

OPINIA RADY
z dnia 8 marca 2005 r.
w sprawie zaktualizowanego programu konwergencji Węgier na lata 2004—2008

(2005/C 177/05)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską,

uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych⁽¹⁾, w szczególności jego art. 9 ust. 3,

uwzględniając zalecenie Komisji,

po zasięgnięciu opinii Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

WYDAJE NINIEJSZĄ OPINIĘ:

Dnia 8 marca 2005 r. Rada zbadała zaktualizowany program konwergencji Węgier obejmujący lata 2004—2008. Program spełnia odnoszące się do danych wymogi „kodeksu postępowania dotyczącego treści i formy programów stabilności i konwergencji”. Choć zawiera on wszystkie obowiązkowe dane⁽²⁾, brakuje jednego rodzaju danych nieobowiązkowych (długoterminowe wydatki na opiekę zdrowotną).

Stanowiący podstawę programu scenariusz makroekonomiczny przewiduje stopniowe przyspieszenie wzrostu realnego PKB z 3,9 % w 2004 r. do 4,6 % do końca okresu objętego programem. W świetle aktualnie dostępnych informacji scenariusz ten wydaje się odzwierciedlać dość korzystne założenia dotyczące wzrostu. Zawarte w aktualizacji przewidywania dotyczące inflacji wydają się zasadniczo realistyczne.

W dniu 5 lipca 2004 r. Rada zdecydowała, że na Węgrzech istnieje nadmierny deficyt i zaleciła jego skorygowanie do 2008 r. Aktualizacja przewiduje następującą ścieżkę kształtowania się deficytu: 4,4 % PKB w 2004 r., 3,6 % w 2005 r., 2,9 % w 2006 r., 2,2 w 2007 r. i 1,6 % PKB w 2008 r. Dane te są spójne z decyzją Eurostatu z dnia 23 września 2004 r., która pozwala na tymczasowe przeklasyfikowanie funduszy emerytalnych drugiego filara do sektora instytucji rządowych i samorządowych do czasu notyfikacji fiskalnej w marcu 2007 r. Władze węgierskie zdecydowały się na skorzystanie z tej możliwości i przedstawiły dane dotyczące deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych, z wyłączeniem obciążenia budżetu przez drugi filar, które powstało w wyniku reformy emerytalnej z 1998 r.⁽³⁾ Aktualizacja zachowuje poprzednio ustalony termin realizacji korekty nadmiernego deficytu. Po szacowanej konsolidacji 0,9 punktu procentowego PKB w 2004 r. aktualizacja przewiduje na pozostałe lata roczną korektę w wysokości około 0,6—0,7 punktu procentowego. Aktualizacja opiera swoją strategię konsolidacji na obniżeniu wskaźnika wydatków, w związku z reformami strukturalnymi, w połączeniu z bardziej umiarkowanym obniżeniem wskaźnika dochodów. Najbardziej wyraźne zmniejszenie wydatków przeprowadzone zostałyby w 2005 r., głównie w oparciu o zmniejszenie obciążenia odsetkami o 0,5 punktu procentowego oraz o zmniejszenie wydatków na inwestycje publiczne o 1,7 punktu procentowego. Redukcja wydatków na inwestycje publiczne zostałaby skompensowana przez częstsze korzystanie z projektów PPP. Dane dotyczące przewidywanych ram czasowych i ilościowego określenia środków zmniejszających wydatki na końcowe lata programu nie zostały przedstawione w wystarczająco szczegółowy sposób. Ścieżka korekty deficytu pierwotnego byłaby podobna do ścieżki obniżania deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Deficyt pierwotny zamieniłby się w 2008 r. w nieznaczną nadwyżkę (uwzględniając obciążenie budżetu kosztami reformy emerytalnej).

⁽¹⁾ Dz.U. L 209 z 2.8.1997, str. 1.

⁽²⁾ Saldo pierwotne nie zostało wyliczone według tradycyjnej definicji.

⁽³⁾ Włączając obciążenie kosztami reformy emerytalnej, ścieżka kształtowania się deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2004–2008 przyjęłaby wartości 5,3 %, 4,7 %, 4,1 %, 3,4 % i 2,8 % PKB.

Opisana w programie ścieżka korekty, a szczególnie docelowy poziom deficytu na 2005 r. oraz dalsza korekta o 2 punkty procentowe PKB, może być uznana za właściwą do skorygowania nadmiernego deficytu do 2008 r. pod warunkiem że będzie poparta dostatecznymi środkami. Jednakże cel ostateczny, czyli 2,8 % PKB (uwzględniający obciążenie kosztami reformy emerytalnej), pozostawia jedynie niewielki margines bezpieczeństwa, który może zostać dalej zmniejszony z powodu zmiany pozycji wyjściowej, jako że nadal istnieją niepewności związane z wynikiem budżetu 2004 r. ⁽¹⁾ Prognozy budżetowe zawarte w programie wydają się optymistyczne: (i) Jak sugeruje prognoza służb Komisji z jesieni 2004 r., istnieją zagrożenia mogące spowodować wzrost docelowych poziomów deficytu na lata 2005 i 2006. W przypadku 2005 r. uwzględnia to fakt, że Rząd ustanowił pakiet rezerwy „awaryjnej” w wysokości 0,5 % PKB na wypadek przekroczenia poziomu docelowego na 2005 r. Utworzenie takiej rezerwy przyjęto z zadowoleniem, jednak przydzielona kwota wydaje się niewystarczająca w świetle ryzyka, na które narażony jest budżet na 2005 r. Ponadto istnieją obawy, że uwolnienie tych rezerw mogłoby nastąpić zbyt wcześnie w ciągu roku, zmniejszając tym samym bodźce do rygorystycznego wykonania budżetu na 2005 r. Niezrealizowanie celów na lata 2005 i 2006 wywarłoby zwiększoną presję na dokonanie korekty w latach 2007 i 2008. (ii) Cięcia wydatków są zagrożone, jako że środki podejmowane w ramach reform ujęte w budżecie na 2005 r. nie są osadzone w ogólnej strategii reform. (iii) Istnieją również obawy dotyczące osiągnięcia docelowych poziomów wydatków i dochodów, gdyż rezultaty znacznie odbiegały od celów ustalonych w poprzednich latach. Ponadto wszelka ewentualna obniżka stawek VAT w ramach trwających reform podatkowych mogłaby zwiększyć zagrożenie dla dochodów, nawet gdyby zamierzano zrekompensować ją przez zwiększenie innych stawek; wybranie terminu dla tych działań wymagałoby więc starannego rozważenia i musiałoby być uzależnione od pełnego osiągnięcia docelowych poziomów deficytu. (iv) Może również istnieć ryzyko wynikające z tego, że zwroty VAT związane z działalnością gospodarczą w 2004 r. zostały opóźnione, ale władze zobowiązały się do przyspieszenia tych zwrotów, tak aby nie obciążły one budżetu na 2005 r. Z drugiej strony, ta wzmocniona kontrola nad zwrotami VAT, zapoczątkowana pod koniec 2004 r., może również przyczynić się do zmniejszenia spodziewanego niedoboru dochodów z VAT, co stanowi czynnik pozytywny.

W świetle powyższej oceny istnieje ryzyko, że wyniki budżetowe mogą być gorsze od przewidywanych w aktualizacji. Dlatego, choć zawarta w programie ścieżka korekty, a szczególnie docelowy poziom deficytu na 2005 r. oraz dalsza korekta o 2 punkty procentowe PKB, może być uznana za odpowiednią do skorygowania nadmiernego deficytu do 2008 r., to jednak przedstawiona w programie strategia fiskalna nie wydaje się wystarczająca do realizacji tej ścieżki i w związku z tym może nie zapewnić sprowadzenia deficytu do poziomu poniżej 3 % PKB do 2008 r. Aby nadać ścieżce korekty wiarygodny charakter, potrzebne byłyby dodatkowe środki. Sprawą nadrzędną jest zwłaszcza osiągnięcie nowego celu na 2005 r. W świetle powyższej oceny stosowne byłyby dodatkowe środki w wysokości co najmniej 0,5 punktu procentowego PKB.

Szacuje się, że wskaźnik zadłużenia wyniósł w 2004 r. 56,7 % PKB (przy uwzględnieniu obciążenia kosztami reformy emerytalnej osiągnąłby poziom 59,9 % PKB, czyli nieco poniżej ustalonej w Traktacie wartości referencyjnej wynoszącej 60 % PKB). Program przewiduje obniżenie wskaźnika zadłużenia o około 7 punktów procentowych w ciągu okresu objętego programem. Ryzyka związane ze wskaźnikiem zadłużenia odpowiadają ryzykom związanym z przewidywaniami deficytu.

Jeśli chodzi o długoterminową stabilność finansów publicznych Węgry wydają się narażone na pewne zagrożenia ze względu na przewidywane koszty budżetowe związane ze starzeniem się społeczeństwa. Zagrożenia te są po części związane z niepewnością co do długoterminowych tendencji budżetowych z powodu braku informacji o przewidywanych wydatkach na ochronę zdrowia. Strategia nakreślona w programie oparta jest głównie na konsolidacji budżetowej w następnych kilku latach oraz dodatkowych środkach podejmowanych w ramach reform, które mają być wprowadzone w życie w przyszłości. Reformowany system emerytalny, w tym wprowadzenie drugiego filara kapitałowego, systematycznie przyczynia się do zmniejszania wpływu starzenia się społeczeństwa na budżet oraz ograniczania ryzyka niestabilnych finansów publicznych. Jednakże konieczna jest realizacja innych reform, szczególnie w dziedzinie opieki zdrowotnej, a także stanowcze wprowadzenie w życie planowanej konsolidacji budżetowej w średnim okresie czasu.

⁽¹⁾ Istnieją niepewności w zakresie rozliczeń związane z wypłatami dotacji dla rolnictwa, co może spowodować zmniejszenie różnicy pomiędzy deficytem kasowym a deficytem opartym o rozliczenia międzyokresowe, zwiększając tym samym deficyt oparty o rozliczenia międzyokresowe w 2004 r. Jeżeli zwroty podatku VAT zostaną przyspieszone, jak poinformowały władze węgierskie, to mogą one zwiększyć deficyt w 2004 r. o prawie 0,7 punktu procentowego.

Przedstawiona w programie polityka gospodarcza jest częściowo zgodna z ogólnymi wytycznymi polityki gospodarczej w dziedzinie finansów publicznych dla poszczególnych państw. Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych miał zostać zmniejszony „w sposób wiarygodny i trwały w wieloletnich ramach czasowych zgodnie z decyzjami, jakie zostaną podjęte przez Radę w kontekście sprawowania nadzoru budżetowego”. Mimo że Węgry zrealizowały korektę fiskalną w 2004 r., nie zastosowały się do wydanych na podstawie art. 104 ust. 7 zaleceń Rady z dnia 5 lipca 2004 r. zgodnie z procedurą nadmiernego deficytu, przyjętą przez Radę w dniu 18 stycznia 2005 r. na podstawie art. 104 ust. 8 Traktatu.

Biorąc pod uwagę powyższą ocenę oraz w świetle zaleceń przedstawionych przez Radę zgodnie z art. 104 ust. 7 w dniu 8 marca 2005 r., Rada wyraża opinię, że Węgry powinny:

- i) podjąć działanie w średnioterminowych ramach czasowych w celu sprowadzenia deficytu, z uwzględnieniem obciążenia kosztami reformy emerytalnej, poniżej poziomu 3 % PKB do 2008 r. w sposób wiarygodny i trwały, w szczególności dzięki dodatkowym środkom mającym na celu osiągnięcie docelowego poziomu deficytu na 2005 r. oraz dalszą korektę o 2 punkty procentowe PKB, aby skorygować nadmierny deficyt do 2008 r., a także wykorzystując każdą sposobność do przyspieszenia dostosowania fiskalnego;
- ii) uzależnić termin i wprowadzenie w życie ewentualnych obniżek podatków od osiągnięcia docelowych poziomów deficytu przedstawionych w aktualizacji programu konwergencji przedłożonej w grudniu 2004 r.;
- iii) zgodnie ze swym zobowiązaniem realizować przewidziane reformy systemów administracji publicznej, opieki zdrowotnej i szkolnictwa, również w celu poprawy długoterminowego zrównoważenia finansów publicznych.

Porównanie kluczowych prognoz makroekonomicznych i budżetowych

		2004	2005	2006	2007	2008
Realny PKB (zmiana w %)	PK grudzień 2004	3,9	4,0	4,2	4,3	4,6
	KOM	3,9	3,7	3,8	n.d.	n.d.
	PK maj 2004	3,3-3,5	3,5-4,0	ok. 4	4-4,5	4,5-5,0
Inflacja HICP (%)	PK grudzień 2004	6,8	4,5	4,0	3,5	3,0
	KOM	6,9	4,6	4,2	n.d.	n.d.
	PK maj 2004	ok. 6,5	ok. 4,5	ok. 4	ok. 3,5	ok. 3
Saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych (general government) (% PKB)	PK grudzień 2004 ⁽¹⁾	- 4,4	- 3,6	- 2,9	- 2,2	- 1,6
	uwzgl. reformę emerytalną ⁽²⁾	- 5,3	- 4,7	- 4,1	- 3,4	- 2,8
	KOM ⁽³⁾	- 5,5	- 5,2	- 4,7	n.d.	n.d.
	PK maj 2004 ⁽⁴⁾	- 4,6	- 4,1	- 3,6	- 3,1	- 2,7

		2004	2005	2006	2007	2008
Saldo pierwotne (% PKB)	PK grudzień 2004 ⁽¹⁾	- 0,4	0,0	0,2	0,6	1,0
	<i>uwzgl. reformę emerytalną</i> ⁽²⁾	- 1,1	- 0,9	- 0,7	- 0,3	0,1
	KOM ⁽³⁾	- 1,1	- 1,2	- 1,1	n.d.	n.d.
	PK maj 2004 ⁽⁴⁾	- 0,5	- 0,2	0,1	0,3	0,4
Zadłużenie publiczne brutto (% PKB)	PK grudzień 2004 ⁽¹⁾	56,7	55,5	53,0	50,6	48,3
	<i>uwzgl. reformę emerytalną</i> ⁽²⁾	59,9	58,6	56,8	54,9	53,2
	KOM ⁽³⁾	59,7	59,5	58,9	n.d.	n.d.
	PK maj 2004 ⁽⁴⁾	59,4	57,9	56,8	55,6	53,7

Uwaga:

(1) Władze węgierskie zdecydowały się na skorzystanie z możliwości przyznanej im przez Eurostat w ramach okresu przejściowego, aby zakwalifikować drugi filar funduszy emerytalnych do sektora publicznego. W porównaniu z programem z maja 2004 r., dane dotyczące zadłużenia publicznego obniżyły się w związku z tym o 0,9–1,2 punktu procentowego w latach 2004–2008. Okres przejściowy kończy się wraz z notyfikacją z marca 2007 r.

(2) Dane te nie zostały skorygowane, tzn. zawierają obciążenie kosztami reformy emerytalnej. Zostały one przedstawione, aby umożliwić porównanie z poprzednim programem oraz z prognozą służb Komisji z jesieni 2004 r., przy założeniu, że przeklasyfikowanie drugiego filara funduszy emerytalnych nie wpłynie korzystnie na wielkości docelowe zaplanowane na lata 2007 i 2008.

(3) Te dane prognoz Komisji są nieskorygowane, tzn. uwzględniają obciążenie kosztami reformy emerytalnej.

(4) Dane te, zawarte w programie konwergencji Węgier z maja 2004 r., uwzględniają obciążenie kosztami reformy emerytalnej.

Źródła:

Program konwergencji (PK); Prognozy gospodarcze służb Komisji z jesieni 2004 r. (KOM); obliczenia służb Komisji.