



Briuselis, 2019 06 05
COM(2019) 542 final

KOMISIJOS ATASKAITA TARYBAI

**Komisijos ataskaita Tarybai dėl 2019 m. kovo 20 d. griežtesnės priežiūros vizito
Vengrijoje, teikiama pagal Reglamento (EB) Nr. 1466/97 -11 straipsnio 2 dalį**

Ši ataskaita dėl griežtesnės priežiūros vizito Vengrijoje Tarybai teikiama pagal Reglamento (EB) Nr. 1466/971 -11 straipsnio 4 dalį. Kaip numatyta Reglamento (EB) Nr. 1466/97 -11 straipsnio 5 dalyje, prieš tai Vengrijos valdžios institucijoms buvo perduotos preliminarios to vizito išvados, kad jos galėtų pateikti savo pastabas.

Vengrija. Didelio nukrypimo procedūra
Griežtesnės priežiūros vizitas 2019 m. kovo 20 d.
Ataskaita

1. Įvadas

Atsižvelgiant į didelį nukrypimą nuo šalies vidutinio laikotarpio biudžeto tikslo 2017 m., 2018 m. pavasarį Vengrijai pradėta taikyti didelio nukrypimo procedūra. 2018 m. gegužės 23 d. Komisija pateikė įspėjimą Vengrijai ir pasiūlė Tarybai pradėti didelio nukrypimo procedūrą. 2018 m. birželio 22 d. rekomendacijoje dėl didelio nukrypimo procedūros Taryba paprašė Vengrijos imtis priemonių užtikrinti, kad 2018 m. grynujų išlaidų nominalus augimas neviršytų 2,8 %; tai atitinka 1,0 % BVP metinį struktūrinį koregavimą.

Remiantis Komisijos 2018 m. rudens prognoze, kyla rizika, kad tiek 2018, tiek 2019 m. bus labai nukrypta nuo vidutinio laikotarpio tikslo; 2018 m. tai taip pat reikė, kad esama rizikos, kad bus nesilaikoma rekomendacijos dėl didelio nukrypimo procedūros. Komisijos 2018 m. rudens prognozėje numatyta, kad 2018 m. nominalus deficitas bus 2,4 % BVP ir atitiks oficialų tikslą. Taigi, buvo numatyta, kad, palyginti su 2017 m. 2,2 % BVP rezultatu, dėl ekspansinės fiskalinės politikos tiek nominalus, tiek struktūrinis deficitas pablogės. 2019 m. biudžeto, kuris priimtas 2018 m. liepos mėn., tikslas buvo 2019 m. pasiekti 1,8 % BVP valdžios sektoriaus deficitą. Tai reiškė pagerėjimą ne tik nominaliaja verte, bet ir struktūriniu požiūriu, kadangi buvo prognozuojama, kad (perskaičiuotas) gamybos apimtys atotrūkis sumažės. Komisijos 2018 m. rudens prognozėje numatyta, kad 2019 m. valdžios sektoriaus deficitas bus 1,9 % BVP, t. y. iš esmės atitiks oficialų tikslą, o struktūrinis balansas turėtų pagerėti ½ procentinio punkto BVP. Toje prognozėje numatyta, kad viešojo sektoriaus darbo užmokesčio išlaidos kartu su socialiniais pervedimais padidės, tačiau bus mažesni už infliacijos lygį, o kai kurie kiti valdžios sektoriaus išlaidų straipsniai bus ribojami. Tačiau prognozuota, kad šių ribojamųjų priemonių poveikį iš dalies kompensuos ekspansinės fiskalinės priemonės, visų pirma socialinių įmokų sumažinimas 2 procentiniais punktais antrąjį pusmetį (be jau ankstesniais metais taikytų panašių mažinimo priemonių) ir viešųjų investicijų padidėjimas.

Kadangi Vengrija nesiėmė veiksmingų priemonių, 2018 m. gruodžio mėn. Taryba paskelbė persvarstyta rekomendaciją dėl didelio nukrypimo procedūros. Remdamasi 2018 m. rugsėjo mėn. griežtesnės priežiūros vizito metu padarytomis išvadamis ir valdžios institucijų pateikta ataskaita, Komisija padarė išvadą, kad 2018 m. valdžios institucijos neketino imtis rekomendacijoje dėl didelio nukrypimo procedūros nurodytų veiksmų – buvo tikimasi, kad jų bus imtasi tik dėl 2019 m. valdžios sektoriaus deficito. Todėl 2018 m. gruodžio 4 d. Taryba padarė išvadą, kad Vengrija nesiėmė veiksmingų priemonių, ir parengė persvarstyta rekomendaciją. Taryba paprašė Vengrijos imtis priemonių užtikrinti, kad 2019 m. grynujų pirminių valdžios sektoriaus išlaidų nominalus augimas

¹ 1997 m. liepos 7 d. Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1466/97 dėl biudžeto būklės priežiūros stiprinimo ir ekonominės politikos priežiūros bei koordinavimo, OL L 209, 1997 8 2, p. 1.

neviršytų 3,3 %, o tai atitiktų 1,0 % BVP metinį struktūrinį koregavimą 2019 m. Todėl po šios rekomendacijos būtina priimti priemones, kurių bendras struktūrinis poveikis 2019 m. būtų 0,5 % BVP, palyginti su Komisijos 2018 m. rudens prognozėje nurodytu baziniu scenarijumi. 2019 m. balandžio 15 d. Vengrija pateikė Tarybai veiksmų, kurių ėmėsi, ataskaitą. Ataskaitos įvertinimą Komisija skelbia kartu su Europos semestro dokumentų rinkiniu.

Makroekonominiai rodikliai 2018 m. yra geresni, nei tikėtasi. Palyginti su Komisijos 2018 m. rudens prognoze ir 2018 m. gruodžio mėn. paskelbta Vengrijos valdžios institucijų prognoze, 2019 m. kovo mėn. paskelbti duomenys rodo geresnę nei numatyta 2018 m. makroekonominę aplinką, kai tiek realiojo, tiek nominaliojo BVP augimas, palyginti su 2017 m., toliau spartėjo. Stipri darbo rinka ir labai išaugęs administracinio darbo užmokestis buvo naudingi privačiam vartojimui. Darbdavių socialinio draudimo įmokų mažinimas iki šiol švelnino darbo užmokesčio didinimo poveikį infliacijai. Nepaisant to, 2018 m. vartotojų kainos dar padidėjo iki 2,9 %. Todėl didelės mokesčių bazės, įskaitant darbo užmokestį, augo greičiau, nei tikėtasi, ir mokesstinės pajamos viršijo biudžeto prognozę.

Pastaraisiais mėnesiais paskelbta apie papildomas deficitą didinančias priemones. 2018 m. gruodžio mėn. paskelbta investicijų programa mažiems kaimams (Vengrijos kaimų programa), pagal kurią 150 mlrd. HUF (0,35 % BVP) bus skirta gyvenvietėms, kuriose gyvena mažiau kaip 5 000 gyventojų, o trečdalis bus šios sumos išleista pagalbinių kelių rekonstrukcijai. 2019 m. vasario mėn. valdžios institucijos paskelbė vadinamąją demografijos programą, kurios tikslas – padidinti gimstamumą. Šios priemonės apima, be kita ko, naują subsidijuojamą prenatalinę paskolą jaunoms susituokusioms poroms, kuri konvertuojama į kapitalo dotaciją gimus antram ir trečiam vaikui po paskolos suteikimo; šeimoms su vaikais skirtą paskolų ir subsidijų programos išplėtimą, siekiant padėti jiems išigyti būstą; subsidijas automobiliams pirkti; moterims, auginančioms bent keturis vaikus, skirtą fizinių asmenų pajamų mokesčio panaikinimą; vaiko priežiūros išmokų skyrimą seneliams ir vaikų darželių kūrimą. Naujos išlaidos būtų finansuojamos iš 2019 m. biudžeto bendrųjų rezervų ir nenumatytų pajamų. Programa gali kainuoti iki 150 mlrd. HUF (0,4 % BVP) 2020 m., t. y. pirmaisiais visais įgyvendinimo metais, tačiau tam tikras poveikis biudžetui gali pasireikšti jau 2019 m. Be to, į neseniai pateiktą įstatymo projektą buvo įtrauktos naujos mokesčių priemonės, tarp kurių – palūkanų mokesčio netaikymas mažmeninėms Vyriausybės obligacijoms ir namų ūkiams taikomo finansinių sandorių mokesčio sumažinimas, kurio numatomas poveikis yra maždaug 0,02 % BVP 2019 m. ir 0,05 % 2020 m. Nuo 2019 m., siekiant padidinti elektroninius mokėjimus, fiziniai asmenys atleidžiami nuo mokesčio už banko pervedimus iki 20 000 HUF už operaciją. Be to, mažmeninėms Vyriausybės obligacijoms netaikomas palūkanų mokestis. Valdžios institucijų vertinimu, šių priemonių poveikis biudžetui 2019–2020 m. bus nereikšmingas. Valdžios institucijos taip pat pasiūlė mokinių užsienio kalbų mokymosi rėmimo programos, kuri nuo 2020 m. kainuotų 0,2 % BVP, idėją.

Komisijos griežtesnės priežiūros vizitas vyko 2019 m. kovo 20 d. Vizitas vyko remiantis Reglamento (EB) Nr. 1466/97 11 straipsnio 2 dalimi. Finansų ministerijoje Komisijos darbuotojai susitiko su už viešuosius finansus atsakingu valstybės sekretoriumi Peteriu Beno Banai, banko „Magyar Nemzeti Bank“ vykdomuoju direktoriumi, atsakingu už pinigų politiką, ekonominę analizę, užsienio rezervus ir rizikos valdymą, Barnabasu Viragu ir Fiskalinės tarybos pirmininku Arpadu Kovacs. Vizito tikslas buvo gauti išsamios informacijos apie pastaruoju metu valdžios institucijų paskelbtas fiskalines priemones, valdžios institucijų planuojamus fiskalinius veiksmus ir nurodyti su numatomu ekonomikos augimo sulėtėjimu susijusią fiskalinę riziką bei skatinti laikytis rekomendacijos dėl didelio nukrypimo procedūros. Ši ataskaita grindžiama iki vizito ir jo metu gauta informacija.

2. Vizito išvados

Valdžios institucijos paaikšino, kad geresnį nei tikėtasi fiskalinį rezultatą 2018 m. lėmė tiek cikliniai, tiek struktūriniai veiksniai. Dėl vidaus paklausos (privataus vartojimo ir investicijų) realiojo BVP augimas buvo geresnis, nei tikėtasi (4,9 %, palyginti su valdžios institucijų numatytais 4,3 %). Pajamų buvo gauta dėl palankių makroekonominių pokyčių, taip pat dėl struktūrinių priemonių, skirtų mokesčių prievolių vykdymui pagerinti. Visų pirma, nuo 2018 m. liepos mėn. bendrovės turi tikroju laiku informuoti mokesčių administratorių apie savo didesnes sąskaitas faktūras. Apskaičiuota, kad sąskaitų faktūrų teikimas internetu atliko svarbų vaidmenį mažinant neoficialios ekonomikos dydį – padidėjo netiesioginių mokesčių pajamos ir sumažėjo PVM nepriemoka – ji dabar mažesnė už ES vidurkį. Didesnes, nei numatyta, pajamas iš dalies atsvėrė didesnės, nei prognozuota, išlaidos. Visų pirma Vyriausybė nusprendė 2018 m. pabaigoje panaudoti dalį per metus sutaupytų lėšų ir didesnes, nei tikėtasi, pajamas vienkartinėms tam tikrų kategorijų (kultūros, religijos ir sporto) išlaidoms, kurios negali būti finansuojamos ES lėšomis, finansuoti. Valdžios institucijos pažymėjo, kad be 2018 m. pabaigoje patirtų vienkartinių išlaidų valdžios sektoriaus deficitas būtų buvęs 1,6 % BVP. Nors Vyriausybė nuolat vykdė panašius vienkartinius mokėjimus metų pabaigoje, valdžios institucijos pabrėžė, kad jų nuolat mažėja, o 2018 m. atliktų mokėjimų suma buvo mažiausia nuo 2016 m. Be to, apie 0,1 % BVP išlaidų buvo perkelta iš 2019 į 2018 m. Valdžios institucijos taip pat patvirtino, kad bendra įsipareigotų panaudoti, bet nepanaudotų lėšų suma (daugiausia susijusi su ES fondų projektais) 2018 m. pabaigoje, palyginti su padėtimi 2017 m. pabaigoje, nepakito. Jos taip pat sutiko, kad rengiant prognozes, būtų naudinga geriau suderinti su tokių projektų išlaidomis susijusius įsipareigojimus ir tvarkaraštį, net jeigu tai paveiktų valdžios sektoriaus kaupimo principu pagrįstą deficitą.

Valdžios institucijos pabrėžė veiksmus, kurių imtasi siekiant kovoti su mokesčių slėpimu ir sumažinti šešėlinės ekonomikos dydį bei išplėsti mokesčių bazę. Valdžios institucijos pabrėžė, kad viešieji finansai labai priklauso nuo vartojimo mokesčių, ir daugelis priemonių buvo įvestos siekiant kovoti su šešėline ekonomika. Visų pirma, apskaičiuota, kad nuo 2018 m. liepos mėn. pradėjus teikti sąskaitas faktūras internetu labai sumažėjo neoficialios ekonomikos vaidmuo ir tai yra vienas iš svarbiausių veiksnių, kurių buvo imtasi pastaraisiais metais. 2018 m. PVM pajamos (pagal kaupimo principą) padidėjo maždaug 14 %, iš kurių apie 4 procentinius punktus buvo susiję su ta priemone, be to, 2019 m. taip pat tikimasi šiek tiek papildomo, nors ir riboto, poveikio. Tikimasi, kad 2019 m. pavasarį Parlamentas patvirtins papildomas neoficialios ekonomikos dydžio mažinimo priemones. Taip pat buvo imtasi veiksnių mokesčių bazei išplėsti.

Pastaraisiais metais valdžios institucijos iš pradžių buvo linkusios nepakankamai įvertinti pajamas, tačiau vėliau iki metų pabaigos išleisti daugumą į biudžetą neįtrauktų nenumatytų pajamų. Nuo šešerių metų susitarimo su darbdaviais dėl atlyginimų didinimo ir darbdavių socialinio draudimo įmokų sumažinimo pradžios valdžios institucijos nuosekliai taikė konservatyvius planuojamų pajamų įverčius. Per pastaruosius trejus metus, palyginti su biudžeto planais, atsirado didelių netikėtų pajamų. Šios pajamos metų pabaigoje paprastai buvo panaudojamos vienkartiniais straipsniais (įskaitant darželius ir mokyklas, bažnyčias, sporto infrastruktūrą, taip pat Vengrijos mažumoms užsienyje), daugiausia kaip einamieji ir kapitalo pervedimai. Valdžios institucijos teigia, kad šios vienkartinės išlaidos yra svarbus fiskalinio rezervo šaltinis (jų vertinimu, 0,6 % BVP 2018 m.), nors ilgainiui jos mažėja.

Vizito metu Komisijos darbuotojai atkreipė dėmesį į tai, kad ekonominės sąlygos yra geros ir reikėtų dėti papildomų pastangų siekiant sumažinti valdžios sektoriaus deficitą ir skolą. Vizito metu buvo pripažinti geri 2018 m. Vengrijos makroekonominiai rezultatai, o 2018 m. pasiektas

papildomas augimas taip pat paaiškintas fiskalinėmis paskatomis. Tačiau atrodo, kad ekonomikos augimas Vengrijoje pasiekė aukščiausią tašką ir numatoma, kad vidutinės trukmės laikotarpiu jis sumažės, be kita ko, dėl blogėjančios išorės aplinkos. Todėl numatoma, kad ateinančiais metais fiskaliniai rezervai sumažės. Reikia pažymėti, kad Vengrijos valdžios institucijos nesutinka su Komisijos pateiktu cikliško komponento vertinimu: jų nuomone, remiantis metodika, pagal kurią atsižvelgiama tiek į finansinius, tiek į realius ekonomikos ciklus, gamybos apimtys atotrūkis būtų neigiamas. Už vizitą atsakinga grupė priminė, kad Taryba paprašė papildomų struktūrinių pastangų 2019 m. ir, atsižvelgiant į numatomą ateinančių metų ekonominių sąlygų nuosaikumą, Vengrija turėtų pasinaudoti teigiamu momentu, kad užtikrintų savo fiskalinę būklę ir dar labiau sumažintų valdžios sektoriaus skolą, kuri išlieka didelė, palyginti su maža atvira ekonomika.

Valdžios institucijos 2019 m. neplanuoja imtis papildomų veiksmų dėl patikslintos rekomendacijos dėl didelio nukrypimo procedūros. Nepaisant geresnių, nei tikėtasi, 2018 m. rezultatų, valdžios institucijos neplanuoja peržiūrėti 2019 m. deficito tikslo. 2019 m. valdžios institucijos ketina laikytis savo pirminio valdžios sektoriaus deficito tikslo – 1,8 % BVP, kaip nustatyta 2018 m. liepos mėn. patvirtintame 2019 m. biudžete. Visų pirma bazės efektas, susijęs su geresniu 2018 m. fiskaliniu rezultatu, reiškia mažesnes išlaidas, susijusias su viešojo darbo programa ir kitais straipsniais; tačiau tikimasi, kad jas visiškai kompensuos pirmiau minėtos neseniai paskelbtos deficitą didinančios priemonės. Numatoma, kad 2019 m. demografinės programos poveikis bus nedidelis ir 2020 m. pasieks 0,4 % BVP, net jeigu jos taikymą galima įvertinti tik labai neapibrėžtai. Valdžios institucijos, sutikdamos dėl bendros makroekonominės sistemos, kurią veikia blogėjanti išorės aplinka, pabrėžė, kad, priimdamos ekonominės politikos priemones, jos ketina išlaikyti aukštą ekonomikos augimo lygį. Valdžios institucijų nuomone, taip bus užtikrinta, kad deficitas būtų sumažintas ir kad palyginti didelis skolos ir BVP santykis mažėtų.

Ilgalaikis viešųjų finansų tvarumas yra spręstinas klausimas Vengrijoje. Atrodo, kad vidutiniu ir ilguoju laikotarpiu Vengrijoje kyla fiskalinio tvarumo rizika, daugiausia susijusi su biudžeto būkle, numatomomis visuomenės senėjimo išlaidomis ir galimais ekonomikos augimo sukrėtimais. Valdžios institucijos pabrėžė, kad demografinė programa yra ilgalaikio tvarumo programos dalis. Konkurencingumo programa taip pat yra į daugelį sričių orientuotas vidutinės trukmės projektas, kuriuo siekiama BVP augimą padidinti iki ES vidurkio ir jį viršyti 2 procentiniais punktais per ilgesnį laikotarpį. Iki šiol nepriimta jokių konkrečių priemonių. Galiausiai valdžios institucijos sutiko, kad aukštas viešųjų investicijų lygis kai kuriose srityse (pvz., statybų) daro poveikį kainoms.

Diskusijose banke „Magyar Nemzeti Bank“ (MNB) daugiausia dėmesio skirta ateinančių metų ekonomikos augimo problemoms. MNB specialistai teigė, kad pastaruoju metu sparčiai augantis darbo užmokestis paskatins įmones didinti našumą, todėl galima išvengti išorinio konkurencingumo praradimo. Jie taip pat teigė, kad Vengrija turi geras sąlygas struktūrinėms reformoms, kurias, regis, palankiai vertina sprendimus priimančios asmenys, vykdyti. Pasak MNB, valdžios sektoriaus deficitas ir 2019, ir 2020 m. turėtų išlikti maždaug 1,5 % BVP. Numatoma, kad teigiama mokesčių pajamų raida kompensuos naujai paskelbtas ekspansines priemones. MNB atliktame vertinime apskaičiuota, kad 2017–2018 m. palanki fiskalinė politika 2019 m. bus anticiklinė. Taip pat prognozuojama, kad valdžios sektoriaus skola kasmet mažės apie 2 procentinius punktus.

Didelės viešosios investicijos prisideda prie būsto kainų augimo. Apskritai visos investicijos į ekonomiką pasiekė aukštą lygį – apie 25 % BVP. Viešosios investicijos taip pat yra didelės ir gali padėti išstumti privačias investicijas, taip pat didinti kainas (o ne produkciją). Šių investicijų kokybė taip pat kelia šioji tokį susirūpinimą. Be to, privataus sektoriaus burbulų rizika atrodo nedidelė,

atsižvelgiant į tai, kad namų ūkių kreditų ir BVP santykis išlieka nedidelis ir sparčiai auga nominalios pajamos.

Fiskalinės tarybos duomenimis, biudžeto tikslas – suderinti augimo ir stabilumo tikslus.

Fiskalinė taryba atkreipė dėmesį į tai, kad dabartinis didelio ekonomikos augimo be išorės įsiskolinimo laikotarpis yra unikalus šalies ekonomikos istorijoje ir reikėtų išsaugoti dabartinę padėtį, kuriai būdingas didelis augimas ir nedidelis pažeidžiamumas. Todėl rengiant biudžetą reikėtų atsargiai vertinti išlaidų įsipareigojimus. Vis dėlto, kadangi reikėjo siekti ekonominės konvergencijos, nebuvo politiškai įmanoma paspartinti skolos mažinimo. Taryba teigė, kad biudžete yra pakankamai fiskalinio manevravimo galimybių, kad su didesne biudžeto rezervų suma 2019 m., palyginti su 2018 m., būtų galima užtikrinti nuosaikesnę, nei tikėtasi, augimo sulėtėjimą. Tarybos nuomone, jei įvyktų sulėtėjimas, Vyriausybė iš tiesų gali paskelbti tolesnes skatinamąsias priemones.