EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 20.11.2019
COM(2019) 920 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 26. september 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[1]. De foreløbige resultater af besøget er forudgående blevet forelagt for de ungarske myndigheder, således at disse har kunnet fremsætte bemærkninger, jf. artikel - 1, stk. 5, i forordning (EF) nr. 1466/97.

Ungarn — Procedure i forbindelse med væsentlig afvigelse

Udvidet overvågningsbesøg, den 26. september 2019

Rapport

1. Indledning

Ungarn har været underlagt procedurer i forbindelse med væsentlig afvigelse siden foråret 2018. I juni 2018 fastslog Rådet i henhold til traktatens artikel 121, stk. 4, at der i 2017 var konstateret en væsentlig afvigelse fra tilpasningsstien i retning af den mellemfristede budgetmålsætning i Ungarn. Rådet rettede en henstilling til Ungarn om at træffe de nødvendige politiske foranstaltninger for at rette op på denne afvigelse. I december 2018 konkluderede Rådet, at Ungarn ikke havde truffet virkningsfulde foranstaltninger og rettede en revideret henstilling til landet. Ungarn traf imidlertid heller ingen effektive foranstaltninger for at efterkomme den reviderede henstilling[2].

Manglende overholdelse af den forebyggende del af stabilitets- og vækstpagten i 2018 førte i juni 2019 til indledningen af en ny procedure i forbindelse med væsentlig afvigelse. Den 5. juni 2019 rettede Kommissionen en advarsel til Ungarn om, at landet i 2018 igen var afveget fra tilpasningsstien hen imod dets mellemfristede budgetmålsætning, og foreslog Rådet at indlede en ny procedure i forbindelse med en væsentlig afvigelse. Rådet anmodede Ungarn om at træffe foranstaltninger for at sikre, at den nominelle vækst i de primære offentlige nettoudgifter ikke overstiger 3,3 % i 2019 og 4,7 % i 2020, hvilket svarer til en årlig strukturel tilpasning på 1,0 % af BNP i 2019 og 0,75 % af BNP i 2020, idet den anbefalede strukturelle indsats i 2020 gøres *betinget af, at der sker den krævede tilpasning i 2019*.

Hidtil er der ikke noget, der tyder på, at myndighederne har planlagt yderligere korrigerende foranstaltninger som reaktion på Rådets henstilling for 2019. Ifølge Kommissionens forårsprognose 2019 forventedes underskuddet at falde fra 2,2 % af BNP i 2018 til 1,8 % af BNP i 2019, hvilket er i overensstemmelse med myndighedernes mål i konvergensprogrammet for 2019. Den anslåede finanspolitiske indsats i 2019 tydede imidlertid ikke på, at Rådets henstilling var efterkommet. De makroøkonomiske indikatorer, der blev offentliggjort i første halvdel af 2019, viser, at den makroøkonomiske situation i 2019 er bedre end forventet, idet både den reelle og den nominelle vækst i BNP oversteg myndighedernes og Kommissionens prognoser. Det private forbrug har nydt godt af et stærkt arbejdsmarked og en yderligere reduktion af arbejdsgivernes socialsikringsbidrag. Dette førte til gunstige budgetdata for 2019, der tyder på, at det er muligt at nå et budgetunderskud på 1,8 % af BNP, hvilket er i overensstemmelse med myndighedernes mål. Der er imidlertid ikke vedtaget yderligere foranstaltninger i 2019 som reaktion på Rådets henstilling.

I budgettet for 2020, der blev vedtaget den 12. juli 2019, blev budgetunderskudsmålet ændret til 1 % af BNP fra 1,5 % i tidligere planer. Der kunne ikke tages hensyn til budgettet ved evalueringen i foråret, da det blev vedtaget efter datoen for Rådets vedtagelse af henstillingerne. Det i budgettet

[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).

[2] Rådets henstillinger og andre relaterede dokumenter vedrørende proceduren i forbindelse med væsentlig afvigelse findes på: 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

fastsatte underskudsmål for 2020 er på 1 % af BNP, hvilket er 0,5 procentpoint lavere end målet på 1,5 % af BNP i konvergensprogrammet for 2019, der blev offentliggjort i slutningen af april. Det lavere underskud opnås hovedsagelig som følge af, at skatteindtægterne bliver større end tidligere forventet, og at udgifterne bliver lavere, hovedsagelig som følge af nedskæringer i investeringerne. Samtidig indeholder budgettet for 2020 også de ekspansive foranstaltninger i handlingsplanen for økonomisk beskyttelse, som regeringen vedtog den 30. maj 2019.

Kommissionen gennemførte det udvidede overvågningsbesøg den 26. september 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 økonomiske studier og prioriterede anliggender hos Magyar Nemzeti Bank, Daniel Palotai, og formanden for det finanspolitiske råd, Arpad Kovacs. Formålet med besøget var at indhente nærmere oplysninger om udviklingen i budgettet i 2019, om budgettet for 2020, som myndighederne vedtog i juli 2019, og om de skattemæssige tiltag, som myndighederne har planlagt, 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 proceduren i forbindelse med en væsentlig afvigelse. Denne rapport bygger på de oplysninger, der er indhentet frem til og under besøget.

2. Resultaterne af besøget

Kommissionens delegation bemærkede, at økonomien går godt, idet der er sket en forbedring af den samlede finanspolitiske situation (både med hensyn til det offentlige underskud og nedbringelsen af den offentlige gæld). Delegationen anerkendte Ungarns gode makroøkonomiske resultater i 2018 og første halvdel af 2019. Sammen med det nye ambitiøse finanspolitiske mål for 2020 peger denne udvikling på en forbedring sammenlignet med tidligere år. Når man ser længere frem, forventes både de eksterne og de cykliske faktorer, som har støttet væksten i de senere år, imidlertid gradvis at aftage efter afmatningen i nogle af de centrale vestlige økonomier og i de sektorer, som spiller en stadig større rolle for Ungarns økonomi. De ungarske myndigheder var enige om, at det i forbindelse med den aftagende vækst i EU vil være en udfordring for Ungarn at fastholde de senere års vækstrater, og erkendte, at den ungarske regerings største bekymring var den fremtidige vækst snarere end finanspolitikken. Delegationen mindede desuden om den henstilling, Rådet havde rettet til Ungarn, hvori behovet for at udnytte det positive momentum til at sikre landets budgetstilling og reducere den offentlige gæld yderligere blev påpeget.

Selv om de makroøkonomiske og finanspolitiske data var bedre end forventet, bekræftede myndighederne, at de ikke har planer om at revidere underskudsmålet for 2019 eller at mindske den offentlige gæld yderligere. 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 budgettet for 2019, som blev godkendt i juli 2018 og bekræftet i konvergensprogrammet for 2019. Sammenlignet med det oprindeligt godkendte budget for 2019 er der betydelige ekstraindtægter. Samtidig forventes det, at de fuldt ud absorberes af højere udgifter, navnlig af den finansielle korrektion vedrørende EU-midler, der for nylig blev opnået enighed om med Kommissionen i forbindelse med den svigagtige anvendelse af EU-midler. Korrektionen i 2019 omfatter projekter gennemført i perioden 2017-2019 og forventes at forringe budgetsaldoen med 0,3 % af BNP. Den resterende del af den finansielle korrektion, dvs. ca. 0,3 % af BNP, vil blive foretaget i de kommende år. Også udnyttelsen af det demografiske program (som følge af et større antal anmodninger og en højere gennemsnitsværdi af det ansøgte prænatale lån) forventes at blive større end planlagt. Hvad angår sidstnævnte, har myndighederne også forhøjet overslaget for de følgende år.

Myndighederne erkendte de tilbagevendende udgiftsstigninger ved årets udgang, men påpegede, at størrelsen heraf faldt sidste år, idet der blev taget hensyn til den henstilling, der var fremsat inden for rammerne af en procedure i forbindelse med væsentlig afvigelse. De seneste tre år (2016-2018) har myndighederne baseret deres budgetter på systematisk forsigtige finanspolitiske prognoser og anvendt det finanspolitiske råderum, der er akkumuleret i løbet af året på udgifter ved årets udgang, som ikke var budgetteret. De ungarske myndigheder påpegede, at disse udgifter ved årets udgang var engangsudgifter til investeringer, og at regeringen ved udgangen af 2018 besluttede ikke at udnytte det fulde råderum, der var til rådighed, i overensstemmelse med den henstilling, der var fremsat inden for rammerne af en procedure i forbindelse med væsentlig afvigelse. Uden disse udgifter kunne budgetstillingen have været bedre.

Udgiftsmålet for 2020 er mere ambitiøst end tidligere planlagt, idet det forhold, at det går godt, anvendes til at fremskynde konsolideringen af de offentlige finanser. I budgettet for 2020 ændrede myndighederne underskudsmålet til 1 % af BNP, hvilket gør det mere ambitiøst end målet på 1,5 % af BNP i konvergensprogrammet for 2019. Myndighederne fremhævede det makroøkonomiske scenario, der var bedre end forventet, de foranstaltninger til at øge overholdelsen af skattereglerne, der endnu mangler at blive fastlagt, og udgiftsbegrænsninger som vigtige faktorer for at sikre, at det mere ambitiøse finanspolitiske mål for 2020 nås. Samtidig har myndighederne fastholdt målet om i 2023 at opnå et budget i balance i nominelle termer. Det reviderede underskudsmål for 2020 indebærer, at det kommer til at gå hurtigere at nå dette mål. Myndighederne sigter nemlig mod et underskud på henholdsvis 0,7 % af BNP i 2021, 0,4 % af BNP i 2022 og 0,0 % af BNP i 2023. I konvergensprogrammet for 2019 var der planlagt et underskud på henholdsvis 1,2 %, 0,5 % og 0,0 % af BNP for de samme år. Ifølge finansministeriets beregninger indebærer det nye overordnede mål for 2020 en større strukturel forbedring end den indsats, som Rådet har henstillet til, og at den mellemfristede budgetmålsætning — fastsat som et strukturelt underskud på 1,0 % af BNP — allerede er mere end nået i 2021.

Myndighederne forventer i 2019 betydeligt højere indtægter end budgetteret, hvilket vil have en positiv basiseffekt i 2020. Indtægtsfremskrivningen i 2020 er kun delvis understøttet af diskretionære foranstaltninger eller udgiftsforanstaltninger, idet den eneste nyligt fastsatte foranstaltning er en forhøjelse af punktafgifterne. Det makroøkonomiske scenario blev ikke revideret af myndighederne, men i forbindelse med stigningen i indtægterne tages der allerede højde for de højere indtægter, der forventes i 2019, hvilket vil have en positiv basiseffekt i 2020. Det er imidlertid fortsat uklart, om der vil blive truffet nye foranstaltninger, og i givet fald hvornår.

Myndighederne arbejder på nye foranstaltninger med henblik på at sikre en højere overholdelse af skattereglerne og bremse den sorte økonomi, uden at de dog har en klar tidsplan for vedtagelsen af disse. Nye foranstaltninger vil bygge videre på succesen med lignende foranstaltninger de senere år. Myndighederne understregede den imponerende reduktion af momsgabet, som skønnes at være faldet fra 21 % i 2013 til 9 % i 2018, hvilket er under EU-gennemsnittet på ca. 10 % (kilde: Europa-Kommissionen). Navnlig skønnes indførelsen af onlinefakturering for store virksomheder i juli 2018 at have bidraget til at mindske momsgabet, og effekten af foranstaltningen forventes i et vist omfang at blive overført til 2019. Hvad angår små- og mellemstore virksomheder, indførte myndighederne i 2013 to forenklede skatteordninger (Kata og Kiva) med henblik på at bekæmpe den sorte økonomi, som hidtil har vist sig at være meget vellykkede, hvad angår opkrævning af indtægter. Myndighederne arbejder i øjeblikket på to fronter: i) nye foranstaltninger til bekæmpelse af den sorte økonomi, f.eks. incitamenter til at bruge elektroniske betalingsmidler, og ii) en forenkling af de administrative skatteforpligtelser for virksomheder, som bl.a. skønnes at mindske antallet af timer, som virksomhederne bruger på skatterapporteringspligter (fra de nuværende 277 (kilde: Betaling af skatter 2019, PwC) til under 100 timer), og forsøgsvis indførelse i 2021 af et momssystem med på

forhånd indkodede oplysninger. Myndighederne kunne endnu ikke afsløre de nærmere detaljer om de nye foranstaltninger, men med hensyn til tidsplanen kunne ændringen af skattereglerne efter deres opfattelse starte i efteråret 2019, hvilket ville gøre foranstaltningerne effektive i anden halvdel af 2020.

Det forventes, at der opnås en konsolidering af de offentlige finanser i 2020 hovedsagelig takket være en fremskrevet behersket udvikling i udgiftsposterne. I budgettet for 2020 er der fastsat udgiftslofter, idet der hovedsagelig sker udgiftsnedskæringer i forbindelse med offentlige investeringer, navnlig inden for bygge- og anlægssektoren (bygninger), der er i kraftig vækst. Nedskæringen i statsfinansierede projekter forventes ikke at have nogen negativ indvirkning på den økonomiske vækst, da der blev konstateret kapacitetsbegrænsninger på udbudssiden i økonomien og den forventede vækst i de private investeringer. Som eksempel på de projekter, der blev skåret ned, nævnte myndighederne programmet vedrørende moderne byer, hvor udgifterne i 2020 er lavere end forventet (fra oprindeligt anslået 135 mia. HUF til 85 mia. HUF). Samtidig forventedes det, at andre udgiftsposter ville være mere dynamiske, f.eks. som følge af en større udnyttelse af det demografiske program og udvidelsen af boligprogrammet.

Myndighederne understregede, at budgettet for 2020 omfatter et usædvanligt højt antal reserver, og at budgettet kunne balancere uden disse reserver. Underskudsmålet på 1 % af BNP i 2020 omfatter et betydeligt antal frie reserver, der beløber sig til 1 % af BNP (mod 0,5 % af BNP i 2019). De samlede reserver er overordnet fastsat til 1,4 % af BNP mod 0,8 % af BNP i 2019. Stigningen i forhold til det foregående år skyldes en betydelig større såkaldt landbeskyttelsesfond, som er sat til næsten 0,8 % af BNP mod 0,1 % af BNP i 2019. Myndighederne understregede, at de mange reserver kunne dække de potentielle yderligere risici i risikoscenariet. De væsentligste risici skyldtes en makroøkonomisk udvikling, der potentielt var værre end forventet, samt udgifter, der var større end budgetteret, i forbindelse med f.eks. det demografiske program og/eller foranstaltninger i forbindelse med handlingsplanen for økonomisk beskyttelse (se nedenfor). Myndighederne mindede også om de gældende regler og garantier for anvendelse af reserverne i løbet af de enkelte år. Hvis alt går i overensstemmelse med fremskrivningerne, og hvis reserverne ikke anvendes, kunne dette i sidste ende føre til et budget i balance i nominelle termer i 2020. Kommissionens tjenestegrene udtrykte tvivl om denne mulighed, idet man bemærkede, at reserverne tidligere år gentagne gange var blevet brugt i slutningen af året, hvilket tydede på suboptimal budgetpraksis.

Handlingsplanen for økonomisk beskyttelse har til formål at opretholde den økonomiske vækst på 2 procentpoint over EU-gennemsnittet. Handlingsplanen for økonomisk beskyttelse, som regeringen vedtog den 30. maj 2019, skønnes at have en anslået underskudsforøgende virkning på 1 % af BNP i 2020. Hovedforanstaltningen i planen er en fortsættelse af den trinvise reduktion af arbejdsgivernes socialsikringsbidrag, som begyndte i november 2016: budgettet omfatter en yderligere nedskæring på 2 procentpoint. Ifølge myndighederne skal planen beskytte de resultater, der hidtil er opnået i den ungarske økonomi, og den sigter mod at opretholde en økonomisk vækst, der ligger 2 procentpoint over EU-gennemsnittet, selv hvis der sker en afmatning i euroområdet og andre partnerlande. Myndighederne var enige i, at den generelle makroøkonomiske ramme er præget af forværringen af de ydre forhold, men understregede samtidig, at de har til hensigt at fastholde den økonomiske vækst på et højt niveau ved at vedtage foranstaltninger vedrørende den økonomiske politik. Myndighederne erkendte, at da Ungarn er en åben økonomi, der er tæt knyttet til EU, vil en betydelig opbremsning i den økonomiske vækst på EU-plan berøre Ungarn. De udelukker derfor ikke muligheden for en supplerende plan i 2020, hvilket premierministeren allerede har nævnt. Delegationen mindede således om, at regeringens slappe finanspolitik i de seneste år sandsynligvis har været med til at skabe stor efterspørgsel i økonomien, hvilket har ført til en vedvarende inflation. Da Ungarn har en af de højeste udgiftskvoter og investeringskvoter i EU, understregede delegationen den risiko for en inflationsskabende effekt, som større udgifter kan afstedkomme.

Myndighederne henviste til metodologiske bemærkninger vedrørende den statistiske behandling af visse poster, idet der blev klaget over dobbeltstandarder i forbindelse med anvendelsen af reglerne. Efter myndighedernes opfattelse bør udgifterne ved årets udgang betragtes som en engangsudgift. Myndighederne anerkendte den i fællesskab aftalte metode, som Europa-Kommissionen anvender til at anslå produktionsgabet. Da den metode, som det ungarske finansministerium har anvendt, er konjunkturmedløbende, synes den i højere grad at afspejle den ungarske økonomis situation. Derudover nævnte myndighederne også til de forbehold, som Eurostat havde givet udtryk for med hensyn til klassificeringen af visse institutioner: 1) det mangeårige problem med sektorklassificeringen af Magyar Nemzeti Banks (MNB) fonde og deres datterselskaber, hvorfor Eurostat tog forbehold med hensyn til kvaliteten af de af Ungarn indrapporterede oplysninger med henblik på proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud, og 2) arten af den ungarske sammenslutning af kulbrintelagre (Magyar Szenhidrogen Keszletezo Szovetseg - MSZKSZ). Efter Eurostats opfattelse, som ikke deles af myndighederne, bør både MSZKSZ's og MNB's fonde klassificeres inden for offentlig forvaltning, hvilket ville øge den offentlige gæld, samtidig med at underskuddet ville forblive uændret. Efter myndighedernes opfattelse anvender Eurostat ikke klassifikationsreglerne på en gennemsigtig og objektiv måde, hvilket fører til forskelsbehandling af medlemsstaterne. Derudover forsikrede myndighederne, at de vil følge Eurostats vejledning med hensyn til klassifikation, hvilket gør det muligt for Eurostat at fjerne forbeholdene i den næste indberetning vedrørende proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud. Delegationen noterede sig myndighedernes klager, samtidig med at man insisterede på, at Eurostat havde klare regler for klassifikation, som blev anvendt på samme måde for alle, og understregede, at det var nødvendigt at drøfte sådanne tekniske spørgsmål med Eurostat.

Selv om den offentlige gæld er for nedadgående, pegede Kommissionens tjenestegrene på udfordringerne i forbindelse med de høje finansieringsomkostninger ved denne gæld. Delegationen anerkendte den positive udvikling de senere år, herunder i strukturen i den offentlige gæld, hvor der var sket en ændring i retning af aktiver i HUF og indenlandsk ejerskab. Samtidig var dette sket på bekostning af relativt høje finansieringsomkostninger, hvilket også skyldtes de høje præmier på detailobligationer. Dette har også distributive virkninger, da der er en tendens til, at fordelene går til rigere husholdninger, mens de høje omkostninger betales af alle skatteydere. Delegationen opfordrede myndighederne til at anvende uudnyttede reserver på budgettet til at tilbagebetale flere dyre obligationer. Ifølge myndighederne er dette en politisk beslutning. De understregede, at den offentlige gæld trods afvigelserne for så vidt angår den strukturelle indsats fortsat er for nedadgående takket være også en højere nominal vækst i BNP. Det lavere udgiftsmål for 2020 går også i retning af en lavere gældskvote.

Det finanspolitiske råd roste de senere års økonomiske resultater. Økonomien går godt, idet holdbarheden er forbedret, både hvad angår de offentlige finanser og økonomien. Den potentielle vækstrate i økonomien er steget betydeligt i årenes løb (og er nået op på de nuværende 3-3,5 %), hvilket understøttes af eksterne faktorer (udenrigshandel og vekselkursen) og EU-midler. Fremover vil den potentielle vækst skulle baseres mere på konkurrenceevne og mindre på EU-midler. Ifølge det finanspolitiske råds opfattelse vil landet kunne klare en mindre afdæmpning af væksten i modsætning til en global krise eller en konjunkturnedgang i tysk økonomi, som ville være sværere at klare. Hvad angår den finanspolitiske situation, understregede det finanspolitiske råd, at det er første gang nogensinde, at myndighederne har nævnt muligheden for at opnå et budget i balance i nominelle termer. Det finanspolitiske råd gentog myndighedernes argumenter om, at det at opnå et budget i balance i 2020 var en politisk beslutning. Adspurgt om de store reserver på budgettet for 2020 understregede det finanspolitiske råd betydningen af at opretholde ro på arbejdsmarkedet. Hvis

reserverne ikke udnyttes, vil visse programmer uundgåeligt komme til at lide herunder, nemlig på følsomme områder, såsom offentlige investeringer og sundhedsvæsenet.

Drøftelserne med centralbanken drejede sig først og fremmest om potentielle tegn på overophedning af økonomien. Centralbanken drøftede sine senest offentliggjorte makroøkonomiske fremskrivelser med delegationen. Centralbanken anførte, at der på trods af den hurtige økonomiske vækst og manglen på arbejdskraft ikke var nogen tegn på overophedning, og at den derfor foretrak at beskrive situationen som en økonomi under stort pres. Finanspolitikken bliver stadig mere restriktiv i 2020, mens de monetære forhold forventes at forblive akkommoderende. Samtidig tilskyndede den nye prismæssigt attraktive detailobligation husholdningerne til at spare og begrænsede den spekulative efterspørgsel efter boliger. Den lave gæld i husholdningerne indebærer risici på boligmarkedet. Inflationen synes at have toppet, efterhånden som de eksterne inflationsskabende kræfter styrkes. Centralbanken anførte, at ungarsk industri havde formået at fjerne sig fra tysk produktion takket være ændringer i bilindustriens produktstruktur. Centralbanken bekræftede også, at den tidlige ibrugtagning af demografiprogrammet oversteg forventningerne, men hævdede, at det for det meste skyldtes timingen, og det forhold, at programmets samlede størrelse ikke må stige lige så meget. Samtidig var udbredelsen af de udvidede boligtilskud fortsat mindre end forventet i de første måneder.