



Data

Numer

Autor

21 grudnia 2016

22/2016

Wiktor Wojciechowski

Orbanomika, czyli niespełniony sen o węgierskiej potędze gospodarczej

Synteza

Po wygranych wyborach w 2010 r. premier V. Orban zakwestionował dotychczasowy model społeczno-ekonomiczny Węgier, w którym centralne miejsce zajmował demokratyczny system sprawowania władzy politycznej oraz gospodarka wolnorynkowa z dominującą rolą własności prywatnej. W 2014 r. stwierdził wprost, że wzorcowymi modelami do naśladowania dla Węgier są Rosja, Turcja czy Chiny, czyli kraje autorytarne z wysokim udziałem przedsiębiorstw kontrolowanych przez władze centralne.

Rząd V. Orbana wprowadził w życie wiele działań, które w świetle badań i doświadczeń międzynarodowych są szkodliwe dla długofalowego tempa wzrostu gospodarki. Wśród nich można wymienić przede wszystkim nałożenie nowych podatków na wybrane sektory gospodarki, głównie zdominowane przez firmy z udziałem kapitału zagranicznego, zwiększenie własności państwowej w przedsiębiorstwach, demontaż kapitałowego systemu emerytalnego, ograniczenie konkurencji rynkowej oraz przewidywalności i egzekwowania prawa. Zmianom tym od początku przyświecało przekonanie kierownictwa Fideszu o tym, że silna władza państwowa nadzorująca wybrane działy gospodarki (np. banki, sektor energetyczny) i stwarzająca preferencje dla wybranych, krajowych przedsiębiorstw, najlepiej sympatyzujących z obozem władzy, sprzyja szybkiemu wzrostowi gospodarki. Źródłem tego przekonania była wyłącznie ideologia. Wyniki licznych badań i doświadczenia innych krajów wskazują, że kraje z dominującym sektorem prywatnym, w których panują przejrzyste i stabilne warunki dla rozwoju konkurencji rynkowej dotyczące wszystkich podmiotów niezależnie od kraju pochodzenia ich właścicieli oraz stabilne i przewidywalne reguły prawne rozwijają się przeciętnie szybciej niż te, w których te reguły są ograniczane. W okresie rządów V. Orbana Węgry zanotowały zatrważający spadek ocen jakości instytucji wpływających na konkurencyjność gospodarki, takich jak ochrona prawa własności, zakres konkurencji na rynku krajowym, niezależność wymiaru sprawiedliwości czy faworyzowanie przez władze wybranych podmiotów gospodarczych.

Obok wielu szkodliwych decyzji gospodarczych, rząd V. Orbana dbał o utrzymanie ograniczonego deficytu finansów publicznych, a w efekcie o stopniowy spadek długu publicznego w relacji do PKB. Osiągnięta redukcja deficytu nie byłaby jednak możliwa bez reform wprowadzonych przez poprzednika, czyli rząd G. Bajnaia. Mimo ostrej krytyki pod jego adresem, V. Orban po wygranych wyborach podtrzymał i kontynuował jego najważniejsze reformy (np. wydłużanie wieku emerytalnego dla obu płci do 65 lat, likwidacja 13-tych emerytur czy 13-tych pensji w sektorze publicznym). Co więcej, choć polityka gospodarcza Fideszu jest często określana jako niekonwencjonalna, głównie z powodu wprowadzenia nowych podatków sektorowych, to jednak w wielu aspektach nie odbiega ona od typowych rekomendacji dla polityki gospodarczej formułowanych przez instytucje międzynarodowe.

FOR FORUM
OBYWATELSKIEGO
ROZWOJU

Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju – FOR

ul. Ignacego Krasickiego 9A • 02-628 Warszawa

tel. +48 22 628 85 11, +48 726 621 240

e-mail: info@for.org.pl • www.for.org.pl

[f](#)/FundacjaFOR • [t](#)@FundacjaFOR

Przykładem może być chociażby obniżenie podatków bezpośrednich (PIT i CIT) rekompensowane wyższymi dochodami z podatków nakładanych na konsumpcję (VAT). Choć zasadnicze zmiany w strukturze dochodów podatkowych na Węgrzech zostały wprowadzone w życie przez rząd G. Bajnaia (wzrost stawki VAT z 20% do 25% oraz obniżenie pozapłacowych kosztów pracy z 43,9% do 36,7% dla rodzin z dziećmi otrzymujących przeciętne wynagrodzenie w gospodarce), to jednak Fidesz kontynuował ten kierunek reform. W 2011 r. stawka VAT została podniesiona z 25% do 27%, a jednocześnie klin podatkowy dla rodzin z dziećmi obniżono z 36,7% do 33,0%. Ten spadek pozapłacowych kosztów pracy był skutkiem wprowadzenia w 2011 r. kwoty wolnej od podatku uzależnionej od liczby dzieci. W jej efekcie dochody netto z tytułu posiadania pierwszego i drugiego dziecka wzrosły na Węgrzech o ok. 140 zł miesięcznie, z kolei z tytułu trzeciego dziecka i następnych o ok. 470 zł miesięcznie. Polityka prorodzinna na Węgrzech wzmacnia zatem bodźce do legalnej pracy, bo tylko oficjalnie uzyskane dochody pozwalają na skorzystanie z preferencyjnej kwoty wolnej od podatku. W przeciwieństwie do Węgier, świadczenia prorodzinne wypłacane w ramach programu 500+ osłabiają bodźce do pracy zawodowej.

Reformy podatkowe rządu Bajnaia, kontynuowane i uzupełnione potem przez V. Orbana, przyczyniły się do obniżenia deficytu i długu publicznego. W 2012 r. deficyt finansów publicznych spadł do 2,3% PKB wobec 5,5% PKB w 2011 r., co pozwoliło Komisji Europejskiej na zdjęcie z Węgier unijnej procedury nadmiernego deficytu. Według ostatnich prognoz KE (listopad 2016 r.) do 2017 r. deficyt finansów publicznych ma utrzymywać się tam na poziomie ok. 2,0% PKB. Dla porównania, w Polsce deficyt finansów publicznych w latach 2017-2018 – pomimo prognozowanej dobrej koniunktury gospodarczej – ma wzrosnąć do ok. 3% PKB.

W latach 2010-2015 dług publiczny Węgier obniżył się z 80,0% do 75,8% PKB, przy czym znaczący wpływ na ten spadek miało przejście w 2011 r. prywatnych oszczędności z kapitałowych funduszy emerytalnych. O ile jednak Fidesz wpisał do konstytucji regułę długu, która zobowiązuje parlament do uchwalania budżetów, których realizacja będzie obniżać dług publiczny do 50% PKB, to PiS tuż po wygranych wyborach rozmontował regułę wydatkową, która miała ograniczać wydatki w okresie dobrej koniunktury.

Pomimo wskazanych powyżej korzystnych zmian w strukturze dochodów podatkowych i dbania o dyscyplinę fiskalną na Węgrzech, w 2016 roku, czyli po ponad 6 latach sprawowania władzy, nie ma podstaw, aby uznać, że polityka gospodarcza rządu V. Orbana jest sukcesem.

Po pierwsze, od 2008 r. (ostatni rok przed wybuchem globalnego kryzysu finansowego) do 2015 r. poziom PKB na Węgrzech wzrósł realnie jedynie o 3,2% i był to najniższy przyrost produktu wśród krajów grupy Wyszehradzkiej. Dla porównania, w Polsce w tym samym okresie PKB zwiększył się realnie o 23,7%, na Słowacji o 12,2%, a w Czechach o 5,3%. Wprawdzie w latach 2013-2015 gospodarka węgierska rosła w tempie średnio 3,0% rocznie, ale zasadniczy wpływ na to ożywienie miały inwestycje publiczne współfinansowane ze środków unijnych. W tym okresie inwestycje sektora publicznego rosły w tempie ok. 25% rocznie, a ich wartość w 2015 r. była przeszło dwukrotnie wyższa niż w 2008 r. Wraz z zakończeniem projektów unijnych w 2016 r. tempo wzrostu inwestycji ogółem na Węgrzech silnie wyhamowało: w okresie I-III kw. 2016 r. nakłady brutto na środki trwałe spadły średnio o 12%.

Po drugie, wartość inwestycji sektora prywatnego w 2015 r. była aż o 24% niższa niż w 2008 r. i także był to najgłębszy spadek wśród krajów grupy Wyszehradzkiej. W Polsce w tym okresie inwestycje sektora prywatnego wzrosły łącznie o 19,7%, z kolei na Słowacji spadły o 12,8%, a w Czechach o 8,6%.

Po trzecie, choć Węgry w okresie rządów V. Orbana odnotowały silną poprawę sytuacji na rynku pracy (wzrost stopy zatrudnienia z 60% do 69% wśród osób w wieku 20-64 lata), to była ona głównie skutkiem obniżenia pozapłacowych kosztów pracy wprowadzonych przez rząd G. Bajnaia, jak i silnego

wzrostu zatrudnienia w ramach robót publicznych, które są bardzo mało efektywne w trwałym zwiększaniu szans na podjęcie pracy. Odliczając zatrudnienie subsydiowane w 2015 r. stopa zatrudnienia na Węgrzech dla osób w wieku 20-64 lata wynosiłaby 65,6%, czyli byłaby o ponad 3 pkt proc. niższa niż według oficjalnych statystyk.

Rozczarowująco niskie tempo wzrostu węgierskiej gospodarki po objęciu władzy przez V. Orbana, w szczególności głęboka zapaść w inwestycjach sektora prywatnego i jedynie krótkotrwałe ożywienie gospodarcze w latach 2013-2015 napędzane środkami unijnymi, powinny być mocnym sygnałem ostrzegawczym dla PiS, aby nie powtórzyć błędów popełnionych przez Fidesz. Niestety, jak dotychczas rząd PiS powiela szkodliwe decyzje Fideszu (np. zwiększa nadzór polityków nad przedsiębiorstwami, osłabia jakość instytucji kluczowych dla stabilności warunków prowadzenia działalności gospodarczej, a w efekcie dla wzrostu inwestycji), a jednocześnie nie naśladuje rozwiązań, które są korzystne dla wzrostu gospodarki (np. wydłużanie wieku emerytalnego).

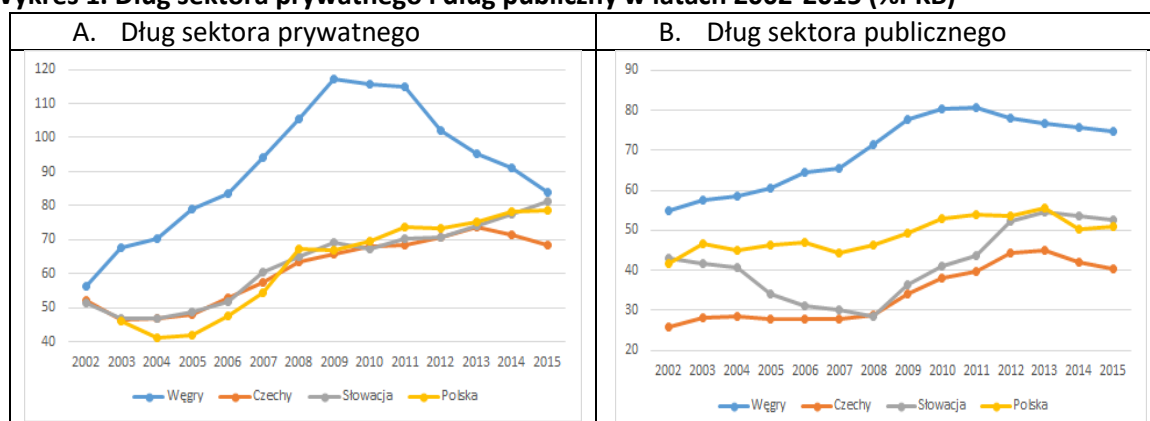
1. Warunki początkowe gospodarki, czyli co V. Orban odziedziczył po poprzednikach?

Po wygranych wyborach parlamentarnych przez Fidesz w 2010 r. rząd V. Orbana przejął stery nad węgierską gospodarką, której mizerne perspektywy rozwoju były przede wszystkim następstwem nadmiernego zadłużenia sektora prywatnego i publicznego.

W latach 2003-2009 dług sektora prywatnego na Węgrzech wzrósł z 67,6% do 117,0% PKB, a zatem o blisko 50 pkt. proc. (Wykres 1a). Dla porównania, w tym samym okresie przyrost zadłużenia sektora prywatnego w pozostałych krajach regionu był ponad dwukrotnie mniejszy: na Słowacji relacja długu prywatnego do PKB wzrosła o 22 pkt proc. (z 47% do 69,2% PKB), w Polsce o 21 pkt proc. (z 46,3% do 67,1% PKB), a w Czechach o 20 pkt proc. (z 46,5% do 66,0% PKB).

W latach 2002-2009 przyrost długu publicznego na Węgrzech był także dużo silniejszy niż w pozostałych krajach regionu: z 55,0% do 77,8% PKB, czyli o 22,8 pkt proc. W Polsce w tym samym okresie relacja długu publicznego do PKB zwiększyła się z 41,8% do 49,4% PKB, czyli o blisko 8 pkt. proc., w Czechach z 25,9% do 34,1%, czyli o 8,2 pkt proc., z kolei na Słowacji dług publiczny spadł z 42,9% do 36,3% PKB, czyli o 6,6 pkt proc. (Wykres 1b).

Wykres 1. Dług sektora prywatnego i dług publiczny w latach 2002-2015 (%PKB)



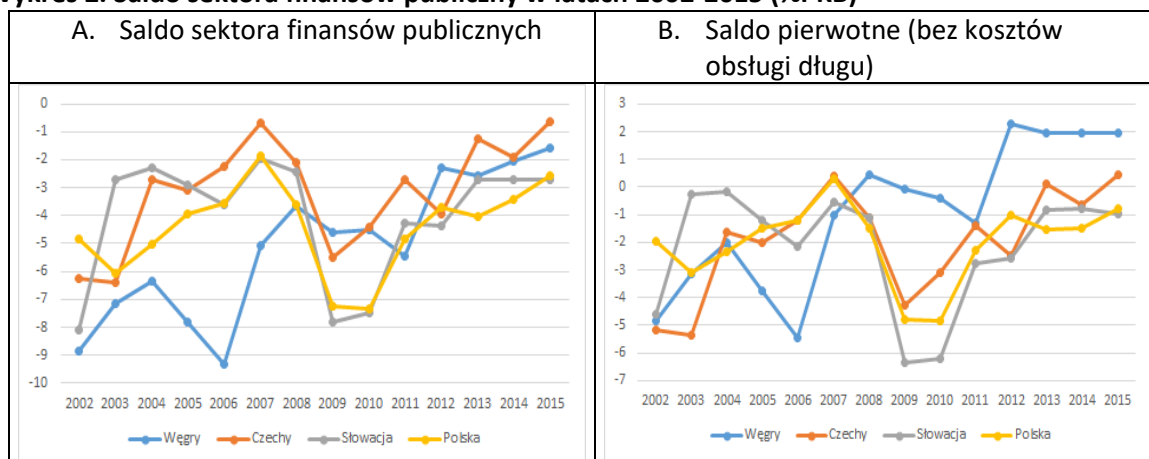
Źródło: opracowanie własne, dane: Eurostat

Silny przyrost długu publicznego na Węgrzech do 2010 r. był następstwem głębokich deficytów sektora finansów publicznych notowanych od początku stulecia. Warto podkreślić, że V. Orban ponosi odpowiedzialność za przyrost tego długu, gdyż to on w 2001 r. zapoczątkował stymulowanie węgierskiej gospodarki ekspansywną politykę fiskalną. Kierowany wówczas przez niego rząd forsował silny wzrost wydatków publicznych, jak i płacy minimalnej (aż o 60%!) licząc, że zapewni mu to zwycięstwo w wyborach parlamentarnych w 2002 r. Choć Fidesz przegrał te wybory, to jednak będąc

w opozycji popierał dalsze zwiększanie wydatków publicznych proponowane przez rząd socjalistów. Przykładowo, w 2002 r. wynagrodzenia osób pracujących w sektorze publicznym podniesiono o ponad 50%, a dodatkowo zaczęto wypłacać im także 13-te pensje, a emerytom 13-te emerytury. W efekcie deficyt finansów publicznych z poziomu 3,0% PKB w 2000 r. wzrósł niemalże skokowo aż do 8,9% PKB w 2002 r. i do 2006 r. utrzymywał się na poziomie przekraczającym 7,5% PKB.

Po kolejnych wyborach parlamentarnych w 2006 r., w których ponownie zwyciężyła partia socjalistyczna, nowy rząd zaczął równoważenie finansów publicznych. W tym celu m.in. zwiększono podatek od zysku przedsiębiorstw CIT z 16% do 20%, podniesiono preferencyjną stawkę VAT z 15% do 20%, drastycznie ograniczono państwowe dopłaty do cen energii elektrycznej i gazu. W następstwie podjętych działań rządowi F. Gyurcsány udało się obniżyć deficyt finansów publicznych z 9,3% PKB w 2006 r. do 3,6% w 2008 r. Jego rząd zaczął przygotowywać także dodatkowe reformy, m.in. opieki zdrowotnej, przewidujące opłaty za wizytę u lekarza czy edukacji, której częścią miało być wprowadzenie czesnego w szkołach wyższych. Będący w opozycji Fidesz stale krytykował potrzebę konsolidacji finansów publicznych, jak również podważał sens wprowadzania dodatkowych reform proponowanych przez rząd socjalistów.

Wykres 2. Saldo sektora finansów publiczny w latach 2002-2015 (%PKB)



Źródło: opracowanie własne, dane: Eurostat

Poprawie stanu finansów publicznych na Węgrzech w latach 2007-2008 towarzyszyło jednak znikome tempo wzrostu gospodarczego. Po tym jak w latach 2002-2006 gospodarka węgierska rosła średnio o 4,3% rocznie, to w latach 2007-2008 dynamika PKB wyhamowała poniżej 1%. Przyczynami silnego obniżenia tempa wzrostu aktywności gospodarczej było m.in. znaczące zmniejszenie inwestycji publicznych (o 14,2% w 2007 r. i o 22,5% w 2008 r. wobec ich wzrostu o 25,8% w 2006 r.), ale też wyhamowanie wzrostu konsumpcji prywatnej (z 2,9% w 2006 r. do średnio 1,3% w latach 2007-2008). Pozytywnym zjawiskiem było jednak to, że silnemu ograniczeniu inwestycji sektora publicznego towarzyszyło ożywienie inwestycji w sektorze prywatnym (o ok. 9% w 2007 r. i o 6% w 2008 r.). To sugeruje, że rozpoczęta naprawa finansów publicznych obniżała niepewność i wzmocniła bodźce przedsiębiorstw do zwiększenia mocy produkcyjnych. Globalny kryzys finansowy, który rozpoczął się jesienią 2008 r., zahamował ożywienie węgierskiej gospodarki. W listopadzie 2008 r. Węgry uniknęły bankructwa dzięki pożyczce w wysokości 20 mld EUR, której udzieliły MFW, UE i Bank Światowy. W ramach programu stabilizacji makroekonomicznej węgierski rząd kierowany od wiosny 2009 r. przez nowego premiera G. Bajnaia podjął szereg istotnych reform zmniejszających nierównowagę finansów publicznych.

Do najważniejszych działań, które miały na celu szybkie obniżenie bieżących wydatków publicznych, należały:

- likwidacja wypłaty 13-tych emerytur (od połowy 2009 r.);
- zamrożenie płac oraz likwidacja 13-tych pensji w sferze budżetowej;
- ograniczenie waloryzacji świadczeń emerytalnych jedynie o wskaźnik inflacji (od 2010 r.);
- podwyższenie podstawowej stawki VAT z 20% do 25%;
- likwidacja dopłat z budżetu do kosztów odsetek od kredytów hipotecznych;
- likwidacja dopłat do rachunków za gaz dla rodzin o niskich dochodach;
- ograniczenie zasiłków chorobowych z 70% do 60% wynagrodzenia.

Dodatkowo rząd G. Bajnaia rozpoczął ważne reformy strukturalne, których celem było wzmocnienie bodźców do pracy, a w konsekwencji podniesienie bardzo niskiej stopy zatrudnienia (60,1% wobec średnio 69,0% w krajach UE w 2009 r. – dot. osób w wieku 20-64 lat). Najważniejsze znaczenie miało obniżenie pozapłacowych kosztów pracy oraz rozpoczęcie podwyższania wieku emerytalnego do 65 lat dla obu płci.

Obniżenie pozapłacowych kosztów pracy

Przeforsowana przez G. Bajnaia obniżka pozapłacowych kosztów pracy weszła w życie od początku 2010 r., czyli tuż przed wyborami parlamentarnymi, które wygrał Fidesz.

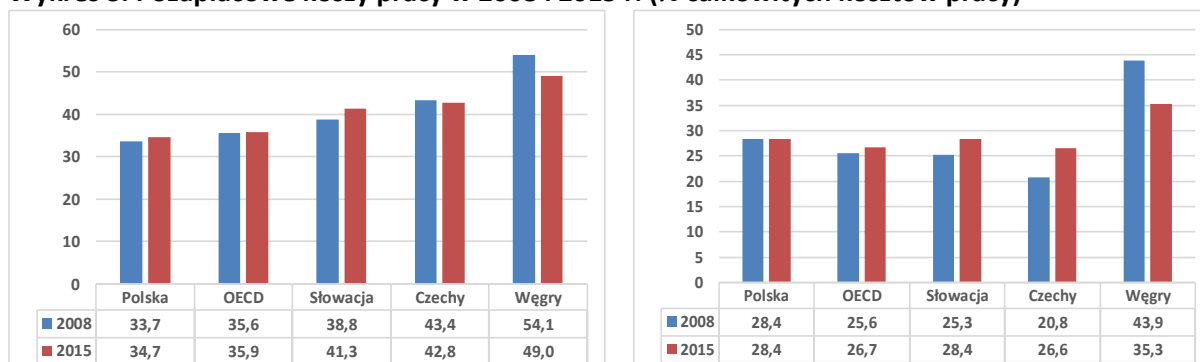
Dla osób bez dzieci, które uzyskują przeciętne wynagrodzenie w gospodarce, klin podatkowy spadł z 54,1% w 2008 r. do 46,6% w 2010 r. (o 7,5 pkt proc.). Choć w 2011 r. ich pozapłacowe koszty pracy wzrosły do 49,5%¹, to jednak skala ich redukcji na Węgrzech, ogółem w latach 2008-2011, była największa wśród krajów OECD². Mimo to, w 2015 r. klin podatkowy na Węgrzech dla osób bezdzietnych zarabiających średnie wynagrodzenie w gospodarce, był czwartym najwyższym wśród 34 krajów OECD i przewyższał średnią dla tych krajów o ponad 13 pkt. proc.

Znaczący spadek klina podatkowego na Węgrzech odnotowano także w rodzinach z dziećmi. W latach 2008-2010 w rodzinach z jedną osobą pracującą i dwojgiem dzieci został on obniżony z 43,9% do 36,7% (tj. o 7,2 pkt. proc.) i także był to największy spadek wśród wszystkich krajów OECD. Po wprowadzeniu przez Orbana w 2011 r. kwoty wolnej od podatku uzależnionej od liczby posiadanych dzieci (patrz: pkt 2.1), klin podatkowy w takich rodzinach spadł o kolejne 3,7 pkt proc. do 33%. Pomimo tej ogromnej poprawy (łączny spadek o 10,7 pkt proc.!), w 2015 r. klin podatkowy dla rodzin z dziećmi na Węgrzech był wciąż o ponad 8 pkt proc. wyższy niż średnio w krajach OECD.

¹ Wzrost klina podatkowego był skutkiem zwiększenia składki na ubezpieczenie emerytalne odliczanej od płacy brutto pracownika z 9,5% do 10% oraz ograniczenia wysokości kwoty wolnej od podatku.

² Identyczny spadek klina podatkowego dla osób bezdzietnych zarabiających średnie wynagrodzenie w gospodarce odnotowano w latach 2008-2011 także w Nowej Zelandii, gdzie klin spadł z 20% w 2008 r. do 15,9% w 2011 r.

Wykres 3. Pozapłatcowe koszty pracy w 2008 i 2015 r. (% całkowitych kosztów pracy)



Źródło: OECD

Podwyższanie wieku emerytalnego

Rząd G. Bajnaia zapoczątkował stopniowe podwyższanie wieku emerytalnego. Zgodnie z ustawą przyjętą w 2009 r. wiek emerytalny dla kobiet i mężczyzn jest podwyższany z poziomu 62 lat w 2012 r. do 65 lat w 2022 r. Dodatkowo, wraz z podwyższaniem wieku emerytalnego, zaczęto stopniowo podnosić minimalny wiek uprawniający do przechodzenia na wcześniejsze emerytury, a także zmniejszono ich wysokość.

Trzeba odnotować, że w 2009 r. będąc w opozycji Fidesz konsekwentnie głosował przeciwko wszystkim reformom rządu G. Bajnaia, które były niepopularne społecznie, choć korzystne dla wzrostu gospodarki, a przez to także dla tempa wzrostu dochodów.

Kiedy jednak wiosną 2010 r. V. Orban stanął na czele rządu, podtrzymał zasadnicze reformy wprowadzone przez krytykowanego poprzednika, czyli podwyższanie wieku emerytalnego do 65 lat, likwidację 13-tych wynagrodzeń w sektorze publicznym i 13-tych emerytur. Te reformy miały istotny wpływ na poprawę stanu finansów publicznych na Węgrzech, która nastąpiła już w okresie rządów V. Orbana. Pomimo recesji w 2009 r. (spadek PKB o 6,6%) i znikomego wzrostu w 2010 r. (0,7%) deficyt finansów publicznych na Węgrzech (odpowiednio 4,6% i 4,5% PKB) był jednym z najniższych w UE. W 2010 r. deficyt finansów publicznych skorygowany o efekty cykliczne wyniósł 2,7% PKB i był o 2 pkt proc. niższy niż w 2008 r. (4,7% PKB).

Polityka gospodarcza na Węgrzech po zwycięstwie Fideszu w 2010 r.

Po wyborach, które odbyły się wiosną 2010 r. partia Fidesz kierowana przez V. Orbana zdobyła większość miejsc w parlamencie, co pozwoliło jej na utworzenie samodzielnego rządu. Łącznie z koalicyjną chrześcijańsko-demokratyczną partią ludową (KNDP), Fidesz dysponował również wystarczającą liczbą głosów, aby zmieniać konstytucję.

Okres rządów Fideszu to czas, w którym parlament Węgier w trybie ekspresowym, najczęściej bez żadnych konsultacji społecznych, wprowadzał w życie wiele istotnych zmian prawnych. W latach 2010-2014 w przypadku blisko 90 ustaw cały proces legislacyjny od wniesienia projektu do jego uchwalenia trwał nie dłużej niż tydzień.³ W przypadku 13 ustaw proces ich uchwalenia zakończył się najpóźniej następnego dnia od wniesienia projektu.

Fidesz upowszechnił w systemie prawnym Węgier specjalny rodzaj regulacji prawnych określanych jako ustawy kardynalne, których uchwalenie i - co najważniejsze - późniejsze zmiany w parlamencie wymagają uzyskania poparcia co najmniej 2/3 posłów. W 2011 r. Orban wprost przyznał, że ustawy kardynalne mają uniemożliwić, a przynajmniej znacząco utrudnić przyszłym rządów odwrócenie

³ Sceppele, 2012, za: Kornai, 2015.

zmian, które zamierza wprowadzić w życie. Takich ustaw kardynalnych Fidesz uchwalił ponad 30. Choć początkowo miały one dotyczyć wyłącznie spraw gospodarczych, to w rzeczywistości jedynie 6 ustaw kardynalnych reguluje kwestie ekonomiczne, z kolei aż 15 z nich dotyczy spraw polityczno-prawnych (Kornai, 2015). Ustawami kardynalnymi wprowadzono zmiany m.in. w systemie podatkowym, emerytalnym, w polityce rodzinnej, ale także w systemie wyborczym. Przed wyborami parlamentarnymi w 2014 r. Fidesz zmniejszył liczbę posłów z 386 do 199, co było okazją nie tylko do ponownego zdefiniowania okręgów wyborczych, ale także do ograniczenia proporcjonalności systemu wyborczego. W efekcie pomimo uzyskania w wyborach w 2014 r. o 8 pkt proc. mniejszej liczby głosów niż w 2010 r. (44,9% wobec 53,1%), udział posłów Fideszu w parlamencie zmniejszył się jedynie o 1,3 pkt proc. i wyniósł 66,8% wobec 68,1% w 2010 r. (patrz: Kornai, 2015 lub OSCE, 2014). Zmiany prawne wprowadzone przez V. Orbana służą zatem utrzymaniu wysokiego udziału posłów Fideszu w węgierskim parlamencie nawet w sytuacji, gdy parta ta straci poparcie w społeczeństwie.

Poniżej przedstawiono najważniejsze zmiany w zakresie polityki gospodarczej Fideszu od 2010 r. z punktu widzenia ich wpływu na saldo finansów publicznych i tempo wzrostu węgierskiej gospodarki.

Zmiany dotyczące dochodów finansów publicznych

Obniżka podatków bezpośrednich (PIT, CIT) i składek na ubezpieczenie społeczne

Jednym z kluczowych elementów planu gospodarczego rządu Fideszu była zapowiedziana w kampanii wyborczej obniżka podatków dochodowych. W ten sposób V. Orban chciał zwiększyć wydatki konsumpcyjne gospodarstw domowych i wydatki inwestycyjne przedsiębiorstw, a w konsekwencji przywrócić wzrost węgierskiej gospodarki.

W 2010 r. w miejsce jednej 16% stawki CIT wprowadzono dwie stawki: 10% dla przedsiębiorstw, których roczny dochód nie przekracza 500 mln HUF (ok. 7 mln PLN) oraz 19% dla dochodów powyżej tego progu. W praktyce oznaczało to, że niższa stawka dotyczyła dochodów uzyskiwanych przez małe i średnie, głównie krajowe przedsiębiorstwa, z kolei wyższą stawkę płaciły duże przedsiębiorstwa, często należące do inwestorów zagranicznych. Od 2017 r. podatek CIT na Węgrzech ma mieć jedną stawkę w wysokości 9%.

W 2011 r. w miejsce dwóch stawek PIT (17% i 35%) wprowadzono tylko jedną na poziomie 16%, która w 2016 r. została dodatkowo obniżona do 15%.

Równoległe z obniżeniem stawek PIT rząd wprowadził kwotę wolną od podatku, której wysokość zależy od liczby posiadanych dzieci. Na pierwsze i drugie dziecko ulga ta wynosi 62.500 HUF (ok. 890 zł) miesięcznie, z kolei na trzecie i kolejne dziecko jest ona ponad 3-krotnie wyższa i wynosi 206.250 HUF (ok. 2930 zł) miesięcznie. Kwoty te odlicza się od podstawy opodatkowania, przez co dochód netto z tytułu pierwszego i drugiego dziecka rośnie o 10.000 HUF/miesiąc (ok. 140 zł), a z tytułu trzeciego dziecka i kolejnych o 33.000 HUF/miesiąc (ok. 470 zł). Z tej ulgi można korzystać już od czwartego miesiąca ciąży. Wprowadzenie kwoty wolnej od podatku uzależnionej o liczbę dzieci miało wzmocnić bodźce do legalnej pracy, do podjęcia decyzji o posiadaniu pierwszego lub kolejnego dziecka, a przy okazji wspierać konsumpcję gospodarstw domowych. **Z ulgi mogą korzystać wyłącznie osoby uzyskujące opodatkowany dochód, co zmniejsza skłonność do podejmowania pracy w szarej strefie.** Od 2014 r. rodziny, których łączny podatek dochodowy nie wystarcza do pełnego skorzystania z kwoty wolnej mogą odliczać ją również od opłacanych przez siebie składek na ubezpieczenie społeczne. **W latach 2016-2019 rząd Węgier planuje stopniowo podwoić kwotę wolną od podatku na trzecie i kolejne dziecko.**

Obok redukcji stawek PIT, rząd V. Orbana od 2013 r. o połowę obniżył składki na ubezpieczenie społeczne płacone przez pracodawców, którzy zatrudniają osoby poniżej 25 i powyżej 55 roku życia. Miało to zwiększać popyt na pracę osób z największymi problemami w znalezieniu zatrudnienia.

Dodatkowo, obniżono obciążenia pracodawców zatrudniających osoby długotrwale bezrobotne, rodziców powracających na rynek pracy po urlopach wychowawczych oraz osoby dopiero rozpoczynające pracę zawodową. Zatrudniając takie osoby pracodawcy w ogóle nie płacą składek ubezpieczeniowych przez dwa lata, a w trzecim roku – jedynie połowę ich wysokości.

Wzrost podatków pośrednich (VAT)

Ubytek dochodów z PIT i CIT rząd V. Orbana planował równoważyć większymi dochodami z podatków pośrednich. **W efekcie w 2011 r. stawkę podatku VAT zwiększono z 25% do 27%**. Była to kolejna podwyżka stawki tego podatku, po tym jak rząd G. Bajnaia podniósł ją wcześniej z 20% do 25%. Oba rządy dokonały łącznej znaczącej zmiany w strukturze dochodów podatkowych, zmniejszając w nich udział podatków bezpośrednich i jednocześnie zwiększając udział podatków pośrednich. W świetle doświadczeń innych krajów tego typu zmiana powinna przyczynić się do wzrostu cenowej konkurencyjności przedsiębiorstw, zwłaszcza eksportowych, gdyż sprzedaż dóbr zagranicę jest zwolniona z podatku VAT.

Nowe podatki sektorowe

O ile przedstawione powyżej zmiany w strukturze dochodów podatkowych – poprzez wzmocnienie bodźców do pracy i konkurencyjności cenowej przedsiębiorstw - mają pozytywny wpływ na długofalowe tempo wzrostu gospodarki, to jednocześnie Fidesz wprowadził w życie nowe podatki nałożone na wybrane sektory gospodarki: branżę finansową, telekomunikacyjną, energetyczną i handel detaliczny. Początkowo miały mieć one charakter przejściowy (nazywano je zresztą podatkami kryzysowymi), ale ostatecznie stały się trwałym elementem węgierskiej polityki fiskalnej. Dochody z nowych podatków miały znaczący wpływ na poprawę salda finansów publicznych: w latach 2010-2011 zapewniły one ok. 1,4-1,5% PKB dodatkowych dochodów, z kolei w latach 2013-2014 ponad 2,0% PKB (Tabela 1). Szczegółowy opis poszczególnych podatków sektorowych przedstawiono w Aneksie.

Podatki sektorowe ograniczają przewidywalność systemu podatkowego, gdyż stanowią dla polityków mechanizm „ręcznego sterowania” gospodarką poprzez wpływanie na decyzje przedsiębiorstw z wybranych branż. Przykładowo, silnie progresywny podatek od handlu detalicznego zależny od wielkości obrotów (ostatecznie nie wszedł w życie) miał dyskryminować duże sieci handlowe, najczęściej należące do inwestorów zagranicznych, a jednocześnie faworyzować małe sklepy, zazwyczaj prowadzone przez krajowych przedsiębiorców. Z kolei podatek od aktywów banków był sposobem na przejęcie przez państwo części zysków powstających w tym sektorze. Podatek ten hamuje jednak skłonność banków do zwiększania akcji kredytowej, a w efekcie ogranicza tempo wzrostu inwestycji i długofalowe tempo rozwoju gospodarki. W efekcie długookresowe koszty w postaci wolniejszej dynamiki wzrostu PKB przeważają nad krótkookresowymi korzyściami z tytułu obniżenia deficytu. Strategia równoważenia finansów publicznych realizowana przez V. Orbana wynikała z politycznej kalkulacji. Po pierwsze, unijna procedura nadmiernego deficytu koncentruje się na poziomie nierównowagi fiskalnej, a nie na fundamentach wzrostu gospodarki. Po drugie, główne agencje ratingowe także przywiązują dużą wagę głównie do krótkookresowych wskaźników fiskalnych.

Tabela 1. Wpływy z podatków sektorowych na Węgrzech w latach 2008-2016.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 **
Sektor finansowy	0,05	0,05	0,71	0,70	0,33	1,47	1,48	1,17	0,92
Podatek od instytucji finansowych	-	-	0,67	0,66	0,30	0,46	0,46	0,44	0,25
Dodatkowy podatek od instytucji finansowych*	0,05	0,05	0,04	0,03	0,03	0,06	0,06	0,03	0,02
Podatek od transakcji finansowych	-	-	-	-	-	0,86	0,86	0,61	0,57
Podatek od firm ubezpieczeniowych	-	-	-	-	-	0,09	0,09	0,09	0,08
Inne podatki sektorowe	0,00	0,16	0,72	0,76	0,75	0,66	0,56	0,56	0,53
Dodatkowy podatek dochodowy od firm energetycznych	-	0,09	0,06	0,06	0,02	0,18	0,11	0,12	0,12
Podatek od dostawców mediów	-	-	-	-	-	0,18	0,17	0,17	0,15
Podatek telekomunikacyjny	-	-	-	-	0,04	0,16	0,17	0,16	0,16
Podatek od reklam	-	-	-	-	-	-	0,01	0,02	0,03
Pozostałe podatki sektorowe	-	-	0,56	0,61	0,58	0,03	0,00	0,00	0,00
Podatek od samochodów firmowych	-	0,07	0,10	0,09	0,11	0,11	0,10	0,09	0,08
Razem (% PKB)	0,05	0,21	1,43	1,46	1,08	2,13	2,04	1,74	1,45

* podatek z 2007 r. od zysków odsetkowych banków od udzielonych kredytów subsydiowanych przez rząd

** szacowane wpływy na podstawie projektu ustawy budżetowej na 2016 r.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie MSO.

Zmiany dotyczące wydatków finansów publicznych

Obniżenie transferów socjalnych

W ramach działań ograniczających deficyt finansów publicznych rząd V. Orbana obniżył część transferów socjalnych, co miało wzmacniać bodźce do pracy. Do najważniejszych należało obniżenie zasiłków chorobowych oraz zasiłków socjalnych do poziomu niższego od płacy minimalnej.

Ważną zmianą było także skrócenie prawa do zasiłku dla bezrobotnych z 9 do 3 miesięcy, przy jednoczesnym zaoferowaniu dalszej pomocy finansowej jedynie pod warunkiem uczestniczenia przez bezrobotnych w robotach publicznych. Wynagrodzenie osób zatrudnionych w tych programach było niższe od płacy minimalnej i jednocześnie wyższe od zasiłków socjalnych (szerzej o robotach publicznych – patrz pkt 2.5).

Ograniczenie wczesnych emerytur

W 2012 r. V. Orban zlikwidował system wcześniejszych emerytur. Możliwość wcześniejszego nabywania prawa do emerytury pozostawiono jedynie kobietom, które mają co najmniej 40 letni staż ubezpieczeniowy. Podobną reformę w Polsce wprowadził w życie rząd D. Tuska w 2009 r.

Zaostrzenie systemu rentowego

Rząd V. Orbana zaostrzył także kryteria przyznawania rent chorobowych, w wyniku czego liczba nowo przyznanych świadczeń rentowych spadła o niemal połowę w porównaniu do poziomu sprzed 2010 r.

Dodatkowo, część rencistów utraciła prawo do świadczeń, gdyż po weryfikacji ich stanu zdrowia uznano, że są zdolni do pracy.

Wprowadzenie konstytucyjnej reguły długu publicznego

Choć w 2010 r. rząd V. Orbana ograniczył kompetencje Rady Fiskalnej, która utworzono w 2009 r. w celu utrwalenia efektów reform wprowadzonych przez rząd G. Bajnaia, to w tym samym roku wprowadził do węgierskiej konstytucji limitu długu publicznego na poziomie 50 proc. PKB (obowiązuje od 2012 r.). Zgodnie z tą regułą parlament nie może przyjmować ustaw budżetowych, które powodowałyby wzrost relacji długu publicznego do PKB, o ile ta relacja przewyższa 50%. W 2010 r. kiedy przyjmowano tą nowelizację dług publiczny na Węgrzech wynosił 80,5% PKB.

Przejęcie oszczędności zgromadzonych w kapitałowej części systemu emerytalnego

Obok przedstawionych powyżej korzystnych reform ograniczających wydatki publiczne, które osłabiały bodźce do pracy, rząd V. Orbana zlikwidował kapitałową część systemu emerytalnego, co jest szkodliwe dla gromadzenia krajowych oszczędności, a w efekcie także dla długofalowego tempa wzrostu gospodarki. W 2010 r. osoby należące do prywatnych kapitałowych funduszy emerytalnych otrzymały propozycję nie do odrzucenia: mogły przenieść środki zgromadzone w filarze kapitałowym do repartycyjnego systemu państwowego lub utracić prawo do publicznej emerytury gwarantowanej przez państwo. W efekcie niemal wszyscy pracownicy (97%) przenieśli swoje oszczędności do systemu państwowego. To przyczyniło się nie tylko do spadku długu publicznego, ale pozwoliło także zmniejszyć bieżące wydatki publiczne na refundację składek przekazywanych do funduszy emerytalnych o ok. 1% PKB. Brak tej refundacji nie oznaczał prawdziwych oszczędności, a jedynie szybsze niż dotychczas gromadzenie przyszłych zobowiązań emerytalnych państwa, czyli ukrytego długu publicznego.

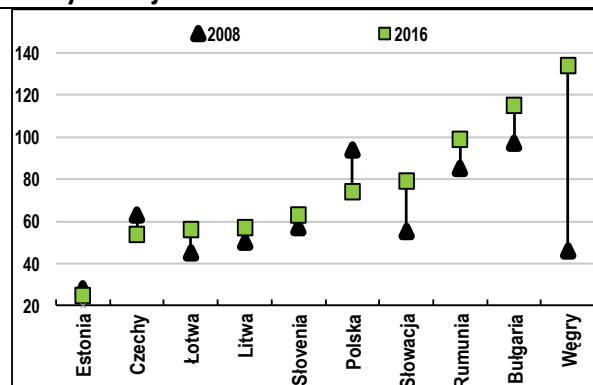
Choć wartość znacjonalizowanych aktywów funduszy emerytalnych stanowiła równowartość ok. 11% PKB, to na bezpośrednią spłatę długu publicznego rząd V. Orbana przeznaczył jedynie niecałą połowę z tej kwoty (ok. 5% PKB). Resztę środków wykorzystał na sfinansowanie bieżących wydatków publicznych (np. 2% PKB przeznaczono na pokrycie bieżącego deficytu w systemie emerytalnym) lub na wykup udziałów w kilku prywatnych przedsiębiorstwach w sektorze energetycznym i bankowym (patrz pkt 2.4). W 2012 r. z powodu osłabienia forinta i wzrostu wartości zadłużenia denominowanego w walutach obcych relacja długu publicznego do PKB obniżyła się w porównaniu do 2011 r. jedynie o 2,5 pkt. proc.

1.1. Pogorszenie systemu instytucjonalnego

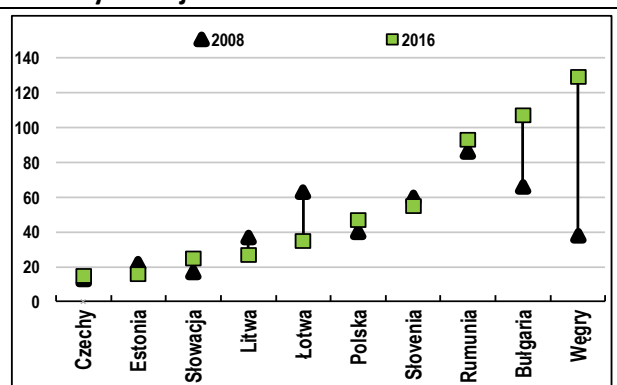
W okresie rządów V. Orbana Węgry zanotowały silny spadek ocen ochrony prawa własności. Według Global Competitiveness Report (GCR), corocznego rankingu blisko 140 krajów świata opracowywanego przez World Economic Forum, w latach 2008-2016 pozycja Węgier w zakresie ochrony prawa własności obniżyła się z 46 na 134 miejsce (spadek aż o 88 pozycji!). Silny spadek ocen w tej kategorii zanotowała także Słowacja, w której z krótką przerwą od dekady rządzi populistą R. Fico: spadek z 45 miejsca w 2006 r. na 79 miejsce w 2016 r. (Wykres 4a). Warto podkreślić, że przed dekadą Węgry i Słowacja były regionalnymi liderami w zakresie ochrony prawa własności.

Znaczące pogorszenie ocen Węgier nastąpiło również w zakresie niezależności wymiaru sprawiedliwości (Wykres 4c). Według rankingu GCR w tej kategorii Węgry spadły z 55. pozycji w 2008 r. na 102. pozycję w 2016 r. (spadek o 47 miejsc!). Znamienne jest to, że oceny niezależności wymiaru sprawiedliwości silnie pogorszyły się także na Słowacji (spadek z 76. na 120. pozycję). Na tle pozostałych krajów regionu Węgry i Słowacja są oceniane również gorzej w zakresie faworyzowania przez władze wybranych podmiotów (Wykres 4d).

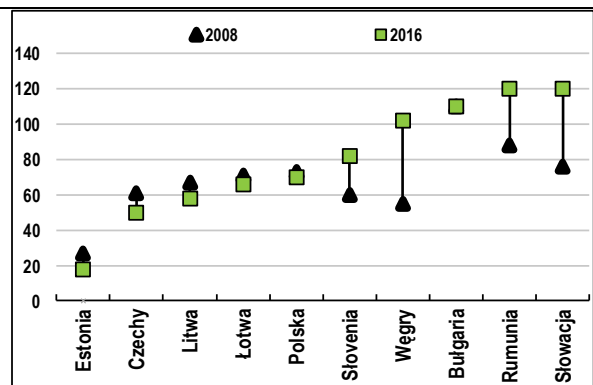
Wykres 4a. Ochrona prawa własności w nowych krajach członkowskich UE.



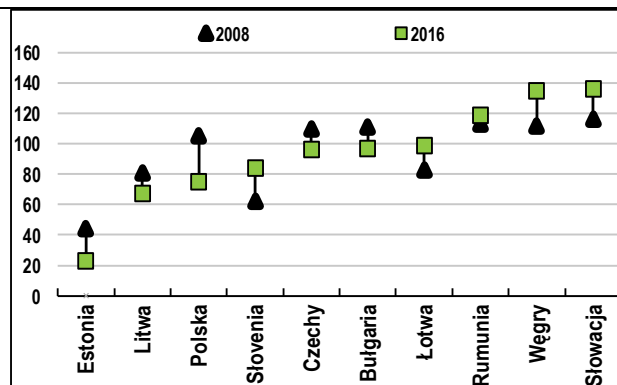
Wykres 4b. Siły konkurencji na rynku krajowym w nowych krajach członkowskich UE.



Wykres 4c. Niezależność wymiaru sprawiedliwości w nowych krajach członkowskich UE.



Wykres 4d. Faworyzowanie wybranych podmiotów w decyzjach rządu w nowych krajach członkowskich UE.



*Wartości przedstawiają pozycję poszczególnych krajów w rankingu GCI: im wyższa wartość, tym dalsze miejsce w rankingu.

Źródło: Global Competiveness Report, World Economic Forum

1.2. Wzrost etatyzmu i własności państwowej w przedsiębiorstwach

Orban zakwestionował dotychczasowy model społeczno-ekonomiczny, w którym centralne miejsce zajmował demokratyczny system sprawowania władzy politycznej oraz gospodarka wolnorynkowa z dominującą rolą własności prywatnej. W 2014 r. Orban stwierdził, że wzorcowymi modelami do naśladowania dla Węgier są Rosja, Turcja czy Chiny, czyli kraje autorytarne z wysokim udziałem przedsiębiorstw kontrolowanych przez władze centralne.

Fidesz często uzasadnia swoją politykę obroną tradycyjnych wartości narodowych, ale w praktyce sprowadza się do zwiększania bezpośredniej kontroli władzy nad przedsiębiorstwami, w tym do przejmowania firm, które wcześniej zostały sprywatyzowane. Dotyczy to m.in. spółek energetycznych, banków i mediów. W wielu przypadkach prywatni właściciele zostali postawieni w sytuacji, w której praktycznie nie mieli innej opcji jak odsprzedaż posiadanych udziałów państwu lub osobom związanym z Fideszem, często za cenę niższą od wartości rynkowej. Upaństwowienie firm służy Fideszowi do realizacji konkretnych celów politycznych.

- Przejęcie udziałów w spółkach energetycznych, które wcześniej były sprzedane inwestorom zagranicznym (m.in. MOL czy E.ON) pomogło Orbanowi w obniżeniu w 2013 r. cen energii elektrycznej, gazu i centralnego ogrzewania dla gospodarstw domowych aż o 20%. Ten spadek miał istotny wpływ na poparcie dla Fideszu w wyborach parlamentarnych wiosną 2014 r.

- Przejęcie części banków miało z kolei wspierać akcję kredytową dla węgierskich przedsiębiorstw.
- Kontrola Fideszu nad mediami (np. upolitycznienie państwowych stacji radiowych i telewizyjnych) była kluczowym narzędziem szerzenia rządowej propagandy. Państwowe media są zobowiązane do wykorzystywania depesz i materiałów przygotowywanych przez państwową agencję prasową. Prywatne media mogą oczywiście korzystać z informacji dostarczanych przez niezależne agencje, ale materiały z agencji kontrolowanej przez Fidesz są dostępne za darmo. Ma to sprzyjać upowszechnianiu informacji redagowanych przez agendę rządową.
- Chcąc ograniczyć niezależne media, w 2014 r. Fidesz uchwalił progresywny podatek od reklam (stawki od 0% do 50%), które są głównym źródłem przychodów mediów prywatnych. Ze względu na ustalone progi, w praktyce najwyższa stawka tego podatku miała dotyczyć niezależnej od rządu stacji RTL, która często krytykowała decyzje Fideszu. W 2015 r. KE wszczęła jednak procedurę wyjaśniającą czy podatek od reklam nie narusza unijnych reguł konkurencji. Pomimo obniżenia jego stawek przez Fidesz do maksymalnie 5,3%, w listopadzie 2016 r. KE uznała, że podatek ten jest niezgodny z unijnymi regulacjami dotyczącymi konkurencji i zakazała jego pobierania.

Przejawem upolitycznienia węgierskiej gospodarki jest także postępująca oligarchizacja państwa polegająca m.in. na preferencyjnym traktowaniu w przetargach publicznych przedsiębiorstw, których właściciele są przychylni rządowi. W praktyce to kierownictwo Fideszu decyduje o tym, kto może zostać oligarchą i korzystać z określonych przywilejów ze strony rządu lub kto może utrzymać ten nieformalny status, jeśli uzyskał go wcześniej (patrz: Kornai, 2015). O nasileniu nierównego traktowania oferentów w państwowych przetargach może świadczyć silny spadek ocen Węgier dotyczący faworyzowania określonych podmiotów we wspomnianym już rankingu Global Competitiveness Report. W latach 2008-2016 pozycja Węgier w tym zestawieniu spadła z 112 na 135 miejsce na świecie (Wykres 4d).

1.3. Roboty publiczne

Rząd V. Orbana na szeroką skalę rozwinął program robót publicznych dla osób niepracujących, głównie bezrobotnych długoterminowo. Szacuje się, że w latach 2012-2014 liczba osób zatrudnionych w tej formie wzrosła o ok. 150 tys., co stanowiło ponad połowę całkowitego przyrostu liczby pracujących odnotowanych w tym okresie (270 tys.).⁴ W latach 2014-2015 w ramach robót publicznych było zatrudnionych średniorocznie ok. 180-200 tys. osób, czyli ok. 5% liczby pracujących ogółem. Zdecydowana większość z tych osób była zatrudniona w sektorze publicznym (ok. 90%), ale część pracowała także w przedsiębiorstwach z dominującym udziałem skarbu państwa.

Wpływ uczestnictwa w robotach publicznych na wzrost szans bezrobotnych na trwałe podjęcie niesubsydiowanego zatrudnienia jest bardzo słaby. Jedynie 13% osób, które przeszły przez ten program było następnie w stanie znaleźć niesubsydiowane zatrudnienie. Reszta utrzymywała się z zasiłków społecznych lub oczekiwała na kolejne zatrudnienie w ramach robót publicznych.⁵ Oznacza to, że wzrost liczby pracujących osiągnięty na Węgrzech wskutek robót publicznych jest pozorny.

⁴ Hungarian Labor Market 2015, (red. Fazekas K., Varga J.), s. 10.

⁵ tamże

2. Jakie efekty przyniosła polityka gospodarcza rządu V. Orbana?

Analizując wpływ polityki V. Orbana na sytuację gospodarczą Węgier od przejścia przez niego władzy w 2010 r. trzeba wziąć pod uwagę niekorzystne warunki początkowe (patrz: rozdział 2), zwłaszcza nadmierne zadłużenie sektora prywatnego i publicznego. W tej ocenie trzeba jednak uwzględnić dwie kwestie o zasadniczym znaczeniu.

Po pierwsze, będąc w opozycji w latach 2002-2010 członkowie Fideszu głosowali za wzrostem wielu wydatków publicznych, co ostatecznie doprowadziło do znacznego wzrostu długu publicznego i załamania wzrostu węgierskiej gospodarki w 2007 r. V. Orban ponosi zatem polityczną odpowiedzialność za stagnację gospodarczą, jaką notowały Węgry w pierwszych latach jego rządów. Po drugie, w 2009 r. członkowie Fideszu głosowali przeciwko reformom rządu G. Bajnaia, które miały na celu przywrócenie równowagi finansów publicznych. I choć już w okresie rządów V. Orbana deficyt finansów publicznych na Węgrzech znacząco spadł, to jednak zasadnicze reformy, często niepopularne społecznie, takie jak np. wydłużanie wieku emerytalnego, likwidacja 13-tych emerytur i wynagrodzeń w sektorze publicznym, zostały przegłosowane przy sprzeciwie i krytyce Fideszu. Zmiany przegłosowane i wprowadzone w życie przez ekipę V. Orbana po 2010 r. trzeba podzielić na dwie grupy.

Do pierwszej z nich - pozytywnej - należą reformy, które stabilizowały finanse publiczne i jednocześnie wzmacniały fundamenty wzrostu gospodarki. Tutaj należy wskazać przede wszystkim na:

- **obniżenie stawek PIT i CIT kompensowane zwiększeniem dochodów z VAT** - w świetle teorii ekonomii oraz doświadczeń międzynarodowych taka zmiana w strukturze dochodów podatkowych powinna sprzyjać wzrostowi popytu na pracę i popytu inwestycyjnego w krajach jak Węgry, które mają stosunkowo mały rynek wewnętrzny i są silnie zależne od popytu na ich eksport;
- **wprowadzenie ulg prorodzinnych zależnych od liczby dzieci** – wzmocniło to bodźce do legalnej pracy w rodzinach wielodzietnych;
- **ograniczenie transferów socjalnych** – rent z tytułu niezdolności do pracy, zasiłków socjalnych i zasiłków dla bezrobotnych;
- **ograniczenie wcześniejszych emerytur** – w połączeniu z odziedziczonym po rządzie G. Bajnaia stopniowym podnoszeniem wieku emerytalnego do 65 lat, reforma ta blokowała odchodzenie z rynku pracy przed osiągnięciem podwyższonego wieku emerytalnego, a w efekcie uzupełniała działania prowadzące do wzrostu podaży pracy;
- **wprowadzenie konstytucyjnej reguły długu publicznego** – reguła ta nie pozwala uchylać budżetu, którego realizacja prowadziłaby do wzrostu relacji długu publicznego, jeśli przekracza on 50% PKB;

Do drugiej grupy - szkodliwej – zaliczają się zmiany, które wprowadziły poprawiały bieżące saldo finansów publicznych, ale jednocześnie osłabiały fundamenty długofalowego wzrostu gospodarki. Trzeba do nich zaliczyć:

- **przejęcie oszczędności zgromadzonych w prywatnych funduszach emerytalnych** – zmiana ta nie zmniejszyła zobowiązań emerytalnych państwa, a jedynie zmniejszyła bieżące wydatki publiczne, zwiększając jednocześnie tempo narastania ukrytego długu publicznego. Po obniżeniu bieżących wydatków z budżetu na refundację składek emerytalnych, obniżono presję rynków finansowych na trwałe równoważenie sektora finansów publicznych. Przejęcie prywatnych oszczędności emerytalnych podważyło zaufanie do prawnej ochrony prywatnych inwestycji;

- **nałożenie podatków na wybrane sektory gospodarki**, zazwyczaj z dużym udziałem kapitału zagranicznego - tego typu zmiany zmniejszały skłonność do inwestycji w sektorze prywatnym. Podatki nałożone na banki ograniczały ich skłonność do udzielania nowych kredytów.

Do czynników osłabiających długofalowe tempo wzrostu gospodarki należy także:

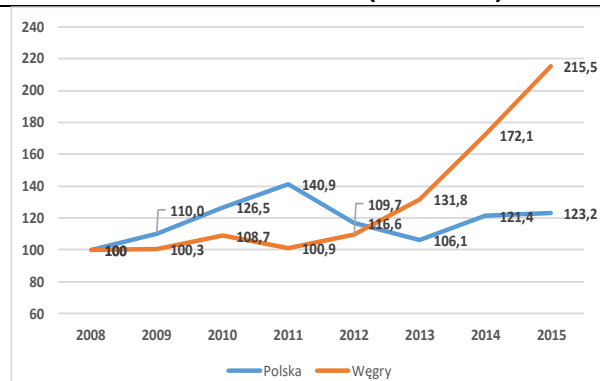
- **zwiększanie władzy polityków nad przedsiębiorstwami** – zwiększenie własności państwowej w wybranych sektorach gospodarki (m.in. bankowym, energetycznym) poprzez zakup udziałów w prywatnych przedsiębiorstwach zaburza konkurencję rynkową, jak i prowadzi do spadku efektywności firm, nad którymi kontrolę sprawują politycy. W przypadku sektora bankowego, wzrost własności państwowej tworzy ryzyko udzielania nietrafionych kredytów i ostatecznie kryzysu w sektorze finansowym;
- **roboty publiczne** – program subsydiowanego zatrudnienia doprowadził wprawdzie do wzrostu liczby pracujących, ale z powodu niskiej efektywności robót publicznych, obserwowana poprawa sytuacji na rynku pracy jest pozorna.

Pogorszenie jakości instytucji istotnych dla decyzji inwestycyjnych prawdopodobnie w istotnym stopniu odpowiada za stagnację inwestycji sektora prywatnego. W okresie rządów V. Orbana nakłady na środki trwałe w sektorze prywatnym rosły jedynie w latach 2013-2014 (o ok. 5% rocznie), a ich tempo było kilkukrotnie mniejsze niż w sektorze publicznym (o ok. 25% rocznie). Co więcej, już w 2015 r. inwestycje sektora prywatnego spadły o 6%. W latach 2008-2015 wartość inwestycji prywatnych na Węgrzech skurczyła się łącznie o 25%, podczas gdy np. w Polsce w tym samym okresie wzrosły one o 20% (Wykres 5a). Wzrost inwestycji prywatnych w Polsce w tym czasie był po Irlandii (25%) drugim największym w całej UE. Okazuje się zatem, że pomimo poprawy koniunktury gospodarczej obserwowanej na Węgrzech w latach 2013-2015 r., kiedy średnioroczne tempo wzrostu PKB wynosiło ok. 3%, sektor prywatny nie był skłonny zwiększać inwestycji. To ożywienie gospodarcze było napędzane niemal wyłącznie pieniędzmi unijnymi, a zatem miało kruche podstawy i w efekcie okazało się krótkotrwałe. Napływ środków unijnych na Węgry w relacji do PKB był w tych latach największy wśród nowych krajów członkowskich UE.⁶ Ich skutkiem był znaczący wzrost inwestycji publicznych, których udział w PKB zwiększył się z 4,4% w 2013 r. do 6,6% w 2015 r. W latach 2013-2015 inwestycje publiczne rosły realnie w tempie średnio ok. 25% rocznie, a ich wartość w 2015 r. była przeszło dwukrotnie wyższa niż w 2008 r. (Wykres 5b).

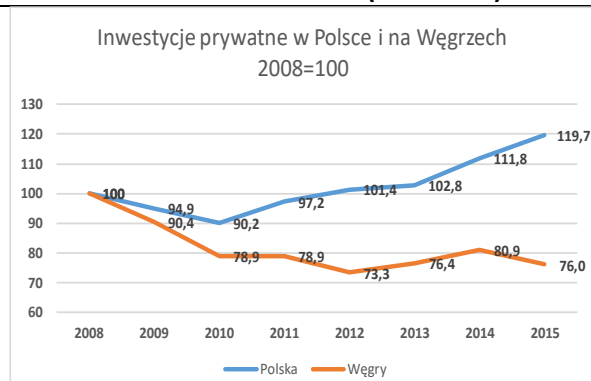
O nietrwałości ożywienia gospodarki węgierskiej, któremu nie towarzyszył wzrost inwestycji sektora prywatnego, może świadczyć to, że w 2016 r., kiedy zakończyły się projekty współfinansowane ze starej perspektywy budżetowej, inwestycje ogółem zanotowały głęboki spadek. W okresie I-III kw. 2016 r. inwestycje ogółem kurczyły się na Węgrzech w średnim tempie ok. 12% r/r.

⁶ European Commission, Country Report Hungary 2016, SWD (2016) 85, s. 14.

Wykres 5a. Inwestycje publiczne na Węgrzech i w Polsce w latach 2008-2015 (2008=100)



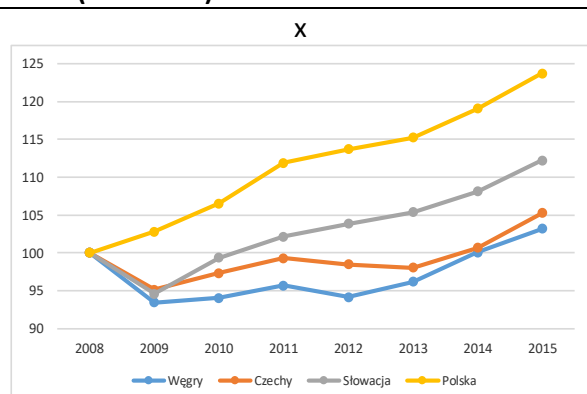
Wykres 5b. Inwestycje prywatne na Węgrzech i w Polsce w latach 2008-2015 (2008=100)



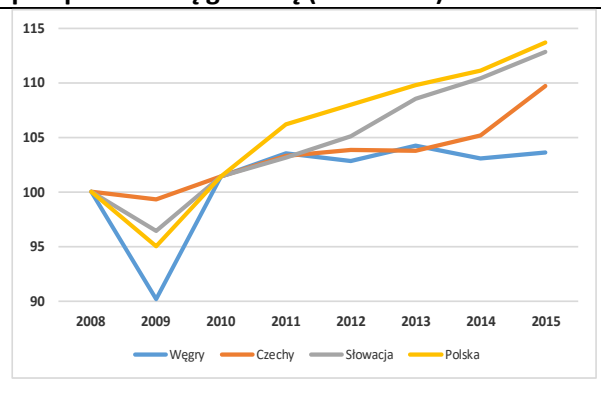
Źródło: opracowanie własne, dane: Eurostat

Wbrew propagandzie Fideszu, kondycja węgierskiej gospodarki, a zwłaszcza krótkotrwałe ożywienie gospodarcze obserwowane tam w latach 2013-2015, nie daje podstaw do twierdzenia, że polityka gospodarcza V. Orbana osiągnęła sukces w przywracaniu trwałego wzrostu gospodarki. Przyrost PKB na Węgrzech w latach 2008-2015 był najniższy w porównaniu do innych krajów regionu. W 2015 r. realna wielkość PKB była tam jedynie o 3,2% wyższa niż w 2008 r. (ostatni rok przed wybuchem globalnego kryzysu finansowego). Dla porównania, w Polsce w tym samym okresie PKB realnie zwiększył się o 23,7%, a na Słowacji o 12,2% (Wykres 6a). Także produktywność pracy na Węgrzech w latach 2008-2015 rosła najwolniej w porównaniu do pozostałych krajów regionu. Zwiększyła się bowiem jedynie o 3,7%, podczas gdy np. w Polsce produktywność wzrosła o 13,7% (wykres 6b).

Wykres 6a. PKB w krajach CEE w latach 2008-2015 (2008=100)



Wykres 6b. Produktywność pracy - na przepracowaną godzinę (2008=100)



Źródło: opracowanie własne, dane: Eurostat

W okresie rządu V. Orbana na Węgrzech nastąpiła wyraźna poprawa sytuacji na rynku pracy. W latach 2010-2015 stopa zatrudnienia mężczyzn w wieku 20-64 lata wzrosła z 65,5% do 75,8% (tj. o 10,3 pkt. proc.), a kobiet w tej samej grupie wieku z 54,6% do 62,1% (tj. o 7,5 pkt. proc.). W 2015 r. stopa zatrudnienia osób w wieku 20-64 lata kształtowała się (68,9%) na poziomie niemal identycznym jak przeciętnie w krajach Europy Zachodniej (70,5% w krajach EU-15). Wzrost stopy zatrudnienia na Węgrzech ma kilka przyczyn.

- Po pierwsze, jest on skutkiem redukcji pozapłacowych kosztów pracy i wydłużenia wieku emerytalnego, które zostały przygotowane i przyjęte w węgierskim parlamencie w 2009 r. przy sprzeciwie Fideszu. Na szczęście, po wygranych wyborach V. Orban nie odkręcił tych reform.

- Po drugie, do wzrostu zatrudnienia przyczyniły się także reformy wprowadzone przez rząd Orbana, głównie ograniczenie zasiłków dla bezrobotnych z 9 do 3 miesięcy, uzależnienie kwoty wolnej od podatku od liczby dzieci w rodzinie, co wzmacniało bodźce do pracy zawodowej w rodzinach wielodzietnych, a także zlikwidowanie wczesnych emerytur oraz uszczelnienie systemu rentowego.
- Po trzecie, do wzrostu stopy zatrudnienia na Węgrzech przyczyniły się także rozwinięte na szeroką skalę roboty publiczne. W tym przypadku odnotowany wzrost stopy zatrudnienia nie jest jednak trwały, bo efektywność robót publicznych w zwiększaniu szans bezrobotnych na podjęcie pracy niesubsydiowanej jest bardzo niska. Najsilniejszy wzrost stopy zatrudnienia osób w wieku 20-64 lata nastąpił na Węgrzech w latach 2013-2015 (o 7,3 pkt proc.), a zatem w okresie największego upowszechnienia robót publicznych. Odliczając zatrudnienie subsydiowane w 2015 r. stopa zatrudnienia na Węgrzech dla osób w wieku 20-64 lata wynosiłaby 65,6%, czyli byłaby o ponad 3 pkt proc. niższa niż według oficjalnych statystyk.

Największym osiągnięciem rządu V. Orbana było obniżenie deficytu finansów publicznych poniżej 3% PKB, a następnie utrzymanie dyscypliny fiskalnej. Ten sukces nie byłby możliwy bez reform fiskalnych wprowadzonych wcześniej przez rząd G. Bajnaia, a potem podtrzymanych przez Fidesz. Do spadku deficytu przyczyniły się także zmiany wprowadzone przez V. Orbana. Wśród nich były reformy ograniczające transfery socjalne, które wzmocniły długofalowe tempo wzrostu węgierskiej gospodarki. Ale Orban wprowadził także podatki sektorowe i zlikwidował kapitałową część systemu emerytalnego, co wprawdzie pomogło zrównoważyć finanse państwa, ale jednocześnie osłabiło perspektywy rozwoju gospodarki w długim okresie. Te niekonwencjonalne działania poprawiły bieżące saldo finansów publicznych łącznie o ok. 2,5% - 3,0% PKB, co pozwoliło obniżyć deficyt z 5,5% PKB w 2011 r. do 2,3% PKB w 2012 r. W efekcie w połowie 2013 r. Komisja Europejska zdjęła z Węgier unijną procedurę nadmiernego deficytu. Według ostatnich prognoz KE (listopad 2016 r.) do 2017 r. deficyt finansów publicznych ma kształtować się na poziomie ok. 2,0% PKB.

W okresie rządów Orbana dług publiczny Węgier spadł z ponad 80% PKB w 2010 r. do 75,8% PKB w 2015 r. Choć Fidesz ograniczył kompetencje Rady Fiskalnej utworzonej w 2009 r., to jednocześnie wprowadził do węgierskiej konstytucji regułę wymuszającą redukcję długu publicznego. Tak długo jak zadłużenie publiczne przekracza 50% PKB, parlament nie może uchwalać budżetu, którego realizacja prowadziłyby do wzrostu relacji długu publicznego do PKB.

Do pozytywnych zmian należy także rozpoczęte w 2016 r. stopniowe wycofywanie się Węgier z opodatkowania aktywów bankowych.

3. Porównanie polityki gospodarczej Fideszu na Węgrzech i PiS w Polsce

Na podstawie wypowiedzi, podejmowanych inicjatyw, jak i konkretnych decyzji przedstawicieli PiS można wnioskować, że polityka gospodarcza prowadzona przez V. Orbana na Węgrzech od 2010 r. stanowi dla obecnej ekipy rządowej w Polsce ważne źródło inspiracji. Dokładna analiza pokazuje, że pomimo licznych podobieństw, w wielu ważnych obszarach decyzje gospodarcze V. Orbana zasadniczo różnią się do tych, jakie w Polsce forsuje rząd B. Szydło. Poniżej przedstawiono najważniejsze podobieństwa i różnice pomiędzy polityką gospodarczą Fideszu i PiS.

3.1. Podobieństwa w polityce gospodarczej Fideszu i PiS

Likwidacja kapitałowych funduszy emerytalnych

Rząd V. Orbana w 2011 r. pod przymusem doprowadził do przeniesienia oszczędności zgromadzonych w prywatnych funduszach emerytalnych do państwowego systemu repartycyjnego. Warto przypomnieć, że choć pierwszy etap marginalizacji OFE w Polsce dokonał rząd PO-PSL, to jednak PiS nie sprzeciwiał się tej zmianie.⁷ Propozycja wicepremiera M. Morawickiego jest de facto zapowiedzią dokończenia demontażu OFE rozpoczętego przez rząd PO-PSL.

Wicepremier M. Morawiecki w połowie 2016 r. zapowiedział ostateczną likwidację prywatnych funduszy kapitałowych: 25% aktywów OFE ma być w 2018 r. przeniesiona do Funduszu Rezerwy Demograficznej (FRD), czyli de facto ma zmniejszyć wysokość dotacji budżetowej do FUS, z kolei pozostałe 75% aktywów ma być tymczasowo przejęte w zarządzanie przez Polski Fundusz Rozwoju (PFR). Choć te środki mają stać się w pełni prywatne, to jednak przez dwa lata będą inwestowane przez upolityczniony PFR. Istnieje zatem poważne ryzyko, że decyzje inwestycyjne będą podejmowane według kryterium politycznego (np. w spółki górnicze lub energetyczne), a nie na podstawie oczekiwanych długoterminowych stóp zwrotu.

Wzrost własności państwowej w gospodarce (przejmowanie prywatnych spółek)

Rząd V. Orbana zwiększał udział państwa w wybranych sektorach gospodarki. W 2012 r. stwierdził, że w węgierskich rękach powinno być co najmniej 50% aktywów sektora bankowego, podczas gdy wówczas udział ten wynosił ok. 40%. W ciągu niespełna 3 lat rząd Węgier odkupił od zagranicznych właścicieli udziały w czterech bankach, w wyniku czego udział węgierskiego kapitału w aktywach sektora bankowego przekroczył 50%.

Bliźniaczą strategię „repolonizacji” banków realizuje także PiS. Przejmowanie udziałów w bankach zagranicznych przez instytucje zależne od polityków rozpoczęło się w okresie rządów PO-PSL. Jeszcze bowiem przed wyborami, w połowie 2015 r. PZU podpisał list intencyjny w sprawie zakupu 25% akcji tego banku. W 2016 r. Alior przejął część banku BPH i prowadzi rozmowy w sprawie zakupu Raiffeisen Bank. Pod koniec 2016 r. zakończyły się rozmowy dotyczące odkupienia przez PZU i Polski Fundusz Rozwoju kontrolnego pakietu akcji banku Pekao od włoskiego Unicredit. Doświadczenia międzynarodowe pokazują, że upolitycznienie sektora bankowego zazwyczaj prowadzi do poważnych turbulencji w sektorze finansowym. Tak stało się np. na Litwie (1995-1996), w Bułgarii (1996-1997), a ostatnio w Słowenii (po 2012 r.).

Wzrost wpływu polityków PiS na funkcjonowanie przedsiębiorstw dotyczy także kontrolowanych przez państwo spółek energetycznych, które są przymuszone do ratowania nierentownego górnictwa. To skutkuje silnym spadkiem cen akcji spółek energetycznych, ogranicza możliwość finansowania przez nie koniecznych inwestycji, co ostatecznie najprawdopodobniej doprowadzi do wzrostu cen energii elektrycznej.

Próby wprowadzenia podatku od handlu detalicznego

Wprowadzona na Węgrzech początku 2015 r. opłata od tzw. urzędowej kontroli handlu żywnością i handlu wyrobami towarowymi została w lipcu 2015 r. zakwestionowana przez KE jako pomoc publiczna dla małych podmiotów handlowych. KE zaleciła Węgom wstrzymanie się z poborem tego podatku do czasu rozstrzygnięcia postępowania wyjaśniającego. Komisja zarzucała Węgom w szczególności to, że koszty kontroli żywności rosną wraz ze wzrostem wielkości obrotów sklepów, co uznano za nielogiczne. Podobny argument dotyczył progresywnej opłaty od sprzedaży wyrobów tytoniowych, której wysokość rosła wraz z wielkością sprzedaży papierosów. Oficjalnie była to opłata

⁷ Głosowanie przez posłów PiS w 2013 r. przeciwko zmianom w OFE było wyrazem ich sprzeciwu wobec rządu PO-PSL, a nie protestem przeciwko ograniczaniu kapitałowej części systemu emerytalnego w Polsce. W debacie na temat tych zmian jednoznacznie krytykowali system OFE.

wprowadzona jako dodatek z tytułu szkodliwości papierosów. Komisja wskazała jednak, że szkodliwość palenia papierosów nie może być większa, gdy kupuje się je w dużych sklepach. W październiku 2015 r. rząd V. Orbana przygotował nowelizację ustawy, która zastępowała kwestionowany przez KE silnie progresywny podatek od handlu jednolitą stawką 0,1% od wartości sprzedaży netto wszystkich sklepów.

Choć we wrześniu 2016 r. wprowadzono w Polsce progresywny podatek od handlu detalicznego (0,8% od przychodu od 17 do 170 mln zł miesięcznie i 1,4% od przychodu powyżej 170 mln zł miesięcznie), to niemal natychmiast został on zakwestionowany przez KE. W efekcie pobór tego podatku został odroczony w Polsce do 2018 r.

3.2. Różnice w polityce gospodarczej Fideszu i PiS

Fidesz utrzymuje relatywnie niski deficyt finansów publicznych

Po zdjęciu unijnej procedury nadmiernego deficytu w 2013 r., Węgry w kolejnych latach utrzymywały deficyt sektora finansów publicznych na poziomie ok. 2% PKB, a zatem wyraźnie niższym niż wymagane przez UE 3% PKB.

W Polsce natomiast po zdjęciu procedury nadmiernego deficytu w 2015 r., ponownie prognozuje się zwiększenie nierównowagi fiskalnej. Według ostatnich szacunków rządowych, deficyt sektora finansów publicznych w Polsce w 2017 r. wyniesie 2,9% PKB, a zatem tylko symbolicznie poniżej wymaganego przez regulacje unijne limitu 3% PKB. Komisja Europejska szacuje, że w 2017 r. deficyt fiskalny w Polsce wzrośnie do 3,0% PKB, a w 2018 r. do 3,1% PKB (KE, jesień 2016).

Fidesz dąży do stałej redukcji długu publicznego w relacji do PKB

Rząd V. Orbana w 2010 r. wpisał do znowelizowanej konstytucji regułę długu, która zobowiązuje parlament do uchwalania ustaw budżetowych, które będą obniżały dług publiczny do poziomu 50% PKB.

Tymczasem w Polsce, tuż po wyborach pod koniec 2015 r. rząd PiS znacząco osłabił regułę wydatkową. Prognozowane tempo wzrostu inflacji, które zgodnie z pierwotną wersją reguły miało ograniczać tempo wzrostu wydatków publicznych, zostało zastąpione celem inflacyjnym NBP (2,5%). W warunkach deflacji lub inflacji, która w najbliższych latach prawdopodobnie będzie kształtować się poniżej celu inflacyjnego NBP, taka zmiana de facto wyłączyła regułę. A to właśnie obecnie, w okresie wciąż relatywnie dobrej koniunktury, reguła ta powinna ograniczać tempo wzrostu wydatków publicznych.

Fidesz zaczyna obniżać podatek od instytucji finansowych

Po tym jak rząd V. Orbana w 2011 r. wprowadził podatek od instytucji finansowych na bardzo wysokim poziomie (0,53% aktywów), od 2016 r. zaczyna go stopniowo obniżać (do 0,24% w 2016 r. i do 0,21% od 2017 r.). Głównym argumentem za redukcją stawki tego podatku jest potrzeba pobudzenia akcji kredytowej na Węgrzech.

W Polsce tymczasem wprowadzona przez PiS w 2016 r. stawka podatku od aktywów bankowych w wysokości 0,44% stanu aktywów rocznie jest najwyższa w UE.⁸ Jest dwukrotnie wyższa niż na Węgrzech.

Warto wskazać, że niektórych krajach UE także funkcjonuje podatek bankowy, ale jego stawki są dużo niższe niż w Polsce. Przykładowo, w Niemczech stawka podatku bankowego wynosi od 0,02%

⁸ Szerzej: Analiza FOR: <http://www.for.org.pl/pl/a/3784,Analiza-32016-Podatek-bankowy-rzad-szuka-finansowania-obietnic-wyborczych>

do 0,06% aktywów pomniejszonych o wartość kapitałów własnych i depozytów. W praktyce podstawą opodatkowania w Niemczech są zatem pożyczki finansujące aktywa. Maksymalna wartość podatku od aktywów nie może przekraczać 15% zysku netto. Co ważne, dochody z podatku bankowego w Niemczech nie zasilają budżetu państwa, ale fundusz restrukturyzacji banków.

Fidesz kontynuuje podnoszenie wieku emerytalnego

Rząd V. Orbana kontynuuje wprowadzone przez swojego poprzednika G. Bajnaia stopniowe podnoszenie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn do 65 lat. Co więcej, w 2012 r. zlikwidował wcześniejsze emerytury, z wyłączeniem kobiet, które posiadają co najmniej 40-letni staż pracy, a także znacząco uszczelnił system rentowy.

Tymczasem PiS zatrzymał stopniowe wydłużanie wieku emerytalnego do 67 lat wprowadzone przez rząd PO-PSL i przywrócił dotychczasowy wiek emerytalny na poziomie 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn.

Fidesz uzależnił ulgi podatkowe dla dzieci od aktywności zawodowej rodziców

Ulgi prorodzinne wprowadzone przez rząd Orbana premią finansowo rodziny z dziećmi, w których rodzice są aktywni zawodowo. Tymczasem w Polsce świadczenia rodzinne wypłacane w ramach programu 500+ nie są uzależnione od osiągania przez rodziców dochodów z pracy. To tworzy poważne ryzyko dezaktywizacji zawodowej osób słabo wykształconych lub mieszkających w regionach słabo rozwiniętych gospodarczo.

Fidesz wycofał się z zakazu handlu w niedzielę

Wprowadzenie w 2015 r. na Węgrzech zakazu handlu w niedzielę w sklepach o powierzchni ponad 200 m² Fidesz uzasadniał tym, że dzięki temu Węgrzy zaczną spędzać niedziele w inny sposób niż w centrach handlowych. Ten zakaz był jednak bardzo niepopularny, sprzeciwiały się jemu związki zawodowe i pracownicy dużych sklepów. Już jednak po roku, Fidesz w ekspresowym tempie wycofał się z tego zakazu chcąc uniknąć przegranej w mającym się odbyć referendum za zniesieniem ograniczeń w handlu w niedzielę. W Polsce tymczasem rząd wspiera pomysł wprowadzenia zakazu handlu w niedzielę. W przeciwieństwie jednak do Węgier, związki zawodowe w Polsce są zwolennikami tego ograniczenia.

* * *

Porównując najważniejsze elementy polityki gospodarczej obu krajów widać, że PiS powiela szkodliwe decyzje podjęte na Węgrzech takie jak marginalizacja kapitałowego systemu emerytalnego, zwiększanie kontroli polityków nad przedsiębiorstwami czy próba wprowadzenia podatku od handlu. Jednocześnie PiS nie idzie drogą Fideszu w zakresie dbania o dyscyplinę finansów publicznych. W szczególności w przeciwieństwie do Fideszu, rząd PiS przywrócił w Polsce niski wiek emerytalny i rozmontował regułę, która ograniczała wzrost wydatków publicznych. Ponadto, w przeciwieństwie do Węgier, gdzie zaczęto stopniowo wycofywać się z opodatkowania aktywów bankowych, w Polsce na początku 2016 r. nałożono taki podatek został wprowadzony. Po kilku miesiącach widać, że wskutek tej nowej daniny banki znacząco zwiększyły zaangażowanie w obligacje skarbowe, które są zwolnione z podatku, przy jednoczesnym wyhamowaniu akcji kredytowej dla sektora prywatnego.

Rozczarowująco niskie tempo wzrostu węgierskiej gospodarki po objęciu władzy przez V. Orbana, w szczególności głęboka zapaść w inwestycjach sektora prywatnego, powinno być mocnym sygnałem ostrzegawczym dla PiS.

Bibliografia:

- Bokros J., Kajdi J., Kerék-Bárczy S., 2012, *The Unconstitutional Activities of the Hungarian Government and the Ruling Parties*, Freedom and Reform Institute, Budapest.
- Convergence Programme Of Hungary 2011-2015*, Budapest, April 2015
- Cseres-Gergely Z., G. Molnár, 2015, *Public works programmes in the public employment system, 2011–2013 – basic facts*, [w:] K. Fazekas, J. Varga (ed.) *The Hungarian Labour Market 2015*, Budapest 2015.
- Djankov S., 2015, *Hungary under Orbán: Can Central Planning Revive Its Economy?*, Peterson Institute for International Economics, Policy Brief No. 11/2015.
- European Commission, 2015, *Country Report Hungary 2015*, Brussels.
- European Commission, 2015, *Macroeconomic imbalances: Country Report – Hungary 2015*, *Ocasional Papers No. 220*.
- IMF, 2014, *Hungary: Article IV Consultation—Staff Report*, IMF Country Report No. 14/156.
- IMF, 2015, *Hungary: Article IV Consultation—Staff Report*, IMF Country Report No. 15/92.
- Kornai J., 2015, *Hungary U-turn, Capitalism and Society*, Vol. 10, Issue 2.
- Oblath G. 2016, *Economic policy and macroeconomic developments in Hungary, 2010-2015*, *Zeszyty mBank – CASE nr 143/2016*.
- OECD, 2010, *Hungary: Economic Survey*, Paris.
- OECD, 2012, *Hungary: Economic Survey*, Paris.
- OECD, 2014, *Hungary: Economic Survey*, Paris.
- OECD, 2016, *Hungary: Economic Survey*, Paris.
- OSCE, 2014, *Hungary: parliamentary elections 6 April 2014*, OSCE/ODIHR Limited Election Observation Mission Final Report, Warsaw.
- Piasecki M. A., 2015, *Czy niekonwencjonalna polityka ekonomiczna Viktora Orbána okazała się właściwą odpowiedzią na węgierski kryzys gospodarczy?*, *Instytut Wolności*.
- Sąddecki A., 2014, *In a state of necessity. How has Orban changed Hungary*, *Ośrodek Studiów Wschodnich, Point of View No. 41*.
- Richter S., 2012, *The Chokehold of Populism - Hungary's Economy*, <https://www.boell.de/de/node/276335>

Aneks 1. Podatki sektorowe na Węgrzech

Opodatkowanie instytucji finansowych

Największe dodatkowe dochody budżetowe rząd V. Orbana uzyskał z podatku od aktywów bankowych i od transakcji finansowych.

W latach 2010-2015 aktywa banków do wysokości 50 mld HUF (ok. 700 mln zł) były opodatkowane stawką 0,15% rocznie, z kolei powyżej tego progu stawka wynosiła 0,53%. **Od początku 2016 r. górną stawkę podatku bankowego obniżono do 0,24% rocznie, a od 2017 r. ma ona wynosić 0,21% rocznie.** W latach 2010-2015 podstawą opodatkowania była wielkość aktywów bankowych z 2009 r. Miało to istotne znaczenie dla wysokości dochodów uzyskiwanych z tytułu tego podatku, gdyż w wyniku nadmiernej akcji kredytowej w przeszłości i niekorzystnych perspektyw tempa wzrostu gospodarki, zarówno firmy jak i gospodarstwa domowe ograniczały popyt na kredyt, co skutkowało spadkiem aktywów banków. Dodatkowe opodatkowanie aktywów banków też mogło przyczynić się do pogłębienia spadku ich wolumenu. W 2016 r. bazą podatku bankowego jest wielkość aktywów banków z 2014 r.

W 2012 r. należny podatek od aktywów banki mogły pomniejszyć o straty poniesione w wyniku wcześniejszej spłaty walutowych kredytów hipotecznych, które kredytobiorcy mogli spłacić na preferencyjnych warunkach. **W 2013 r. z podatku od instytucji finansowych zostały zwolnione firmy ubezpieczeniowe, jednak od razu objęto je nowym, osobnym podatkiem od instytucji ubezpieczeniowych.**

W 2013 r. wprowadzono na Węgrzech także podatek od transakcji finansowych, którym objęte są głównie przelewy i wypłaty gotówki. Pierwotnie miał on zastąpić obowiązujący od 2010 r. podatek od aktywów instytucji finansowych, jednak ostatecznie stał się on kolejną daniną, która miała rekompensować ubytek dochodów publicznych z tytułu obniżenia PIT i CIT. Początkowo wszystkie transakcje finansowe były opodatkowane stawką 0,2% ich wartości, a wypłaty gotówkowe stawką 0,3%. Obowiązywał jednak górny limit tego podatku od pojedynczej transakcji w wysokości 6000 HUF (ok. 85 zł). Ze względu na zbyt niskie wpływy z tego podatku w stosunku do wcześniejszych założeń, od sierpnia 2013 r. podstawowa stawka podatku od transakcji finansowych została zwiększona z 0,2% do 0,3%, a od wypłat gotówkowych z 0,3% do 0,6%. Zlikwidowano także górny limit podatku od wypłat gotówkowych (dla pozostałych transakcji został utrzymany). Restrykcyjne opodatkowanie wypłat gotówkowych miało służyć ograniczeniu szarej strefy. Dodatkowo banki zostały zobowiązane do jednorazowej rocznej opłaty w wysokości 75 mld HUF (ok. 1 mld zł). **Analizy banku centralnego Węgier wskazują, że banki przerzuciły dodatkowe koszty związane z podatkiem od transakcji finansowych na swoich klientów** (MNB, 2013). Ponieważ w założeniu podatek ten miał obciążać sektor bankowy, a nie jego klientów, od lutego 2014 r. Węgrzy mogą dokonać dwóch wypłat gotówkowych w miesiącu do łącznej kwoty 150 tys. HUF (ok. 2100 zł), które nie są obciążone podatkiem, jednak sam bank musi od nich odprowadzić podatek.

Opodatkowanie sektora energetycznego

Podatek od producentów energii elektrycznej wprowadzono na Węgrzech w 2009 r. (tzw. podatek Robin Hooda), a zatem jeszcze przed wyborami parlamentarnymi, które wygrał Fidesz. Miał on obowiązywać jedynie przez dwa lata, czyli do 2010 r., jednak podobnie jak podatek od aktywów instytucji finansowych stał się trwałym obciążeniem. Podstawą obliczania tej daniny jest zysk firm energetycznych przed opodatkowaniem CIT. Stawka tego podatku w latach 2009-2012 wynosiła 8%, a od 2013 r. została powiększona do 31%, przy czym odliczeniu od niego podlegają inwestycje firm energetycznych zwiększające wielkość zatrudnienia. Od 2013 r. podatkiem tym objęto także firmy zajmujące się dystrybucją energii elektrycznej i gazu.

W 2013 r. wprowadzono na Węgrzech podatek od sieci dystrybucji energii elektrycznej, gazu, ciepła, wody i ścieków (stawka wynosi 125 HUF za każdy metr bieżący sieci), a także od sieci telekomunikacyjnych (stawki są progresywne i wynoszą od 25 HUF do 125 HUF za metr bieżący sieci). **Powyższe daniny obejmują wyłącznie firmy prywatne. Spółki należące do państwa lub samorządów są z nich zwolnione.**

Opodatkowanie sektora telekomunikacyjnego

W połowie 2012 r. wprowadzono na Węgrzech podatek w wysokości 2 HUF za minutę wszystkich połączeń telefonicznych i od każdej wiadomości SMS/MMS. Początkowo limit tych opłat ustalono na poziomie 400 HUF miesięcznie dla osób indywidualnych i 1400 HUF od firm. Na początku 2013 r. miesięczny limit podatku podwyższono do 700 HUF dla osób indywidualnych i 2500 HUF dla firm, a następnie od połowy 2013 r. stawkę podatku od firm zwiększono z 2 do 3 HUF za minutę połączenia i SMS/MMS i zwiększono limit do z 2500 do 5000 HUF.

Opodatkowanie i nowe regulacje w handlu detalicznym

Od 2012 r. wprowadzono ograniczenia administracyjno-prawne dotyczące budowy lub rozbudowy sklepów o powierzchni przekraczającej 300 m². Ograniczenia te nie dotyczyły jednak firm, które otrzymały indywidualną zgodę ministra gospodarki. **W praktyce oznaczało to, że budowa jakiegokolwiek większego sklepu na Węgrzech wymaga obecnie zgody ministra, co jest przykładem ręcznego sterowania gospodarką.** W maju 2014 r. Komisja Europejska rozpoczęła procedurę sprawdzania zgodności tej ustawy z prawem europejskim. Pomimo interwencji KE ustawa ta wciąż obowiązuje, choć pod koniec 2014 r. podniesiono limit powierzchni sklepów objętych tą regulacją z 300 do 400 m².

W połowie marca 2015 r. na Węgrzech wprowadzono zakaz handlu w niedzielę, przy czym wyłączono z niego małe sklepy prowadzone przez właściciela lub członków jego rodziny. Po roku, tj. w kwietniu 2016 r., węgierski parlament wycofał się jednak z tego zakazu.

W 2012 r. wprowadzono na Węgrzech podatek obrotowy od handlu detalicznego, który przewidywał progresywne – uzależnione od obrotów - opodatkowanie obrotów netto sklepów stawkami od 0,1% do 2,0% (Tabela A1).

Tabela A1. Stawki i progi podatku obrotowego w handlu obowiązujące na Węgrzech od 2012 r.

Stawka podatku obrotowego	Progi obrotu netto
0,0%	Do 0,5 mld HUF (do 70 mln zł)
0,1%	0,5 – 30 mld HUF (0,07 mld - 0,42 mld zł)
1,0%	30-100 mld HUF (0,42- 1,4 mld zł)
2,0%	Powyżej 100 mld HUF (1,4 mld zł)

Od 2015 r. w miejsce dotychczasowego podatku od handlu wprowadzono opłatę za tzw. urzędową kontrolę żywności. Podatek ten miał być silnie progresywny: stawki wyniosły od 0,1% do 6,0% wartości rocznego obrotu. Równoległe, od 2015 r. Węgry wprowadziły także opłatę za obrót wyrobami tytoniowymi – progresywna stawka wyniosła od 0,2% do 4,5% wartości obrotu (Tabela A2).

W lipcu 2015 r. Komisja Europejska rozpoczęła jednak oficjalną procedurę kontroli zgodności progresywnej opłaty od kontroli żywności i od obrotu wyrobami tytoniowymi z europejskim prawem konkurencji. Opłaty te były skonstruowane w taki sposób, aby najwyższymi stawkami obciążyć największe sieci hipermarketów, należące głównie do inwestorów zagranicznych. Przykładowo, szacowano, że niemiecki Spar, który z tytułu dotychczasowego podatku od handlu płacił rocznie ok. 320 mln HUF (ok. 45 mln PLN), w 2015 r. z tytułu nowej opłaty za kontrolę żywności miał zapłacić 30-krotnie wyższą daninę w wysokości 9 mld HUF (ok. 1,2 mld PLN).

W wyniku interwencji KE w październiku 2015 r. rząd węgierski przygotował nowelizację ustawy, która zastępowała silnie progresywny podatek od kontroli żywności jednolitą stawką 0,1% od wartości sprzedaży netto wszystkich sklepów.

Tabela A2. Stawki i progi opłaty za kontrole żywności na Węgrzech, które miały obowiązywać od 2015 r.

Stawka tzw. opłaty za kontrolę żywności	Progi obrotu netto
0,1%	0,5 – 50 mld HUF (0,07 mld - 0,7 mld zł)
1,0%	50-100 mld HUF (0,7- 1,4 mld zł)
2,0%	100- 200 mld HUF (1,4 – 2,8 mld zł)
3,0%	200-250 mld HUF (2,8 – 3,5 mld zł)
4,0%	250 – 300 mld HUF (3,5 – 5,2 mld zł)
6,0%	300 mld HUF i więcej (5,2 mld zł i więcej)

W 2015 r. przyjęto ustawę, która przewiduje, że od 2018 r. duże sklepy z rocznymi obrotami powyżej 163 mln euro, które przez dwa kolejne lata zanotują straty, będą zamykane z mocy prawa. Ten przepis ma zapobiegać sytuacji, w której duże sieci handlowe (np. Tesco, Lidl) wykazują księgowo straty, a jednocześnie stanowią silną konkurencję dla małych sklepów.



Podatek od reklam

W połowie 2014 r. na Węgrzech wprowadzono progresywne opodatkowanie przychodów z reklam (nie przewidziano możliwości odliczania żadnych kosztów), przy czym najwyższa stawka tego podatku wynosi 50%. W praktyce ta podwyżka miała skłonić największą komercyjną stację telewizyjną RTL Klub (z siedzibą w Luksemburgu) do wycofania się z Węgier. W marcu 2015 r. KE wszczęła procedurę kontrolną czy silnie progresywne opodatkowanie przychodów z reklam jest zgodne z unijnymi zasadami konkurencji, zwłaszcza, że jest ono niekorzystne szczególnie dla największych przedsiębiorstw.



Forum Obywatelskiego Rozwoju

FOR zostało założone w 2007 roku przez prof. Leszka Balcerowicza, aby skutecznie chronić wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym. Naszym celem jest zmiana świadomości Polaków oraz obowiązującego i planowanego prawa w kierunku wolnościowym.

FOR realizuje swoje cele poprzez organizację debat oraz publikację raportów i analiz podejmujących ważne tematy społeczno-gospodarcze, a w szczególności: stan finansów publicznych, sytuację na rynku pracy, wolność gospodarczą, wymiar sprawiedliwości i tworzenie prawa. Z inicjatywy FOR w centrum Warszawy i w internecie został uruchomiony licznik długu publicznego, który zwraca uwagę na problem rosnącego zadłużenia państwa. Działania FOR to także projekty z zakresu edukacji ekonomicznej oraz udział w kampaniach na rzecz zwiększania frekwencji wyborczej.

Wspieraj nas!

Pomóż nam chronić wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym. Zdrowy rozsądek oraz wolnościowy punkt widzenia nie obronią się same. Potrzebują zaplanowanego, wyjątkowego i skutecznego wysiłku oraz Twojego wsparcia.

Jeśli jest Ci bliski porządek społeczny szanujący wolność i obawiasz się nierozsądnych decyzji polityków udających na Twój koszt Świętych Mikołajów, **wesprzyj finansowo nasze działania**. Każda darowizna jest dla nas ważna i potwierdza słuszność naszej pracy. Zachęcamy do regularnego wspierania FOR w postaci stałych przelewów.

Wyślij przelew na konto FOR (w PLN): 68 1090 1883 0000 0001 0689 0629

W sprawie darowizn, możesz się skontaktować:

Patrycja Satora, Dyrektor ds.rozwoju FOR

Tel. 500 494 173

Patrycja.satora@for.org.pl

Już dziś pomóż nam chronić wolność - obdarz nas swoim wsparciem i zaufaniem.

Wyślij przelew na konto FOR (w PLN): 68 1090 1883 0000 0001 0689 0629

KONTAKT DO AUTORA



Wiktor Wojciechowski,
Główny Ekonomista Plus Banku, ekspert FOR

Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju – FOR
ul. Ignacego Krasickiego 9A * 02-628 Warszawa * tel. +48 22 628 85 11,
e-mail: info@for.org.pl * www.for.org.pl

[f](https://www.facebook.com/FundacjaFOR)/FundacjaFOR * [t](https://twitter.com/FundacjaFOR)@FundacjaFOR