

Bruksela, dnia 5.6.2019 r.
COM(2019) 542 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA RADY

**Sprawozdanie Komisji dla Rady na mocy art. -11 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1466/97
w sprawie misji wzmocnionego nadzoru na Węgrzech w dniu 20 marca 2019 r.**

Niniejsze sprawozdanie z misji wzmocnionego nadzoru na Węgrzech zostaje przekazane Radzie na mocy art. -11 ust. 4 rozporządzenia (WE) nr 1466/97¹. Zgodnie z art. -11 ust. 5 rozporządzenia (WE) nr 1466/97 wstępne ustalenia tej misji zostały wcześniej przekazane władzom węgierskim z prośbą o ustosunkowanie się do nich.

Węgry – procedura znacznego odchylenia
Misja wzmocnionego nadzoru, 20 marca 2019 r.
Sprawozdanie

1. Wprowadzenie

Ze względu na znaczne odchylenie od średniookresowego celu budżetowego w 2017 r., wiosną 2018 r. uruchomiono procedurę znacznego odchylenia w odniesieniu do Węgier. W dniu 23 maja 2018 r. Komisja wystosowała ostrzeżenie do Węgier i zaproponowała Radzie przeprowadzenie procedury znacznego odchylenia. W swoim zaleceniu w sprawie tej procedury, z dnia 22 czerwca 2018 r., Rada zwróciła się do Węgier o zastosowanie środków w celu zapewnienia, by stopa wzrostu nominalnego wydatków netto nie przekroczyła 2,8 % w 2018 r., co odpowiada rocznej korekcie strukturalnej w wysokości 1,0 % PKB.

Według prognozy Komisji z jesieni 2018 r. istniało ryzyko znacznego odchylenia od średniookresowego celu budżetowego zarówno w 2018 r., jak i w 2019 r.; w 2018 r. oznaczało to również ryzyko niezgodności z zaleceniem w sprawie procedury znacznego odchylenia. W prognozie Komisji z jesieni 2018 r. przewidziano, że deficyt nominalny w 2018 r. wyniesie 2,4 % PKB, zgodnie z wartością docelową. Oczekiwano zatem pogorszenia zarówno deficytu nominalnego, jak i strukturalnego, w porównaniu z wynikiem w 2017 r. na poziomie 2,2 % PKB, w efekcie ekspansywnej polityki fiskalnej. Celem przyjętego w lipcu 2018 r. budżetu na 2019 r. był deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych na poziomie 1,8 % PKB w 2019 r. Oznaczało to poprawę nie tylko w ujęciu nominalnym, ale i strukturalnym, jako że prognozowano zmniejszenie (przeliczonej) luki produktowej. W prognozie Komisji z jesieni 2018 r. przewidziano, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2019 r. wyniesie 1,9 % PKB, zasadniczo zgodnie z wartością docelową, zaś saldo strukturalne miało się poprawić o ½ punktu procentowego PKB. Według tej prognozy oczekiwano, że koszty wynagrodzeń w sektorze publicznym wraz z transferami socjalnymi spadną poniżej poziomu inflacji i ograniczone zostaną niektóre inne pozycje wydatków publicznych. Wpływ tych środków ograniczających miał jednak zostać częściowo wyrównany przez ekspansywne środki polityki budżetowej, a mianowicie obniżkę o 2 punkty procentowe składek na ubezpieczenia społeczne w drugiej połowie roku, po podobnych obniżkach w poprzednich latach, a także wzrost inwestycji publicznych.

W związku z tym, że Węgry nie podjęły skutecznych działań Rada wydała zmienione zalecenie w sprawie procedury znacznego odchylenia w grudniu 2018 r. W oparciu o ustalenia w ramach misji wzmocnionego nadzoru we wrześniu 2018 r. i o sprawozdanie przedstawione przez węgierskie władze Komisja stwierdziła, że nie zamierzają one postąpić zgodnie z zaleceniem w sprawie procedury znacznego odchylenia z 2018 r. i że oczekuje się podjęcia działań jedynie w odniesieniu do

¹ Rozporządzenie Rady nr 1466/97/WE z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych, Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2019 r. W dniu 4 grudnia 2018 r. Rada stwierdziła zatem, że Węgry nie podjęły skutecznych działań i wydała zmienione zalecenie. Rada zwróciła się do Węgier o zapewnienie, by stopa wzrostu nominalnego publicznych wydatków pierwotnych netto nie przekroczyła 3,3 % w 2019 r., co odpowiadałoby rocznej korekcie strukturalnej wynoszącej 1,0 % PKB w 2019 r. Zalecenie to przełożyło się na konieczność przyjęcia środków przynoszących ogółem 0,5 % PKB w 2019 r., w porównaniu ze scenariuszem bazowym przedstawionym w prognozie Komisji z jesieni 2018 r. Węgry zgłosiły Radzie podjęte działania w dniu 15 kwietnia 2019 r. Ocena tego sprawozdania przeprowadzona przez Komisję jest publikowana w ramach pakietu europejskiego semestru.

Wskaźniki makroekonomiczne za 2018 r. są lepsze niż oczekiwano. W porównaniu z danymi zawartymi w prognozie Komisji z jesieni 2018 r. i prognozie władz węgierskich opublikowanej w grudniu 2018 r. dane ogłoszone w marcu 2019 r. wskazują na lepsze niż oczekiwano otoczenie makroekonomiczne w 2018 r., charakteryzujące się dalszym wzrostem realnego i nominalnego PKB w stosunku do 2017 r. Korzystny wpływ na spożycie prywatne miały silny rynek pracy i znaczne podwyżki płac w administracji. Zmniejszenie składek na zabezpieczenie społeczne odprowadzanych przez pracodawców jak dotychczas zapobiegło przełożeniu się podwyżek płac na inflację. W 2018 r. odnotowano jednak dalsze przyspieszenie wzrostu cen konsumpcyjnych do 2,9 %. W rezultacie główne podstawy opodatkowania, w tym płace, rosły szybciej niż oczekiwano, co spowodowało, że dochody podatkowe były wyższe od prognozowanych w budżecie.

W ostatnich miesiącach zapowiedziano dodatkowe środki zwiększające deficyt. W grudniu 2018 r. ogłoszono program inwestycyjny dla małych wsi („Program węgierskich wsi”), który zakłada przeznaczenie 150 mld HUF (0,35 % PKB) na rzecz wsi liczących mniej niż 5 000 mieszkańców; jedna trzecia tej kwoty zostanie wydatkowana na remont dróg drugorzędnych. W lutym 2019 r. władze ogłosiły tak zwany „program demograficzny” mający na celu zwiększenie współczynnika urodzeń. Planowane środki obejmują między innymi: nowy subsydiowany kredyt „prenatalny” dla młodych par małżeńskich, który będzie mógł zostać zamieniony na dotację kapitałową po urodzeniu drugiego i trzeciego dziecka po zaciągnięciu kredytu; rozszerzenie programu kredytów i dotacji dla rodzin z dziećmi mającego im pomóc w zakupie domu; dotacje na zakup samochodu; zwolnienie z podatku dochodowego od osób fizycznych kobiet wychowujących co najmniej czworo dzieci; wprowadzenie płatności za opiekę nad dziećmi dla dziadków oraz rozwój żłobków. Nowe wydatki miałyby być finansowane z rezerwy ogólnej i nadzwyczajnych dochodów w budżecie na 2019 r. Koszty tego programu w 2020 r., a więc w pierwszym pełnym roku realizacji, mogą wynieść do 150 mld HUF (0,4 % PKB), ale pewien wpływ na budżet może wystąpić już w 2019 r. Nowe środki podatkowe zawarto ponadto w niedawnym projekcie ustawy, a jest to między innymi zwolnienie detalicznych obligacji państwowych z podatku od odsetek oraz obniżenie podatku od transakcji finansowych dla gospodarstw domowych; wpływ tych środków szacuje się na około 0,02 % PKB w 2019 r. i 0,05 % PKB w 2020 r. W celu upowszechnienia płatności elektronicznych, począwszy od 2019 r. zwolniono osoby prywatne z podatku od przelewów bankowych na kwotę nieprzekraczającą 20 000 HUF na transakcję. Ponadto detaliczne obligacje państwowe zostały zwolnione z podatku od odsetek. Władze szacują, że wpływ na budżet tych środków w latach 2019–2020 będzie znikomy. Władze wysunęły również ideę programu wspierającego uczniów w nauce języków obcych, którego koszty szacuje się na 0,2 % PKB od 2020 r.

Przeprowadzona przez Komisję misja wzmocnionego nadzoru miała miejsce w dniu 20 marca 2019 r. Misja została przeprowadzona na podstawie art. 11 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1466/97. Pracownicy Komisji odbyli spotkania z sekretarzem stanu ds. finansów publicznych w Ministerstwie Finansów Péterem Benő Banaim; dyrektorem wykonawczym odpowiedzialnym za politykę pieniężną,

analizę ekonomiczną, rezerwy zagraniczne i zarządzanie ryzykiem w Węgierskim Banku Narodowym Barnabásem Virágiem; oraz przewodniczącym Rady Budżetowej Árpádem Kovácsem. Celem misji było uzyskanie szczegółowych informacji na temat ostatnio ogłoszonych przez władze środków polityki budżetowej i planowanych działań budżetowych oraz wskazanie czynników ryzyka dla budżetu związanych z oczekiwanym spowolnieniem wzrostu gospodarczego, a także zachęcenie do zapewnienia zgodności z zaleceniem w sprawie procedury znacznego odchylenia. Niniejsze sprawozdanie opiera się na informacjach uzyskanych przed misją i w jej trakcie.

2. Wnioski z misji

Władze wyjaśniły, że lepszy niż przewidywano wynik budżetowy w 2018 r. był spowodowany czynnikami zarówno cyklicznymi, jak i strukturalnymi. Wzrost realnego PKB okazał się lepszy niż oczekiwano (4,9 % w porównaniu z 4,3 % według prognozy władz), a sprzyjał mu popyt krajowy (zarówno spożycie prywatne, jak i inwestycje). Pozytywny wpływ na dochody wywarły dynamiczne zmiany makroekonomiczne, jak również środki strukturalne wprowadzone w celu poprawy przestrzegania przepisów prawa podatkowego. W szczególności, od lipca 2018 r. przedsiębiorstwa mają obowiązek zgłaszania na bieżąco większych faktur organowi podatkowemu. Szacuje się, że wprowadzenie wystawiania faktur drogą elektroniczną odegrało znaczącą rolę w ograniczeniu skali gospodarki nieformalnej, zwiększeniu podatków pośrednich i zmniejszeniu luki w podatku VAT poniżej poziomu średniej UE. Wyższe niż oczekiwano dochody zostały częściowo wyrównane wyższymi niż przewidywano wydatkami. W szczególności rząd zdecydował się wykorzystać pod koniec 2018 r. niektóre z oszczędności poczynionych w ciągu roku oraz wyższe od oczekiwanych dochody, aby pokryć jednorazowe wydatki na szczególne kategorie (kulturę, religię i sport), które nie mogą być finansowane z funduszy UE. Władze zwróciły uwagę, że bez tych jednorazowych wydatków, które miały miejsce pod koniec 2018 r., deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniósłby 1,6 % PKB. Choć rząd regularnie dokonywał podobnych jednorazowych płatności na koniec roku, władze podkreśliły, że tendencja ta zmniejsza się i płatności w 2018 r. były najniższe od 2016 r. Ponadto wydatki wynoszące około 0,1 % PKB przeniesiono z 2019 r. na 2018 r. Władze potwierdziły również, że łączna kwota zaangażowanych, ale nie wydatkowanych funduszy (głównie związanych z projektami finansowanymi z funduszy UE) na koniec 2018 r. pozostała niezmienną w porównaniu z końcem 2017 r. Zgodziły się też, że na potrzeby prognoz korzystne byłoby lepsze powiązanie zobowiązań i harmonogramu wydatków takich projektów, mimo że wpłynęłoby to na deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w ujęciu memoriałowym.

Władze zwróciły uwagę na działania podjęte, aby zwalczać uchylanie się od opodatkowania, ograniczyć skalę szarej strefy (gospodarki) i poszerzyć podstawę opodatkowania. Władze podkreśliły, że finanse publiczne są w dużym stopniu zależne od podatków konsumpcyjnych, dlatego wprowadzono liczne środki zwalczające szarą strefę (gospodarki). W szczególności, wprowadzenie wystawiania faktur drogą elektroniczną od lipca 2018 r. według szacunków miało się znacząco przyczynić do zmniejszenia roli gospodarki nieformalnej i stanowi jedno z najważniejszych działań podjętych w ostatnich latach. W 2018 r. dochody z VAT (w ujęciu memoriałowym) zwiększyły się o około 14 %, z czego wzrost o około 4 punktów procentowych spowodowany był wprowadzeniem tego środka; w 2019 r. oczekuje się pewnego dodatkowego wpływu, choć w ograniczonym stopniu. Dodatkowe środki zmniejszające skalę gospodarki nieformalnej mają zostać przyjęte przez Parlament wiosną 2019 r. Podjęto także działania w celu poszerzenia podstawy opodatkowania.

W ostatnich latach władze zwykle początkowo zaniżały dochody, a następnie pod koniec roku wydatkowały większość nieuwzględnionych w budżecie nadzwyczajnych dochodów. Od momentu zawarcia sześcioletniego porozumienia z pracodawcami w sprawie podwyżek płac i zmniejszenia

składek na ubezpieczenia społeczne płaconych przez pracodawców władze regularnie stosowały ostrożne szacunki planowanych dochodów. W ostatnich trzech latach odnotowano duże nieoczekiwane dochody w porównaniu z planami budżetowymi. Dochody te zwykle pod koniec roku przeznaczano na jednorazowe wydatki (w tym na żłobki i szkoły, kościoły, obiekty sportowe oraz mniejszość węgierską zamieszkałą za granicą), głównie w postaci transferów bieżących i kapitałowych. Władze twierdzą, że te jednorazowe wydatki stanowią ważne źródło zapewniające bufor fiskalny (w ich ocenie 0,6 % PKB w 2018 r.), choć z czasem ich poziom się zmniejsza.

Podczas misji pracownicy Komisji odnotowali, że gospodarka jest w dobrej kondycji i należy podjąć dodatkowe wysiłki, aby obniżyć deficyt i dług sektora instytucji rządowych i samorządowych. Misja potwierdziła dobre wyniki makroekonomiczne Węgier w 2018 r., przy czym część dodatkowego wzrostu osiągniętego w 2018 r. można przypisać również działaniu bodźca fiskalnego. Wydaje się jednak, że wzrost gospodarczy na Węgrzech osiągnął wartość szczytową, i oczekuje się jego spowolnienia w perspektywie średnioterminowej, także ze względu na pogarszające się otoczenie zewnętrzne. W rezultacie przewiduje się zmniejszenie buforów fiskalnych w nadchodzących latach. Należy zaznaczyć, że węgierskie władze nie zgadzają się z szacunkami Komisji dotyczącymi cyklicznego składnika wzrostu: w ich opinii, opartej na metodologii uwzględniającej zarówno finansowe, jak i realne cykle koniunkturalne, luka produktowa będzie ujemna. Podczas misji przypomniano, że Rada apelowała o dodatkowy strukturalny wysiłek budżetowy w 2019 r. i w świetle oczekiwanego pogorszenia warunków ekonomicznych w następnych latach Węgry powinny teraz wykorzystać pozytywną dynamikę, by zabezpieczyć swoją sytuację budżetową i dalej zmniejszyć dług brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych, który wciąż jest wysoki jak na małą otwartą gospodarkę.

Władze nie planują podjąć dodatkowych działań w 2019 r. w odpowiedzi na zmienione zalecenie w sprawie procedury znacznego odchylenia. Pomimo lepszego niż oczekiwano wyniku budżetu za 2018 r. władze nie planują zmienić deficytu docelowego na 2019 r. W 2019 r. władze zamierzają utrzymać zakładany na początku deficyt docelowy sektora instytucji rządowych i samorządowych na poziomie 1,8 % PKB, określony w budżecie na 2019 r. przyjętym w lipcu 2018 r. W szczególności efekt bazy związany z lepszym wynikiem budżetu w 2018 r. oznacza niższe wydatki na program prac publicznych i inne pozycje; oczekuje się jednak, że zostaną one całkowicie wchłonięte przez wspomniane powyżej ogłoszone ostatnio środki zwiększające deficyt. Wpływ programu demograficznego w 2019 r. ma być ograniczony, a w 2020 r. ma wynieść 0,4 % PKB, choć uczestnictwo w nim można ocenić jedynie z dużą dozą niepewności. Władze zgodziły się z ogólnymi ramami makroekonomicznymi charakteryzującymi się pogarszającym się otoczeniem zewnętrznym, lecz podkreśliły, że zamierzają utrzymać wysoki wzrost gospodarczy za pomocą środków polityki gospodarczej. Ich zdaniem zapewni to zmniejszenie deficytu i utrzymanie tendencji spadkowej stosunkowo wysokiego wskaźnika zadłużenia.

Problematyczną kwestią jest długoterminowa stabilność finansów publicznych na Węgrzech. W perspektywie średnio- i długoterminowej Węgry wydają się być narażone na ryzyko dla stabilności finansów publicznych wynikające głównie z sytuacji budżetowej, prognozowanych kosztów starzenia się społeczeństwa oraz możliwych wstrząsów gospodarczych. Władze podkreśliły, że program demograficzny jest częścią długoterminowego programu na rzecz stabilności. Program konkurencyjności jest również projektem średnioterminowym, skupionym na wielu obszarach i mającym na celu podwyższenie wzrostu PKB do poziomu średniej UE + 2 punkty procentowe w dłuższym terminie. Dotychczas nie przyjęto żadnych konkretnych środków. Wreszcie, władze zgodziły się, że wysoki poziom inwestycji publicznych ma wpływ na ceny w niektórych obszarach (np. budownictwie).

Dyskusje w Węgierskim Banku Narodowym dotyczyły głównie wyzwań dla wzrostu gospodarczego w nadchodzących latach. Przedstawiciele Węgierskiego Banku Narodowego argumentowali, że ostatni znaczny wzrost wynagrodzeń skłoni przedsiębiorstwa do zwiększenia wydajności, a zatem można będzie uniknąć strat w zakresie konkurencyjności zewnętrznej. Twierdzili również, że Węgry są na dobrej pozycji, by przeprowadzić reformy strukturalne, co do których wydaje się, że istnieje gotowość wśród decydentów. Według Węgierskiego Banku Narodowego deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych powinien się utrzymać na poziomie około 1,5 % PKB w 2019 i 2020 r. Zgodnie z oczekiwaniami pozytywne tendencje w zakresie dochodów podatkowych mają wyrównać nowo zapowiadane środki o charakterze ekspansywnym. W ocenie Węgierskiego Banku Narodowego kurs polityki budżetowej, który w latach 2017–2018 był akomodacyjny, w 2019 r. ma się stać antycykliczny. Przewiduje się, że również dług brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych będzie się zmniejszać o około 2 punkty procentowe rocznie.

Znaczne inwestycje publiczne przyczyniają się do rosnących cen nieruchomości mieszkaniowych. Ogółem łączna wartość inwestycji w gospodarce osiągnęła wysoki poziom około 25 % PKB. Poziom inwestycji publicznych również jest wysoki, co potencjalnie przyczynia się do wypierania inwestycji prywatnych oraz do wzrostu cen (a nie produkcji globalnej). Pewne zastrzeżenia budzi ponadto jakość tych inwestycji. Jednocześnie ryzyko bańki finansowej w sektorze prywatnym wydaje się być ograniczone, biorąc pod uwagę niski poziom wskaźnika kredytów gospodarstw domowych do PKB i szybki wzrost dochodu nominalnego.

Według Rady Budżetowej celem budżetu jest zapewnienie równowagi między wzrostem i stabilnością. Rada Budżetowa zwróciła uwagę, że obecny okres znacznego wzrostu bez zadłużenia zagranicznego jest wyjątkowy w historii gospodarczej kraju i należy zachować to połączenie silnego wzrostu z niską podatnością na zagrożenia. Z tego względu należy zachować ostrożność w budżecie, jeżeli chodzi o zobowiązania w zakresie wydatków. Niemniej jednak, z uwagi na potrzebę dalszej konwergencji gospodarczej dążenie do szybszej redukcji długu nie było politycznie możliwe. Rada argumentowała, że w budżecie istnieje wystarczająca przestrzeń fiskalna umożliwiającą łagodniejsze niż oczekiwano spowolnienie wzrostu, dzięki wyższej kwocie rezerw budżetowych w 2019 r. w porównaniu z 2018 r. W opinii Rady rząd może istotnie ogłosić wprowadzenie dalszych środków stymulujących, jeżeli dojdzie do spowolnienia wzrostu.