



V Bruseli 5. 6. 2019  
COM(2019) 542 final

### **SPRÁVA KOMISIE RADE**

**Správa Komisie Rade podľa článku -11 ods. 2 nariadenia (ES) č. 1466/97  
o misii zvýšeného dohľadu v Maďarsku z 20. marca 2019**

Táto správa o misii zvýšeného dohľadu v Maďarsku sa zasiela Rade v súlade s článkom -11 ods. 4 nariadenia (ES) č. 1466/97<sup>1</sup>. Ako sa stanovuje v článku -11 ods. 5 nariadenia (ES) č. 1466/97, predbežné zistenia uvedenej misie už boli maďarským orgánom poskytnuté na pripomienkovanie.

## **Maďarsko – postup pri značnej odchýlke**

**Misia zvýšeného dohľadu, 20. marec 2019**

### **Správa**

#### **1. Úvod**

**V nadväznosti na značnú odchýlku Maďarska od jeho strednodobého rozpočtového cieľa v roku 2017 bol voči tejto krajine na jar 2018 spustený postup pri značnej odchýlke.** Komisia 23. mája 2018 adresovala Maďarsku napomenutie a navrhla Rade, aby spustila postup pri značnej odchýlke. V odporúčaní týkajúcom sa postupu pri značnej odchýlke z 22. júna 2018 Rada požiadala Maďarsko, aby prijalo opatrenia nevyhnutné na zabezpečenie nominálnej miery rastu čistých výdavkov v roku 2018 na úrovni najviac 2,8 %, čo zodpovedá ročnej štrukturálnej úprave na úrovni 1,0 % HDP.

**Podľa prognózy Komisie z jesene 2018 existuje riziko značnej odchýlky od strednodobého rozpočtového cieľa tak v roku 2018, ako aj v roku 2019. Na rok 2018 to zároveň znamenalo aj riziko nedodržania odporúčania o postupe pri značnej odchýlke.** V prognóze Komisie z jesene 2018 sa počítalo s celkovým deficitom na úrovni 2,4 % HDP v roku 2018, čo je v súlade s oficiálnym cieľom. Očakávalo sa teda, že tak celkový deficit, ako aj štrukturálny deficit sa oproti výsledku rozpočtového hospodárenia za rok 2017 na úrovni 2,2 % HDP v dôsledku expanzívnej fiškálnej politiky zhoršia. Rozpočet na rok 2019, ktorý bol prijatý v júli 2018, si dal na rok 2019 za cieľ deficit verejných financií na úrovni 1,8 % HDP. To znamenalo zlepšenie nie len v nominálnom vyjadrení, ale aj vo vyjadrení štrukturálnom, keďže sa predpokladalo, že (prepočítaná) produkčná medzera sa zmenší. V prognóze Komisie z jesene 2018 sa predpokladal deficit verejných financií na rok 2019 na úrovni 1,9 % HDP, čo je vo všeobecnosti v súlade s oficiálnym cieľom, pričom štrukturálne saldo sa malo podľa odhadov zlepšiť o 0,5 percentuálneho bodu HDP. V tejto prognóze sa očakávalo, že výdavky na mzdy vo verejnom sektore sa spoločne so sociálnymi transfermi zvýšia na úroveň pod úrovňou inflácie a že pri niektorých ďalších položkách výdavkov verejnej správy dôjde k obmedzeniu. Vplyv uvedených reštriktívnych opatrení mal však byť podľa predpokladov čiastočne kompenzovaný expanzívnymi fiškálnymi opatreniami, najmä škrtmi sociálnych príspevkov v druhej polovici roka vo výške 2 percentuálnych bodov, ktoré nasledovali po podobných škrotoch v predchádzajúcich rokoch, a zvýšením verejných investícií.

**V dôsledku toho, že Maďarsko neprijalo účinné opatrenia, Rada v decembri 2018 vydala revidované odporúčanie o postupe pri značnej odchýlke.** Na základe zistení misie zvýšeného dohľadu zo septembra 2018 a na základe správy, ktorú predložili maďarské orgány, Komisia dospela k záveru, že orgány nemali v roku 2018 v úmysle riadiť sa odporúčaním o postupe pri značnej odchýlke a opatrenia sa podľa očakávaní mali prijať iba v súvislosti s deficitom verejných financií na rok 2019. Rada preto 4. decembra 2018 dospela k záveru, že Maďarsko neprijalo účinné opatrenia, a vydala revidované odporúčanie. Rada požiadala Maďarsko, aby prijalo opatrenia na zabezpečenie

---

<sup>1</sup> Nariadenie Rady (ES) č. 1466/97 zo 7. júla 1997 o posilnení dohľadu nad stavmi rozpočtov a o dohľade nad hospodárskymi politikami a ich koordinácii (Ú. v. ES L 209, 2.8.1997, s. 1).

nominálnej miery rastu čistých primárnych verejných výdavkov v roku 2019 na úrovni najviac 3,3 %, čo zodpovedá ročnej štrukturálnej úprave vo výške 1,0 % HDP v roku 2019. Uvedené odporúčanie sa premietlo do potreby prijať opatrenia s celkovým štrukturálnym účinkom v roku 2019 o 0,5 % HDP viac, než sa uvádzalo v základnom scenári, ktorý bol uvedený v prognóze Komisie z jesene 2018. Maďarsko podalo Rade správu o prijatých opatreniach 15. apríla 2019. Posúdenie Komisie týkajúce sa tejto správy sa uverejňuje v rámci balíka dokumentov európskeho semestra.

**Makroekonomické ukazovatele na rok 2018 sú lepšie, než sa očakávalo.** Oproti prognóze Komisie z jesene 2018 i oproti prognóze maďarských orgánov z decembra 2018 údaje zverejnené v marci 2019 ukazujú, že v roku 2018 bolo zaznamenané lepšie makroekonomické prostredie, než sa očakávalo, pričom tak rast reálneho, ako aj nominálneho HDP oproti roku 2017 ešte viac zrýchlil. Súkromná spotreba profitovala zo silného pracovného trhu a výrazného rastu miezd v administratívnom sektore. Zníženie príspevkov zamestnávateľov na sociálne zabezpečenie doposiaľ zmiernilo prenesenie mzdových nárastov na infláciu. Rast spotrebiteľských cien sa napriek tomu v roku 2018 ešte viac zrýchlil na 2,9 %. V dôsledku toho hlavné daňové základy vrátane miezd rástli rýchlejšie, než sa očakávalo, čo vytlačilo daňové príjmy nad úroveň rozpočtovej prognózy.

**V posledných mesiacoch boli ohlásené ďalšie opatrenia, ktoré vedú k zvýšeniu deficitu.** V decembri 2018 bol ohlásený investičný program pre malé dediny („program pre maďarské dediny“), v rámci ktorého bude pre sídla s menej než 5 000 obyvateľmi vyčlenených 150 miliárd HUF (0,35 % HDP), z čoho tretina sa použije na renováciu ciest druhej a tretej triedy. Vo februári 2019 orgány ohlásili takzvaný demografický program, ktorý je zameraný na zvýšenie pôrodnosti. Medzi uvedené opatrenia patrí, okrem iného, nová dotovaná prenatálna pôžička určená pre mladé manželské páry, ktorá sa po tom, ako sa po poskytnutí tejto pôžičky narodí druhé a tretie dieťa, dá prekonvertovať na kapitálový grant; ďalšie rozšírenie úverového programu a programu dotácií pre rodiny s deťmi a cieľom poskytnúť im pomoc pri kúpe obytnej nehnuteľnosti; dotácie na kúpu automobilu; a odpustenie dane z príjmu fyzickej osoby pre tie ženy, ktoré vychovávajú najmenej štyri deti; zavedenie príspevkov na starostlivosť o deti pre starých rodičov a rozvoj detských jasí. Nové výdavky sa majú financovať zo všeobecných rezerv a neočakávaných príjmov smerujúcich do rozpočtu na rok 2019. Program môže v roku 2020 – ktorý bude prvým úplným rokom implementácie – stáť až 150 miliárd HUF (0,4 % HDP), no určitý rozpočtový vplyv by sa mohol prejaviť už v roku 2019. Do nedávneho návrhu daňového zákona boli navyše začlenené nové opatrenia, spomedzi ktorých možno spomenúť oslobodenie retailových štátnych dlhopisov od úrokovej dane a zníženie poplatku za finančnú transakciu pre domácnosti, pričom ich odhadovaný vplyv je približne 0,02 % HDP v roku 2019 a 0,05 % v roku 2020. Počínajúc rokom 2019 bolo pre súkromné osoby s cieľom podporiť elektronické platby zavedené oslobodenie o dane pri bankových prevodoch do 20 000 HUF na transakciu. Okrem toho boli od úrokovej dane oslobodené aj retailové štátne dlhopisy. Orgány odhadujú, že rozpočtový vplyv uvedených opatrení bude v rokoch 2019 – 2020 zanedbateľný. Orgány zároveň predostreli myšlienku programu podpory výučby cudzích jazykov u žiakov, ktorá bude od roku 2020 podľa odhadov stáť 0,2 % HDP.

**Misiu zvýšeného dohľadu uskutočnila Komisia 20. marca 2019.** Misia sa uskutočnila na základe článku 11 ods. 2 nariadenia (ES) č. 1466/97. Zamestnanci Komisie sa zišli so štátnym tajomníkom pre verejné financie z Ministerstva financií, pánom Péterom Benő Banaiom, ďalej s výkonným riaditeľom zodpovedným za menovú politiku, ekonomickú analýzu, zahraničné rezervy a riadenie rizík z maďarskej centrálnej banky *Magyar Nemzeti Bank*, pánom Barnabásom Virágom a s predsedom fiškálnej rady, pánom Árpádom Kovácsom. Cieľom misie bolo získať podrobné informácie o fiškálnych opatreniach, ktoré orgány nedávno ohlásili a ktoré plánujú prijať, poukázať na fiškálne riziká súvisiace s očakávaným spomaľovaním hospodárskeho rastu a podporiť dodržiavanie odporúčania o postupe pri značnej odchýlke. Táto správa je založená na informáciách získaných do začiatku misie a počas jej priebehu.

## 2. Zistenia misie

**Orgány vysvetlili, že fiškálne výsledky za rok 2018, ktoré boli lepšie, než sa očakávalo, boli dôsledkom spoločného pôsobenia cyklických a štrukturálnych faktorov.** Rast reálneho HDP bol napokon lepší, než sa očakávalo (na úrovni 4,9 % oproti prognóze orgánov na úrovni 4,3 %), čoho motorom bol domáci dopyt (súkromná spotreba a investície). Príjmy profitovali zo živého makroekonomického vývoja a zo štrukturálnych opatrení zameraných na zlepšenie daňovej disciplíny. Od júla 2018 sa od spoločností konkrétne vyžaduje, aby svoje väčšie faktúry daňovému orgánu nahlasovali v reálnom čase. Odhaduje sa, že zavedenie online fakturácie zohralo významnú úlohu pri znižovaní neformálnej ekonomiky, čo viedlo k vyššiemu výberu nepriamych daní a zníženiu výpadku príjmov z DPH pod priemer EÚ. Príjmy, ktoré boli vyššie, než sa očakávalo, boli čiastočne kompenzované výdavkami, ktoré boli tiež vyššie než prognózy. Na konci roku 2018 sa vláda konkrétne rozhodla využiť určitú časť priebežných úspor a nad očakávania vysokých príjmov na financovanie jednorazových výdavkov na osobitné kategórie (kultúra, náboženstvo a šport), ktoré nemožno financovať z prostriedkov EÚ. Orgány podotkli, že bez jednorazových výdavkov, ktoré sa uskutočnili koncom roka 2018, by deficit verejných financií bol na úrovni 1,6 % HDP. Zatiaľ čo podobné jednorazové koncoročné platby vláda uskutočňovala aj opakovane, orgány zdôraznili, že ich počet sa postupne znižuje, pričom platba uskutočnená v roku 2018 bola najnižšia od roku 2016. Výdavky vo výške približne 0,1 % HDP boli navyše predčasne uhradené už v roku 2018 namiesto roku 2019. Orgány zároveň potvrdili, že celková výška viazaných, no ešte nevynaložených prostriedkov (súvisiacich hlavne s projektami financovanými z prostriedkov EÚ) zostala ku koncu roka 2018 v porovnaní s koncom roka 2017 nezmenená. Zároveň súhlasili s tým, že na účely prognózy by bolo prínosné lepšie zosúladiť záväzky a načasovanie výdavkov v rámci takýchto projektov, hoci ak by sa tak stalo, ovplyvnilo by to deficit verejných financií v časovom rozlíšení.

**Orgány zdôraznili kroky, ktoré boli prijaté v rámci boja proti daňovým podvodom a v rámci znižovania tieňovej ekonomiky, ako aj na rozšírenie daňovej základne.** Orgány ďalej zdôraznili, že verejné financie sa zásadným spôsobom opierajú o dane zo spotreby a mnohé opatrenia boli zavedené s cieľom bojovať proti tieňovej ekonomike. Odhaduje sa, že najmä zavedenie online fakturácie od júla 2018 výrazne prispelo k znižovaniu úlohy neformálnej ekonomiky, pričom ide o jedno z najdôležitejších opatrení, ktoré boli za posledné roky prijaté. V roku 2018 došlo k zvýšeniu príjmov z DPH (v časovom rozlíšení) približne o 14 %, z čoho asi 4 percentuálne body boli dôsledkom uvedeného opatrenia, pričom určitý ďalší vplyv sa očakáva aj v roku 2019, hoci nebude až taký výrazný. Ďalšie opatrenia na znižovanie neformálnej ekonomiky parlament podľa očakávaní schváli na jar 2019. Zároveň boli podniknuté kroky aj na rozšírenie daňovej základne.

**V posledných rokoch mali orgány tendenciu začiatkom obdobia podceňovať výšku príjmov, no následne vynaložili väčšinu rozpočtovo neočakávaných príjmov ku koncu roka.** Od začiatku šesťročnej dohody so zamestnávateľmi, ktorá sa týkala zvyšovania miezd a znižovania sociálnych príspevkov zamestnávateľov, orgány v súvislosti s odhadmi plánovaných príjmov konzistentne používajú konzervatívne odhady. Za posledné tri roky sa v porovnaní s rozpočtovými plánmi objavujú veľké neočakávané príjmy. Tieto príjmy sa obvykle vynaložili ku koncu roka na jednorazové položky (vrátane detských jasí a škôl, kostolov, športových zariadení, ako aj na maďarskú menšinu žijúcu v zahraničí), väčšinou formou bežných a kapitálových transferov. Orgány argumentujú, že tieto jednorazové výdavky predstavujú dôležitý zdroj fiškálnych rezerv (podľa ich odhadu išlo v roku 2018 o 0,6 % HDP), hoci postupom času sa znižuje.

**Počas misie pracovníci Komisie zistili, že hospodárstvo sa nachádza v dobrom období, vzhľadom na čo by sa malo vynaložiť ďalšie úsilie na zníženie deficitu a dlhu verejných financií.** Misia potvrdila dobré makroekonomické výsledky Maďarska v roku 2018, pričom časť extra rastu, ktorý sa dosiahol v roku 2018, sa dá vysvetliť aj fiškálnymi stimulmi. Zdá sa však, že hospodársky rast

Maďarska dosiahol svoj vrchol a očakáva sa, že tento rast sa v strednodobom horizonte zmierni, a to aj v dôsledku zhoršujúceho sa vonkajšieho prostredia. V dôsledku toho sa očakáva, že fiškálne rezervy sa v nasledujúcich rokoch znížia. Zároveň treba podotknúť, že maďarské orgány nesúhlasia s výškou cyklickej zložky, ako ju odhadla Komisia: na základe metodiky, ktorá zohľadňuje finančný cyklus i cyklus reálnej ekonomiky, by podľa ich názoru produkčná medzera bola záporná. Misia pripomenula, že Rada požiadala o dodatočné štrukturálne úsilie v roku 2019 a vzhľadom na očakávané zmiernenie hospodárskych podmienok v nasledujúcich rokoch by Maďarsko malo využiť príležitosť, ktorú poskytuje táto pozitívna dynamika, aby si zabezpečilo svoju fiškálnu pozíciu a ďalej znižovalo dlh verejnej správy, ktorý je na malé a otvorené hospodárstvo naďalej vysoký.

**Orgány neplánujú prijať v roku 2019 dodatočné kroky v nadväznosti na revidované odporúčanie o postupe pri značnej odchýlke.** Napriek lepším než očakávaným výsledkom v roku 2018 orgány neplánujú revidovať cieľový deficit na rok 2019. Orgány majú v roku 2019 v úmysle dodržať svoj pôvodný cieľový deficit verejnej správy na úrovni 1,8 % HDP, ako sa uvádza v rozpočte na rok 2019, ktorý bol schválený v júli 2018. Bázický efekt súvisiaci s lepšími výsledkami rozpočtového hospodárenia v roku 2018 znamená najmä nižšie výdavky na program verejných prác a ďalšie položky; zároveň sa však očakáva, že tieto lepšie výsledky v plnej miere pohltia vyššie spomínané nedávno ohlásené opatrenia, ktorými sa zvyšuje deficit. Vplyv demografického programu bude podľa očakávaní v roku 2019 obmedzený a v roku 2020 dosiahne 0,4 % HDP, hoci jeho využívanie občanmi sa dá posúdiť len s vysokou mierou neistoty. Hoci sa orgány súhlasili so všeobecným makroekonomickým rámcom, ktorý charakterizuje zhoršovanie vonkajšieho prostredia, zároveň zdôraznili, že majú v úmysle udržiavať hospodársky rast na vysokej úrovni prostredníctvom prijatia opatrení hospodárskej politiky. Podľa názoru orgánov sa tým zabezpečí, aby sa deficit znižoval a aby pokračoval klesajúci trend pomerne vysokého pomeru dlhu k HDP.

**Dlhodobá udržateľnosť verejných financií je pre Maďarsko problémom.** V strednodobom až dlhodobom horizonte sa zdá, že Maďarsko bude musieť čeliť rizikám ohrozujúcim fiškálnu udržateľnosť hlavne v súvislosti so svojou rozpočtovou pozíciou, predpokladanými nákladmi na starnutie obyvateľstva, ako aj možnými otrasmami v oblasti hospodárskeho rastu. Orgány prízvukovali, že demografický program je súčasťou programu na podporu dlhodobej udržateľnosti. Ďalším strednodobým projektom je program na podporu konkurencieschopnosti, ktorý sa zameriava na mnohé oblasti s cieľom zabezpečiť, aby sa rast HDP dostal v dlhodobejšom horizonte na úroveň priemeru EÚ + 2 percentuálne body. Doposiaľ neboli prijaté žiadne konkrétne opatrenia. Orgány napokon súhlasili s tým, že vysoká miera verejných investícií má v určitých oblastiach (t. j. výstavba) vplyv na ceny.

**Diskusie v maďarskej centrálnej banke Magyar Nemzeti Bank (MNB) boli zamerané hlavne na výzvy v oblasti rastu v nadchádzajúcich rokoch.** Banka MNB argumentovala, že nedávny vysoký rast miezd povzbudí spoločnosť k tomu, aby zvyšovali produktivitu, a teda sa bude dať predchádzať strate zahraničnej konkurencieschopnosti. Banka zároveň argumentovala, že Maďarsko je v dobrej pozícii uskutočňovať štrukturálne reformy, ktorým sú subjekty s rozhodovacími právomocami aktuálne priaznivo naklonené. Podľa MNB sa očakáva, že deficit verejných financií zostane na úrovni okolo 1,5 % HDP tak v roku 2019, ako aj v roku 2020. Pozitívny vývoj v oblasti daňových príjmov podľa očakávaní vykompenzuje novoohlásené expanzívne opatrenia. V posúdení MNB sa odhaduje, že zámery fiškálnej politiky, ktoré boli v rokoch 2017 – 2018 akomodáčnne, sa v roku 2019 stanú proticyklickými. Dlh verejnej správy bude podľa predpokladov takisto klesať približne o 2 percentuálne body ročne.

**Vysoké verejné investície prispievajú k nárastu cien obytných nehnuteľností.** Celkovo možno povedať, že celkové investície do hospodárstva dosiahli vysokú úroveň približne 25 % HDP. Verejné investície sú takisto vysoké a potenciálne prispievajú k vytlačaniu súkromných investícií, ako aj

k zvyšovaniu cien (namiesto zvyšovania produkcie). Kvalita uvedených investícií navyše vyvoláva určité obavy. Zároveň možno konštatovať, že riziko cenových bublín v súkromnom sektore sa zdá obmedzené, keďže pomer úverov domácností k HDP je naďalej nízky a prevláda rýchly rast nominálnych príjmov.

**Podľa fiškálnej rady je cieľom rozpočtu dosiahnuť rovnováhu medzi cieľom rastu a cieľom stability.** Fiškálna rada poukázala na to, že súčasné obdobie vysokého rastu bez vonkajšej zadlženosti je v ekonomickej histórii krajiny jedinečné a táto konštelácia silného rastu a nízkej zraniteľnosti by sa mala zachovať. V oblasti výdavkových záväzkov by preto rozpočet mal zostať opatrný. Vzhľadom na potrebu napredovať v hospodárskej konvergencii však napriek tomu nebolo politicky možné tlačiť na rýchlejšie znižovanie dlhu. Fiškálna rada argumentovala, že rozpočet má dostatočný fiškálny priestor na to, aby dokázal ustáť miernejšie než očakávané spomalenie hospodárskeho rastu, a to vďaka vyššiemu objemu rozpočtových rezerv v roku 2019, než aké mal k dispozícii v roku 2018. Fiškálna rada vyjadrila názor, že vláda môže dokonca ohlásiť ďalšie stimulačné opatrenia, ak skutočne dôjde k spomaleniu rastu.