



Bruxelles, den 5.6.2019
COM(2019) 542 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET

Kommissionens rapport til Rådet i henhold til artikel 11, stk. 2, i forordning (EF) nr. 1466/97 om det udvidede overvågningsbesøg i Ungarn den 20. marts 2019

Denne rapport om et udvidet overvågningsbesøg i Ungarn fremsendes til Rådet i henhold til artikel 11, stk. 4, i forordning (EF) nr. 1466/97. De foreløbige resultater af besøget er forudgående blevet forelagt for de ungarske myndigheder, således at disse har kunnet fremsætte bemærkninger, jf. artikel 11, stk. 5, i forordning (EF) nr. 1466/97.

Ungarn — Procedure i forbindelse med væsentlig afvigelse

Udvidet overvågningsbesøg, 20. marts 2019

Rapport

1. Indledning

Efter Ungarns væsentlige afvigelse fra den mellemfristede budgetmålsætning i 2017 blev der indledt en procedure i forbindelse med en væsentlig afvigelse, i det følgende benævnt "afvigelsesproceduren", over for Ungarn i foråret 2018. Den 23. maj 2018 gav Kommissionen Ungarn en advarsel og foreslog Rådet at indlede en afvigelsesprocedure. Som led i afvigelsesproceduren bad Rådet i sin henstilling af 22. juni 2018 Ungarn om at træffe foranstaltninger til at sikre, at den nominelle vækst i nettoudgifterne ikke overstiger 2,8 % i 2018. Dette svarer til en årlig strukturel tilpasning på 1,0 % af BNP.

Ifølge Kommissionens efterårsprognose for 2018 var der risiko for en væsentlig afvigelse fra den mellemfristede budgetmålsætning i både 2018 og 2019. For 2018 betød dette også en risiko for manglende overholdelse af den henstilling, der er fremsat inden for rammerne af afvigelsesproceduren. I Kommissionens efterårsprognose 2018 forventes et samlet underskud i 2018 på 2,4 % af BNP i overensstemmelse med det officielle mål. Både det samlede og det strukturelle underskud forventedes således som følge af en ekspansiv finanspolitik at blive forværret i forhold til underskuddet i 2017 på 2,2 % af BNP. Budgettet for 2019, som blev vedtaget i juli 2018, sigtede mod et offentligt underskud på 1,8 % af BNP i 2019. Dette betød ikke blot en nominal, men også en strukturel forbedring, idet det (genberegnete) produktionsgab forventedes at falde. I Kommissionens efterårsprognose 2018 forventedes det offentlige underskud i 2019 at blive på 1,9 % af BNP, hvilket stort set er i overensstemmelse med det officielle mål, og den strukturelle saldo forventedes at blive forbedret med ½ procentpoint af BNP. I nævnte prognose forventedes de offentlige lønomkostninger og sociale overførsler tilsammen at stige mindre end inflationen og visse andre offentlige udgifter at blive begrænset. Virkningen af disse restriktive foranstaltninger forventedes dog at blive delvist opvejet af ekspansive finanspolitiske foranstaltninger, navnlig et fald på 2 procentpoint i de sociale bidrag i anden halvdel af året, og lignende nedskæringer i de foregående år samt en stigning i de offentlige investeringer.

Som følge af, at Ungarn ikke traf nogen virkningsfulde foranstaltninger, fremsatte Rådet en revideret henstilling i december 2018 som led i afvigelsesproceduren. På grundlag af resultaterne af det udvidede overvågningsbesøg i september 2018 og den rapport, som myndighederne forelagde, konkluderede Kommissionen, at myndighederne ikke agtede at tage nævnte henstilling til efterretning i 2018, og at man kun forventede en indsats med hensyn til det offentlige underskud for 2019. Rådet konkluderede derfor den 4. december 2018, at Ungarn ikke havde truffet nogen virkningsfulde

¹ Rådets forordning (EF) nr. 1466/97 af 7. juli 1997 om styrkelse af overvågningen af budgetstillinger samt overvågning og samordning af økonomiske politikker (EFT L 209 af 2.8.1997, s. 1).

foranstaltninger, og fremsatte en revideret henstilling. Rådet henstillede, at Ungarn træffer foranstaltninger til at sikre, at den nominelle vækst i de primære offentlige nettoudgifter ikke overstiger 3,3 % i 2019, hvilket svarer til en årlig strukturel tilpasning på 1,0 % af BNP i 2019. Henstillingen indebærer, at der skal træffes foranstaltninger, der giver et samlet strukturelt udbytte på 0,5 % af BNP i 2019 sammenlignet med referencescenariet i Kommissionens prognose fra efteråret 2018. Ungarn aflagde den 15. april 2019 rapport til Rådet om, hvilke foranstaltninger landet har truffet. Kommissionens vurdering af rapporten offentliggøres som led i det europæiske semester.

De makroøkonomiske indikatorer for 2018 er bedre end forventet Sammenlignet med både Kommissionens efterårsprognose 2018 og de ungarske myndigheders prognose offentliggjort i december 2018 viser data offentliggjort i marts 2019 et bedre makroøkonomisk klima i 2018 end forventet, idet både det reale og det nominelle BNP steg yderligere i forhold til i 2017. Privatforbruget nød godt af et stærkt arbejdsmarked og store administrative lønstigninger. Mindskelsen af arbejdsgivernes bidrag til sociale sikringsordninger har indtil nu hindret lønstigningerne i at blive omdannet til inflation. Forbrugerpriserne steg dog med 2,9 % i 2018. Som resultat heraf voksede de vigtigste beskatningsgrundlag, herunder lønninger, hurtigere end forventet og pressede skatteindtægterne højere op end forventet i budgetprognoserne.

Yderligere underskudsforøgende foranstaltninger blev bebudet i de seneste måneder. I december 2018 blev der bebudet et investeringsprogram for små landsbyer ("det ungarske landsbyprogram"), hvoraf det fremgår, at 150 mia. HUF (0,35 % af BNP) vil blive afsat til bosættelser med under 5.000 indbyggere, hvoraf en tredjedel skal anvendes til renovering af sekundære veje. I februar 2019 bebudede myndighederne et såkaldt "demografiprogram", som har til formål at sætte skub i fødselstallet. Disse foranstaltninger omfatter bl.a. et nyt "prænatalt" lån rettet mod unge ægtepar, som kan konverteres til et kapitaltilskud, når de har fået et andet og tredje barn efter at have optaget lånet, udvidelse af et låne- og tilskudsprogram for familier med børn for at hjælpe dem med at købe bolig, tilskud til køb af bil, ophævelse af indkomstskat for kvinder, som opfostrer mindst fire børn samt indførelse af betaling for børnepasning til bedsteforældre og udvikling af børnehaver. De nye udgifter vil blive finansieret via de almindelige reserver og ekstraordinære indtægter i 2019-budgettet. Programmet kan i det første hele år efter gennemførelsen komme til at koste op til 150 mia. HUF (0,4 % af BNP) i 2020, men nogle budgetmæssige virkninger kan allerede vise sig i 2019. Derudover indeholdt et nyligt lovforslag nye skattemæssige foranstaltninger, bl.a. undtagelse af statsobligationer fra renteskat og mindske af transaktionsafgiften på boliger, med en anslået virkning på ca. 0,02 % af BNP i 2019 og 0,05 % i 2020. Med virkning fra 2019 er der for privatpersoner indført en skattefritagelse for bankoverførsler på op til 20 000 HUF per transaktion for at fremme elektroniske betalinger. Derudover er detailstatsobligationer blevet fritaget for renteskat. Myndighederne anslår de budgetmæssige virkninger af disse foranstaltninger til at være ubetydelige i 2019-2020. Myndighederne har også lanceret idéen om et program til støtte for indlæring af fremmedsprog for elever, som anslås at koste 0,2 % af BNP fra 2020.

Kommissionen gennemførte det udvidede overvågningsbesøg den 20. marts 2019. Besøget blev gennemført i henhold til artikel 11, stk. 2, i forordning (EF) nr. 1466/97. Kommissionens medarbejdere mødtes med statssekretæren for offentlige finanser, Peter Beno Banai, i finansministeriet, den administrerende direktør med ansvar for pengepolitik, økonomisk analyse, valutaeserver og risikostyring hos Magyar Nemzeti Bank, Barnabas Virag og formanden for det finanspolitiske råd, Arpad Kovacs. Formålet med besøget var at indhente nærmere oplysninger om de skattemæssige foranstaltninger, som myndighederne har bebudet, de skattemæssige tiltag, som myndighederne har planlagt, og at påpege de finanspolitiske risici, der er forbundet med den forventede opbremsning i den økonomiske vækst samt at tilskynde til efterlevelse af den henstilling,

der er fremsat inden for rammerne af afvigelsesproceduren. Denne rapport bygger på de oplysninger, der er indhentet frem til og under besøget.

2. Resultaterne af besøget

Myndighederne forklarede, at det bedre end ventede finanspolitiske resultat i 2018 skyldtes både konjunkturbetingede og strukturelle faktorer. Væksten i det reale BNP viste sig at være bedre end forventet (4,9 % sammenlignet med 4,3 % i myndighedernes prognose), hvilket var drevet af den indenlandske efterspørgsel (både det private forbrug og investeringerne). Indtægterne blev større på grund af en positiv makroøkonomisk udvikling og strukturelle foranstaltninger til forbedring af overholdelsen af skattereglerne. Navnlig skulle virksomheder pr. juli 2018 indberette deres større fakturaer til skattemyndighederne i realtid. Indførelsen af onlinefakturering vurderes at have spillet en væsentlig rolle med hensyn til at mindske størrelsen af den uformelle økonomi, øge de indirekte skatter og mindske momsgabet, så det nu ligger under EU-gennemsnittet. Højere indtægter end forventet blev delvis opvejet af højere udgifter end forventet. Helt specifikt besluttede regeringen ved udgangen af 2018 at anvende nogle af besparelserne i løbet af året og de højere indtægter end forventet til at finansiere engangsudgifter inden for specifikke områder (kultur, religion og sport), som ikke kan finansieres med EU-midler. Myndighederne bemærkede, at uden de engangsudgifter, der blev afholdt ved udgangen af 2018, ville det offentlige underskud have været på 1,6 % af BNP. Selv om regeringen har indkasseret lignende engangsbetalinger ved årets udgang flere gange, understregede myndighederne, at tendensen var for nedadgående, idet den betaling, der blev afholdt i 2018, var den laveste siden 2016. Derudover blev udgifter for ca. 0,1 % af BNP fremskyndet fra 2019 til 2018. Myndighederne bekræftede også, at det samlede beløb, der er afsat, men ikke brugt (hovedsaglig i forbindelse med EU-projekter) forblev uændret ved udgangen af 2018 i forhold til udgangen af 2017. De var også enige i, at det ud fra et fremskrivningssynspunkt ville være gavnligt med en bedre tilpasning af forpligtelser og timing af udgifter i forbindelse med sådanne projekter, selv om dette ville påvirke det offentlige underskud opgjort efter periodiseringsprincippet.

Myndighederne understregede de skridt, der er taget for at bekæmpe skatteunddragelse, mindske omfanget af den sorte økonomi og udvide skattegrundlaget. Myndighederne understregede, at de offentlige finanser i høj grad er afhængige af forbrugsafgifter, og at der er indført mange foranstaltninger for at bekæmpe den sorte økonomi. Navnlig indførelsen af onlinefakturering i juli 2018 vurderes at have bidraget betydeligt til at mindske den uformelle økonomis rolle og udgør en af de vigtigste foranstaltninger, der er indført i de seneste år. I 2018 steg momsindtægterne (opgjort efter periodiseringsprincippet) med ca. 14 %, hvoraf ca. 4 procentpoint skyldtes denne foranstaltning, og der forventes også en vis yderligere virkning i 2019, men dog kun i begrænset omfang. Yderligere foranstaltninger til begrænsning af den uformelle økonomis størrelse forventes at blive godkendt af parlamentet i foråret 2019. Der er også taget skridt til at udvide skattegrundlaget.

Myndighederne har i de seneste år haft tendens til indledningsvis at undervurdere indtægterne men derefter anvende de fleste ikkebudgetterede ekstraordinære indtægter hen imod slutningen af året. Siden den seksårige aftale med arbejdsgiverne om lønstigninger og mindskelse af arbejdsgivernes sociale bidrag trådte i kraft, har myndighederne konsekvent anvendt konservative indtægtsprognoser. I de seneste tre år er der konstateret store uventede indtægter sammenlignet med budgetplanerne. Disse indtægter er typisk blevet brugt mod slutningen af året til at afholde engangsudgifter (herunder til børnehaver og skoler, kirker, sportsfaciliteter samt ungarske mindretal i udlandet), hovedsaglig i form af løbende overførsler og kapitaloverførsler. Det er myndighedernes holdning, at disse engangsudgifter udgør en vigtig finanspolitisk stødpude (ifølge deres vurdering 0,6 % af BNP i 2018), selv om de falder over tid.

Under besøget bemærkede Kommissionens medarbejdere, at økonomien er inde i en god periode, og at der bør gøres en ekstra indsats for at nedbringe det offentlige underskud og den offentlige gæld. Kommissionen anerkendte i forbindelse med besøget Ungarns gode makroøkonomiske resultater i 2018, hvoraf en del af den ekstra vækst, som blev opnået i 2018, også kan forklares med den finanspolitiske stimulering. Ungarns økonomiske vækst lader dog til at have nået sit højeste niveau og forventes at være moderat på mellemlang sigt på grund af den forværrede eksterne situation. De finanspolitiske stødpuder forventes derfor at blive mindre i de kommende år. Det bør bemærkes, at de ungarske myndigheder ikke er enige i Kommissionens skøn vedrørende den cykliske komponent. De mener på grundlag af en metode, som tager hensyn til både finansielle og realøkonomiske cyklusser, at produktionsgabet vil være negativt. Kommissionen mindede i forbindelse med besøget om, at Rådet anmodede om en yderligere strukturel indsats i 2019, og at Ungarn i lyset af den forventede moderate udvikling af de økonomiske forhold bør benytte lejligheden i forbindelse med det positive momentum til at sikre sin finanspolitiske stilling og yderligere nedbringe den offentlige gæld, som fortsat er høj for en lille åben økonomi.

Myndighederne har ikke planer om at tage yderligere skridt i 2019 som reaktion på den reviderede henstilling, der er fremsat inden for rammerne af afvigelsesproceduren. Trods resultatet i 2018, som var bedre end forventet, har myndighederne ingen planer om at revidere målet for det offentlige underskud i 2019. I 2019 har myndighederne til hensigt at holde sig til deres oprindelige mål for det offentlige underskud på 1,8 % af BNP som fastsat i 2019-budgettet, som blev godkendt i juli 2018. Navnlig medfører basiseffekten i forbindelse med det bedre finanspolitiske resultat i 2018 lavere udgifter til det offentlige arbejdsprogram og andre poster. Dette forventes imidlertid at blive fuldstændig absorberet af de ovennævnte nyligt bebudede underskudsforøgende foranstaltninger. Virkningen af det demografiske program forventes at være begrænset i 2019 og at nå op på 0,4 % af BNP i 2020, selv om en vurdering af programmets udbredelse er forbundet med stor usikkerhed. Myndighederne var enige i, at den generelle makroøkonomiske ramme karakteriseres af en forværring af de ydre forhold, men understregede samtidig, at de har til hensigt at fastholde den økonomiske vækst på et højt niveau ved at vedtage økonomisk-politiske foranstaltninger. Det er myndighedernes holdning, at dette vil sikre, at underskuddet nedbringes og at den relativt høje gældskvote fortsætter sin nedadgående tendens.

De offentlige financers bæredygtighed på længere sigt er et problem i Ungarn. På mellemlang til lang sigt ser Ungarn ud til at stå over for risici med hensyn til den finanspolitiske holdbarhed, som hovedsaglig vedrører den budgetmæssige situation, de forventede omkostninger som følge af befolkningens aldring samt og eventuelle chok, der får indvirkning på den økonomiske vækst. Myndighederne understregede, at det demografiske program indgår i et langsigtet program vedrørende bæredygtighed. Programmet vedrørende konkurrenceevne er også et projekt på mellemlang sigt, der har fokus på mange områder, og som har til formål at bringe væksten i BNP op på EU's gennemsnit + 2 procentpoint på længere sigt. Der er indtil nu ikke vedtaget nogen konkrete foranstaltninger. Endelig var myndighederne enige i, at det høje offentlige investeringsniveau har indvirkning på priserne på nogle områder (dvs. byggesektoren).

I forbindelse med drøftelserne i Magyar Nemzeti Bank var der primært fokus på vækstudfordringerne i de kommende år. Magyar Nemzeti Bank argumenterede for, at den nylige høje lønvækst vil få virksomhederne til at øge deres produktivitet, og at et tab af ekstern konkurrenceevne således kan undgås. Banken hævdede også, at Ungarn er godt rustet til at gennemføre strukturreformer, hvilket lader til at have momentum blandt beslutningstagerne. Ifølge Magyar Nemzeti Bank forventes det offentlige underskud at forblive på omkring 1,5 % af BNP i både 2019 og 2020. Den positive udvikling i skatteindtægterne forventes at opveje nyligt bebudede

ekspansive foranstaltninger. Ifølge bankens vurdering skønnes den finanspolitiske kurs, som var lempelig i 2017-2018, at blive konjunkturudlignende i 2019. Den offentlige gæld forventes også at falde med omkring 2 procentpoint om året.

Store offentlige investeringer bidrager til stigende huspriser. De samlede investeringer i økonomien har overordnet set nået et højt niveau på omkring 25 % af BNP. De offentlige investeringer er også store og kan potentielt bidrage til fortrængning af private investeringer og prisstigninger (snarere end produktion). Derudover giver kvaliteten af disse investeringer anledning til bekymring. Samtidig synes risikoen for bobler i den private sektor at være begrænset i betragtning af, at husholdningernes låntagning fortsat er lav i forhold til BNP på grund af den hurtige vækst i de nominelle indtægter.

Ifølge det finanspolitiske råd har budgettet til formål at skabe balance mellem målene for vækst og stabilitet. Det finanspolitiske råd påpegede, at den nuværende periode med høj vækst uden udlandsgæld er enestående i landets økonomiske historie, og at kombinationen af kraftig vækst og lav sårbarhed bør bevares. Man bør derfor fortsat være forsigtigt med udgiftsforpligtelser i budgettet. Alligevel er det på grund af behovet for fremskridt med den økonomiske konvergens ikke politisk muligt at presse på for at opnå en hurtigere nedbringelse af gælden. Rådet argumenterede for, at der er tilstrækkeligt finanspolitisk råderum i budgettet til at håndtere en mindre vækstafmatning end forventet, fordi budgetreserverne var større i 2019 end i 2018. Det er Rådets holdning, at regeringen rent faktisk kan bebude yderligere stimulusforanstaltninger i tilfælde af en afmatning.