



Brüssel, 5.6.2019
COM(2019) 542 final

KOMISJONI ARUANNE NÕUKOGULE

**Määruse (EÜ) nr 1466/97 artikli -11 lõike 2 kohane komisjoni aruanne nõukogule
20. märtsil 2019 Ungarisse tehtud tõhustatud järelevalvemissiooni kohta**

Käesolev aruanne Ungarisse tehtud tõhustatud järelevalvemissiooni kohta edastatakse nõukogule vastavalt määruse (EÜ) nr 1466/971 artikli -11 lõikele 4. Nagu on ette nähtud määruse (EÜ) nr 1466/97 artikli -11 lõikes 5, edastati missiooni esialgsed järeldused Ungari ametiasutustele, et nad esitaksid oma märkused.

Ungari – märkimisväärse kõrvalekalde menetlus

Tõhustatud järelevalvemissioon, 20. märts 2019

Aruanne

1. Sissejuhatus

Kuna 2017. aastal kaldus Ungari keskpika perioodi eelarve-eesmärgist märkimisväärselt kõrvale, algatati tema suhtes 2018. aasta kevadel märkimisväärse kõrvalekalde menetlus. 23. mail 2018 esitas komisjon Ungarile hoiatuse ja tegi nõukogule ettepaneku algatada märkimisväärse kõrvalekalde menetlus. Märkimisväärse kõrvalekalde menetlust käsitlevas 22. juuni 2018. aasta soovitus kutsus nõukogu Ungarit üles võtma meetmeid tagamaks, et netokulude nominaalne kasvumäär ei ületa 2018. aastal 2,8 %. See vastab struktuursele kohandusele 1,0 % SKPst aastas.

Komisjoni 2018. aasta sügisprognoosi kohaselt on oht, et 2018. ja 2019. aastal kaldutakse märkimisväärselt kõrvale keskpika perioodi eelarve-eesmärgist. 2018. aasta puhul osutas see ka riskile, et ei täideta märkimisväärse kõrvalekalde menetlust käsitleva soovitus nõudeid. Komisjoni 2018. aasta sügisprognoosis hinnati 2018. aasta valitsemissektori nominaalseks eelarvepuudujäägiks 2,4 % SKPst, mis on kooskõlas ametliku eesmärgiga. Seega eeldati, et ekspansiivse eelarvepoliitika tulemusena suureneb nii valitsemissektori nominaalne kui ka struktuurne eelarvepuudujääk võrreldes 2017. aasta tulemusega, milleks oli 2,2 % SKPst. 2018. aasta juulis vastu võetud 2019. aasta eelarve eesmärk oli saavutada 2019. aastaks valitsemissektori üldine eelarvepuudujääk 1,8 % SKPst. See eeldas mitte ainult nominaalse, vaid ka struktuurse seisundi paranemist, sest prognoositi (ümberarvutatud) SKP lõhe vähenemist. Komisjoni 2018. aasta sügisprognoosis hinnati 2019. aasta valitsemissektori eelarvepuudujäägiks 1,9 % SKPst, mis on üldiselt kooskõlas ametliku eesmärgiga, ja struktuurne eelarvepositsioon pidi hinnanguliselt paranema ½ protsendipunkti võrra SKPst. Prognoosi kohaselt pidid avaliku sektori palgakulud koos sotsiaalsete siiretega suurenema alla inflatsioonimäära, kusjuures pidi piiratama teatavaid muid valitsemissektori kuluartikleid. Nende piiravate meetmete mõju pidid prognooside kohaselt siiski osaliselt karpima ekspansiivsed eelarvemeetmed, eelkõige sotsiaalmaksete 2 protsendipunktiline vähendamine aasta teises pooles lisaks samalaadsetele vähendamistele eelmistel aastatel, ning avaliku sektori investeeringute suurendamine.

Kuna Ungari ei võtnud tõhusaid meetmeid, esitas nõukogu 2018. aasta detsembris märkimisväärse kõrvalekalde menetlust käsitleva läbivaadatud soovitus. 2018. aasta septembri tõhustatud järelevalvemissiooni järelduste ja ametiasutuste esitatud aruande põhjal järeldas komisjon, et ametiasutused ei kavatsenud märkimisväärse kõrvalekalde menetlust käsitleva soovitus alusel 2018. aastal meetmeid võtta ja et meetmeid võetakse eeldatavasti ainult 2019. aasta valitsemissektori

¹ Nõukogu 7. juuli 1997. aasta määrus (EÜ) nr 1466/97 eelarveseisundi järelevalve ning majanduspoliitika järelevalve ja kooskõlastamise tõhustamise kohta (EÜT L 209, 2.8.1997, lk 1).

eelarvepuudujäägi puhul. Seepärast tegi nõukogu 4. detsembril 2018 järelduse, et Ungari ei olnud võtnud tõhusaid meetmeid, ja esitas läbivaadatud soovitus. Nõukogu kutsus Ungarit üles võtma meetmeid tagamaks, et valitsemissektori esmaste netokulude nominaalne kasvumäär ei ületa 2019. aastal 3,3 %; see vastab 2019. aastal aastasele struktuursele kohandusele 1,0 % SKPst. Soovituse täitmiseks on vaja meetmeid, mille struktuurne mõju komisjoni 2018. aasta sügisproгноosi kohase lähteväärtusega võrreldes oleks 2019. aastal kokku 0,5 % SKPst. Ungari teatas võetud meetmetest nõukogule 15. aprillil 2019. Komisjoni hinnang aruandele avaldatakse Euroopa poolaasta paketi osana.

2018. aasta makromajanduslikud näitajad on oodatust paremad. Võrreldes komisjoni 2018. aasta sügisproгноosiga ja Ungari ametiasutuste poolt 2018. aasta detsembris avaldatud proгноosiga näitavad 2019. aasta märtsis avaldatud andmed, et makromajanduslik keskkond oli 2018. aastal oodatust parem, kusjuures SKP reaali- ja nominaalkasv kiirenes võrreldes 2017. aastaga veelgi. Erasektori tarbimist toetasid tugev tööturg ja suur avaliku sektori palgatõus. Tööandjate sotsiaalkindlustusmaksete vähendamine on seni vähendanud palgakasvu mõju inflatsioonile. Sellest hoolimata suurenes tarbijahinna kasv 2018. aastal 2,9 %ni. Seega suurenesid olulised maksubaasid, sealhulgas palgad, oodatust kiiremini, mille tulemusena oli maksutulu eelarveproгноosist suurem.

Viimastel kuudel teatati täiendavatest eelarvepuudujääki suurendavatest meetmetest. 2018. aasta detsembris teatati väikeste külade investeerimisprogrammist („Ungari külade programm“), mille alusel eraldatakse vähem kui 5 000 elanikuga asulatele 150 miljardit Ungari forintit (0,35 % SKPst), millest kolmandik kasutatakse kõrvalteede remondiks. 2019. aasta veebruaris teatasid ametiasutused nn demograafilisest programmist, mille eesmärk on suurendada sündimust. Need meetmed on muu hulgas noortele abiellunutele mõeldud uus subsideeritud sünnituseelne laen, mille saab pärast laenu väljavõtmist muuta teise ja kolmanda lapse sünni järel kapitalitoetuseks, lastega perekondadele kodu ostmiseks mõeldud laenude ja toetuste programmi laiendamine, toetused auto ostmiseks, üksikisiku tulumaksu mittenooldmine vähemalt nelja lapsega naistelt, lapsehoolduse maksete kasutuselevõtt vanavanemate jaoks ning lasteaedade arendamine. Uusi kulutusi rahastatakse 2019. aasta eelarves üldistest reservidest ja erakorralistest tuludest. Programmi maksumus võib 2020. aastal, mis on selle rakendamise esimene täisaasta, olla kuni 150 miljardit Ungari forintit (0,4 % SKPst), aga teatav mõju eelarvele võib tekkida juba 2019. aastal. Lisaks sellele lisati hiljutisse eelnõusse uued maksumeed, sealhulgas jaeturu riigivõlakirjade vabastamine intressimaksust ja kodumajapidamiste finantstehingute maksu vähendus, mille hinnanguline mõju 2019. aastal on ligikaudu 0,02 % SKPst ja 2020. aastal 0,05 % SKPst. Alates 2019. aastast on kehtestatud kuni 20 000 Ungari forintit suurustele eraisikute pangaülekannetele maksuvabastus, et suurendada elektrooniliste maksete kasutamist. Lisaks sellele on jaeturu riigivõlakirjad vabastatud intressimaksust. Ametiasutuste hinnangul on nende meetmete mõju eelarvele aastatel 2019–2020 vaevumärgatav. Ametiasutused on pakkunud välja ka programmi, millega toetatakse õpilaste võõrkeeleõpet, maksumusega hinnanguliselt 0,2 % SKPst alates 2020. aastast.

Komisjon viis 20. märtsil 2019 ellu tõhustatud järelevalvemissiooni. Missioon viidi ellu määruse (EÜ) nr 1466/97 artikli 11 lõike 2 alusel. Komisjoni töötajad kohtusid rahandusministeeriumi riigi rahanduse riigisekretäri Péter Benő Banaiga, panga Magyar Nemzeti Bank tegevdirektori Barnabás Virágiga, kes vastutab rahapoliitika, majandusanalüüsi, välisreservide ja riskijuhtimise eest, ja eelarvenõukogu presidendi Árpád Kovácsiga. Missiooni eesmärk oli saada üksikasjalikku teavet ametiasutuste hiljuti teatatud ja kavandatud eelarvemeetmete kohta, tuua esile eelarveriskid, mis on seotud majanduskasvu eeldatava aeglustumisega, ning kutsuda üles täitma märkimisväärse kõrvalekalde menetlust käsitlevat soovitus. Käesolev aruanne põhineb enne missiooni ja selle käigus saadud teabel.

2. Missiooni järelused

Ametiasutused selgitasid, et 2018. aasta oodatust parema eelarvetulemuse põhjustasid nii tsüklilised kui ka struktuursed tegurid. SKP reaalkasv osutus sisenõudluse toel (nii erasektori tarbimine kui ka investeeringud) oodatust paremaks (4,9 % võrreldes ametiasutuste prognoositud 4,3 %ga) Tulude tekkele aitasid kaasa soodsad makromajanduslikud sündmused ja maksukohustuse täitmise parandamiseks võetud struktuursed meetmed. Eelkõige peavad ettevõtjad alates 2018. aasta juulist teatama oma suurimad arved reaalajas maksuhaldurile. Elektrooniliste arvete esitamise kasutuselevõtul oli hinnanguliselt oluline osa mitteametliku majanduse osakaalu vähendamisel, suurendades kaudsete maksude laekumist ja vähendades käibemaksulõhet alla ELi keskmise. Oodatust suuremaid tulusid tasakaalustasid osaliselt prognoositust suuremad kulud. Täpsemalt otsustas valitsus kasutada 2018. aasta lõpus osa aasta jooksul tekkinud säästudest ja oodatust suurematest tuludest, et rahastada ühekordseid kulusid konkreetsetes valdkondades (kultuur, usk ja sport), mida ei saa rahastada ELi vahenditest. Ametiasutused märkisid, et ilma 2018. aasta lõpus tehtud ühekordsete kulutusteta oleks valitsemissektori eelarvepuudujääk olnud 1,6 % SKPst. Kuigi valitsus on teinud selliseid ühekordseid aastalõpu makseid korduvalt, rõhutasid ametiasutused, et neid tehakse üha vähem ja 2018. aastal tehtud makse oli kõige väiksem alates 2016. aastast. Lisaks sellele toodi kulutusi 2019. aastast 2018. aastasse (0,1 % SKPst). Ametiasutused kinnitasid samuti, et kulukohustustega seotud, veel kasutamata (peamiselt ELi fondide projektidega seotud) vahendite kogusumma jäi 2018. aasta lõpus 2017. aasta lõpuga võrreldes muutumatuks. Ametiasutused nõustusid samuti, et oleks kasulik viia kulukohustused paremini vastavusse sellistele projektidele tehtavate kulutustega, kuigi see mõjutaks valitsemissektori eelarvepuudujääki tekkepõhises raamatupidamisarvestuses.

Ametiasutused rõhutasid meetmeid, mis on võetud maksudest kõrvalehoidumise vastu võitlemiseks, varimajanduse osakaalu vähendamiseks ja maksubaasi laiendamiseks. Ametiasutused rõhutasid, et riigi rahandus tugineb suurel määral tarbimismaksudele ja et varimajanduse vastu võitlemiseks on võetud mitmeid meetmeid. Eelkõige elektrooniliste arvete kasutuselevõtt alates 2018. aasta juulist on arvatavasti aidanud märkimisväärselt vähendada mitteametliku majanduse rolli ja on üks viimastel aastatel võetud kõige olulisematest meetmetest. 2018. aastal suurenes käibemaksutulu (tekkepõhise raamatupidamisarvestuse kohaselt) ligikaudu 14 %, millest ligikaudu 4 protsendipunkti tulenes nimetatud meetmest, ning teatavat mõju oodatakse ka 2019. aastal, kuigi piiratud ulatuses. Parlament kiidab eeldatavasti 2019. aasta kevadel heaks täiendavad meetmed mitteametliku majanduse osakaalu vähendamiseks. Võeti meetmeid ka maksubaasi laiendamiseks.

Viimastel aastatel on ametiasutused üldjuhul alguses tulu alahinnanud ja seejärel kulutanud suurema osa eelarvestamata juhuslikest tuludest aasta lõpus. Alates tööandjatega sõlmitud palkade suurendamist ja tööandjate sotsiaalmaksete vähendamist käsitleva kuueaastase kokkuleppe algusest on ametiasutused pidevalt kasutanud kavandatud tulude konservatiivseid prognoose. Viimase kolme aasta jooksul on eelarves tekkinud kavandatuga võrreldes suured ettenägematud tulud. Need tulud on kulutatud üldjuhul aasta lõpus ühekordsete maksetena (sealhulgas lasteaedadele ja koolidele, kirikutele, spordirajatistele ja Ungari päritolu vähemustele välisriikides), peamiselt jooksvate ja kapitalisiiretena. Ametiasutused väidavad, et need ühekordsed kulutused on oluline eelarvepuhver (ametiasutuste hinnangul 0,6 % SKPst 2018. aastal), kuigi see väheneb aja jooksul.

Missiooni vältel täheldasid komisjoni töötajad, et majanduse olukord on hea ja et rohkem rõhku tuleks panna valitsemissektori eelarvepuudujäägi ja võla vähendamisele. Missioon tunnustas Ungari häid makromajanduslikke tulemusi 2018. aastal, kusjuures osa 2018. aasta täiendavast majanduskasvust põhjustasid ka stimuleerivad fiskaalmeetmed. Samas näib Ungari majanduskasv

olevat jõudnud tippu ja muutub eeldatavasti keskpikas perspektiivis mõõdukamaks, muu hulgas halveneva väliskeskkonna tõttu. Seetõttu eeldatakse, et eelarvepuhvid vähenevad järgmistel aastatel. Tuleb märkida, et Ungari ametiasutused ei nõustu komisjoni hinnanguga tsüklilisele komponendile: nende hinnangul oleks SKP lõhe nii finants- kui ka reaalmajanduse tsükleid arvesse võtva meetodika põhjal negatiivne. Missioon tuletas meelde, et nõukogu kutsus 2019. aastal üles võtma täiendavaid struktuurseid meetmeid ja et arvestades eeldatavaid mõõdukamaid majandustingimusi tulevatel aastatel peaks Ungari kasutama praegust soodsat olukorda, et kindlustada oma eelarvepositsiooni ja vähendada veelgi valitsemissektori võlga, mis on väikse avatud majanduse jaoks jätkuvalt suur.

Ametiasutused ei kavatse võtta 2019. aastal täiendavaid meetmeid vastusena läbivaadatud märkimisväärse kõrvalekalde menetlust käsitlevale soovitusel. Hoolimata oodatust parematest tulemustest 2018. aastal, ei kavatse ametiasutused muuta 2019. aasta eelarvepuudujäägi eesmärki. Ametiasutused kavatsevad jääda 2019. aastal kindlaks oma algsele valitsemissektori eelarvepuudujäägi eesmärgile 1,8 % SKPst, mis on määratud kindlaks 2018. aasta juulis heaks kiidetud 2019. aasta eelarves. Eelkõige osutab 2018. aasta paremate eelarvetulemustega seotud baasefekt väiksematele kulutustele ühiskondliku töö kava ja muude artiklite puhul, kuid selle mõju nullivad täielikult hiljuti teatatud eelarvepuudujäägi suurendavad meetmed, mida on nimetatud eespool. Demograafilise programmi mõju on eeldatavasti 2019. aastal piiratud ja jõuab 2020. aastal 0,4 %ni SKPst, kuigi selles osalemist ei ole võimalik täpselt hinnata. Kuigi ametiasutused nõustusid üldise makromajandusliku raamistikuga, mida iseloomustab halvenev väliskeskkond, rõhutasid nad, et nad kavatsevad säilitada suurt majanduskasvu, võttes majanduspoliitika meetmeid. Ametiasutuste hinnangul tagatakse seeläbi eelarvepuudujäägi vähenemine ja et suhteliselt suur valitsemissektori võla suhe SKPsse langeb ka edaspidi.

Riigi rahanduse pikaajaline jätkusuutlikkus on Ungaris probleem. Näib, et Ungaris avalduvad keskpikas ja pikas perspektiivis riigi rahanduse jätkusuutlikkuse riskid, mis on peamiselt seotud eelarvepositsiooni, seoses rahvastiku vananemisega prognoositavate kulude ning majanduskasvu mõjutada võivate vapustustega. Ametiasutused rõhutasid, et demograafiline programm on pikaajalise jätkusuutlikkuse programmi osa. Konkurentsivõime programm on samuti keskpika ajavahemiku projekt, mis keskendub mitmele valdkonnale, et viia SKP kasv pikas perspektiivis tasemele ELi keskmine + 2 protsendipunkti. Seni ei ole võetud konkreetseid meetmeid. Ametiasutused nõustusid, et avaliku sektori investeeringute kõrge tase mõjutab hindasid teatavates valdkondades (näiteks ehitus).

Arutelud pangas Magyar Nemzeti Bank keskendusid peamiselt majanduskasvuga seotud probleemidele tulevatel aastatel. MNB väitis, et hiljutine suur palgakasv ajendab ettevõtjaid suurendama tootlikkust ja seeläbi on võimalik vältida välise konkurentsivõime halvenemist. MNB väitis samuti, et Ungaril on hea positsioon struktuurireformide tegemiseks, mida näivad toetavat ka poliitikakujundajad. MNB hinnangul on valitsemissektori eelarvepuudujääk nii 2019. kui ka 2020. aastal eeldatavasti jätkuvalt ligikaudu 1,5 % SKPst. Maksutulude suurenemine kompenseerib eeldatavasti hiljuti teatatud ekspansiivsed meetmed. MNB hinnangu kohaselt muutub 2017. ja 2018. aasta soodne eelarvepoliitika 2019. aastal eeldatavasti vastutsükliliseks. Samuti prognoositakse, et valitsemissektori eelarvepuudujääk väheneb igal aastal ligikaudu 2 protsendipunkti võrra.

Suured avaliku sektori investeeringud suurendavad eluasemehindu. Majandusse tehtavad koguinvesteeringud on jõudnud kõrge tasemeni ligikaudu 25 % SKPst. Ka avaliku sektori investeeringud on suured, mis võib tõrjuda erasektori investeeringuid ja suurendada hindasid (mitte toodangut). Lisaks sellele on nende investeeringute kvaliteet mõnevõrra kaheldav. Samal ajal näib erasektoris finantsmullide tekke risk olevat piiratud, kuna majapidamiste laenude ja SKP suhe on tänu nominaalsissetuleku kiirele kasvule jätkuvalt madal.

Eelarvenõukogu hinnangul on eelarve eesmärk tasakaalustada majanduskasvu ja stabiilsuse eesmärgid. Eelarvenõukogu tõi esile, et praegune kiire majanduskasv ilma välisvõlata on riigi majandusajaloos ainulaadne ning tuleks säilitada tugeva majanduskasvu ja väikse haavatavuse kombinatsioon. Seetõttu tuleks eelarves jääda kulukohustuste puhul ettevaatlikuks. Kuna majandusliku lähenemise valdkonnas on vaja teha edusamme, ei ole siiski poliitiliselt otstarbekas nõuda võla kiiremat vähendamist. Nõukogu väitis, et eelarves on tänu 2018. aastaga võrreldes suuremale eelarvereservile 2019. aastal piisavalt manööverdamisruumi, et tulla toime oodatust kiirema majanduskasvu aeglustumisega. Nõukogu hinnangul võib valitsus seega teatada täiendavatest stimuleerivatest fiskaalmeetmetest, kui majanduskasv peaks aeglustuma.