

Bryssel den 5.6.2019
COM(2019) 542 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET

Kommissionens rapport till rådet i enlighet med artikel 11.2 i förordning (EG) nr 1466/97 om det utökade övervakningsuppdraget i Ungern den 20 mars 2019

Denna rapport om ett utökat övervakningsuppdrag i Ungern översänds till rådet i enlighet med artikel - 11.4 i förordning (EG) nr 1466/97. De preliminära resultaten av övervakningsuppdraget har redan översänts till de ungerska myndigheterna för synpunkter på det sätt som anges i artikel -11.5 i förordning (EG) nr 1466/97.

Ungern – förfarande vid betydande avvikelse

Utökat övervakningsuppdrag den 20 mars 2019

Rapport

1. Inledning

Till följd av den betydande avvikelsen från det medelfristiga budgetmålet 2017 inleddes under våren 2018 ett förfarande vid betydande avvikelse (nedan kallat *avvikelseförfarandet*) mot Ungern. Den 23 maj 2018 utfärdade kommissionen en varning till Ungern och föreslog att rådet skulle inleda ett avvikelseförfarande. I sin rekommendation av den 22 juni 2018, inom ramen för avvikelseförfarandet, uppmanade rådet Ungern att vidta åtgärder för att säkerställa att den nominella ökningen i de primära offentliga nettoutgifterna inte överstiger 2,8 % 2018. Detta motsvarar en årlig strukturell anpassning med 1,0 % av BNP.

Enligt kommissionens höstprognos 2018 fanns det en risk för en betydande avvikelse från det medelfristiga budgetmålet för både 2018 och 2019. För 2018 innebar detta också en risk för brister i efterlevnaden av rekommendationen inom ramen för avvikelseförfarandet. I kommissionens höstprognos 2018 beräknades det samlade underskottet för 2018 uppgå till 2,4 % av BNP, vilket ligger i linje med det officiella målet. Till följd av en expansiv finanspolitik förväntades både det samlade underskottet och det strukturella underskottet alltså försämrats jämfört med utfallet 2,2 % av BNP för 2017. Budgeten för 2019, som antogs i juli 2018, var inriktad på ett offentligt underskott på 1,8 % av BNP för 2019. Detta innebar både en nominell och en strukturell förbättring, eftersom det (omräknade) produktionsgapet beräknades minska. I kommissionens höstprognos 2018 beräknades det offentliga underskottet 2019 bli 1,9 % av BNP, vilket i stort ligger i linje med det officiella målet, och det strukturella saldot förväntades uppvisa en förbättring med 0,5 % av BNP. I prognosen förväntades de offentliga lönekostnaderna tillsammans med de sociala transfereringarna att öka under inflationstakten och vissa andra offentliga utgifter att begränsas. Effekterna av dessa restriktiva åtgärder beräknades emellertid delvis uppvägas av expansiva finanspolitiska åtgärder, särskilt en minskning av de sociala avgifterna med 2 procentenheter under det andra halvåret, utöver liknande minskningar under de föregående åren och en ökning av de offentliga investeringarna.

Till följd av att Ungern inte vidtagit effektiva åtgärder utfärdade rådet i december 2018 en reviderad rekommendation inom ramen för avvikelseförfarandet. På grundval av resultatet av det utökade övervakningsuppdraget i september 2018 och myndigheternas rapport drog kommissionen slutsatsen att myndigheterna inte avsåg att följa rekommendationen inom ramen för avvikelseförfarandet 2018, och åtgärder förväntades vidtas enbart med avseende på det offentliga underskottet 2019. Den 4 december 2018 konstaterade rådet att Ungern inte vidtagit effektiva åtgärder och utfärdade en reviderad rekommendation. Rådet uppmanade Ungern att vidta åtgärder för att

¹ Rådets förordning (EG) nr 1466/97 av den 7 juli 1997 om förstärkning av övervakningen av de offentliga finanserna samt övervakningen och samordningen av den ekonomiska politiken, EGT L 209, 2.8.1997, s. 1.

säkerställa att den nominella ökningen i de primära offentliga nettoutgifterna inte överstiger 3,3 % 2019, vilket motsvarar en årlig strukturell anpassning på 1,0 % av BNP 2019. I rekommendationen angavs att det behöver vidtas åtgärder som ger ett samlat strukturellt resultat motsvarande 0,5 % av BNP under 2019, jämfört med referensscenariot i kommissionens höstprognos 2018. Ungern rapporterade den 15 april 2019 till rådet om vilka åtgärder som vidtagits. Kommissionens bedömning av rapporten offentliggörs som en del av den europeiska planeringsterminens paket.

De makroekonomiska indikatorerna för 2018 är bättre än väntat. Jämfört med både kommissionens höstprognos 2018 och de ungerska myndigheternas prognos, som offentliggjordes i december 2018, visar de uppgifter som offentliggjordes i mars 2019 att det makroekonomiska läget var bättre än väntat under 2018, med en ökning av både den reala och den nominella BNP-tillväxten jämfört med 2017. Den privata konsumtionen har gynnats av en stark arbetsmarknad och stora löneökningar inom administrativa yrken. Minskningen av arbetsgivarnas socialförsäkringsavgifter har hittills bidragit till att minska lönehöjningarnas genomslag i inflationen. Konsumentpriserna fortsatte dock att stiga med 2,9 % 2018. Till följd av detta växte viktiga skattebaser, inklusive lönerna, snabbare än väntat vilket ledde till högre skatteintäkter än vad som förutsågs i budgetprognosen.

Ytterligare underskottsdrivande åtgärder har aviserats under de senaste månaderna. I december 2018 tillkännagavs ett investeringsprogram för små byar ("Det ungerska byprogrammet"), enligt vilket 150 miljarder forint (0,35 % av BNP) kommer att anslås till bosättningar med färre än 5 000 invånare, varav en tredjedel kommer att användas till renovering av småvägar. I februari 2019 tillkännagav myndigheterna ett "demografiprogram" med inriktning på att öka födelsetalen. Dessa åtgärder omfattar bland annat ett nytt subventionerat "prenatalt" lån avsett för unga gifta par, som kan omvandlas till ett kapitalbidrag efter det andra eller tredje barnets födelse om lånet tagits upp; utvidgning av ett låne- och subventionsprogram för familjer med barn för att hjälpa dem att köpa bostad; subventioner för bilköp; samt befrielse från inkomstskatt för kvinnor med minst fyra barn, införande av barnomsorgsbidrag för far- och morföräldrar och utveckling av förskolor. De nya utgifterna skulle finansieras genom allmänna reserver och oförutsedda inkomstökningar i 2019 års budget. Programmet kan komma att kosta upp till 150 miljarder forint (0,4 % av BNP) år 2020, vilket är det första hela genomförandeåret, men vissa budgetkonsekvenser kan uppträda redan under 2019. Dessutom innehåller ett nyligen framlagt lagförslag nya skatteåtgärder, bland annat skatteundantag för ränteinkomster på statsobligationer för icke-professionella investerare och en nedsättning av skatten på finansiella transaktioner för hushåll, med en beräknad inverkan på omkring 0,02 % av BNP 2019 och 0,05 % 2020. För att öka mängden elektroniska betalningar har en skattebefrielse på banköverföringar upp till 20 000 forint per transaktion införts för privatpersoner från och med 2019. Dessutom har statsobligationer som riktar sig till icke-professionella investerare undantagits från skatt på ränteinkomster. Myndigheterna uppskattar att budgetkonsekvenserna av dessa åtgärder blir försumbara under 2019–2020. Myndigheterna har också lanserat idén om ett program för stöd till skolelevers inläring av främmande språk, vilket uppskattningsvis leder till kostnader på 0,2 % av BNP från 2020.

Kommissionens utökade övervakningsuppdrag ägde rum den 20 mars 2019. Övervakningsuppdraget utfördes på grundval av artikel -11.2 i förordning (EG) nr 1466/97. Vid finansministeriet hade kommissionens personal ett möte med statssekreteraren för offentliga finanser, Peter Beno Bani, den verkställande direktören med ansvar för penningpolitik, ekonomisk analys, valutareserver och riskhantering vid Magyar Nemzeti Bank, Barnabas Virag och ordföranden för det finanspolitiska rådet, Arpad Kovacs. Syftet med besöket var dels att skaffa fram ingående uppgifter om de offentligfinansiella åtgärder som myndigheterna nyligen meddelat och de finanspolitiska åtgärder som planeras av myndigheterna, dels att också betona de finanspolitiska riskerna i samband med den förväntade nedgången i den ekonomiska tillväxten och uppmuntra efterlevnad av

rekommendationen inom ramen för avvikelseförfarandet. Denna rapport bygger på information som inhämtades före och under det utökade övervakningsuppdraget.

2. Resultat av det utökade övervakningsuppdraget

Myndigheterna förklarade att både cykliska och strukturella faktorer ligger bakom det faktum att det budgetutfallet 2018 var bättre än väntat. BNP-tillväxten i fasta priser blev bättre än väntat (4,9 % jämfört med 4,3 % enligt myndigheternas beräkningar) och drevs av inhemsk efterfrågan (både privat konsumtion och privata investeringar). Intäkterna har gynnats dels av den starka makroekonomiska utvecklingen, dels av strukturella åtgärder för förbättrad skattedisciplin. Från och med juli 2018 är företagen skyldiga att i realtid rapportera alla större fakturor till skattemyndigheten. Införandet av e-fakturerings beräknas ha spelat en viktig roll för att minska den informella ekonomins storlek, öka inkomsterna från indirekta skatter och sänka momsgapet under EU-genomsnittet. De oväntat höga inkomsterna uppvägdes delvis av högre utgifter än beräknat. I slutet av 2018 beslutade regeringen att särskilt använda delar av det innevarande årets besparingar och intäkter som blivit högre än förväntat till att finansiera engångsutgifter för särskilda kategorier (kultur, religion och idrott) som inte kan finansieras med EU-medel. Myndigheterna noterade att utan engångsutgifterna i slutet av 2018 skulle det offentliga underskottet ha uppgått till 1,6 % av BNP. Visserligen har staten gjort liknande engångsbetalningar vid årets slut vid upprepade tillfällen, men myndigheterna betonade att de uppvisar en nedåtgående trend och att den utbetalning som gjordes 2018 var den lägsta sedan 2016. Dessutom tidigare lades utgifter motsvarande omkring 0,1 % av BNP från 2019 till 2018. Myndigheterna bekräftade också att det totala beloppet för anslagna men ej utnyttjade medel (huvudsakligen relaterat till EU-finansierade projekt) förblev oförändrat i slutet av 2018 jämfört med slutet av 2017. De medgav också att det för prognosändamål vore fördelaktigt att bättre anpassa åtagandena och tidpunkterna för den här projektypens utgifter, även om detta skulle påverka det offentliga underskottet (periodiserat).

Myndigheterna framhöll de åtgärder som vidtagits för att bekämpa skatteundandragande, minska den svarta ekonomins storlek och bredda skattebasen. Myndigheterna betonade att de offentliga finanserna är starkt beroende av konsumtionsskatter och att många åtgärder vidtagits för att bekämpa den svarta ekonomin. Särskilt införandet av e-fakturerings från och med juli 2018 beräknas väsentligt ha bidragit till att minska den informella ekonomins betydelse, vilket gör det till en av de viktigaste åtgärder som vidtagits på senare år. Under 2018 ökade mervärdesskatteintäkterna (periodiserat) med cirka 14 %, varav cirka 4 procentenheter berodde på denna åtgärd. Vissa ytterligare effekter väntas också under 2019, om än i begränsad omfattning. Ytterligare åtgärder för att minska den informella ekonomins storlek väntas godkännas av parlamentet under våren 2019. Åtgärder har också vidtagits för att bredda skattebasen.

På senare år har myndigheterna inledningsvis ofta underskattat intäkterna, för att sedan utnyttja det mesta av de oförutsedda intäkterna mot slutet av året. Sedan det sexåriga avtalet med arbetsgivarna om löneökningar och sänkningar av arbetsgivarnas sociala avgifter började löpa, har myndigheterna konsekvent använt försiktiga beräkningar av de planerade inkomsterna. Under de gångna tre åren har stora oväntade intäkter uppstått jämfört med budgetplanerna. Dessa inkomster utnyttjades vanligen i slutet av året för att täcka engångsutgifter (bl.a. för förskolor och skolor, kyrkor, idrottsanläggningar och ungerska minoriteter utomlands), främst i form av löpande transfereringar och kapitaltransfereringar. Myndigheterna menar att dessa engångsutgifter utgör en viktig del av bufferten i de offentliga finanserna (enligt deras bedömning 0,6 % av BNP 2018), även om de minskar med tiden.

Under besöket konstaterade kommissionens personal att ekonomin är stark, och att ytterligare ansträngningar bör göras för att minska det offentliga underskottet och den offentliga skulden.

Ungerns goda makroekonomiska resultat under 2018 fick uppdragets erkännande, och det framhölls att en del av den extra tillväxt som uppnåddes 2018 också berodde på de finanspolitiska stimulansåtgärderna. Den ekonomiska tillväxten i Ungern tycks dock ha nått sin topp och förväntas plana ut på medellång sikt, vilket också beror på sämre externa faktorer. Till följd av detta förväntas buffertarna i de offentliga finanserna minska under de kommande åren. Det bör noteras att de ungerska myndigheterna inte är eniga med kommissionen om dess uppskattning av den cykliska komponenten. Enligt dem skulle produktionsgapet bli negativt, baserat på en metod som tar hänsyn till både finansiella och reala konjunkturcykler. Vid besöket erinrade man om att rådet begärt ytterligare strukturella insatser under 2019 och att Ungern, mot bakgrund av den förväntade dämpningen av de ekonomiska förhållandena under de kommande åren, bör ta tillfället i akt att säkra sin offentligfinansiella ställning och ytterligare minska den offentliga skulden, som fortfarande är hög för en liten öppen ekonomi.

Myndigheterna planerar inte att vidta några ytterligare åtgärder under 2019 som svar på den reviderade rekommendationen inom ramen för avvikelseförfarandet.

Trots att utfallet 2018 var bättre än väntat planerar myndigheterna inte att revidera underskottsmålet för 2019. Under 2019 avser myndigheterna att hålla sig till sitt ursprungliga mål för det offentliga underskottet på 1,8 % av BNP i enlighet med 2019 års budget som godkändes i juli 2018. Framför allt innebär baseffekten i samband med det bättre offentligfinansiella utfallet 2018 lägre utgifter för det offentliga sysselsättningsprogrammet och andra poster. Dessa åtgärder förväntas emellertid helt absorberas av ovannämnda underskottsdrivande åtgärder som nyligen tillkännagivits. Effekterna av det demografiska programmet förväntas bli begränsade under 2019 och uppgå till 0,4 % av BNP 2020, även om utnyttjandet av det endast kan bedömas med stor osäkerhet. Samtidigt som myndigheterna medgav att den allmänna makroekonomiska ramen utmärks av allt sämre externa faktorer, betonade de att de avsåg att upprätthålla en hög ekonomisk tillväxt genom att anta ekonomiskpolitiska åtgärder. Enligt myndigheterna kommer detta att säkerställa att underskottet minskas och att den relativt höga skuldkvoten fortsätter att minska.

De offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet är ett problem i Ungern. På medellång och lång sikt förefaller Ungern ställas inför offentligfinansiella hållbarhetsrisker som i första hand budgetläget, de beräknade kostnaderna för en åldrande befolkning och eventuella chocker som påverkar den ekonomiska tillväxten. Myndigheterna betonade att det demografiska programmet ingår i ett långsiktigt hållbarhetsprogram. Programmet för konkurrenskraft är också ett projekt på medellång sikt med inriktning på många områden. Målet är att öka BNP-tillväxten till EU-genomsnittet+2 procentenheter om året på längre sikt. Hittills har inga konkreta åtgärder vidtagits. Slutligen höll myndigheterna med om att de stora offentliga investeringarna påverkar priserna på vissa områden (dvs. byggsektorn).

Diskussionerna i Magyar Nemzeti Bank var främst inriktade på tillväxtutmaningar under de närmaste åren. MNB hävdade att de höga löneökningarna på senare tid kommer att sporra företagen till ökad produktivitet, vilket innebär att en minskad extern konkurrenskraft kan undvikas. Banken menade också att Ungern har goda förutsättningar att genomföra strukturreformer, vilket också beslutsfattarna tycks intressera sig alltmer för. Enligt MNB förväntas det offentliga underskottet ligga kvar på cirka 1,5 % av BNP under både 2019 och 2020. Nya aviserade expansiva åtgärder förväntas uppvägas av skatteinkomsternas positiva utveckling. I MNB:s bedömning beräknas den finanspolitiska inriktningen, som var ackommoderande under 2017–2018, bli kontracyklisk under 2019. Den offentliga skulden beräknas också minska med cirka 2 procentenheter om året.

Stora offentliga investeringar bidrar till stigande bostadspriser. De totala investeringarna i ekonomin har nått en hög nivå, omkring 25 % av BNP. De offentliga investeringarna är också höga, vilket kan leda till att privata investeringar trängs ut och till högre priser (snarare än högre produktion). Investeringarnas kvalitet ger dessutom anledning till viss oro. Samtidigt tycks risken för bubblor i den privata sektorn vara begränsad, eftersom hushållens skuldsättning som andel av BNP fortfarande är låg jämfört med den snabba ökningen av nominella inkomster.

Enligt finanspolitiska rådet eftersträvas balans mellan tillväxt- och stabilitetsmålen i budgeten. Finanspolitiska rådet påpekade att den nuvarande perioden med hög tillväxt utan extern skuldsättning är unik i landets ekonomiska historia och att konstellationen med stark tillväxt med låg sårbarhet bör bevaras. Därför bör man vara försiktig med utgiftsåtaganden i budgeten. På grund av behovet av att gå vidare med den ekonomiska konvergensen var det ändå inte politiskt möjligt att verka för snabbare skuldminskningar. Rådet hävdade att det finns tillräckligt offentligfinansiellt utrymme i budgeten för att hantera en svagare tillväxt än väntat, tack vare de större budgetreserverna 2019 jämfört med 2018. Rådet anser att regeringen faktiskt kan avisera ytterligare stimulansåtgärder, om det skulle uppstå en avmattning.