

Bernadetta Baran

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

PROGRAM KONWERGENCJI JAKO ELEMENT PROCEDURY WIELOSTRONNEGO NADZORU SALDA BUDŻETOWEGO W POLSCE, CZECHACH I NA WĘGRZECH

1. Wstęp

Tuż po przystąpieniu Polski, Czech i Węgier do UE wszczęta została przeciw tym krajom procedura nadmiernego deficytu, w związku z czym zobowiązane one zostały do ograniczenia nierównowagi budżetowej do poziomu nieprzekraczającego 3% PKB do końca 2007 roku. Po czterech latach jako pierwsza anulowana została decyzja o występowaniu nadmiernego deficytu w Polsce (w 2008 r.). W związku ze znacznym obniżeniem nierównowagi w Czechach z pewnością zostanie ona także podjęta w stosunku do tego kraju w 2009 roku. Najmniej korzystna sytuacja występuje natomiast na Węgrzech, gdzie do końca roku 2010 nie będzie możliwe obniżenie deficytu budżetowego poniżej ustalonej wartości referencyjnej. Węgry objęte więc będą w dalszym ciągu procedurą nadmiernego deficytu, podczas gdy Polska i Czechy – jedynie procedurą wielostronnego nadzoru. Polega ona na prowadzeniu przez Radę UE przeglądu polityki fiskalnej państw członkowskich w celu zapewnienia przestrzegania zasad Paktu stabilności i wzrostu oraz ogólnych wytycznych polityki gospodarczej. Istotne w całej procedurze są programy stabilności i konwergencji¹, do których corocznego przedstawiania zobowiązane zostały państwa członkowskie. Ich funkcja polega na zapobieganiu, na wczesnym etapie, po-

¹ Przyjęto założenie, że państwa członkowskie UE, które przyjęły wspólną walutę, osiągnęły już wysoki stopień trwałej konwergencji w zakresie finansów publicznych i ich celem powinno być dążenie do utrzymania i stabilności uzyskanych wyników budżetowych. Natomiast kraje pozostające jeszcze poza unią walutową zobowiązane zostały do prowadzenia polityki zmierzającej do osiągnięcia trwałej konwergencji, stąd przygotowywane przez nie programy noszą miano programów konwergencji, podczas gdy opracowywane przez te pierwsze państwa – nazywane są programami stabilizacji. Jediną różnicą w treści pomiędzy programami stabilizacji a konwergencji jest wymóg, aby te drugie zawierały dodatkowo określone cele polityki pieniężnej oraz relacje między nimi a stabilnością cen i kursów walutowych.

wstawianiu nadmiernego deficytu oraz na usprawnieniu nadzoru polityki gospodarczej każdego z państw członkowskich.

Celem artykułu jest analiza najważniejszych założeń programów konwergencji Polski, Czech i Węgier. Zaprezentowane zostaną m.in.: aktualna sytuacja finansów publicznych, szacunki dotyczące kształtowania się wielkości deficytu budżetowego i długu publicznego w przyszłości (na podstawie wskaźników rozwoju sytuacji gospodarczej), jak również różnice wynikające z ostatnich założeń. Wskazane zostaną także środki polityki budżetowej i gospodarczej podejmowanych lub proponowanych dla osiągnięcia celów programu (m.in. analiza kosztów i korzyści znaczących reform strukturalnych) oraz perspektywa realizacji średniookresowego celu budżetowego (Medium-term Budgetary Objective – MTO)².

2. Procedura wielostronnego nadzoru w Polsce

Program reform finansów publicznych w Polsce jest częścią szerszej strategii, nakierowanej na stworzenie warunków do utrzymania wysokiego i trwałego wzrostu gospodarczego. Zgodnie z ostatnią aktualizacją programu konwergencji obejmuje on m.in.:

1) obniżenie obciążeń fiskalnych poprzez przywrócenie od 2007 r. w podatku PIT waloryzacji progów podatkowych, kwoty wolnej oraz kosztów uzyskania przychodów, wprowadzenie od 2009 r. dwóch stawek podatkowych PIT 18% i 32%, przeprowadzenie w dwóch etapach obniżki składki na ubezpieczenie rentowe o 7% (z 13% do 6%), przy czym pierwsza obniżka – od 1 lipca 2007 r. o 3%, a druga od 1 stycznia 2008 r. o 4%;

2) pobudzenie aktywności zawodowej, co wpłynąć ma na poziom zarówno wydatków, jak i dochodów budżetowych³ (główne działania mają być nakierowane na utworzenie centrów aktywizacji zawodowej na poziomie powiatów, wprowadzenie degresywnego zasiłku dla bezrobotnych oraz aktywizację osób powyżej 50 roku);

² MTO to poziom strukturalnego salda budżetowego (tj. salda skorygowanego cyklicznie), wyznaczonego indywidualnie dla wszystkich krajów UE, do osiągnięcia którego państwa powinny zmieścić w wyznaczonym terminie. Kryterium różnicującym średniookresowe cele budżetowe dla poszczególnych krajów są bieżący poziom długu publicznego oraz potencjalny wzrost gospodarczy. Ustalony przedział obejmuje zakres od deficytu budżetowego w wysokości 1% PKB – dla krajów o niskim długu i wysokim wzroście gospodarczym, poprzez równowagę, do nadwyżki – w przypadku krajów o wysokim wskaźniku zadłużenia i niskim wzroście gospodarczym.

³ Zakłada się wydłużenie urlopów macierzyńskich oraz podniesienie podstawy wymiaru składek emerytalnych i rentowych za osoby przebywające na urlopach wychowawczych. Koszty proponowanych rozwiązań dla sektora instytucji rządowych i samorządowych wynoszą od 0,2 mld zł w 2009 r. do 0,46 mld zł w roku 2011. Ponadto proponowane są zmiany w systemie wypłaty zasiłków dla bezrobotnych, mianowicie zwiększenie kręgu osób uprawnionych do jego otrzymywania (skrócenie wymaganego okresu zatrudnienia) oraz podniesienie stawki zasiłku z równoczesnym wprowadzeniem mechanizmu degresywnego. Dokładne koszty dla sektora instytucji rządowych i samorządowych będą znane w momencie opracowania konkretnych rozwiązań legislacyjnych.

3) zwiększenie uzasadnionych wydatków socjalnych (co ma się przyczynić nie tylko do pobudzenia aktywności zawodowej, ale również do wsparcia reform w systemie opieki zdrowotnej oraz ograniczenia sfery ubóstwa) i wydatków rozwojowych (wzrost nakładów na naukę i edukację, badania i rozwój oraz na budowę i modernizację infrastruktury drogowej);

4) przyspieszenie prywatyzacji oraz poprawę zarządzania aktywami skarbu państwa (uzyskane przychody będą ważnym czynnikiem ograniczającym wzrost długu publicznego; w okresie 2008-2010 planowane wpływy z tego tytułu mają osiągnąć poziom 5-7 mld zł w skali roku); zgodnie z projektem dokumentu główne obszary działań prywatyzacyjnych będą obejmowały sektory istotne dla sprawnego funkcjonowania gospodarki, jak: instytucje finansowe, energetykę oraz chemię i przemysł naftowy, oraz inne, takie jak: przemysł elektroniczny, elektrotechniczny, spirytusowy i spożywczy;

5) liberalizację gospodarki (likwidację przeszkód w rozwoju przedsiębiorczości);

6) przygotowanie polskiej gospodarki do wprowadzenia euro.

Istnieją także propozycje wprowadzenia zmian w zarządzaniu zakładami opieki zdrowotnej oraz w finansowaniu świadczeń zdrowotnych, w szczególności przez wprowadzenie dodatkowych, dobrowolnych ubezpieczeń oraz współfinansowania niektórych świadczeń. Planuje się wprowadzenie zmian w metodach obliczania rent z tytułu niezdolności do pracy oraz reformę KRUS. Dąży się ponadto do racjonalizacji wydatków publicznych poprzez:

- konsolidację i zmianę formy funkcjonowania niektórych jednostek,
- wydłużenie ram planowania budżetowego (3-letnie) i wdrożenie zadaniowego budżetu⁴,
- zmiany w limitach zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego oraz zaostrzenie procedur ostrożnościowych i sanacyjnych w przypadku przekroczenia ustalonych limitów zadłużenia,
- obniżenie kosztów funkcjonowania administracji publicznej,
- zwiększenie sprawności i efektywności wykorzystania środków z funduszy UE [Program konwergencji RP... 2008].

Większość z tych propozycji pozostaje jednak na razie w sferze pomysłów i niezbędne są konkretne przepisy prawne wprowadzające je w życie. Co prawda rozpoczęto już prace nad krajowym programem reform 2008-2011 (KPR), ale z uwagi na ich wczesny etap szczegółowe skutki wszystkich jego nowych priorytetów dla ścieżki fiskalnej są w chwili obecnej trudne do oszacowania. Dostępne są natomiast szacunki kosztów obecnie wdrażanych reform (emerytalnej i redukcji klina podatkowego) oraz działań związanych ze wzrostem wydatków inwestycyjnych. Kształtują się one następująco:

⁴ Obecnie opracowano harmonogram prac nad budżetem zadaniowym na lata 2008-2015, zakładającym, iż budżet w układzie zadaniowym po raz pierwszy zostanie zaprezentowany równolegle z budżetem tradycyjnym w 2013 roku.

Tabela 1. Szacowane koszty najważniejszych reform realizowanych w Polsce w latach 2007-2010

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010
Koszty netto reformy emerytalnej	2,7	2,8	3,0	3,2
Koszty netto obniżki klina podatkowego	-0,3	-1,3	-2,0	-2,1
Koszty tworzenia i modernizacji sieci transportowej	0,0	0,9	1,5	1,3

Źródło: [Program konwergencji RP... 2008].

Realizowane działania stanowią więc spore obciążenie dla finansów publicznych i ograniczają skalę możliwej redukcji deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Po stronie dochodowej w okresie 2007-2010 przewidziany został spadek wpływów z podatków dochodowych oraz składek na ubezpieczenie społeczne (1,3% PKB), natomiast po stronie wydatkowej założono m.in. redukcję wydatków na spożycie ogólnospołeczne (oszczędności w administracji publicznej) oraz wydatków socjalnych. W efekcie saldo budżetowe miało wykazywać poprawę o 0,5% PKB rocznie i ukształtować się na poziomie -1,5% w 2010 roku. Pozwalałoby to nie tylko na spełnienie budżetowego kryterium deficytu budżetowego (poniżej 3% PKB), ale również na osiągnięcie średniookresowego celu budżetowego (MTO), wyznaczonego dla Polski na poziomie -1% PKB. Z najnowszych uaktualnień i prognoz budżetowych wynika jednak, że założone jeszcze w 2007 r. prognozy okazały się przeszacowane, a ogólnosiwiatowe spowolnienie gospodarcze znacznie odbija się na wynikach budżetowych. Oczekuje się m.in. niższych wpływów budżetowych już w 2008 r. i wzrostu wydatków budżetowych w stosunku do wielkości planowanej w ostatniej aktualizacji programu konwergencji (o 2% PKB w 2010 r.).

Tabela 2. Wskaźniki gospodarcze i budżetowe w ostatnim programie konwergencji (kolumny oznaczone 1) i aktualne szacunki Komisji Europejskiej (kolumny oznaczone 2) w Polsce w latach 2007-2010 (% PKB)

Wyszczególnienie	2007		2008		2009		2010	
	1	2	1	2	1	2	1	2
Realny wzrost gospodarczy	6,5	6,6	5,5	5,4	5,0	3,8	5,0	4,2
Potencjalny wzrost gospodarczy	5,5	5,3	5,5	5,6	5,4	5,4	5,2	5,1
Luka produktowa	0,6	1,7	0,5	1,5	0,1	-0,1	-0,1	-1,0
Saldo budżetowe	-2,0	-2,0	-2,5	-2,3	-2,0	-2,5	-1,5	-2,4
Dochody budżetowe	40,0	40,0	40,0	39,2	39,2	39,8	38,7	39,7
Wydatki budżetowe	42,0	42,0	42,5	41,5	41,2	42,2	40,1	42,1
Czynnik cykliczny salda budżetowego	0,2	0,7	0,2	0,6	0,0	0,0	0,0	-0,4
Saldo strukturalne	-2,2	-2,6	-2,7	-2,9	-2,1	-2,5	-1,4	-2,0
Odsetki	2,2	2,4	2,3	2,5	2,3	2,7	2,3	2,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Program konwergencji RP... 2008; General Government... 2008].

W efekcie wzrosnie też deficyt budżetowy, jakkolwiek wciąż będzie on niższy niż wartość referencyjna – 3% PKB. Od 2009 r. widoczny będzie ponadto negatywny wpływ czynników cyklicznych (ujemna luka produktowa). Prognozowany jest także wzrost strukturalnego deficytu budżetowego, w związku z czym nie zostanie osiągnięty średniookresowy cel budżetowy.

Warto wspomnieć, że wyniki budżetowe w 2007 r. były znacznie lepsze niż założone w aktualizacji programu konwergencji z 2006 roku. Planowany deficyt budżetowy miał wynieść 3,4% PKB, tymczasem ukształtował się na poziomie 2% PKB. Także redukcja deficytu strukturalnego trzykrotnie przekroczyła wymaganą skalę, którą określono na poziomie 0,5% PKB rocznie. Tak znaczna poprawa salda budżetowego była możliwa dzięki dobrej sytuacji gospodarczej kraju, skutkującej dużymi wpływami podatkowymi i ze składek na ubezpieczenia społeczne oraz mniejszym, niż planowano, poziomem wydatków. Prognozuje się, że także w 2008 r. wyniki budżetowe będą bardziej korzystne, niż to wynika z obecnych prognoz. Tymczasem od 2009 r. wstępna korekta przyjętych założeń już powoduje wzrost nierównowagi budżetowej, a w związku z niepewnością w zakresie kształtowania się wskaźników wzrostu gospodarczego zmiany te mogą być jeszcze większe.

3. Procedura wielostronnego nadzoru w Czechach

W Czechach priorytetem polityki budżetowej w okresie objętym programem konwergencji pozostaje poprawa strukturalnego salda finansów publicznych zgodnie z zaleceniami Komisji, tj. kontynuacja konsolidacji w kierunku osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego (poziom -1% PKB w 2012 r.). Zakłada się więc ograniczenie dynamiki wzrostu wydatków budżetowych, rozpoczęcie procesu restrukturyzacji oraz zwiększenie ich efektywności, obniżenie obciążeń podatkowych i uproszczenie systemu podatkowego, a w dalszej perspektywie – także reformę systemów emerytalnego i opieki zdrowotnej. W celu realizacji tych zadań w 2007 r. przyjęty został program, którego głównymi elementami są następujące reformy:

- ograniczenie wydatków socjalnych: zmniejszenie zasiłków chorobowych, zasiłków dla bezrobotnych, zasiłków z tytułu urodzenia dziecka i rodzinnych, w ujęciu zarówno kwotowym, jak i podstawy naliczania; zniesiona została również indeksacja świadczeń oraz zaostrzono warunki przyznawania środków socjalnych (z tego tytułu przewiduje się spadek wydatków z poziomu 17,9% w 2006 r. do 16,3% PKB w 2010 r.);
- wprowadzenie opłat za korzystanie z niektórych usług publicznej służby zdrowia (za wizytę u lekarza, wypisanie recepty, pomoc w stanach nagłych, pobyt w szpitalu)⁵;

⁵ Opłaty nie mają zastosowania w przypadku osób o najniższych dochodach czy cierpiących na przewlekłe choroby. Kolejny etap reform w służbie zdrowia polegać ma na przekształceniu placówek służby zdrowia w spółki akcyjne. Proponowana jest też zmiana zakresu ubezpieczenia zdrowotnego i możliwość wprowadzenia zróżnicowanych jego wariantów.

- ograniczenie wzrostu płac w sektorze administracji publicznej (głównie poprzez spadek liczby zatrudnionych i obniżenie tempa wzrostu płac, co przyczyni się do spadku udziału wynagrodzeń pracowników w PKB z 7,8% w 2006 r. do 6,7% PKB w 2010 r.);
- wprowadzenie podatku liniowego; do końca 2007 r. obowiązywał progresywny system podatkowy w zakresie podatku PIT (stawki wynosiły od 12 do 32%), natomiast od 2008 r. wprowadzony został podatek liniowy ze stawką 15%, a w 2009 r. planuje się jej obniżenie do poziomu 12,5%; oprócz zmian stawek zmienił się również sposób naliczania podatków, które są pobierane od tzw. pensji superbrutto, czyli od pensji powiększonej o składki na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne; w rezultacie, efektywna stawka podatku w 2008 r. wyniesie 23,1%, a w 2009 r. – 19,4%⁶; warto nadmienić, że ze względu na wciąż istniejący system ulg i odliczeń od podatku czeska konstrukcja podatku liniowego nie jest w tym zakresie typowa;
- obniżenie stawek podatku od osób prawnych: zakłada się stopniowy spadek z obowiązujących w 2007 r. 24 do 21% w 2008 r., a następnie dalszą redukcję o 1%, aby ostatecznie osiągnąć poziom 19% w roku 2010;
- wzrost obciążeń pośrednich: podwyższenie najniższej preferencyjnej stawki podatku VAT, z 5 do 9% (znajduje ona zastosowanie głównie w odniesieniu do żywności, lekarstw, prac budowlanych), podwyższenie stawek podatku akcyzowego na wyroby tytoniowe z 27 do 28% oraz wprowadzenie podatku ekologicznego (nałożenie podatku akcyzowego na energię elektryczną, gaz ziemny i paliwa stałe)⁷.

W efekcie tych działań w aktualizacji programu konwergencji z 2007 r. zakładano niewielki wzrost wpływów budżetowych (o 0,2% PKB), natomiast od 2009 r. – stopniowy spadek. Z kolei w zakresie wydatków budżetowych prognozowano ich ograniczenie we wszystkich kategoriach z wyjątkiem wydatków kapitałowych (ich wzrost wynika m.in. z realizowanej strategii mającej na celu podniesienie konkurencyjności czeskiej gospodarki) oraz pozostałych wydatków. Do ograniczenia wydatków budżetowych w największym stopniu przyczynić się miał spadek wydatków socjalnych oraz płac pracowników administracji publicznej, jednak oszczędności z tego tytułu posłużyć miały do sfinansowania większych wydatków kapitałowych oraz umożliwić stopniowe zmniejszenie obciążeń podatkowych (PIT i CIT) [Convergence Programme of the Czech Republic... 2007].

⁶ Z przeprowadzonych obliczeń wynika, że dwie trzecie rodzin nie skorzysta z obniżenia podatków, a nawet zapłaci więcej. Ostatecznie jednak prognozuje się, że zmiany związane z PIT ograniczą dochody sektora finansów publicznych o ok. 21 mld koron w 2008 r., ok. 30 mld koron w 2009 r. i ok. 34 mld koron w 2010 roku.

⁷ Z wyjątkiem m.in. energii wykorzystywanej w masowym transporcie kolejowym i ekologicznej produkcji gazu ziemnego wykorzystywanego przez gospodarstwa domowe dla celów grzewczych, paliw stałych wykorzystywanych przez producentów energii elektrycznej.

Tabela 3. Wpływ reformy na poziom dochodów, wydatków oraz salda budżetowego w Czechach w latach 2008-2010 (% PKB)

	2008	2009	2010
Saldo budżetowe przy założeniu braku reformujących działań	-3,2	-2,7	-2,4
Prognozowany rezultat działań w zakresie:			
Dochodów budżetowych, w tym:	0,2	-0,4	-0,8
Podatki	0,2	-0,4	-0,7
Składki społeczne	0,0	0,0	-0,1
Wydatków budżetowych, w tym:	-0,2	-0,5	-0,9
Transfery socjalne	-0,8	-0,8	-0,9
Wynagrodzenia pracowników	-0,1	-0,2	-0,3
Inne cięcia i oszczędności	0,0	-0,1	-0,4
Wydatki kapitałowe	0,3	0,2	0,3
Pozostałe wydatki	0,4	0,3	0,4
Zmiana salda budżetowego:	0,3	0,1	0,1

Źródło: [Convergence Programme of the Czech Republic... 2007], www.mfcr.cz.

W rzeczywistości w 2007 r. deficyt budżetowy był niższy niż zakładano w aktualizacji programu z 2007 roku. Było to spowodowane m.in. wyższymi niż zakładano wskaźnikami wzrostu gospodarczego, który przyczynił się do wzrostu dochodów budżetowych, oraz niższymi wydatkami budżetowymi – w związku z umożliwieniem jednostkom budżetowym przenoszenia środków niewykorzystanych w ciągu roku budżetowego do funduszy rezerwowych. Warto wspomnieć, że również w ocenie Komisji przyjęte prognozy miały charakter umiarkowany, szczególnie w zakresie wpływów podatkowych. Obecne ich szacunki są więc wyższe niż poprzednio założone. W efekcie możliwe będzie osiągnięcie niższego deficytu budżetowego (przyczynią się do tego także wyższe wpływy z prywatyzacji, m.in. lotniska w Pradze).

Tabela 4. Wskaźnik gospodarcze i budżetowe w ostatnim programie konwergencji (kolumny oznaczone 1) i aktualne szacunki Komisji Europejskiej (kolumny oznaczone 2) w Czechach w latach 2007-2010 (% PKB)

Wyszczególnienie	2007		2008		2009		2010	
	1	2	1	2	1	2	1	2
Realny wzrost gospodarczy	5,9	6,6	5,0	4,4	5,1	3,7	5,3	4,4
Potencjalny wzrost gospodarczy	5,2	5,1	5,5	5,2	5,6	5,0	5,7	4,8
Luka produktowa	1,3	2,0	0,9	1,2	0,4	-0,1	0,0	-0,5
Saldo budżetowe	-3,4	-1,0	-2,9	-1,2	-2,6	-1,6	-2,3	-1,5
Dochody budżetowe	39,8	41,7	39,5	41,0	38,1	40,6	37,1	39,6
Wydatki budżetowe	43,3	42,6	42,4	42,2	40,7	42,2	39,4	41,1
Czynnik cykliczny salda budżetowego	0,3	0,6	0,2	0,3	0,1	0,0	0,0	-0,1
Saldo strukturalne deficytobudżetowego	-3,8	1,6	-3,1	-1,6	-2,7	-1,6	-2,3	-1,4
Odstęki	1,2	1,1	1,3	1,2	1,2	1,2	1,2	1,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Convergence Programme of the Czech Republic... 2007; General Government... 2008].

Korekty prognoz są więc bardziej korzystne dla Czech niż Polski. Zakładany jest co prawda wyższy poziom wydatków (ich wolniejszy spadek), ale prognozowane są także wyższe wpływy budżetowe. Według szacunków dotyczących kształtowania się wielkości produkcji czeska gospodarka znajdowała się w 2007 r. na najwyższym poziomie cyklu gospodarczego. Wybrany więc został właściwy moment na dostosowania, aczkolwiek wynikają one przede wszystkim z działań po stronie dochodowej (pozytywnie ocenione zostały zmiany polegające na zwiększaniu dochodów budżetowych pochodzących z obciążeń pośrednich kosztem wpływów z podatków bezpośrednich), podczas gdy szacunki wydatków zostały podwyższone. Ze względu na słabnące tempo wzrostu realnego PKB luka produktowa już w 2009 r. przyjmie wartości ujemne, a czynniki cykliczne przestaną pozytywnie oddziaływać na stan finansów publicznych.

4. Procedura wielostronnego nadzoru na Węgrzech

Na Węgrzech jest inaczej niż w Czechach i w Polsce. Ze względu na znaczną nierównowagę sektora finansów publicznych podjęte działania mają na celu zarówno ograniczenie wydatków jak i – w 2007 r. – podwyższenie dochodów budżetowych. Proces redukcji nadmiernego deficytu budżetowego (zgodnie z zaleceniami Komisji Europejskiej deficyt budżetowy powinien spaść do poziomu nieprzekraczającego 3% PKB do roku 2009) został podzielony na dwa okresy:

1) lata 2007-2009 – okres wzmoczonej konsolidacji fiskalnej; w tym czasie deficyt budżetowy będzie znacznie zredukowany, poziom zadłużenia publicznego przestanie wzrastać, a od 2009 r. zacznie nawet nieznacznie spadać;

2) lata po roku 2009, kiedy będzie miała miejsce stopniowa redukcja nierównowagi sektora finansów publicznych w kierunku osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego.

Program reform zapoczątkowany został już pod koniec 2006 roku. Przyjęto wówczas akty prawne umożliwiające wprowadzenie zmian, a ich skutki zaprezentowane zostały w aktualizacji programu konwergencji z 2006 roku. Zaplanowane działania zakładały m.in.:

- odłożenie w czasie procesu redukcji obciążeń fiskalnych zapoczątkowanych w 2005 r. i tymczasowe podwyższenie niektórych stawek podatkowych (m.in. wzrost stawek podatku VAT z 15 do 17% i z 20 do 23%, wzrost stawek podatków dla małych i średnich przedsiębiorstw z 15 do 25%, podwyższenie akcyzy na papierosy i alkohol, wprowadzenie podatku od zysków z lokat bankowych i operacji na giełdzie papierów wartościowych – 20%, podwyższenie o 20% podatku płaconego przy zakupie samochodu czy składki na ubezpieczenie zdrowotne oraz redukcja ulg podatkowych);
- ograniczenie wydatków socjalnych (wprowadzenie opłat za wizytę u lekarza i pobyt w szpitalu, ograniczenie subsydiowania lekarstw, zmiana zasad przechodzenia na wcześniejszą emeryturę, wzrost składek na ubezpieczenie społeczne);

- ograniczenie wydatków w sektorze administracji publicznej (redukcja etatów tak, aby poziom wynagrodzeń w latach 2007-2008 pozostał na poziomie z roku 2006; w okresie objętym ostatnim programem prognozuje się spadek wydatków w tym sektorze o 6,5%);
 - wprowadzenie czesnego na studiach wyższych;
 - podwyższenie cen gazu i prądu [Convergence Programme of Hungary... 2006].
- Poza ograniczeniem wydatków (o 6,1% PKB w okresie 2007-2010) wzmocniono także nad nimi kontrolę oraz rozpoczęto proces poprawy instytucjonalnych ram finansów publicznych.

Tabela 5. Planowana struktura dochodów i wydatków budżetowych na Węgrzech w latach 2007-2010

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010
Podatki od produkcji i importu	15,5	15,3	14,9	14,7
Podatki od dochodów i majątku	10,1	10,2	10,0	9,8
Składki na ubezpieczenia społeczne	13,5	13,5	13,4	13,2
Pozostałe przychody	5,0	5,2	5,0	4,7
Spożycie ogólnospołeczne	18,1	16,8	16,6	16,3
Wydatki socjalne	18,4	18,2	17,8	17,3
Płatności odsetkowe	4,0	4,1	3,8	3,5
Subsydia	1,7	1,5	1,3	1,2
Wydatki kapitałowe	3,5	3,5	3,2	3,3
Pozostałe wydatki	4,6	4,1	3,8	3,5

Źródło: [Convergence Programme of Hungary... 2006].

Szacunki zaprezentowane w aktualizacji programu konwergencji z 2007 r. rzeczywiście wskazują na znaczny spadek wydatków (w szczególności dotyczy to wydatków na spożycie ogólnospołeczne i wydatków socjalnych). Warto nadmienić, że dotychczas największe oszczędności wygospodarowano w sektorze administracji publicznej, w ramach podjętych jeszcze w 2006 r. reform (reorganizacja, cięcia zatrudnienia, wprowadzenie systemu pomiaru wyników)⁸. Jeśli chodzi natomiast o wydatki socjalne, skala redukcji nie jest znaczna, a oszczędności mają polegać głównie na zmianach jakościowych (realizacja zadań budżetowych w sposób bardziej oszczędny i efektywny; zakłada się nawet nieznaczne nominalne zwiększenie wydatków w sektorze opieki zdrowotnej). Spore znaczenie mają natomiast płatności odsetkowe, których spadający poziom już od dłuższego czasu przyczynia się do obniżenia deficytu budżetowego.

Jeśli chodzi o stronę dochodową, po roku 2009 prognozuje się niższe wpływy z tytułu podatków obciążających pracę (w związku ze wzrostem ich stawek w 2007 r.

⁸ Na przykład w 2006 r. redukcja etatów wyniosła w administracji publicznej 10 700 osób; była ona następnie kontynuowana w 2007 r. (12 500 osób) i planowana jest także w roku 2008 (3000 osób). Zakłada się jedynie wzrost zatrudnienia w jednostkach zajmujących się zwalczaniem szarej strefy.

wpływy z tego tytułu osiągną najwyższy poziom w latach 2007-2008, po czym widoczna będzie tendencja spadkowa). Po roku 2008 nieznacznie obniżą się również wpływy z tytułu podatków pośrednich, dotychczas jedne z najwyższych w UE. Warto też wspomnieć, że w lutym 2008 r. węgierski premier zapowiedział większe obniżki podatków od roku 2009, jednak pod warunkiem sprowadzenia deficytu budżetowego do poziomu 4% PKB w roku 2008. Działania te mają być częścią dyskutowanej obecnie nowej strategii, której celem ma być wzmocnienie konkurencyjności węgierskiej gospodarki poprzez zwiększenie poziomu zatrudnienia (m.in. obniżenie opodatkowania i „oskładkowania” wynagrodzeń), zwiększenie wydatków budżetowych na system edukacji i przyspieszenie procesu prywatyzacji poprzez sprzedaż udziałów mniejszościowych w spółkach państwowych⁹.

Tabela 6. Wskaźniki gospodarcze i budżetowe w ostatnim programie konwergencji (kolumny oznaczone 1) oraz aktualne szacunki Komisji Europejskiej (kolumny oznaczone 2) na Węgrzech w latach 2007-2010 (% PKB)

Wyszczególnienie	2007		2008		2009		2010	
	1	2	1	2	1	2	1	2
Realny wzrost gospodarczy	1,7	1,1	2,8	1,7	4,0	0,7	4,1	1,8
Potencjalny wzrost gospodarczy		2,1	3,7	2,0	3,6	1,9	3,6	1,8
Luka produktowa	-0,9	1,6	-1,4	1,2	-1,0	0,0	-0,4	0,0
Saldo budżetowe	-6,2	-5,0	-4,0	-3,4	-3,2	-3,3	-2,7	-3,3
Dochody budżetowe	44,1	44,9	44,2	45,5	43,3	45,6	42,4	45,8
Wydatki budżetowe	50,3	49,8	48,2	48,9	46,5	49,0	45,1	49,1
Czynnik cykliczny salda budżetowego	-0,2*	0,7	-0,5	0,6	-0,4	0,0	-0,2	0,0
Strukturalny deficyt budżetowy	-4,9	-5,7	-3,7	-3,9	-2,9	-3,4	-2,5	-3,3
Odsetki	4,0	4,1	4,1	4,0	3,8	4,2	3,5	4,2

* W 2007 roku deficyt budżetowy powiększyły tzw. działania jednorazowe (1,1% PKB).

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Convergence Programme of Hungary... 2006; General Government... 2008].

Porównując jednak wyniki zaprezentowane w ostatniej aktualizacji programu konwergencji z bieżącymi prognozami, należy stwierdzić, że rzeczywisty deficyt sektora finansów publicznych w 2007 r. okazał się niższy. Było to rezultatem pozytywnych efektów działań zapoczątkowanych jeszcze w 2006 r. i wyższych niż oczekiwano wpływów podatkowych. Zatem niemal połowa planowanej redukcji wskaźnika deficytu przypadła właśnie na rok 2007 [Convergence Programme of Hungary... 2006]. Także szacunki na 2008 r. wydają się być korzystniejsze niż pierwotnie zakładano. Pogorszenie sytuacji budżetowej będzie jednak widoczne od 2009 r.; w efekcie niższego wzrostu gospodarczego oczekuje się znacznie wolniejszego spadku wydatków. Mimo więc wzrostu dochodów budżetowych, deficyt budżetowy w 2010 r.

⁹ Premier Węgier zapowiedział obniżenie podatków w 2009 r., informacja ze strony internetowej www.waluty.com.pl.

wciąż będzie znajdował się powyżej wartości referencyjnej. Jak podkreśla Komisja, ostateczny rezultat zależy jednak od przyjęcia dalszych rozwiązań legislacyjnych ograniczających wydatki w sektorze administracji publicznej i służby zdrowia. Możliwy jest jednak także wzrost wydatków budżetowych w rezultacie nieskutecznych działań restrukturyzacyjnych silnie zadłużonej spółki kolei państwowych [Council Opinion... 2007].

5. Podsumowanie

Porównując efekty działań, należy stwierdzić, że najbardziej intensywne zmiany prognozowane są w Czechach, a najmniej – w Polsce. We wszystkich krajach planowane jest ograniczenie wydatków na spożycie ogólnospołeczne (głównie oszczędności w administracji) oraz wydatków socjalnych. Jednak w przypadku Polski zmiany w wydatkach socjalnych mają charakter głównie deklaracyjny i brak jest konkretnych projektów je wprowadzających. W efekcie w odniesieniu do PKB poziom wydatków w Polsce w latach 2007-2010 nieznacznie wzrośnie. Największy wysiłek fiskalny¹⁰ zakładany jest na Węgrzech, co wynika z największego ujemnego salda strukturalnego w tym kraju. Natomiast w Polsce i w Czechach działania doprowadzą do nieznacznego wzrostu nierównowagi budżetowej. O ile jednak w Czechach deficyt budżetowy wzrośnie z 1 do 1,5% PKB, o tyle w Polsce ukształtuje się on na poziomie 2,4% PKB. W efekcie to Czechy przejmą rolę lidera w zakresie skali i tempa ograniczania nierównowagi budżetowej. Oceniając natomiast perspektywę realizacji średniookresowego celu budżetowego, należy stwierdzić, że żaden z badanych krajów nie osiągnie go w wyznaczonym terminie.

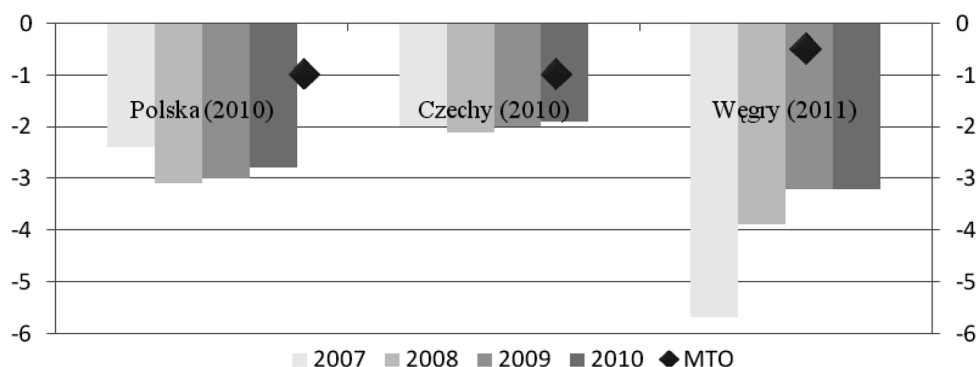
Tabela 7. Prognozowane zmiany wydatków, dochodów, salda budżetowego oraz zadłużenia publicznego w Polsce, Czechach i na Węgrzech w roku 2010 w stosunku do roku 2007 (% PKB)

Wyszczególnienie	Polska	Czechy	Węgry
Zmiana wydatków	0,1	-1,6	-0,7
Zmiana dochodów	-0,3	-2,1	0,9
Zmiana deficytu budżetowego	0,4	0,5	-1,7
Zmiana poziomu zadłużenia	-2,0	-2,6	0,4

Źródło: obliczenia własne na podstawie [General Government... 2008].

Mimo iż kraje te ani nie należą do strefy euro, ani nie znajdują się w mechanizmie ERM2 – w związku z tym nie są zobowiązane do redukcji deficytu strukturalnego w tempie 0,5% PKB rocznie (kiedy ich deficyt jest niższy od wartości referencyjnej 3% PKB, ale deficyt strukturalny jest wyższy od celu średniookresowego) – powinny one jednak dążyć do osiągnięcia wyznaczonego celu średniookresowego

¹⁰ Definiowany jako różnica pomiędzy saldem strukturalnym w danym roku a saldem strukturalnym w roku poprzednim, po wyeliminowaniu działań jednorazowych.



Rys. 1. Poziom salda strukturalnego w Polsce, Czechach i na Węgrzech w latach 2007-2010 oraz MTO

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

go¹¹. Należy zaznaczyć, że w odniesieniu do Polski i Czech wyznaczone MTO (po uwzględnieniu wysokiego tempa wzrostu potencjalnego PKB oraz stosunkowo niskiego poziomu długu publicznego) na poziomie -1% PKB jest najmniej ambitne dopuszczalne dla krajów strefy euro i uczestniczących w ERM2. Na Węgrzech natomiast MTO zostało ustalone na poziomie $-0,5\%$ PKB.

Literatura

Convergence Programme of the Czech Republic, Ministry of Finance of the Czech Republic, November 2007.

Convergence Programme of Hungary 2006-2010, Ministry of Finance, Republic of Hungary, December 2006.

Council Opinion of 27 February 2007 on the updated convergence programme of Hungary, 2006-2010, Official Journal of the European Union, 28.3.2007, no 2007/C 71/23.

General Government Data, European Commission, Directorate General Ecofin Economic and Financial Affairs, Autumn 2008.

Program konwergencji RP. Aktualizacja 2007, Ministerstwo Finansów RP, marzec 2008.

Rozporządzenie nr 1055/2005 z dnia 27.06.2005 r. zmieniające Rozporządzenie nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych [OJ L 174, 07/07/2005 P. 0001-0004].

Rozporządzenie nr 1056/2005 z dnia 27.06.2005 r. zmieniające Rozporządzenie nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu [OJ L 174, 07/07/2005 P. 0005-0009].

¹¹ Zgodnie z postanowieniami Paktu stabilności i wzrostu kraje członkowskie powinny dążyć do osiągnięcia MTO, co ma chronić przed nadmiernym rozluźnianiem polityki fiskalnej w okresach szybkiego wzrostu gospodarczego i zapobiegać przekraczaniu przez deficyt poziomu 3% PKB w okresach spowolnienia gospodarczego.

THE CONVERGENCE PROGRAMME AS AN ELEMENT OF MULTILATERAL FISCAL SURVEILLANCE PROCEDURE IN POLAND, THE CZECH REPUBLIC AND HUNGARY

Summary

The EU fiscal framework aims at ensuring budgetary discipline through two main requirements: the Treaty requirement to avoid excessive deficit positions, measured against reference values for deficits and debt of 3% and 60% of GDP respectively, and the requirement for member states to achieve and maintain their medium-term budgetary objective (MTO). As a part of the European Union's multilateral fiscal surveillance and economic policy coordination process, all EU countries are obligated to submit updated Convergence Programme. This paper reviews the main budgetary objectives contained in last Convergence Programme of the Tyree countries: Poland, the Czech Republic and the Republic of Hungary. It also examines the possibility of achievement of MTO.