



Брюксел, 5.6.2019г.  
COM(2019) 542 final

## **ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА**

**Доклад на Комисията до Съвета в съответствие с член 11, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1466/97 относно мисия за засилено наблюдение в Унгария от 20 март 2019 г.**

Настоящият доклад относно мисия за засилено наблюдение в Унгария се предава на Съвета в съответствие с член 11, параграф 4 от Регламент (ЕО) № 1466/97. В съответствие с член 11, параграф 5 от Регламент (ЕО) № 1466/97 предварителните констатации от тази мисия бяха изпратени за коментар на унгарските органи.

## Унгария — Процедура при значително отклонение

Мисия за засилено наблюдение, 20 март 2019 г.

### Доклад

#### 1. Въведение

**Вследствие на значителното отклонение на Унгария от нейната средносрочна бюджетна цел (СБЦ) през 2017 г., през пролетта на 2018 г. по отношение на Унгария беше стартирана процедура при значително отклонение (ПЗО).** На 23 май 2018 г. Комисията отправи предупреждение към Унгария и предложи на Съвета да стартира процедура при значително отклонение. В своята препоръка за процедура при значително отклонение от 22 юни 2018 г. Съветът прикани Унгария да предприеме мерки, за да гарантира, че през 2018 г. номиналният темп на растеж на нетните разходи не надвишава 2,8 %. Това съответства на годишна структурна корекция от 1,0 % от БВП.

**Съгласно прогнозата на Комисията от есента на 2018 г. имаше риск от значително отклонение от СБЦ през 2018 и 2019 г. За 2018 г. това предполагаше също така и риск от несъответствие с препоръката за ПЗО.** В прогнозата на Комисията от есента на 2018 г. номиналният дефицит за 2018 г. възлиза на 2,4 % от БВП, което съответства на официалната целева стойност. Следователно и номиналният, и структурният дефицит се очакваше да се влошат в сравнение с резултата за 2017 г. от 2,2 % от БВП вследствие на експанзионистична фискална политика. Бюджетът за 2019 г., който беше приет през юли 2018 г., съдържаше цел за дефицит по консолидирания държавен бюджет от 1,8 % от БВП за 2019 г. Това предполагаше подобрение не само в номинално, но също и в структурно изражение, тъй като се прогнозираше намаление в (преизчислената) разлика между фактическия и потенциалния БВП. В прогнозата на Комисията от есента на 2018 г. дефицитът на консолидирания държавен бюджет през 2019 г. беше в размер на 1,9 % от БВП, което е до голяма степен в съответствие с официалната цел, а структурното салдо се прогнозираше да се подобри с ½ процентни пункта от БВП. Според тази прогноза се очакваше разходите за заплати в публичния сектор заедно със социалните трансфери да се увеличат с процент, по-малък от този на инфлацията, и някои други позиции от държавните разходи да бъдат ограничени. Въздействието на тези ограничителни мерки обаче се очакваше да бъде частично компенсирано от експанзионистични фискални мерки, по-специално от намаляване с 2 процентни пункта на социалноосигурителните вноски през втората половина на годината, в допълнение към подобни намаления през предходните години, и увеличение на публичните инвестиции.

**Като следствие от липсата на ефективни действия от страна на Унгария, през декември 2018 г. Съветът издаде преразгледана препоръка за ПЗО.** Въз основа на резултатите от

---

<sup>1</sup> Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета от 7 юли 1997 г. за засилване на надзора върху състоянието на бюджета и на надзора и координацията на икономическите политики (ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 1).

мисията за засилено наблюдение от септември 2018 г. и доклада, представен от органите, Комисията заключи, че органите не са възнамерявали да предприемат действия в изпълнение на препоръката за ПЗО през 2018 г., като се очакваше такива действия да бъдат предприети само по отношение на бюджетния дефицит за 2019 г. Поради това на 4 декември 2018 г. Съветът заключи, че Унгария не е предприела ефективни действия, и отправи преразгледана препоръка. Съветът прикани Унгария да предприеме мерки, за да гарантира, че номиналният темп на растеж на нетните първични държавни разходи не надвишава 3,3 % през 2019 г., което съответства на годишна структурна корекция от 1,0 % от БВП през 2019 г. Тази препоръка съответства на нуждата от приемане на мерки с общ структурен резултат от 0,5 % от БВП през 2019 г. в сравнение с базовия сценарий в прогнозата на Комисията от есента на 2018 г. Унгария докладва на Съвета относно предприетите мерки на 15 април 2019 г. Оценката на Комисията на доклада се публикува като част от пакета на европейския семестър.

**Макроикономическите показатели за 2018 г. са по-добри от очакваните.** В сравнение с прогнозата на Комисията от есента на 2018 г. и прогнозата на унгарските органи, публикувана през декември 2018 г., данните, публикувани през март 2019 г., показват по-добра от очакваното макроикономическа среда през 2018 г., като както реалният, така и номиналният БВП допълнително ускори своя растеж в сравнение с 2017 г. Силният пазар на труда и големите увеличения на заплатите в администрацията имаха положително въздействие върху частното потребление. Намалението на социалноосигурителните вноски на работодателите до този момент смекчи въздействието на увеличенията на заплатите върху инфлацията. Въпреки това ръстът на потребителските цени се ускори допълнително през 2018 г. и достигна 2,9 %. В резултат на това големите данъчни основи, включително заплатите, нараснаха по-бързо от очакваното, което доведе до повишаване на данъчните приходи над бюджетната прогноза.

**През последните месеци бяха оповестени допълнителни мерки, които ще доведат до нарастване на дефицита.** През декември 2018 г. бе обявена програма за инвестиции за малките села („унгарската програма за селата“), по която ще бъдат отпуснати 150 милиарда HUF (0,35 % от БВП) за населени места с население под 5 000 жители, една трета от които ще бъдат изразходвани за ремонт на второстепенни пътища. През февруари 2019 г. органите обявиха създаването на т.нар. „демографска програма“, насочена към повишаване на раждаемостта. Тези мерки включват, наред с другото, нов субсидиран „предродилен“ заем, насочен към младите женени двойки, които може да се преобразува в капиталови безвъзмездни средства след раждането на второто и третото дете след изтеглянето на заема; разширяване на програмата за заеми и субсидиране за семействата с деца, за да им се помогне да закупят жилище; субсидии за закупуване на автомобил; освобождаване от данъка върху доходите на физическите лица за жените, отглеждащи най-малко четири деца; Както и въвеждане на плащания за грижи за деца за дядовците и бабите и откриване на детски ясли. Новите разходи ще се финансират от общите резерви и извънредните приходи в бюджета за 2019 г. Програмата може да струва до 150 милиарда HUF (0,4 % от БВП) през 2020 г. — първата пълна година от изпълнението, но някои бюджетни въздействия може да се материализират още през 2019 г. Освен това нови данъчни мерки, сред които освобождаване на държавните облигации на дребно от данък върху лихвите и намаляване на данъка върху финансовите трансакции за домакинствата, бяха включени в изготвен наскоро проектозакон. Тяхното въздействие се очаква да бъде в размер на около 0,02 % от БВП през 2019 г. и 0,05 % през 2020 г. Считано от 2019 г., с цел увеличаване на електронните плащания беше въведено освобождаване от данъка върху банковите преводи за частни лица за преводи до 20 000 HUF на трансакция. В допълнение, държавните облигации на дребно са освободени от данък върху лихвите. Органите

оценяват въздействието на тези мерки върху бюджета като незначително през периода 2019—2020 г. Органите също така лансираха идеята за програма за ученици в подкрепа на изучаването на чужди езици, разходите за която се оценяват на около 0,2 % от БВП от 2020 г. нататък.

**Мисията за засилено наблюдение на Комисията се проведе на 20 март 2019 г.** Мисията беше проведена на основата на член 11, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1466/97. Служители на Комисията се срещнаха с държавния секретар по публичните финанси към Министерството на финансите г-н Peter Vepo Banai, изпълнителния директор на Унгарската национална банка г-н Barnabas Virag, отговарящ за паричната политика, икономическия анализ, чуждестранните резерви и управлението на риска, и председателя на фискалния съвет, г-н Agrad Kovacs. Целта на мисията беше да се получи подробна информация за фискалните мерки, обявени неотдавна от органите, и за планираните от тях фискални действия, и да се обърне внимание на фискалните рискове, свързани с очакваното забавяне на икономическия растеж, и да се насърчи спазването на препоръката за ПЗО. Настоящият доклад се основава на информацията, получена преди и по време на мисията.

## **2. Констатации от мисията**

**Органите обясниха, че по-добрите от очакваните фискални резултати през 2018 г. се дължат на циклични и структурни фактори.** Растежът на реалния БВП беше по-висок от очаквания (4,9 % спрямо 4,3 % в прогнозите на органите), което се дължи на вътрешното търсене (както частното потребление, така и инвестициите). Благоприятно влияние върху приходите имаха положителните макроикономически развития и структурните мерки за подобряване на спазването на данъчното законодателство. По-специално, считано от юли 2018 г., от дружествата се изисква да докладват на данъчните органи в реално време за фактурите си на по-голяма стойност. Оценява се, че въвеждането на онлайн фактуриране е изиграло значителна роля за намаляването на размера на неформалната икономика, като то води до повишаване на непреките данъци и намаляване на разликата между потенциалните и реално събраните приходи от ДДС до под средното за ЕС. По-високите от очакваните приходи са били отчасти компенсирани от по-високите от очакваните разходи. По-конкретно, правителството реши да използва в края на 2018 г. някои от икономииите, направени през годината, и по-високите от очакваните приходи, за да финансира еднократни разходи за специфични категории (култура, религия и спорт), които не могат да бъдат финансирани със средства на ЕС. Органите отбелязаха, че без еднократните разходи, извършени в края на 2018 г., дефицитът по консолидирания държавен бюджет би бил 1,6 % от БВП. Макар че подобни еднократни плащания в края на годината са били предприемани от правителството многократно, органите изтъкнаха, че те са с намаляваща тенденция, като плащанията през 2018 г. са на най-ниско равнище от 2016 г. насам. Освен това разходи в размер на около 0,1 % от БВП, предвидени за 2019 г., бяха изтеглени във времето и извършени през 2018 г. Органите също така потвърдиха, че общият размер на поетите задължения, по които не са извършени плащания (основно свързани с проекти, финансирани от фондовете на ЕС), остава непроменен в края на 2018 г. в сравнение с края на 2017 г. Те също така се съгласиха, че за целите на прогнозата би било от полза да се съгласуват по-добре поетите задължения за плащания и графикът на разходите на такива проекти, въпреки че това би повлияло на дефицита на консолидирания държавен бюджет при текущо начисляване.

**Органите изтъкнаха вече предприетите мерки за борба с укриването на данъци и за намаляване на размера на сивата икономика и разширяване на данъчната основа.**

Органите подчертаха, че публичните финанси разчитат в голяма степен на данъците върху потреблението, и че са били въведени много мерки за борба със сивата икономика. Поспециално се оценява, че въвеждането на онлайн фактуриране, считано от юли 2018 г., е допринесло в значителна степен за ограничаване на ролята на неформалната икономика и представлява едно от най-важните действия, предприети през последните години. През 2018 г. приходите от ДДС (на базата на текущо начисляване) са се увеличили с около 14 %, от които около 4 процентни пункта вследствие на посочената мярка, като известен допълнителен ефект се очаква, макар и в ограничена степен, и през 2019 г. Допълнителни мерки за намаляване на размера на неформалната икономика се очаква да бъдат одобрени от парламента през пролетта на 2019 г. Освен това бяха предприети мерки за разширяване на данъчната основа.

**През последните години органите бяха склонни първоначално да подценяват приходите, а впоследствие да изразходват повечето непредвидени извънредни приходи към края на годината.** От началото на шестгодишното споразумение с работодателите за увеличаване на заплатите и намаляване на социалноосигурителните вноски на работодателите, органите последователно използват консервативни оценки за планираните приходи. През последните три години възникнаха големи неочаквани приходи в сравнение с бюджетните планове. Обикновено тези приходи бяха изразходвани към края на годината за еднократни позиции (включително за детски ясли и училища, църкви, спортни съоръжения, както и за унгарските малцинства в чужбина), главно под формата на текущи и капиталови трансфери. Органите твърдят, че тези еднократни разходи представляват важен източник на фискален буфер (в оценката им 0,6 % от БВП през 2018 г.), въпреки че с течение на времето те намаляват.

**По време на мисията служителите на Комисията отбелязаха, че икономиката е в благоприятна конюнктура и следва да се положат допълнителни усилия за намаляване на дефицита и дълга на консолидирания държавен бюджет.** Мисията призна добрите макроикономически резултати на Унгария през 2018 г., като част от допълнителния растеж, постигнат през 2018 г., се обяснява също и с фискалните стимули. Въпреки това икономическият растеж в Унгария изглежда е достигнал върховата си точка и се очаква да стане умерен в средносрочен план, което се дължи също на влошаващата се външна среда. В резултат на това се очаква през следващите години фискалните буфери да намалеят. Следва да се отбележи, че унгарските органи не са съгласни с оценката на Комисията за цикличния компонент: според тях, въз основа на методика, при която се вземат предвид както финансовите, така и реалните икономически цикли, разликата между фактическия и потенциалния БВП би била отрицателна. Мисията припомни, че Съветът отправи искане за допълнителна структурна корекция през 2019 г., и с оглед на очакваните умерени икономически условия в следващите години Унгария следва да се възползва от положителния импулс, за да осигури своята фискална позиция и допълнително да намали консолидирания държавен дълг, който продължава да бъде голям за една малка отворена икономика.

**Органите не възнамеряват да предприемат допълнителни стъпки през 2019 г. в отговор на преразгледаната препоръка за ПЗО.** Въпреки по-добрите от очакваните резултати през 2018 г. органите не планират преразглеждане на целевия дефицит за 2019 г. През 2019 г. органите възнамеряват да се придържат към своята първоначална цел за дефицита на консолидирания държавен бюджет от 1,8 % от БВП, заложена в бюджета за 2019 г., който беше одобрен през юли 2018 г. В частност, базовият ефект, свързан с по-добрите фискални резултати през 2018 г., предполага по-ниски разходи за схемата за наемане на работа в публичния сектор и други позиции; очаква се обаче той да бъде изцяло неутрализиран от горепосочените обявени неотдавна мерки, водещи до увеличение на дефицита. Ефектът на демографската програма се

очаква да бъде ограничен през 2019 г. и да достигне 0,4 % от БВП през 2020 г., макар че усвояването по нея може да бъде оценено само с голяма несигурност. Макар и да постигнаха съгласие по общата макроикономическа рамка, характеризираща се с влошаваща се външна среда, органите подчертаха, че възнамеряват да запазят високия икономически растеж чрез приемане на мерки на икономическата политика. Органите смятат, че с това ще се гарантира намаляване на дефицита и че относително високото съотношение на дълга към БВП продължава да е с тенденция към намаляване.

**Дългосрочната устойчивост на публичните финанси в Унгария представлява проблем.** В средносрочен до дългосрочен план Унгария изглежда изправена пред рискове за фискалната устойчивост, свързани предимно със състоянието на бюджета, очакваните разходи, свързани със застаряването, както и с възможни сътресения в икономическия растеж. Органите подчертаха, че демографската програма е част от дългосрочна програма за устойчивост. Програмата за конкурентоспособност е също средносрочен проект, насочен към много области, с цел да се сведе растежът на БВП към средния в ЕС + 2 процентни пункта в дългосрочен план. Досега не са приети конкретни мерки. И накрая, органите се съгласиха, че високото равнище на публичните инвестиции оказва въздействие върху цените в някои области (например в строителството).

**Обсъжданията в Magyar Nemzeti Bank (Унгарската национална банка) бяха съсредоточени главно върху предизвикателствата пред растежа през следващите години.** От Унгарската национална банка твърдят, че неотдавнашният висок ръст на заплатите ще накара дружествата да повишат производителността, като по този начин може да бъде избегната загубата на външна конкурентоспособност. Твърди се също, че Унгария е в добра позиция за провеждане на структурни реформи, за които изглежда има динамика сред отговорните за вземането на решения. Според Унгарската национална банка дефицитът на консолидирания държавен бюджет се очаква да се запази около 1,5 % от БВП през 2019 г. и 2020 г. Положителното развитие в данъчните приходи се очаква да компенсира наскоро обявените експанзионистични мерки. Според оценката на Унгарската национална банка фискалната позиция, която беше експанзионистична през периода 2017—2018 г., се очаква да стане антициклична през 2019 г. Консолидираният държавен дълг също се очаква да намалява с около 2 процентни пункта всяка година.

**Големите публични инвестиции допринасят за повишаването на цените на жилищата.** Като цяло, общият размер на инвестициите в икономиката достигна високо равнище от около 25 % от БВП. Равнището на публичните инвестиции също е високо и потенциално допринася за изтласкване на частните инвестиции, както и за увеличаване на цените (а не на производството). Освен това качеството на тези инвестиции буди известна загриженост. В същото време рискът от спекулативни балони в частния сектор изглежда ограничен, като се има предвид, че съотношението на кредитите за домакинствата към БВП продължава да бъде ниско благодарение на бързия растеж на номиналния доход.

**Според Фискалния съвет бюджетът има за цел да балансира целите за растеж и стабилност.** Фискалният съвет посочи, че настоящият период на висок растеж без външна задължнялост е единствен по рода си в икономическата история на страната и комбинацията от силен растеж и ниска уязвимост следва да се съхрани. Ето защо бюджетът следва да остане предпазлив по отношение на поетите задължения за разходи. Въпреки това, поради необходимостта от напредък в областта на икономическото сближаване, не беше политически осъществимо да се настоява за по-бързо намаляване на дълга. Съветът изтъкна, че в бюджета е

зложено достатъчно фискално пространство за справяне с по-слабото от очакваното забавяне на растежа благодарение на по-големите бюджетни резерви през 2019 г. в сравнение с 2018 г. Съветът е на мнение, че при възникване на забавяне правителството може да оповести допълнителни мерки за стимулиране.