



Brüsszel, 2019.6.5.
COM(2019) 542 final

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE A TANÁCSNAK

A Bizottság jelentése a Tanácsnak az 1466/97/EK rendelet –11. cikkének (2) bekezdése szerint 2019. március 20-án Magyarországon tett fokozott felügyeleti látogatásról

A Bizottság ezt a magyarországi fokozott felügyeleti látogatásról szóló jelentést az 1466/97/EK rendelet 11. cikkének (4) bekezdése alapján továbbítja a Tanácsnak. A látogatás alkalmával tett előzetes megállapításait a Bizottság az 1466/97/EK rendelet 11. cikkének (5) bekezdése alapján már korábban megküldte a magyar hatóságoknak észrevételezésre.

Magyarország – Jelentős eltérési eljárás

Fokozott felügyeleti látogatás, 2019. március 20.

Jelentés

1. Bevezetés

A középtávú költségvetési céltól való 2017. évi jelentős eltérése miatt 2018 tavaszán jelentős eltérési eljárás (SDP-eljárás) indult Magyarországgal szemben. A Bizottság 2018. május 23-án figyelmeztetésben részesítette Magyarországot, és javasolta, hogy a Tanács indítson jelentős eltérési eljárást. A jelentős eltérési eljárás keretében hozott, 2018. június 22-i ajánlásában (SDP-ajánlás) a Tanács arra kérte Magyarországot, hogy hozzon intézkedéseket annak biztosítására, hogy a nettó államháztartási kiadások nominális növekedése 2018-ban ne haladja meg a 2,8 %-ot, ami a GDP 1,0 %-át kitevő éves strukturális kiigazításnak felel meg.

A Bizottság 2018. évi őszi előrejelzése alapján mind 2018, mind 2019 tekintetében a középtávú költségvetési céltól való jelentős eltérés kockázata mutatkozott. 2018 tekintetében ez együtt járt az SDP-ajánlás be nem tartásának a kockázatával. 2018. évi őszi előrejelzésében a Bizottság 2,4 %-os GDP-arányos államháztartási hiányt vetített előre 2018-ra, ami megfelelt a hivatalos célkitűzésnek. Az előrejelzés így azzal számolt, hogy az expansionizmus költségvetési politika eredményeként az államháztartási hiány és a strukturális hiány egyaránt romlani fog a 2017. évi, a GDP 2,2%-ának megfelelő eredményhez képest. A 2018. júliusban elfogadott 2019. évi költségvetés 2019-re a GDP 1,8 %-ának megfelelő államháztartási hiánnyal számol. Ez nemcsak nominális értelemben, hanem strukturális értelemben is javulást jelent, mivel az (újraszámított) kibocsátási rés az előrejelzések szerint csökkenni fog. A Bizottság 2018. évi őszi előrejelzése szerint az államháztartási hiány 2019-ben a GDP 1,9 %-a lesz, ami nagyjából megfelel a hivatalos célkitűzésnek, a strukturális egyenleg pedig a becslések szerint GDP-arányosan 0,5 százalékponttal javul. Az őszi előrejelzés azt vetíti előre, hogy a közszféra bérei a szociális transzferekkel együtt az inflációnál alacsonyabb ütemben nőnek, és hogy az állami kiadások egyes egyéb tételei visszafogottak maradnak. E restriktív intézkedések hatását azonban a várakozások szerint részben ellensúlyozzák az expansionizmus költségvetési intézkedések, nevezetesen az év második felében a szociális hozzájárulási adó 2 százalékpontos csökkentése, mely az előző évek hasonló csökkentéseit követi, illetve az állami beruházások növekedése.

Mivel Magyarország nem hozott eredményes intézkedéseket, a Tanács 2018 decemberében módosított SDP-ajánlást bocsátott ki. A 2018. szeptemberi fokozott felügyeleti látogatás és a hatóságok által benyújtott jelentés alapján a Bizottság megállapította, hogy a hatóságok nem kívántak megfelelni az SDP-ajánlásnak 2018-ban, és várhatóan kizárólag a 2019. évi államháztartási hiánnyal kapcsolatban tesznek majd erőfeszítéseket. Ezért a Tanács 2018. december 4-én megállapította, hogy Magyarország nem hozott eredményes intézkedéseket, és módosított ajánlást bocsátott ki. A Tanács

¹ A Tanács 1466/97/EK rendelete (1997. július 7.) a költségvetési egyenleg felügyeletének megerősítéséről és a gazdaságpolitikák felügyeletéről és összehangolásáról (HL L 209., 1997.8.2., 1. o.).

arra kérte Magyarországot, hogy hozzon intézkedéseket annak biztosítására, hogy a nettó elsődleges államháztartási kiadások nominális növekedése 2019-ben ne haladja meg a 3,3 %-ot, ami 2019-ben a GDP 1,0 %-át kitevő éves strukturális kiigazításnak felel meg. Ez a Bizottság 2018. évi őszi gazdasági előrejelzésében szereplő kiinduló állapothoz képest 2019-ben GDP-arányosan összesen 0,5 %-os mértékű strukturális javulást hozó intézkedések meghozatalát teszi szükségessé. A megtett intézkedésekről Magyarország 2019. április 15-én jelentett a Tanácsnak. A jelentés Bizottság általi értékelését az európai szemeszter csomagjának részeként közzéteszik.

A 2018. évi makrogazdasági mutatók a vártnál jobbak. A Bizottság 2018. évi őszi előrejelzésével és a magyar hatóságok 2018 decemberében közzétett előrejelzésével összehasonlítva a 2019 márciusában közzétett 2018. évi adatok a vártnál jobb makrogazdasági környezetet mutattak. A reál- és a nominális GDP növekedése 2017-hez képest tovább gyorsult. Az erős munkaerőpiac és a jelentős adminisztratív béremelések hatására a magánfogyasztás is fellendült. A munkáltatói társadalombiztosítási járulékok csökkentése mindaddig mérsékelte a béremelések inflációs hatását. Mindazonáltal a fogyasztói árak emelkedése 2018-ban 2,9 %-ra gyorsult. Ennek eredményeként a jelentős adóbázisok, köztük a bérek a vártnál gyorsabban nőttek, és a költségvetési előrejelzést meghaladó adóbevételeket eredményeztek.

Az elmúlt hónapokban további hiánynövelő intézkedéseket jelentettek be. 2018. decemberben bejelentették a kistelepüléseken végrehajtandó beruházásokat támogató Magyar Falu Programot, amely 150 milliárd HUF összeget (a GDP 0,35%-a) irányoz elő a kevesebb mint 5000 lakossal rendelkező települések számára. Az összeg egyharmadát mellékutak felújítására fordítják. 2019. februárban a hatóságok „demográfiai programot” jelentettek be, amelynek célja a születési arányszám növelése volt. Ezen intézkedések közé tartozik többek között a fiatal házaspárokra irányuló, új, támogatott „babaváró” hitel, amely a felvétele után a második és a harmadik gyermek megszületését követően töketámogatásra váltható; a gyermekes családok számára nyújtott otthonteremtési hitel- és támogatási program kibővítése; autóvásárlási támogatások; a legalább négy gyermeket nevelő nők személyi jövedelemadójának elengedése; a nagyszülői gyed bevezetése, valamint a bölcsődei ellátás fejlesztése. Az új kiadásokat a 2019. évi költségvetés általános tartalékaiból és a többletbevételekből finanszírozzák. A program költsége a végrehajtás első teljes évében, 2020-ban elérheti a 150 milliárd HUF-ot (a GDP 0,4 %-a), de egyes költségvetési hatásai már 2019-ben jelentkezhetnek. Emellett egy közelmúltban benyújtott törvényjavaslat új adópolitikai intézkedéseket tartalmaz, köztük a lakossági államkötvények kamatadójának eltörlését és a háztartások pénzügyi tranzakciós illetékének csökkentését, amelyek becsült hatása 2019-ben a GDP körülbelül 0,02 %-a, 2020-ban pedig 0,05 %-a. 2019-től az elektronikus fizetések népszerűsítése érdekében a lakossági átutalások után ügyletenként 20 000 HUF-ig eltörölték a pénzügyi tranzakciós illetéket. Emellett a lakossági államkötvények mentesülnek a kamatadó alól. A hatóságok becslése szerint ezeknek az intézkedéseknek a költségvetésre gyakorolt hatása a 2019–2020-as időszakban elhanyagolható. A hatóságok 2020-tól támogatni kívánják továbbá a diákok külföldi nyelvtanulását, és a vonatkozó program költségeit a GDP mintegy 0,2 %-ára becsülik.

A Bizottság 2019. március 20-án fokozott felügyeleti látogatást tett Magyarországon. A látogatás jogalapja az 1466/97/EK rendelet 11. cikkének (2) bekezdése. A Bizottság küldöttsége találkozott Banai Péter Benővel, a Pénzügyminisztérium államháztartásért felelős államtitkárával, Virág Barnabással, a Magyar Nemzeti Bank monetáris politikáért, közgazdasági elemzésekért, devizatartalékért és kockázatkezelésért felelős ügyvezető igazgatójával, valamint Kovács Árpáddal, a Költségvetési Tanács elnökével. A látogatás célja az volt, hogy a Bizottság részletes információkat kapjon a hatóságok által a közelmúltban bejelentett, illetve a tervezett költségvetési intézkedésekről, valamint hogy a Bizottság felhívja a figyelmet a gazdasági növekedés várt lassulásához kapcsolódó

költségvetési kockázatokra, és ösztönözze az SDP-ajánlásnak való megfelelést. Ez a jelentés a látogatás előtt és alatt szerzett információkon alapul.

2. A látogatás során tett megállapítások

A hatóságok kifejtették, hogy a vártnál jobb 2018. évi költségvetési eredmény ciklikus és strukturális tényezőknek egyaránt betudható. A reál-GDP növekedése a vártnál jobb volt (4,9 %, szemben a hatóságok által előre jelzett 4,3 %-kal), köszönhetően főként a belföldi kereslet (mind a háztartási fogyasztás, mind a beruházások) növekedésének. A bevételek növekedéséhez a pozitív makrogazdasági fejlemények mellett az adózási fegyelem javítását célzó strukturális intézkedések is hozzájárultak. Utóbbiak terén fontos intézkedés, hogy 2018. júliustól a társaságoknak valós időben kell jelenteniük az adóhatóság felé a nagyobb számláikat. Az online számlázás bevezetése a becslések szerint jelentős szerepet játszott az informális gazdaság méretének csökkentésében, növelte a közvetett adókból származó bevételeket, és az uniós átlag alá csökkentette a héabevétel-kiesés mértékét. A vártnál magasabb bevételeket részben ellensúlyozták a tervezettnél magasabb kiadások. Konkrétan a kormány úgy döntött, hogy 2018 végén az évközi megtakarítások egy részét és a vártnál magasabb bevételeket az uniós forrásokból nem finanszírozható területek (kultúra, vallás és sport) egyszeri kiadásaira fordítja. A hatóságok megjegyezték, hogy a 2018 végén felmerült egyszeri kiadások nélkül az államháztartási hiány a GDP 1,6 %-a lett volna. Bár a kormány a közelmúltban többször is végrehajtott hasonló egyszeri, év végi kifizetéseket, a hatóságok hangsúlyozták, hogy ezek csökkenő tendenciát mutatnak, és a 2018. évi kifizetés 2016 óta a legalacsonyabb. Emellett a GDP-arányos kiadások mintegy 0,1 %-át előre hozták 2019-ről 2018-ra. A hatóságok azt is megerősítették, hogy 2017 végéhez képest 2018 végén változatlan volt a lekötött, de kifizetetlen (főként az uniós alapokból finanszírozott projektekhez kapcsolódó) pénzeszközök teljes összege. Abban is egyetértettek, hogy az előrejelzések szempontjából érdemes lenne időben jobban összehangolni az ilyen projektekkel kapcsolatos kötelezettségvállalásokat és kiadásokat, még akkor is, ha ez eredményszemléletben befolyásolná az államháztartási hiányt.

A hatóságok kiemelték az adókiadás elleni küzdelem, valamint az árnyékgazdaság méretének csökkentése és az adóbázis szélesítése érdekében tett lépéseket. A hatóságok hangsúlyozták, hogy az államháztartás erősen támaszkodik a fogyasztási adókra, és számos intézkedést vezettek be az árnyékgazdaság elleni küzdelem érdekében. Az online számlázás 2018. júliusi bevezetése a becslések szerint jelentős mértékben hozzájárult az informális gazdaság súlyának csökkentéséhez, és az elmúlt években hozott egyik legfontosabb intézkedés. 2018-ban a héabevételek (eredményszemléletben) mintegy 14 %-kal nőttek, amiből körülbelül 4 százalékpont volt betudható az online számlázás bevezetésének. 2019-ben – bár korlátozottabb mértékben – további hatás várható. Az Országgyűlés várhatóan 2019 tavaszán hagyja jóvá az informális gazdaság méretének csökkentésére irányuló kiegészítő intézkedéseket. Lépéseket tettek az adóbázis szélesítése érdekében is.

Az elmúlt években a hatóságok általában alulbecsülték a bevételeket, de ezt követően a többletbevételek többségét az év vége felé elköltötték. A munkáltatókkal a bérnövekedésről és a munkáltatók társadalombiztosítási járulékaiknak csökkentéséről kötött hatéves megállapodás kezdete óta a hatóságok következetesen konzervatív becsléseket adtak a tervezett bevételekről. Az elmúlt három évben a költségvetési tervekhez képest számottevő többletbevételek képződtek. Ezeket a bevételeket jellemzően az év vége felé költik el egyszeri tételekre (bölcsődékkel és iskolákkal, egyházakkal, sportlétesítményekkel, valamint a külföldi magyar kisebbségekkel kapcsolatban), nagyrészt folyó transzferek és tőketranszferek formájában. A hatóságok hangsúlyozzák, hogy ezek az egyszeri kiadások jelentős költségvetési pufferek tekinthetők (2018-ban ez a GDP 0,6 %-a volt), jóllehet idővel csökkenő tendenciát mutatnak.

A látogatás során a Bizottság munkatársai megállapították, hogy a gazdaság kedvező időszakot él át, és további erőfeszítéseket kell tenni az államháztartási hiány és az államadósság csökkentése érdekében. A küldöttség elismerte Magyarország jó 2018. évi makrogazdasági teljesítményét, és hogy a 2018-ban elért többletnövekedés részben a költségvetési ösztönzők hatásának tudható be. Úgy tűnik azonban, hogy Magyarországon a gazdasági növekedés elérte a csúcspontját, és részben a romló külső környezet miatt középtávon várhatóan mérséklődni fog. Ennek eredményeképpen a következő években feltételezhetően csökkenni fognak a költségvetési pufferek. Meg kell jegyezni, hogy a magyar hatóságok nem értenek egyet a ciklikus összetevőre vonatkozó bizottsági becslésekkel: véleményük szerint a kibocsátási rés negatív lenne egy olyan módszertan alapján, amely mind a pénzügyi, mind a reálgazdasági ciklusokat figyelembe veszi. A küldöttség emlékeztet arra, hogy a Tanács 2019-re további strukturális erőfeszítéseket kért, és a gazdasági feltételek következő években várható romlása fényében Magyarországnak meg kell ragadnia a pozitív helyzet kínálta lehetőséget: be kell biztosítani költségvetési helyzetét, és tovább kell csökkentenie az államadósságot, amely továbbra is magasnak számít egy kisméretű nyitott gazdaság esetében.

A hatóságok 2019-ben nem terveznek további lépéseket a módosított SDP-ajánlásra válaszul. A vártnál jobb 2018-as eredmények ellenére a hatóságok nem tervezik a 2019. évi hiánycél felülvizsgálatát. 2019-ben a hatóságok nem kívánják változtatni a 2018. júliusban jóváhagyott 2019. évi költségvetésben meghatározott, a GDP 1,8 %-át kitevő eredeti államháztartási hiánycélon. A 2018. évi, vártnál jobb költségvetési eredményhez kapcsolódó bázishatás alacsonyabb kiadásokat eredményez a közmunkaprogram és egyes egyéb tételek esetében; ezeket azonban várhatóan teljes mértékben ellensúlyozzák a fent említett, nemrégiben bejelentett hiánynövelő intézkedések. A demográfiai program költségvetési hatása 2019-ben várhatóan korlátozott lesz, majd 2020-ban eléri a GDP 0,4 %-át, jóllehet a kedvezmények igénybevétele csak nagy bizonytalansággal jelezhető előre. Noha a magyar hatóságok egyetértettek a Bizottsággal abban, hogy az általános makrogazdasági keretfeltételeket romló külső környezet jellemzi, hangsúlyozták, hogy gazdaságpolitikai intézkedések elfogadása révén magas szinten kívánják tartani a gazdasági növekedést. A hatóságok véleménye szerint ez biztosítja majd a hiány csökkentését, valamint azt, hogy a viszonylag magas GDP-arányos adósságráta továbbra is csökkenő tendenciát mutasson.

Az államháztartás hosszú távú fenntarthatósága Magyarország esetében nem biztosított. Úgy tűnik, hogy a magyar államháztartás közép- és hosszú távú fenntarthatóságára főként a költségvetési egyenleg, a várható előregedési költségek és a gazdasági növekedést érintő esetleges sokkok jelentenek kockázatot. A hatóságok hangsúlyozták, hogy a demográfiai program egy hosszú távú fenntarthatósági program része. A versenyképességi program ugyancsak középtávú projekt, amely számos területre összpontosít, azzal a céllal, hogy a GDP növekedése tartósan 2 százalékponttal meghaladja az uniós átlagot. Ennek kapcsán eddig nem került sor konkrét intézkedés elfogadására. Végül a hatóságok egyetértettek abban, hogy az állami beruházások magas szintje egyes területeken (például az építőiparban) hatással van az árakra.

A Magyar Nemzeti Bankban folytatott eszmecsere főként a következő évek növekedési kihívásaira összpontosított. Az MNB úgy érvelt, hogy a közelmúltban tapasztalt magas bérnövekedés a termelékenység növelésére ösztönzi majd a vállalkozásokat, így a külső versenyképesség csökkenése elkerülhető. Hozzá tették, hogy Magyarország jó helyzetben van ahhoz, hogy strukturális reformokat hajtson végre, amelyekre most politikai akarat is érzékelhető. Az MNB szerint az államháztartási hiány 2019-ben és 2020-ban is a GDP 1,5 %-a körül marad. Az adóbevételek pozitív alakulása várhatóan ellensúlyozza az újonnan bejelentett expanzív intézkedéseket. Az MNB értékelése szerint a 2017–2018 közötti engedékeny költségvetési irányvonal 2019-ben a várakozások

szerint anticiklikussá válik. Az államadósság az előrejelzések szerint szintén körülbelül évi 2 százalékponttal csökken.

A jelentős állami beruházások hozzájárulnak a lakások emelkedéséhez. A beruházások összességében magas szintet értek el, a GDP mintegy 25 %-át teszik ki. Az állami beruházások is magasak, és potenciálisan hozzájárulnak a magánberuházások kiszorításához, valamint az árak (nem pedig a kibocsátás) növeléséhez. Emellett e beruházások minősége némi aggodalomra ad okot. Ugyanakkor korlátozottnak tűnik a kockázata annak, hogy buborékok alakuljanak ki a magánszektorban, mivel a háztartási hitelállomány GDP-hez viszonyított aránya továbbra is alacsony, és a nominális jövedelmek gyorsan növekednek.

A Költségvetési Tanács szerint a költségvetés célja a növekedési és a stabilitási célkitűzések kiegyensúlyozása. A Költségvetési Tanács rámutatott arra, hogy a külső eladósodottság nélküli magas növekedés jelenlegi időszaka egyedülálló az ország gazdaságtörténetében, és az alacsony sebezhetőség melletti erőteljes növekedés kedvező konstellációját meg kell őrizni. Ezért a költségvetésnek óvatosnak kell maradnia a kiadásokra vonatkozó kötelezettségvállalások tekintetében. Ugyanakkor a gazdasági konvergencia terén való előrelépés szükségessége miatt politikailag nem volt megvalósítható a gyorsabb adósságcsökkentés. A Költségvetési Tanács azzal érvelt, hogy a költségvetés elegendő mozgástérrel rendelkezik ahhoz, hogy kezelni tudja a vártnál esetleg mérsékeltebb növekedést a 2018-as szintet meghaladó 2019. évi költségvetési tartalékok segítségével. A Költségvetési Tanács véleménye szerint lassulás esetén a kormány akár további ösztönző intézkedéseket is bejelenthet.