



EVROPSKA KOMISIJA

Bruselj, 30.5.2012  
COM(2012) 276 final

## **SPOROČILO KOMISIJE SVETU**

### **Ocena madžarskih ukrepov**

**sprejetih kot odgovor na priporočilo Sveta z dne 13. marca 2012 z namenom, da se  
odpravi čezmerni javnofinančni primanjkljaj**

## SPOROČILO KOMISIJE SVETU

### Ocena madžarskih ukrepov

**sprejetih kot odgovor na priporočilo Sveta z dne 13. marca 2012 z namenom, da se odpravi čezmerni javnofinančni primanjkljaj**

#### 1. POSTOPEK V ZVEZI S ČEZMERNIM PRIMANJKLJAJEM IN NAJNOVEJŠA PRIPOROČILA

Svet je z Odločbo št. 2004/918/ES<sup>1</sup> z dne 5. julija 2004 v skladu s členom 104(6) Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti (v nadaljnjem besedilu: PES) ugotovil, da je na Madžarskem obstajal čezmerni primanjkljaj, in je v skladu s členom 104(7) PES izdal priporočilo za odpravo čezmernega primanjkljaja do leta 2008.

Svet je z Odločbo št. 2005/348/ES<sup>2</sup> z dne 18. januarja 2005 v skladu s členom 104(8) PES odločil, da Madžarska ni sprejela učinkovitih ukrepov na podlagi njegovega priporočila, in je 8. marca 2005 v skladu s členom 104(7) PES izdal še eno priporočilo, v katerem je leto 2008 potrdil kot rok za odpravo čezmernega primanjkljaja. Dne 8. novembra 2005 je Svet z Odločbo št. 2005/843/ES<sup>3</sup> v skladu s členom 104 (8) PES ugotovil, da Madžarska že drugič ni upoštevala priporočil v skladu s členom 104(7) PES. Svet je zato 10. oktobra 2006 na Madžarsko naslovil tretje priporočilo v skladu s členom 104(7) PES, v katerem je rok za odpravo čezmernega primanjkljaja podaljšal do leta 2009. Svet je 7. julija 2009 v svojem priporočilu v skladu s členom 104(7) PES (v nadaljnjem besedilu: priporočilo Sveta z dne 7. julija 2009) sklenil, da se lahko šteje, da so madžarski organi sprejeli učinkovite ukrepe v odgovor na priporočila z dne 10. oktobra 2006, in je glede na resen gospodarski upad objavil revidirana (četrta) priporočila v skladu s členom 104(7) PES, v katerem je rok, do katerega naj Madžarska uredi razmere, podaljšal do leta 2011. Komisija je 27. januarja 2010 sprejela sporočilo Svetu<sup>4</sup>, v katerem je ugotovila, da je Madžarska sprejela učinkovite ukrepe v odgovor na priporočilo Sveta z dne 7. julija 2009, klub temu pa je opozorila na precejšnja tveganja.

Svet je 24. januarja 2012 s Sklepom št. 2012/139/EU<sup>5</sup> v skladu s členom 126(8) Pogodbe o delovanju Evropske unije (v nadaljnjem besedilu: PDEU) ugotovil, da Madžarska ni sprejela učinkovitih ukrepov v odgovor na priporočilo Sveta z dne 7. julija 2009 do roka, ki je v njem določen. Referenčna vrednost primanjkljaja 3 % BDP v letu 2011 sicer ni bila presežena, vendar to ni bila posledica strukturnega in trajnostnega izboljšanja, ampak znatnih enkratnih prihodkov. Hkrati je v letih 2010 in 2011 prišlo do strukturnega poslabšanja za več kot 2 % BDP v primerjavi s priporočenim skupnim fiskalnim izboljšanjem za 0,5 % BDP. Poleg tega so organi v letu 2012 sicer izvajali strukturne ukrepe, ki naj bi v veliki meri izravnali prejšnje poslabšanje, vendar referenčna vrednost za primanjkljaj v višini 3 % BDP v letu 2012 ponovno ne bo presežena le zaradi enkratnih prihodkov v višini skoraj 1 % BDP, tako da bo

---

<sup>1</sup> UL L 389, 30.12.2004, str. 27.

<sup>2</sup> UL L 110, 30.04.2005, str. 42.

<sup>3</sup> UL L 314, 30.11.2005, str. 18.

<sup>4</sup> COM(2010) 10 konč.

<sup>5</sup> UL L 66, 06.03.2012, str. 6.

referenčna vrednost spet presežena v letu 2013, ko se bodo iztekli vsi ukrepi enkratne narave. Po navedenem sklepu Sveta je Svet 13. marca 2012 z Izvedbenim sklepom št. 2012/156/EU<sup>6</sup> sprejel odločitev o začasni ustavitvi obveznosti Kohezijskega sklada do Madžarske z učinkom od 1. januarja 2013 v skladu s členom 4 Uredbe Sveta (ES) št. 1084/2006 z dne 11. julija 2006 o ustanovitvi Kohezijskega sklada<sup>7</sup>.

Svet je istega dne izdal tudi nova (peta) priporočila za Madžarsko v skladu s členom 126(7) PDEU in členom 3 Uredbe (ES) št. 1467/97<sup>8</sup> (v nadaljnjem besedilu: priporočilo Sveta z dne 13. marca 2012), s katerim je rok za odpravo čezmernega primanjkljaja podaljšal do leta 2012. Poleg tega je Svet sprejel naslednja posebna priporočila:

- Madžarski organi morajo znižati javnofinančni primanjkljaj pod referenčno vrednost 3 % BDP na verodostojen in trajnosten način v skladu z večletno usmeritvijo, določeno v dopolnitvi madžarskega konvergenčnega programa, ki ga je Svet potrdil v mnenju z dne 12. julija 2011. Posebej v ta namen morajo madžarski organi:
  - (a) zagotoviti dosego ciljnega primanjkljaja v letu 2012 v višini 2,5 % BDP, kar bi na podlagi makroekonomskega okvira po vmesni napovedi služb Komisije iz februarja 2012 zahtevalo dodatno fiskalno konsolidacijo v višini vsaj 0,5 % BDP poleg že predvidene 1,9 % BDP. To je treba zlasti izvesti z nadaljnjo specifikacijo in strogim izvajanjem ukrepov za zmanjšanje primanjkljaja, vključenih v Széll Kálmánov načrt in v dopolnitvi konvergenčnega programa, ter po potrebi s sprejetjem dodatnih ukrepov za konsolidacijo strukturne narave,
  - (b) nameniti morebitne nepričakovane dobičke za izboljšanje nominalnega salda, vključno z možnimi enkratnimi prihodki, ki izhajajo iz umika upravičencev iz zasebnega v javni pokojninski steber,
  - (c) sprejeti potrebne dodatne ukrepe strukturne narave, ki so potrebni za zagotovitev, da primanjkljaj v letu 2013, ki naj bi po ocenah za 0,6 % presegel referenčno vrednost 3 % BDP na podlagi makroekonomskega okvira po vmesni napovedi služb Komisije iz februarja 2012, ostane precej pod pragom tudi po pričakovani in priporočeni postopni popolni odpravi enkratnih prihodkov v višini približno 1 % BDP. Ti ukrepi morajo vključevati dodatno specifikacijo in izvajanje načrtovanih strukturnih reform, vključenih v Széll Kálmánov načrt,
  - (d) vključiti zadostne določbe glede rezerv v prihodnje zakone o proračunu (poleg splošnih rezerv, predpisanih v zakonu o javnih financah) za zagotovitev doseganja proračunskih ciljev tudi v primeru nepredvidenih dogodkov.
- Proračunska prilagoditev mora prispevati k zmanjševanju deleža bruto javnofinančnega dolga. Zlasti bi bilo treba zagotoviti zadosten napredek k skladnosti z referenčno vrednostjo za zmanjšanje dolga v treh letih po odpravi čezmernega primanjkljaja, in sicer v skladu s členom 2(1a) Uredbe (ES) št. 1467/97.
- V skladu s priporočilom Sveta z dne 12. julija 2011 bi morali madžarski organi uveljaviti ključna ustavna fiskalna pravila s prilagoditvijo temeljnega zakona o gospodarski

<sup>6</sup> UL L 78, 17.03.2012, str. 19.

<sup>7</sup> UL L 210, 31.07.2006, str. 79.

<sup>8</sup> UL L 209, 02.08.1997, str. 6.

stabilnosti. Numerična pravila bi morala zagotoviti, da bo proračunski postopek v okviru dejansko zavezujočega srednjeročnega okvira, poleg tega pa bi bilo treba razširiti analitične pristojnosti Fiskalnega sveta.

Svet je 13. september 2012 določil kot rok, do katerega mora madžarska vlada sprejeti učinkovite ukrepe in opredeliti ukrepe, ki bodo potrebni za zagotavljanje trajne odprave čezmernega primanjkljaja. Hkrati se je zavezal, da bo že na svojem zasedanju 22. junija 2012 ocenil, ali je Madžarska sprejela potrebne popravljalne ukrepe, in ukinil začasno ustavitev obveznosti Kohezijskega sklada do Madžarske v letu 2013, če bodo pogoji izpolnjeni<sup>9</sup>. Da bi olajšala odločitev Sveta, se je Komisija zavezala, da mu bo svojo oceno, ali so bili sprejeti učinkoviti ukrepi, predložila nemudoma potem, ko bo madžarska vlada sprejela popravljalne ukrepe za upoštevanje priporočila Sveta z dne 13. marca 2012 v skladu s členom 126(7) PDEU. Navedene zaveze in ukrepi, ki so jih sprejeli madžarski organi, so podlaga tega sporočila.

Treba je omeniti, da je Svet pozval madžarske organe tudi, naj opravijo potrebne strukturne spremembe za doseg ciljnega proračunskega primanjkljaja v višini 2,2 % BDP za leto 2013 na način, ki zagotavlja vzdrževanje srednjeročnega cilja ob hkratnem trajnem zmanjšanju čezmernega primanjkljaja.

## **2. OCENA SPREJETIH UČINKOVITIH UKREPOV**

Na podlagi Uredbe (ES) št. 1467/97 in revidiranega Kodeksa ravnanja<sup>10</sup> se šteje, da je država članica sprejela učinkovite ukrepe, če je ravnala v skladu s priporočilom po členu 126(7). Kodeks ravnanja navaja, da je pri oceni učinkovitih ukrepov treba zlasti upoštevati, ali je zadevna država članica izpolnila letne proračunskih cilje, ki jih je prvotno priporočil Svet, in izboljšala ciklično prilagojen saldo brez enkratnih in drugih začasnih ukrepov.

### **2.1. Ocena sprejetih ukrepov v zvezi z s proračunskim rezultatom za leti 2012 in 2013**

Makroekonomske razmere so se rahlo poslabšale v primerjavi z napovedjo služb Komisije iz februarja 2012, na kateri je temeljilo priporočilo Sveta z dne 13. marca 2012, v katerem je bilo predvideno zmanjšanje realnega BDP za 0,1 % v letu 2012 in ponoven dvig na skromnega 1,6 % v letu 2013. Ta oslabitev je v glavnem povezana z uspešnostjo v gradbeni industriji, ki je bila v prvem četrtletju nižja od pričakovane. Poleg tega so nedavni novi ukrepi (glej podrobnosti spodaj) še poslabšali kratkoročne in srednjeročne napovedi rasti in v skladu s spomladansko napovedjo služb Komisije iz leta 2012 ter na podlagi informacij, ki so bile na voljo do roka<sup>11</sup>, se pričakuje, da se bo realni BDP zmanjšal za okoli 0,3 % v letu 2012 in

---

<sup>9</sup> Uvodna izjava 12 Izvedbenega sklepa Sveta 2012/156/EU o začasni ustavitvi obveznosti Kohezijskega sklada do Madžarske se glasi: "Če Svet v skladu s členom 4(2) Uredbe (ES) št. 1084/2006 do 22. junija 2012 ali kasneje ugotovi, da je Madžarska uvedla potrebne popravljalne ukrepe, bo nemudoma odločil, da se začasna ustavitev zadevnih obveznosti prekine.,,

<sup>10</sup> „Posebnosti izvajanja Pakta stabilnosti in rasti ter smernice za obliko in vsebino programov za stabilnost in konvergenčnih programov“, 24. januar 2012. Glej [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/sgp/pdf/coc/code\\_of\\_conduct\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/coc/code_of_conduct_en.pdf).

<sup>11</sup> Madžarski statistični urad je 15. maja objavil svojo hitro oceno za prvo četrtletje 2012. Ob sezonski in koledarski prilagoditvi se je realni BDP zmanjšal za 1,3 %, kar je presenetilo tudi analitike, saj je bilo v spomladanski napovedi 2012, ki je bila objavljena 11. maja, torej le nekaj dni pred to hitro oceno, napovedano zmanjšanje za 0,5 %.

dvignil za samo 1 %, v letu 2013. Konvergenčni program (KP) 2012 vsebuje nekoliko bolj optimistično napoved rasti (0,1 % za 2012 in 1,6 % za 2013), v glavnem zaradi (i) večje zasebne potrošnje, ki temelji na drznejših predpostavkah glede rasti zaposlovanja v zasebnem sektorju in (ii) zaradi bolj dinamičnih bruto investicij v osnovna sredstva.

V letu 2011 je bil dosežen javnofinančni presežek v višini 4,3 % BDP zaradi enkratnega prihodka v višini 9,7 % BDP, ki izhaja iz *de facto* ukinitve prej obveznega zasebnega pokojninskega sklada<sup>12</sup>. Vendar pa je brez enkratnih dejavnikov proračunski primanjkljaj znašal 5,25 % BDP. Tak izid je na splošno sicer v skladu z oceno v delovnem dokumentu osebja Komisije, ki spremlja priporočilo Komisije za priporočilo Sveta v skladu s členom 126(7) PDEU iz marca 2012, vendar presega pričakovanja vlade iz njenega poročila o napredku pri postopku v zvezi s čezmernim primanjkljajem iz decembra 2011 in pričakovanja služb Komisije na začetku januarja 2012<sup>13</sup> ter v glavnem odraža boljši javnofinančni saldo lokalne uprave od pričakovanega.

#### *2.1.1. Odprava primanjkljaja v letu 2012 na podlagi napovedi služb Komisije iz pomladi 2012 in poraba izrednih prihodkov*

V letu 2012 naj bi po napovedi služb Komisije iz pomladi 2012 proračunski primanjkljaj dosegel 2,5 % BDP, kar je v skladu z uradnim ciljnim primanjkljajem in za 0,5 % BDP nižje od ocene primanjkljaja v oceni iz marca 2012. Izboljšana napoved odraža zlasti tri elemente:

1. Vključuje osnovni učinek proračunskega rezultata, ki je bil v letu 2011 boljši od pričakovanega (0,1 % BDP).
2. Vlada je v konvergenčnem programu za leto 2012 napovedala nove varčevalne ukrepe v vrednosti 0,3 % BDP, kar vpliva na proračunske okoliščine v letu 2012. Med njimi so na primer ukrepi za večanje prihodkov v višini več kot 0,1 % BDP, vključno z uvedbo novega davka na telekomunikacijske storitve in obrnjene davčne obveznosti za DDV v kmetijstvu. Na strani odhodkov prihranek v višini 0,2 % BDP vključuje zmanjšanje dodeljenih sredstev resornih ministrstev in nadaljnje zmanjšanje subvencij farmacevtski industriji. Glede na tveganje glede izvedbe ukrepov na strani odhodkov izračuni v napovedi služb Komisije iz pomladi 2012 vključujejo prihranek 0,2 % BDP (od skupno 0,3 % BDP).
3. Poleg novih varčevalnih ukrepov na napoved primanjkljaja vplivajo tudi novi enkratni dogodki. Ti enkratni prihodki v višini 0,4 % BDP vključujejo (i) vpliv novega vala vračanja ostalih končnih upravičencev iz zasebnega v javni pokojninski steber zaradi vladnih spodbud, ki so se iztekle konec marca 2012 (0,2 % BDP)<sup>14</sup> in (ii) enkratne

---

<sup>12</sup> Vlada je leta 2011 omogočila članom prej obveznih zasebnih pokojninskih skladov, da so se vrnili v javni pokojninski steber, in jim za to namenila spodbude. Na podlagi tega se je 97 % članov zasebnih skladov odločilo za vrnitev, kar je povzročilo (i) enkratni proračunski prihodek zaradi prenosa njihovih zbranih sredstev v državni proračun in (ii) trajno višje prihodke iz naslova pokojninskih prispevkov v javni pokojninski steber.

<sup>13</sup> Delovni dokument osebja Komisije, ki spremlja priporočilo Komisije za sklep Sveta v skladu s členom 126(8) Pogodbe. Glej: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/sgp/pdf/30\\_edps/other\\_documents/2012-03-06\\_hu\\_126-7\\_commission\\_swd\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/30_edps/other_documents/2012-03-06_hu_126-7_commission_swd_en.pdf).

<sup>14</sup> Čeprav se je rok za vračilo iz zasebnega v javni pokojninski steber iztekel 31. marca 2012 in je bilo znano, da se bo približno ena četrtnina preostalih zavarovancev odločila za prehod v javni steber, kar bi

prihodke v višini 0,2 % BDP, povezane s prejetjem nekaj sredstev iz strukturnih skladov EU šele januarja 2012, organi pa so z njimi povezana plačila upravičencem opravili že decembra 2011, o čemer so bile službe Komisije obveščene v okviru misije za pripravo napovedi za april 2012<sup>15</sup>. Enkratne prihodke naj bi deloma izravnali novi enkratni odhodki v višini 0,15 % BDP v zvezi s prometnim sektorjem (službe Komisije so bile tudi o tem sklepu obveščene aprila). Tako naj bi se enkratni prihodki povečali za približno 0,25 % BDP na približno 0,9 % BDP. Brez teh začasnih dejavnikov bi proračunski primanjkljaj presegal referenčno vrednost 3 % BDP (in sicer bi znašal 3,4 % BDP).

Po napovedi služb Komisije iz pomladi 2012 naj bi bil ciljni primanjkljaj leta 2012 sicer dosežen, vendar bi bilo za to treba uporabiti celotne izredne rezerve (pogojno zmanjšanje odhodkov)<sup>16</sup> v višini blizu 1,5 % BDP, ki so bile vzpostavljene za to, da se kljub nepredvidenim dogodkom doseže ciljni primanjkljaj<sup>17</sup>. Nasprotno pa konvergenčni program za leto 2012 predvideva, da bodo v letu 2012 še vedno na voljo izredne rezerve v višini 0,4 % BDP. Ta razlika izhaja iz odstopanj pri odhodkih v višini skoraj 0,5 % BDP, ki jih službe Komisije pričakujejo v zvezi s subvencijami za farmacevtsko industrijo, prometnim sektorjem in nezadostnimi podrobnostmi o zmanjšanju proračunskih sredstev, kakor tudi iz nekoliko nižjih davčnih prihodkov zaradi nižje napovedane gospodarske rasti.

V skladu s priporočilom Sveta z dne 13. marca 2012 je treba vse nepričakovane prihodke, vključno z morebitnimi enkratnimi prihodki, ki izhajajo iz vrnitve zavarovancev iz zasebnega v javni pokojninski steber, nameniti za izboljšanje nominalnega salda. Ker konvergenčni program za leto 2012 ni upošteval teh prihodkov, so bili vključeni v napoved iz pomladi 2012, tako da bo primanjkljaj predvidoma dosegel ciljno vrednost (vendar ne bo nižji od nje).

#### *2.1.2. Odprava primanjkljaja v letu 2013 na podlagi napovedi služb Komisije iz pomladi 2012 in poraba rezerv*

Po napovedi služb Komisije iz pomladi 2012 naj bi se proračunski primanjkljaj v letu 2013 povečal na 2,9 % BDP, kar pomeni, da naj bi bil proračunski primanjkljaj pod referenčno vrednost 3 % BDP tako v letu 2012 kot v letu 2013, čeprav bo to v prvem letu odvisno od enkratnih ukrepov. Napoved za primanjkljaj v letu 2013 je za 0,7 % BDP nižja od ocene iz marca 2012, ki je znašala 3,6 % BDP, vendar za 0,7 % BDP višja od uradnega cilja v višini 2,2 % BDP. Izboljšanje napovedi glede fiskalnega stanja je odraz številnih dodatnih varčevalnih ukrepov, napovedanih v konvergenčnem programu za leto 2012. Vlada ocenjuje, da ti ukrepi lahko zmanjšajo proračunski primanjkljaj v letu 2013 za okrog 1,7 % BDP. Tudi konvergenčni program za leto 2012, ki temelji predvsem na podatkih za leto 2011, ki so boljši od pričakovanih, se zanaša na nižji primanjkljaj v sektorju lokalne uprave in sicer za 0,2 % BDP v letu 2012 in za 0,3 % BDP v letu 2013. Učinek varčevalnih ukrepov na zmanjšanje bruto primanjkljaja (v višini približno 1,7 % BDP) je izračunan na podlagi

---

pomenilo enkraten prihodek v višini 0,2 % BDP, konvergenčni program za leto 2012 ni zajemal nikakršnih prihodkov iz tega naslova.

<sup>15</sup> Eurostat mora preveriti, ali so organi uporabili enako računovodstvo po denarnem toku in v skladu z ESR.

<sup>16</sup> Eurostat mora preveriti, ali so organi uporabili enako računovodstvo po denarnem toku in v skladu z ESR.

<sup>17</sup> Predloženi proračun je vseboval izredno rezervo v višini 0,7 % BDP, ki se je v sprejetem proračunu povečala za 0,4 % na 1,1 % BDP. Cilj varčevalnih ukrepov v konvergenčnem programu za leto 2012, ki po vladnih izračunih znašajo skoraj 0,4 % BDP, je ponovna vzpostavitev dela izrednih rezerv, saj je namen proračunskih izrednih rezerv izravnava že očitnih izpadov prihodkov in odstopanj pri odhodkih.

minimalnih prihodkov in davka na finančne transakcije (0,4 % BDP), navedenih v konvergenčnem programu 2012. Ta pristop podpira tudi odločitev vlade z dne 9. maja, ki je namenjen zbiranju teh minimalnih prihodkov. Hkrati pa odločitev vključuje prihranek v višini skoraj 0,2 % BDP iz naslova strogega nadzora nad odhodki za nakup blaga in storitev v javnem sektorju, ki je bil vsebovan v konvergenčnem programu za leto 2012 in je bil objavljen 16. maja 2012.

Na strani prihodkov to vključuje (i) uvedbo davka na finančne transakcije (vsaj 0,4 % BDP), (ii) višje stopnje davka na zavarovalniške storitve ter v sektorju gospodarskih javnih služb in energetike (0,2 % BDP), (iii) celoten letni učinek davka na telekomunikacijske storitve in obrnjene davčne obveznosti za DDV v kmetijstvu (0,2 % BDP), ter (iv) uvedbo elektronskega cestninjenja julija 2013 (0,25 % BDP). Na strani odhodkov ukrepi vključujejo (i) zmanjšanje dodeljenih sredstev v proračunskih poglavjih in podjetjem v državni lasti, (ii) nominalno zamrznitev odhodkov za nakup blaga in storitev v podsektorju centralne ravni države, ter (iii) znižanje subvencij sektorju javnega prevoza in farmacevtskim izdelkom, kar bi skupaj prineslo bruto proračunsko izboljšanje v višini več kot 0,6 % BDP.

Ob upoštevanju pomanjkljivosti informacij, ki so bile na voljo do roka (26. aprila 2012) za napoved služb Komisije iz pomladi 2012, in tveganja glede izvajanja, zlasti v zvezi z nekaj zmanjšanjem odhodkov, je bilo v napoved mogoče vključiti le dve tretjini učinka izboljšanja primanjkljaja v višini 1,7 % BDP (tj. 1,1 % BDP). Konvergenčni program 2012 sicer predvideva, da bo ciljni primanjkljaj v višini 2,2 % BDP dosežen ob ohranjeni izredni rezervi v višini 0,2 % – 0,5 % BDP (odvisno od prihodkov iz naslova davka na finančne transakcije), vendar pa napoved služb Komisije iz pomladi 2012 predvideva, da bo primanjkljaj dosegel vrednost tik pod referenčno vrednostjo 3 % BDP in da bodo izredne rezerve povsem porabljene (ob predpostavki, da ne bo enkratnih in drugih začasnih ukrepov za navedeno leto). Višji primanjkljaj v glavnem odraža tveganja glede izvajanja, povezana s prejšnjimi in nedavno napovedanimi varčevalnimi ukrepi (0,25 % oziroma 0,5 % BDP) in slabšimi makroekonomskimi napovedmi (zaradi česar bo primanjkljaj višji za 0,25 % BDP)<sup>18</sup>.

Priporočilo prav tako poziva vlado, naj vključi zadostne določbe glede rezerv v prihodnje zakone o proračunu. Napoved služb Komisije iz pomladi 2012 ne predvideva ohranitve rezerv v letu 2013 za kompenzacijo morebitnih odstopanj, upošteva pa nekaj tveganj glede izvedbe. Poleg tega imajo organi še vedno možnost, da rezerve vključijo v prihodnje proračunske zakone. To se bo skupaj z uporabo enkratnih prihodkov za izboljšanje strukturnega proračuna spremljalo na podlagi polletnih poročil o napredku pri postopku v zvezi s čezmernim primanjkljajem, ki naj bi jih vlade oddajale neprekinjeno do odprave postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem.

### *2.1.3. Nove informacije po preteku roka za spomladansko napoved*

Vlada je po preteku roka za spomladansko napoved služb Komisije iz pomladi 2012 predložila nadaljnje podrobnosti, ki se nanašajo na zmanjšanje dodeljenih sredstev v proračunskih poglavjih v višini 0,15 % BDP, od katerih jih je bila zaradi pomanjkljivih podatkov samo ena tretjina upoštevana v napovedi služb Komisije iz pomladi 2012. Novi podatki so pojasnili obseg vpliva na proračune in dodeljena sredstva različnih ministrstev ter da načrtovani prihranki temeljijo na preklicu izbranih nalog in izboljšanju učinkovitosti, kar

---

<sup>18</sup> Opozoriti je treba, da tudi nekatere podrobnosti ukrepov na strani prihodkov še niso bile določene, kar povzroča negotovost pri oceni njihovega proračunskega vpliva.

lahko zagotovi njihovo trajnost. Na podlagi teh informacij službe Komisije v svojo posodobljeno napoved zdaj lahko vključijo celotni učinek tega ukrepa v višini 0,15 % BDP. Poleg tega je vlada s Sklepom št. 1152/2012 z dne 16. maja 2012 o spremembi sklepa vlade št. 1122/2012 (IV.25.) objavila svojo odločitev, da nominalno zamrzne odhodke osrednjega proračunskega podsistema, odhodke za nakup blaga in storitev v podsektorju lokalne uprave v letu 2013 pa omeji na polovico stopnje inflacije (ti odločitvi sta bili v konvergenčnem programu za leto 2012 vsebovani samo implicitno). Prav tako je vlada pojasnila, da naj bi se ta prihranek v višini skoraj 0,2 % BDP dosegel na podlagi istih načel, ki se uporabljajo za zmanjšanje sredstev v proračunskih poglavjih. Zaradi tega sklepa se je posodobljena proračunska ocena služb Komisije izboljšala le za 0,1 % BDP, ker obstajajo tveganja glede izvedbe in ker imajo centralne oblasti omejen vpliv na proračunsko načrtovanje lokalnih oblasti.

Organi so 9. maja 2012 sprejeli nekaj ključnih parametrov davčnega paketa (osnutki zakonov so bili parlamentu predloženi 11. maja), ki je vseboval številne elemente, ki so se razlikovali od opisov v konvergenčnem programu za 2012. Na splošno bodo predmet novih davkov dosledno podjetja in ne potrošniki, kot je bilo predhodno predvideno, kar lahko dodatno poslabša naložbeno ozračje, kot je razvidno iz izjav zadevne poslovnih organizacij. Glede posameznih številčnih sprememb se je vlada odločila za zgornje meje mesečnih plačil davka na telekomunikacijske storitve in za nižje dodatne dajatve za podjetja v sektorju gospodarskih javnih služb in energetike, kot jih je načrtovala, kar bo skupaj povzročilo za skoraj 0,1 % BDP nižje prihodke. To naj bi nadomestili z ustrezno višjimi prejemki iz davkov na finančne transakcije, saj odprave prvotno predvidene zgornje meje ne bi mogli v celoti izravnati z ožjim seznamom obdavčljivih transakcij. Na podlagi informacij, ki so na voljo v času sestavljanja te ocene, te nove informacije niso vplivale na skupne pričakovane prihodke od davčnega paketa.

Ob upoštevanju vseh teh novih informacij, prejetih po roku za napoved služb Komisije iz pomladi 2012, in zlasti nadaljnjih podrobnosti o odhodkih, ki lahko zmanjšajo primanjkljaj za 0,2 % BDP, se za leto 2013 napoveduje padec primanjkljaja na 2,7 % BDP, kar se lahko šteje za znatno pod pragom 3 % BDP (glej tabelo 1 za spremembe ocene Komisije na različnih stopnjah).

#### *2.1.4. Fiskalna konsolidacija, ki je podlaga za odpravo primanjkljaja v letih 2012 in 2013*

V priporočilu z dne 13. marca 2012 je Svet pozval vlado, naj zagotovi dosego ciljnega primanjkljaja 2,5 % BDP v letu 2012 in primanjkljaj krepko pod pragom 3 % BDP v letu 2013. Na podlagi makroekonomskega okvira, ki izhaja iz napovedi služb Komisije iz februarja 2012, naj bi bila za to potrebna dodatna fiskalna konsolidacija v višini vsaj 0,5 % BDP v letu 2012 (poleg že predvidene v višini 1,9 % BDP) in dodatna konsolidacija v letu 2013 (glede na napovedani primanjkljaj 3,6 % BDP za zadevno leto).

V skladu z napovedjo služb Komisije iz pomladi 2012 naj bi se po poslabšanju za 1,4 % BDP v letu 2010 in dodatnega 0,7 % BDP v letu 2011 strukturni saldo v letu 2012 izboljšal za 2,25 % BDP, kar za 0,25 % BDP presega pričakovano izboljšanje na podlagi ocene iz marca 2012. To je nekoliko manj od dodatne fiskalne konsolidacije, ki jo je priporočil Svet, vendar je to mogoče delno pojasniti z (majhnim) popravkom navzdol za potencialno rast od napovedi služb Komisije iz februarja 2012 do napovedi iz pomladi 2012 (z negativnim učinkom na ciklično prilagojeni proračunski saldo za 2012 v višini 0,1 % BDP).

Poleg tega so bili davčni prihodki (brez vpliva diskrecijskih ukrepov) v letu 2012 nižji, kot bi bilo pričakovati na podlagi sprememb BDP in standardne elastičnosti davkov, kar je morda deloma lahko prispevalo k temu, da je strukturni saldo nekoliko nižji od potrebne fiskalne konsolidacije. Glede na te dejavnike se za fiskalno konsolidacijo za leto 2012 lahko šteje, da je na splošno v skladu z zahtevami iz priporočila Sveta z dne 13. marca 2012.

Napoved iz pomladi 2012 je za leto 2013 predvidela rahlo dodatno izboljšanje strukturnega proračunskega salda (0,1 % BDP). Upoštevanje novih informacij, ki jih je vlada predložila po preteku roka za vključitev v napoved, bi pomenilo dodatno izboljšanje na več kot 0,25 % BDP.

**Tabela 1: Spremembe proračunske napovedi**

|                                                                                                                                                       | <b>2012</b>       | <b>2013</b> |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|-------------|
| Ocena Komisije iz marca 2012                                                                                                                          | -3,0              | -3,6        |
| Spremembe makroekonomskih razmer                                                                                                                      | -0,05             | -0,05       |
| Enkratni ukrepi                                                                                                                                       | 0,25              | 0,0         |
| <i>prihodkovna stran (dodaten prehod zavarovancev iz zasebnega v javni pokojninski steber, posebno računovodstvo za sredstva EU)</i>                  | 0,40              | 0,0         |
| <i>odhodkovna stran (odhodki v zvezi z dolgom v prometnem sektorju)</i>                                                                               | -0,15             | 0,0         |
| Druge fiskalne spremembe (npr. sprememba sistema za nadomestila plač, prilagoditev davčnim spremembam)                                                | 0,15              | -0,10       |
| Ocena Komisije pred sprejetjem novih ukrepov                                                                                                          | -2,65             | -3,75       |
| Ukrepi za varčevanje, načrtani v konvergenčnem programu 2012                                                                                          | 0,20              | 1,10        |
| <i>prihodkovna stran (npr. davek na finančne transakcije, elektronske cestnine, dodatno obdavčenje energetskega in telekomunikacijskega sektorja)</i> | 0,15              | 0,90        |
| <i>odhodkovna stran (npr. zmanjšanje odhodkov v proračunskih poglavjih, zmanjšanje subvencij farmacevtski industriji)</i>                             | 0,05              | 0,20        |
| Sekundarni makroekonomski učinki varčevalnih ukrepov                                                                                                  | -0,05             | -0,25       |
| Spomladanska napoved 2012 (objavljena 11. maja 2012)                                                                                                  | -2,5              | -2,9        |
| Dodatne informacije o varčevalnih ukrepih na odhodkovni strani (prejete po roku za spomladansko napoved 2012)                                         | 0,10              | 0,20        |
| Posodobljena ocena Komisije                                                                                                                           | -2,5 <sup>1</sup> | -2,7        |

<sup>1</sup>Dodatne informacije o varčevalnih ukrepih so ustvarile izredno rezervo v višini 0,1 % BDP.

#### 2.1.5. Splošna ocena glede odprave primanjkljaja in dolga

Na splošno in ob upoštevanju tudi informacij, predloženih po roku za vključitev v napoved služb Komisije iz pomladi 2012, naj bi proračunski primanjkljaj v letu 2012 dosegel 2,5 % BDP in ostal precej pod referenčno vrednostjo 3 % BDP v letu 2013, kar je skladno s priporočili Sveta iz marca letos. Izboljšanje fiskalne napovedi v glavnem odraža proračunski učinek novih ukrepov v višini 0,3 % BDP v letu 2012 in 1,3 % BDP leta 2013, objavljen v okviru konvergenčnega programa za 2012 in nato še dodatno pojasnjen, kar prav tako prispeva k izboljšanju strukturnega salda za 0,25 % BDP v letu 2012 in za dodatnih 0,5 % BDP leta 2013 v primerjavi z oceno iz marca 2012. Drugi dejavniki, kot so osnovni učinek proračunskega salda za 2011, ki je nekoliko boljši od pričakovanega, in višji enkratni prihodki, prav tako prispevajo k izboljšanju pričakovanega nominalnega primanjkljaja in je zaradi njih ciljni primanjkljaj 2,5 % BDP v letu 2012 dosegljiv.

Morda je koristno opozoriti, da ukrepi za konsolidacijo sprožajo nekaj vprašanj glede kakovosti, ker so večinoma osredotočeni na stran prihodkov in lahko ovirajo gospodarsko rast, tudi zaradi slabšanja poslovnega okolja, ki je posledica *de facto* nadomeščanja začasnih sektorskih dajatev, ki naj bi bile postopoma ukinjene, s trajnimi sektorskimi davki, večinoma v istih sektorjih. Kot je navedeno v priporočilu Sveta, bi lahko Madžarska za doseg trajne odprave čezmernega primanjkljaja s pridom izkoristila ukrepe na področju dodeljevanja splošnega otroškega dodatka (morda v povezavi z nedavno uvedenimi davčnimi olajšavami za družine), centralizirani davek na nepremičnine, odmerjen glede na vrednost, in krepitev progresivne narave sheme enotnega davka na dohodek<sup>19</sup>.

V letu 2011 se je javnofinančni dolg nekoliko zmanjšal, in sicer na 80,6 % BDP, glede na znaten primarni presežek v višini 8,25 % BDP, ki ga je v veliki meri izravnal padec menjalnega tečaja forinta za več kot 10 %. Pričakuje se, da se bo dolg zmanjšal na 78,5 % BDP v letu 2012 in še malo v letu 2013 glede na primanjkljaj v napovedi iz pomladi leta 2012 in ob predpostavki, da ne bo prišlo do nobene prodaje javnega premoženja<sup>20</sup>. V skladu z dopolnitvijo konvergenčnega programa naj bi se v programskem obdobju javni dolg nenehno zmanjševal in leta 2013 dosegel 77 % BDP, v letu 2015 pa naj bi padel pod 73 % BDP. Pri izpolnjevanju cilja glede zmanjšanja dolga bo Madžarska tri leta po zmanjšanju čezmernega primanjkljaja (tj. v obdobju 2013–2015) v prehodnem obdobju. Načrtovana fiskalna prilagoditev bi zagotovila zadosten napredek pri izpolnjevanju cilja glede zmanjšanja dolga. Glede na načrtovano fiskalno prilagoditev bo cilj glede zmanjšanja dolga izpolnjen v letu 2015. V skladu s členom 2(1a) Uredbe (ES) št. 1467/97 se za državo članico, ki je 8. novembra 2011 v postopku v zvezi s čezmernim primanjkljajem in tri leta od odprave čezmernega primanjkljaja, šteje, da je merilo glede dolga izpolnjeno, če je v zadevni državi članici zadosten napredek v smeri izpolnitve tega merila.

## **2.2. Ocena sprejetih ukrepov za fiskalno upravljanje**

Glede fiskalnega upravljanja je Svet pozval madžarske organe, naj prilagodijo zakon o gospodarski stabilnosti, zlasti z vzpostavitvijo resnično zavezujočega srednjeročnega okvira in z razširitvijo analitične pristojnosti Fiskalnega sveta. Konvergenčni program 2012 je objavil, da bo vlada po reviziji novega regulativnega okvira parlamentu na spomladanskem zasedanju predložila potrebne spremembe. Ob zaključevanju te ocene niso bile predložene nikakršne informacije o načrtovanih spremembah. Za zagotovitev popolnega prenosa Direktive Sveta o minimalnih zahtevah za nacionalne proračunske okvire je bil pripravljen časovni načrt v okviru vladne zbirke podatkov za usklajevanje madžarske zakonodaje z zakonodajo EU (ki jo vodi Ministrstvo za javno upravo in pravosodje); časovni načrt se začne s sklepom o konceptualnih vprašanjih junija 2012 in predvideva zaključek zakonodajnega postopka do jeseni leta 2013. Glede delovanja Fiskalnega sveta je bila konec marca 2012 sprejeta zakonodaja, po kateri bi predsednik tega organa prejemal plačo in bi lahko vzpostavil manjši sekretariat znotraj urada parlamenta (teh vidikov prej ni bilo). To sicer pomeni majhen korak v pravo smer, saj se zdi, da je določena stopnja institucionalizacije Fiskalnega sveta bolj sorazmerna z njegovo močno pravico veta na letni proračun, vendar je napredek na tem področju počasen in razmere na področju fiskalnega upravljanja bo treba pozorno spremljati.

---

<sup>19</sup> Uvodna izjava 13 priporočila Sveta z dne 13. marca.

<sup>20</sup> Pomemben del teh javnih sredstev izvira iz prevzema sredstev v okviru *de facto* ukinitve prej obveznega zasebnega pokojninskega stebra.

### 3. SKLEPI

Po sedanjih informacijah se zdi, da je Madžarska sprejela ukrepe, ki pomenijo ustrezen napredek v smeri odprave čezmernega primanjkljaja.

Natančneje, po pričakovanjih bo ciljni proračunski primanjkljaj za leto 2012 v višini 2,5 % BDP dosežen in bo leta 2013 kljub rahli oslabitvi makroekonomskega okolja precej pod pragom 3 % BDP. Ciljni primanjkljaj za leto 2012 naj bi bil dosežen na podlagi strukturnih ukrepov v vrednosti 0,3 % BDP, majhnega osnovnega učinka iz leta 2011 in nekaterih enkratnih dogodkov. Ob upoštevanju učinka revizij na potencialno rast BDP, in ker bodo davčni prihodki (brez vpliva diskrecijskih ukrepov) v letu 2012 nižji, kot bi bilo pričakovati na podlagi sprememb BDP in standardne elastičnosti davkov, se za fiskalno konsolidacijo za leto 2012 lahko šteje, da je na splošno v skladu z zahtevami iz priporočila Sveta z dne 13. marca 2012.

Na podlagi vseh javno dostopnih informacije, tudi tistih, ki so bile na voljo šele po preteku roka za vključitev v napoved služb Komisije iz pomladi 2012, službe Komisije napovedujejo, da bo primanjkljaj v letu 2013 zaradi vrste ukrepov za konsolidacijo dosegel 2,7 % BDP in tako ostal krepko pod referenčno vrednostjo 3 % BDP iz Pogodbe tudi po popolni postopni opustitvi enkratnih ukrepov v višini 0,9 % BDP neto prihodkov. Na podlagi te napovedi glede primanjkljaja in dodatnih, naknadno prejetih informacij, naj bi se javni dolg zmanjšal z 80,6 % BDP v letu 2011 na vrednost pod 78,5 % BDP v letu 2012 in se v letu 2013 še rahlo zmanjšal.

Osnovni scenarij, ki je vključen v napoved iz pomladi 2012, obdajajo simetrična tveganja. Na eni strani bi znižanje primanjkljaja lahko dosegli z ugodnejšim saldom lokalne uprave od trenutno predvidenega ali z nižjimi odhodki javnega sektorja za obresti. Po drugi strani pa obstajajo tveganja, ki povečujejo primanjkljaj, na primer odhodki, višji od pričakovanih, ki so povezani z izgubami centralne banke. Poleg tega bi nedavno napovedani novi davki lahko povzročili nadaljnje nelinearno poslabšanje naložbenega ozračja, na katero bi lahko negativno vplival tudi nedaven močen upad BDP v prvem četrtletju, ki ga ni bilo mogoče vključiti v napoved in bi tako lahko negativno vplival na primanjkljaj.

V zvezi s fiskalnim upravljanjem je bila v konvergenčnem programu 2012 najavljena namera o predložitvi zakonodajnih sprememb parlamentu. Vendar v času zaključka te ocene niso na voljo nobene javne informacije o vsebini in ambicioznosti načrtovane revizije. Od marca 2012 je predsednik Fiskalnega sveta upravičen do konkurenčne plače in lahko vzpostavitvi majhen sekretariat. Glede na ozadje tega počasnega napredka bo razvoj na področju fiskalnega upravljanja treba pozorno spremljati tudi kot nadaljnje spremljanje priporočil za to državo za leto 2012 v zvezi z reformo fiskalnega upravljanja.

Glede na zgornjo oceno Komisija meni, da na Madžarskem trenutno niso potrebni nadaljnji ukrepi v postopku v zvezi s čezmernim primanjkljajem. Da bi proračunski primanjkljaj obdržali pod referenčno vrednostjo 3 % BDP, bosta potrebna strogo izvajanje in hiter napredek pri specifikacijah vseh napovedanih ukrepov. Oblikovanje ukrepov za konsolidacijo bi se lahko dodatno izboljšalo v tesnem in predhodnem posvetovanju z ustreznimi zainteresiranimi stranmi in mednarodnimi organizacijami. Okvir fiskalnega upravljanja je treba še prilagoditi, da bo v skladu s priporočilom Sveta, tako da bi vzpostavitev učinkovitega institucionalnega sistema državi prinesla koristi. Glede na navedeno in tudi glede na nedavne podatke o rasti v prvem četrtletju, ki so bili slabši od pričakovanih, bo Komisija še naprej natančno spremljala spremembe proračunskih razmer na Madžarskem v skladu s Pogodbo in

Paktom za stabilnost in rast, zlasti glede na dolgotrajnost tega postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem. Med viri informacij v ta namen bodo tudi dvoletna poročila vlade o postopku v zvezi s čezmernim primanjkljajem.

**Tabela 2: Primerjava ključnih makroekonomskih in proračunskih napovedi**

|                                                          |     | 2011                       | 2012 | 2013 | 2014              | 2015              |
|----------------------------------------------------------|-----|----------------------------|------|------|-------------------|-------------------|
| Realni BDP<br>(spremembe v %)                            | KOM | 1,7                        | -0,3 | 1,0  | ni<br>podat<br>ka | ni<br>podat<br>ka |
|                                                          | KP  | 1,7                        | 0,1  | 1,6  | 2,5               | 2,5               |
| Proizvodna vrzel <sup>1</sup><br>(v % potencialnega BDP) | KOM | -2,3                       | -2,7 | -2,0 | ni<br>podat<br>ka | ni<br>podat<br>ka |
|                                                          | KP  | -2,4                       | -3,0 | -2,6 | -1,7              | -1,2              |
| Javnofinančni saldo <sup>2</sup><br>(v % BDP)            | KOM | 4,3                        | -2,5 | -2,9 | ni<br>podat<br>ka | ni<br>podat<br>ka |
|                                                          | KP  | 4,3                        | -2,5 | -2,2 | -1,9              | -1,5              |
| Primarni saldo<br>(v % BDP)                              | KOM | 8,3                        | 1,5  | 1,2  | ni<br>podat<br>ka | ni<br>podat<br>ka |
|                                                          | KP  | 8,3                        | 1,6  | 2,0  | 2,2               | 2,2               |
| Ciklično prilagojeni saldo <sup>1,3</sup><br>(v % BDP)   | KOM | 5,3                        | -1,3 | -2,0 | ni<br>podat<br>ka | ni<br>podat<br>ka |
|                                                          | KP  | 5,4                        | -1,1 | -1,0 | -1,1              | -0,9              |
| Strukturni saldo <sup>4</sup><br>(v % BDP)               | KOM | -4,3                       | -2,1 | -2,0 | ni<br>podat<br>ka | ni<br>podat<br>ka |
|                                                          | KP  | ni<br>podat<br>ka –<br>4,0 | -1,9 | -1,2 | -1,1              | -0,9              |
| Bruto javni dolg<br>(v % BDP)                            | KOM | 80,6                       | 78,5 | 78,0 | ni<br>podat<br>ka | ni<br>podat<br>ka |
|                                                          | KP  | 80,6                       | 78,4 | 77,0 | 73,7              | 72,7              |

Opombe:

<sup>1</sup> Za KP; proizvodne vrzeli in ciklično prilagojeni saldi v skladu s programi, kakor so jih preračunale službe Komisije na podlagi informacij v programih.

<sup>2</sup> Na podlagi informacij, prejetih po roku za spomladansko napoved služb Komisije za leto 2012, bi napoved za nominalni primanjkljaj za leto 2013 lahko popravili navzdol na 2,7 % BDP.

<sup>3</sup> Ciklično prilagojeni saldo brez enkratnih in drugih začasnih ukrepov.

<sup>4</sup> V skladu z revizijo napovedi za nominalni primanjkljaj v letu 2013, ki temelji na informacijah, prejetih po preteku roka za spomladansko napoved služb Komisije, se v letu 2013 izboljša tudi strukturni saldo in sicer za 0,25 % BDP.

*Vir : Spomladanska napoved služb Komisije za leto 2012 (KOM), objavljena 11. maja 2012, in konvergenčni program (KP) 2012.*