



EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 20.11.2019
COM(2019) 920 final

ZPRÁVA KOMISE RADĚ

**Zpráva Komise Radě podle čl. -11 odst. 2 nařízení (ES) č. 1466/97 o posílené kontrolní
misi v Maďarsku uskutečněné dne 26. září 2019**

Tato zpráva o posílené kontrolní misi v Maďarsku se podává Radě podle čl. -11 odst. 4 nařízení (ES) č. 1466/97¹. V souladu s čl. -11 odst. 5 nařízení (ES) č. 1466/97 byla prozatímní zjištění této mise předložena maďarským orgánům k vyjádření.

Maďarsko – postup při významné odchylce

Posílená kontrolní mise, 26. září 2019

Zpráva

1. Úvod

Postupy při významné odchylce se na Maďarsko vztahují od jara roku 2018. V červnu 2018 Rada v souladu s čl. 121 odst. 4 Smlouvy zjistila, že se Maďarsko v roce 2017 významně odchýlilo od svého střednědobého rozpočtového cíle. Rada vydala doporučení, aby Maďarsko přijalo nezbytná politická opatření k nápravě uvedeného odchýlení. V prosinci 2018 dospěla Rada k závěru, že Maďarsko nepřijalo žádná účinná opatření, a vydala revidované doporučení. Maďarsko však nepřijalo žádná účinná opatření ani na základě revidovaného doporučení².

Nesplnění kritérií preventivní složky Paktu o stabilitě a růstu v roce 2018 vedlo v červnu 2019 k zahájení nového postupu při významné odchylce. Dne 5. června 2019 vydala Komise Maďarsku varování, že se v roce 2018 opět odchýlilo od postupu korekce, jehož účelem je dosažení střednědobého rozpočtového cíle, a navrhla Radě, aby zahájila nový postup při významné odchylce. Rada požádala Maďarsko, aby přijalo opatření k zajištění toho, aby nominální míra růstu čistých primárních výdajů sektoru vládních institucí nepřekročila 3,3 % v roce 2019 a 4,7 % v roce 2020, což odpovídá roční strukturální korekci ve výši 1,0 % HDP v roce 2019 a ve výši 0,75 % HDP v roce 2020, přičemž doporučené strukturální úsilí v roce 2020 *je podmíněno dodržáním požadované korekce v roce 2019*.

K dnešnímu dni nejsou žádné náznaky ohledně jakýchkoli dalších plánovaných nápravných opatřeních ze strany maďarských orgánů v reakci na doporučení Rady na rok 2019. Podle prognózy Komise z jara 2019 se měl schodek v roce 2019 v souladu s cílem maďarských orgánů uvedeným v konvergenčním programu z roku 2019 snížit na 1,8 % HDP z 2,2 % HDP v roce 2018. Odhady fiskálního úsilí na rok 2019 však ukazovaly na nedodržení doporučení Rady. Z makroekonomických ukazatelů zveřejněných pro první polovinu roku 2019 vyplývá, že makroekonomické podmínky v roce 2019 jsou příznivější, než se očekávalo, a reálný i nominální růst HDP předčil prognózy maďarských orgánů i Komise. Soukromá spotřeba těžila ze silného trhu práce a dalšího snížení příspěvků zaměstnavatelů na sociální zabezpečení. Výsledkem byly příznivé rozpočtové údaje pro rok 2019, které indikovaly jako dosažitelný výsledek rozpočtového schodku ve výši 1,8 % HDP, tj. v souladu s cílem maďarských orgánů. V reakci na doporučení Rady však nebyla pro rok 2019 přijata žádná další opatření.

V rozpočtu na rok 2020 přijatém dne 12. července 2019 byl revidován cíl rozpočtového schodku na 1 % HDP oproti 1,5 % z předcházejícího plánu. Rozpočet nemohl být zohledněn v jarním hodnocení, protože byl přijat po datu přijetí doporučení Radou. Cílový schodek pro rok 2020 je v rozpočtu stanoven na 1 % HDP, což je o 0,5 procentních bodů nižší než cílová hodnota 1,5 % HDP

¹ Nařízení Rady (ES) č. 1466/97 ze dne 7. července 1997 o posílení dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami a o posílení koordinace hospodářských politik (Úř. věst. L 209, 2.8.1997, s. 1).

² Doporučení Rady a další dokumenty týkající se postupu při významné odchylce jsou k dispozici na adrese:

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

uvedená v konvergenčním programu z roku 2019, který byl zveřejněn koncem dubna. Tohoto nižšího cílového schodku je dosaženo především díky lepším než dříve odhadovaným daňovým příjmům a nižším výdajům souvisejícím zejména se snížením investic. Rozpočet na rok 2020 zároveň zahrnuje i expanzivní opatření obsažená v „Akčním plánu pro hospodářskou ochranu“, který vláda přijala dne 30. května 2019.

Dne 26. září 2019 uskutečnila Komise posílenou kontrolní misi. Mise byla provedena na základě čl. -11 odst. 2 nařízení (ES) č. 1466/97. Pracovníci mise se setkali s panem Peterem Benő Banaiem, státním tajemníkem pro veřejné finance na ministerstvu financí, panem Danielelem Palotaiem, výkonným ředitelem odpovědným za ekonomiku a prioritní záležitosti v Maďarské národní bance, a panem Arpadem Kovacsem, předsedou fiskální rady. Cílem mise bylo získat podrobné informace o fiskálním vývoji v roce 2019 a o rozpočtu na rok 2020, který maďarské orgány přijaly v červenci 2019, o fiskálních opatřeních, která maďarské orgány plánují přijmout, a upozornit na fiskální rizika související s očekávaným zpomalením hospodářského růstu a podpořit dodržování doporučení v rámci postupu při významné odchylce. Tato zpráva je založena na informacích získaných do doby konání mise a během ní.

2. Zjištění mise

Delegace Komise zaregistrovala, že hospodářství zažívá příznivé období a celková fiskální situace se zlepšila (jak schodek sektoru vládních institucí, tak snížení dluhu) Mise potvrdila dobrou makroekonomickou výkonnost Maďarska v roce 2018 a v první polovině roku 2019. Spolu s novým ambiciózním fiskálním cílem pro rok 2020 tento vývoj ukazuje na zlepšení ve srovnání s posledními lety. Ve výhledu se však očekává, že jak externí, tak cyklické faktory, které v posledních letech podporovaly růst, postupně odezní v důsledku zpomalení v některých hlavních západních ekonomikách a v odvětvích, jež v maďarském hospodářství zaujímají stále důležitější úlohu. Maďarské orgány souhlasily s tím, že v souvislosti se zpomalením růstu EU bude pro Maďarsko obtížné udržet tempo růstu zaznamenané v minulých letech a připustily, že hlavní starostí maďarské vlády je budoucí růst, a nikoli fiskální politika. Pracovníci mise závěrem připomněli doporučení Rady určené Maďarsku a zdůraznili potřebu využít příležitosti pozitivního vývoje k zajištění fiskální situace a k dalšímu snížení dluhu vládních institucí.

Přes dosavadní lepší než očekávané makroekonomické a fiskální údaje maďarské orgány potvrdily, že neplánují revidovat svůj cílový schodek pro rok 2019 ani dále snižovat veřejný dluh. V roce 2019 hodlají maďarské orgány dodržet svůj původní cíl pro schodek veřejných financí ve výši 1,8 % HDP, jak byl stanoven v rozpočtu na rok 2019 schváleném v červenci 2018 a potvrzen v konvergenčním programu z roku 2019. Oproti původně schválenému rozpočtu na rok 2019 jsou v něm zahrnuty značné dodatečné příjmy. Zároveň se očekává, že tyto prostředky budou zcela vyčerpány vyššími výdaji, zejména prostřednictvím finanční opravy týkající se finančních prostředků EU, u kterých bylo nedávno dohodnuto s Komisí, že souvisejí s podvodným využíváním finančních prostředků EU. Oprava v roce 2019 se týká projektů realizovaných v letech 2017–2019 a očekává se, že zhorší rozpočtové saldo o 0,3 % HDP. Zbývající částka finanční opravy, tj. přibližně 0,3 % HDP, připadne na další roky. Rovněž využívání „demografického programu“ (v návaznosti na vyšší počet žádostí a vyšší průměrnou hodnotu požadovaného předporodního úvěru) si vyžádá vyšší než plánované prostředky. U posledního bodu maďarské orgány již zvýšily odhad pro následující rok.

Maďarské orgány připustily, že na konci roku opakovaně dochází ke zvýšeným výdajům, avšak uvedly, že jejich výše se v minulém roce s přihlédnutím k doporučení v rámci postupu při významné odchylce snížila. Během posledních tří let (2016–2018) maďarské orgány sestavovaly rozpočet na základě systematicky obezřetných fiskálních předpovědí a fiskální prostor vytvořený v průběhu roku použily k výdajům na konci roku, jež nebyly do rozpočtu zahrnuty. Maďarské orgány

poukázaly na to, že tyto výdaje na konci roku jsou neopakující se výdaje na investice a že na konci roku 2018 se vláda v souladu s doporučením o postupu při významné odchylce rozhodla nevyužít celý manévrovací prostor, který byl k dispozici. Bez těchto výdajů by fiskální situace mohla být lepší.

Cílový schodek pro rok 2020 je ambicióznější než se původně plánovalo, a v souladu s doporučením Rady se přitom využívá příznivých podmínek k urychlení fiskální konsolidace. V rozpočtu na rok 2020 byla změněna cílová hodnota schodku na 1 % HDP, což je ambicióznější než cílová hodnota 1,5 % HDP uvedená v konvergenčním programu z roku 2019. Maďarské orgány zdůraznily jako hlavní faktory pro zajištění dosažení ambicióznějšího fiskálního cíle pro rok 2020 lepší než očekávaný makroekonomický scénář, opatření na zlepšení dodržování daňových předpisů, která mají být teprve specifikována, a omezení výdajů. Maďarské orgány zároveň zachovaly rok 2023 jako rok, do kterého chtějí dosáhnout vyrovnaného rozpočtu v nominálním vyjádření. Revidovaný cílový schodek pro rok 2020 tedy znamená rychlejší cestu k dosažení tohoto cíle. Maďarské orgány si stanovily cíl dosáhnout v roce 2021 schodku ve výši 0,7 %, v roce 2022 ve výši 0,4 % a v roce 2023 ve výši 0,0 %. V konvergenčním programu z roku 2019 obsahoval plán vývoje schodku na stejné roky hodnoty 1,2 %; 0,5 % a 0,0 %. Celkově podle výpočtů ministerstva financí nové hlavní cíle pro rok 2020 znamenají větší zlepšení ve strukturálním vyjádření než úsilí doporučené Radou a předčasné dosažení střednědobého rozpočtového cíle stanoveného jako strukturální schodek ve výši 1,0 % HDP již v roce 2021.

Maďarské orgány očekávají v roce 2019 výrazně vyšší než rozpočtované příjmy, což přinese pozitivní výchozí situaci v roce 2020. Prognóza příjmů v roce 2020 je pouze částečně založena na diskrečních opatřeních na straně příjmů nebo opatřeních v oblasti výdajů, přičemž jediným nově specifikovaným opatřením je zvýšení spotřebních daní. Zatímco makroekonomický scénář maďarské orgány nerevidovaly, růst příjmů již zohledňuje vyšší očekávané příjmy v roce 2019 s významně pozitivní výchozí situací v roce 2020. Stále však není jasné, zda nová opatření budou zavedena, a pokud ano, tak kdy.

Maďarské orgány připravují nová opatření na zlepšení dodržování daňových předpisů a k omezení stínové ekonomiky, avšak bez jasného harmonogramu pro jejich přijetí. Nová opatření budou vycházet z úspěchu podobných opatření přijatých v posledních letech. Maďarské orgány vyzdvihly působivé snížení výpadku příjmů z DPH, který se podle odhadů snížil z 21 % v roce 2013 na 9 % v roce 2018, což je výrazně pod průměrem EU ve výši přibližně 10 % (zdroj: Evropská komise). Předpokládá se, že ke snížení výpadku příjmů z DPH přispěla fakturace pro velké společnosti on-line zavedená v červenci 2018, přičemž toto opatření by se do určité míry mělo projevit i v roce 2019. U malých a středních podniků maďarské orgány v roce 2013 zavedly dva zjednodušené daňové režimy (Kata a Kiva) zaměřené na boj proti stínové ekonomice, jež se zatím při výběru příjmů ukázaly jako poměrně úspěšné. Maďarské orgány v současné době pracují na dvou frontách: i) nová opatření pro boj proti stínové ekonomice, například pobídky k používání elektronických platebních prostředků; a ii) zjednodušení administrativních daňových povinností pro podniky, což by mimo jiné mělo přispět ke snížení počtu hodin strávených společnostmi na základě povinností týkajících se vykazování daní (ze současných 277 (Zdroj: *Paying taxes* (Placení daní) 2019, PwC) na méně než 100 hodin) a zavedení předvyplněného systému DPH, předběžně v roce 2021. Maďarské orgány zatím nebyly schopny uvést podrobnosti nových opatření, zatímco časově by podle jejich názoru změna daňového zákona mohla být zahájena na podzim roku 2019, takže by opatření byla účinná ve druhé polovině roku 2020.

Fiskální konsolidace v roce 2020 má být dosaženo především díky předpokládanému omezení výdajových položek. Pro rok 2020 jsou v rozpočtu stanoveny výdajové stropy, přičemž hlavní oblastí výdajových škrťů jsou veřejné investice, zejména v odvětví stavebnictví, které se nachází ve fázi

rychlého růstu. Škrty v rámci projektů financovaných z veřejných zdrojů by neměly mít negativní dopad na hospodářský růst z důvodu omezené kapacity na straně nabídky a očekávaného přílivu soukromých investic. Jako příklad projektu, u něhož došlo ke krácení financí, maďarské orgány uvedly program „Moderní město“ s nižšími než očekávanými výdaji v roce 2020 (z původně odhadovaných 135 miliard HUF na 85 miliard HUF). Současně se očekává, že jiné výdajové položky budou dynamičtější, např. kvůli vyššímu využívání „demografického programu“ a rozšíření programu bydlení.

Maďarské orgány zdůraznily, že rozpočet na rok 2020 zahrnuje neobvykle vysokou míru rezerv a že bez těchto rezerv by rozpočet mohl být vyrovnaný. Cílový schodek pro rok 2020 ve výši 1 % HDP zahrnuje významnou úroveň rozpočtových rezerv ve výši 1 % HDP (oproti 0,5 % HDP v roce 2019). Souhrnně jsou celkové rezervy stanoveny na 1,4 % HDP oproti 0,8 % HDP v roce 2019. Zvýšení ve srovnání s předchozím rokem je způsobeno výrazně vyšším tzv. „Fondem na ochranu země“, který představuje téměř 0,8 % HDP oproti 0,1 % HDP v roce 2019. Maďarské orgány zdůraznily, že velká část rezerv by mohla pokrýt případná další rizika v případě rizikového scénáře. Hlavní rizika vyplývají z potenciálně horšího než očekávaného makroekonomického vývoje, jakož i z vyšších výdajů, než jaké jsou uvedeny v rozpočtu, např. výdaje v souvislosti s „demografickým programem“ a/nebo opatřeními „Akčního plánu pro hospodářskou ochranu“ (viz níže). Maďarské orgány rovněž připomněly pravidla a záruky, jež byly zavedeny ohledně využití rezerv v rámci daného roku. Pokud by vše proběhlo podle předpokladů a pokud by rezervy nebyly použity, mohlo by to nakonec vést k vyrovnanému rozpočtu v nominálním vyjádření v roce 2020. Pracovníci Komise vyjádřili ohledně této možnosti pochybnosti a konstatovali, že rezervy byly na konci roku v posledních letech opakovaně použity a poukázaly na ne zcela vhodný způsob rozpočtového plánování.

Cílem „Akčního plánu pro hospodářskou ochranu“ je udržení hospodářského růstu „na úrovni dvou procentních bodů nad průměrem EU“. „Akční plán pro hospodářskou ochranu“, který vláda přijala dne 30. května 2019, má odhadovaný dopad na zvýšení schodku v roce 2020 ve výši 1 % HDP. Hlavním opatřením obsaženým v plánu je pokračování postupného snižování příspěvků zaměstnavatelů na sociální zabezpečení, jež začalo v listopadu 2016: v rozpočtu je zahrnuto další snížení o 2 procentní body. Podle maďarských orgánů slouží tento plán ochraně výsledků, jichž maďarské hospodářství dosud dosáhlo, a jeho cílem je udržení hospodářského růstu nad průměrem EU o dva procentní body i v případě zpomalení v eurozóně a dalších partnerských zemích. Ačkoli maďarské orgány souhlasí, že se obecný makroekonomický rámec vyznačuje zhoršujícím se vnějším prostředím, zdůraznily, že mají v úmyslu udržet hospodářský růst na vysoké úrovni přijetím opatření hospodářské politiky. Maďarské orgány připustily, že vzhledem k tomu, že Maďarsko je otevřenou ekonomikou úzce spojenou s EU, nezůstalo by pro ně významné zpomalení hospodářského růstu na úrovni EU bez následků. Nevylučují proto možnost dalšího plánu v roce 2020, o kterém se již dříve zmínil předseda vlády. Delegace proto připomněla, že uvolněná fiskální politika vlády v posledních letech pravděpodobně přispěla k nadměrné poptávce v ekonomice, což vedlo k trvalé inflaci. Vzhledem k tomu, že Maďarsko má jeden z nejvyšších poměrů výdajů k HDP a jednu z nejvyšších měr investic v EU, pracovníci mise zdůraznili riziko inflačních účinků, jež by mohly vyvolat dodatečné výdaje.

Maďarské orgány poukázaly na metodické poznámky týkající se statistického zpracování některých položek a stěžovaly si na dvojí metr při uplatňování pravidel. Podle názoru maďarských orgánů by výdaje na konci roku měly být považovány za jednorázový druh výdajů. Maďarské orgány uznaly společně dohodnutou metodiku, kterou Evropská komise použila pro odhad produkční mezery. Avšak podle jejich názoru odráží metodika používaná maďarským ministerstvem financí vzhledem ke své procykličnosti situaci v maďarském hospodářství lépe. Kromě toho maďarské orgány rovněž zmínily výhrady, jež vyjádřil Eurostat v souvislosti s klasifikací určitých institucí:

1) dlouhodobá otázka týkající se sektorové klasifikace nadací MNB a jejich dceřiných společností, kvůli níž Eurostat vyjádřil výhrady ke kvalitě údajů vykázaných Maďarskem pro účely postupu při nadměrném schodku, a 2) povaha Maďarského sdružení pro skladování uhlovodíků (*Magyar Szenhidrogen Keszletezo Szovetseg* - MSZKSZ). Podle názoru Eurostatu, který maďarské orgány nesdílejí, by měly být jak MSZKSZ, tak nadace MNB zařazeny do sektoru vládních institucí, což by zvýšilo veřejný dluh, zatímco schodek by zůstal nezměněn. Podle názoru maďarských orgánů Eurostat neuplatňuje pravidla pro klasifikaci transparentním a objektivním způsobem, což vede k nerovnému zacházení mezi členskými státy. Maďarské orgány závěrem znovu ujistily, že se při klasifikaci budou řídit pokyny Eurostatu, čímž Eurostatu umožní odstranit výhrady uvedené v dalším oznámení v rámci postupu při nadměrném schodku. Delegace vzala na vědomí stížnosti maďarských orgánů a zároveň trvala na tom, že Eurostat má jasná pravidla pro klasifikaci, která jsou uplatňována stejnou měrou pro všechny, a zdůraznila, že podobné technické otázky je třeba projednat s Eurostatem.

Přestože dluh vládních institucí má klesající trend, pracovníci Komise poukázali na problémy související s vysokými náklady na financování veřejného dluhu Delegace ocenila pozitivní vývoj v posledních letech, včetně struktury veřejného dluhu s posunem k aktivům denominovaným v HUF a ztotožnění se s reformami. Zároveň to bylo spojeno s poměrně vysokými finančními náklady, mimo jiné kvůli vysokým prémie nabízeným na retailové dluhopisy. Má to i distribuční dopady, neboť výhody využívají bohatší domácnosti, zatímco vysoké náklady platí všichni daňoví poplatníci. Delegace vyzvala maďarské orgány, aby využily nevynaložené rozpočtové rezervy k úhradě některých nákladnějších dluhopisů. Podle maďarských orgánů se jedná o politické rozhodnutí. Maďarské orgány zdůraznily, že i přes nedostatky ve strukturálním úsilí se veřejný dluh nadále snižoval, a to i díky vyššímu růstu nominálního HDP. Nižší cílová hodnota schodku na rok 2020 rovněž napomáhá k dosažení nižší úrovně poměru dluhu k HDP.

Fiskální rada ocenila hospodářské výsledky v posledních letech. Hospodářství vykazovalo dobré výsledky a došlo ke zlepšení udržitelnosti jak veřejných financí, tak ekonomiky. Míra potenciálního růstu ekonomiky se v průběhu let výrazně zvýšila (a dosáhla současných 3–3,5 %), což bylo podpořeno vnějšími faktory (zahraniční obchod a směnný kurz) a fondy EU. V budoucnosti by potenciální růst měl být více založen na konkurenceschopnosti a méně na fondech EU. Podle názoru fiskální rady by se Maďarsko bylo schopno vypořádat s mírnějším zpomalením růstu, ale již nikoli se světovou krizí nebo větším propadem německého hospodářství, což by bylo daleko obtížnější zvládnout. Pokud jde o fiskální situaci, fiskální rada zdůraznila, že to je vůbec poprvé, co orgány zmínily možnost dosáhnout vyrovnané rozpočtové pozice v nominálním vyjádření. Fiskální rada zopakovala argumenty maďarských orgánů, že dosažení vyrovnaného rozpočtu v roce 2020 je předmětem politického rozhodnutí. Na otázku ohledně vysoké míry rezerv v rozpočtu na rok 2020 fiskální rada zdůraznila důležitost zachování sociálního míru. Pokud by rezervy nebyly použity, nevyhnutelně by to negativně ovlivnilo některé programy v citlivých oblastech, jako jsou veřejné investice a systém zdravotní péče.

Diskuze s centrální bankou se zaměřila na možné známky přehřátí ekonomiky. Centrální banka projednala s pracovníky mise své nedávno zveřejněné makroekonomické předpovědi. Centrální banka tvrdila, že navzdory rychlému hospodářskému růstu a nedostatku pracovních sil se v hospodářství nevyskytují žádné známky přehřívání, a proto preferuje, aby situace byla popsána jako ekonomika „pod vysokým tlakem“. Očekává se, že fiskální politika bude v roce 2020 stále více restriktivní, zatímco měnové podmínky jsou nastaveny tak, aby zůstaly akomodační. Atraktivní cena nového retailového dluhopisu byla zároveň pobídkou k úsporám domácností a udržela v mezích spekulativní poptávku po bydlení. Nízké zadlužení domácností omezuje rizika na trhu s bydlením. Vzhledem k tomu, že externí dezinflační síly získávají převahu se zdá, že inflace již dosáhla svého maxima. Centrální banka tvrdila, že se maďarskému průmyslu podařilo odpoutat od německých výrobců díky

změnám ve struktuře výrobků v automobilovém průmyslu. Centrální banka rovněž potvrdila, že počáteční využívání „demografického programu“ překročilo očekávání, ale tvrdila, že to převážně souviselo s načasováním, a celková velikost programu se nemusí zvětšit ve stejném rozsahu. Využívání prodloužených dotací na bydlení v prvních měsících zároveň zůstalo pod očekáváním.