

## OPINIA RADY

z dnia 27 lutego 2007 r.

w sprawie zaktualizowanego programu konwergencji na lata 2006–2010 przedstawionego przez Węgry

(2007/C 71/07)

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

uwzględniając zalecenie Komisji,

po zasięgnięciu opinii Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

PRZEDSTAWIA NINIEJSZĄ OPINIĘ:

- (1) Dnia 27 lutego 2007 r. Rada przeanalizowała zaktualizowany program konwergencji przedstawiony przez Węgry i obejmujący lata 2006–2010.
- (2) Przedstawiony w programie scenariusz makroekonomiczny przewiduje zmniejszenie aktywności gospodarczej w latach 2007–2008 w wyniku przyjętych środków konsolidacji fiskalnej, a następnie odzyskanie tempa wzrostu sprzed konsolidacji do roku 2009. Z dostępnych obecnie informacji wynika, że scenariusz ten jest oparty na bardzo realistycznych założeniach do roku 2008 r. i może być nawet uznany za dość ostrożny, natomiast dla ostatnich lat okresu objętego programem wydaje się zbyt optymistyczny. Program przewiduje gwałtowny wzrost inflacji w 2007 r., a następnie jej gwałtowny spadek. Prognozy dotyczące zmian inflacji w całym okresie objętym programem są jednak nieco zbyt optymistyczne.
- (3) W odniesieniu do 2006 r. w prognozie służb Komisji z jesieni 2006 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych oszacowano na 10,1 % PKB, co jest zgodne ze skorygowanym celem aktualizacji z września 2006 r. <sup>(2)</sup>, podczas gdy w zaktualizowanej wersji programu konwergencji z grudnia 2005 r. zakładano, że osiągnie on 6,1 % PKB. Docelowy deficyt został przekroczony prawie całkowicie po stronie wydatków (około 5 % PKB), głównie za sprawą kosztów funkcjonowania centralnych instytucji budżetowych, wydatków na emerytury i opiekę zdrowotną oraz inwestycji instytucji samorządowych. Fakt ten odzwierciedla również włączenie inwestycji związanych z budową autostrad do sektora instytucji rządowych i samorządowych (1,1 % PKB). Przyjęty latem 2006 r. pakiet korygujący budżet o 1,5 % PKB obejmuje środki zwiększające dochody oraz natychmiastowe cięcia w zakresie wydatków na opiekę zdrowotną, dopłat do ceny gazu i wydatków na administrację publiczną. Przewiduje się, że wymienione środki (z wyjątkiem uwolnienia rezerwy ogólnej w budżecie wynoszącej 0,3 % PKB) przyniosą efekty również w 2007 r. i w latach kolejnych.
- (4) Głównym celem aktualizacji jest korekta nadmiernego deficytu do 2009 r. (obniżenie deficytu z 10,1 % PKB w 2006 r. do 3,2 % PKB w 2009 r. <sup>(3)</sup>) zgodnie ze zaktualizowanym programem konwergencji z września 2006 r., przy zasadniczo zbliżonym scenariuszu makroekonomicznym i

<sup>(1)</sup> 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 przywołane w niniejszym tekście są dostępne na stronie internetowej: [http://europa.eu.int/comm/economy\\_finance/about/activities/sgp/main\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm)

<sup>(2)</sup> W swojej opinii dotyczącej zaktualizowanego programu konwergencji z grudnia 2005 r. Rada uznała, że planowane ograniczenie wydatków o 7,5 % PKB nie zostało poparte przyjęciem konkretnych środków. Rada zwróciła się zatem do Węgier o przedstawienie, najpóźniej do dnia 1 września 2006 r., skorygowanego zaktualizowanego programu konwergencji, w którym określone zostaną konkretne środki strukturalne, w pełni zgodne ze średniookresową ścieżką dostosowania. W odpowiedzi Węgry przedłożyły Radzie i Komisji swój skorygowany program w dniu 1 września 2006 r.

<sup>(3)</sup> Docelowy deficyt wynoszący 3,2 % PKB w 2009 r. nadal będzie wyższy od wartości odniesienia określonej w Traktacie na poziomie 3 % PKB. W programie przyjęto, że Rada i Komisja podczas podejmowania decyzji o niestosowaniu procedury nadmiernego deficytu w odniesieniu do Węgier uwzględnią 20 % rocznego obciążenia budżetu wynikającego z reformy systemu emerytalnego (przewiduje się, że w 2009 r. wyniesie ono 0,3 % PKB) (zgodnie z art. 2 ust. 7 zmienionego rozporządzenia Rady (WE) nr 1467/97, które stanowi, że jeżeli deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych „zmniejszył się w znaczący i trwały sposób, osiągając poziom zbliżony do wartości odniesienia”, Rada i Komisja powinny przez pięcioletni okres przejściowy uwzględnić w sposób liniowo degresywny koszt netto reformy systemu emerytalnego wprowadzającej filar kapitałowy, z uwzględnieniem przepisów wykonawczych przewidzianych w kodeksie postępowania).

przy dążeniu do dalszego zmniejszenia deficytu w roku 2010. Przewiduje się taką samą poprawę salda pierwotnego. Planowane dostosowanie ma nastąpić w początkowej fazie, a niemal połowa redukcji wskaźnika deficytu przypadnie na 2007 r. Planowane dostosowanie nominalne nastąpi przez zwiększenie wskaźnika dochodów względem PKB o niemal 1 punkt procentowy oraz przez zmniejszenie wskaźnika wydatków względem PKB o 6,5 punktu procentowego w okresie objętym programem. Początkowy wzrost obciążenia podatkowego o 1,6 punktu procentowego PKB w 2007 r. zostanie stopniowo zastąpiony przez środki po stronie wydatków. Poza ograniczeniami wydatków i zamrożeniem budżetu przyjętymi od lata 2006 r. władze rozpoczęły wzmocnienie kontroli wydatków i poprawę instytucjonalnych ram finansów publicznych. Ponadto w programie przewidziano szeroko zakrojony program reform strukturalnych, mających na celu zapewnienie osiągnięcia celów dotyczących poziomu deficytu, szczególnie w ostatnich latach okresu objętego programem.

- (5) Przewiduje się poprawę salda strukturalnego (tj. salda dostosowanego cyklicznie z wyłączeniem środków jednorazowych i innych środków tymczasowych), obliczanego zgodnie ze wspólnie przyjętą metodyką, od deficytu wynoszącego 9,75 % PKB w 2006 r. do deficytu w wysokości około 3 % na koniec okresu objętego programem. Przedstawionym w programie średniookresowym celem budżetowym jest osiągnięcie deficytu strukturalnego w wysokości 0,5 % PKB, przy czym nie przewiduje się jego osiągnięcia w okresie objętym programem. Jest to cel nieznacznie bardziej ambitny w porównaniu z poprzednią aktualizacją programu, która zakładała średniookresowy cel dotyczący deficytu strukturalnego w przedziale między 0,5 a 1 % PKB. Cel średniookresowy odpowiednio odzwierciedla wskaźnik zadłużenia i długookresowy średni wzrost produktu potencjalnego. Ponieważ cel ten jest bardziej ambitny niż minimalna wartość odniesienia (szacowana jako deficyt strukturalny wynoszący około 1,5 % PKB), jego osiągnięcie powinno zapewnić margines bezpieczeństwa chroniący przed ryzykiem wystąpienia nadmiernego deficytu.
- (6) Wyniki budżetowe mogą być gorsze, niż przewiduje program, szczególnie począwszy od roku 2008. Poziom ryzyka dla deficytu wynikający ze scenariusza makroekonomicznego jest zasadniczo zrównoważony do 2008 r., jednak niższy od przewidywanego wzrost PKB w ostatnich latach okresu objętego programem mógłby doprowadzić do wyższego deficytu. Mimo że ograniczenia wydatków w perspektywie krótkoterminowej i tymczasowe zamrożenie budżetu zostały wprowadzone, tak jak planowano, w 2007 roku, nadal nie ma pewności co do skutecznego wdrożenia planowanego zamrożenia wydatków (również ze względu na słabe wyniki w zakresie podobnych środków w latach 2004-2006). W celu uniknięcia powtarzającego się regularnie przekraczania wydatków konieczne będzie przeprowadzenie weryfikacji skuteczności nowych zasad fiskalnych oraz pierwszych działań podjętych w celu wypracowania wieloletnich ram budżetowych. Rząd podjął decyzje dotyczące szeregu działań służących reformom administracji publicznej oraz systemu opieki zdrowotnej, systemu emerytalnego, systemu dopłat do cen oraz szkolnictwa. W wyniku podjęcia tych środków w latach 2007 i 2008 wyniki budżetowe mogą być bliższe docelowemu defycytowi, niż zostało to przewidziane w prognozie służb Komisji z jesieni 2006 r. Nadal konieczne jest jednak doprecyzowanie i pełna realizacja pozostałych działań w ramach reformy strukturalnej, co jest niezbędne do zastąpienia środków ograniczających wydatki, które to środki przestaną obowiązywać z końcem 2008 r. Ponadto, jak wynika z wcześniejszych doświadczeń, w ostatnich latach okresu objętego programem istnieje ryzyko rozluźnienia polityki budżetowej. Poza tym jeżeli plany restrukturyzacji przedsiębiorstw zajmujących się transportem publicznym nie przyniosą spodziewanych rezultatów, ich skumulowane straty mogą okresowo zwiększyć deficyt.
- (7) W świetle powyższej oceny ryzyka nakreślony w programie kurs polityki budżetowej wydaje się zasadniczo zgodny z zaleconą przez Radę korektą nadmiernego deficytu do 2009 r., pod warunkiem pełnego wdrożenia strategii budżetowej. Dotyczy to w szczególności pełnego wprowadzenia środków konsolidacji przewidzianych w budżecie na 2007 r. i w nowym programie, a także dalszego określenia i terminowego przyjęcia zapowiadanych dodatkowych środków reformy strukturalnej. W 2010 r., po przeprowadzeniu planowanej korekty nadmiernego deficytu, należy przyspieszyć tempo działań dostosowawczych zmierzających do osiągnięcia przyjętego w programie celu średniookresowego. Stanowiłoby to również pierwszy krok w kierunku zapewnienia wystarczającego marginesu bezpieczeństwa chroniącego przed przekroczeniem 3-procentowego progu deficytu przy normalnych wahaniami makroekonomicznych, który to warunek nie jest spełniony.
- (8) Szacuje się, że w 2006 r. dług publiczny brutto osiągnął 67,5 % PKB, przekraczając przewidzianą w Traktacie wartość odniesienia wynoszącą 60 % PKB. Program zakłada, że wskaźnik zadłużenia spadnie do 71,25 % w 2008 r. Oczekuje się, że po roku 2008 wskaźnik ten obniży się, a w roku 2010 powróci do wartości 67,5 %. Zmiany wskaźnika zadłużenia mogą być mniej korzystne niż przewidziano w programie, zważywszy na wspomniane wyżej zagrożenia dotyczące osiągnięcia celów budżetowych. W kontekście niniejszej oceny ryzyka wskaźnik zadłużenia może w sposób niewystarczający obniżyć się do wartości odniesienia w okresie objętym programem.

- (9) Długoterminowe skutki budżetowe związane ze starzeniem się społeczeństwa jest na Węgrzech znacznie wyższy od średniej w UE, co wynika głównie ze znaczącego wzrostu wydatków na emerytury w relacji do PKB w perspektywie długoterminowej. Podjęto już pierwsze istotne kroki, jednak do zmniejszenia zagrożeń dla stabilności finansów publicznych przyczyniłoby się pełne wprowadzenie dalszych przewidzianych w programie środków służących ograniczeniu znacznego wzrostu wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa. Ważne jest również, że słaba wyjściowa sytuacja budżetowa, która uległa znacznemu pogorszeniu w stosunku do roku 2005, stanowi zagrożenie dla stabilności finansów publicznych nawet bez uwzględnienia długoterminowego wpływu na budżet związanego ze starzeniem się społeczeństwa. Ponadto obecny poziom zadłużenia brutto przekracza określoną w Traktacie wartość odniesienia. Dalsza konsolidacja finansów publicznych zgodnie z planem przyczyniłaby się do zmniejszenia zagrożenia dla ich stabilności. Ogólnie wydaje się, że zagrożenia dla stabilności finansów publicznych Węgier kształtują się na wysokim poziomie.
- (10) Program konwergencji zawiera jakościową ocenę ogólnego wpływu poprawionego krajowego programu reform — przedstawionego przez Węgry w październiku 2006 r. — w ramach ogólnej strategii średniookresowej. Obejmuje on również pewne informacje o bezpośrednich kosztach lub oszczędnościach budżetowych wynikających z najważniejszych reform przewidzianych w krajowym programie reform, natomiast w przedstawionych prognozach budżetowych nie uwzględniono bezpośrednio wszystkich skutków, jakie dla finansów publicznych niosą działania nakreślone w krajowym programie reform dla finansów publicznych. Przewidziane w programie konwergencji środki w dziedzinie finansów publicznych wydają się zgodne z działaniami przewidzianymi w krajowym programie reform. W szczególności plany związane z reformą strukturalną i ostatnio przyjęte środki określone w programie konwergencji są w pełni zgodne z programem reform przedstawionym w ramach krajowego programu reform, zwłaszcza w dziedzinie reformy administracji publicznej, systemu opieki zdrowotnej, systemu emerytalnego, szkolnictwa i różnych systemów dopłat.
- (11) Strategia budżetowa określona w programie jest zasadniczo zgodna z ogólnymi wytycznymi polityki gospodarczej zawartymi w zintegrowanych wytycznych na lata 2005–2008.
- (12) Jeśli chodzi o wymagania w zakresie danych, określone w kodeksie postępowania dotyczącym programów stabilności i konwergencji, w programie przedstawiono wszystkie dane obowiązkowe i większość opcjonalnych <sup>(1)</sup>.

Rada uważa, że program ma na celu ograniczenie bardzo wysokiego deficytu występującego w poprzednich latach poprzez przeprowadzenie działań dostosowawczych skoncentrowanych na początkowych latach okresu i jest zasadniczo zgodny z korektą nadmiernego deficytu w wyznaczonym przez Radę terminie, czyli do roku 2009. Od lata 2006 r. podjęto różne działania służące zwiększeniu dochodów i ograniczeniu wydatków, a także przeprowadzono wstępne reformy w dziedzinach: administracji publicznej, opieki zdrowotnej, świadczeń emerytalnych i szkolnictwa. Jednocześnie istnieją zagrożenia związane z osiągnięciem docelowego deficytu i realizacją celów budżetowych, zwłaszcza począwszy od 2008 r.

Biorąc pod uwagę powyższą ocenę oraz w świetle zalecenia wydanego zgodnie z art. 104 ust. 7 w dniu 10 października 2006 r., Rada zachęca Węgry do kontynuowania wyrażonych wysiłków i wzywa je do:

- i) rygorystycznego wykonania budżetu na 2007 r. i podjęcia stosownych działań mających zapewnić korektę nadmiernego deficytu do 2009 r. oraz wprowadzenia w razie potrzeby dodatkowych środków, a także do zagwarantowania, najlepiej przed 2009 r., stałej spadkowej tendencji stosunku wskaźnika zadłużenia brutto względem PKB, m.in. dzięki wykorzystaniu wszelkich dodatkowych dochodów powstałych na skutek zmniejszenia deficytu;
- ii) usprawnienia kontroli budżetowej przez udoskonalenie zasad fiskalnych oraz wzmocnienie instytucjonalnych ram finansów publicznych, opierając się przy tym na pierwszych działaniach podjętych na podstawie budżetu na 2007 r.;
- iii) trwałego ograniczenia wydatków przez przyjęcie i sprawne wdrożenie zapowiedzianych środków poprawiających funkcjonowanie administracji publicznej i systemów opieki zdrowotnej oraz zaplanowanej reformy systemu szkolnictwa;
- iv) poprawy długoterminowej stabilności finansów publicznych przez dążenie do osiągnięcia celu średniookresowego oraz podjęcie dodatkowych, zapowiedzianych działań związanych z reformą systemu emerytalnego, w związku z poziomem zadłużenia i wzrostem wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa.

<sup>(1)</sup> W szczególności brakuje danych dotyczących wydatków publicznych w rozbiciu na funkcje, liczby przepracowanych godzin, środków finansowych i długu finansowego sektora publicznego, a także niektórych danych dotyczących długoterminowej stabilności finansów publicznych.

## Porównanie głównych prognoz makroekonomicznych i budżetowych

		2005	2006	2007	2008	2009	2010
Realny PKB (zmiana w %)	<b>PK grudzień 2006</b>	<b>4,2</b>	<b>4,0</b>	<b>2,2</b>	<b>2,6</b>	<b>4,2</b>	<b>4,3</b>
	KOM listopad 2006	4,2	4,0	2,4	2,7	nd.	nd.
	PK wrzesień 2006	4,1	4,1	2,2	2,6	4,1	nd.
	PK grudzień 2005	4,2	4,3	4,1	4,1	nd.	nd.
Inflacja HICP (%)	<b>PK grudzień 2006</b>	<b>3,6</b>	<b>3,9</b>	<b>6,2</b>	<b>3,3</b>	<b>3,0</b>	<b>2,8</b>
	KOM listopad 2006	3,5	3,9	6,8	3,9	nd.	nd.
	PK wrzesień 2006	3,6	3,5	6,2	3,3	3,0	nd.
	PK grudzień 2005	3,5	2,1	3,0	2,4	nd.	nd.
Luka produktowa (% potencjalnego PKB)	<b>PK grudzień 2006 <sup>(1)</sup></b>	<b>0,5</b>	<b>0,9</b>	<b>- 0,4</b>	<b>- 1,2</b>	<b>- 0,5</b>	<b>0,4</b>
	KOM listopad 2006 <sup>(5)</sup>	0,6	1,0	0,1	- 0,5	nd.	nd.
	PK wrzesień 2006 <sup>(1)</sup>	0,3	0,8	- 0,3	- 0,9	0,0	nd.
	PK grudzień 2005 <sup>(1)</sup>	- 1,0	- 0,5	- 0,1	0,4	nd.	nd.
Saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	<b>PK grudzień 2006</b>	<b>- 7,8</b>	<b>- 10,1</b>	<b>- 6,8</b>	<b>- 4,3</b>	<b>- 3,2</b>	<b>- 2,7</b>
	KOM listopad 2006	- 7,8	- 10,1	- 7,4	- 5,6	nd.	nd.
	PK wrzesień 2006	- 7,5	- 10,1	- 6,8	- 4,3	- 3,2	nd.
	PK grudzień 2005 <sup>(6)</sup>	- 7,4	- 6,1	- 4,7	- 3,4	nd.	nd.
Saldo pierwotne (% PKB)	<b>PK grudzień 2006</b>	<b>- 3,7</b>	<b>- 6,2</b>	<b>- 2,4</b>	<b>0,0</b>	<b>0,9</b>	<b>1,1</b>
	KOM listopad 2006	- 3,7	- 6,1	- 2,9	- 1,4	nd.	nd.
	PK wrzesień 2006	- 3,4	- 6,3	- 2,4	- 0,2	0,8	nd.
	PK grudzień 2005 <sup>(6)</sup>	- 3,8	- 2,9	- 1,7	- 0,7	nd.	nd.
Saldo dostosowane cyklicznie (% PKB)	<b>PK grudzień 2006 <sup>(1)</sup></b>	<b>- 8,0</b>	<b>- 10,5</b>	<b>- 6,6</b>	<b>- 3,8</b>	<b>- 3,0</b>	<b>- 2,9</b>
	KOM listopad 2006	- 8,1	- 10,5	- 7,4	- 5,4	nd.	nd.
	PK wrzesień 2006 <sup>(1)</sup>	- 7,6	- 10,5	- 6,7	- 3,9	- 3,2	nd.
	PK grudzień 2005	nd.	nd.	nd.	nd.	nd.	nd.

		2005	2006	2007	2008	2009	2010
Saldo strukturalne <sup>(2)</sup> (% PKB)	<b>PK grudzień 2006 <sup>(3)</sup></b>	<b>- 8,0</b>	<b>- 9,8</b>	<b>- 5,6</b>	<b>- 3,7</b>	<b>- 3,0</b>	<b>- 2,9</b>
	KOM listopad 2006 <sup>(4)</sup>	- 8,5	- 10,3	- 6,5	- 5,1	nd.	nd.
	PK wrzesień 2006	- 7,6	- 9,7	- 5,8	- 3,6	- 3,2	n.d.
	PK grudzień 2005	nd.	nd.	nd.	nd.	nd.	nd.
Dług publiczny brutto (% PKB)	<b>PK grudzień 2006</b>	<b>61,7</b>	<b>67,5</b>	<b>70,1</b>	<b>71,3</b>	<b>69,3</b>	<b>67,5</b>
	KOM listopad 2006	61,7	67,6	70,9	72,7	nd.	nd.
	PK wrzesień 2006	62,3	68,5	71,3	72,3	70,4	nd.
	PK grudzień 2005 <sup>(6)</sup>	61,5	63,0	63,2	62,3	nd.	nd.

## Uwagi:

(1) Obliczenia służb Komisji na podstawie danych zawartych w programie.

(2) Saldo dostosowane cyklicznie (jak w poprzednich wierszach) z wyłączeniem środków jednorazowych i innych środków tymczasowych.

(3) Środki jednorazowe i inne środki tymczasowe pochodzące z programu (0,7 % PKB w 2006 r.; 1,0 % PKB w 2007 r. oraz 0,1 % w 2008 r. — wszystkie zwiększające deficyt).

(4) Środki jednorazowe i inne środki tymczasowe zgodnie z prognozą służb Komisji z jesieni 2006 r. (0,4 % PKB w 2005 r. — zmniejszające deficyt; 0,3 % PKB w 2006 r.; 0,9 % PKB w 2007 r. oraz 0,3 % w 2008 r. — wszystkie zwiększające deficyt).

(5) Na podstawie szacowanego potencjalnego wzrostu w wysokości 3,7 %, 3,6 %, 3,4 % i 3,2 %, odpowiednio, w latach 2005–2008.

(6) W celu umożliwienia porównania dane budżetowe z programu konwergencji z grudnia 2005 r. zostały skorygowane z uwzględnieniem kosztów związanych z reformą systemu emerytalnego.

## Źródło:

Program konwergencji (PK); prognoza gospodarcza służb Komisji z jesieni 2006 r. (KOM); obliczenia służb Komisji