PRIPOROČILO SVETA

z dne 12. julija 2011

v zvezi z nacionalnim programom reform Madžarske za leto 2011 ter mnenje Sveta o posodobljenem konvergenčnem programu Madžarske za obdobje 2011–2015

(2011/C 209/03)

SVET EVROPSKE UNIJE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije in zlasti členov 121(2) in 148(4) Pogodbe,

ob upoštevanju Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97 z dne 7. julija 1997 o okrepitvi nadzora nad proračunskim stanjem ter o nadzoru in usklajevanju gospodarskih politik [1] in zlasti člena 9(3) Uredbe,

ob upoštevanju priporočila Evropske komisije,

ob upoštevanju sklepov Evropskega sveta,

ob upoštevanju mnenja Odbora za zaposlovanje,

po posvetovanju z Ekonomsko-finančnim odborom,

ob upoštevanju naslednjega:

(1) Evropski svet je 26. marca 2010 potrdil predlog Komisije za začetek nove strategije za delovna mesta in rast, imenovane Evropa 2020, ki temelji na okrepljenem usklajevanju ekonomskih politik ter se bo osredotočala na ključna področja, na katerih je potrebno ukrepanje za spodbuditev potenciala Evrope za trajnostno rast in konkurenčnost.

(2) Svet je 13. julija 2010 sprejel priporočilo o širših smernicah ekonomskih politik držav članic in Unije (2010–2014), 21. oktobra 2010 pa sklep o smernicah za zaposlovalne politike držav članic [2], ki skupaj tvorita „integrirane smernice“. Države članice so bile pozvane, naj integrirane smernice upoštevajo v nacionalnih ekonomskih politikah in politikah zaposlovanja.

(3) Komisija je 12. januarja 2011 sprejela prvi letni pregled rasti, ki zaznamuje začetek novega cikla gospodarskega upravljanja v EU ter prvega evropskega semestra predhodnega in integriranega usklajevanja politik, ki temelji na strategiji Evropa 2020.

(4) Evropski svet je 25. marca 2011 potrdil prednostne naloge za fiskalno konsolidacijo in strukturno reformo (v skladu s sklepi Sveta z dne 15. februarja in 7. marca 2011 ter na podlagi letnega pregleda rasti, ki ga je pripravila Komisija). Poudaril je potrebo po prednostni obravnavi ponovne vzpostavitve trdnega proračunskega stanja in fiskalne vzdržnosti, zmanjšanja brezposelnosti z reformami na trgu dela ter novih prizadevanj za povečanje rasti. Od držav članic je zahteval, da te prednostne naloge pretvorijo v konkretne ukrepe ter jih vključijo v programe za stabilnost ali konvergenčne programe in nacionalne programe reform.

(5) Madžarska je 15. aprila 2011 predložila leta 2011 posodobljeno različico konvergenčnega programa za obdobje 2011–2015 in nacionalni program reform za leto 2011. Da bi se upoštevala medsebojna povezanost, sta bila programa ocenjena istočasno.

(6) Madžarsko je jeseni 2008 močno prizadela kriza, v kateri je država je izgubila dostop do tržnega financiranja. Da bi premagala te težave, je začela izvajati prilagoditveni program, ki je bil osredotočen na fiskalno konsolidacijo in nadzor nad finančnim sektorjem ter podprt s finančno pomočjo EU in MDS. Na podlagi tega je država spomladi 2009 ponovno pridobila dostop do trga in gospodarstvo se je izkopalo iz recesije; BDP se je po zmanjšanju za 6,7 % leta 2009 s pomočjo naraščajočega izvoza leta 2010 povečal za 1,2 %. Hkrati se je brezposelnost, ki je bila pred krizo pod 8 %, nadalje povečala na več kot 11 %. V drugi polovici leta 2010 je vlada napovedala, da bo v obdobju 2010–2013 znatno znižala davke. Da bi omejila fiskalno poslabšanje, je vzporedno uvedla izredne dajatve in sprejela dodatne ukrepe trajne narave za zmanjšanje porabe. Poleg tega je sklenila, da bo odstranila obvezni steber zasebnih pokojnin. Čeprav je lahko zaradi teh ukrepov leta 2010 odstopanje omejila na 0,4 % BDP nad ciljnim primanjkljajem 3,8 % BDP in bo leta 2011 dosegla presežek, se je splošno stanje znatno poslabšalo. Glede na te okoliščine in za okrepitev potenciala gospodarske rasti je vlada marca 2011 napovedala program strukturnih reform in sprejela nadaljnje ukrepe za konsolidacijo.

(7) Na podlagi ocene posodobljene različice konvergenčnega programa v skladu z Uredbo Sveta (ES) št. 1466/97 je

[1] UL L 209, 2.8.1997, str. 1.

[2] Ohranjene za leto 2011 s Sklepom Sveta 2011/308/EU z dne 19. maja 2011 o smernicah za politike zaposlovanja držav članic (UL L 138, 26.5.2011, str. 56).

Svet mnenja, da je makroekonomski scenarij, na katerem temeljijo proračunske napovedi, glede na napovedi služb Komisije iz pomladi 2011 nekoliko optimističen, zlasti glede razvoja domačega povpraševanja. Cilj posodobljene različice je do leta 2011, torej do roka, ki ga je določil Svet, odpraviti čezmerni primanjkljaj, kar bo doseženo s presežkom v višini 2 % BDP, ustvarjenim z znatnimi enkratnimi prihodki iz pokojninskih sredstev. Leta 2012 naj bi v proračunu beležili primanjkljaj v višini 2,5 % BDP in naj bi se nato postopoma zmanjšal na 1,5 % BDP leta 2015, in sicer predvsem zaradi omejitve odhodkov. V posodobljeni različici je kot srednjeročni cilj države za proračunsko stanje v strukturnem smislu potrjen primanjkljaj v višini 1,5 % BDP. Pričakuje se, da bo konsolidacijska strategija proračunski primanjkljaj v strukturnem smislu zmanjšala ter pripomogla k zmanjševanju dolga na 64 % BDP do leta 2015. Vendar je videti, da se bo konsolidacijska strategija izvajala predvsem na koncu programskega obdobja, saj se bo strukturno izboljšanje začelo šele leta 2012, pri čemer pa kumulativno strukturno poslabšanje, ki v letih 2010 in 2011 presega 3 % BDP, ni v skladu s priporočilom Sveta iz julija 2009, v katerem poziva Madžarsko, da doseže strukturno prilagoditev vsaj 0,5 % BDP. V skladu s spomladansko napovedjo bo primanjkljaj leta 2012 znašal 3,3 % BDP, kar predpostavlja nekatera tveganja glede izvedbe v višini 0,5 % BDP; na tej podlagi tega ni mogoče izključiti, da bo prag v tem letu spet presežen, razen če ne bodo sprejeti nadaljnji ukrepi. Poleg tega napovedane spremembe strukturnega primanjkljaja, kot jih je ponovno izračunala Komisija, ne zagotavljajo potrebne prilagoditve, ki bi zagotovila, da bi bil do konca obdobja konvergenčnega programa dosežen srednjeročni cilj; še zlasti po letu 2013 ni predvidena nobena nadaljnja strukturna prilagoditev, čeprav je odstopanje od srednjeročnega cilja majhno.

Odprava obveznega stebra zasebnih pokojnin pomeni dodatne enkratne in trajne prihodke, vendar povečujejo tudi dolgoročne obveznosti. Posledično verjetno poslabšana dolgoročna fiskalna vzdržnost, ki upošteva dejstvo, da se del pokojninskih skladov uporablja za financiranje sedanih odhodkov, je delno izravnana z večimi napovedanimi ukrepi, povezanimi s pokojninskim sistemom v kontekstu programa stukturne reforme (npr. delno že izvedene spremembe parametrov v javnem stebru). V skladu z zadnjo oceno Komisije so tveganja v zvezi z dolgoročno vzdržljivostjo javnih financ srednja.

(8) Velik izziv je še vedno fiskalna konsolidacija. Brez doslednega izvajanja napovedanih ukrepov in dodatnih strukturnih ukrepov, ki so potrebni, ni mogoče zagotoviti, da bo čezmerni primanjkljaj odpravljen na vzdržen način in da bo pri doseganju srednjeročnega cilja dosežen primeren napredek. Fiskalna konsolidacija bo prispevala tudi k primernemu zmanjševanju dolga in izboljšanju dolgoročne vzdržnosti, za katero se zdi, da je podvržena srednjemu tveganju. Polna izraba izrednih prihodkov bi lahko pomagala pospešiti fiskalno konsolidacijo. Ob upoštevanju navedenega bodo polletna poročila organov o napredku pri postopku o čezmernem primanjkljaju predstavljala koristno orodje za natančno spremljanje napredka pri fiskalni konsolidaciji.

(9) Nedavno sprejeta ustava določa ustavno zavoro za dolg v višini 50 % BDP in daje fiskalnemu svetu pravico veta nad letnim proračunom, kar bi bil lahko prvi korak k izboljšanju proračunskega okvira. Vendar pa bodo pomembne podrobnosti določene šele v poznejših temeljnih zakonih (npr. kakšna bodo začasna številčna pravila, dokler se delež dolga ne zmanjša na 50 %, natančna razlaga odstopne klavzule). Uvedba zgornje meje za nominalni dolg bi lahko, če se uporabi kot sredstvo za vse namene, ob nespremenjenih ostalih pogojih privedla do procikline fiskalne naravnanosti. Poleg tega so pristojnosti prenovljenega fiskalnega organa razmeroma ozke (omejene na pripravo mnenja o predlogu proračuna, po drugi strani z močno pravico veta) in ne zajemajo celotnega proračunskega cikla (npr. prek ocen novih politik z velikim vplivom na proračun v realnem času). Tudi drugi vidiki fiskalnega upravljanja, kot sta srednjeročna usmeritev fiskalne politike in vprašanje preglednosti, še niso razjasnjeni.

(10) Stopnja zaposlenosti je med najnižjimi v EU (60,4 %). Nizka je tudi stopnja zaposlenosti žensk (55,0 %), medtem ko je razlika med stopnjo zaposlenosti žensk z otroki, starimi do šest let, in tistimi brez njih druga največja v EU (33,6 odstotne točke v primerjavi s povprečjem v EU, ki znaša 12,1 odstotne točke). Pomanjkljive so predvsem zmogljivosti storitev dnevnega varstva na Madžarskem, skromna je zlasti oskrba zunaj večjih mest in v regijah z zelo visoko brezposelnostjo. Boljše zagotavljanje dnevnega varstva bi bil pomemben ukrep, ki bi olajšal udeležbo obeh staršev na trgu dela.

(11) Madžarska je imela razmeroma visoko davčno obremenitev dela. Nov sistem za dohodnino delno odpravlja njene negativne učinke na zaposlovanje, zlasti za osebe z nadpovprečnimi dohodki in/ali za osebe z otroki in tako cilja na odpravo najbolj nujnih demografskih problemov in problemov konkurence. Čeprav se je davčna stopnja zmanjšala, je davčna obremenitev oseb z nizkimi dohodki in brez otrok dejansko povečala, če upoštevamo postopno opuščanje olajšav pri obdavčitvi plač.

(12) Javne službe za zaposlovanje nimajo dovolj upravnih zmogljivosti in prejšnje injekcije sredstev niso znatno izboljšale učinkovitosti storitev za vključevanje brezposelnih na trg dela. Financiranje programov za zaposlovanje ni vezano dovolj na rezultate, zlasti v primeru nacionalno financiranih ukrepov. Nedavno je bilo napovedano, da bo trajanje nadomestil za brezposelnost

zmanjšano na najnižje ravni v EU. Treba je oceniti učinek tega ukrepa na potrebe trga dela, zlasti da se določi njegova uspešnost glede povečevanja zaposlovanja.

(13) Revščina in s tem povezani dejavniki, kot so brezposelnost in nizke stopnje izobrazbe, še vedno nesorazmerno vplivajo na nekatere zapostavljene skupine, zlasti na Rome. Stopnja zaposlenosti je še zlasti nizka pri nizkokvalificiranih (36,8 % v primerjavi z evropskim povprečjem, ki znaša 53,4 %), zlasti med moškimi. Po ocenah 70 % Romov živi pod pragom revščine. Velika večina jih živi v revnih regijah, kjer imajo slabe možnosti dostopa do trga dela in javnih storitev.

(14) MSP ovirajo zapletenost regulativnega okvira, veliko upravno breme ter omejena odgovornost in preglednost javne uprave. Dostop MSP do začetnega financiranja je manjši od povprečja v EU. Nacionalni program reform vsebuje številne ukrepe za zmanjšanje upravnega bremena in izboljšanje poslovnega okolja na splošno. Vloga nebančnih mehanizmov za financiranje je šibkejša kot v drugih evropskih državah. Uspešnost predhodnih programov za podporo sektorju ni bila sistematično ocenjena.

(15) Komisija je ocenila konvergenčni program in nacionalni program reform Madžarske, pri čemer je upoštevala tudi namen vlade, da sodeluje v paktu „euro plus“. Zaradi potrebe po okrepitvi splošnega gospodarskega upravljanja EU z zagotavljanjem prispevka EU k prihodnjim nacionalnim odločitvam je Komisija upoštevala njun pomen za vzdržno fiskalno in socialno-ekonomsko politiko na Madžarskem ter njuno usklajenost s pravili in smernicami EU. Komisija je mnenja, da strategija fiskalne prilagoditve večinoma temelji na strani odhodkov in da bo zmanjšanje primanjkljaja pod prag 3 % BDP, za dosego katerega je Svet kot rok določil leto 2011, doseženo le zaradi znatnih enkratnih prihodkov, zlasti iz pokojninskih sredstev, in začetek strukturnega izboljšanja bo šele v letu 2012. Ob upoštevanju tveganj glede izvedbe ni mogoče izključiti, da bo prag v tem letu brez nadaljnjih ukrepov morda ponovno presežen, razen če bodo sprejeti dodatni ukrepi. Poleg tega konvergenčni program, kot je ponovno izračunala Komisija, dolgoročno ne zagotavlja nadaljnjega napredka v smeri srednjeročnega cilja, čeprav je odstopanje majhno. Nadaljnji ukrepi za povečanje udeležbe na trgu dela in posodobitev služb za zaposlovanje bi pomagali povečati možnosti novih delovnih mest. Nadaljnja zmanjšanja upravnega bremena bi pomagala izboljšati poslovno okolje in bi pripomogla k rasti MSP.

(16) Glede na to oceno in ob upoštevanju priporočila Sveta na podlagi člena 126(7) Pogodbe o delovanju Evropske unije z dne 7. julija 2009, je Svet preučil leta 2011 posodobljeno različico konvergenčnega programa za Madžarsko, njegovo mnenje [1] pa je zajeto zlasti v priporočilih (1) in (2) v nadaljevanju. Ob upoštevanju sklepov Evropskega sveta z dne 25. marca 2011 je Svet preučil nacionalni program reform Madžarske –

PRIPOROČA, da Madžarska v obdobju 2011–2012 sprejme ukrepe, tako da:

1. Okrepi fiskalni napor, da bi trajno popravila čezmerni primanjkljaj, med drugim z izogibanjem strukturnemu poslabšanju, vključenemu v načrtovanem proračunskem presežku v višini 2 % BDP v letu 2011, in z zagotovitvijo, da se proračunski primanjkljaj varno ohrani pod pregom 3 % BDP v letu 2012 in po njem, s čimer prispeva k zmanjšanju visokega deleža javnega dolga. Polno izvede napovedane fiskalne ukrepe in sprejme dodatne trajne ukrepe, po potrebi najpozneje v proračunu za leto 2012, da bi dosegla proračunski cilj iz konvergenčnega programa za leto 2013. Doseže napredek v smeri srednjeročnega cilja, ki znaša letno vsaj 0,5 % BDP dokler ni dosežen srednjeročni cilj, in uporabi morebitne izredne prihodke za pospešitev fiskalne konsolidacije.

2. Sprejme in izvaja predpise, ki določajo operativne vidike novega ustavnega okvira za fiskalno upravljanje, med drugim številčna pravila, ki se bodo izvajala na centralni in lokalni ravni, dokler se delež dolga ne bo zmanjšal pod 50 % BDP. Glede fiskalnega okvira izvede in okrepi večletno fiskalno načrtovanje, izboljša preglednost javnih financ ter razširi pristojnosti fiskalnega sveta.

3. Okrepi udeležbo na trgu dela tako, da zmanjša učinek davčne reforme na osebe z nizkimi dohodki, in sicer na način, ki ne vpliva na proračun. Okrepi ukrepe, ki spodbujajo udeležbo žensk na trgu dela, tako da razširi zmogljivosti za varstvo otrok in predšolsko vzgojo.

4. Sprejme ukrepe za okrepitev zmogljivosti javne službe za zaposlovanje in drugih ponudnikov, da bi se povečali kakovost in uspešnost usposabljanja, pomoči pri iskanju zaposlitve in posameznikom prilagojenih storitev. Okrepi ukrepe aktivne politike trga dela, ki zagotavljajo pozitivne rezultate na podlagi dejstev. V posvetovanju z zainteresiranimi stranmi uvede prilagojene programe za nizkokvalificirane delavce in druge zapostavljene skupine.

[1] Predvideno v členu 9(3) Uredbe (ES) št. 1466/97.

5. Izboljša poslovno okolje, tako da izvaja vse ukrepe, ki jih predvideva regulativna reforma, ter zmanjša upravno breme v nacionalnem programu reform; oceni uspešnost sedanjih politik za podporo MSP in prilagodi javne programe, da bi se izboljšal dostop do nebančnega financiranja.

V Bruslju, 12. julija 2011

Za Svet

Predsednik

J. VINCENT-ROSTOWSKI