

Брюксел, 20.11.2019 г.
COM(2019) 920 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА

**Доклад на Комисията до Съвета в съответствие с член 11, параграф 2 от
Регламент (ЕО) № 1466/97 относно мисия за засилено наблюдение в Унгария
на 26 септември 2019 г.**

Настоящият доклад относно мисия за засилено наблюдение в Унгария се предава на Съвета в съответствие с член 11, параграф 4 от Регламент (ЕО) № 1466/97¹. В съответствие с член 11, параграф 5 от Регламент (ЕО) № 1466/97 предварителните констатации от тази мисия бяха изпратени за коментар на унгарските органи.

Унгария — Процедура при значително отклонение

Мисия за засилено наблюдение, 26 септември 2019 г.

Доклад

1. Въведение

За Унгария се прилагат процедури при значително отклонение от пролетта на 2018 г. През юни 2018 г. Съветът установи в съответствие с член 121, параграф 4 от Договора, че през 2017 г. в Унгария се е наблюдавало значително отклонение от средносрочната бюджетна цел. Съветът отправи препоръка към Унгария да предприеме необходимите мерки на политиката, за да се справи с отклонението. През декември 2018 г. Съветът заключи, че Унгария не е предприела ефективни действия и издаде преразгледана препоръка. Въпреки това Унгария не е предприела ефективни действия за изпълнение и на преразгледаната препоръка².

Неспазването на предпазните мерки на Пакта за стабилност и растеж през 2018 г. доведе до започването на нова процедура при значително отклонение през юни 2019 г. На 5 юни 2019 г. Комисията отправи предупреждение към Унгария, че през 2018 г. отново се е отклонила от плана за корекции за постигане на своята средносрочна бюджетна цел и предложи на Съвета да открие нова процедура при прекомерно отклонение. Съветът поиска от Унгария да предприеме мерки, за да гарантира, че номиналният темп на растеж на нетните първични държавни разходи не надвишава 3,3 % през 2019 г. и 4,7 % през 2020 г., което съответства на годишна корекция на структурното салдо от 1,0 % от БВП през 2019 г. и 0,75 % от БВП през 2020 г., като препоръчаното структурно усилие през 2020 г. *се обуславя от спазването на изискваната корекция през 2019 г.*

До момента няма данни за евентуални допълнителни планирани от органите корективни действия в отговор на Препоръката на Съвета за 2019 г. Според прогнозата на Комисията от пролетта на 2019 г. се очаква дефицитът да намалее от 2,2 % от БВП през 2018 г. до 1,8 % от БВП през 2019 г., в съответствие с целта на органите, включена в програмата за конвергенция за 2019 г. Въпреки това очакваното фискално усилие за 2019 г. сочеше неспазване на Препоръката на Съвета. Макроикономическите показатели за първата половина на 2019 г. показват по-добра от очакваното макроикономическа среда през 2019 г., като както реалният, така и номиналният растеж на БВП надвишават прогнозите на органите и на Комисията. Частното потребление е било повлияно положително от силния пазар на труда и допълнителното намаляване на социалноосигурителните вноски за сметка на работодателите. Това доведе до благоприятни бюджетни данни за 2019 г., което е индикация, че може да бъде постигнат бюджетен дефицит от 1,8 % от БВП, т.е. равнище, което е в съответствие с целта на органите. Въпреки това за 2019 г. не бяха приети допълнителни мерки в отговор на препоръката на Съвета.

¹ Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета от 7 юли 1997 г. за засилване на надзора върху състоянието на бюджета и на надзора и координацията на икономическите политики (ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 1).

² Препоръките на Съвета и други документи, свързани с процедурата при значително отклонение, са на разположение на адрес: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/preventive-arm/significant-deviation-procedure_en#hungary

В бюджета за 2020 г., приет на 12 юли 2019 г., целта за бюджетния дефицит беше преразгледана и определена на 1 % от БВП, което представлява намаление спрямо 1,5 % от предишните планове. В оценката от пролетта не беше възможно да бъде взет предвид бюджетът, тъй като той беше приет след датата на приемане на препоръките на Съвета. В бюджета целевият дефицит за 2020 г. е определен в размер на 1 % от БВП — с 0,5 процентни пункта по-нисък от целта от 1,5 % от БВП, включена в програмата за конвергенция за 2019 г., която беше публикувана в края на април. Този по-нисък целеви дефицит е постигнат главно чрез по-големи от очакваните данъчни приходи и по-ниски разходи, дължащи се главно на намаляването на инвестициите. Същевременно в бюджета за 2020 г. са включени и експанзионистичните мерки, съдържащи се в „Плана за действие в областта на икономическата защита“, приет от правителството на 30 май 2019 г.

Мисията за засилено наблюдение на Комисията се проведе на 26 септември 2019 г. Мисията се проведе на основата на член 11, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1466/97. Участниците в мисията се срещнаха с държавния секретар по публичните финанси към Министерството на финансите г-н Peter Beno Banaí, изпълнителния директор, отговарящ за икономическите науки и приоритетните въпроси в Magyar Nemzeti Bank (Националната банка на Унгария), г-н Daniel Palotai, и председателя на Фискалния съвет, г-н Árpád Kovács. Целта на мисията беше да се получи подробна информация за фискалните промени през 2019 г., за бюджета за 2020 г., приет от органите през юли 2019 г., и за планираните от тях фискални действия, както и да се обърне внимание на фискалните рискове, свързани с очакваното забавяне на икономическия растеж, и да се насърчи спазването на препоръката за процедура при значително отклонение. Настоящият доклад се основава на информацията, получена преди и по време на мисията.

2. Констатации от мисията

Делегацията на Комисията отбеляза, че икономиката е в благоприятна конюнктура, като е налице подобрение на цялостната фискална ситуация (с намаляващи дефицит на консолидирания държавен бюджет и равнище на дълга). Мисията отчете добрите макроикономически резултати на Унгария през 2018 г. и през първата половина на 2019 г. Заедно с новата амбициозна фискална цел за 2020 г. тези развития показват подобрение в сравнение с последните години. Въпреки това в перспектива както външните, така и цикличните фактори, които подкрепят растежа през последните години, се очаква постепенно да изчезнат след забавянето в някои основни западни икономики и сектори с все по-важна роля за унгарската икономика. Унгарските органи се съгласиха, че в контекста на забавянето на растежа в ЕС за Унгария ще бъде предизвикателство да запази темповете на растеж, наблюдавани през последните години, и признаха, че основното безпокойство на унгарското правителство е бъдещият растеж, а не фискалната политика. Накрая, участниците в мисията припомниха препоръката на Съвета към Унгария, в която се посочва необходимостта да се използват възможностите, свързани с положителната динамика, за да се гарантира нейната фискална позиция и да се намали допълнително консолидираният държавен дълг.

Въпреки по-добрите от очакваното макроикономически и фискални данни до момента органите потвърдиха, че не планират да преразгледат своя целеви дефицит за 2019 г., нито пък да намалят допълнително равнището на държавния дълг. През 2019 г. органите възнамеряват да се придържат към своята първоначална цел за дефицита на консолидирания държавен бюджет от 1,8 % от БВП, заложена в бюджета за 2019 г., който беше одобрен през юли 2018 г., и която беше потвърдена в програмата за конвергенция за 2019 г. В сравнение с първоначално одобрения бюджет за 2019 г. са налице значителни допълнителни приходи. В

същото време се очаква те да бъдат изцяло поети от по-високите разходи, по-специално от финансовата корекция във връзка със средства на ЕС, договорена наскоро с Комисията, която беше свързана с измами при използването на фондовете на ЕС. Корекцията през 2019 г. е свързана с проекти, изпълнени през периода 2017—2019 г., и се очаква тя да влоши бюджетното салдо с 0,3 % от БВП. Бюджетът през следващите години ще понесе тежестта на оставащата сума от финансовата корекция, т.е. около 0,3 % от БВП. Освен това се очаква по-голямо от планираното усвояване на „демографската програма“ (вследствие както на по-големия брой молби, така и на по-високата средна стойност на пренаталния заем, за който се кандидатства). За последния органите увеличиха също така прогнозата за следващата година.

Органите признаха, че като правило разходите в края на годината нарастват, но посочиха, че през миналата година увеличението е било по-слабо, като е била взета предвид препоръката за процедура при значително отклонение. През последните три години (2016—2018 г.) органите са основали своя бюджет на систематично предпазливи фискални прогнози и са използвали фискалното пространство, натрупано през годината, за непредвидени разходи в края на годината. Унгарските органи посочиха, че въпросните разходи в края на годината са били еднократни разходи за инвестиции и че в края на 2018 г. правителството е решило да не използва всички налични възможности, в съответствие с препоръката за процедурата при значително отклонение. Без тези разходи фискалната позиция е могла да бъде по-добра.

Целевият дефицит за 2020 г. е по-амбициозен от предварително планирания, като добрата конюнктура се използва за ускоряване на фискалната консолидация, както беше препоръчано от Съвета. В бюджета за 2020 г. целевият дефицит беше преразгледан и беше заложен дефицит от 1 % от БВП, което го прави по-амбициозен от целта от 1,5 % от БВП, посочена в програмата за конвергенция за 2019 г. Органите изтъкнаха по-добрия от очакваното макроикономически сценарий, мерките за повишаване на спазването на данъчното законодателство, които предстои да бъдат формулирани, и ограничаването на разходите като основни фактори за гарантиране на постигането на по-амбициозната фискална цел за 2020 г. В същото време органите запазиха 2023 г. като годината, до която целят да постигнат балансиран бюджет в номинално изражение. Поради това преразгледаният целеви дефицит за 2020 г. предполага по-бързо доближаване до тази цел. По-конкретно органите са си поставили за цел дефицит от 0,7 %, 0,4 % и 0,0 % от БВП съответно за 2021 г., 2022 г. и 2023 г. В програмата за конвергенция за 2019 г. се предвижда дефицитът да бъде 1,2 %, 0,5 % и 0,0 % от БВП за съответните години. Като цяло, според изчисленията на Министерството на финансите новите номинални цели предполагат по-голямо подобрене в структурно отношение от препоръчаното от Съвета усилие за 2020 г. и преизпълнение на средносрочната бюджетна цел — определена като структурен дефицит от 1,0 % от БВП — още през 2021 г.

Органите очакват значително по-високи от заложените в бюджета приходи през 2019 г. с положителен базов ефект през 2020 г. Прогнозата за приходите през 2020 г. е подкрепена само частично с дискреционни мерки по отношение на приходите или разходите, като единствената новопосочена мярка е увеличаване на акцизите. Въпреки че макроикономическият сценарий не беше преразгледан от органите, ръстът на приходите вече отчита по-високите очаквани приходи през 2019 г., със значителен положителен базов ефект за 2020 г. Въпреки това остава неясно дали ще бъдат въведени нови мерки и евентуално кога ще стане това.

Органите работят по нови мерки за повишаване на спазването на данъчното законодателство и ограничаване на сивата икономика, но няма определени ясни срокове

за тяхното приемане. Новите мерки ще се основават на успеха на подобни мерки, въведени през последните години. Органите обърнаха специално внимание на впечатляващото намаление на разликата между потенциалните и реално събраните приходи от ДДС. Според оценките тя е намаляла от 21 % през 2013 г. до 9 % през 2018 г., което е доста под средното за ЕС равнище от около 10 % (източник: Европейската комисия). Счита се, че по-специално въвеждането през юли 2018 г. на онлайн фактуриране за големите предприятия е допринесло за намаляването на разликата между потенциалните и реално събраните приходи от ДДС, като се очаква тази мярка да има известен отложен ефект и през 2019 г. По отношение на малките и средни предприятия през 2013 г. органите са въвели две опростени данъчни схеми (Kata и Kiva), насочени към борба със сенчестата икономика, които до този момент са се оказали много успешни при събирането на приходите. Понастоящем органите работят в две области: i) нови мерки за борба със сивата икономика, например стимули за използването на електронни средства за разплащане; и ii) опростяване на административните данъчни задължения за предприятията, което, наред с другото, се очаква да доведе до намаление на броя на часовете, които дружествата отделят за изпълнение на своите задължения за докладване във връзка с данъчни задължения (от действителните 277 (източник: Paying taxes 2019, PwC) до под 100 часа), и до въвеждане на системата за ДДС с предварително попълнена информация, което се предвижда за 2021 г. Органите не бяха все още в състояние да разкрият подробности за новите мерки, докато по отношение на графика според тях изменението на закона за данъците би могло да започне през есента на 2019 г., като по този начин мерките ще влязат в сила през втората половина на 2020 г.

Фискалната консолидация през 2020 г. се очаква да бъде постигната най-вече благодарение на прогнозираното продължаващо развитие на разходните позиции. В бюджета за 2020 г. бяха определени тавани на разходите, като основните области на съкращаване на разходите са публичните инвестиции, особено в строителния сектор (сгради), който е във фаза на разрастване. Не се очаква намаленията при финансираните от държавата проекти да оказат отрицателно въздействие върху икономическия растеж, тъй като се наблюдават ограничения в капацитета по отношение на предлагането в икономиката и очакваното привличане на частни инвестиции. Като пример за проектите, разходите по които са били съкратени, органите посочиха програмата Modern City, разходите по която са по-ниски от очакваните през 2020 г. (85 милиарда унгарски форинта спрямо първоначално прогнозираните 135 милиарда унгарски форинта). В същото време се очакваше други разходни позиции да бъдат по-динамични, например поради по-голямото усвояване на „демографската програма“ и разширяването на програмата за жилищно настаняване.

Органите подчертаха, че бюджетът за 2020 г. включва необичайно високо равнище резерви и че, ако се изключат тези резерви, бюджетът би могъл да бъде балансиран. Целевият дефицит от 1 % от БВП за 2020 г. включва значително равнище бюджетни резерви, които възлизат на 1 % от БВП (спрямо 0,5 % от БВП през 2019 г.). Като цяло равнището на общите резерви е определено на 1,4 % от БВП спрямо 0,8 % от БВП през 2019 г. Увеличението в сравнение с предходната година се дължи на значително по-големия размер на „Фонд за защита на страната“, който е определен на почти 0,8 % от БВП спрямо 0,1 % от БВП през 2019 г. Органите подчертаха, че големият размер на резервите би могъл да покрие потенциалните допълнителни разходи при рисковия сценарий. Основните рискове бяха свързани с възможно по-песимистични от очакваните макроикономически промени, както и с по-високи от бюджетираните разходи, които са свързани например с „демографската програма“ и/или мерките по „Плана за действие в областта на икономическата защита“ (вж. по-долу). Органите припомниха също така правилата и гаранциите, които са въведени по отношение на

използването на резервите през годината. Ако прогнозите се потвърдят и резервите не бъдат изразходени, това в крайна сметка би могло да доведе до балансиран в номинално изражение бюджет през 2020 г. Служителите на Комисията изразиха съмнения по отношение на тази вероятност, като отбелязаха, че през последните години резервите постоянно са били изразходвани в края на годината, и посочиха, че практиките за бюджетиране не са оптимални.

„Планът за действие в областта на икономическата защита“ има за цел поддържането на икономическия растеж „с 2 процентни пункта над средната стойност за ЕС“. „Планът за действие в областта на икономическата защита“, приет от правителството на 30 май 2019 г., се очаква да доведе до увеличаване на дефицита с 1 % от БВП през 2020 г. Основната мярка, включена в плана, е продължаването на постепенното намаляване на социалноосигурителните вноски за сметка на работодателите, започнало през ноември 2016 г., като бюджетът включва допълнително намаление с 2 процентни пункта. Според органите планът има за цел запазването на постигнатите до момента от унгарската икономика резултати и поддържането на икономическия растеж с 2 процентни пункта над средното равнище за ЕС дори в случай на забавяне на икономическия растеж в еврозоната и в други държави партньори. Макар че постигнаха съгласие по общата макроикономическа рамка, характеризираща се с влошаваща се външна среда, органите подчертаха, че възнамеряват да запазят високия икономически растеж, като приемат мерки на икономическата политика. Органите признаха, че предвид на това, че Унгария е отворена икономика, която е тясно свързана с ЕС, едно значителното забавяне на икономическия растеж на равнище ЕС няма да остави Унгария незасегната. Следователно те не изключват възможността за допълнителен план през 2020 г., за който министър-председателят вече спомена. Участниците в делегацията припомниха, че прекалено свободната фискална политика на правителството през последните години вероятно е допринесла за прекомерното търсене в икономиката, довело до трайна инфлация. Като се има предвид, че Унгария има едно от най-високите съотношения на разходите към БВП и едно от най-високите съотношения на инвестициите в ЕС, участниците в мисията подчертаха риска от инфлационни ефекти, които допълнителните разходи биха могли да породят.

Органите обърнаха внимание на методологичните забележки относно статистическото третиране на някои позиции, като се оплакват от наличието на двойни стандарти при прилагането на правилата. Според органите разходите в края на годината следва да се разглеждат като еднократни разходи. Органите признаха общоприетата методология, използвана от Европейската комисия за оценяване на разликата между фактическия и потенциалния БВП. Въпреки това, предвид на нейната процикличност, според тях методологията, използвана от унгарското министерство на финансите, отразява по-точно положението на унгарската икономика. Освен това органите споменаха и резервите на Евростат по отношение на класификацията на някои институции: 1) отдавнашния въпрос относно секторната класификация на фондациите на MNB и техните дъщерни дружества, поради което Евростат изрази резерви във връзка с качеството на данните, отчетени от Унгария за целите на процедурата при прекомерен дефицит; и 2) естеството на Унгарската асоциация за складиране на въгледород (Magyar Szenhefrogen Keszletezo Szovetseg — MSZKSZ). Според Евростат (чието мнение не се споделя от органите на Унгария) фондациите на MSZKSZ и на MNB следва да бъдат класифицирани в рамките на сектор „Държавно управление“, което ще увеличи държавния дълг, а дефицитът ще остане непроменен. Според органите Евростат не прилага правилата за класификация по прозрачен и обективен начин, което води до неравно третиране между държавите членки. Накрая органите увериха, че в класификацията ще следват насоките на Евростат, за да бъдат премахнати неговите резерви в следващата нотификация по процедурата при прекомерен дефицит. Делегацията взе под внимание жалбите на органите,

като в същото време настоя, че Евростат има ясни правила за класификация, които се прилагат еднакво за всички, и подчерта, че подобни технически въпроси трябва да бъдат обсъждани с Евростат.

Служителите на Комисията посочиха предизвикателствата, свързани с високите разходи за финансиране на консолидирания държавен дълг, макар че тенденцията е за намаляване. Делегацията отчете положителните развития през последните години, включително в структурата на консолидирания държавен дълг, като се наблюдава изместване към активи, деноминирани в унгарски форинти и национално притежавани активи. В същото време това беше съпроводено със сравнително високи разходи за финансиране, което се дължи също на високите премии, предлагани по облигациите на дребно. Това води също до ефекти, свързани с разпределянето, тъй като ползите обикновено са за по-богатите домакинства, докато високите разходи се заплащат от всички данъкоплатци. Делегацията насърчи органите да използват неизразходваните бюджетни резерви, за да изплатят някои по-скъпи облигации. Според органите това е политическо решение. Те подчертаха, че въпреки отклоненията по отношение на структурното усилие, тенденцията към намаляване на държавния дълг се запазва, което се дължи също на по-високия ръст на номиналния БВП. По-ниският целеви дефицит за 2020 г. също предполага по-ниско равнище на дълга спрямо БВП.

Фискалният съвет похвали икономическите постижения през последните години. Икономиката е отбелязала добри резултати, като устойчивостта както на публичните финанси, така и на икономиката се е подобрила. Потенциалният растеж на икономиката е нараснал значително през годините (достигайки настоящите 3—3,5 %), подкрепян от външни фактори (външната търговия и валутния курс) и фондовете на ЕС. В бъдеще потенциалният растеж ще трябва да се основава в по-голяма степен на конкурентоспособността и по-малко на средства от ЕС. По мнение на Фискалния съвет страната би могла да се справи с по-леко забавяне на растежа, но евентуална световна криза или по-голям спад в германската икономика биха били по-трудни за управление. Що се отнася до фискалната ситуация, Фискалният съвет подчерта, че за първи път органите са посочили възможността за постигане на балансирана бюджетна позиция в номинално изражение. Фискалният съвет повтори аргументите на органите, че постигането на балансиран бюджет през 2020 г. е въпрос на политическо решение. Запитан относно високото равнище на резерви в бюджета за 2020 г., Фискалният съвет подчерта важността на запазването на социалния мир. Ако резервите не бъдат изразходвани, някои програми неизбежно ще пострадат, а именно в чувствителни области като публичните инвестиции и системата на здравеопазването.

Дискусиите с централната банка се съсредоточиха върху възможни признаци на прегряване на икономиката. Централната банка обсъди с участниците в мисията своите макроикономически прогнози, публикувани неотдавна. Централната банка аргументира, че въпреки бързия икономически растеж и недостига на работна ръка в икономиката не се наблюдават признаци на прегряване, поради което тя предпочита да характеризира положението като икономика с голямо съвкупно търсене и ограничен пазар на труда. През 2020 г. фискалната политика е все по-рестриктивна, докато паричните условия се предвижда да останат гъвкави. Същевременно новата облигация на дребно с привлекателна цена насърчаваше спестяванията на домакинствата и ограничи спекулативното търсене на жилища. Ниската степен на задлъжнялост на домакинствата отслабва рисковете на жилищния пазар. Инфлацията изглежда е достигнала най-високата си стойност на фона на засилващи се външни фактори, водещи до намаляване на инфлацията. Централната банка посочи, че унгарската промишленост е успяла да се отдели от германското производство благодарение на промените в продуктовата структура на автомобилната промишленост. Централната банка също така потвърди, че

ранното усвояване на средствата по демографската програма е надминало очакванията, но изтъкна, че това е било свързано най-вече със сроковете и че общият размер на програмата може да не бъде увеличен в същата степен. Същевременно през първите месеци усвояването на разширените субсидии за жилищно настаняване е останало под очакванията.