



Bruselj, 5.6.2019
COM(2019) 542 final

POROČILO KOMISIJE SVETU

**Poročilo Komisije Svetu v skladu s členom -11(2) Uredbe (ES) št. 1466/97 o misiji
okrepljenega nadzora na Madžarskem 20. marca 2019**

To poročilo o misiji okrepljenega nadzora na Madžarskem se pošlje Svetu v skladu s členom -11(4) Uredbe (ES) št. 1466/971. Kot je predvideno v členu -11(5) Uredbe (ES) št. 1466/97, so bile začasne ugotovitve navedene misije že posredovane madžarskim organom, da podajo svoje pripombe.

Madžarska – postopek zaradi znatnega odklona

Misija okrepljenega nadzora, 20. marca 2019

Poročilo

1. Uvod

Po znatnem odklonu Madžarske od srednjeročnega proračunskega cilja v letu 2017 se je spomladi 2018 zanj začel postopek zaradi znatnega odklona. Komisija je 23. maja 2018 Madžarski izdala opozorilo in Svetu predlagala, naj začne postopek zaradi znatnega odklona. Svet je v svojem priporočilu o začetku postopka zaradi znatnega odklona z dne 22. junija 2018 Madžarsko pozval, naj sprejme ukrepe za zagotovitev, da nominalna stopnja rasti neto odhodkov v letu 2018 ne bo presegla 2,8 %. To ustreza letni strukturalni prilagoditvi v višini 1,0 % BDP.

Po napovedi Komisije iz jeseni 2018 je obstajalo tveganje znatnega odklona od srednjeročnega proračunskega cilja v letih 2018 in 2019. Za leto 2018 je to pomenilo tudi tveganje za neskladnost s priporočilom o začetku postopka zaradi znatnega odklona. V napovedi Komisije iz jeseni 2018 je bil za leto 2018 napovedan nominalni primanjkljaj v višini 2,4 % BDP, kar je v skladu z uradnim ciljem. Tako je bilo pričakovano, da se bosta nominalni in strukturalni primanjkljaj poslabšala v primerjavi z realizacijo v višini 2,2 % BDP v letu 2017 zaradi ekspanzivne fiskalne politike. Cilj proračuna za leto 2019, ki je bil sprejet julija 2018, je bil primanjkljaj sektorja država v višini 1,8 % BDP za leto 2019. To je pomenilo izboljšanje v nominalnem in strukturalnem smislu, saj je bilo napovedano, da se bo (preračunana) proizvodna vrzel zmanjšala. V napovedi Komisije iz jeseni 2018 je bil za leto 2019 napovedan javnofinančni primanjkljaj v višini 1,9 % BDP, kar je na splošno v skladu z uradnim ciljem, napovedano pa je bilo tudi izboljšanje strukturalnega salda za približno 0,5 odstotne točke BDP. V skladu z navedeno napovedjo je bilo pričakovano, da bo rast plač v javnem sektorju in socialnih transferjev ostala pod ravno inflacije in da se bodo nekatere druge postavke javnofinančnih odhodkov omejile. Vendar je bilo napovedano, da se bo učinek navedenih omejevalnih ukrepov delno izravnal z ekspanzivnimi fiskalnimi ukrepi, zlasti z zmanjšanjem prispevkov za socialno varnost za 2 odstotni točki v drugi polovici leta (poleg podobnih zmanjšanj v prejšnjih letih) ter povečanjem javnih naložb.

Ker Madžarska ni sprejela učinkovitih ukrepov, je Svet decembra 2018 izdal revidirano priporočilo o začetku postopka zaradi znatnega odklona. Komisija je na podlagi ugotovitev misije okrepljenega nadzora iz septembra 2018 in poročila, ki so ga predložili organi, ugotovila, da organi v letu 2018 ne nameravajo ukrepati na podlagi priporočila o začetku postopka zaradi znatnega odklona, ukrepi pa naj bi se predvidoma sprejeli le v zvezi s primanjkljajem sektorja država v letu 2019. Zato je Svet 4. decembra 2018 sklenil, da Madžarska ni sprejela učinkovitih ukrepov, in izdal revidirano priporočilo. Svet je Madžarsko pozval, naj sprejme ukrepe za zagotovitev, da nominalna stopnja rasti neto primarnih javnofinančnih odhodkov v letu 2019 ne bo presegla 3,3 %, kar ustreza letni strukturalni

¹ Uredba Sveta (ES) št. 1466/97 z dne 7. julija 1997 o okrepitvi nadzora nad proračunskim stanjem ter o nadzoru in usklajevanju gospodarskih politik (UL L 209, 2.8.1997, str. 1).

prilagoditvi v višini 1,0 % BDP v letu 2019. Navedeno priporočilo je pomenilo, da je bilo treba sprejeti ukrepe s skupnim strukturnim rezultatom 0,5 % BDP v letu 2019 v primerjavi z izhodiščem iz napovedi Komisije iz jeseni 2018. Madžarska je Svetu poročala o sprejetih ukrepih 15. aprila 2019. Ocena poročila, ki jo je pripravila Komisija, je del svežnja evropskega semestra.

Makroekonomski kazalniki za leto 2018 so boljši od pričakovanih. V primerjavi z napovedjo Komisije iz jeseni 2018 in napovedjo madžarskih organov, objavljeno decembra 2018, podatki iz marca 2019 kažejo, da je bilo makroekonomsko okolje leta 2018 boljše od pričakovanega, pri čemer sta se realna in nominalna rast BDP v primerjavi z letom 2017 dodatno pospešili. Zasebni potrošnji so koristili močen trg dela in velika zvišanja administrativno določenih plač. Zmanjšanje prispevkov delodajalcev za socialno varnost je doslej omejilo učinek zvišanja plač na inflacijo. Kljub temu se je rast cen življenjskih potrebščin v letu 2018 še pospešila na 2,9 %. Posledično so večje davčne osnove, vključno s plačami, naraščale hitreje, kot je bilo pričakovano, zaradi česar so bili davčni prihodki višji od proračunske napovedi.

V preteklih nekaj mesecih so bili napovedani dodatni ukrepi, ki povečujejo primanjkljaj. Decembra 2018 je bil napovedan naložbeni program za majhne vasi (program „madžarske vasi“), v okviru katerega bo naseljem z manj kot 5 000 prebivalci dodeljenih 150 milijard HUF (0,35 % BDP), od katerih bo ena tretjina porabljena za obnovo stranskih cest. Februarja 2019 so organi napovedali tako imenovani „demografski program“, ki je namenjen spodbujanju rodnosti. Ti ukrepi med drugim vključujejo novo subvencionirano posojilo pred rojstvom otroka za mlade poročene pare, ki se po rojstvu drugega in tretjega otroka po najemu posojila lahko preoblikuje v denarno pomoč; razširitev programa posojil in subvencij za družine z otroki v pomoč pri nakupu stanovanj; subvencije za nakup avtomobilov in oprostitvev plačila dohodnine za ženske, ki vzgajajo vsaj štiri otroke; uvedba plačila za varstvo otrok za stare starše in razvoj vrtcev. Nova poraba bi se financirala iz splošnih rezerv in nepričakovano visokih prihodkov v proračunu za leto 2019. Program bi lahko stal do 150 milijard HUF (0,4 % BDP) v letu 2020, tj. prvem celem letu izvajanja, vendar bi se lahko nekatere proračunske posledice pokazale že leta 2019. Poleg tega so bili v nedavni osnutek zakona vključeni novi davčni ukrepi, med drugim izzetje državnih obveznic za male vlagatelje iz davka na obresti in znižanje dajatve na finančne transakcije za gospodinjstva, z ocenjenim učinkom v višini približno 0,02 % BDP v letu 2019 in 0,05 % BDP v letu 2020. Za spodbuditev elektronskih plačil je bila od leta 2019 uvedena davčna oprostitvev bančnih nakazil v vrednosti do 20 000 HUF na transakcijo za fizične osebe. Poleg tega so bile državne obveznice za male vlagatelje oproščene davka na obresti. Organi ocenjujejo, da bodo proračunske posledice teh ukrepov v obdobju 2019–2020 zanemarljive. Organi so predlagali tudi zamisel o programu za spodbujanje učenja tujih jezikov med učenci, ki naj bi od leta 2020 naprej stal približno 0,2 % BDP.

Komisija je 20. marca 2019 izvedla misijo okrepljenega nadzora. Misija je bila izvedena na podlagi člena 11(2) Uredbe (ES) št. 1466/97. Uslužbenci Komisije so se srečali z državnim sekretarjem za javne finance na Ministrstvu za finance Petrom Benom Banaiem; izvršnim direktorjem, pristojnim za denarno politiko, ekonomsko analizo, devizne rezerve in obvladovanje tveganja pri banki Magyar Nemzeti, Barnabasem Viragom in predsednikom fiskalnega sveta Arpadom Kovacsem. Cilj misije je bil zbrati podrobne informacije o fiskalnih ukrepih, ki so jih nedavno napovedali ali jih načrtujejo organi, opozoriti na fiskalna tveganja, povezana s pričakovano upočasnitvijo gospodarske rasti, in spodbuditi skladnost s priporočilom o začetku postopka zaradi znatnega odklona. To poročilo temelji na informacijah, ki so bile pridobljene do misije in med njo.

2. Ugotovitve misije

Organi so pojasnili, da je fiskalni rezultat v letu 2018, ki je bil boljši od pričakovanega, posledica cikličnih in strukturnih dejavnikov. Realna rast BDP je bila boljša od pričakovane (4,9 % v primerjavi s 4,3 % iz napovedi organov) zaradi domačega povpraševanja (zasebna potrošnja in naložbe). Prihodkom so koristili ugodna makroekonomska gibanja in strukturni ukrepi za izboljšanje izpolnjevanja davčnih obveznosti. Zlasti morajo podjetja od julija 2018 nemudoma sporočiti večje račune davčnim organom. Uvedba spletnega izdajanja računov naj bi imela pomembno vlogo pri zmanjševanju obsega neformalne ekonomije, zvišanju posrednih davkov in zmanjšanju vrzeli pri pobiranju DDV pod povprečje EU. Prihodki, ki so bili višji od pričakovanih, so se delno izravnali z odhodki, ki so bili višji od napovedanih. Natančneje, vlada se je konec leta 2018 odločila, da bo nekatere prihranke, dosežene med letom, in prihodke, ki so bili višji od pričakovanih, uporabila za financiranje neperiodičnih odhodkov za posebne kategorije (kultura, religija in šport), ki jih ni mogoče financirati s sredstvi EU. Organi so navedli, da bi primanjkljaj sektorja država brez neperiodičnih odhodkov ob koncu leta 2018 znašal 1,6 % BDP. Vlada redno izvaja podobna enkratna plačila ob koncu leta, vendar so organi poudarili, da se ta zmanjšujejo, saj so bila plačila v letu 2018 najnižja od leta 2016. Poleg tega so bili odhodki v višini približno 0,1 % BDP preneseni iz leta 2019 v leto 2018. Organi so tudi potrdili, da je skupni znesek odobrenih sredstev, ki niso bila porabljena (v glavnem povezana s projekti, financiranimi s sredstvi EU), ob koncu leta 2018 ostal nespremenjen v primerjavi s koncem leta 2017. Strinjali so se tudi, da bi bilo za napoved koristno, da se bolje uskladijo odobritve in časovna razporeditev odhodkov za take projekte, čeprav bi to vplivalo na primanjkljaj sektorja država v smislu računovodstva na podlagi nastanka poslovnega dogodka.

Organi so opozorili na sprejete ukrepe za boj proti davčnim utajam, zmanjšanje obsega sive ekonomije in razširitev davčne osnove. Poudarili so, da so javne finance močno odvisne od davkov na potrošnjo in da so bili sprejeti številni ukrepi za boj proti sivi ekonomiji. Zlasti uvedba spletnega izdajanja računov od julija 2018 naj bi znatno prispevala k zmanjšanju vloge neformalne ekonomije in je eden najpomembnejših ukrepov, ki so bili sprejeti v preteklih letih. V letu 2018 so se prihodki iz DDV (v smislu računovodstva na podlagi nastanka poslovnega dogodka) povečali za približno 14 %, od tega so bile približno 4 odstotne točke posledica navedenega ukrepa, določen učinek, čeprav omejen, pa se pričakuje tudi v letu 2019. Dodatne ukrepe za zmanjšanje obsega neformalne ekonomije naj bi parlament odobril spomladi 2019. Sprejeti so bili tudi ukrepi za razširitev davčne osnove.

Organi so v zadnjih letih večinoma sprva podcenjevali prihodke, nato pa večino nepričakovanih prihodkov, ki niso bili predvideni v proračunu, porabili ob koncu leta. Organi so od začetka šestletnega sporazuma z delodajalci o zvišanju plač in zmanjšanju prispevkov delodajalcev za socialno varnost dosledno uporabljali zadržane ocene načrtovanih prihodkov. V zadnjih treh letih so se pojavili veliki nepričakovani prihodki v primerjavi s proračunskimi načrti. Ti prihodki so bili običajno porabljeni proti koncu leta za neperiodične postavke (vključno za vrtce in šole, cerkve, športne objekte ter za madžarske manjšine v tujini), predvsem v obliki tekočih in kapitalskih transferjev. Organi trdijo, da so ti neperiodični odhodki pomemben vir fiskalnega blažilnika (0,6 % BDP v letu 2018 v skladu z njihovo oceno), vendar se z leti zmanjšujejo.

Uslužbenci Komisije so med misijo ugotovili, da so gospodarske razmere dobre in da si je treba še bolj prizadevati za zmanjšanje primanjkljaja in dolga sektorja država. Misija je potrdila dobro makroekonomsko uspešnost Madžarske v letu 2018, pri čemer je del dodatne rasti, dosežene leta 2018, mogoče pojasniti tudi s fiskalno spodbudo. Vendar se zdi, da je gospodarska rast na Madžarskem dosegla najvišjo raven, in pričakuje se, da se bo srednjeročno umirila, tudi zaradi poslabšanja zunanje okolje. Posledično se pričakuje, da se bodo fiskalni blažilniki v prihodnjih letih zmanjšali. Opozoriti je treba, da se madžarski organi ne strinjajo z oceno Komisije glede ciklične komponente. Po njihovem mnenju bi bila proizvodna vrzel na podlagi metodologije, ki upošteva finančni cikel in

cikel realnega gospodarstva, negativna. Misija je opozorila, da je Svet pozval k dodatnemu strukturnemu naporu v letu 2019 in da bi morala Madžarska zaradi pričakovane umiritve gospodarskih razmer v naslednjih letih izkoristiti pozitivni zagon za to, da utrdi svoj fiskalni položaj in dodatno zmanjša dolg sektorja država, ki ostaja visok za majhno odprto gospodarstvo.

Organi v letu 2019 ne načrtujejo dodatnih ukrepov v odziv na revidirano priporočilo o začetku postopka zaradi znatnega odklona. Kljub temu, da so bili rezultati v letu 2018 boljši od pričakovanih, organi ne načrtujejo revizije ciljnega primanjkljaja za leto 2019. V letu 2019 se nameravajo držati svojega prvotnega ciljnega primanjkljaja sektorja država v višini 1,8 % BDP, kot je bil določen v proračunu za leto 2019, odobrenem julija 2018. Učinek osnove, povezan z boljšim fiskalnim rezultatom v letu 2018, pomeni nižje odhodke za shemo javnih del in druge postavke, vendar se pričakuje, da se bodo ti v celoti izravnali s prej navedenimi ukrepi, ki so bili napovedani nedavno in povečujejo primanjkljaj. Učinek demografskega programa naj bi bil v letu 2019 omejen, v letu 2020 pa dosegel 0,4 % BDP, čeprav je uporabo programa mogoče oceniti le z veliko negotovostjo. Organi so se strinjali z ugotovitvami glede splošnega makroekonomskega okvira, za katerega je značilno slabšanje zunanjskega okolja, vendar so tudi poudarili, da nameravajo visoko gospodarsko rast ohraniti s sprejetjem ukrepov ekonomske politike. Po njihovem mnenju bo to zagotovilo, da se bo primanjkljaj zmanjšal in da bo razmeroma visok delež javnega dolga v BDP še naprej upadal.

Dolgoročna vzdržnost javnih financ je težava za Madžarsko. Zdi se, da se Madžarska v srednjeročnem do dolgoročnem obdobju sooča s tveganji za vzdržnost javnih financ, ki so v glavnem povezana s proračunskim položajem, napovedanimi stroški staranja in morebitnimi šoki za gospodarsko rast. Organi so poudarili, da je demografski program del dolgoročnega programa za vzdržnost. Tudi program za konkurenčnost je srednjeročni projekt, ki se osredotoča na številna področja, njegov cilj pa je, da se rast BDP dolgoročno poveča na povprečje EU + 2 odstotni točki. Doslej konkretni ukrepi še niso bili sprejeti. Organi so se ravno tako strinjali, da visoka raven javnih naložb vpliva na cene na nekaterih področjih (tj. v gradbeništvu).

Razprave v banki Magyar Nemzeti so bile osredotočene predvsem na izzive za rast v prihodnjih letih. Banka Magyar Nemzeti (MNB) je trdila, da bo nedavna visoka rast plač spodbudila podjetja k povečanju produktivnosti, zato se bo mogoče izogniti izgubi zunanje konkurenčnosti. Trdila je tudi, da je Madžarska v dobrem položaju za izvedbo strukturnih reform, in zdi se, da med nosilci odločitev obstaja zagon za take reforme. Po navedbah MNB se pričakuje, da bo primanjkljaj sektorja država v letih 2019 in 2020 ostal okoli 1,5 % BDP. S pozitivnim gibanjem davčnih prihodkov naj bi se izravnali nedavno napovedani ekspanzivni ukrepi. Po oceni MNB bo fiskalna naravnost, ki je bila v obdobju 2017–2018 spodbujevalna, v letu 2019 postala proticiklična. Tudi dolg sektorja država naj bi se po napovedih vsako leto zmanjšal za približno 2 odstotni točki.

Visoke javne naložbe prispevajo k naraščanju cen stanovanj. Skupne naložbe v gospodarstvo so dosegle visoko raven, in sicer približno 25 % BDP. Visoke so tudi javne naložbe, kar lahko prispeva k izrivanju zasebnih naložb in zvišanju cen (namesto povečanja proizvodnje). Poleg tega je kakovost teh naložb nekoliko zaskrbljujoča. Obenem se zdi, da je tveganje za nastanek balonov v zasebnem sektorju omejeno, glede na to, da je razmerje med posojili gospodinjstev in BDP še vedno nizko, nominalni dohodek pa hitro raste.

Po mnenju fiskalnega sveta se proračun osredotoča na uravnoteženje ciljev glede rasti in stabilnosti. Fiskalni svet je poudaril, da je sedanje obdobje visoke rasti brez zunanje zadolženosti edinstveno v gospodarski zgodovini države in da je treba ohraniti stanje trdne rasti z majhno

ranljivostjo. Zato bi moral proračun ostati previden pri obveznostih za odhodke. Kljub temu pa zaradi potrebe po napredku pri ekonomski konvergenci ni bilo mogoče politično zahtevati hitrejšega zmanjševanja dolga. Svet je trdil, da obstaja v proračunu zadosten fiskalni manevrski prostor za primer manjše upočasnitve rasti od pričakovane, in sicer po zaslugi večjih proračunskih rezerv v letu 2019 kot v letu 2018. Po mnenju Sveta lahko vlada napove dodatne ukrepe spodbude, če pride do upočasnitve gospodarske rasti.