

## **Analiza Instytutu Sobieskiego**

**nr 64, styczeń 2014 r.**

Leszek Skiba

### **Relacje między rządem Fideszu a Międzynarodowym Funduszem Walutowym w latach 2010-2013**



Instytut Sobieskiego  
ul. Nowy Świat 27, 00-029 Warszawa  
tel./fax: 22 826 67 47

[sobieski@sobieski.org.pl](mailto:sobieski@sobieski.org.pl)  
[www.sobieski.org.pl](http://www.sobieski.org.pl)  
[www.fb.com/InstytutSobieskiego](http://www.fb.com/InstytutSobieskiego)

## **Relacje między rządem Fideszu a Międzynarodowym Funduszem Walutowym w latach 2010-2013**

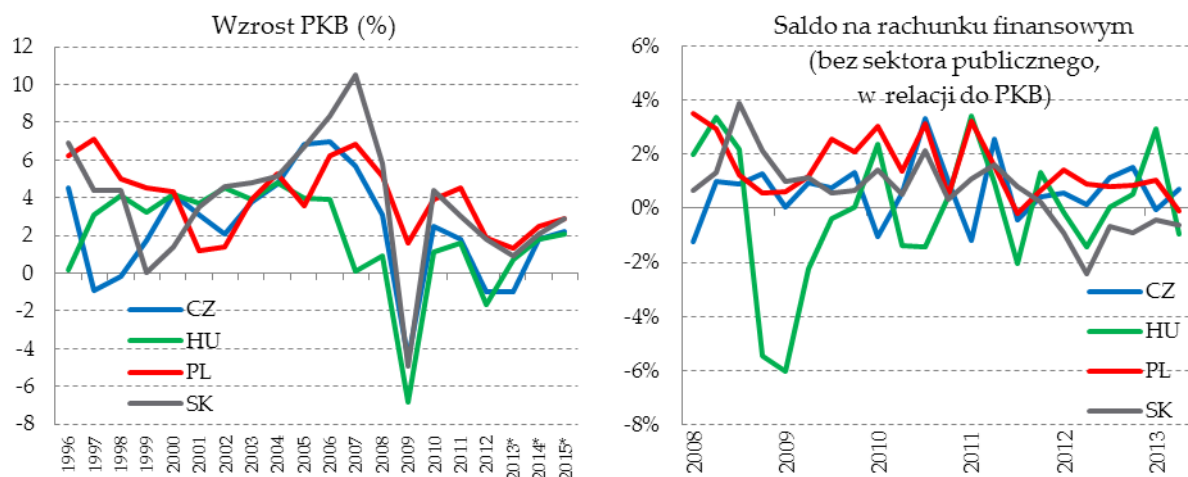
Po objęciu władzy przez Fidesz w 2010 r. relacje między rządem Węgier a Międzynarodowym Fundusze Walutowym pozostawały napięte. Rząd Viktora Orbana podjął się reformowania węgierskiej gospodarki, odrzucając wiele rekomendacji proponowanych przez MFW. Jednocześnie, przez kilka lat rząd usiłował wynegocjować lepsze warunki programu pomocowego MFW i ostatecznie zrezygnował z pomocy Funduszu w połowie 2013 r., gdy pomoc ta nie była już Węgrom potrzebna. Krytyka podnoszona przez MFW, a dotycząca niektórych zmian w węgierskiej polityce gospodarczej i polityce podatkowej nie była jednak bezpodstawna. Analizy Funduszu zwracały uwagę na strukturalne problemy sektora krajowego i zbyt wysokie opodatkowanie pracy. Niestety, rząd Viktora Orbana niewiele zmienił w tych obszarach.

### **Stan krytyczny na starcie**

Stan gospodarki węgierskiej w 2010 r., gdy Fidesz zdobył władzę, był znacznie gorszy niż innych krajów Europy Środkowej. Od listopada 2008 r. Węgry objęte były programem pomocowym (*Stand-By Arrangement, SBA*) Międzynarodowego Funduszu Walutowego. Socjalistyczny rząd wystąpił o pomoc do MFW, ponieważ w warunkach napięć na rynkach finansowych w II połowie 2008 r. rządowi groziło bankructwo. Po upadku banku Lehman Brothers, gdy globalne rynki finansowe ogarnęła panika, inwestorzy rozpoczęli wycofywanie kapitału z krajów peryferyjnych strefy euro oraz niektórych krajów Środkowej i Wschodniej Europy. Kiepska reputacja węgierskiej gospodarki, której podstawą był wysoki poziom zadłużenia publicznego i prywatnego, przyczyniła się do większej, niż u sąsiadów, skali odpływu kapitału z Węgier. Na przełomie 2008 i 2009 r. wartość wycofanych środków wyniosła aż 11,5% PKB (por. wykres 1, prawy). Problemem rządu stała się obsługa zadłużenia zagranicznego, gdyż rząd węgierski nie był w stanie znaleźć nabywców na emitowane obligacje, a zatem nie mógł wykupić obligacji, którym mijał termin zapadalności.

Wysokie zadłużenie publiczne Węgier (por. wykres 2, lewy) miało dwa powody. Po pierwsze, kraj ten wychodził z komunizmu z najwyższym poziomem długu w naszym regionie. Polska, która również notowała wysoki poziom zadłużenia, została objęta, po zmiany władzy w 1989 r., porozumieniem o redukcji zadłużenia zagranicznego. Węgry zaś uznawane były za kraj znajdujący się w wyraźnie lepszej sytuacji gospodarczej, który takiego wsparcia nie potrzebował. PKB *per capita* Węgier w 1990 r. był aż o 59% wyższy niż w Polsce (wartość ta zrównała się w 2012 r.). Gospodarka węgierska nie zanotowała również wysokiego poziomu inflacji w 1990 r., wyniósł on bowiem 29% wobec 586% w Polsce.

**Wykres. 1. Dynamika PKB oraz saldo na rachunku finansowym.**



*Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu.*

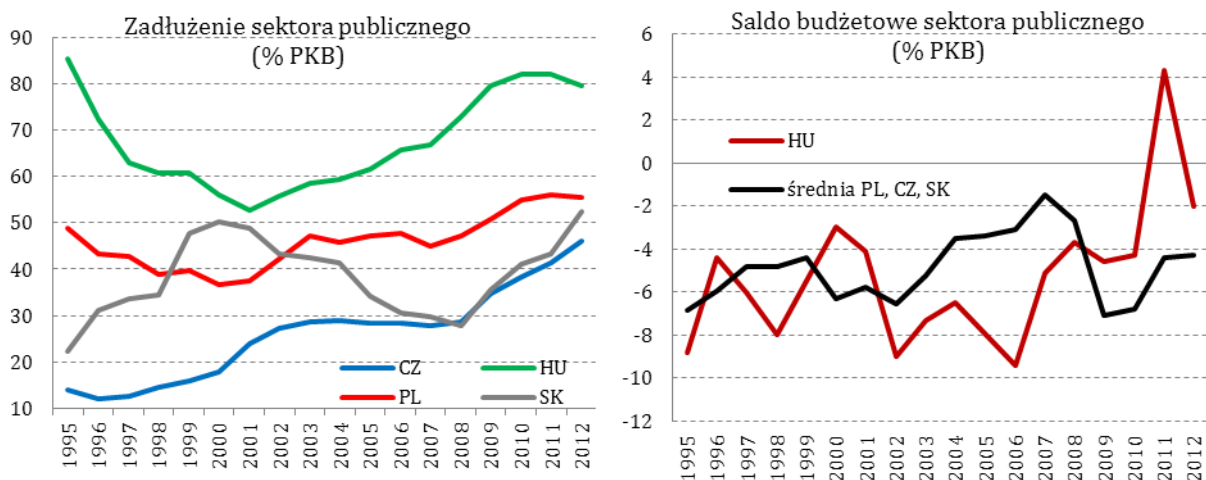
Drugą przyczyną nadmiernego zadłużenia była polityka wysokiego deficytu, realizowana przez socjalistyczne rządy w latach 2003-2006 i później (por. wykres 2, prawy). W efekcie, zadłużenie wzrosło z 56% PKB w 2002 r. do 67% PKB w 2007 r. i 82% PKB w 2010 r. Dla porównania, między 2002 r. a 2010 r. dług Polski wzrósł z 42% do 55% PKB (czyli dwukrotnie wolniej, o 13 pkt. procentowych).

Poza wysokim poziomem długu, Węgry charakteryzują się również wysokim poziomem dochodów i wydatków w relacji do PKB. Średnio w latach 2006-2010 wydatki publiczne kształtowały się na poziomie ponad 50% PKB, głównie pod wpływem większych, niż

w pozostałych krajach naszego regionu, wydatków socjalnych i wydatków na wynagrodzenia w sektorze publicznym (por. wykres 3).

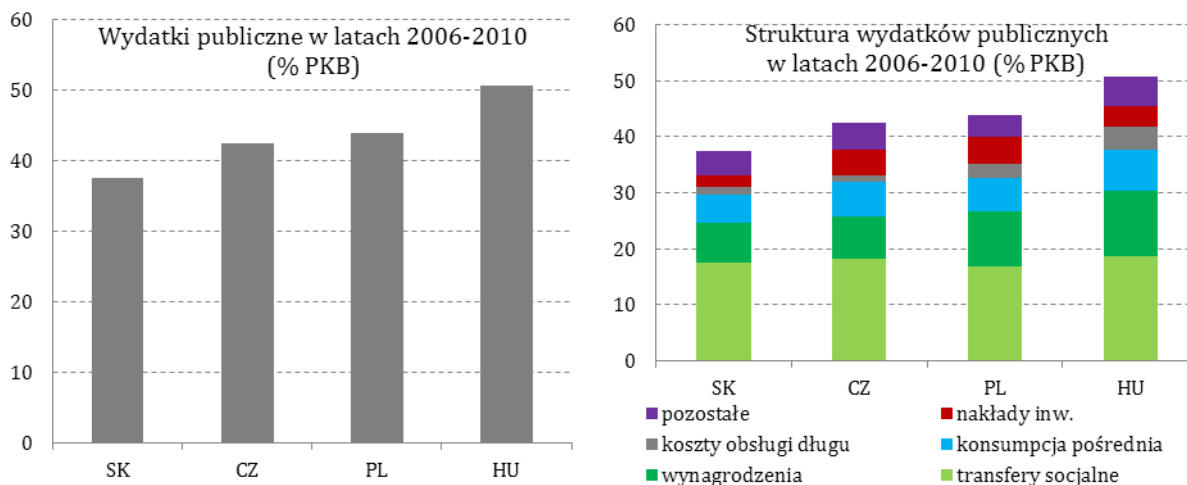
Najważniejszym zadaniem, z którym jego rząd musiał się zmierzyć, była redukcja deficytu budżetowego. Pomoc zagraniczna MFV, którą otrzymał rząd socjalistyczny w 2008 r., pozwoliła na pokrycie potrzeb pożyczkowych w trudnym okresie, lecz jednocześnie była uwarunkowana surowymi wymaganiami reform strukturalnych i cięć fiskalnych. W ramach zmniejszania deficytu socjalistyczny rząd podniósł podatek VAT z 20% do 25% w 2009 r. i wprowadził od stycznia 2010 r. podatek od towarów luksusowych. Ograniczono również wydatki, które jeszcze w 2006 r. wynosiły 52,2% PKB, do poziomu 51,4% PKB w 2009 r. i 50% PKB w 2010 r. Cięcia wydatków i podnoszenie podatków, realizowane przez rząd socjalistyczny, spotkały się z niezadowoleniem społecznym i niewątpliwie podniosły wynik wyborczy opozycyjnego Fideszu. Liderzy tej partii przekonywali, że koszty dostosowań powinny w większym stopniu ponosić banki, a w mniejszej skali – zwykli obywatele.

## Wykres 2. Stan finansów publicznych na Węgrzech i w pozostałych krajach Europy Środkowej.



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu.

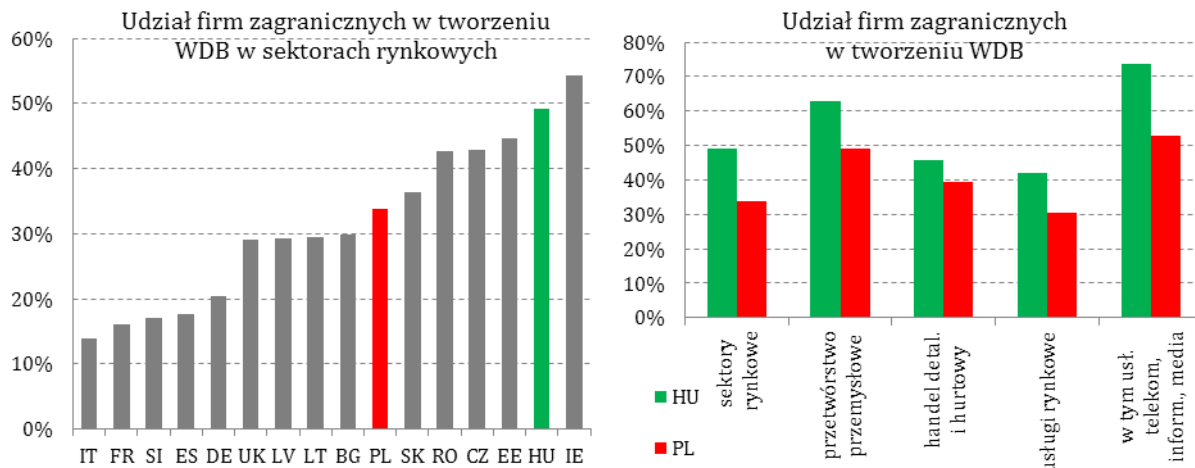
**Wykres 3. Wysokość i struktura wydatków publicznych.**



*Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu.*

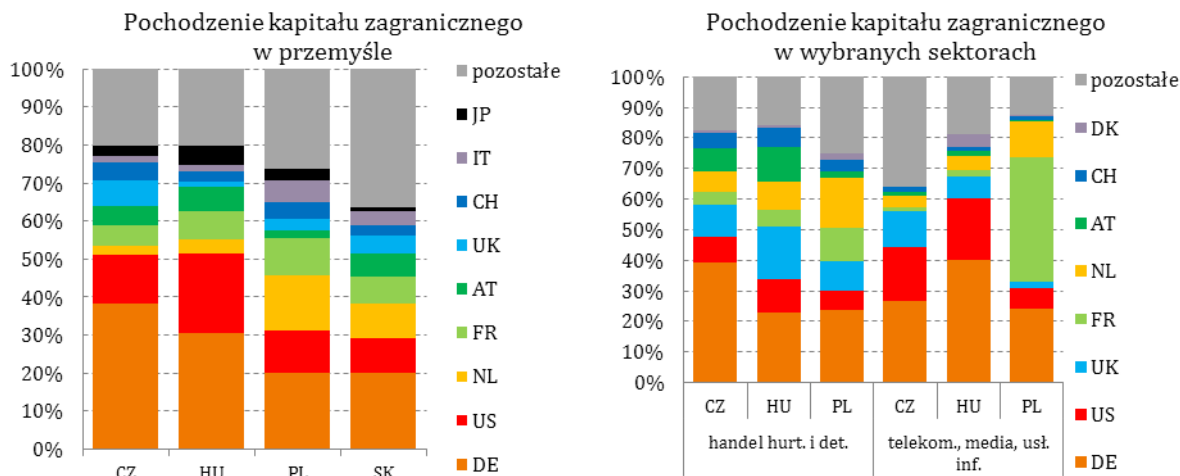
Fidesz przekonywał również, że firmy zagraniczne na Węgrzech płacą niższe podatki od firm własnościowo węgierskich. Brak jest dokładnych danych o wpływach fiskalnych w zależności od struktury własnościowej, lecz warto pamiętać, że ważną cechą węgierskiej gospodarki jest wysoki udział firm zagranicznych w tworzeniu produkcji towarów i usług (wartości dodanej brutto), a zatem PKB. Pod tym względem Węgry są drugim w UE krajem po Irlandii (por. wykres 4). Firmy zagraniczne tworzyły w 2010 r. aż 49% wartości dodanej brutto w sektorach rynkowych (cała gospodarka z wyłączeniem administracji publicznej). Dla porównania, w przypadku Czech było to 43%, a w Polsce 34%.

**Wykres 4. Udział firm zagranicznych w sektorach rynkowych gospodarki (bez administracji publicznej) według wartości dodanej brutto w 2010 r.**



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu.

**Wykres 5. Pochodzenie kapitału zagranicznego w wybranych sektorach gospodarki.**



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu.

### Błędna diagnoza

Obejmując władzę rząd Wiktora Orbana podjął próbę osiągnięcia kilku celów jednocześnie. Po pierwsze, starając się odróżnić od socjalistycznych poprzedników, ograniczył proces cięć wydatków publicznych. Mimo programowych deklaracji, że węgierskie państwo w mniejszym stopniu powinno być zbudowane na redystrybucji

socjalnej<sup>1</sup>, rząd Fideszu realnie utrzymał wysoki poziom wydatków publicznych. W pewnym stopniu wynikało to z politycznej kalkulacji, że zmniejszenia udziału wydatków względem PKB najlepiej dokonać powoli, by nie zwiększać niezadowolenia społecznego. Wystarczy, by wydatki nie rosły przy wysokim wzroście gospodarczym, a w rezultacie spadnie relacja między wydatkami a PKB<sup>2</sup>. Tymczasem, kłopoty gospodarcze krajów europejskich oraz Węgier i poważne problemy strukturalne sektora węgierskich przedsiębiorstw (o których będzie mowa w dalszej części tekstu) spowodowały, że zamiast oczekiwanego wzrostu PKB, w 2011 i 2012 r. węgierska gospodarka spowolniła, a następnie wpadła w recesję. Licząc, że wzrost gospodarczy jest już za rogiem, przez kolejne lata nie dokonano realnego przeglądu wydatków publicznych.

Po drugie, krytyka socjalistycznego rządu wpisana była w kulturowe podziały, głęboko zakorzenione w węgierskim społeczeństwie. Umowa z MFW, a w szczególności cięcia fiskalne wymagane przez Fundusz, traktowane były jako niebezpieczne ograniczanie suwerenności kraju. Fidesz za wszelką cenę chciał pokazać swoją niezłomność w walce o suwerenność, a starania te w dużym stopniu powodowane były chęcią budowy wizerunku społecznego partii.

Po trzecie, rząd Orbana dążył za wszelką cenę do zmniejszenia deficytu. By pokazać, że jest w tym skuteczniejszy od socjalistycznych poprzedników i jednocześnie robi to w sposób mniej uciążliwy dla obywateli, wprowadzono szereg podatków obciążających firmy zagraniczne.

Po czwarte zaś, kluczowy dla politycznej przyszłości Węgier, Fideszu i samego Orbana, był powrót na ścieżkę wzrostu gospodarczego. Warunkiem wyjścia z kryzysu pozostawała przede wszystkim poprawa aktywności gospodarczej i związany z nią wzrost wpływów do budżetu oraz wzrost zatrudnienia.

---

<sup>1</sup>[http://www.portfolio.hu/en/economy/analyst\\_view\\_rbs\\_not\\_enthralled\\_by\\_hungarian\\_policies\\_questions\\_commitment\\_to\\_imf\\_deal.24285.html](http://www.portfolio.hu/en/economy/analyst_view_rbs_not_enthralled_by_hungarian_policies_questions_commitment_to_imf_deal.24285.html)

<sup>2</sup> Por. Aktualizacja programu konwergencji Węgier z kwietnia 2011 r. na lata 2011-2015. [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nrp/cp\\_hungary\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nrp/cp_hungary_en.pdf)



Spór o program gospodarczy między rządem Wiktora Orbana a MFW dotyczył właśnie źródeł wzrostu gospodarczego. Polityka gospodarcza rządu Fideszu w znacznym stopniu bazowała na błędnej diagnozie przyczyn problemów ekonomicznych Węgier. Zakładano, że niska dynamika PKB, a w związku z tym wzrost bezrobocia oraz niskie tempo wzrostu płac, wynika ze słabego popytu wewnętrznego, co tylko w części jest prawdziwe. Sądzono, że powrót na ścieżkę wzrostu gospodarczego możliwy jest przede wszystkim dzięki zakończeniu cięć budżetowych i wzrostowi dochodów mieszkańców. Rząd Orbana uznał, że nie da się uniknąć ograniczania deficytu budżetowego, lecz znaczny ciężar dostosowań fiskalnych należy przesunąć z sektora krajowego, na zagraniczny. Jednocześnie, poprzez obniżkę stawek podatku PIT, zwiększono dochody do dyspozycji gospodarstw domowych, co miało stymulować wzrost konsumpcji i w efekcie doprowadzić do szybszego wzrostu gospodarczego.

Głębsze analizy gospodarki węgierskiej wskazują jednak, że ta diagnoza (zakładająca, że głównym problemem gospodarki pozostaje słaby popyt wewnętrzny) jest błędna. Problemy gospodarcze Węgier nie mają charakteru popytowego, lecz podażowy. Przyczyną niskiej dynamiki PKB w ostatnich latach były oczywiście, w pewnym stopniu, cięcia budżetowe, ograniczanie wydatków i podnoszenie podatków, lecz główną przyczyną jest strukturalna słabość sektora krajowego. Oznacza to, że przy słabości sektora krajowego wzrost popytu – pod wpływem zmiany polityki podatkowej rządu prowadzącej do wzrostu konsumpcji obywateli – nie doprowadzi w takiej skali, jak uznawano, do wzrostu sprzedaży i produkcji w przedsiębiorstwach krajowych, a w konsekwencji do wzrostu zatrudnienia. Wzrost popytu konsumpcyjnego przyczyni się natomiast do wzrostu importu. Dane o wzroście importu dóbr konsumpcyjnych po obniżce podatku PIT w 2011 r. potwierdzają tę hipotezę, gdyż wartość importu wzrosła nominalnie o 17% na Węgrzech, podczas gdy w Czechach i na Słowacji o 10%, przy zbliżonej dynamice wzrostu konsumpcji indywidualnej. Oznacza to, że w 2011 r. na Węgrzech większa część przyrostu konsumpcji indywidualnej niż w Czechach i na Słowacji została zaspokojona wzrostem importu, co wynika właśnie z tego, że słaby strukturalnie sektor krajowy nie był w stanie zwiększyć aktywności przy rosnącym popycie.



Oczekiwania rządu węgierskiego przejawiały się między innymi w zbyt optymistycznych prognozach. Symulacje wzrostu gospodarczego, przygotowane w 2011 r. przez rząd Wiktora Orbana, zakładały, że w latach 2011-2013 PKB wzrośnie łącznie o 9,6%, tymczasem ostatnie dane wskazują, że w rzeczywistości PKB wzrósł w tym okresie o 0,6%. W decydującym stopniu spowodowane było to silnym spowolnieniem gospodarczym w Europie i na świecie, co przełożyło się na niski wzrost eksportu węgierskiego. Optymizm rządu Orbana wynikał z założenia, że ograniczenie polityki cięć budżetowych oraz przesunięcie kosztów redukcji deficytu z firm krajowych i konsumentów na firmy zagraniczne, przyczyni się do powrotu na ścieżkę wzrostu gospodarczego.

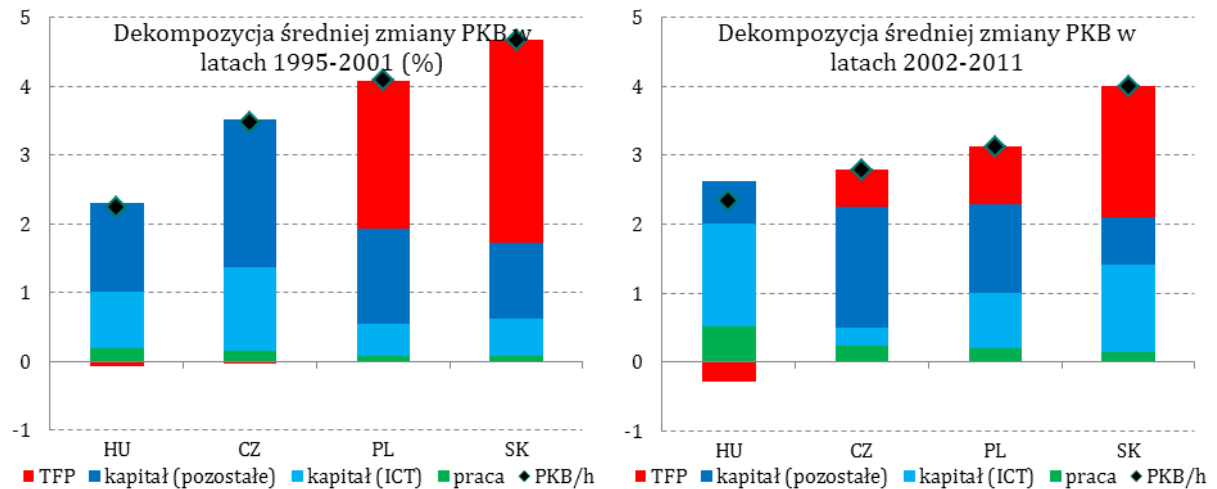
### **Problemy strukturalne sektora krajowego na Węgrzech**

W ostatnich dwudziestu latach Węgry rozwijały się wyraźnie wolniej od Czech, Słowacji i Polski. Badania nad wzrostem gospodarczym, bazujące na modelu Solowa<sup>3</sup>, wskazują, w jakim stopniu do zmiany PKB przyczynia się wzrost ilości siły roboczej (czynnik praca), wzrost nakładów inwestycyjnych (czynnik kapitał) oraz efektywność wykorzystania istniejących zasobów (*total factor productivity* – TFP). W długim okresie, dla utrzymania wysokiego wzrostu PKB, istotne jest, by przy stałej ilości osób pracujących w gospodarce i określonej wielkości kapitału produkcyjnego (maszyn, urządzeń, fabryk itd.), w jak największym stopniu rosła efektywność wykorzystania tych zasobów, co oznacza, że wkład TFP do zmiany PKB powinien być jak najwyższy. Tymczasem, głównym powodem niskiego wzrostu PKB na Węgrzech w ostatnich latach jest właśnie znikomy wkład efektywności istniejących zasobów (TFP) do zmiany PKB. Dekompozycja wzrostu PKB między 1995 a 2001 r. i między 2002 a 2011 r. (por. wykres 6) wskazuje na strukturalne problemy węgierskiej gospodarki, gdyż wzrost w tym kraju wynika w przeważającym stopniu ze wzrostu nakładów inwestycyjnych.

---

<sup>3</sup> Model wzrostu Solowa opisuje, w jakim stopniu trzy czynniki: kapitał, praca i technologia (pozwalająca na wykorzystanie dwóch pierwszych czynników) przyczynia się do przyrostu PKB. Najbardziej znaną funkcją (wzorem matematycznym), za pomocą której można oszacować konkretne wartości liczbowe wskazująca na wpływ tych trzech czynników na zmianą PKB w konkretnym kraju, jest funkcja Cobb-Douglasa.

**Wykres 6. Dekompozycja zmiany PKB na przepracowaną godzinę wg czynników praca, kapitał<sup>4</sup> i TFP.**



Źródło: Total Economy Database, The Conference Board 2013.

Część opracowań wskazuje<sup>5</sup>, że problemy węgierskiej gospodarki wiążą się z przyjętą po upadku komunizmu polityką wysokiego opodatkowania pracy. Z jednej strony, transformacja ekonomiczna po 1990 r. przyczyniła się do silnego spadku zatrudnienia na Węgrzech, gdyż stopa zatrudnienia obniżyła się w latach 90. z prawie 65% do około 58%, czyli silniej niż w innych krajach regionu (takich jak Polska, Czechy, Słowacja). Sektorami, w których najsilniej spadło zatrudnienie było rolnictwo i przemysł. Z drugiej zaś strony, polityka wysokiego opodatkowania pracy, realizowana od lat 90., spowodowała, że Węgry pozostały krajem o najniższej stopie zatrudnienia wśród krajów regionu.

Przedsiębiorstwa dostosowały się do wysokich kosztów pracy, poprzez zwiększanie nakładów inwestycyjnych, by w procesach produkcyjnych wykorzystywać w większym stopniu maszyny i urządzenia, a w mniejszym – kapitał ludzki. To właśnie sprawiło, że nakłady inwestycyjne na Węgrzech pozostawały na relatywnie wysokim poziomie

<sup>4</sup> Czynniki kapitał został podzielony w tej dekompozycji na nakłady w technologiach informatycznych i komunikacyjnych (ICT) oraz pozostałe nakłady brutto na środki trwałe.

<sup>5</sup> EEAG, *The Hungarian Crisis* [w:], *The EEAG Report on the European Economy 2012*, CESifo.

(np. w porównaniu do Polski), lecz jednocześnie popyt na pracowników o niskich kwalifikacjach został ograniczony.

Dodatkowo, polityka państwa przyczyniła się do ograniczania podaży pracy. Efektywny wiek przechodzenia na emeryturę był przez wiele lat jednym z najniższych w regionie (np. w 2004 r. wynosił 56 lat, podczas gdy w Czechach i Polsce – 59 lat). Hojna polityka socjalna spowodowała zaś, że udział osób nieaktywnych zawodowo utrzymywał się na relatywnie wysokim poziomie, a dla bezrobotnych pozostawanie poza rynkiem pracy było atrakcyjne pod względem finansowym.

W jaki sposób te problemy na rynku pracy przełożyły się na strukturalne problemy sektora krajowego? Badania Narodowego Banku Węgier<sup>6</sup> wskazują, że mimo elastycznych zapisów prawa pracy, małe i średnie przedsiębiorstwa węgierskie charakteryzują się wysoką sztywnością płac w dół. Jeśli występuje spadek sprzedaży, obniżanie płac jest ostatecznością. Główną tego przyczyną jest trudność w znalezieniu na rynku pracy osób o odpowiednich kwalifikacjach. Wynika to z niskiej stopy zatrudnienia i szczodrości systemu socjalnego. Przedsiębiorcy rzadziej niż w innych krajach regionu zwalniają i jednocześnie rzadziej zatrudniają. Co oznacza, że niska jest rotacja pracowników. To właśnie wydaje się być ważnym czynnikiem ograniczającym efektywność wykorzystania istniejących zasobów (TFP).

Problemy rynku pracy przekładają się również na relatywnie niską wydajność pracowników oraz relatywnie wysokie koszty pracy. Wartość dodana brutto na zatrudnionego w przedsiębiorstwach krajowych na Węgrzech (12,8 tys. euro w 2010 r.; por. wykres 7, lewy) jest znacznie niższa niż w Polsce (22,9 tys. euro), Czechach (18,7 tys. euro) i na Słowacji (17,5 tys. euro). Firmy węgierskie są zatem wyjątkowo mało efektywne. Szczególnie widoczne jest to w odniesieniu do firm zatrudniających do 50 pracowników (por. wykres 7, prawy). Sztywność płac w dół prowadzi do tego, że firmy niechętnie obniżają płace, by nie utracić pracowników, których nie są w stanie

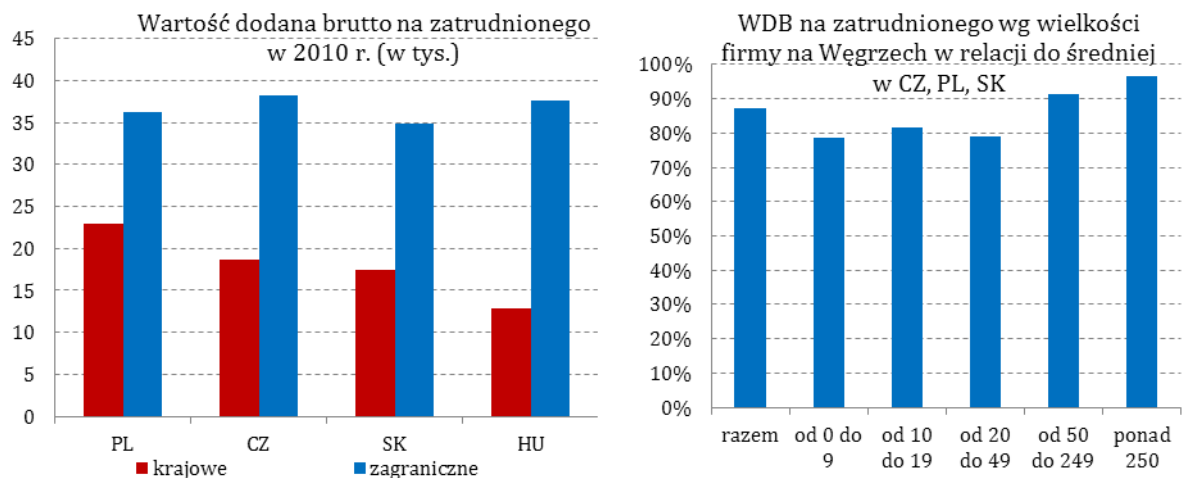
---

<sup>6</sup> G. Katay, *Downward wage rigidity in Hungary*, Magyar Nemzeti Bank Working Paper 9, 2011.

zastąpić innymi kandydatami. To jednak sprawia, że płace (bez uwzględnienia opodatkowania pracy) są również wysokie w odniesieniu do wartości wytworzonych towarów i usług.

Wysokie koszty pracy oraz niewielkie zastosowanie elastycznych form zatrudnienia (por. wykres 8, prawy) powodują, że osoby o niskich kwalifikacjach pozostają w większej skali, niż w innych krajach, poza rynkiem pracy. W 2010 r. łączne opodatkowanie podatkiem PIT oraz składkami na ubezpieczenie społeczne płaconymi przez pracownika i pracodawcę wynosiło na Węgrzech 44% płacy osoby bezdzietnej, otrzymującej wynagrodzenie w wysokości 67% średniej. W przypadku Czech, Słowacji i Polski było to odpowiednio 39%, 35% i 33%. Między 2010 r. a 2012 r. wartość ta na Węgrzech jeszcze wzrosła (por. wykres 8, lewy), choć prawdopodobnie mogła się nieco obniżyć w 2013 r. wraz z wejściem w życie redukcji składek na ubezpieczenie społeczne dla osób poniżej 25. roku życia, powyżej 55. roku życia i długotrwale bezrobotnych.

**Wykres 7. Produktywność przedsiębiorstw w podziale na strukturę własnościową i w zależności od wielkości firmy (liczba osób zatrudnionych).**

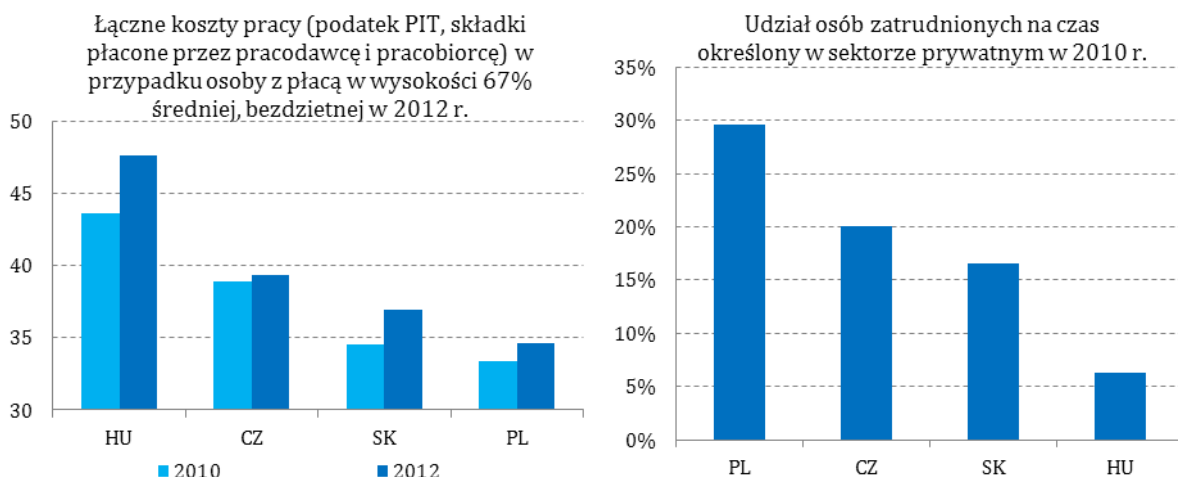


Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu.

Wysokie opodatkowanie pracy osób o niskich kwalifikacjach i bezdzietnych uderza między innymi w osoby młode. Nic więc dziwnego, że proporcja osób pracujących

wobec całej populacji w wieku 15-24 lat jest najniższa wśród krajów regionu (18,6% wobec 25% w Polsce i w Czechach). Większa jest też grupa osób w tym przedziale wiekowym, która nie pracuje, nie szuka pracy i nie uczy się (8% wobec 6% w Polsce i 4% w Czechach).

**Wykres. 8. Koszty pracy osób o niskich kwalifikacjach i zastosowanie umów na czas określony.**



Źródło: Eurostat.

**Spór o politykę gospodarczą**

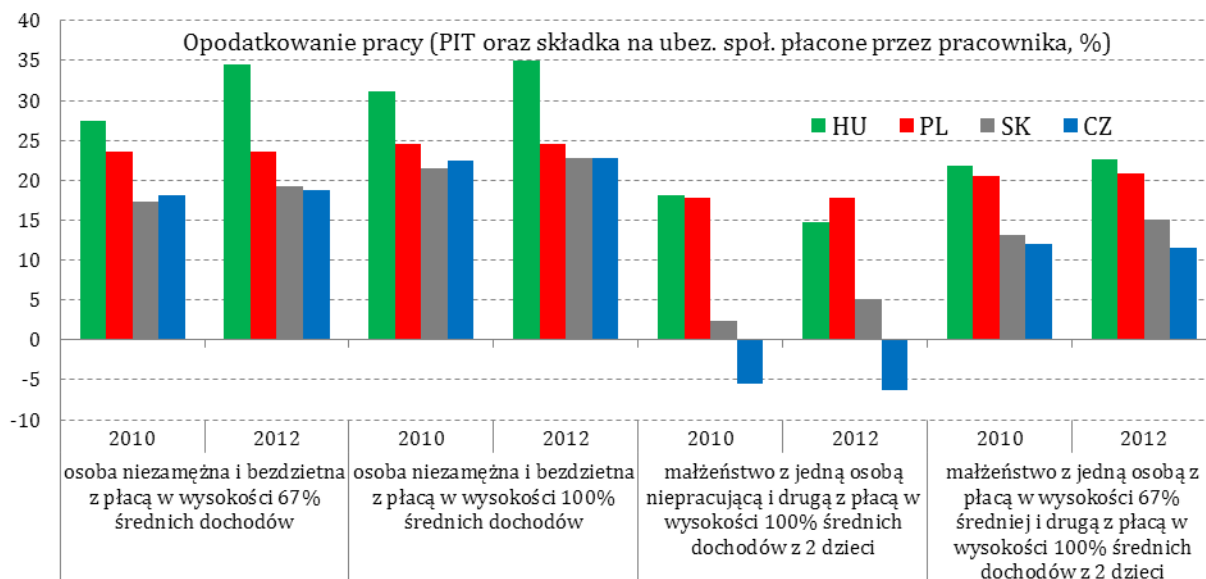
Elementem konfliktu rządu Węgier z Międzynarodowym Funduszem Walutowym był spór o realizowaną politykę gospodarczą. MFW uznawał między innymi, że nałożenie nadzwyczajnych podatków na sektor bankowy może przyczynić się do spadku liczby udzielanych kredytów, a w efekcie do spadku nakładów inwestycyjnych przedsiębiorstw<sup>7</sup>. Fundusz wskazywał również, że wprowadzenie możliwości przewalutowania kredytów hipotecznych zaciągniętych w walutach obcych, po kursie ustalonym przez władze publiczne, może być zbyt kosztowne dla sektora bankowego i prowadzić do ujemnych skutków dla gospodarki. MFW wskazywał również, że obniżka i wprowadzenie stawki liniowej podatku PIT do 16%, w tym likwidacja kwoty wolnej

<sup>7</sup> MFW, Hungary: Staff Report for the 2010 Article IV Consultation and Proposal for Post-Program Monitor

od podatku, przyczyni się do pogorszenia sytuacji osób o niskich kwalifikacjach nieposiadających dzieci<sup>8</sup>.

Motywacją do obniżki stawki PIT była chęć zwiększenia dochodów do dyspozycji gospodarstw domowych, co miało przyczynić się do wzrostu popytu wewnętrznego i w efekcie pobudzić sektor krajowy. Jednocześnie nie zostały ograniczone wydatki publiczne. Dlatego, by zrównoważyć spadek przychodów z podatku PIT, obniżona została kwota wolna (co wpłynęło na podniesienie opodatkowania najniżej zarabiających) oraz podniesione zostały stawki składek na ubezpieczenie społeczne.

**Wykres 9. Opodatkowanie pracy, bez składek płaconych przez pracodawcę (w % płacy netto).**



Źródło: Eurostat.

Między 2010 a 2013 r. suma składek<sup>9</sup> na ubezpieczenie społeczne wzrosła dla pracodawców z 27% do 28,5%, a dla pracowników z 15,5% do 18,5%. W efekcie, zmiany podatkowe, realizowane przez rząd Wiktora Orbana, przyczyniły się do wzrostu opodatkowania pracy (por. wykres 9), w szczególności nie odpowiadały na najważniejszy

<sup>8</sup> Tamże.

<sup>9</sup> W 2011 wprowadzono dodatkowy element składki stanowiący ubezpieczenie od bezrobocia, a w 2012 r. podniesiona została składka na ubezpieczenie zdrowotne, która na Węgrzech jest częścią systemu ubezpieczenia społecznego.

problem na rynku pracy, jakim jest wysokie opodatkowanie osób o niskich kwalifikacjach i dlatego spotkały się z krytyką MFW. W dalszym ciągu opodatkowanie pracy na Węgrzech pozostaje najwyższe w naszym regionie.

MFW krytykował również sposób obniżania deficytu budżetowego<sup>10</sup>. W niewielkim stopniu zostały ograniczone wydatki państwa, co pozwoliłoby na obniżenie opodatkowania pracy. Tymczasem wiele badań wskazuje, że trwałe zmniejszenie deficytu możliwe jest, przede wszystkim, poprzez ograniczenie wydatków publicznych, a wzrost dochodów zazwyczaj przynosi efekty tymczasowe i silniej ogranicza wzrost PKB<sup>11</sup>. Konieczne zmniejszenie deficytu budżetowego przeprowadzone zostało głównie poprzez wzrost dochodów podatkowych. W efekcie, wpływy sektora publicznego z opodatkowania pracy zwiększyły się z 18,1% PKB do 18,2% PKB między 2010 r. a 2012 r. (por. wykres 10), gdyż obniżka PIT została zrekompensowana wzrostem składek na ubezpieczenie społeczne. Rok 2013 r. był prawdopodobnie pierwszym, w których obniżone zostało opodatkowanie pracy, gdyż w ramach Job Protection Act dochody budżetu pochodzące ze składek na ubezpieczenie społeczne<sup>12</sup> spadły prawdopodobnie o 0,7 pkt. proc. PKB.

---

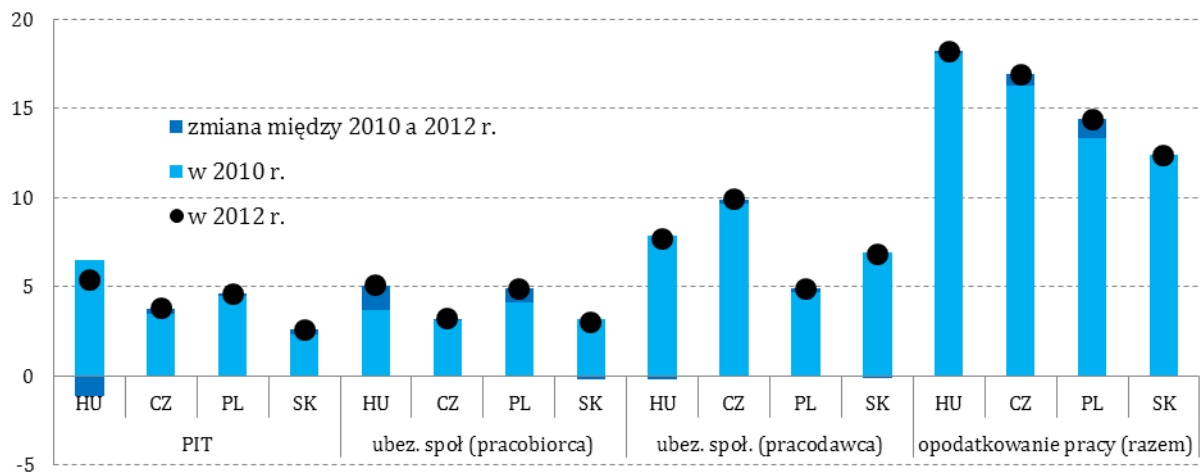
<sup>10</sup> MFW, *Hungary: 2013 Article IV Consultation and Third Post Program Monitoring Discussions—Staff Report*.

<sup>11</sup> A. Alesina, C. Favero, F. Giavazzi, *The output effect of fiscal consolidation*, NBER Working Paper 18336, 2012.

<sup>12</sup> Obniżono składkę dla osób w wieku poniżej 25 lat, powyżej 55 lat, długotrwale bezrobotnym oraz kobietom powracającym z urlopu macierzyńskiego.



**Wykres 10. Łączne dochody sektora publicznego z opodatkowania pracy (PIT oraz składki na ubezpieczenie społeczne) w % PKB.**



Źródło: Eurostat.

Rząd Orbana nie tylko nie zmniejszył wydatków (w relacji do PKB), lecz je podniósł. W 2013 r. wydatki publicznie łącznie wyniosły ok. 50,2% PKB, wobec 49,9% PKB w 2010 r. Poziom ten jest wyjątkowo wysoki<sup>13</sup>, gdyż w Polsce, Czechach i na Słowacji wyniósł odpowiednio w 2013 r. 41,5%, 43,4% i 36%. Co ważne, tylko w niewielkim stopniu, za wysoki poziom wydatków na Węgrzech odpowiadają koszty obsługi długu publicznego, gdyż w 2013 r. wyniosły one 4,2% PKB, podczas gdy w trzech wspomnianych krajach średnio 2,1%.

Zmiany w systemie podatkowym nie przyniosły oczekiwanego rezultatu. Między 2010 r. a 2013 r. liczba osób pracujących liczona z rachunków narodowych wzrosła jedynie o 0,6%<sup>14</sup>, czyli mniej niż w przypadku Czech (1,2%), czy Słowacji (0,8%), lecz lepiej niż w Polsce (spadek o 3,3%). Jednocześnie, za sprawą programu robót publicznych,

<sup>13</sup> Dostępne dane o dokładnej strukturze wydatków z 2011 r. wskazują, że wyższy poziom wydatków na Węgrzech, w porównaniu do innych krajów regionu o 8,5 pkt proc., ma cztery przyczyny. Po pierwsze, koszty administracji publicznej są wyższe o około 1 pkt proc., ok. 2,1 pkt proc. wyższe są wydatki na obsługę długu, dotacje do przedsiębiorstw publicznych odpowiadają za ok. 1,7 pkt. proc. wyższe wydatki, a polityka socjalna za 3,3 pkt. proc. Obniżka wydatków w tych kategoriach była również jedną z rekomendacji MFW (por. MFW, *Hungary: 2013 Article IV Consultation and Third Post Program Monitoring Discussions—Staff Report.*)

<sup>14</sup> Między III kw. 2010 r. a III kw. 2013 r., w ostatnim roku, między III kw. 2012 r. a III kw. 2013 r. o 0,4%.

pracę otrzymywało na przełomie 2013 i 2014 r. aż 200 tys. osób, czyli około 5% osób pracujących<sup>15</sup>. Jak dotąd, w przeważającym stopniu, jedynie roboty publiczne przyczyniają się do wzrostu stopy zatrudnienia na Węgrzech, co oznacza, że zmiany w systemie podatkowym realizowane po 2010 r., nie przyczyniły się do istotnego zwiększania miejsc pracy w sektorze prywatnym, co według deklaracji liderów Fidesz, było celem reform<sup>16</sup>.

### **Spór o niezależność banku centralnego**

Obejmując władzę w 2010 r. rząd Fideszu zmuszony był współpracować z powołanym w 2007 r. przez socjalistyczną większość prezesem Narodowego Banku Węgier, Andrasem Simonem. Polityka pieniężna, realizowana przez bank centralny pod kierownictwem Simona, z reguły była bardziej restrykcyjna od oczekiwań rządu Fideszu. Przy braku możliwości pobudzenia gospodarki za pomocą polityki fiskalnej, luźna polityka monetarna miała przyczynić się, według rządu, do podniesienia dynamiki PKB. W czerwcu 2010 r., a zatem dwa miesiące po wygranych wyborach, w warunkach konfliktu rządu z bankiem centralnym, ogłoszono redukcję płacy prezesa banku centralnego, co spotkało się z krytyką Europejskiego Banku Centralnego oraz MFW, które uznały tę decyzję za naruszającą niezależność banku centralnego.

Pod koniec 2010 r. ogłoszono projekt zmiany ustawy o banku centralnym, powiększającą liczbę członków Rady Polityki Pieniężnej oraz wprowadzającą zmianę zasady wyznaczania członków. Dotychczas członkowie powoływani byli na podstawie porozumienia Prezesa Węgierskiego Banku Centralnego oraz Premiera. Po zmianie zwiększono liczbę członków Rady, a organem powołującym miał zostać parlament. Podstawowym zarzutem EBC wobec tego projektu<sup>17</sup> było naruszenie zasady niezależności banku centralnego wobec władzy wykonawczej (art. 130 Traktatu o funkcjonowaniu UE), gdyż projekt nie był konsultowany z bankiem centralnym

---

<sup>15</sup><http://www.kormany.hu/en/ministry-for-national-economy/news/200-thousand-people-are-expected-to-participate-in-the-winter-phase-of-the-public-work-scheme>.

<sup>16</sup> Wiktor Orban w 2010 r. obiecał stworzenie jednego miliona nowych miejsc pracy w ciągu 10 lat. *Reform is route to tackle uncertainty*, Financial Times, 4 grudnia 2010 r., <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/b882901e-fe68-11df-845b-00144feab49a.html#axzz2qxUNC51w>.

<sup>17</sup> Opinia Europejskiego Banku Centralnego z 13 grudnia 2010 r. (CON/2010/91).

i przygotowany był z intencją wywarcia wpływu bieżącej większości parlamentarnej na realizowaną politykę pieniężną.

Również kolejny projekt zmian przygotowany pod koniec 2011 r. spotkał się ze sprzeciwem EBC oraz MFW, gdyż zakładał między innymi powiększenie Rady Polityki Pieniężnej o dwóch kolejnych członków oraz powiększenie liczby wiceprezesów banku centralnego z dwóch do trzech (w tym zmianę sposobu powoływania wiceprezesów, polegającą na ograniczeniu wpływu prezesa banku centralnego). Parlament projekt ten przyjął i zmieniona ustawa weszła w życie 1 stycznia 2012 r. Dodatkowo, w opinii Komisji Europejskiej, propozycja obecności ministra na posiedzeniu Rady Polityki Pieniężnej, stwarzała możliwość wywierania presji politycznej, a nowy projekt, zmieniony pod koniec grudnia 2011 r., nie został przedstawiony do konsultacji EBC. Zgodnie ze stosowaną przez EBC interpretacją niezależności banku centralnego, zmiany prawne nie mogą wynikać z prób oddziaływania przez większość parlamentarną na realizowaną politykę pieniężną. W opinii EBC, powiększanie liczby członków Rady Polityki Pieniężnej miało właśnie taki cel.

Międzynarodowy Fundusz Walutowy, w trakcie negocjacji o nowym pakiecie pomocowym dla Węgier w 2012 r., uzależnił dalsze rozmowy z węgierskim rządem od przyjęcia przez rząd rekomendacji EBC. W trakcie 2012 r. rząd wycofał się z większości zmian. Zrezygnowano z planów połączenia banku centralnego z nadzorem bankowym, wycofano się również z obowiązku informowania rządu o porządku obrad Rady Polityki Pieniężnej i obecności ministra na jej posiedzeniu. Rząd ograniczył również medialną krytykę Narodowego Banku Węgier. Nie zrezygnował jednak z powiększenia składu Rady Polityki Pieniężnej i ustanowienia trzeciego wiceprezesa banku centralnego deklarując, że nie zrealizuje tego zapisu do czasu zakończenia

kadencji obecnego prezesa banku centralnego, Andrasa Simona<sup>18</sup>, co miało nastąpić 3 marca 2013 r.

Po zakończeniu kadencji Simona, nowym prezesem banku centralnego został György Matolcsy, minister gospodarki w rządzie Orbana, a zarazem największy chyba krytyk Międzynarodowego Funduszu Walutowego wśród liderów Fideszu. W 2013 r. sytuacja gospodarcza w Europie i na Węgrzech była już na tyle dobra, że kraj ten był w stanie znaleźć nabywców na emitowane obligacje. Nie potrzebował pomocy finansowej MFW, choć warto pamiętać, że oprocentowanie pożyczki z MFW wynosiło nieco ponad 2%, podczas gdy emitowane obligacje, nominowane w euro i dolarze oprocentowane były wyżej, około 4,5%<sup>19</sup>. W czerwcu 2013 r. rząd Węgier ogłosił, że kredyt z MFW zostanie spłacony przed czasem. Harmonogram zakładał spłatę do października 2014 r. Zobowiązania Węgier zostały uregulowane 12 sierpnia 2013 r. Zamknięte zostało również przedstawicielstwo MFW w Budapeszcie.

Spłata zobowiązań finansowych nie oznaczała zerwania kontaktów między Funduszem a Węgrami. Kraj ten w dalszym ciągu jest członkiem MFW, jego polityka makroekonomiczna podlega regularnej ocenie, która w formie raportów publikowana jest między innymi na stronie internetowej. Fundusz w dalszym ciągu zwraca uwagę na problemy węgierskiego rynku pracy, przekładające się na wyjątkową nieefektywność krajowych przedsiębiorstw i brak wzrostu liczby pracujących w sektorze prywatnym. Rekomenduje obniżenie opodatkowania pracy, szczególnie w przypadku osób o niższych kwalifikacjach, jednak po spłacie zobowiązań wobec MFW, aktualny rząd nie musi już tych rad słuchać.

---

<sup>18</sup>[http://www.portfolio.hu/en/economy/hungary\\_orban\\_says\\_will\\_not\\_back\\_down\\_on\\_every\\_issue\\_over\\_cbank\\_law.24392.html](http://www.portfolio.hu/en/economy/hungary_orban_says_will_not_back_down_on_every_issue_over_cbank_law.24392.html).

<sup>19</sup>[http://www.portfolio.hu/en/economy/imf\\_debt\\_repayment\\_why\\_does\\_timing\\_matter\\_to\\_hungary.26346.html](http://www.portfolio.hu/en/economy/imf_debt_repayment_why_does_timing_matter_to_hungary.26346.html).