

DECYZJE

DECYZJA RADY

z dnia 24 stycznia 2012 r.

ustalająca, czy Węgry podjęły skuteczne działania w odpowiedzi na zalecenie Rady z dnia 7 lipca 2009 r.

(2012/139/UE)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 126 ust. 8,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Zgodnie z art. 126 ust. 1 Traktatu państwa członkowskie mają unikać nadmiernego deficytu budżetowego.
- (2) Pakt stabilności i wzrostu opiera się na dążeniu do zapewnienia dobrego stanu finansów państwa jako środka służącego umocnieniu warunków stabilności cen oraz silnego, trwałego wzrostu, sprzyjającego tworzeniu nowych miejsc pracy. Pakt stabilności i wzrostu obejmuje rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu⁽¹⁾, przyjęte w celu zapewnienia szybkiej korekty nadmiernych deficytów sektora instytucji rządowych i samorządowych.
- (3) Decyzją 2004/918/WE⁽²⁾ podjętą w dniu 5 lipca 2004 r. Rada, na podstawie zalecenia Komisji, zdecydowała zgodnie z art. 104 ust. 6 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE) o istnieniu nadmiernego deficytu budżetowego na Węgrzech⁽³⁾.
- (4) W dniu 5 lipca 2004 r. Rada, na podstawie zalecenia Komisji, zaleciła zgodnie z art. 104 ust. 7 TWE, aby władze węgierskie podjęły działania w perspektywie średnioterminowej w celu obniżenia deficytu poniżej 3 % PKB do 2008 r. Decyzją 2005/348/WE⁽⁴⁾ podjętą w dniu 18 stycznia 2005 r. Rada, zgodnie z art. 104 ust. 8 TWE, ustaliła, że Węgry nie podjęły skutecznych działań w odpowiedzi na jej zalecenie.
- (5) W dniu 8 marca 2005 r. Rada, na podstawie zalecenia Komisji, wydała kolejne zalecenie zgodnie z art. 104 ust. 7 TWE, potwierdzając termin korekty nadmiernego deficytu do 2008 r. Po znacznym pogorszeniu perspektyw budżetowych dla Węgier, decyzją 2005/843/WE⁽⁵⁾ podjętą w dniu 8 listopada 2005 r. Rada, zgodnie z art. 104 ust. 8 TWE, ustaliła, że Węgry po raz drugi nie podjęły skutecznych działań w odpowiedzi na jej zalecenia.
- (6) W związku z tym w dniu 10 października 2006 r. Rada, na podstawie zalecenia Komisji, przyjęła trzecie zalecenie dla Węgier zgodnie z art. 104 ust. 7 TWE, przedłużając termin dokonania korekty nadmiernego deficytu do 2009 r. W dniu 7 lipca 2009 r. Rada, w zaleceniu przyjętym zgodnie z artykułem 104 ust. 7 TWE, stwierdziła, że można uznać, że władze węgierskie podjęły skuteczne działania w odpowiedzi na zalecenia z października 2006 r. W kontekście znacznego pogorszenia koniunktury w wyniku kryzysu gospodarczo-finansowego, w tym samym zaleceniu Rada wydała zmienioną wersję trzeciego zalecenia na mocy art. 104 ust. 7 TWE.
- (7) W zaleceniu Rady z dnia 7 lipca 2009 r. wezwano władze Węgier do zlikwidowania nadmiernego deficytu najpóźniej do końca 2011 r. Węgrom zalecono między innymi: (i) ograniczenie pogarszania sytuacji budżetowej w 2009 r. poprzez zapewnienie rygorystycznego wdrożenia przyjętych i zapowiedzianych działań naprawczych służących osiągnięciu docelowego poziomu deficytu w wysokości 3,9 % PKB; (ii) rygorystyczne wdrażanie, począwszy od 2010 r., niezbędnych działań na rzecz konsolidacji budżetowej w celu zapewnienia ciągłego zmniejszania deficytu strukturalnego i ponownego spadku deficytu nominalnego, wraz z położeniem większego nacisku na działania strukturalne celem zagwarantowania trwałej poprawy stanu finansów publicznych; (iii) sprecyzowanie i przyjęcie w odpowiednim terminie środków na rzecz konsolidacji budżetowej niezbędnych do osiągnięcia korekty nadmiernego deficytu do 2011 r.; (iv) zapewnienie konsolidacji fiskalnej w łącznej wysokości 0,5 % PKB w latach 2010–2011; (v) zapewnienie stałej tendencji spadkowej długu brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych.

(1) Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 6.

(2) Dz.U. L 389 z 30.12.2004, s. 27.

(3) Wszystkie dokumenty związane z procedurą nadmiernego deficytu dotyczącą Węgier dostępne są na następującej stronie internetowej: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/index_pl.htm.

(4) Dz.U. L 110 z 30.4.2005, s. 42.

(5) Dz.U. L 314 z 30.11.2005, s. 18.

- (8) W dniu 27 stycznia 2010 r. Komisja przyjęła komunikat do Rady⁽¹⁾, w którym stwierdziła, w oparciu o dostępne wówczas informacje, że Węgry podjęły skuteczne działania w odpowiedzi na zalecenie Rady z dnia 7 lipca 2009 r. Komisja doszła do takiego wniosku, uwzględniając w szczególności środki na rzecz konsolidacji budżetowej w wysokości 1,5 % PKB w celu osiągnięcia docelowego poziomu deficytu w wysokości 3,9 % PKB w 2009 r., reformy strukturalne systemu emerytalnego i systemu świadczeń społecznych wspierających osiągnięcie docelowego poziomu deficytu w wysokości 3,8 % PKB w 2010 r., jak również postępy dotyczące wdrażania nowych ram polityki budżetowej; jednocześnie Komisja zwróciła uwagę na poważne zagrożenia.
- (9) W dniu 15 grudnia 2011 r. Węgry przedstawiły Komisji i Radzie Sprawozdanie dotyczące działań podjętych w odpowiedzi na zalecenie Rady z dnia 7 lipca 2009 r. na mocy art. 126 ust. 7 Traktatu, grudzień 2011 r. („sprawozdanie okresowe dotyczące procedury nadmiernego deficytu z grudnia 2011 r.”). Na podstawie, między innymi, tego sprawozdania okresowego zaktualizowana ocena działań podjętych przez Węgry w celu skorygowania nadmiernego deficytu do końca 2011 r. w odpowiedzi na zalecenie Rady z dnia 7 lipca 2009 r. prowadzi do następujących wniosków:
- a) w 2010 r. rzeczywisty deficyt budżetowy przekroczył poziom docelowy o 0,4 % PKB, podczas gdy wzrost gospodarczy był wyższy niż przewidywano w prognozie służb Komisji z wiosny 2009 r., która służyła za podstawę zaleceń Rady z dnia 7 lipca 2009 r. Przewiduje się (zarówno w prognozach rządowych, jak i w prognozie służb Komisji z jesieni 2011 r. – „prognoza z jesieni 2011 r.”), że w 2011 r. saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych zacznie wykazywać nadwyżki, ale jedynie dzięki wpływowi jednorazowym w wysokości 9,75 % PKB związanym z przenoszeniem aktywów z prywatnych programów emerytalnych do filaru państwowego oraz w wysokości 0,9 % PKB uzyskiwanym z podatków sektorowych (nakładanych na sektory telekomunikacji, energii, handlu detalicznego i sektor finansowy). Bez środków jednorazowych deficyt osiągnąłby około 6 % PKB, zdecydowanie przekraczając wartość referencyjną wynoszącą 3 % określoną w art. 1 Protokołu (nr 12) w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu, dołączonego do Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu. W swoim zgłoszeniu przekazanym w ramach procedury nadmiernego deficytu z jesieni 2011 r. władze węgierskie przewidywały nadwyżkę w wysokości 3,9 % PKB. W prognozie z jesieni 2011 r. przewidziano nieco niższą nadwyżkę (3,6 % PKB), ze względu na to, że założono przejęcie części zadłużenia przedsiębiorstw transportu publicznego (0,2 % PKB). W oparciu o ostatnie informacje na temat wpływów jednorazowych, otrzymane po zakończeniu redagowania prognozy z jesieni 2011 r., można zakładać, że nadwyżka będzie nawet niższa. Jeżeli chodzi o deficyt strukturalny, to pogorszył się on o 1,5 % PKB w 2010 r. i o 1,25 % PKB w 2011 r., czyli łącznie o 2,75 % PKB, co jest niezgodne z zaleceniem Rady z dnia 7 lipca 2009 r., w którym zalecono zapewnienie łącznej konsolidacji fiskalnej wynoszącej co najmniej 0,5 % PKB w okresie tych dwóch lat, co było konieczne w celu skorygowania deficytu do 2011 r. w trwały sposób. Takie pogorszenie salda strukturalnego odzwierciedla fakt, że cięcia podatkowe w wysokości ponad 2 % PKB nie były w wystarczający sposób zrównoważone przez środki strukturalne;
- b) w odniesieniu do 2012 r. w projekcie budżetu wyznaczono docelowy deficyt w wysokości 2,5 % PKB zgodnie z aktualizacją programu konwergencji z 2011 r. W tym celu w projekcie budżetu zawarto szereg środków, których wartość według węgierskich władz wynosi blisko 4 % PKB, oraz przewidziano nadzwyczajną rezerwę w wysokości 0,7 % PKB. Natomiast w prognozie z jesieni 2011 r. założono, że w 2012 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniesie 2,8 % PKB, a deficyt strukturalny poprawi się o 2,4 % PKB. W porównaniu z projektem budżetu ten wyższy przewidywany deficyt odzwierciedla między innymi niższy o 1 punkt procentowy zakładany wzrost gospodarczy w 2012 r., jak również bardziej ostrożne szacunki dotyczące dochodów i wydatków. Jednocześnie projekt budżetu zakłada zgodnie z odnośnym ustawodawstwem, że nadzwyczajna rezerwa nie zostanie wydana. Niemniej jednak wartość referencyjna wynosząca 3 % PKB deficytu nie zostanie przekroczona wyłącznie dzięki wynoszącym blisko 0,9 % PKB wpływom jednorazowym pochodzącym ze wspomnianych wyżej nadzwyczajnych podatków sektorowych;
- c) zgodnie z prognozą z jesieni 2011 r. oraz przy założeniu niezmiennego kursu polityki przewiduje się, że deficyt budżetowy będzie ponownie wzrastał i osiągnie poziom 3,7 % PKB w 2013 r. Przyczyną tego będzie zwłaszcza fakt, że nie przewiduje się, by stopniowe wycofywanie podatków nadzwyczajnych o wartości około 0,9 % PKB zostało zrównoważone przez dodatkowe oszczędności wynikające z programu reform strukturalnych w tym roku;
- d) w oparciu o rozwój sytuacji budżetowej od publikacji prognozy z jesieni 2011 r. przewidywania zakładające deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych wynoszący w 2012 r. 2,8 % PKB nadal wydają się realistyczne (nie uwzględniając niedawnego pogorszenia otoczenia makroekonomicznego). Jest to związane z faktem, że obniżający deficyt wpływ nowego pakietu konsolidacyjnego o wartości 0,4 % PKB przyjętego przez rząd w dniu 15 grudnia 2011 r. jest zasadniczo zrównoważony przez zwiększający deficyt poprawki przyjęte do projektu budżetu, jak również przez koszty budżetowe netto porozumienia z sektorem bankowym zawartego dnia 15 grudnia 2011 r., które nie są jeszcze odpowiednio zrównoważone przez dodatkowe środki konsolidacyjne;
- e) biorąc pod uwagę dalsze doprecyzowanie programu reform strukturalnych (odnośne decyzje rządu i parlamentu zostały szczegółowo omówione w sprawozdaniu okresowym Węgier dotyczącym

(1) COM/2010/0010 final.

procedury nadmiernego deficytu z grudnia 2011 r.), korzystną sytuację wyjściową z 2012 r. oraz koszty netto wynikające z porozumienia z sektorem bankowym, prognoza deficytu w 2013 r. zawarta w prognozie z jesieni 2011 r. mogłaby zostać obniżona z 3,7 % PKB do 3,25 % PKB, wciąż jednak pozostaje wyraźnie powyżej wartości referencyjnej, tj. 3 % PKB. Różnica między obecną zaktualizowaną oceną i oficjalną wartością docelową deficytu (2,2 % PKB) określoną w Programie konwergencji Węgier z kwietnia 2011 r. wynika przede wszystkim z faktu, iż w wyniku niepodejmowania konkretnych działań nie można było uwzględnić blisko połowy programu reform strukturalnych. Pozostała różnica w porównaniu z oficjalną wartością docelową wiąże się z wyższą prognozą wydatków, zwłaszcza w odniesieniu do państwowych przedsiębiorstw transportowych i utrzymania dróg, a także wynika z pewnych różnic w założeniach dotyczących wzrostu gospodarczego. Planowane są dalsze reformy strukturalne, które mogłyby zmniejszyć prognozowany deficyt, ale nie zostały one jeszcze wystarczająco sprecyzowane;

- f) te zaktualizowane średnioterminowe prognozy obarczone są pewnym ryzykiem. Wprawdzie korzystny wpływ na realizację celów budżetowych może mieć głównie sytuacja po stronie dochodów, o ile utrzyma się obecny trend i w latach 2012–2013 będą one nadal wyższe od zakładanych. Jednakże przewiduje się, że przeważać będą zagrożenia dla realizacji celów. W szczególności oprocentowanie obligacji państwowych wzrosło dla wszystkich terminów wymagalności, kurs wymiany obniżył się, a także wydaje się, że średnioterminowe perspektywy gospodarcze pogorszyły się od opublikowania w dniu 10 listopada 2011 r. prognozy z jesieni 2011 r. Ogólnie rzecz biorąc, jeżeli uwzględniono by te czynniki, prognozy dotyczące deficytu zarówno na 2012 r., jak i na 2013 r. jeszcze bardziej by wzrosły o dalsze 0,5 % PKB, prowadząc do deficytu na poziomie, odpowiednio, nieznacznie powyżej 3 % PKB i 3,75 % PKB;
- g) zgodnie z prognozą z jesieni 2011 r., mając na uwadze prognozy w zakresie deficytu oraz założenia dotyczące kursu wymiany, przewiduje się, że dług publiczny brutto będzie nadal wzrastać do około 77 % PKB w 2013 r., po tymczasowym spadku w 2011 r. w związku przeniesieniem aktywów z prywatnych programów emerytalnych. Jeżeli średniokresowe przewidywania budżetowe zostałyby uaktualnione jedynie na podstawie nowych środków przyjętych po zakończeniu redagowania prognozy, wskaźnik zadłużenia przewidywany na 2012 r. pozostałby w dużej mierze niezmienny i w 2013 r. uległby jedynie nieznacznej poprawie. Jednakże dalsze ewentualne zmiany prognoz budżetowych, biorąc pod uwagę przede wszystkim wzrost oprocentowania obligacji państwowych, kurs wymiany HUF/EUR wy-

szący na koniec 2011 r. 311 (czyli o około 12 % niższy od założeń technicznych w prognozie z jesieni 2011 r.), a także gorsze otoczenie makroekonomiczne, doprowadziłyby do wzrostu wskaźnika zadłużenia do około 80 % w 2011 r., a następnie jego stabilizacji na poziomie około 78,5 % zarówno w 2012 r., jak i w 2013 r., podczas gdy Rada zaleciła, aby zapewnić stałą tendencję spadkową wskaźnika zadłużenia brutto.

- (10) Podsumowując, nawet jeżeli do 2011 r. Węgry formalnie nie przekroczyły wartości referencyjnej wynoszącej 3 % PKB, nie jest to wynikiem trwałej korekty strukturalnej. Nadwyżka budżetowa w 2011 r. zależy od wysokich wpływów jednorazowych przekraczających 10 % PKB i towarzyszy jej pogorszenie salda strukturalnego wynoszące ogółem w latach 2010–2011 2,75 % PKB, podczas gdy zalecany poziom łącznej korekty budżetowej wynosił 0,5 % PKB. Ponadto rząd wdraża znaczne środki strukturalne w 2012 r., zmniejszając deficyt strukturalny do 2,6 % PKB; jednak wartość referencyjna wynosząca 3 % PKB nie zostanie przekroczona ponownie jedynie dzięki środkom jednorazowym w wysokości około 1 % PKB. Przewiduje się wreszcie, że w 2013 r. wysokość deficytu (na poziomie 3,25 % PKB) ponownie przekroczy próg deficytu wynoszący 3 % PKB nawet po uwzględnieniu dodatkowych środków, które zostały zapowiedziane już po przedstawieniu jesiennej prognozy z 2011 r. Wyższy deficyt w 2013 r. związany jest głównie z faktem, że tymczasowe wpływy o charakterze jednorazowym są stopniowo wycofywane zgodnie z planem, natomiast nie wszystkie zaplanowane reformy strukturalne zostały w dostatecznym stopniu sprecyzowane. Generalnie potwierdza to wniosek, że działania podjęte przez władze węgierskie w odpowiedzi na zalecenie Rady z dnia 7 lipca 2009 r., przyjęte zgodnie z art. 104 ust. 7 TWE, nie były wystarczające,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

Artykuł 1

Węgry nie podjęły skutecznych działań w odpowiedzi na zalecenie Rady z dnia 7 lipca 2009 r. zgodnie z art. 104 ust. 7 TWE w terminie określonym w tym zaleceniu.

Artykuł 2

Niniejsza decyzja skierowana jest do Węgier.

Sporządzono w Brukseli dnia 24 stycznia 2012 r.

W imieniu Rady
M. VESTAGER
Przewodniczący