3) Choć spadek realnego PKB, jaki odnotowano w warunkach obecnego kryzysu, ma w znacznej mierze charakter cykliczny, to kryzys miał także negatywny wpływ na poziom produktu potencjalnego. Kryzys może ponadto wpłynąć na wzrost potencjalny w średniej perspektywie, za sprawą zmniejszenia inwestycji, ograniczeń w dostępie do kredytu i wzrostu bezrobocia strukturalnego. Skutki kryzysu gospodarczego potęgują ponadto negatywny wpływ starzenia się społeczeństwa na produkt potencjalny i stabilność finansów publicznych. W tej sytuacji istotne będzie przyspieszenie tempa reform strukturalnych celem wsparcia wzrostu potencjalnego. Duże znaczenie dla Węgier ma w szczególności podjęcie reform mających na celu zwiększenie współczynnika aktywności zawodowej oraz odbudowanie zdolności od przyciągania bezpośrednich inwestycji zagranicznych.

<sup>(1)</sup> Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1. Dokumenty przywołane w niniejszym tekście są dostępne na następującej stronie internetowej: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/sgp/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/index_en.htm)

- (4) Scenariusz makroekonomiczny będący podstawą programu przewiduje, że po spadku realnego PKB o 6,7 % w 2009 roku nastąpi jego dalszy spadek o 0,3 % w 2010 roku, a następnie jego wzrost o 3¼ % w latach 2011 i 2012. Scenariusz ten jest nieco bardziej optymistyczny niż prognoza służb Komisji z jesieni 2009 roku, zgodnie z którą PKB miał zmniejszyć się o 0,5 % w 2010 roku, a następnie wzrosnąć o 3,1 % w 2011 roku. W świetle najnowszych informacji dotyczących m.in. lepszych niż oczekiwano wstępnych danych na temat PKB w 2009 roku, a mianowicie jego obniżenia o 6,3 %, wydaje się, że prognoza na 2010 rok jest realistyczna, natomiast scenariusz pozostaje nieco optymistyczny w końcowych latach okresu objętego programem. Zgodnie z programem oczekuje się, że wzrost będzie opierał się głównie na wzroście eksportu netto, podczas gdy spożycie prywatne będzie nadal spadało w 2010 roku (o około 2½ %), przy czym z najnowszych danych wynika, że wynik ten może być nieco gorszy. Wydaje się, że prognozy dotyczące popytu krajowego są zasadniczo realistyczne, natomiast prognozy dotyczące importu i inwestycji są optymistyczne. Podsumowując, wydaje się, że scenariusz makroekonomiczny jest realistyczny w odniesieniu do 2010 roku i nieco optymistyczny w odniesieniu do lat 2011 i 2012. Nominalna ścieżka scenariusza odniesienia opiera się na zbieżnej sytuacji rynku pracy i rynku produktowego w ramach cyklu koniunkturalnego. W szczególności w sytuacji, gdy znaczna ujemna luka produktowa wywiera presję na ceny, wysokie bezrobocie prowadzi do zwolnienia tempa wzrostu wynagrodzeń. Wydaje się, że dane dotyczące inflacji są ogólnie realistyczne w odniesieniu do 2010 roku i nieco zaniżone w odniesieniu do lat późniejszych. Scenariusz makroekonomiczny zawarty w programie jest spójny ze stanowiącymi jego podstawę założeniami dotyczącymi polityki pieniężnej i kursu walutowego.
- (5) W programie oszacowano, że w 2009 roku deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniósł 3,9 % PKB, w porównaniu z 3,8 % w roku 2008. Deficyt nominalny został zasadniczo ustabilizowany mimo istotnego pogorszenia sytuacji gospodarczej związanego ze światowym pogorszeniem koniunktury i jego poważnymi negatywnymi skutkami budżetowymi. Udało się to dzięki wprowadzeniu cięć wydatków, mających częściowo charakter strukturalny i dotyczących w szczególności wynagrodzeń w sektorze publicznym, emerytur i świadczeń społecznych. W rezultacie doszło do znacznej poprawy salda strukturalnego o blisko 3 % PKB. Ponadto dokonano niewpływającego zasadniczo na deficyt przeniesienia obciążeń podatkowych w celu zwiększenia konkurencyjności gospodarki poprzez zmniejszenie podatkowych obciążeń pracy i zwiększenie znaczenia podatków konsumpcyjnych.
- Biorąc pod uwagę wysoki poziom długu publicznego i napięcie na rynkach finansowych, władze miały możliwość wspierania ożywienia gospodarczego poprzez podejmowanie działań, które nie miały wpływu na budżet. Zgodnie z zalecaną przez Radę strategią wyjścia oraz w celu dokonania korekty nadmiernego deficytu do 2011 roku, uwzględniając także wysoką relację długu publicznego do PKB, w latach 2010–2011 planuje się kontynuację restrykcyjnego kursu polityki budżetowej z 2009 roku.
- (6) Określonym w programie celem budżetowym na rok 2010 jest deficyt wynoszący 3,8 % PKB zgodnie z zaleceniem Rady z dnia 7 lipca 2009 r. przyjętym na podstawie art. 104 ust. 7 TWE oraz z budżetem na 2010 rok przyjętym dnia 30 listopada 2009 r. W programie prognozuje się, że dochody ustabilizują się w ujęciu nominalnym w 2010 roku, co zakłada zarówno dalszy spadek w ujęciu realnym, jak i obniżenie wskaźnika dochodów (z 45,9 % w 2009 roku do 45 % w 2010 roku). Oprócz ciągłego powiększania się ujemnej luki produktowej, spadek wskaźnika dochodów wyjaśnia się w znacznej mierze skutkami struktury wzrostu PKB, związanymi z rosnącym udziałem eksportu netto i jednoczesnym obniżeniem udziału popytu krajowego. W celu zrównoważenia spadku wskaźnika dochodów i jednoczesnej poprawy równowagi budżetowej program przewiduje zmniejszenie wskaźnika wydatków (z 49,8 % w 2009 roku do 48,8 % w 2010 roku). Służą temu głównie reformy strukturalne i szczególne działania oszczędnościowe (dotyczące m.in. systemu emerytalnego, świadczeń społecznych, wynagrodzeń w sektorze publicznym oraz transferów na rzecz samorządów terytorialnych i dalekobieżnego transportu publicznego) odpowiadające 2 % PKB, przyjęte w 2009 roku i mające wpływ na budżet w 2010 roku. Choć łączna wartość tych środków powinna przekroczyć 2 punkty procentowe PKB w 2010 roku, oczekuje się, że deficyt strukturalny przeliczony przez służby Komisji zgodnie ze wspólnie przyjętą metodą na podstawie informacji zawartych w programie poprawi się o mniej niż ¼ punktu procentowego PKB. Wdrożenie znacznej części działań oszczędnościowych było niezbędne dla samego zrównoważenia tendencji wzrostowej niektórych wydatków. Dodatkowo oczekuje się, że wskaźnik dochodów zmniejszy się bardziej niż wynikałoby to z zastosowania standardowej elastyczności, jeśli wziąć pod uwagę zarówno nieznacznie zwiększający deficyt charakter środków służących przeniesieniu obciążeń podatkowych w 2010 roku, jak i wcześniejsze wykupywanie banderoli przed podniesieniem akcyzy na wyroby tytoniowe od 2010 roku.
- (7) Głównym celem zawartej w programie średniookresowej strategii budżetowej jest obniżenie deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych z poziomu 3,8 % PKB w 2010 roku do poziomu poniżej 3 % do 2011 roku (2,8 %), a następnie do 2,5 % w 2012 roku. W wyniku określenia docelowych wartości deficytu na lata 2011 i 2012 uzyskano przeliczony deficyt strukturalny wynoszący odpowiednio 1½ % i 2½ % PKB. Oznacza to, że po prognozowanej korekcie strukturalnej o około 3 punkty procentowe PKB w 2009 roku, w latach 2010–2011 nastąpi poprawa o 0,1 % PKB (w porównaniu z pogorszeniem wynoszącym prawie 1 % PKB przewidywanym w prognozie służb Komisji z jesieni 2009 roku). W 2012 roku saldo strukturalne pogorszyłoby się nawet o 1 % PKB. Pomimo ożywienia gospodarczego oczekuje się, że w 2011 roku wskaźnik dochodów ulegnie dalszemu spadkowi z powodu (i) rosnącego znaczenia eksportu netto w strukturze PKB, co prowadzi do tego, że dochody podatkowe nie idą w parze ze wzrostem gospodarczym, (ii) opóźnionych skutków kurczenia się gospodarki oraz (iii) uchwalenia w 2009 roku obniżki łącznych obciążeń podatkowych związanych z podatkiem dochodowym od osób fizycznych począwszy od 2011 roku. Przyspieszenie procesu absorpcji funduszy UE może tylko częściowo zrównoważyć te zmiany i

całkowity spadek wskaźnika dochodów wyniesie 0,8 % PKB. W programie konwergencji wymieniono ogólnie szereg możliwych działań po stronie wydatków, które zrównoważyłyby z nadwyżką spadek wskaźnika dochodów i pozwoliłyby na obniżenie deficytu do poziomu 2,8 % PKB. Odnoszą się one głównie do dalszego obniżania realnych wynagrodzeń w sektorze publicznym, dodatkowego zmniejszenia świadczeń społecznych w ujęciu realnym oraz rygorystycznej dyscypliny zarządzania na poziomie rozdziałów budżetu. Większość tych działań nie została jednak szczegółowo określona. Średniookresowym celem budżetowym jest saldo strukturalne wynoszące -1,5 % PKB, które, biorąc pod uwagę najnowsze prognozy i poziomy zadłużenia, odzwierciedla cele paktu. Celem programu jest realizacja średniookresowego celu budżetowego w 2011 roku, który – według założeń – zostanie osiągnięty już w roku 2010 i wynik ten zostanie utrzymany w roku 2011, oceniając według salda strukturalnego przeliczonego przez służby Komisji zgodnie ze wspólnie przyjętą metodyką i z uwzględnieniem znacznej luki produktowej przewidywanej w latach 2010 i 2011. Dalsze wysiłki konsolidacyjne będą jednak niezbędne, aby średniookresowy cel budżetowy był nadal osiągnięty w roku 2011 i zapobiec pogorszeniu salda strukturalnego w roku 2012. Należy również doprecyzować działania wspierające cel wyznaczony na 2012 rok.

- (8) Wyniki budżetowe mogą okazać się gorsze niż zakładano w programie. W 2010 roku dochody mogą okazać się niższe od oczekiwanych o ¼ % PKB, w szczególności ze względu na fakt, że biorąc pod uwagę wcześniejszą datę graniczną, w programie nie uwzględniono decyzji Trybunału Konstytucyjnego w sprawie unieważnienia uchwalonego przez Parlament powszechnego podatku od nieruchomości opartego na ich wartości. Po stronie wydatków oczekuje się przekroczenia spowodowanego kosztami związanymi z renacjonalizacją przewoźnika lotniczego MALEV oraz faktem, że planowane ograniczenie dotacji na system dalekobieżnego transportu publicznego nie opiera się w pełni na działaniach strukturalnych. W programie przewiduje się także dodatkowe oszczędności na poziomie rozdziałów budżetu wynikające z niedawno ustanowionego systemu kontroli wydatków, ale nie są one zapewnione, ponieważ nie zostało to wsparte określonymi działaniami. Ponadto jednorazowe dochody odpowiadające ¼ % PKB w 2010 roku pochodzący z przejścia kwalifikujących się pracowników i emerytów z prywatnego do publicznego filaru systemu emerytalnego dopiero muszą zostać potwierdzone w ramach procedury notyfikacyjnej. Z drugiej strony istnieje rezerwa budżetowa wynosząca około ½ % PKB, które można zamrozić, oraz możliwości nadzwyczajnych cięć wydatków odpowiadających 0,2 % PKB, które mogłyby zrekompenzować niekorzystne zmiany sytuacji. W latach 2011 i 2012 można oczekiwać przekroczenia zarówno poziomu dochodów, jak i wydatków w porównaniu z poziomami przewidzianymi w programie, co będzie stanowiło dodatkowy element w stosunku do sytuacji wyjściowej obejmującej m.in. likwidację podatku od nieruchomości. Przedstawione w programie tempo ożywienia gospodarczego i udział wydatków na spożycie prywatne w 2011 roku i w latach późniejszych są nieco bardziej optymistycznie niż w prognozie służb Komisji, co oznacza, że dochody podatkowe określone w programie mogą być zawyżone. W odniesieniu do wydatków większość środków oszczęd-

nościowych przewidzianych w programie w celu stworzenia przeciwwagi dla ciągłego spadku wskaźnika dochodów nie znajduje jeszcze oparcia w konkretnych decyzjach. Ponadto w programie nie uwzględniono strat banku centralnego, które, jak się oczekuje w oparciu o bieżące obliczenia, doprowadzą do wzrostu deficytu o 0,1–0,2 % PKB w 2011 roku i 0,3–0,4 % w 2012 roku.

Ponadto wydatki mogą okazać się wyższe w związku ze stratami spółek będących własnością skarbu państwa. Jednocześnie rezerwy budżetowe mające zrekompenzować przekroczenia wydatków wynoszą zaledwie około 0,2 % PKB w 2011 roku i 0,4 % w 2012 roku, w porównaniu z 0,8 % w 2010 roku. Choć w ostatnich latach osiągnięto docelowe wartości deficytów budżetowych, zagrożenia związane z dotychczasowymi wynikami Węgier są – w świetle znacznych przekroczeń we wcześniejszych latach – w najlepszym przypadku neutralne. W związku z tym istnieje znaczne ryzyko, że wyniki w zakresie deficytu mogą okazać się gorsze od planowanych w programie.

- (9) Szacuje się, że w 2009 roku dług brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniósł 78 % PKB, wzrastając z 73 % w roku poprzednim. Wzrost ten wyjaśnia się deficytem sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz ujemnym nominalnym wzrostem PKB. W programie prognozuje się, że wskaźnik zadłużenia pozostanie powyżej określonej w Traktacie wartości referencyjnej przez cały okres objęty programem. Przewiduje się dalszy wzrost do poziomu 79 % PKB w 2010 roku, a następnie spadek do poziomu 77 % i 73½ % odpowiednio w latach 2011 i 2012. Oczekiwana poprawa warunków makroekonomicznych i rozpoczęcie amortyzacji międzynarodowej pomocy gospodarczej począwszy od 2011 roku są głównymi czynnikami stanowiącymi podstawę tych pozytywnych zmian. Biorąc pod uwagę wspomniane wyżej zagrożenia dla realizacji celów budżetowych i ewentualną wartość rezydualną zmiany długu, wskaźnik zadłużenia może kształtować się znacznie mniej korzystnie niż przewidziano w programie, zwłaszcza od roku 2011. Począwszy od 2010 roku wskaźnik zadłużenia obniża się, wystarczająco zbliżając się do wartości referencyjnej.
- (10) Ze średniookresowych prognoz dotyczących długu do 2020 roku, w których zakłada się jedynie stopniowy powrót tempa wzrostu PKB do poziomów przewidywanych przed kryzysem oraz przywrócenie obciążeń podatkowych do przedkryzysowego poziomu, wynika, że przewidziana w programie strategia budżetowa – w ujęciu nominalnym – byłaby wystarczająca, aby ustabilizować wskaźnik zadłużenia w terminie do roku 2020.
- (11) Szacuje się, że reformy systemu emerytalnego wprowadzone w 2009 roku ograniczą wzrost przyszłych wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa, których przewidywany poziom po przeprowadzeniu reform powinien być wyraźnie poniżej średniej UE. W programie szacuje się, że sytuacja budżetowa w 2009 roku poprawiła się w stosunku do sytuacji wyjściowej poprzedniego programu. Złagodzone zatem w znacznym stopniu wpływ starzenia się społeczeństwa na lukę w długookresowej stabilności finansów publicznych. Do zmniejszenia zagrożeń dla długoterminowej stabilności finansów publicznych, które w sprawozdaniu Komisji z 2009 roku na temat długoterminowej stabilności



finansów publicznych<sup>(1)</sup> określono jako średnie, przyczyni się przewidziane już w programie osiągnięcie wysokich nadwyżek pierwotnych w perspektywie średnioterminowej oraz zdecydowane wdrażanie reformy systemu emerytalnego. Po zatwierdzeniu przez Komitet Polityki Gospodarczej w lutym 2010 roku założeń opartych na reformach systemu emerytalnego w 2009 roku, zaktualizowane obliczenia dotyczące stabilności finansów publicznych pokazują, że zagrożenia dla stabilności są niewielkie.

- (12) W odniesieniu do instytucjonalnej struktury finansów publicznych, jedną z najważniejszych ostatnich zmian jest wprowadzenie nowych ram budżetowych, które opierają się na ustawie o odpowiedzialności budżetowej i na zmianie ustawy o budżecie państwa przyjętej w listopadzie 2008 roku. Oczekuje się, że nowe ramy budżetowe przyczynią się ogólnie do zwiększenia przejrzystości i stabilności finansów publicznych. Ustawa o odpowiedzialności budżetowej stanowi, że co do zasady określanie przyszłych sald pierwotnych w ramach średniookresowych powinno być zgodne z zasadą długu realnego. Na podstawie ustawy o odpowiedzialności budżetowej została powołana i rozpoczęła działalność niezależna rada budżetowa. Budżet na rok 2010 przygotowano już w znacznym stopniu zgodnie z nowymi ramami budżetowymi, a budżet na rok 2011 będzie musiał być w pełni zgodny ze wszystkimi elementami tych ram. Kolejną kluczową zmianą w odniesieniu do ram budżetowych jest przyjęcie przez parlament w grudniu 2009 roku ustawy o statusie prawnym i zarządzaniu finansami instytucji budżetowych. Nowe przepisy uzupełniają istniejące zasady wieloma nowymi elementami, w tym szczegółowymi zasadami zarządzania operacyjnego i zarządzania finansami dla poszczególnych instytucji budżetowych oraz zapewniają jednolite ramy dotyczące wykorzystywania funduszy węgierskich oraz funduszy UE. Jest jeszcze jednak zbyt wcześnie, aby ocenić skuteczność tych nowych ram pod względem zapewnienia lepszego wykonania budżetu i rozważnej polityki budżetowej.
- (13) Charakterystyczne dla Węgier są wysokie łączne obciążenia podatkowe w połączeniu z wysokimi wydatkami publicznymi. Rząd podjął szereg działań zmierzających do przeprowadzenia neutralnej dla budżetu reformy systemu podatkowego, której celem jest zwiększenie konkurencyjności gospodarki poprzez przeniesienie obciążeń podatkowych z opodatkowania pracy na podatki konsumpcyjne. Niedawne orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego oraz planowane na rok 2011 obniżenie podatków dochodowych od osób fizycznych oznaczają jednak utratę dochodów, której nie zrekompensowano jeszcze odpowiednimi działaniami, choć nie można także wykluczyć możliwości ponownego przedłożenia projektu zmienionego podatku od nieruchomości. Po stronie wydatków wzrost wydatków pierwotnych przekraczał nominalny wzrost PKB w latach 2000–2009. Głównym wyzwaniem w zakresie ograniczania wydatków publicznych jest ocze-

kiwany wzrost wydatków publicznych związanych ze starzeniem się społeczeństwa. Wcześniejsze reformy systemu emerytalnego, w szczególności z maja 2009 roku, powinny prowadzić do wolniejszego wzrostu kosztów emerytur oraz sprzyjać podaży pracy, a tym samym wspierać wzrost potencjalny. W przyszłości podwyższenie ustawowego wieku emerytalnego zgodnie ze średnim trwaniem życia pomogłoby w poprawie jakości finansów publicznych. Zmniejszenie rozmiarów instytucji rządowych i samorządowych i zwiększenie efektywności administracji publicznej, np. w obszarach edukacji i opieki zdrowotnej, mogłoby także przynieść znaczny wzrost dobrobytu, a nawet umożliwić dalsze obniżki podatków związanych z pracą.

- (14) Podsumowując, określona w programie strategia budżetowa na 2010 rok jest zasadniczo zgodna z zaleceniem Rady przyjętym na podstawie art. 104 ust. 7 TWE, ponieważ istotne zagrożenia związane z wynikiem co najmniej częściowo kompensuje możliwość zamrożenia rezerw budżetowych i przyjęcia nadzwyczajnych cięć wydatków. Począwszy od 2011 roku, biorąc pod uwagę istniejące zagrożenia, strategia budżetowa może nie być zgodna z zaleceniami Rady, a wysiłek strukturalny o łącznej wartości odpowiadającej 0,5 % PKB w latach 2010–2011 nie został jeszcze zapewniony. W szczególności działania mające na celu ograniczenie wydatków, stanowiące podstawę realizacji celu wyznaczonego na 2011 rok, są tylko częściowo określone i jeszcze nie zostały przyjęte, natomiast działania na 2012 rok w ogóle nie zostały sprecyzowane.

Ponadto może się okazać, że prognozy dotyczące dochodów podatkowych w obu tych latach są zawyżone. Jednocześnie w porównaniu z rokiem 2010 rezerwy budżetowe są stosunkowo ograniczone, co oznacza, że deficyt może okazać się znacznie wyższy, a nadmierny deficyt może nie zostać skorygowany w terminie, chyba że podjęte zostaną dodatkowe działania konsolidacyjne. Biorąc pod uwagę powyższe zagrożenia związane z celami budżetowymi, strategia może też nie być wystarczająca do przywrócenia stałej tendencji spadkowej wskaźnika długu brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych. W celu uwzględnienia tych zagrożeń i skorygowania ekspansywnego kursu polityki w 2012 roku, który nie jest zgodny z paktem, począwszy od 2011 roku należy wspierać realizację strategii w pełni sprecyzowanymi działaniami i zwiększać wysiłek konsolidacyjny, w szczególności w końcowych latach okresu objętego programem.

- (15) Co do wymagań odnośnie do danych określonych w kodeksie postępowania dotyczącym programów stabilności i konwergencji, w programie odnotowano brak pewnych danych obowiązkowych i opcjonalnych<sup>(2)</sup>. W zaleceniu z dnia 7 lipca 2009 r., przyjętym na podstawie art. 104 ust. 7 i mającym na celu likwidację nadmiernego deficytu, Rada wezwała także Węgry do przedstawiania sprawozdania z postępów poczynionych w realizacji zaleceń Rady w oddzielnym rozdziale aktualizacji programów konwergencji. Węgry zastosowały się do tego zalecenia.

<sup>(1)</sup> W konkluzjach z dnia 10 listopada 2009 r. w sprawie stabilności finansów publicznych „Rada apeluje do państw członkowskich o to, by w przygotowywanych programach stabilności i konwergencji skupiły swoją uwagę na strategiach ukierunkowanych na stabilność” oraz „wzywa Komisję, by wraz z Komitetem Polityki Gospodarczej i Komitetem Ekonomiczno-Finansowym kontynuowała opracowywanie metod służących ocenie długoterminowej stabilności finansów publicznych, tak aby były one gotowe na czas przed przygotowaniem kolejnego sprawozdania na temat stabilności”, które jest przewidziane na rok 2012.

<sup>(2)</sup> W szczególności brak obowiązkowych informacji na temat nominalnego efektywnego kursu walutowego, a także danych opcjonalnych, w tym informacji o wydatkach sektora instytucji rządowych i samorządowych w podziale na funkcje, oraz informacji na temat podziału wartości rezydualnej zmiany długu.

Podsumowując, należy stwierdzić, że mimo gwałtownego skurczenia się gospodarki w 2009 roku w kontekście kryzysu finansowego, deficyt budżetowy został ustabilizowany. Po zdecydowanie restrykcyjnym kursie polityki budżetowej w 2009 roku i w dwóch poprzednich latach, kurs polityki budżetowej na Węgrzech staje się zasadniczo neutralny w latach 2010 i 2011, a następnie ekspansywny w 2012 roku. Zgodnie z programem powinno to doprowadzić do skorygowania nadmiernego deficytu do 2011 roku i osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego. Oczekuje się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB będzie nadal wzrastała do 2010 roku, a następnie zacznie ponownie spadać w 2011 roku, przywracając tendencję spadkową zadłużenia.

W ramach ścieżki budżetowej przewiduje się jednak tylko niewielką poprawę strukturalną w 2010 roku i jej zupełny brak w 2011 roku, a w roku 2012 – pogorszenie w kategoriach strukturalnych. Ponadto ścieżka ta jest obciążona znacznym ryzykiem, w szczególności w końcowych latach okresu objętego programem. W 2010 roku zniesienie podatku od nieruchomości i poważne zagrożenia związane zwłaszcza z dodatkowymi potrzebami finansowymi sektora transportu publicznego mogą zostać w pewnym zakresie zrównoważone poprzez zamrożenie rezerw budżetowych i nadzwyczajne cięcia wydatków o wartości odpowiadającej 0,2 % PKB. W odniesieniu do końcowych lat okresu objętego programem zagrożenia związane są z faktem, że przedstawiony w programie scenariusz makroekonomiczny jest nieco optymistyczny, a większość działań stanowiących podstawę ścieżki budżetowej jest w znacznym stopniu niesprecyzowane i nie została jeszcze przyjęta. W tej sytuacji korekta nadmiernego deficytu w 2011 roku zgodnie z zaleceniem Rady z dnia 7 lipca 2009 r. przyjętym na podstawie art. 104 ust. 7 TWE oraz późniejsza dalsza

konsolidacja nie są zapewnione. Program przedstawia główne elementy nowych ram budżetowych; należy jednak zapewnić ściślejsze wypełnianie zakładanych tam celów.

W świetle powyższej oceny oraz uwzględniając zalecenie z dnia 7 lipca 2009 r. przyjęte na podstawie art. 104 ust. 7 TWE, wzywa się Węgry do:

- (i) zapewnienia osiągnięcia docelowego deficytu na 2010 rok ustalonego na poziomie 3,8 % PKB poprzez ścisłą kontrolę wydatków oraz ewentualne zamrożenie rezerw budżetowych, a w razie potrzeby poprzez realizację nadzwyczajnych cięć wydatków;
- (ii) określenia działań stanowiących podstawę realizacji celów budżetowych począwszy od 2011 roku i gotowości do intensyfikacji wysiłku fiskalnego w przypadku wystąpienia zagrożeń związanych z faktem, że scenariusz zawarty w programie jest bardziej optymistyczny niż scenariusz, na którym opiera się zalecenie przyjęte na podstawie art. 104 ust. 7 TWE, w celu zapewnienia redukcji deficytu do poziomu poniżej 3 % PKB w 2011 roku; a także znacznego wzmocnienia strategii na 2012 rok w celu zapewnienia korekty prowadzącej do realizacji średniookresowego celu budżetowego zgodnie z wymaganiami paktu stabilności i wzrostu;
- (iii) poprawy jakości finansów publicznych przez przygotowanie i przyjęcie budżetu na 2011 rok w pełni zgodnego z ramami budżetowymi, a także przez wspieranie ograniczania wydatków dzięki dalszym reformom administracji publicznej i reformom strukturalnym służącym rozwiązaniu problemów przedsiębiorstw przynoszących straty.

#### Porównanie głównych prognoz makroekonomicznych i budżetowych

|   |                                  | 2008         | 2009         | 2010         | 2011         | 2012         |
|---|----------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Realny PKB<br>(zmiana w %)                                      | <b>CP Jan 2010</b>               | <b>0,6</b>   | <b>- 6,7</b> | <b>- 0,3</b> | <b>3,7</b>   | <b>3,8</b>   |
|   | KOM listopad 2009                | 0,6          | - 6,5        | - 0,5        | 3,1          | nd.          |
|   | PK grudzień 2008                 | 1,3          | - 0,9        | 1,6          | 2,5          | nd.          |
| Inflacja HICP<br>(%)  | <b>PK styczeń 2010</b>           | <b>6,1</b>   | <b>4,2</b>   | <b>4,1</b>   | <b>2,3</b>   | <b>2,6</b>   |
|   | KOM listopad 2009                | 6,0          | 4,3          | 4,0          | 2,5          | nd.          |
|   | PK grudzień 2008                 | 6,2          | 4,5          | 3,2          | 3,0          | nd.          |
| Luka produktowa <sup>(1)</sup><br>(% potencjalnego PKB)         | <b>PK styczeń 2010</b>           | <b>2,6</b>   | <b>- 4,8</b> | <b>- 5,6</b> | <b>- 2,8</b> | <b>- 0,1</b> |
|   | KOM listopad 2009 <sup>(2)</sup> | 2,9          | - 4,0        | - 4,7        | - 2,0        | nd.          |
|   | PK grudzień 2008                 | 2,3          | - 0,1        | 0,4          | nd.          | nd.          |
| Wierzytelności/zadłużenie netto wobec reszty świata<br>(% PKB)  | <b>PK styczeń 2010</b>           | <b>- 6,2</b> | <b>2,2</b>   | <b>1,6</b>   | <b>1,5</b>   | <b>1,4</b>   |
|   | KOM listopad 2009                | - 5,6        | 0,5          | 0,3          | 0,4          | nd.          |
|   | PK grudzień 2008                 | - 5,1        | - 3,7        | - 2,5        | - 1,6        | nd.          |
| Dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych<br>(% PKB) | <b>PK styczeń 2010</b>           | <b>45,5</b>  | <b>45,9</b>  | <b>45,0</b>  | <b>44,2</b>  | <b>43,3</b>  |
|   | KOM listopad 2009                | 45,5         | 45,9         | 45,1         | 45,1         | nd.          |
|   | PK grudzień 2008                 | 45,2         | 45,8         | 46,0         | 45,8         | nd.          |

|  |                        | 2008         | 2009         | 2010         | 2011         | 2012         |
|--|------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)     | <b>PK styczeń 2010</b> | <b>49,3</b>  | <b>49,8</b>  | <b>48,8</b>  | <b>47,0</b>  | <b>45,8</b>  |
|  | KOM listopad 2009      | 49,3         | 50,0         | 49,4         | 49,0         | nd.          |
|  | PK grudzień 2008       | 48,6         | 48,4         | 48,5         | 48,0         | nd.          |
| Saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)       | <b>PK styczeń 2010</b> | <b>- 3,8</b> | <b>- 3,9</b> | <b>- 3,8</b> | <b>- 2,8</b> | <b>- 2,5</b> |
|  | KOM listopad 2009      | - 3,8        | - 4,1        | - 4,2        | - 3,9        | nd.          |
|  | PK grudzień 2008       | - 3,4        | - 2,6        | - 2,5        | - 2,2        | nd.          |
| Saldo pierwotne (% PKB)  | <b>PK styczeń 2010</b> | <b>0,4</b>   | <b>0,5</b>   | <b>0,5</b>   | <b>1,0</b>   | <b>1,2</b>   |
|  | KOM listopad 2009      | 0,4          | 0,2          | - 0,1        | - 0,2        | nd.          |
|  | PK grudzień 2008       | 0,6          | 1,9          | 2,0          | 2,2          | nd.          |
| Saldo dostosowane cyklicznie <sup>(1)</sup> (% PKB)              | <b>PK styczeń 2010</b> | <b>- 5,0</b> | <b>- 1,7</b> | <b>- 1,3</b> | <b>- 1,5</b> | <b>- 2,5</b> |
|  | KOM listopad 2009      | - 5,1        | - 2,2        | - 2,1        | - 3,0        | nd.          |
|  | PK grudzień 2008       | - 4,3        | - 2,8        | - 3,2        | nd.          | nd.          |
| Saldo strukturalne <sup>(2)</sup> (% PKB)                        | <b>PK styczeń 2010</b> | <b>- 4,6</b> | <b>- 1,6</b> | <b>- 1,5</b> | <b>- 1,5</b> | <b>- 2,5</b> |
|  | KOM listopad 2009      | - 4,8        | - 2,1        | - 2,1        | - 3,0        | nd.          |
|  | PK grudzień 2008       | - 4,0        | - 2,8        | - 3,2        | nd.          | nd.          |
| Dług brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB) | <b>PK styczeń 2010</b> | <b>72,9</b>  | <b>78,0</b>  | <b>79,0</b>  | <b>76,9</b>  | <b>73,6</b>  |
|  | KOM listopad 2009      | 72,9         | 79,1         | 79,8         | 79,1         | nd.          |
|  | PK grudzień 2008       | 71,1         | 72,5         | 72,2         | 69,0         | nd.          |

Uwagi:

<sup>(1)</sup> Podane w programie wartości luki produktowej oraz salda w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne zostały przeliczone przez służby Komisji na podstawie informacji przedstawionych w programie.

<sup>(2)</sup> W oparciu o szacowany wzrost potencjalny w wysokości – odpowiednio – 0,8 %, 0,3 %, 0,2 % i 0,3 % w latach 2008–2011.

<sup>(3)</sup> Saldo w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne po skorygowaniu o działania jednorazowe i inne działania tymczasowe. Zgodnie z najnowszym programem działania jednorazowe i tymczasowe wynoszą 0,4 % PKB w 2008 r., 0,1 % w 2009 r. (w obu przypadkach zmniejszające deficyt) oraz 0,2 % PKB w 2010 r. (zwiększające deficyt), natomiast według prognozy służb Komisji z listopada 2009 r. działania te wynoszą 0,3 % PKB w 2008 r. i 0,1 % PKB w 2009 r. (w obu przypadkach zmniejszające deficyt).

Źródło:

Program konwergencji (PK); prognozy służb Komisji z jesieni 2009 r. (KOM); obliczenia służb Komisji.