EVROPSKA KOMISIJA

Bruselj, 7.6.2011
SEC(2011) 821 konč.

Priporočilo

PRIPOROČILO SVETA

v zvezi z nacionalnim reformnim programom Madžarske za leto 2011

ter mnenje Sveta

o dopolnitvi konvergenčnega programa Madžarske za obdobje 2011–2015

{SEC(2011) 725 konč.}

Priporočilo

PRIPOROČILO SVETA

v zvezi z nacionalnim reformnim programom Madžarske za leto 2011

ter mnenje Sveta

o dopolnitvi konvergenčnega programa Madžarske za obdobje 2011–2015

SVET EVROPSKE UNIJE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije, zlasti člena 121(2) in člena 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], zlasti člena 9(3) Uredbe,

ob upoštevanju priporočila Evropske komisije[2],

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 Evropske komisije, da začne izvajati novo strategijo za delovna mesta in rast, imenovano Evropa 2020, ki temelji na okrepljenem usklajevanju ekonomskih politik in bo osredotočena na ključna področja, na katerih je potrebno ukrepanje, da se spodbudi potencial Evrope za trajnostno rast in konkurenčnost.

(2) Svet je 13. julija 2010 sprejel priporočilo o širših smernicah za ekonomske politike držav članic in Unije (2010–2014) ter 21. oktobra 2010 sklep o smernicah za zaposlovalne politike držav članic[3], ki skupaj tvorita „integrirane smernice“. Države članice so bile pozvane, naj integrirane smernice upoštevajo v nacionalnih ekonomskih in zaposlovalnih politikah.

---

1 UL L 209, 2.8.1997, str. 1.
2 UL C …, str. …
3 Ohranjene za leto 2011 s Sklepom Sveta 2011/308/EU z dne 19. maja 2011.

(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 fiskalne konsolidacije in strukturne reforme (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, da je najpomembneje ponovno vzpostaviti trdne javne finance in fiskalno vzdržnost, zmanjšati brezposelnost z reformami na trgu dela ter si poglobljeno prizadevati za povečanje rasti. Od držav članic je zahteval, da te prednostne naloge pretvorijo v konkretne ukrepe ter jih vključijo v programe stabilnosti oziroma konvergenčne programe in nacionalne reformne programe.

(5) Madžarska je 15. aprila 2011 predložila dopolnitev konvergenčnega programa za obdobje 2011–2015 in nacionalni reformni program 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, saj se je BDP po zmanjšanju za 6,7 % leta 2009 predvsem zaradi 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 sklenila, da bo odstranila obvezni steber zasebnih pokojnin. Čeprav je lahko zaradi tega leta 2010 odstopanje omejila na 0,4 % BDP nad ciljnim primanjkljajem, ki je znašal 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 dopolnitve konvergenčnega programa v skladu z Uredbo Sveta (ES) št. 1466/97 Svet meni, da je makroekonomski scenarij, na katerem temeljijo proračunske napovedi, glede na napovedi Komisije iz pomladi 2011 nekoliko preveč optimističen, zlasti pri razvoju domačega povpraševanja. Cilj dopolnitve je do leta 2011, tj. 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, ki naj bi se leta 2015 postopoma zmanjšal na 1,5 % BDP, in sicer predvsem zaradi omejitve odhodkov. V dopolnitvi je kot srednjeročni cilj države za proračunsko stanje v strukturnem smislu potrjen primanjkljaj v višini 1,5 % BDP. Pričakuje se, da bo konsolidacijska strategija ta primanjkljaj zmanjšala ter pripomogla k zmanjševanju dolga na 64 % BDP leta 2015. Vendar je videti, da se bo izvajala predvsem na koncu programskega obdobja, saj se bo strukturno izboljšanje začelo šele leta 2012. Hkrati pa skupno strukturno poslabšanje, ki v letih 2010 in 2011 presega 3 % BDP, ni v skladu s priporočilom Sveta iz julija 2009, v katerem poziva Madžarsko, naj 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. Na podlagi tega ni mogoče izključiti,

da bo prag tega leta spet presežen, razen če ne bodo sprejeti nadaljnji ukrepi. Poleg tega napovedane spremembe primanjkljaja ne zagotavljajo potrebne strukturne prilagoditve, ki bi omogočila, da bi bil do konca programskega obdobja dosežen srednjeročni cilj; še zlasti po letu 2013 ni predvidena nobena nadaljnja strukturna prilagoditev. Odprava obveznega stebra zasebnih pokojnin in močne spodbude za prehod na steber javnih pokojnin pomenijo dodatne kratkoročne in srednjeročne prihodke, vendar povečujejo tudi dolgoročne obveznosti in bi lahko poslabšale dolgoročno fiskalno vzdržnost.

(8) Velik izziv je še vedno fiskalna konsolidacija. Brez doslednega izvajanja napovedanih ukrepov in dodatnih strukturnih ukrepov ni mogoče zagotoviti, da bo čezmerni primanjkljaj trajnostno odpravljen in da bo pri doseganju srednjeročnega cilja dosežen primeren napredek. Fiskalna konsolidacija bo prispevala tudi k primernemu zmanjševanju dolga in izboljšanju dolgoročne vzdržnosti, ki je podvržena srednjemu tveganju. Popolna 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. začasni številčni predpisi, dokler se delež dolga ne zmanjša na 50 %, natančna razlaga odstopne klavzule itd.). Uvedba zgornje meje za nominalni dolg bi lahko, če se uporabi kot sredstvo za vse namene, ob nespremenjenih ostalih pogojih privedla do prociklične fiskalne naravnanosti. Poleg tega so pristojnosti prenovljenega fiskalnega organa precej omejene (priprava mnenja o predlogu proračuna s pravico veta) in ne zajemajo celotnega proračunskega cikla (npr. z ocenami 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) Zaposlenost je med najnižjimi v EU (60,4 %). Nizka je tudi zaposlenost žensk (55,0 %), medtem ko je razlika med zaposlenostjo 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). Pomanjkljivi sta predvsem zmogljivost in kakovost dnevnega varstva otrok 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 relativno visoke davke na delo. Nov sistem za dohodnino delno odpravlja negativne učinke na zaposlovanje, vendar se je davčna obremenitev ljudi z nizkimi dohodki in brez otrok dejansko povečala, zlasti če upoštevamo postopno opuščanje olajšav pri obdavčitvi plač.

(12) Javne službe za zaposlovanje nimajo dovolj upravnih zmogljivosti in prejšnje injekcije sredstev niso izboljšale učinkovitosti storitev za vključevanje brezposelnih na trg dela. Financiranje programov za zaposlovanje ni vezano dovolj na rezultate. Trajanje nadomestil za brezposelnost je bilo nedavno zmanjšano na najnižje ravni v EU. Treba je oceniti učinek tega ukrepa na potrebe trga dela, zlasti da se določi njegova učinkovitost pri povečevanju 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. Zaposlenost je še zlasti nizka pri manj kvalificiranih (36,8 % v primerjavi z evropskim povprečjem, ki znaša 53,4 %), zlasti pri moški populaciji. Po ocenah 70 % Romov živi pod pragom revščine. Velika večina jih živi v revnih regijah, kjer imajo slab dostop 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 reformni program vsebuje številne ukrepe za zmanjšanje upravnih bremen. Vloga nebančnih mehanizmov za financiranje je šibkejša kot v drugih evropskih državah. Učinkovitost predhodnih programov za podporo sektorju ni bila sistematično ocenjena.

(15) Komisija je ocenila konvergenčni program in nacionalni reformni program Madžarske, pri čemer je upoštevala tudi namen vlade, da sodeluje v paktu „euro plus“[4]. Glede na to, da je treba okrepiti splošno gospodarsko upravljanje Evropske unije z vključitvijo EU v prihodnje nacionalne odločitve, Komisija pri tem ni upoštevala le pomena za vzdržno fiskalno in socialno-ekonomsko politiko na Madžarskem, ampak tudi spoštovanje pravil in smernic EU. Meni, da se bo strategija fiskalne prilagoditve, ki večinoma temelji na strani odhodkov, izvajala na koncu programskega obdobja. Zato je leto 2011, ki ga je Svet določil za rok za zmanjšanje primanjkljaja pod 3 % BDP, mogoče doseči samo z znatnimi enkratnimi prihodki iz pokojninskih sredstev. Strukturno izboljšanje se ne bo začelo pred letom 2012 in ob upoštevanju tveganj glede izvedbe ni mogoče izključiti, da bo prag v tem letu brez nadaljnjih ukrepov morda ponovno presežen. Konvergenčni program poleg tega dolgoročno ne zagotavlja nadaljnjega napredka pri doseganju srednjeročnega cilja. Nadaljnji ukrepi za povečanje udeležbe na trgu dela in posodobitev služb za zaposlovanje bi pomagali povečati zaposlitvene možnosti. Nadaljnja zmanjšanja upravnih bremen bi pomagala izboljšati poslovno okolje in bi pripomogla k rasti MSP.

(16) Svet je glede na to oceno, pri čemer je upošteval tudi Priporočilo Sveta na podlagi člena 126(7) Pogodbe o delovanju Evropske unije z dne 7. julija 2009, proučil dopolnitev konvergenčnega programa Madžarske za leto 2011, njegovo mnenje[5] pa je zajeto zlasti v priporočilu v točkah (1) in (2) v nadaljevanju. Ob upoštevanju sklepov Evropskega sveta z dne 25. marca 2011 je Svet proučil nacionalni reformni program Madžarske –

PRIPOROČA, naj Madžarska v obdobju 2011–2012 sprejme naslednje ukrepe:

(1) okrepi fiskalni napor, vključen v načrtovanem proračunskem presežku v višini 2 %, da bi zmanjšala strukturno poslabšanje v letu 2011 in preprečila ponovno prekoračitev praga za proračunski saldo v letu 2012, ki znaša 3 % BDP; najpozneje v proračunu za leto 2012 sprejme dodatne trajne fiskalne ukrepe, da bi dosegla proračunske cilje iz konvergenčnega programa za leti 2012 in 2013; do konca programskega obdobja doseže napredek pri srednjeročnem cilju, ki znaša letno vsaj

[4] SEC(2011) 725.
[5] Predvideno v členu 9(3) Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97.

0,5 % BDP, in morebitne izredne prihodke uporabi za pospešitev fiskalne konsolidacije.

(2) sprejme in izvaja predpise, ki določajo operativne vidike novega ustavnega okvira za fiskalno upravljanje, med drugim številčne predpise, ki se bodo izvajali na centralni in lokalni ravni, dokler se delež dolga ne bo zmanjšal pod 50 % BDP; razširi pristojnosti fiskalnega sveta, da bodo te zajemale celotni proračunski cikel, zlasti z ocenami novih politik z velikim vplivom na proračun v realnem času, ter okrepi fiskalni okvir, da bi zajemal večletno fiskalno načrtovanje in da bi se izboljšala preglednost javnih financ.

(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 ponudbo za varstvo otrok in predšolsko vzgojo.

(4) sprejme ukrepe za okrepitev zmogljivosti javne službe za zaposlovanje in drugih ponudnikov, da bi povečala kakovost in učinkovitost usposabljanja, pomoči pri iskanju zaposlitve in posameznikom prilagojenih storitev; financiranje programov veže na rezultate; v posvetovanju z zainteresiranimi stranmi uvede prilagojen program za slabo usposobljene delavce in druge zapostavljene skupine.

(5) izboljša poslovno okolje, tako da izvaja vse ukrepe, ki jih predvideva regulativna reforma, ter zmanjša upravna bremena v nacionalnem reformnem programu; oceni učinkovitost sedanjih politik za podporo MSP in prilagodi javne programe, da bi izboljšala dostop do nebančnega financiranja.

V Bruslju,

Za Svet
Predsednik