



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 30.5.2012 г.
COM(2012) 276 final

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА

Оценка на предприетите действия от Унгария

**в отговор на препоръката на Съвета от 13 март 2012 г. за прекратяване на
прекомерния бюджетен дефицит**

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА

Оценка на предприетите действия от Унгария

в отговор на препоръката на Съвета от 13 март 2012 г. за прекратяване на прекомерния бюджетен дефицит

1. ПРОЦЕДУРА ПРИ ПРЕКОМЕРЕН ДЕФИЦИТ И НАЙ-СКОРОШНИ ПРЕПОРЪКИ

С Решение 2004/918/ЕО¹ от 5 юли 2004 г. Съветът установи в съответствие с член 104, параграф 6 от Договора за създаване на Европейската общност (ДЕО), че в Унгария съществува прекомерен дефицит, и прие препоръка в съответствие с член 104, параграф 7 от ДЕО за прекратяване на прекомерния дефицит до края на 2008 г.

С Решение 2005/348/ЕО² от 18 януари 2005 г. Съветът реши в съответствие с член 104, параграф 8 от ДЕО, че Унгария не е предприела ефективни действия в отговор на неговата препоръка и на 8 март 2005 г. прие втора препоръка в съответствие с член 104, параграф 7 от ДЕО, потвърждаваща 2008 г. като краен срок за корекция на прекомерния дефицит. С Решение 2005/843/ЕО³ от 8 ноември 2005 г. Съветът установи в съответствие с член 104, параграф 8 от ДЕО, че Унгария за втори път не е спазила препоръките в съответствие с член 104, параграф 7 от ДЕО. На 10 октомври 2006 г. Съветът прие съответно трета препоръка към Унгария в съответствие с член 104, параграф 7 от ДЕО, с която срокът за коригиране на прекомерния дефицит бе удължен до 2009 г. На 7 юли 2009 г. Съветът в своята препоръка, приета в съответствие с член 104, параграф 7 от ДЕО (наричана по-долу препоръка на Съвета от 7 юли 2009 г.), стигна до заключението, че би могло да се счита, че унгарските власти са предприели ефективни действия в отговор на препоръките от 10 октомври 2006 г. и, на фона на значителното влошаване на икономическата обстановка, прие ревизирана (четвърта) препоръка в съответствие с член 104, параграф 7 от ДЕО, с която определи нов краен срок — 2011 г., в рамките на който Унгария да коригира ситуацията. На 27 януари 2010 г. Комисията прие Съобщение до Съвета,⁴ в което заключи, че Унгария е предприела ефективни действия в отговор на препоръката на Съвета от 7 юли 2009 г., но същевременно предупреди за съществуването на значителни рискове.

С Решение 2012/139/ЕС⁵ от 24 януари 2012 г. Съветът установи в съответствие с член 126, параграф 8 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), че Унгария не е предприела ефективни действия в отговор на препоръката на Съвета от 7 юли 2009 г. в рамките на определения в нея срок. Макар че референтната стойност за дефицита — 3 % от БВП — не беше нарушена през 2011 г., този факт не се дължи на структурна или устойчива корекция, а на значителни еднократни приходи. Същевременно през 2010 г. и през 2011 г. бе наблюдавано структурно влошаване от над

¹ ОВ L 389, 30.12.2004 г., стр. 27.

² ОВ L 110, 30.4.2005 г., стр. 42.

³ ОВ L 314, 30.11.2005 г., стр. 18.

⁴ COM(2010) 10 окончателен.

⁵ ОВ L 66, 6.3.2012 г., стр. 6.

2 % от БВП в сравнение с препоръчаното кумулативно фискално подобрене от 0,5 % от БВП. Освен това, макар че през 2012 г. властите предприеха структурни мерки, които се очакваше до голяма степен да компенсират предишното влошаване, ако референтната стойност за дефицита от 3 % от БВП през 2012 г. отново бъде спазена, това ще се дължи само на еднократни приходи от близо 1 % от БВП, като предвидената в Договора референтна стойност ще бъде нарушена отново през 2013 г., след като изтече действието на всички еднократни мерки. След посоченото решение на Съвета с Решение за изпълнение 2012/156/ЕС⁶ от 13 март 2012 г. Съветът реши да спре частично изплащането на Унгария на кредитите за поети задължения по линия на Кохезионния фонд, считано от 1 януари 2013 г., в съответствие с член 4 от Регламент (ЕО) № 1084/2006 на Съвета от 11 юли 2006 г. за създаване на Кохезионен фонд⁷.

Същия ден Съветът прие иова (пета) препоръка към Унгария в съответствие с член 126, параграф 7 от ДФЕС и член 3 от Регламент (ЕО) № 1467/97⁸ (наричана по-долу препоръка на Съвета от 13 март 2012 г.), с която определи нов краен срок — 2012 г. — за прекратяване на прекомерния дефицит. Освен това, Съветът отправи следните конкретни препоръки:

- Унгарските власти следва да сведат дефицита на консолидирания държавен бюджет под референтната стойност от 3 % от БВП по надежден и устойчив начин, в съответствие с многогодишния план, очертан в актуализираната конвергентна програма, одобрена със становището, изразено от Съвета на 12 юли 2011 г. Конкретно за тази цел, унгарските власти следва:
 - а) да осигурят постигането на целевото равнище на дефицита за 2012 г. от 2,5 % от БВП, което, според макроикономическата рамка, формулирана в междинната прогноза на службите на Комисията от февруари 2012 г., ще изисква фискални мерки от 0,5 % от БВП в допълнение към вече предвидените 1,9 % от БВП. По-специално това следва да бъде направено посредством допълнително конкретизиране и стриктно прилагане на намаляващите дефицита мерки, включени в плана Széll Kálmán и актуализираната конвергентна програма, както и, при необходимост, приемането на допълнителни мерки за консолидация от структурен характер;
 - б) да разпределят евентуалните извънредни приходи за подобряване на номиналното салдо, включително възможни еднократни приходи, произтичащи от прехвърлянето на бенефициерите от частната към публичната пенсионна система;
 - в) да вземат допълнителни мерки от структурен характер, ако са необходими, за да се гарантира, че дефицитът през 2013 г., който според макроикономическата рамка, формулирана в междинната прогноза на службите на Комисията от февруари 2012 г., ще надхвърли референтната стойност от 3 % от БВП с 0,6 % от БВП, ще остане значително под прага,

⁶ ОВ L 78, 17.3.2012 г., стр. 19.

⁷ ОВ L 210, 31.7.2006 г., стр. 79.

⁸ ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 6.

дори след очакваното и препоръчано пълно преустановяване на еднократните приходи от почти 1 % от БВП. Тези мерки могат да включват допълнителното конкретизиране и изпълнение на планираните структурни реформи, включени в плана Széll Kálmán;

- г) да заложат достатъчно резерви в бъдещите закони за бюджета (в допълнение към общия резерв, предписан от закона за публичните финанси), за да се гарантира постигането на бюджетните цели, дори и при непредвидени обстоятелства.
- Бюджетната корекция следва да допринесе за спадаща тенденция в отношението на brutния държавен дълг спрямо БВП. По-специално, достатъчен напредък в посока на намаляване на дълга следва да се гарантира и през трите години след коригирането на прекомерния дефицит в съответствие с член 2, параграф 1а от Регламент (ЕО) № 1467/97.
 - В съответствие с препоръката на Съвета от 12 юли 2011 г., унгарските власти следва да приложат основните конституционни фискални правила, като адаптират кардиналния закон за икономическата стабилност. Количествените правила следва да гарантират, че бюджетният процес е залегнал в задължителна средносрочна рамка, а аналитичните компетенции на фискалния съвет следва да бъдат разширени.

Съветът определи 13 септември 2012 г. за краен срок за предприемане от унгарското правителство на ефективни действия и конкретизиране на мерките за постигане на напредък в осигуряването на трайно коригиране на прекомерния дефицит. Същевременно той се ангажира да направи оценка дали Унгария е предприела необходимите корективни действия още по време на срещата си на 22 юни 2012 г. с цел да се премахне частичното спиране на изплащането на кредити за поети задължения от Кохезионния фонд за 2013 г., ако условията са изпълнени⁹. С цел да улесни решението на Съвета, Комисията се ангажира своевременно да му представи своята оценка дали са предприети ефективни действия, след приемането от унгарското правителство на корективни мерки за изпълнение на препоръката на Съвета от 13 март 2012 г., отправена съгласно член 126, параграф 7 от ДФЕС. Настоящото съобщение е публикувано с оглед на тези ангажименти и на предприетите от унгарските власти действия.

Следва да се отбележи, че Съветът така също прикани унгарските власти да положат необходимите усилия за структурна промяна с оглед постигането на заложената от него бюджетна цел за дефицита от 2,2 % от БВП за 2013 г. по такъв начин, че да се гарантира постигането на средносрочната цел заедно с трайната корекция на прекомерния дефицит.

⁹ Съображение 12 от Решение за изпълнение 2012/156/ЕС на Съвета относно частичното спиране на бюджетни задължения от Кохезионния фонд през 2013 г. гласи: „В съответствие с член 4, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1084/2006, ако до 22 юни 2012 г. или на по-късна дата Съветът установи, че Унгария е предприела необходимото корективно действие, той незабавно ще вземе решение за прекратяване на спирането на съответните бюджетни задължения.“

2. ОЦЕНКА НА ПРЕДПРИЕТИТЕ КОРЕКТИВНИ ДЕЙСТВИЯ

В съответствие с Регламент (ЕО) № 1467/97 и преразгледания Етичен кодекс¹⁰ следва да се счита, че държавата членка е предприела ефективни действия, ако е действала в съответствие с препоръката по член 126, параграф 7. В Етичния кодекс е посочено, че при оценяването на ефективните действия следва по-специално да се отчете дали въпросната държава членка е постигнала първоначално препоръчаните от Съвета годишни бюджетни цели, както и основното подобрене в салдото, коригирано спрямо фазата на икономическия цикъл и без еднократните и другите временни мерки.

2.1. Оценка на предприетите действия по отношение на бюджетния резултат за 2012 г. и за 2013 г.

Основната макроикономическа среда слабо се влоши в сравнение с прогнозата от февруари 2012 г. на службите на Комисията, на която се базира препоръката на Съвета от 13 март 2012 г., предвиждаща свиване на реалния БВП с 0,1 % през 2012 г. и възстановяването му до умерено равнище от 1,6 % през 2013 г. Това влошаване се свързва главно с по-слабите от очакваното резултати на строителния отрасъл през първото тримесечие. Освен това наскоро предприетите нови мерки (вж. по-долу за подробности) допълнително влошиха краткосрочните и средносрочните изгледи за растеж и — според прогнозата на службите на Комисията от пролетта на 2012 г. и на база на наличната информация до крайната дата¹¹ — се очаква реалният БВП да намалее с 0,3 % през 2012 г. и през 2013 г. да се увеличи само с 1,0 %. В конвергентната програма (КП) за 2012 г. се съдържат до известна степен по-оптимистични изгледи за растеж (0,1 % през 2012 г. и 1,6 % през 2013 г.) главно поради i) по-високото потребление на домакинствата вследствие на по-добрите прогнози за растеж на заетостта в частния сектор и ii) по-динамичното бруто образуване на основен капитал.

Консолидираният държавен бюджет за 2011 г. реализира излишък от 4,3 % от БВП благодарение на еднократни приходи в размер на 9,7 % от БВП, произтичащи от фактическото премахване на предишните задължителни частни пенсионни фондове¹². Като се изключат обаче еднократните фактори, бюджетът реализира дефицит от 5,25 % от БВП. Макар че този резултат като цяло отговаря на прогнозата, включена в Работния документ на службите на Комисията във връзка с Препоръката на Комисията за препоръка на Съвета съгласно член 126, параграф 7 от ДФЕС от месец март 2012 г., той е по-добър от предвидения от правителството в неговия доклад за напредък по

¹⁰ Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes [„Подробни сведения за изпълнението на Пакта за стабилност и растеж и насоки за формата и съдържанието на програмите за стабилност и конвергентните програми“], 24 януари 2012 г. Вж. http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/coc/code_of_conduct_en.pdf.

¹¹ На 15 май унгарската статистическа служба публикува кратката си прогноза за първото тримесечие на 2012 г. С отчитане на сезонните и календарни колебания реалният БВП е намалял с 1,3 %, което изненадва и анализаторите, в сравнение с очакваното понижение от 0,5 % в прогнозата от пролетта на 2012 г., публикувана на 11 май, т.е. няколко дни преди излизането на тази кратка прогноза.

¹² През 2011 г. правителството даде възможност на членовете на предишните задължителни частни пенсионни фондове да се прехвърлят обратно към публичната пенсионна система и ги насърчи да го направят. Така 97 % от членовете решиха да се прехвърлят, което доведе до i) еднократен бюджетен приход вследствие на превеждането на натрупаните им активи към сектор „Държавно управление“ и ii) постоянно по-високи приходи от пенсионни вноски в публичната пенсионна система.

процедурата при прекомерен дълг (ППД) от месец декември 2011 г. и на службите на Комисията в началото на януари 2012 г.¹³ и основно отразява по-доброто от очакваното бюджетно салдо на сектор „Местно държавно управление“.

2.1.1. Корекция на дефицита през 2012 г. въз основа на прогнозата на службите на Комисията от пролетта на 2012 г. и използване на извънредни приходи

През 2012 г. — според прогнозата на службите на Комисията от пролетта на 2012 г. — бюджетният дефицит се очаква да достигне 2,5 % от БВП, което съответства на официалната целева стойност за дефицита и е по-ниско с 0,5 % от БВП спрямо прогнозата за дефицита, включена в оценката от март 2012 г. Тези подобрени изгледи отразяват главно три елемента.

1. Те включват основния ефект на по-добрите резултати от очакваното за бюджета за 2011 г. (0,1 % от БВП).
2. Правителството обяви нови мерки за икономии в размер на 0,3 % от БВП в КП за 2012 г., което засегна развитието на бюджетните показатели през 2012 г. Те съдържат мерки за увеличаване на приходите с повече от 0,1 % от БВП, включително въвеждане на нов данък върху далекосъобщителните услуги и самоначисляване на ДДС в селското стопанство. Икономии в размер на 0,2 % от БВП в разходната част включват орязване на бюджетните кредити за ресорните министерства и допълнително намаление на фармацевтичните субсидии. С оглед на риска при прилагането на мерките от разходната част, изчисленията в прогнозата на службите на Комисията от пролетта на 2012 г. включват икономии от 0,2 % от БВП (от общо 0,3 % от БВП).
3. Отвъд новите мерки за икономии изгледите за дефицита са засегнати от новопоявилите се еднократни въздействия. Тези нови еднократни приходи в размер на 0,4 % от БВП включват i) въздействието на новата вълна от останали крайни бенефициери, прехвърлящи се от частната към публичната пенсионна система в отговор на предоставените от правителството стимули, крайният срок за което е в края на месец март 2012 г. (0,2 % от БВП)¹⁴ и ii) еднократен приход от 0,2 % от БВП, свързан с факта, че определени структурни фондове на ЕС са получени едва през януари 2012 г., докато правителството е извършило свързаните плащания на крайните бенефициери още през декември 2011 г., което беше съобщено на службите на Комисията по време на свързаната с прогнозата мисия през април 2012 г.¹⁵ Очаква се те да бъдат частично компенсирани с нови еднократни разходи в размер на 0,15 % от БВП, свързани с транспортния сектор (службите на Комисията бяха уведомени за това решение също през април). Следователно се

¹³ Работен документ на службите на Комисията във връзка с препоръката на Комисията за решение на Съвета съгласно член 126, параграф 8 от Договора. Вж.: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/30_edps/other_documents/2012-03-06_hu_126-7_commission_swd_en.pdf.

¹⁴ Макар че крайният срок за прехвърляне от частната към публичната пенсионна система беше 31 март 2012 г. и беше известно, че около една четвърт от останалите членове са избрали да преминат към публичната система със съответния приход вследствие на еднократното прехвърляне в размер на 0,2 % от БВП, в КП за 2012 г. не бяха включени никакви приходи от тази операция.

¹⁵ Същото отчитане, приложено от правителството, от гледна точка на парични потоци и на ЕСС подлежи на потвърждаване от Евростат.

очаква нетните еднократни въздействия да се увеличат с около 0,25 % от БВП до около 0,9 % от БВП. Без тези временни фактори бюджетният дефицит би бил над референтната стойност от 3 % от БВП (а именно 3,4 % от БВП).

Макар че се предвижда постигане на целевата стойност на дефицита през 2012 г., според прогнозата на службите на Комисията от пролетта на 2012 г. това би наложило премахване на целия размер на извънредния резервен буфер (орязване на условните разходи)¹⁶ от близо 1,5 % от БВП, създаден за компенсиране на непредвидени обстоятелства, макар че целевата стойност на дефицита може да бъде постигната¹⁷. За разлика от това изчисленията в КП за 2012 г. са направени при все още наличен извънреден резервен буфер от 0,4 % от БВП през 2012 г. Тази разлика се дължи на очакваното от службите на Комисията отклоняване на разходи в размер на почти 0,5 % от БВП, свързано с фармацевтичните субсидии, транспортния сектор и липсата на достатъчно подробна информация за орязването на бюджетните кредити, както и до известна степен по-ниските приходи от данъци с оглед на прогнозите за по-слаб икономически растеж.

Според препоръката на Съвета от 13 март 2012 г. всеки извънреден приход, включително евентуалните еднократни приходи, произтичащи от прехвърлянето на бенефициерите от частната към публичната пенсионна система, следва да бъде разпределян за подобряване на номиналното салдо. Тъй като КП за 2012 г. не включва тези приходи, те бяха включени в прогнозата от пролетта на 2012 г., като ефектът от това е, че се очаква дефицитът да постигне целевата стойност (но не и да реализира подобрене).

2.1.2. Корекция на дефицита през 2013 г. въз основа на прогнозата на службите на Комисията от пролетта на 2012 г. и разпоредби за резерва

В прогнозата на службите на Комисията от пролетта на 2012 г. се предвижда бюджетният дефицит да се увеличи до 2,9 % от БВП през 2013 г., което означава, че се очаква бюджетният дефицит да бъде под референтната стойност от 3 % от БВП както през 2012 г., така и през 2013 г., макар че за 2012 г. това зависи от мерки с еднократно въздействие. Прогнозата за дефицита за 2013 г. е по-ниска с 0,7 % от БВП от предварителното изчисление на дефицита, включено в оценката от март 2012 г., в размер на 3,6 % от БВП, но е по-висока с 0,7 % от БВП в сравнение с официалната целева стойност от 2,2 % от БВП. Подобренията на фискалните изгледи отразяват множество допълнителни мерки за икономии, обявени в КП за 2012 г. По предварителни изчисления на правителството тези мерки могат да намалят бюджетния дефицит за 2013 г. с около 1,7 % от БВП. КП за 2012 г., която се базира главно на благоприятните от очакваните преди това данни за 2011 г., също включва по-нисък дефицит в сектор „Местно държавно управление“ с 0,2 % от БВП през 2012 г. и 0,3 % от БВП през 2013 г. Общото въздействие в посока на подобряване на дефицита (от около 1,7 % от БВП) на мерките за икономии се изчислява с прихода от данъка върху

¹⁶ Същото отчитане, приложено от правителството, от гледна точка на парични потоци и на ЕСС подлежи на потвърждаване от Евростат.

¹⁷ Представеният бюджет съдържа извънреден резервен буфер в размер на 0,7 % от БВП, увеличен с 0,4 % до 1,1 % от БВП в приетия бюджет. Мерките за икономии от близо 0,4 % от БВП през 2012 г., включени в КП за 2012 г., според изчисленията на правителството, които целят да възстановят в определена степен извънредния резервен буфер от 1,1 % от БВП, представляват компенсиране на вече очевидните по-малко приходи и преразходи.

финансовите сделки, който е посочен като минимален в КП за 2012 г. (0,4 % от БВП). Този подход се подкрепя от решението на правителството от 9 май, чиято цел е да се събере този минимален данък. В същото време той включва икономии от близо 0,2 % от БВП от строгия контрол на разходите за закупуване на стоки и услуги в публичния сектор, залегло в КП за 2012 г. и оповестено на 16 май 2012 г.

При приходната част те включват: i) въвеждането на данък върху финансовите сделки (най-малко 0,4 % от БВП); ii) по-високи данъчни ставки върху застрахователните услуги и върху сектора на енергетиката и обществените комунални услуги (0,2 % от БВП); iii) целогодишното въздействие на данъка върху далекосъобщителния сектор и самоначисляването на ДДС в селското стопанство (0,2 % от БВП); както и iv) въвеждането на електронни пътни такси, считано от юли 2013 г. (0,25 % от БВП). Мерките при разходната част включват: i) орязването на бюджетните кредити по бюджетни глави и на държавните предприятия; ii) номиналното замразяване на разходите за закупуване на стоки и услуги в подсектор „Централно управление“; както и iii) намаляване на субсидиите за сектора на обществения транспорт и фармацевтиката, заедно с ефекта на брутно бюджетно подобряване от повече от 0,6 % от БВП.

С оглед на липсата на конкретна информация към крайната дата за съставяне на прогнозата на службите на Комисията от пролетта на 2012 г. (26 април 2012 г.) и рисковете по изпълнението главно на някои съкращения на разходите, в прогнозата можеха да бъдат включени само две трети от този ефект на подобряване на дефицита от 1,7 % от БВП (т.е. 1,1 % от БВП). Тъй като КП за 2012 г. прогнозира постигане на целевата стойност на дефицита от 2,2 % от БВП, като същевременно се запази извънредният резервен буфер от 0,2—0,5 % от БВП (в зависимост от събраните приходи от данъка върху финансовите сделки), прогнозата на службите на Комисията от пролетта на 2012 г. предвижда дефицит малко под референтната стойност от 3 % от БВП без да остане никакъв извънреден резервен буфер (и без допускане за еднократни и временни мерки за тази година). Тази прогноза за по-висок дефицит отразява главно рисковете по изпълнение на предишните и наскоро обявените мерки за икономии (съответно 0,25 % и 0,5 % от БВП), както и влошени макроикономически изгледи (водещи до по-високия дефицит с 0,25 % от БВП)¹⁸.

В препоръката правителството се призовава така също да включи разпоредби за достатъчен резерв в предстоящите бюджетни закони. Тъй като прогнозата на службите на Комисията от пролетта на 2012 г. не предвижда запазване на резервния буфер през 2013 г., за да се компенсират евентуални отклонения, при нея е отчетен известен риск по изпълнението. Освен това властите все още имат възможност да включат подобен резервен буфер в предстоящите бюджетни закони. Това, заедно с използването на еднократните приходи за подобряване на структурния бюджет, ще се наблюдава на база на шестмесечния доклад за напредък по ППД, който се очаква да се изготвя от правителството без прекъсване до прекратяването на ППД.

¹⁸ Следва да се отбележи, че някои подробности на мерките все още не са посочени и в приходната част, което прави оценяването на тяхното въздействие върху бюджета несигурно.

2.1.3. Нова информация след крайната дата за прогнозата от пролетта

След крайната дата за прогнозата на службите на Комисията от пролетта на 2012 г. правителството представи допълнителни сведения, свързани със съкращаването на бюджетните кредити по бюджетни глави в размер на 0,15 % от БВП, от които само една трета са взети предвид в прогнозата на службите на Комисията от пролетта на 2012 г. поради липсата на достатъчно информация. Новата информация изясни степента, в която са засегнати бюджетите на различните министерства и бюджетните кредити, както и че предвидените икономии се основават на анулиране на избрани задачи и подобряване на ефективността, което може да гарантира тяхната устойчивост. На база на тази информация службите на Комисията вече могат да включат пълния ефект от 0,15 % от БВП на тази мярка в своите актуализирани предвиждания. Освен това с Решение на правителството № 1152/2012 от 16 май 2012 г. за изменение на Решение на правителството № 1122/2012 (IV.25.) правителството оповести своето решение за номинално замразяване на разходите за закупуване на стоки и услуги през 2013 г. на централната бюджетна подсистема, както и да ги ограничи до равнище наполовина от инфлационния процент за подсистемата на местното държавно управление (в КП за 2012 г. тези разходи са само косвено допуснати). Правителството разясни също така, че тази икономия от близо 0,2 % от БВП ще бъде реализирана въз основа на същите принципи, които са приложени и при съкращаването на бюджетните кредити по бюджетни глави. Това решение подобрява актуализираната бюджетна оценка на службите на Комисията само с 0,1 % от БВП, тъй като е свързано с известни рискове по изпълнението, също така с оглед на факта, че централното държавно управление е ограничило въздействието върху бюджетното планиране на местното държавно управление.

На 9 май 2012 г. властите приеха някои основни параметри на данъчен пакет (на 11 май в парламента бяха внесени проектозаконови), съдържащ редица елементи, които се различават от описанието в КП за 2012 г. Като цяло обект на новите данъци ще бъдат дружествата, а не потребителите, както се очакваше преди това, което може допълнително да влоши инвестиционния климат, пример за което са изявленията на засегнатите стопански организации. Що се отнася до конкретните цифрови промени, правителството прие пределни стойности на месечните данъчни плащания в далекосъобщенията и по-ниско от очакваното данъчно увеличение на доплащането от енергийните предприятия и предприятията за обществени комунални услуги с комбинирано намаление на приходите от близо 0,1 % от БВП. Планира се то да бъде компенсирано със съответно по-високи постъпления от данъка върху финансовите сделки, тъй като премахването на първоначално предвидената горна граница не би могло да бъде компенсирано с по-малко на брой облагаеми сделки. Въз основа на наличната информация към момента на приключване на тази оценка, новите сведения не оказаха въздействие върху общите приходи, които се очакват от данъчния пакет.

С оглед на цялата тази нова информация, получена след крайната дата за прогнозата на службите на комисията от пролетта на 2012 г., и по-специално допълнителните сведения по отношение на разходите, въздействието от които представлява намаление на дефицита от 0,2 % от БВП, дефицитът за 2013 г. може да се очаква, че ще спадне до 2,7 % от БВП, което може да се счита за стойност доста под прага от 3 % от БВП (вж. таблица 1 за промените в оценката на Комисията на различните етапи).

2.1.4. Фискални усилия в основата на корекцията на дефицита през 2012 г. и 2013 г.

В препоръката си от 13 март 2012 г. Съветът прикани правителството да гарантира постигането на целевата стойност за дефицита през 2012 г. от 2,5 % от БВП и дефицит доста под прага от 3 % от БВП през 2013 г. Въз основа на макроикономическата рамка, очертана от прогнозата на службите на Комисията от февруари 2012 г., се очакваше това да наложи допълнително фискално усилие от най-малко 0,5 % от БВП през 2012 г. (в допълнение към вече предвидените 1,9 % от БВП) и допълнителни усилия през 2013 г. (предвид прогнозата за дефицит от 3,6 % от БВП за посочената година).

Според прогнозата на службите на Комисията от пролетта на 2012 г., след влошаването от 1,4 % от БВП през 2010 г. и допълнителни 0,7 % от БВП през 2011 г., през 2012 г. се очаква подобрение на структурното салдо с 2,25 % от БВП, което надвишава очакваното подобрение в оценката от март 2012 г. с 0,25 % от БВП. Тъй като това е малко под препоръчаното от Съвета допълнително фискално усилие, то отчасти се обяснява с (незначителното) преразглеждане в посока надолу на потенциала за растеж между прогнозата на службите на Комисията от февруари 2012 г. и прогнозата от пролетта на 2012 г. (с отрицателно въздействие върху циклично коригираното бюджетно салдо през 2012 г. от 0,1 % от БВП).

Освен това приходите от данъци (без въздействието на дискреционни мерки) през 2012 г. се оказаха по-ниски от предполагаемите от промените в параметрите на БВП и стандартната еластичност на данъците, част от които може да са допринесли за промяната в структурното салдо, на което не му достига малко от необходимото фискално усилие. Предвид тези фактори фискалното усилие за 2012 г. може да се счита, че като цяло отговаря на изискванията на препоръката на Съвета от 13 март 2012 г.

Прогнозата от пролетта на 2012 г. предвижда слабо допълнително подобрение на структурното бюджетно салдо (0,1 % от БВО) през 2013 г. Предвид новата информация, предоставена от правителството след крайната дата за прогнозата, това би повишило допълнителното подобрение до над 0,25 % от БВП.

Таблица 1: Промени в бюджетната прогноза

	2012 г.	2013 г.
Оценка на Комисията от март 2012 г.	-3,0	-3,6
Промени в основните макроикономически показатели	-0,05	-0,05
Еднократни въздействия	0,25	0,0
<i>приходна част (допълнително прехвърляне на членове от частната към публичната пенсионна система, специално отчитане на средствата от ЕС)</i>	0,40	0,0
<i>разходна част (дълг, свързан с разходите в транспортния сектор)</i>	-0,15	0,0
Други фискални промени (например промяна в системата на образуване на работните заплати, приспособяване към промени в данъците)	0,15	-0,10
Оценка на Комисията преди предприемането на новите мерки	-2,65	-3,75
Мерки за икономии, очертани в програмата за конвергенция за 2012 г.	0,20	1,10
<i>приходна част (например данък върху финансовите сделки, електронна пътна такса, допълнителен данък върху енергийния и далекосъобщителния сектор)</i>	0,15	0,90
<i>разходна част (например съкращаване на разходите по бюджетни глави, намаляване на фармацевтичните субсидии)</i>	0,05	0,20
Вторични макроикономически въздействия от мерките за икономии	-0,05	-0,25
Прогноза от пролетта на 2012 г. (публикувана на 11 май 2012 г.)	-2,5	-2,9
Допълнителна информация за мерките за икономии в разходната част (след крайната дата за прогнозата от пролетта на 2012 г.)	0,10	0,20
Актуализирана оценка на Комисията	-2,5 ¹	-2,7

¹ Допълнителната информация за мерките за икономии създаде извънреден резервен буфер от 0,1 % от БВП

2.1.5. Обща оценка на корекцията на дефицита и на дълга

Като цяло и също така предвид информацията, получена след крайната дата за прогнозата на службите на Комисията от пролетта на 2012 г., се очаква бюджетният дефицит да достигне 2,5 % от БВП през 2012 г. и да остане доста под референтната стойност от 3 % от БВП през 2013 г., както препоръча Съветът през март тази година. Подобряването на фискалната прогноза отразява главно въздействието върху бюджета на новите мерки от 0,3 % от БВП през 2012 г. и 1,3 % от БВП през 2013 г., обявени в контекста на КП за 2012 г. и допълнително обяснени след това, които допринасят също така за подобряването на структурното салдо с 0,25 % от БВП през 2012 г. и още 0,5 % от БВП през 2013 г. в сравнение с оценката от март 2012 г. Други фактори, като основното въздействие от бюджетното салдо за 2011 г., което до известна степен е по-доброто от очакваното, и по-високите еднократни приходи, също допринасят за подобряване на изгледите за номиналния дефицит и правят достижима целевата стойност за дефицита от 2,5 % от БВП за 2012 г.

Може да е полезно да се отбележи, че консолидационните стъпки повдигат известни въпроси от гледна точка на качеството, тъй като те са съсредоточени главно върху приходната част и могат да попречат на икономическия растеж, като се вземе предвид така също влошаващата се делова среда, поради фактическото заместване на временните секторни налози, които трябваше постепенно да бъдат заменени с постоянни секторни данъци до голяма степен в същите сектори. Както се споменава в препоръката на Съвета, Унгария може да постигне трайно коригиране на прекомерния дефицит, като се възползва от мерки в областта на всеобщите детски надбавки (по възможност във връзка с наскоро въведените семейни данъчни намаления), централизиран данък върху имуществото на базата на стойността и от усилване на прогресивния характер на системата на плосък данък върху доходите¹⁹.

През 2011 г. консолидираният държавен дълг намаля до известна степен — до 80,6 % от БВП — с оглед на доста големия първичен излишък от 8,25 % от БВП, който до голяма степен беше компенсиран с обезценяването на форинта с повече от 10 %. Очаква се дългът да намалее до 78,5 % от БВП през 2012 г. и още малко през 2013 г. въз основа на изгледите за дефицита, включени в прогнозата от пролетта на 2012 г. и като се има предвид, че няма да се продават публични активи²⁰. Според актуализацията на КП публичният дълг непрекъснато намалява през периода на програмата до 77 % от БВП за 2013 г. и под 73 % от БВП за 2015 г. Що се отнася до съответствието с показателя за намаляване на дълга, Унгария ще премине през преходен период през трите години след корекцията на прекомерния ѝ дефицит (т.е. 2013—2015 г.). Планираната фискална корекция би гарантирала достатъчен напредък в посока на постигане на съответствие с показателя за намаляване на дълга. При изпълнение на планираната фискална корекция показателят за намаляване на дълга ще бъде постигнат през 2015 г. Според член 2, параграф 1а от Регламент (ЕО) № 1467/97 за държава членка, която е обект на процедура при прекомерен дефицит към 8 ноември 2011 г. и за срок от три години от коригирането на прекомерния дефицит, изискването съгласно критерия за дълга се смята за изпълнено, ако държавата членка осъществи достатъчен напредък към спазването.

2.2. Оценка на предприетите действия за фискално управление

Що се отнася до фискалното управление Съветът прикани унгарските власти да адаптират закона за икономическата стабилност, по-специално като създадат действително обвързваща средносрочна рамка и разширят аналитичните компетенции на фискалния съвет. КП за 2012 г. обяви, че, след преглед на новата действаща нормативна уредба, правителството ще представи необходимото изменение на пролетната сесия на парламента. Към момента на изготвяне на настоящата оценка не беше представена информация за планираните изменения. С цел да се гарантира пълното транспониране на директивата на Съвета относно минималните изисквания за националните бюджетни рамки беше изготвен график в рамките на базата данни на правителството за хармонизиране на унгарското законодателство с правото на ЕС (управлявана от Министерството на публичната администрация и правосъдието). Той започва с решение по основните положения през юни 2012 г. и предвижда приключването на законодателния процес до есента на 2013 г. Що се отнася до

¹⁹ Съображение 13 от препоръката на Съвета от 13 март.

²⁰ Значителна част от тези публични активи произтича от поемането на активите в рамките на фактическото премахване на предишната задължителна частна пенсионна система.

функционирането на фискалния съвет, в края на март 2012 г. беше прието със закон, че председателят на този орган ще получава заплата и може да образува малък секретариат към канцеларията на парламента (тези аспекти не бяха посочени преди това). Макар че това е малка стъпка в правилната посока, тъй като известна институционализация на фискалния съвет в по-голяма степен отговаря на неговите широки правомощия за налагане на вето върху годишния бюджет, общият напредък в тази област може да се счита за бавен, а тенденциите във фискалното управление ще трябва да се следят отблизо.

3. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Според настоящата информация изглежда, че Унгария е предприела действия, които представляват подходящ напредък към коригиране на прекомерния дефицит.

По-специално се очаква целевата стойност на дефицита за 2012 г. от 2,5 % от БВП да бъде изпълнена, а бюджетният дефицит за 2013 г. се предвижда да бъде доста под прага от 3 % от БВП на фона на леко влошена основна макроикономическа среда. Дефицитът за 2012 г. се очаква да бъде постигнат въз основа на структурни мерки от 0,3 % от БВП и се основава на малък положителен базов ефект от 2011 г., както и на известни еднократни въздействия. Предвид преразглежданията на потенциалния растеж на БВП и факта, че приходите от данъци (без въздействието на дискреционните мерки) през 2012 г. са под това, което би могло да се очаква въз основа на промените в параметрите на БВП и стандартната еластичност на данъците, фискалните мерки за 2012 г. може да се считат в общи линии в съответствие с изискването на препоръката на Съвета от 13 март 2012 г.

През 2013 г., въз основа на цялата обществено достъпна информация и след крайната дата за прогнозата от пролетта на 2012 г., службите на Комисията предвиждат дефицитът да достигне 2,7 % от БВП поради редица консолидационни мерки, а след това да остане значително под предвидената в Договора референтна стойност от 3 % от БВП дори след пълното преустановяване на нетните еднократни мерки от 0,9 % от приходите в БВП. На база на тази прогноза за дефицита и на получената оттогава допълнителна информация, консолидираният държавен дълг се очаква да намалее от 80,6 % от БВП през 2011 г. до под 78,5 % от БВП през 2012 г. и още малко през 2013 г.

Базовият сценарий, включен в прогнозата от пролетта на 2012 г., е съпроводен от симетрични рискове. От една страна — по-нисък дефицит може да бъде постигнат с по-благоприятно от понастоящем предвиденото салдо на сектор „Местно държавно управление“ или по-ниски разходи за лихви на публичния сектор. От друга страна — съществуват рискове от увеличаване на дефицита, например по-високи разходи от очакваните, свързани със загуби на централната банка. Освен това наскоро обявените нови данъци биха могли да доведат до допълнително нелинейно влошаване на инвестиционния климат, като той би могъл да пострада така също от последното сериозно намаление на БВП през първото тримесечие, което не е могло да бъде включено в прогнозата и, следователно, да засегне отрицателно дефицита.

Що се отнася до фискалното управление, намерението за внасяне на законодателни промени в парламента беше обявено в КП за 2012 г. Въпреки това към момента на приключване на оценката нямаше на разположение обществена информация за съдържанието и целта на планираното преразглеждане. От месец март 2012 г.

председателят на фискалния съвет е получил право на конкурсно възнаграждение и сформирание на малък секретариат. На фона на този бавен напредък промените във фискалното управление ще трябва да се следят отблизо така също като проследяване на отправената към конкретната държава препоръка за реформа на фискалното управление от 2012 г.

С оглед на горепосочената оценка Комисията счита, че понастоящем няма нужда от по-нататъшни стъпки по процедурата при прекомерен дефицит в Унгария. Ще е необходимо стриктно изпълнение и бърз напредък по спецификациите на всички обявени мерки, за да се поддържа бюджетният дефицит на безопасно равнище под референтната стойност от 3 % от БВП. Проектирането на консолидационни мерки би могло допълнително да се подобри в тясно сътрудничество и с предварителни консултации със съответните заинтересовани страни и международни организации. Рамката на фискално управление все още се нуждае от корекции, за да се приведе в съответствие с препоръката на Съвета, така че държавата да може да се ползва от създаването на добре функционираща институционална система. На този фон и също така с оглед на последните по-лоши от очакваните данни за растежа през първото тримесечие Комисията ще продължи да следи отблизо развитието на бюджетните показатели в Унгария в съответствие с Договора и Пакта за стабилност и растеж, по-специално с оглед на продължителността на тази процедура при прекомерен дефицит. Шестмесечните доклади по ППД от правителството ще бъдат един от източниците на информация за тази цел.

Таблица 2: Сравнение на ключови макроикономически и бюджетни прогнози

		2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Реален БВП (% промяна)	КОМ	1,7	-0,3	1,0	—	—
	КП	1,7	0,1	1,6	2,5	2,5
Разлика между фактическия и потенциалния БВП ¹ (% от потенциалния БВП)	КОМ	-2,3	-2,7	-2,0	—	—
	КП	-2,4	-3,0	-2,6	-1,7	-1,2
Салдо на консолидирания държавен бюджет ² (% от БВП)	КОМ	4,3	-2,5	-2,9	—	—
	КП	4,3	-2,5	-2,2	-1,9	-1,5
Първично салдо (% от БВП)	КОМ	8,3	1,5	1,2	—	—
	КП	8,3	1,6	2,0	2,2	2,2
Салдо, коригирано спрямо фазата на икономическия цикъл ^{1,3} (% от БВП)	КОМ	5,3	-1,3	-2,0	—	—
	КП	5,4	-1,1	-1,0	-1,1	-0,9
Структурно салдо ⁴ (% от БВП)	КОМ	-4,3	-2,1	-2,0	—	—
	КП	— - 4,0	-1,9	-1,2	-1,1	-0,9
Брутен държавен дълг (% от БВП)	КОМ	80,6	78,5	78,0	—	—
	КП	80,6	78,4	77,0	73,7	72,7

Бележки:

¹ При КП разликите между фактическия и потенциалния БВП, както и коригираните спрямо фазата на икономическия цикъл салда според програмите, са преизчислени от службите на Комисията въз основа на информацията в програмите.

² На база на информацията, получена след крайната дата за прогнозата на службите на Комисията от пролетта на 2012 г., прогнозата за номиналния дефицит за 2013 г. би могла да бъде намалена до 2,7 % от БВП.

³ Салдо, коригирано спрямо фазата на икономическия цикъл, без еднократни и други временни мерки.

⁴ В съответствие с преразглеждането на прогнозата за номиналния дефицит за 2013 г. на база на информация, получена след крайната дата за пролетната прогноза на службите на Комисията, съответното структурно салдо също се подобри с 0,25 % от БВП за 2013 г.

Източник: прогноза на службите на Комисията (КОМ) от пролетта на 2012 г., публикувана на 11 май 2012 г., и конвергентна програма (КП) за 2012 г.