



EVROPSKA KOMISIJA

Bruselj, 6.3.2012
COM(2012) 104 final

Priporočilo za

PRIPOROČILO SVETA

za odpravo čezmerne javnofinančne primanjkljaja na Madžarskem

{SWD(2012) 43 final}

OBRAZLOŽITVENI MEMORANDUM

Svet je 5. julija 2004 v skladu s členom 104(6) Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti (PES) odločil, da ima Madžarska čezmeren primanjkljaj. Svet je 24. januarja 2012 v skladu s členom 126(8) Pogodbe o delovanju EU (PDEU) ugotovil, da Madžarska ni sprejela učinkovitih ukrepov kot odgovor na zadnje priporočilo Sveta v skladu s členom 104(7) Pogodbe z dne 7. julija 2009.

V okviru ukrepov, ki so sledili Sklepu Sveta z dne 24. januarja 2012, ter v skladu s členom 126(7) PDEU in členom 3 Uredbe Sveta (ES) št. 1467/97 mora Komisija [6. marca 2012] sprejeti priporočilo za novo priporočilo Sveta za odpravo čezmerne javnofinančne primanjkljaja na Madžarskem.

Priporočilo za

PRIPOROČILO SVETA

za odpravo čezmerne javnofinančnega primanjkljaja na Madžarskem

SVET EVROPSKE UNIJE JE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) in zlasti člena 126(7) Pogodbe,

ob upoštevanju priporočila Evropske komisije,

ob upoštevanju naslednjega:

- (1) V skladu s členom 126 PDEU se države članice izogibajo čezmernim javnofinančnim primanjkljajem.
- (2) Pakt za stabilnost in rast temelji na cilju zdravih javnih financ kot sredstvu za izboljšanje pogojev za stabilnost cen in močno trajnostno rast, ki pospešuje ustvarjanje delovnih mest.
- (3) Svet je 5. julija 2004 v skladu s členom 104(6) Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti (PES) ugotovil, da na Madžarskem obstaja čezmerni primanjkljaj, in je v skladu s členom 104(7) PES izdal priporočila za odpravo čezmerne primanjkljaja do leta 2008.
- (4) Svet je januarja 2005 v skladu s členom 104(8) PES menil, da Madžarska ni sprejela učinkovitih ukrepov na podlagi njegovega priporočila, in je marca 2005 na podlagi člena 104(7) PES izdal še eno priporočilo, v katerem je leto 2008 potrdil kot rok za odpravo čezmerne primanjkljaja. Svet je novembra 2005 odločil, da Madžarska drugič zapored ni upoštevala priporočil na podlagi člena 104(7) PES. Svet je zato oktobra 2006 na Madžarsko naslovil tretje priporočilo na podlagi člena 104(7) PES, v katerem je datum za odpravo čezmerne primanjkljaja odložil na leto 2009. Svet je julija 2009 sklenil, da se lahko šteje, da so madžarski organi sprejeli učinkovite ukrepe v odgovor na priporočila iz oktobra 2006, ter je glede na hudo gospodarsko krizo izdal revidirana priporočila na podlagi člena 104(7) PES, v katerih je ponovno določil nov rok za odpravo primanjkljaja, tj. 2011. Komisija je 27. januarja 2010 sklenila, da je Madžarska sprejela učinkovite ukrepe v odgovor na zadnja priporočila Sveta, vendar je opozorila na precejšnja tveganja.
- (5) V skladu z določbami člena 126(8) PDEU je Svet 24. januarja 2012 odločil, da Madžarska ni sprejela učinkovitih ukrepov v odgovor na priporočilo Sveta iz julija 2009 v obdobju, ki je določeno v tem priporočilu. Medtem ko se je v letu 2011 nominalna referenčna vrednost 3 % BDP sicer spoštovala, to ni temeljilo na strukturnem in trajnostnem izboljšanju in je bilo odvisno od znatnih enkratnih prihodkov. Temu se je pridružilo strukturno poslabšanje v letih 2010 in 2011 za več kot 2 % BDP v primerjavi s priporočenim skupnim fiskalnim izboljšanjem za 0,5 %

BDP. Poleg tega, medtem ko organi v letu 2012 izvajajo strukturne ukrepe, ki naj bi precej izravnali prejšnje poslabšanje, naj bi se v letu 2012 referenčna vrednost iz Pogodbe v višini 3 % BDP ponovno upoštevala le zaradi enkratnih ukrepov v višini približno 1 % BDP, v letu 2013 pa naj se ponovno ne bi upoštevala. [Po tem sklepu Sveta se je Svet [13. marca] odločil, da začasno blokira del odobritev za prevzem obveznosti iz kohezijskega sklada za leto 2013 za Madžarsko (v skladu s členom 4 Uredbe Sveta (ES) št. 1084/2006).]

- (6) V skladu s členom 126(7) PDEU in členom 3 Uredbe Sveta (ES) št. 1467/97 o pospešitvi in razjasnitvi izvajanja postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem (ki je del Pakta za stabilnost in rast) mora Svet poleg tega na zadevno državo članico nasloviti priporočila z namenom, da se stanje čezmernega primanjkljaja v danem roku odpravi. V priporočilu morata biti za zadevno državo članico določena rok največ šestih mesecev za sprejetje učinkovitih ukrepov za odpravo čezmernega primanjkljaja ter rok za odpravo čezmernega primanjkljaja, ki mora biti dosežena v letu po ugotovitvi čezmernega primanjkljaja, razen v posebnih okoliščinah. Pri ugotavljanju, ali obstajajo posebne okoliščine, je treba upoštevati „pomembne dejavnike“, kot so pojasnjeni v členu 2(3) Uredbe (ES) št. 1467/97. Poleg tega mora Svet v priporočilu za odpravo čezmernega primanjkljaja zahtevati, da se dosežejo letni proračunski cilji, ki so na podlagi napovedi, na kateri temelji priporočilo, v skladu z minimalnim letnim izboljšanjem strukturnega salda, tj. ciklično prilagojenega salda brez enkratnih in drugih začasnih ukrepov, pri čemer se za referenčno merilo uporabi 0,5 % BDP.
- (7) Madžarsko gospodarstvo je prišlo iz recesije v letu 2010, ko je njen BDP narasel za 1,3 %. Oživitve v letu 2010 je bila precej hitrejša od napovedi služb Komisije iz pomladi 2009, v kateri je bil napovedan padec -0,3 % (tj. v času priporočila Sveta). Po pričakovanjih bo v letu 2011 BDP še naprej rasel po zmerni stopnji 1,7 %, pri čemer bo še vedno temeljil izključno na zunanjem saldu. Vendar so se obeti za rast poslabšali v letu 2011 zaradi splošnega poslabšanja mednarodnih okoliščin, kar se je odražalo na več področjih ter povzročilo nadaljnje krčenje domačega povpraševanja, povezano tudi z negotovostmi glede politike. V zvezi s tem vmesna napoved služb Komisije iz februarja 2012 napoveduje rahlo krčenje BDP za 0,1 %, preden začne ta ponovno rasti.
- (8) Po primanjkljaju 4,2 % BDP v letu 2010 se pričakuje, da se bo javnofinančni saldo v letu 2011 spremenil v presežek, vendar zgolj zaradi precejšnjih enkratnih prihodkov v višini skoraj 10 % BDP, povezanih s prenosom pokojninskih sredstev iz zasebnih pokojninskih shem. Po uradnih ocenah proračunski presežek za leto 2011 znaša 3,9 % BDP, kot je določeno v poročilu o napredku pri postopku v zvezi s čezmernim primanjkljajem iz decembra 2011. Ob upoštevanju nedavnih informacij o denarnem toku proračunskih sredstev za nekatere postavke prihodkov ter za podsektor lokalne uprave, ki presega pričakovanja, je presežek morda celo nekoliko višji (približno 4,1 % BDP na podlagi posodobljene ocene služb Komisije).
- (9) Za leto 2012 je ciljni primanjkljaj v sprejetem proračunu 2,5 % BDP, ki naj bi se dosegel na podlagi številnih konsolidacijskih paketov – v veliki meri so bili ti objavljeni v *Széll Kálmánovem načrtu* in v posodobitvi konvergenčnega programa iz leta 2011 – delno namenjenim odpravi učinka velikih znižanj davka, ki so bila sprejeta v drugi polovici leta 2010 in so znašala nekaj nad 2 % BDP, medtem ko se ohrani rezerva kot varovalo za izredne razmere (morebitna zmanjšanja odhodkov) v višini 1,1 % BDP. Doseganje cilja podpirajo tudi neto enkratni prihodki v višini 0,7 % BDP iz začasnih izrednih davkov. Na podlagi nedavnega ekonomskega in proračunskega

razvoja se v posodobljeni napovedi služb Komisije trenutno pričakuje primanjkljaj v višini 3 % BDP, kar je nad uradnim ciljem, ki so ga določili organi. V primerjavi s sprejetim proračunom ta višji napovedani primanjkljaj odraža med drugim nižjo gospodarsko rast za polovico odstotne točke ter preudarnejšo oceno razvoja prihodkov in odhodkov. Istočasno se v njej predvideva, da se izredne rezerve ne bodo uporabile (tj. odhodki se bodo po potrebi znižali). Posodobljena napoved služb Komisije v višini 3 % BDP je za 0,2 % BDP višja od napovedi v času sprejetja priporočila za sklep Sveta na podlagi člena 126(8). To je utemeljeno z dejstvom, da osnovni učinek, ki presega pričakovanja (od leta 2011), ni dovolj za izravnavo proračunskih učinkov nadaljnjega popravka navzdol v gospodarskih obetih za leto 2012 in učinka višjih donosov iz obveznic. V skladu z ustaljeno prakso fiskalnega nadzora EU novih konsolidacijskih načrtov v višini 0,4 % BDP, ki so jih organi objavili 21. februarja 2012, ni mogoče vključiti v napoved služb Komisije, ker še niso bili dovolj utemeljeni.

- (10) Po pričakovanjih bo v letu 2013 primanjkljaj ponovno narasel na približno 3,6 % BDP (s 3 % BDP), kar presega napoved služb Komisije, ki je določala primanjkljaj v višini 3,25 % BDP v času sprejetja sklepa Sveta na podlagi člena 126(8) PDEU, da Madžarska ni sprejela ustreznih ukrepov. Ta višja številka primanjkljaja je predvsem posledica rasti primanjkljaja za 0,4 % BDP (kot so nižji davčni prihodki zaradi napovedane nižje rasti v letu 2012), ki je prav tako prispevala k višjemu napovedanemu primanjkljaju za leto 2012. Poleg tega se bodo v letu 2013 odhodki zaradi obresti povišali bolj kot v letu 2012 (za 0,1 % BDP). Pričakuje se, da bodo ti učinki le delno izravnani z drugimi učinki, kot so nižja potreba po financiranju centralnih bank v letu 2013 (za 0,25 % BDP) od prvotno pričakovane. V primerjavi z letom 2012 povišanje primanjkljaja na 3,6 % v letu 2013 izhaja predvsem iz postopnega ukinjanja sektorskih dajatev z neto proračunskim učinkom 0,7 % BDP v letu 2013, višjih stroškov servisiranja dolga v višini 0,5 % BDP ter znižanja davčne osnove za obračun dohodnine s proračunskim učinkom 0,3 % BDP. Ti učinki, ki povečujejo primanjkljaj, skupno v višini približno 1,5 % BDP, bodo po pričakovanjih le delno izravnani z nadaljnjim izvajanjem programa Széll Kálmánove strukturne reforme, ki zagotavlja prihranek v višini 0,4 % BDP ter druge prihranke v višini 0,4 % BDP, kot je nominalna zamrznitev plač v javnem sektorju. Končno, proračunu naj bi nekoliko koristila predvidena oživitvev gospodarstva.
- (11) V skladu z zadnjimi ocenami služb Komisije na bi se strukturni saldo po poslabšanju za 1,5 % v letu 2010 in za 0,5 % v letu 2011 izboljšal za približno 2 % v letu 2012, preden bi se ponovno poslabšal za 0,5 % BDP v letu 2013. Če bi vlada sprejela potrebne ukrepe za doseg fiskalnih ciljev v letih 2012 in 2013, bi strukturno izboljšanje znašalo okrog 2,5 % BDP v letu 2012 in 0,5 % BDP v letu 2013.
- (12) Zgoraj opisano napoved glede proračuna je mogoče izboljšati za več kot 0,5 % BDP v letu 2013, če bi se reforme iz Széll Kálmánovega načrta ustrezno opredelile in izvedle. Dodatne prihranke pri odhodkih, objavljene 21. februarja 2012, je treba utemeljiti, zlasti na področjih zmanjšanja subvencij javnim prevoznim podjetjem in farmacevtskim družbam, medtem ko je dodatne prihodke mogoče pričakovati iz načrtovane uvedbe elektronskega plačevanja cestnin. Poleg teh ukrepov lahko Madžarska za doseg trajne odprave čezmernega primanjkljaja bolje ciljno usmerja dodeljevanje splošnega otroškega dodatka (mogoče v povezavi z nedavno uvedenimi zelo ugodnimi davčnimi olajšavami za družine) z uvedbo centraliziranega davka na nepremičnine, odmerjenega glede na vrednost, in izboljša progresivno naravo sheme

enotnega davka na dohodek; slednje vprašanje je bilo obravnavano v priporočilu Sveta Madžarski iz julija 2011 v okviru evropskega semestra.

- (13) Po povišanju z 79,7 % BDP v letu 2009 na 81,3 % v letu 2010 se je javni dolg v letu 2011 nekoliko zmanjšal na 80,3 % BDP. To rahlo izboljšanje odraža precejšnji primarni presežek v višini 8 % BDP, ki je nastal zaradi enkratnega prihodka ob prevzemu zasebnih pokojninskih sredstev, kar se v veliki meri izravna s padcem menjalnega tečaja. Če pogledamo naprej, glede na napovedane številke primanjkljaja in na podlagi domneve o močnejšem tehničnem menjalnem tečaju v primerjavi s stopnjo iz konca leta 2011 ter ob predpostavki nadaljnje prodaje sredstev iz nekdanjih zasebnih pokojninskih skladov v višini 1 % BDP, se pričakuje, da bo javni dolg v letu 2012 približno 76 % BDP, vendar naj bi v letu 2013 ponovno narasel.
- (14) Pretekli fiskalni dogodki kažejo na pomanjkljivosti pri fiskalnem upravljanju in preglednosti pri načrtovanju in izvajanju proračuna. Po dejanski oslabitvi prejšnjega okvira za fiskalno upravljanje, ki je bil v drugi polovici leta 2010 še vedno v povojih, so organi v novi ustavi (ki je začela veljati 1. januarja 2012) uvedli ključne elemente spremenjene zasnove. Predvsem je bil nominalni prag dolga določen pri 50 % BDP (ki se doseže prek stalnega zmanjševanja dolga s trenutnih visokih stopenj), pravica do veta na proračun pa je bila podeljena preoblikovanemu Fiskalnemu svetu. Nadaljnja zakonodaja za vzpostavitev novih operativnih numeričnih pravil na osrednji in lokalni ravni ter sklenitev dogovora o vodstvu Fiskalnega sveta je bila sprejeta konec leta 2011 v „temeljnem zakonu“. Zdi se, da se sprejeto novo letno numerično pravilo še vedno preveč osredotoča na letni proračunski cikel in ne vodi do srednjeročnega načrtovanja proračuna, katerega okrepitev je priporočil Svet v svojem priporočilu iz julija 2011 v okviru evropskega semestra. V istem priporočilu za specifično državo je Svet prosil Madžarsko tudi, naj razširi analitično pristojnost Fiskalnega sveta (npr. prek priprave rednih osnovnih makrofiskalnih napovedi), ki še ni zagotovljena, tudi po sprejetju zakona o gospodarski stabilnosti iz decembra 2011.
- (15) Redno in pravočasno spremljanje napredka pri izvajanju strategije za fiskalno konsolidacijo za odpravo čezmernega primanjkljaja podpira člen 10a Uredbe Sveta (ES) št. 1497/67, ki določa, da zadevna država članica zagotovi vse potrebne informacije. V zvezi s tem je treba ločeno poglavje v posodobljenem konvergenčnem programu Madžarske pripraviti v letu 2012 in pozneje ter mora biti vključeno v redna dvoletna poročila o napredku do zaključka postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem v skladu z obveznostjo madžarskih organov.
- (16) Ukrepi za proračunsko konsolidacijo bi morali na splošno zagotoviti trajno izboljšanje javnofinančnega salda, hkrati pa bi morali biti usmerjeni k povečevanju kakovosti javnih financ in krepitevi možnosti za gospodarsko rast –

SPREJEL NASLEDNJE PRIPOROČILO:

- (1) Madžarski organi morajo do leta 2012 odpraviti sedanji čezmerni primanjkljaj.
- (2) Madžarski organi morajo znižati javnofinančni primanjkljaj pod referenčno vrednost 3 % BDP na verodostojen in trajnosten način v skladu z večletno usmeritvijo, določeno v posodobljenem konvergenčnem programu Madžarske z dne 15. aprila 2011, 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 v primerjavi s pričakovanim rezultatom 3 % BDP na podlagi makroekonomskega okvira po vmesni napovedi služb Komisije iz februarja 2012, kar bi zahtevalo dodaten fiskalni napor v višini vsaj 0,5 % BDP poleg že predvidenega 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 posodobitev konvergenčnega programa iz leta 2011, ter po potrebi s sprejetjem dodatnih konsolidacijskih ukrepov strukturne narave. Nameniti morebitne nepričakovane dobičke za izboljšanje nominalnega salda, vključno z možnimi enkratnimi prihodki, ki izhajajo iz umika upravičencev iz zasebnega v javni pokojninski steber;
 - (b) 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 prag 3 % BDP iz Pogodbe na podlagi makroekonomskega okvira po vmesni napovedi služb Komisije iz februarja 2012, ostane precej pod pragom tudi po pričakovani in priporočeni popolni postopni odpravi enkratnih prihodkov v višini približno 1 % BDP. Ti ukrepi morajo vključevati dodatno specifikacijo in izvajanje načrtovanih strukturnih reform, vključenih v Széll Kálmánov načrt;
 - (c) 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.
- (3) Zgoraj omenjena proračunska prilagoditev mora prispevati k zmanjševanju deleža bruto javnega dolga. Zlasti je treba zagotoviti zadosten napredek k skladnosti z referenčnim merilom za zmanjšanje dolga v treh letih po odpravi čezmernega primanjkljaja, in sicer v skladu s členom 2 (1a) Uredbe 1467/97.
- (4) Kot je priporočil Svet julija 2011 morajo madžarski organi uveljaviti ključna ustavna fiskalna pravila s prilagoditvijo temeljnega zakona o gospodarski stabilnosti. Numerična pravila morajo zagotoviti, da je proračunski postopek vključen v zavezujoč srednjeročni okvir, poleg tega je treba razširiti analitične pristojnosti Fiskalnega sveta
- (5) Svet je določil rok [13 september 2012], do katerega mora madžarska vlada sprejeti učinkovite ukrepe in opredeliti ukrepe, ki bodo potrebni za zagotavljanje trajne odprave čezmernega primanjkljaja. Pri oceni učinkovitega ukrepa se bo upošteval gospodarski razvoj glede na posodobljene obete iz delovnega dokumenta služb, ki je priložen priporočilu Komisije za to priporočilo Sveta.

Madžarski organi morajo poročati o napredku pri izvajanju teh priporočil v ločenem poglavju posodobitve konvergenčnega programa, ki bo pripravljena v letu 2012 in pozneje, ter v rednih dvoletnih poročilih o napredku do zaključka postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem, in sicer v skladu z obveznostjo Madžarske.

Poleg tega Svet poudarja pomen doseganja srednjeročnega cilja za zagotovitev trajnosti javnih financ ali hitro približevanje takšni trajnosti. Zato poziva madžarske organe, da prevzamejo potreben strukturni napor za dosego njihovega ciljnega proračunskega primanjkljaja v višini 2,2 % BDP za leto 2013 na način, ki zagotavlja, da se srednjeročni cilj – trenutno strukturni saldo v višini -1,5 % BDP – vzdržuje skupaj s trajno odpravo čezmernega primanjkljaja.

To priporočilo je naslovljeno na Madžarsko.

V Bruslju,

*Za Svet
Predsednik*