

Ovo izvješće o misiji pojačanog nadzora u Mađarskoj dostavlja se Vijeću u skladu s člankom –11. stavkom 4. Uredbe (EZ) br. 1466/97[[1]](#footnote-2). Kako je predviđeno člankom –11. stavkom 5. Uredbe (EZ) br. 1466/97, privremeni nalazi te misije prethodno su dostavljeni mađarskim tijelima na očitovanje.

**Mađarska – postupak zbog značajnog odstupanja**

**Misija pojačanog nadzora, 20. ožujka 2019.**

**Izvješće**

**1. Uvod**

**Zbog značajnog odstupanja Mađarske od njezina srednjoročnog proračunskog cilja u 2017., za tu je državu članicu u proljeće 2018. pokrenut postupak zbog značajnog odstupanja.** Komisija je 23. svibnja 2018. Mađarskoj uputila upozorenje i Vijeću predložila da pokrene postupak zbog značajnog odstupanja. U svojoj preporuci o postupku zbog značajnog odstupanja od 22. lipnja 2018. Vijeće je od Mađarske zatražilo da poduzme mjere kojima će osigurati da stopa nominalnog rasta neto primarnih državnih rashoda u 2018. ne premaši 2,8 %, što odgovara godišnjoj strukturnoj prilagodbi od 1,0 % BDP-a.

**Prema Komisijinoj jesenskoj prognozi 2018. postojao je rizik od znatnog odstupanja od srednjoročnog proračunskog cilja u 2018. i 2019. U 2018. je postojao i rizik od neusklađenosti s preporukom o postupku zbog značajnog odstupanja.** U Komisijinoj jesenskoj prognozi 2018. predviđeno je da će ukupni deficit u 2018. iznositi 2,4 % BDP-a, što je u skladu sa službenim ciljem. Stoga se očekivalo da će se i ukupni i strukturni deficit povećati u odnosu na 2,2 % BDP-a u 2017. zbog ekspanzivne fiskalne politike. Cilj proračuna za 2019. donesenog u srpnju 2018. bio je deficit opće države od 1,8 % BDP-a u 2019. To je podrazumijevalo poboljšanje i u nominalnom i u strukturnom smislu jer je predviđeno da će se (ponovno izračunani) jaz outputa smanjiti. U Komisijinoj jesenskoj prognozi 2018. predviđen je državni deficit od 1,9 % BDP-a u 2019., što je uglavnom u skladu sa službenim ciljem, te je procijenjeno da će se strukturni saldo povećati za pola postotnog boda BDP-a. U toj se prognozi očekivalo da će se rashodi za plaće u javnom sektoru zajedno sa socijalnim transferima povećati manje od inflacije i da će se ograničiti državni rashodi u nekim drugim stavkama državnih rashoda. Predviđeno je da će učinak tih mjera ograničavanja ipak biti djelomično neutraliziran ekspanzivnim fiskalnim mjerama, primjerice smanjenjem socijalnih doprinosa za 2 postotna boda u drugoj polovini godine i sličnim smanjenjima prethodnih godina te povećanjem javnih ulaganja.

**Budući da Mađarska nije poduzela učinkovito djelovanje, Vijeće je u prosincu 2018. objavilo revidiranu preporuku o postupku zbog značajnog odstupanja.** Na temelju nalaza misije pojačanog nadzora iz rujna 2018. i izvješća koje su dostavila mađarska tijela Komisija je zaključila da tijela u 2018. nisu namjeravala postupiti u skladu s preporukom o postupku zbog značajnog odstupanja i očekivalo se da će poduzeti djelovanje samo u pogledu deficita opće države u 2019. Vijeće je stoga 4. prosinca 2018. zaključilo da Mađarska nije poduzela učinkovito djelovanje te je objavilo revidiranu preporuku. Vijeće je od Mađarske zatražilo da poduzme mjere kako bi osigurala da stopa nominalnog rasta neto primarnih državnih rashoda u 2019. ne premaši 3,3 %, što odgovara godišnjoj strukturnoj prilagodbi od 1,0 % BDP-a u 2019. Ta je preporuka značila da je u 2019. potrebno donijeti strukturne mjere u ukupnoj vrijednosti od 0,5 % BDP-a, u usporedbi s osnovnim scenarijem iz Komisijine jesenske ekonomske prognoze 2018. Mađarska je Vijeće izvijestila o poduzetom djelovanju 15. travnja 2019. Komisija će ocjenu tog izvješća objaviti u okviru paketa europskog semestra.

**Makroekonomski pokazatelji za 2018. bolji su od očekivanih.** U usporedbi s Komisijinom jesenskom prognozom 2018. i prognozom mađarskih tijela objavljenom u prosincu 2018., podaci objavljeni u ožujku 2019. pokazuju da je makroekonomsko okruženje u 2018. bilo bolje od očekivanog, pri čemu su se i realni i nominalni BDP dodatno povećali u odnosu na 2017. Privatnoj potrošnji pridonijeli su robusno tržište rada i velika administrativna povećanja plaća. Smanjenjem doprinosa poslodavaca za socijalno osiguranje dosad se ograničavao učinak povećanja plaća na inflaciju. Međutim, potrošačke cijene dodatno su se povećale u 2018. na 2,9 %. Kao posljedica toga, glavne porezne osnovice, uključujući plaće, rasle su brže od očekivanog, zbog čega su porezni prihodi nadmašili proračunsku prognozu.

**Posljednjih su mjeseci najavljene dodatne mjere kojima se povećava deficit.** U prosincu 2018. najavljen je program ulaganja za mala sela („program za mađarsko selo”), u okviru kojeg će se za naselja s manje od 5000 stanovnika izdvojiti 150 milijardi HUF (0,35 % BDP-a), a trećina tog iznosa upotrijebit će se za renovaciju sporednih cesta. U veljači 2019. mađarska tijela najavila su tzv. demografski program namijenjen povećanju stope nataliteta. Te mjere među ostalim uključuju novi subvencionirani „prenatalni” kredit namijenjen mladim bračnim parovima, koji se može pretvoriti u bespovratna sredstva za početni kapital nakon rođenja drugog i trećeg djeteta nakon odobrenja kredita; proširenje programa zajmova i subvencija na obitelji s djecom kako bi im se pomoglo da kupe nekretninu; subvencije za kupnju automobila; te oslobođenje od poreza na dohodak za žene koje odgajaju najmanje četvero djece; uvođenje naknade za skrb o djeci za djedove i bake te izgradnju dječjih vrtića. Novi rashodi financirali bi se iz općih pričuva i neočekivanih prihoda u proračunu za 2019. Program bi mogao koštati do 150 milijardi HUF (0,4 % BDP-a) u 2020., tj. prvoj cijeloj godini provedbe, ali neki bi se učinci na proračun mogli ostvariti već u 2019. Osim toga, u nedavni nacrt zakona uključene su nove porezne mjere, među ostalim oslobođenje od plaćanja poreza na kamate za državne obveznice koje se prodaju na tržištu za stanovništvo i smanjenje pristojbe za financijske transakcije za kućanstva, čiji se učinak procjenjuje na 0,02 % BDP-a u 2019. i 0,05 % u 2020. Od 2019. je uvedeno oslobođenje od plaćanja poreza na bankovne prijenose do 20 000 HUF po transakciji za fizičke osobe kako bi se potaknula elektronička plaćanja. Osim toga, državne obveznice koje se prodaju na tržištu za stanovništvo oslobođene su od poreza na kamate. Mađarska tijela procjenjuju da će proračunski učinak tih mjera biti zanemariv u razdoblju 2019.–2020. Tijela su također predložila program kojim se učenike potiče na učenje stranih jezika, a čiji je trošak procijenjen na 0,2 % BDP-a od 2020.

**Komisija je provela misiju pojačanog nadzora 20. ožujka 2019.** Misija je provedena na temelju članka 11. stavka 2. Uredbe (EZ) br. 1466/97. Osoblje Komisije sastalo se s državnim tajnikom za javne financije pri Ministarstvu financija Peterom Benom Banaijem, izvršnim direktorom u Mađarskoj narodnoj banci (Magyar Nemzeti Bank) zaduženim za monetarnu politiku, ekonomsku analizu, devizne pričuve i upravljanje rizikom Barnabasom Viragom i predsjednikom Fiskalnog vijeća Arpadom Kovacsem. Cilj misije bio je dobiti detaljne informacije o fiskalnim mjerama koje su tijela nedavno najavila, fiskalnim mjerama koje tijela planiraju, upozoriti na fiskalne rizike povezane s očekivanim usporavanjem gospodarskog rasta i potaknuti na djelovanje u skladu s preporukom o postupku zbog značajnog odstupanja. Ovo se izvješće temelji na informacijama dobivenima prije i tijekom misije.

**2. Nalazi misije**

**Tijela su objasnila da je fiskalni rezultat u 2018. bio bolji od očekivanog zbog cikličkih i strukturnih čimbenika.** Rast realnog BDP-a bio je veći od očekivanog (4,9 % u odnosu na 4,3 % kako su predvidjela tijela) zbog domaće potražnje (privatne potrošnje i ulaganja). Prihodi su se povećali zbog pozitivnih makroekonomskih kretanja i strukturnih mjera za poboljšanje porezne discipline. Konkretno, od srpnja 2018. trgovačka društva poreznoj upravi moraju prijaviti veće račune u trenutku izdavanja. Procjenjuje se da je uvođenje elektroničkog izdavanja računa imalo važnu ulogu u smanjenju udjela sive ekonomije jer se time povećao udio neizravnih poreza i smanjila razlika u PDV-u na razinu ispod prosjeka EU-a. Protuteža većim prihodima od očekivanih dijelom su bili rashodi, koji su bili veći od predviđenih. Konkretno, vlada je krajem 2018. odlučila iskoristiti dio ušteda ostvarenih u godini i većih prihoda od očekivanih za financiranje jednokratnih rashoda u određenim kategorijama (kultura, religija i sport) koje se ne mogu financirati sredstvima EU-a. Tijela su napomenula da bi bez jednokratnih rashoda na kraju 2018. deficit opće države iznosio 1,6 % BDP-a. Iako je vlada više puta izvršavala slična jednokratna plaćanja krajem godine, tijela su istaknula da se ta plaćanja smanjuju i da je plaćanje izvršeno u 2018. najniže od 2016. Osim toga, rashodi u vrijednosti od oko 0,1 % BDP-a preneseni su iz 2019. u 2018. Tijela su isto tako potvrdila da je ukupni iznos sredstava za koja su preuzete obveze, ali nisu iskorištena (uglavnom se odnosi na projekte koje financira EU) na kraju 2018. bio isti kao na kraju 2017. Složili su se da bi radi prognoze bilo korisno bolje uskladiti obveze i vremenski raspored rashoda za takve projekte, iako bi to utjecalo na državni deficit iskazan prema obračunskom načelu.

**Tijela su istaknula poduzete mjere za suzbijanje utaje poreza, smanjenje udjela sive ekonomije i proširenje porezne osnovice.** Naglasila su da se javne financije u velikoj mjeri oslanjaju na poreze na potrošnju te da su uvedene mnoge mjere za suzbijanje sive ekonomije. Konkretno, procjenjuje se da se uvođenjem elektroničkog izdavanja računa od srpnja 2018. znatno smanjio udio sive ekonomije i to je jedna od najvažnijih mjera poduzetih u proteklim godinama. Prihodi od PDV-a u 2018. (prema obračunskom načelu) povećali su se za oko 14 %, od čega se četiri postotna boda mogu pripisati toj mjeri, a ograničeni se dodatni učinak očekuje i u 2019. Očekuje se da će parlament u proljeće 2019. odobriti dodatne mjere za smanjenje udjela sive ekonomije. Poduzeti su i koraci za proširenje porezne osnovice.

**Posljednjih su godina mađarska tijela uglavnom prvo podcijenila prihode, ali su krajem godine potrošila većinu neočekivanih izvanproračunskih prihoda.** Od početka šestogodišnjeg sporazuma s poslodavcima o povećanjima plaće i smanjenjima socijalnih doprinosa poslodavaca, tijela su sustavno imala konzervativne procjene planiranih prihoda. Tijekom zadnje tri godine nastali su veliki neočekivani prihodi u odnosu na proračunske planove. Ti su prihodi obično potrošeni krajem godine na jednokratne stavke (uključujući dječje vrtiće i škole, crkve, sportske objekte te mađarske manjine u inozemstvu), uglavnom u obliku tekućih i kapitalnih prijenosa. Tijela tvrde da su ti jednokratni rashodi važan izvor fiskalne pričuve (prema njihovoj procjeni činili su 0,6 % BDP-a u 2018.), iako se smanjuje s vremenom.

**Osoblje Komisije napomenulo je tijekom misije da je gospodarstvo u dobrom stanju i da bi trebalo uložiti dodatni napor u smanjenje deficita opće države.** Članovi misije potvrdili su da je Mađarska u 2018. imala dobre makroekonomske rezultate, pri čemu se dodatni rast ostvaren u 2018. djelomično može objasniti i fiskalnim poticajima. Međutim, čini se da je gospodarski rast u Mađarskoj dosegnuo vrhunac i očekuje se da će se u srednjoročnom razdoblju usporiti, među ostalim zbog pogoršanja vanjskog okruženja. Stoga se očekuje da će se i fiskalne pričuve u narednim godinama smanjiti. Treba napomenuti da se mađarska tijela ne slažu s Komisijinom procjenom cikličke komponente: prema njihovu stajalištu, na temelju metodologije kojom se uzimaju u obzir ciklusi i financijske i realne ekonomije, jaz outputa bio bi negativan. Članovi misije podsjetili su da je Vijeće zatražilo ulaganje dodatnog strukturnog napora u 2019. te da bi u kontekstu očekivanog ograničenja gospodarskih uvjeta u sljedećim godinama Mađarska trebala iskoristiti pozitivan zamah kako bi osigurala svoj fiskalni položaj i dodatno smanjila dug opće države, koji je i dalje visok za malo otvoreno gospodarstvo.

**Tijela nisu planirala poduzeti dodatne mjere u 2019. kojima bi odgovorile na revidiranu preporuku o postupku zbog značajnog odstupanja.** Unatoč boljim rezultatima od očekivanih u 2018., tijela nisu planirala revidirati ciljni deficit za 2019. Tijela u 2019. namjeravaju zadržati početni ciljni deficit opće države od 1,8 % BDP-a, kako je utvrđeno u proračunu za 2019. odobrenom u srpnju 2018. Konkretno, bazni učinak boljih fiskalnih rezultata u 2018. upućuje na niže rashode za program javnih radova i druge stavke, no očekuje se da će ih u cijelosti apsorbirati nedavno najavljene mjere kojima se povećava deficit. Očekuje se da će učinak demografskog programa u 2019. biti ograničen i u 2020. dosegnuti 0,4 % BDP-a, premda se njegova provedba može ocijeniti tek uz veliku nepreciznost. Iako se tijela slažu da na opći makroekonomski okvir utječe pogoršanje vanjskog okruženja, naglasila su da namjeravaju održati visoku razinu gospodarskog rasta donošenjem mjera ekonomske politike. Stajalište je tijela da će se time osigurati smanjenje deficita i nastavak pada relativno visokog udjela duga u BDP-u.

**U Mađarskoj postoji problem dugoročne održivosti javnih financija.** Mađarska se u srednjoročnom i dugoročnom razdoblju suočava s rizicima za fiskalnu održivost koji su uglavnom povezani sa stanjem proračuna, predviđenim troškovima starenja stanovništva te mogućim šokovima koji utječu na gospodarski rast. Tijela su naglasila da je demografski program dio dugoročnog programa održivosti. Program za konkurentnost još je jedan projekt u srednjoročnom razdoblju usmjeren na mnoga područja, a njime se nastoji postići da rast BDP-a u dugoročnom razdoblju bude za 2 postotna boda veći od prosjeka EU-a. Dosad nisu donesene konkretne mjere. Na kraju, tijela su se složila da visoka razina javnih ulaganja ima učinak na cijene u nekim područjima (tj. građevinarstvo).

**U Mađarskoj narodnoj banci (Magyar Nemzeti Bank – MNB) većina rasprava bila je usmjerena na izazove za rast u idućim godinama.** MNB je tvrdio da će nedavni visoki rast plaća potaknuti trgovačka društva da povećaju produktivnost, čime se može izbjeći gubitak vanjske konkurentnosti. Tvrdio je i da je Mađarska u dobrom položaju da provodi strukturne reforme jer za to trenutačno postoji politička volja. Prema MNB-u očekuje se da će deficit opće države ostati na razini od oko 1,5 % BDP-a u 2019. i u 2020. Predviđa se da će pozitivna kretanja poreznih prihoda kompenzirati nedavno najavljene ekspanzivne mjere. MNB-a procjenjuje da će fiskalna politika, koja je u razdoblju 2017.–2018. bila akomodativna, u 2019. postati protuciklička. Predviđa se da će se i dug opće države smanjiti za oko 2 postotna boda svake godine.

**Velika javna ulaganja pridonose rastu cijena nekretnina.** Općenito, ukupna ulaganja u gospodarstvo dosegnula su visoku razinu od oko 25 % BDP-a. Velika su i javna ulaganja, koja potencijalno pridonose istiskivanju privatnih ulaganja te povećanju cijena (umjesto outputa). Osim toga, djelomično je upitna kvaliteta tih ulaganja. Istodobno, čini se da je rizik od nastanka „balona” u privatnom sektoru ograničen jer je udio kredita kućanstava u BDP-u i dalje nizak, a nominalni dohodak brzo raste.

**Prema Fiskalnom vijeću proračunom se nastoje uravnotežiti ciljevi rasta i stabilnosti.** Fiskalno vijeće istaknulo je da je sadašnje razdoblje velikog rasta bez vanjske zaduženosti jedinstveno u ekonomskoj povijesti zemlje i da treba zadržati spoj snažnog rasta i niske razine ranjivosti. Stoga bi u proračunu i dalje trebalo pažljivo preuzimati obveze za rashode. Međutim, s obzirom na potrebu za napretkom u gospodarskoj konvergenciji, politički nije bilo izvedivo zalagati se za brže smanjenje duga. Vijeće je tvrdilo da u proračunu ima dovoljno fiskalnog prostora za blaže usporavanje rasta u odnosu na očekivanja, zahvaljujući većem iznosu proračunskih pričuva u 2019. nego u 2018. Prema stajalištu Vijeća, vlada doista može objaviti daljnje poticajne mjere u slučaju da se dogodi takvo usporavanje.

1. Uredba Vijeća (EZ) br. 1466/97 od 7. srpnja 1997. o jačanju nadzora stanja proračuna i nadzora i koordinacije ekonomskih politika, SL L 209, 2.8.1997., str. 1. [↑](#footnote-ref-2)