



V Bruselu dne 5.6.2019
COM(2019) 542 final

ZPRÁVA KOMISE RADĚ

**Zpráva Komise Radě o posílené kontrolní misi podle čl. -11 odst. 2 nařízení (ES) č.
1466/97 v Maďarsku dne 20. března 2019**

Tato zpráva o posílené kontrolní misi v Maďarsku se podle čl. -11 odst. 4 nařízení (ES) č. 1466/971 podává Radě. V souladu s čl. -11 odst. 5 nařízení (ES) č. 1466/97 Komise nejdříve předala prozatímní zjištění z uvedené mise maďarským orgánům, aby se k nim mohly vyjádřit.

Maďarsko – postup při významné odchylce

Posílená kontrolní mise, 20. března 2019

Zpráva

1. Úvod

V důsledku významného odchýlení od střednědobého rozpočtového cíle v roce 2017 byl na jaře 2018 zahájen vůči Maďarsku postup při významné odchylce. Dne 23. května 2018 zaslala Komise Maďarsku varování a navrhla Radě zahájit postup při významné odchylce. Rada ve svém doporučení ze dne 22. června 2018 ohledně postupu při významné odchylce požádala Maďarsko, aby přijalo opatření, která zajistí, aby nominální míra růstu čistých primárních výdajů vládních institucí nepřekročila v roce 2018 hodnotu 2,8 %. To odpovídá roční strukturální korekci ve výši 1,0 % HDP.

Prognóza Komise z podzimu 2018 poukázala na riziko, že by v roce 2018 i 2019 mohlo dojít k významné odchylce od střednědobého rozpočtového cíle. Pro rok 2018 to rovněž znamenalo riziko nedodržení doporučení ohledně postupu při významné odchylce. Prognóza Komise z podzimu 2018 předpokládala celkový schodek v roce 2018 ve výši 2,4 % HDP, což je v souladu s oficiálním cílem. Očekávalo se tedy, že v porovnání s výsledkem za rok 2017 ve výši 2,2 % HDP se celkový i strukturální schodek v důsledku expanzivní fiskální politiky zhorší. Rozpočet na rok 2019, který byl přijat v červenci 2018, stanovil za cíl pro rok 2019 schodek veřejných financí ve výši 1,8 % HDP. Mělo se tedy jednat o zlepšení nejen v nominálním, ale i strukturálním vyjádření, neboť (přepočtená) mezera výstupu se měla podle předpokladů snížit. Prognóza Komise z podzimu 2018 předpokládala, že schodek veřejných financí v roce 2019 dosáhne 1,9 % HDP, což bude obecně v souladu s oficiálním cílem, a strukturální saldo selepší o ½ procentního bodu HDP. Prognóza očekávala, že mzdové náklady ve veřejném sektoru porostou spolu se sociálními transfery pod úrovní inflace a budou omezeny některé další položky výdajů vládních institucí. Předpokládalo se však, že dopad těchto omezujících opatření bude částečně vyrovnán expanzivními fiskálními opatřeními, zejména snížením sociálních příspěvků v druhé polovině roku o dva procentní body v návaznosti na podobná snížení v předchozích letech a zvýšením veřejných investic.

Protože Maďarsko nepřijalo žádné účinné opatření, vydala Rada v prosinci 2018 revidované doporučení ohledně postupu při významné odchylce. Na základě zjištění posílené kontrolní mise ze září 2018 a zprávy předložené orgány dospěla Komise k závěru, že orgány neměly v úmyslu jednat v roce 2018 podle doporučení ohledně postupu při významné odchylce a že lze očekávat, že opatření budou přijata pouze v souvislosti se schodkem veřejných financí na rok 2019. Proto Rada dne 4. prosince 2018 konstatovala, že Maďarsko nepřijalo žádné účinné opatření, a vydala revidované doporučení. Rada vyzvala Maďarsko, aby přijalo opatření k zajištění toho, že nominální míra růstu čistých primárních výdajů vládních institucí nepřekročí v roce 2019 hodnotu 3,3 %, což odpovídá roční strukturální korekci v roce 2019 ve výši 1,0 % HDP. V praxi to znamenalo potřebu přijmout

¹ Nařízení Rady (ES) č. 1466/97 ze dne 7. července 1997 o posílení dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami a o posílení koordinace hospodářských politik (Úř. věst. L 209, 2.8.1997, s. 1).

v roce 2019 strukturální opatření v celkové výši 0,5 % HDP oproti základnímu scénáři prognózy Komise z podzimu 2018. Maďarsko podalo Radě zprávu o přijatých opatřeních dne 15. dubna 2019. Komise své posouzení zprávy zveřejňuje jako součást balíčku evropského semestru.

Makroekonomické ukazatele pro rok 2018 jsou lepší, než se očekávalo. Ve srovnání s prognózou Komise z podzimu 2018 a s prognózou maďarských orgánů zveřejněnou v prosinci 2018 ukazují údaje zveřejněné v březnu 2019, že v roce 2018 bylo zaznamenáno lepší makroekonomické prostředí, než se očekávalo. Růst reálného i nominálního HDP se v porovnání s rokem 2017 dále zrychloval. Soukromá spotřeba profitovala ze silného trhu práce a velkého zákonného zvýšení mezd. Vzhledem ke snížení příspěvků zaměstnavatelů na sociální zabezpečení se nárůst mezd projevil na inflaci dosud jen omezeně. Zvyšování spotřebitelských cen se však v roce 2018 dále zrychlilo na 2,9 %. V důsledku toho rostly hlavní daňové základny, včetně mezd, rychleji, než se očekávalo, čímž se zvýšily daňové příjmy nad rámec rozpočtové prognózy.

V posledních měsících byla oznámena další opatření zvyšující schodek. V prosinci 2018 byl oznámen investiční program pro malé obce („maďarský program podpory vesnic“), v jehož rámci bude přiděleno 150 miliard HUF (0,35 % HDP) obcím s méně než 5 000 obyvateli. Z toho jedna třetina bude vynaložena na renovaci silnic II. a III. třídy. V únoru 2019 oznámily orgány tzv. „demografický program“ zaměřený na zvýšení porodnosti. Tato opatření zahrnují mimo jiné novou dotovanou „předporodní“ půjčku určenou mladým sezdaným párům, kterou lze po narození druhého a třetího dítěte po uzavření půjčky převést na kapitálový příspěvek, dále zahrnuje rozšíření programu půjček a příspěvků pro rodiny s dětmi za účelem pomoci jim s koupí vlastního bydlení, příspěvky na nákup automobilu, osvobození žen, které vychovávají nejméně čtyři děti, od daně z příjmu fyzických osob, zavedení plateb pro prarodiče za péči o děti a výstavbu jeslí a školek. Nové výdaje by byly financovány z obecných rezerv a neočekávaných příjmů v rozpočtu na rok 2019. Program může v roce 2020, prvním roce plného fungování, stát až 150 miliard HUF (0,4 % HDP), ale určitý dopad na rozpočet by se mohl projevit již v roce 2019. Kromě toho byla do nového návrhu zákona zahrnuta nová daňová opatření, mezi něž patří osvobození retailových státních dluhopisů od úrokové daně a snížení daně z finančních transakcí pro domácnosti, která budou mít odhadovaný dopad ve výši přibližně 0,02 % HDP v roce 2019 a 0,05 % v roce 2020. Od roku 2019 jsou za účelem podpory elektronických plateb osvobozeny od daně bankovní převody soukromých osob až do výše 20 000 HUF. Vedle toho byly od daně z úroku osvobozeny retailové státní dluhopisy. Orgány odhadují, že dopad těchto opatření na rozpočet bude v letech 2019–2020 zanedbatelný. Navrhly rovněž program na podporu žáků ve studiu cizích jazyků, jehož náklady odhadují na 0,2 % HDP od roku 2020.

Posílenou kontrolní misi uskutečnila Komise dne 20. března 2019. Mise byla provedena na základě čl. 11 odst. 2 nařízení (ES) č. 1466/97. Zaměstnanci Komise se setkali s panem Peterem Benő Banaiem, státním tajemníkem pro veřejné finance na ministerstvu financí, panem Barnabasem Viragem, výkonným ředitelem odpovědným za měnovou politiku, ekonomickou analýzu, devizové rezervy a řízení rizik v maďarské centrální bance Magyar Nemzeti Bank, a panem Arpadem Kovacsem, předsedou fiskální rady. Cílem mise bylo získat podrobné informace o fiskálních opatřeních, která orgány nedávno oznámily, a o těch, která plánují, poukázat na fiskální rizika v souvislosti s očekávaným zpomalením hospodářského růstu a podpořit plnění doporučení ohledně postupu při významné odchylce. Tato zpráva je založena na informacích získaných před konáním mise a v jejím průběhu.

2. Výsledky mise

Orgány vysvětlily, že fiskální výsledek v roce 2018, který byl lepší, než se očekávalo, byl způsoben cyklickými a strukturálními faktory. Růst reálného HDP byl lepší, než se očekávalo (4,9 % oproti 4,3 % předpokládaným maďarskými orgány), a to v důsledku domácí poptávky (jak soukromé spotřeby, tak investic). Na příjmy měly pozitivní vliv dynamický makroekonomický vývoj a strukturální opatření zaměřená na lepší dodržování daňových předpisů. Konkrétně jsou společnosti od července 2018 povinny oznamovat daňovému orgánu své větší faktury v reálném čase. Odhaduje se, že zavedení elektronické fakturace hrálo významnou úlohu při snižování rozsahu neformální ekonomiky. Podařilo se zvýšit nepřímé daně a snížit výpadek příjmů z DPH pod průměr EU. Příjmy, které byly vyšší, než se očekávalo, byly částečně kompenzovány vyššími výdaji, než se předpokládalo. Vláda se rozhodla využít na konci roku 2018 část úspor z daného roku a vyšších než očekávaných příjmů k financování jednorázových výdajů na specifické kategorie (kultura, náboženství a sport), které nemohou být financovány z fondů EU. Orgány uvedly, že bez jednorázových výdajů, které se uskutečnily na konci roku 2018, by schodek veřejných financí činil 1,6 % HDP. I když vláda podobné jednorázové platby ke konci roku prováděla opakovaně, orgány zdůraznily, že jejich počet se postupně snižuje a platba provedená v roce 2018 byla nejnižší od roku 2016. Kromě toho byly již v roce 2018 namísto roku 2019 předčasně uskutečněny výdaje ve výši přibližně 0,1 % HDP. Orgány rovněž potvrdily, že celkový objem přidělených, avšak nevyplacených prostředků (zejména v souvislosti s projekty financovanými z prostředků EU) zůstal na konci roku 2018 v porovnání s koncem roku 2017 nezměněn. Dále souhlasily, že pro účely prognózy by bylo přínosné lépe sladit závazky a načasování výdajů v rámci těchto projektů, i když by to ovlivnilo schodek veřejných financí z aktuálního hlediska.

Orgány zdůraznily kroky přijaté k boji proti daňovým únikům, ke snížení objemu šedé ekonomiky a k rozšíření daňové základny. Orgány zdůraznily, že veřejné finance jsou silně závislé na spotřebních daních a že byla zavedena velká řada opatření k boji proti šedé ekonomice. Zejména zavedení elektronické fakturace od července 2018 podle odhadů významně přispělo ke snížení úlohy neformální ekonomiky a představuje jedno z nejdůležitějších opatření přijatých v posledních letech. V roce 2018 se příjmy z DPH (v aktuálním pojetí) zvýšily přibližně o 14 %, z čehož asi 4 procentní body byly důsledkem uvedeného opatření, a další vliv se, i když v omezené míře, očekává také v roce 2019. Očekává se, že na jaře roku 2019 parlament schválí další opatření zaměřená na snížení rozsahu neformální ekonomiky. Byly rovněž podniknuty kroky k rozšíření daňové základny.

V posledních letech měly orgány tendenci na začátku období podcenit výši příjmů, nicméně ke konci roku pak většinu mimorozpočtových neočekávaných příjmů utratit. Od počátku šestileté dohody se zaměstnavatelé o zvyšování mezd a snižování sociálních příspěvků zaměstnavatelů orgány konzistentně používají konzervativní odhady plánovaných příjmů. V posledních třech letech se v porovnání s rozpočtovými plány objevily velké neočekávané příjmy. Tyto příjmy byly obvykle vynaloženy koncem roku na jednorázové položky (včetně školek a škol, kostelů, sportovních zařízení, jakož i maďarských menšin v zahraničí), a to převážně v podobě běžných a kapitálových transferů. Orgány tvrdí, že tyto jednorázové výdaje představují významný zdroj fiskální rezervy (podle jejich posouzení 0,6 % HDP v roce 2018), ačkoli v průběhu času klesají.

Během mise zaměstnanci Komise konstatovali, že hospodářská situace je dobrá a mělo by se vynaložit další úsilí ke snížení schodku veřejných financí a veřejného dluhu. Mise potvrdila dobrou makroekonomickou výkonnost Maďarska v roce 2018, přičemž dodatečný růst, jehož bylo v roce 2018 dosaženo, lze částečně vysvětlit rovněž fiskálním stimulem. Zdá se však, že hospodářský růst v Maďarsku dosáhl vrcholu, a očekává se, že ve střednědobém horizontu zmírní, a to i v důsledku zhoršujícího se vnějšího prostředí. Fiskální rezervy proto podle očekávání v příštích letech poklesnou. Je třeba poznamenat, že maďarské orgány nesouhlasí s odhadem Komise týkajícím se cyklické složky:

podle jejich názoru by byla mezera výstupu na základě metodiky, která zohledňuje jak finanční, tak reálný hospodářský cyklus, negativní. Účastníci mise připomněli, že Rada v roce 2019 požádala o dodatečné strukturální úsilí a Maďarsko by vzhledem k očekávanému zmírnění hospodářského růstu v příštích letech mělo využít pozitivní dynamiky k zajištění své fiskální pozice a k dalšímu snížení veřejného dluhu, který zůstává pro malé otevřené hospodářství i nadále vysoký.

Orgány neplánují přijmout v roce 2019 další opatření v reakci na revidované doporučení ohledně postupu při významné odchylce. Přestože výsledek v roce 2018 byl lepší, než se očekávalo, orgány neplánují revidovat cílový schodek pro rok 2019. V roce 2019 mají orgány v úmyslu dodržet svůj původní cílový schodek veřejných financí ve výši 1,8 % HDP, jak je stanoveno v rozpočtu na rok 2019 schváleném v červenci 2018. Vliv srovnávací základny související s lepšími fiskálními výsledky v roce 2018 znamená nižší výdaje na program veřejných prací a další položky; očekává se však, že to bude zcela vyrovnáno výše uvedenými nedávno oznámenými opatřeními, která schodek zvyšují. Podle očekávání bude dopad demografického programu v roce 2019 omezený a v roce 2020 dosáhne 0,4 % HDP, i když jeho využívání lze posoudit jen s velkou nejistotou. Ačkoli orgány souhlasí, že se obecný makroekonomický rámec vyznačuje zhoršujícím se vnějším prostředím, zdůraznily, že mají v úmyslu udržet hospodářský růst na vysoké úrovni přijetím opatření hospodářské politiky. Podle názoru orgánů to zajistí snížení schodku a pokračující klesání poměrně vysokého poměru dluhu k HDP.

Dlouhodobá udržitelnost veřejných financí představuje pro Maďarsko problém. Ve střednědobém až dlouhodobém horizontu se zdá, že Maďarsko bude čelit rizikům ohrožujícím fiskální udržitelnost zejména v souvislosti se stavem rozpočtu, předpokládanými náklady spojenými se stárnutím obyvatelstva a možnými otřesy v oblasti hospodářského růstu. Orgány zdůraznily, že demografický program je součástí programu na podporu dlouhodobé udržitelnosti. Dalším střednědobým projektem je program pro konkurenceschopnost zaměřený na mnoho oblastí s cílem dosáhnout v dlouhodobém horizontu růstu HDP, který je o dva procentní body nad průměrem EU. Dosud nebylo přijato žádné konkrétní opatření. Orgány také souhlasily s tím, že vysoká úroveň veřejných investic má v některých oblastech (např. ve stavebnictví) vliv na ceny.

Hlavním tématem diskusí v maďarské centrální bance Magyar Nemzeti Bank (MNB) byly výzvy spojené s růstem v nadcházejících letech. Banka MNB uvedla, že nedávný vysoký růst mezd přiměje společnosti ke zvýšení produktivity, čímž se zabrání ztrátě vnější konkurenceschopnosti. Rovněž argumentovala, že Maďarsko je v dobré pozici, aby mohlo provádět strukturální reformy, jimž jsou rozhodovací orgány podle všeho v současnosti příznivě nakloněny. Podle MNB se očekává, že schodek veřejných financí zůstane jak v roce 2019, tak v roce 2020 na úrovni přibližně 1,5 % HDP. Pozitivní vývoj daňových příjmů podle předpokladů vykompenzuje nově oznámená expanzivní opatření. Podle posouzení MNB se odhaduje, že orientace fiskální politiky, která byla v letech 2017–2018 akomodativní, se v roce 2019 stane proticyklickou. Předpokládá se také, že veřejný dluh bude klesat přibližně o dva procentní body ročně.

Vysoké veřejné investice přispívají ke zvyšování cen nemovitostí. Obecně dosáhly celkové investice do hospodářství vysoké úrovně, a to přibližně 25 % HDP. Veřejné investice jsou rovněž vysoké a potenciálně přispívají k vytěsňování soukromých investic, jakož i ke zvyšování cen (namísto zvyšování produkce). Navíc kvalita těchto investic je předmětem určitých obav. Riziko bublin v soukromém sektoru se zdá být omezené vzhledem k tomu, že poměr úvěrů domácností k HDP zůstává nízký a nominální příjmy rychle rostou.

Podle fiskální rady je cílem rozpočtu vyvážit cíle v oblasti růstu a stability. Fiskální rada poukázala na to, že stávající období vysokého růstu bez vnější zadluženosti je v hospodářské historii

země jedinečné a že by konstelace silného růstu s nízkou zranitelností měla být zachována. Proto by měl rozpočet v oblasti výdajových závazků zůstat nadále opatrný. Nicméně vzhledem k nutnosti dosáhnout pokroku v oblasti hospodářské konvergence nebylo politicky možné usilovat o rychlejší snižování dluhu. Rada argumentovala, že rozpočet poskytuje dostatečný fiskální prostor, aby zajistil mírnější zpomalení růstu, než se očekává, a to díky většímu objemu rozpočtových rezerv v roce 2019 oproti roku 2018. Podle názoru rady může vláda oznámit další stimulační opatření, pokud ke zpomalení růstu skutečně dojde.