



Briuselis, 2018 11 21
COM(2018) 804 final

KOMISIJOS ATASKAITA TARYBAI

**Komisijos ataskaita Tarybai dėl 2018 m. rugsėjo 18-19 d. griežtesnės priežiūros vizito
Vengrijoje 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. Procedūra dėl didelio nukrypimo 2018 m. rugsėjo 18–19 d. griežtesnės priežiūros vizitas Ataskaita

1. Įvadas

Procedūra dėl didelio nukrypimo Vengrijai pradėta taikyti 2018 m. pavasarį, 2017 m. pastebėjus didelį nukrypimą nuo Stabilumo ir augimo pakto (SAP) prevencinės dalies reikalavimo. 2018 m. gegužės 23 d. Komisija pateikė Vengrijai įspėjimą. 2018 m. birželio 22 d. priimtoje Tarybos rekomendacijoje patvirtintas Komisijos vertinimas ir valdžios institucijos paragintos imtis reikiamų priemonių, kad būtų grįžta prie tinkamo koregavimo plano, kuriuo siekiama vidutinio laikotarpio biudžeto tikslo. Visų pirma Taryba rekomendavo imtis priemonių, kurios yra būtinos siekiant užtikrinti, kad grynųjų pirminių valdžios sektoriaus išlaidų nominalusis augimas 2018 m. neviršytų 2,8 % – tai atitiktų 1 % BVP metinį struktūrinį koregavimą. 2018 m. fiskalinėje šaliai skirtoje rekomendacijoje tiesiogiai remiamasi ta procedūros dėl didelio nukrypimo rekomendacija. Vengrija, kaip buvo prašyta, pranešė Tarybai apie veiksmus, kurių imtasi, iki 2018 m. spalio 15 d. 2018 m. lapkričio 21 d. Komisija patvirtino Vengrijos veiksmų vertinimą. Šioje ataskaitoje pateikiamos Komisijos išvados, padarytos per griežtesnės priežiūros vizitą Vengrijoje, kuris vyko 2018 m. rugsėjo 18–19 d.

Komisijos 2018 m. pavasario prognozėje numatyta, kad 2018 m. nominalus deficitas padidės iki 2,4 % BVP, palyginti su 2 % 2017 m., o struktūrinis balansas toliau blogės. Dėl sumažėjusių laikinųjų pajamų ir papildomo mokesčių sumažinimo deficitas didėja. Taip pat numatyta, kad, palyginti su 2017 m., valdžios sektoriaus išlaidų, neįskaitant išlaidų iš ES fondų, augimas sulėtės. Vis dėlto apskaičiuota, kad grynosios pirminės išlaidos, pakoreguotos pagal vienkartinės ir diskrecinės priemonės, augs daugiau už šalies vidutinio laikotarpio potencialaus BVP augimo normą, taigi, gerokai viršys prevencinės dalies reikalavimą atitinkantį pamatinį rodiklį.

Komisijos griežtesnės priežiūros vizitas įvyko 2018 m. rugsėjo 18–19 d. Vizito tikslas – sužinoti apie valdžios institucijų požiūrį į fiskalinius pokyčius ir planuojamus veiksmus, taip pat paskatinti laikytis SAP. Komisijos darbuotojai susitiko su: i) ministru Mihály Varga ir valstybės sekretoriais Péteriu Banai’umi ir Norbertu Izeriu (Finansų ministerija), ii) Vengrijos fiskalinės tarybos pirmininku Árpádu Kovácsu ir iii) Vengrijos nacionalinio banko vykdomuoju direktoriumi Barnabásu Virágu. Delegacija taip pat aptarė procedūros dėl didelio

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).

nukrypimo aplinkybes ir pasekmes su Vengrijos parlamento Biudžeto ir Europos reikalų komitetų nariais ir socialinių partnerių bei analitikų centrų atstovais. Ši ataskaita grindžiama iki vizito ir jo metu gauta informacija.

2. Vizito išvados

Vengrijos valdžios institucijos šiais metais neplanuoja imtis didelių veiksmų, kuriais būtų atsižvelgiama į procedūros dėl didelio nukrypimo rekomendaciją, tačiau atrodo pasiryžusios laikytis griežtesnės biudžeto krypties nuo 2019 m. 2018 m. valdžios institucijos ketina laikytis pradinio valdžios sektoriaus deficito tikslo. O 2019 m. biudžete, kuris jau buvo priimtas 2018 m. liepos mėn., siekiama nominalų deficitą kitais metais sumažinti 0,6 % BVP. Tačiau procedūros dėl didelio nukrypimo rekomendacija netaikoma 2019 m.

Po krizės Vengrija įdėjo daug pastangų, kad konsoliduotų savo viešuosius finansus, tačiau pastaruoju metu šis procesas sulėtėjo, o valstybės skola išlieka didelė – daugiau kaip 70 % BVP. Vengrija įstojo į Sąjungą turėdama didelį deficitą ir 2004–2013 m. jai buvo taikoma paviršinio deficito procedūra. Nuo tada valdžios sektoriaus deficitas įtinamai nesiekė 3 % BVP ribos. Delegacija palankiai įvertino šį laimėjimą, tačiau taip pat atkreipė dėmesį į tai, kad fiskalinio konsolidavimo procesas pastaruoju metu sustojo. Komisijos vertinimu, po 2016 m. fiskalinė kryptis tapo labai procikliška. Tai kelia didelę riziką ateityje, kai vėl kils nepalankių sukrėtimų. Nors Vengrijos ekonomikos augimas 2018 m. yra vienas sparčiausių ES (t. y. 4,7 % per pirmąjį metų pusmetį) ir jau esama perkaitimo požymių, šiais metais planuojamas 2,4 % BVP nominalus deficitas yra trečias pagal dydį ES (gerokai didesnis už 0,6 % BVP ES vidurkį). Be to, maždaug 73 % BVP dydžio valstybės skola tebėra didelė. Kai kurie su Komisijos darbuotojais vizito metu susitikę Parlamento nariai ir ekonomikos ekspertai sutiko, kad būtina persvarstyti Vengrijos prociklišką fiskalinę politiką.

Vengrijos valdžios institucijos pripažino tam tikrą fiskalinės politikos procikliškumą, tačiau jos kitaip vertino problemos sunkumą, kiek tai susiję dar su 2017 m. biudžeto rezultato vertinimu. Komisijos skaičiavimais, gamybos apimtys atotrūkis 2017 m. viršijo +1,5 % BVP. Tačiau, Finansų ministerijos skaičiavimais, neigiamas gamybos apimtys atotrūkis tuo etapu vis dar mažėjo. Todėl valdžios institucijų apskaičiuota struktūrinė fiskalinė būklė yra kur kas geresnė nei apskaičiuotoji Komisijos. Jų vertinimu, struktūrinis balansas 2017 m. išliko artimas vidutinio laikotarpio tikslui (-1,7 % BVP, palyginti su -1,5 % BVP vidutinio laikotarpio tikslu), todėl pradėti procedūrą dėl didelio nukrypimo buvo nepagrįsta. Atsakydami Komisijos darbuotojai pabrėžė, kad atitikties SAP nuostatoms vertinimas turi būti grindžiamas visų valstybių narių bendrai sutarta metodika. Delegacija taip pat atkreipė dėmesį į tai, kad, pripažįstant su ciklinės padėties vertinimu susijusį netikrumą, Komisijos vertinimuose tuo pat metu daugiau dėmesio skirta išlaidų kriterijui. Tačiau ir tuo remiantis vargiai galima ginčyti, kad 2017 m. buvo pastebėtas didelis nukrypimas. Net neskaičiuojant reikšmingo mokesčių sumažinimo poveikio, pirminės išlaidos (atėmus ES fondų lėšas ir vienkartinės priemonės) 2017 m. bet kuriuo atveju išaugo gerokai daugiau nei potencialus Vengrijos BVP augimas.

Dėl pastebėto didelio išlaidų augimo 2017 m. valdžios institucijos pažymėjo, kad juo maskuojama daug geresnė pamatinė biudžeto būklė (t. y. tikrasis struktūrinis balansas). 2017 m. Vyriausybė nusprendė metų pabaigoje dalį sutaupytų lėšų ir didesnių, nei tikėtasi, pajamų išleisti nesikartojančioms diskrecinėms priemonėms (daugiausia pervedimams privačiam ir ne pelno sektoriams). Nepaisant to, 2017 m. fiskalinis deficitas pasirodė esąs mažesnis už nominalų tikslą. Komisija pasiūlė, kad tuo atveju, jei tokia padėtis pasikartotų 2018 m. pabaigoje, pajamų prieaugis turėtų būti naudojamas struktūriniam deficitui mažinti laikantis procedūros dėl didelio nukrypimo rekomendacijos, o ne papildomoms diskrecinėms išlaidoms patirti.

Vengrijos valdžios institucijos nurodė nemaniusios, kad būtų pagrįsta 2018 m. antrąjį pusmetį vykdyti Tarybos rekomenduotą didelį fiskalinį koregavimą. Jų nuomone, 2018 m. biudžeto rezultatą iš esmės jau buvo nulėmę ankstesni sprendimai ir siūlomas koregavimas likusiu metų laikotarpiu būtų žalingas ekonomikai. Vis dėlto jos paminėjo tam tikrus veiksmus, kurie galėtų pagerinti biudžeto būklę dar 2018 m. arba bent jau kelti tam tikrą teigiamą riziką (pvz., nuo 2018 m. liepos 1 d. taikoma privaloma bendrovių tarpusavio sandoriams skirta e. sąskaitų faktūrų sistema, kurios tikslas – veiksmingesnis mokesčių surinkimas) arba kuriais būtų palengvinamas planuojamas 2019 m. išlaidų ribojimas (pvz., pradėti racionalizuoti viešojo administravimo darbuotojų skaičių). Valdžios institucijos nurodė, kad buvo tikėtasi tik laikinai nukrypti nuo vidutinio laikotarpio tikslo 2018 m., o 2019 m. vėl jo laikytis.

Komisijos delegacija pažymėjo, kad 2019 m. biudžeto priėmimas buvo žingsnis reikiama linkme. Tačiau delegacija įspėjo, kad 2019 m. Vyriausybės planai tebekelia riziką, kad 2018 ir 2019 m. vertinant kartu bus labai nukrypta nuo reikalaujamo koregavimo, kaip matyti iš Komisijos atlikto 2018 m. konvergencijos programos vertinimo. Kitaip tariant, numatoma, kad įvykdžius numatytą 2019 m. biudžetą struktūrinis balansas pagerės, tačiau panašu, jog to nepakaks, kad būtų panaikintas ankstesnės procikliškos fiskalinės politikos poveikis biudžeto būklei, ypač jei 2018 m. nebus pastebimo pagerėjimo. Ji taip pat pažymėjo, kad kitų metų biudžeto planai labai priklauso nuo optimistinio makroekonominio scenarijaus, pagal kurį daroma prielaida, kad BVP tolygiai augs maždaug 4 %. Šiuo klausimu valdžios institucijos pabrėžė, kad siekiant užtikrinti apsaugą tuo atveju, jei susiklostytų ne tokia palanki padėtis, buvo padidintos biudžete numatytos stabilumo atsargos.

Esama rizikos, kad pastarojo mokesčių sumažinimo vidutinio laikotarpio poveikis fiskalinėms pajamoms gali būti didesnis, nei mano Vengrijos valdžios institucijos. Vengrija neseniai smarkiai sumažino keletą mokesčių. Ji visų pirma kelis kartus iš eilės sumažino darbdavių mokamas socialinio draudimo įmokas 2017 ir 2018 m. ir planuoja tai toliau daryti ir kitais metais. Socialinių įmokų sumažinimo poveikis biudžetui kol kas tebėra prislopintas dėl darbo jėgos trūkumo ir spartaus darbo užmokesčio didėjimo. Delegacija įspėjo, kad šio įmokų sumažinimo poveikis gali tapti didesnis, kai šios sąlygos laipsniškai pasikeis kartu su ekonomikos ciklu. Valdžios institucijos sutiko, kad tokia rizika egzistuoja, tačiau tvirtino, kad iki šiol matomo dinamiško darbo užmokesčio augimo poveikis pajamų ir BVP santykiui gali būti laikomas iš esmės nuolatiniu. Darbo užmokesčio dalis ekonomikoje

laipsniškai atsigauja ir po krizės patirta mažėjimo tendencija pasikeitė. Šį procesą taip pat galėjo paskatinti pastarojo meto reikšmingas minimalaus darbo užmokesčio padidėjimas, kuriuo buvo pažabotos nedeklaruotos pajamos ir taip padarytas „balinimo“ poveikis.

Viešųjų investicijų dinamika labai procikliška. Vengrija spartina valstybės investicijų, įskaitant nacionaliniu lygmeniu ir ES lėšomis finansuojamus projektus, vykdymą. Bendros viešųjų investicijų išlaidos 2018 ir 2019 m. turėtų sparčiai didėti ir 2019 m. pasiekti rekordinį lygį – apie 7 % BVP. Komisija pažymėjo, kad šis gerokai paankstintas tvarkaraštis neatrodo suderinamas su ekonomikos ciklo padėtimi. Atsižvelgiant į dabartinius didelius statybos pajėgumų suvaržymus, dėl to gali būti išstumtos privačiojo sektoriaus investicijos ir padidėti viešųjų projektų išlaidos. Be to, jei ekonominės plėtros metu neužsitikrinamos pakankamos fiskalinio manevravimo galimybės, Vyriausybė būtų priversta greitai nutraukti investicijas įvykus kitam nuosmukiui. Dėl to netinkamu metu padidėtų gamybos apimtys svyravimai neteisinga linkme. Tuo klausimu analitikų centrai ir socialiniai partneriai išreiškė susirūpinimą, kad didelis viešųjų investicijų spartinimas galėtų neigiamai paveikti viešųjų išlaidų kokybę.

Vengrijos fiskalinė taryba įspėjo, kad 2017–2019 m. biudžeto planai neatitinka su struktūriniu balansu susijusios nacionalinės taisyklės. Vengrijos stabilumo įstatymo struktūrinio balanso taisyklė nustato, kad Vyriausybės pateiktas biudžeto įstatymas turėtų kiekvienais metais atitikti vidutinio laikotarpio tikslą. Savo nuomonėse dėl biudžeto projektų Fiskalinė taryba lygina vidutinio laikotarpio tikslą su struktūriniu balansu, kurį Vyriausybė apskaičiuojo iki biudžeto vykdymo. Kadangi 2017–2019 m. biudžeto planuose buvo nurodytas vidutinio laikotarpio tikslą viršijantis numatomas struktūrinis deficitas, Fiskalinė taryba galiausiai nurodė, kad tais planais pažeidžiama atitinkama nacionalinė taisyklė². Fiskalinė taryba nemanė, kad 2018 m. padėtis tuo atžvilgiu pagerės. Savo ataskaitoje dėl 2018 m. fiskalinių pokyčių, kuri buvo paskelbta vizito metu, Fiskalinė taryba laikėsi nuomonės, kad 2018 m. valdžios sektoriaus deficito tikslas pagal ESS gali būti pasiektas. Tačiau ji paragino valdžios institucijas likusiu metų laikotarpiu imtis griežtos biudžeto kontrolės, ypač dėl centrinių biudžeto įstaigų ir skyrių išlaidų. Fiskalinė taryba taip pat nurodė, kad yra didelė rizika, jog pinigų srautų deficitas bus gerokai didesnis, nei planuota. Taip yra dėl didelių išankstinių mokėjimų ES lėšomis finansuojamiems projektams ir daug mažesnių, nei tikėtasi, taisyklėmis pagrįstų ES pervedimų išmokėjimo.

Vengrijos nacionalinis bankas (MNB) pripažino, kad fiskalinė politika po 2016 m. tapo procikliška, nors ir mažesniu mastu, nei įvertino Komisija, o 2019 ir 2020 m. numatė anticiklinę fiskalinę kryptį. MNB pabrėžė fiskalinių paskatų struktūros svarbą. Jo vertinimu, prie fiskalinės drausmės susilpnėjimo, visų pirma 2018 m., prisidėjo reikšmingi laikinieji veiksniai, įskaitant laipsnišką žemės pardavimo pajamų ir papildomų pajamų iš pelno mokesčio pagal augimo mokesčių kreditų sistemą panaikinimą. Be to, MNB pabrėžė su

² Vengrijos vidutinio laikotarpio tikslas – 1,5 % BVP struktūrinis deficitas. Trys 2016–2018 m. iš eilės priimti biudžeto įstatymai buvo pagrįsti Vyriausybės apskaičiuotu planuojamu 2,1, 2,4 ir 1,7 % BVP struktūriniu deficitu atitinkamai 2017, 2018 ir 2019 m. Todėl per kiekvieną biudžeto ciklą buvo planuojamas nukrypimas nuo vidutinio laikotarpio tikslo.

gamybos apimtys atotrūkio vertinimu susijusį netikrumą. Nors pajėgumų naudojimo ir darbo rinkos rodikliai rodo sumažėjusį sąstingį, finansiniai kintamieji (įskaitant teigiamą einamosios sąskaitos balansą ir žemą kredito ir BVP santykį) perkaitimo nerodo. Kalbant apie makroekonominės politikos priemonių derinį, MNB teigė, kad, nors fiskalinė ir pinigų politika iki pastarojo meto buvo laisva, ši kryptis laipsniškai keisis ir kad makroprudencinė politika išliko griežta siekiant apriboti finansinį pažeidžiamumą.