



Bryssel den 20.11.2019  
COM(2019) 920 final

## **RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET**

**Kommissionens rapport till rådet enligt artikel 11.2 i förordning (EG) nr 1466/97 om ett utökat övervakningsuppdrag i Ungern den 26 september 2019**

Denna rapport om ett utökat övervakningsuppdrag i Ungern översänds till rådet i enlighet med artikel - 11.4 i förordning (EG) nr 1466/97<sup>1</sup>. 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 26 september 2019**

#### **Rapport**

## **1. Inledning**

**Ungern har omfattats av förfaranden vid betydande avvikelse sedan våren 2018.** I juni 2018 konstaterade rådet i enlighet med artikel 121.4 i fördraget att en betydande avvikelse från det medelfristiga budgetmålet hade förelegat 2017. Rådet utfärdade en rekommendation i vilken Ungern uppmanades vidta nödvändiga politiska åtgärder för att komma till rätta med avvikelsen. I december 2018 konstaterade rådet att Ungern inte hade vidtagit några effektiva åtgärder och utfärdade en reviderad rekommendation. Ungern vidtog emellertid inga effektiva åtgärder till följd av den reviderade rekommendationen heller<sup>2</sup>.

**Bristerna i efterlevnaden av stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del 2018 ledde till att ett nytt förfarande vid betydande avvikelse inleddes i juni 2019.** Den 5 juni 2019 utfärdade kommissionen en varning till Ungern om att landet 2018 återigen hade avvikit från anpassningsbanan mot det medelfristiga budgetmålet och föreslog att rådet skulle inleda ett nytt avvikelseförfarande. Rådet uppmanade Ungern att vidta åtgärder för att säkerställa att den nominella ökningen i primära offentliga nettoutgifter inte överstiger 3,3 % 2019 och 4,7 % 2020, vilket motsvarar en årlig strukturell anpassning på 1,0 % av BNP 2019 och 0,75 % av BNP 2020. Den rekommenderade strukturella budgetansträngningen 2020 förutsätter att den nödvändiga anpassningen uppnås 2019.

**Det finns hittills inga uppgifter om ytterligare planerade korrigerande åtgärder från myndigheternas sida till följd av rådets rekommendation för 2019.** I kommissionens vårprognos 2019 förväntades underskottet minska till 1,8 % av BNP 2019 från 2,2 % av BNP 2018, vilket överensstämmer med myndigheternas mål i konvergensprogrammet 2019. Den uppskattade budgetansträngningen 2019 pekade emellertid på att rådets rekommendation inte skulle följas. Makroekonomiska indikatorer som publicerats för första halvåret 2019 visar att det makroekonomiska läget är bättre än väntat 2019, med en BNP-tillväxt i både fasta och löpande priser som överträffar myndigheternas och kommissionens prognoser. Den privata konsumtionen gynnades av en stark arbetsmarknad och en ytterligare sänkning av arbetsgivarnas socialförsäkringsavgifter. Detta resulterade i gynnsamma budgetdata för 2019 som pekade på att det skulle vara möjligt att uppnå ett budgetunderskott på 1,8 % av BNP, dvs. i linje med myndigheternas mål. Inga ytterligare åtgärder antogs emellertid 2019 till följd av rådets rekommendation.

**I den budget för 2020 som antogs den 12 juli 2019 nedreviderades underskottsmålet till 1 % av BNP från 1,5 % i tidigare planer.** Budgeten kunde inte beaktas i vårens bedömning eftersom den antogs efter det att rådet antagit sina rekommendationer. Budgetens underskottsmål för 2020 uppgår till 1 % av BNP, vilket är 0,5 procentenheter lägre än målet på 1,5 % av BNP i konvergensprogrammet

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Rådets rekommendationer och andra dokument som rör förfarandet vid betydande avvikelse kan laddas ned från: [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](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)

2019 som offentliggjordes i slutet av april. Detta lägre underskottsmål uppnås huvudsakligen genom högre skatteintäkter än i tidigare prognoser och lägre utgifter, främst nedskärningar av investeringsutgifterna. Budgeten för 2020 inkluderar samtidigt även de expansiva åtgärderna i den ”skyddsplan för ekonomin” som regeringen antog den 30 maj 2019.

**Kommissionens utökade övervakningsuppdrag ägde rum den 26 september 2019.** Övervakningsuppdraget utfördes på grundval av artikel -11.2 i förordning (EG) nr 1466/97. På finansministeriet träffade delegationen statssekreteraren för offentliga finanser, Peter Beno Bani, den verkställande direktören med ansvar för ekonomisk forskning och prioriterade frågor på den ungerska centralbanken (Magyar Nemzeti Bank), Daniel Palotai, och ordföranden för det finanspolitiska rådet, Arpad Kovacs. Syftet med övervakningsuppdraget var att få utförlig information om den offentligfinansiella utvecklingen 2019, den budget för 2020 som myndigheterna antog i juli 2019, de finanspolitiska åtgärder som planeras av myndigheterna, samt att peka på de offentligfinansiella riskerna i samband med den förväntade nedgången i ekonomisk tillväxt och uppmuntra efterlevnad av den rekommendation som utfärdats inom ramen för förfarandet vid betydande avvikelse. Denna rapport bygger på information som inhämtades före och under övervakningsuppdraget.

## **2. Resultat av övervakningsuppdraget**

**Kommissionens delegation konstaterade att ekonomin är god och att de offentliga finanserna totalt sett har förbättrats (både det offentliga underskottet och skuldsättningen minskar).** Delegationen konstaterade att Ungern haft en positiv makroekonomisk utveckling 2018 och första halvåret 2019. Tillsammans med det nya och ambitiösa offentligfinansiella målet för 2020 pekar detta på en förbättring jämfört med de senaste åren. Framöver förväntas dock både externa och konjunkturella faktorer som har gett tillväxten draghjälp de senaste åren efterhand klinga av. Orsaken är den nedgång i vissa viktiga västerländska ekonomier och i en del sektorer som spelar en allt viktigare roll för den ungerska ekonomin. De ungerska myndigheterna medgav att det i ett läge med långsammare tillväxt inom EU kommer att bli svårt för Ungern att hålla uppe den tillväxt som observerats de senaste åren och att den största utmaningen för den ungerska regeringen är den framtida tillväxten snarare än finanspolitiken. Delegationen erinrade slutligen om rådets rekommendation till Ungern att dra nytta av den positiva utvecklingen för att stärka sin offentligfinansiella ställning och minska den offentliga skulden ytterligare.

**Trots att makroekonomiska och offentligfinansiella data hittills varit bättre än väntat bekräftade myndigheterna att de inte hade för avsikt att revidera sitt underskottsmål för 2019 eller minska den offentliga skuldsättningen ytterligare.** Under 2019 avser myndigheterna hålla fast vid sitt ursprungliga mål för det offentliga underskottet på 1,8 % av BNP i enlighet med 2019 års budget som godkändes i juli 2018 och bekräftades i konvergensprogrammet 2019. Jämfört med den ursprungliga budgeten för 2019 har landet haft betydande extra inkomster. Dessa förväntas dock helt absorberas av högre utgifter, i synnerhet av den finansiella korrigering som nyligen överenskommits med kommissionen på grund av bedrägerier i samband med användningen av EU-medel. Korrigeringen för 2019 gäller projekt som genomfördes under åren 2017–2019 och förväntas försämra budgetsaldot med 0,3 % av BNP. Den resterande delen av den finansiella korrigeringen på omkring 0,3 % av BNP kommer att genomföras under senare år. Utnyttjandet av det ”demografiska programmet” förväntas dessutom bli mer omfattande än planerat (till följd av både ett större antal ansökningar och ett högre genomsnittsvärde på det lån som blivande föräldrar ansöker om). När det gäller det sistnämnda har myndigheterna även höjt uppskattningen för nästa år.

**Myndigheterna medgav att utgiftsökningar förekommit flera gånger i slutet av åren, men påpekade att omfattningen minskat förra året till följd av den rekommendation som utfärdats inom ramen för förfarandet vid betydande avvikelse.** Under de senaste tre åren (2016–2018) har

myndigheterna baserat sin budget på systematiskt försiktiga budgetprognoser och använt det offentligfinansiella utrymme som ackumulerats under året för obudgeterade utgifter i slutet av året. De ungerska myndigheterna påpekade att dessa utgifter i slutet av åren hade gällt engångssatsningar och att regeringen i slutet av 2018 hade beslutat att inte utnyttja hela det tillgängliga svängrummet i enlighet med den rekommendation som utfärdats inom ramen för förfarandet vid betydande avvikelse. Utan dessa utgifter skulle den offentligfinansiella ställningen ha varit bättre.

**Underskottsmålet för 2020 är mer ambitiöst än i tidigare planer och den goda ekonomin utnyttjas för att skynda på konsolideringen av de offentliga finanserna på det sätt som rådet rekommenderat.** I budgeten för 2020 reviderades underskottsmålet till 1 % av BNP och var därmed mer ambitiöst än målet på 1,5 % i konvergensprogrammet 2019. Myndigheterna framhöll ett bättre makroekonomiskt scenario än väntat, åtgärder för att förbättra efterlevnaden av skatteregler (som ännu inte har definierats) och utgiftsbegränsningar som viktiga faktorer som kommer att säkerställa att det mer ambitiösa offentligfinansiella målet för 2020 uppnås. Myndigheterna har samtidigt behållit 2023 som det år som budgeten ska vara i balans i nominella termer. Det reviderade underskottsmålet för 2020 innebär därför en snabbare anpassning mot detta mål. Myndigheterna har nämligen som mål att underskottet ska uppgå till 0,7 %, 0,4 % och 0,0 % av BNP år 2021, 2022 respektive 2023. I konvergensprogrammet 2019 var motsvarande anpassningsbana 1,2 %, 0,5 % och 0,0 % av BNP över dessa år. Enligt finansministeriets beräkningar innebär de nya målen för det samlade underskottet en större strukturell förbättring 2020 än den som rekommenderats av rådet och att det medelfristiga målet – dvs. ett strukturellt underskott på 1,0 % av BNP – överträffas redan 2021.

**Myndigheterna räknar med att inkomsterna blir betydligt högre 2019 än i budgeten och att detta får en positiv baseffekt 2020.** Inkomstprognosen för 2020 bygger bara delvis på diskretionära inkomst- eller utgiftsåtgärder och den enda nya åtgärd som har specificerats är en punktskatt höjning. Myndigheterna reviderade inte det makroekonomiska scenariot men inkomstökningen räknar ändå med de högre inkomster som förväntas 2019 och den positiva baseffekten 2020. Det är emellertid oklart om nya åtgärder kommer att vidtas och i så fall vid vilken tidpunkt.

**Myndigheterna arbetar med nya åtgärder för att öka efterlevnaden av skatteregler och begränsa skuggekonomin, men har inte lämnat någon tydlig tidsplan för när de kommer att antas.** Nya åtgärder kommer att bygga vidare på liknande åtgärder som har haft positiva resultat de senaste åren. Myndigheterna framhöll den imponerande minskningen av mervärdesskattgapet, som beräknas ha krympt från 21 % 2013 till 9 % 2018, vilket är lägre än EU-genomsnittet på omkring 10 %. (Källa: Europeiska kommissionen). Särskilt införandet av e-fakturer för större företag i juli 2018 beräknas ha bidragit väsentligt till att minska mervärdesskattgapet och denna åtgärd förväntas ha haft en viss effekt även 2019. När det gäller små och medelstora företag införde myndigheterna 2013 två förenklade skatteordningar (Kata och Kiva) för att bekämpa skuggekonomin som hittills varit ganska framgångsrika i fråga om att få in skatteintäkter. Myndigheterna arbetar för närvarande på två fronter: i) nya åtgärder för att bekämpa skuggekonomin, t.ex. incitament att använda elektroniska betalningsmedel, och ii) förenklade administrativa skattskyldigheter för företag som bl.a. förväntas minska antalet timmar företag ägnar åt skatterapportering (från nuvarande 277 (Källa: *Paying taxes 2019*, PwC) till mindre än 100 timmar) och införande av systemet med förfyllda momsdeklarationer på prov 2021. Myndigheterna kunde ännu inte avslöja några detaljer om de nya åtgärderna, men när det gäller tidsplanen menade de att en ändring av skattelagen kan påbörjas hösten 2019, vilket skulle innebära att åtgärderna träder i kraft under andra hälften av 2020.

**Konsolideringen av de offentliga finanserna 2020 förväntas ske främst genom en planerad begränsning av utgiftsposternas utveckling.** Budgeten för 2020 angav utgiftstak och de största utgiftsminskningarna rör offentliga investeringar, främst inom byggsektorn, som befinner sig i en

högkonjunktur. Nedskärningarna av statligt finansierade projekt förväntas inte få några negativa effekter på den ekonomiska tillväxten eftersom det finns kapacitetsbegränsningar på utbudssidan av ekonomin och man förväntas kunna attrahera privata investerare. Som exempel på nedskärningar av projekt nämnde myndigheterna programmet ”Modern stad”, där utgifterna 2020 förväntas bli lägre än väntat (85 miljarder forint i stället för de ursprungliga beräkningarna på 135 miljarder forint). Andra utgiftsposter förväntades å andra sidan bli högre, bl.a. till följd av det ökade utnyttjandet av det ”demografiska programmet” och förlängningen av bostadsprogrammet.

**Myndigheterna framhöll att budgeten för 2020 innehåller ovanligt stora reserver och att budgeten utan dessa reserver skulle vara i balans.** I underskottsmålet på 1 % av BNP för 2020 ingår betydande budgetreserver som motsvarar 1 % av BNP (jämfört med 0,5 % av BNP 2019). De totala reserverna uppgår sammanlagt till 1,4 % av BNP, jämfört med 0,8 % av BNP 2019. Ökningen jämfört med året innan beror på betydligt högre anslag till ”fonden för att skydda landet”, som uppgår till nästan 0,8 % av BNP, jämfört med 0,1 % av BNP 2019. Myndigheterna framhöll att de stora reserverna kan täcka potentiella ytterligare risker i riskscenariot. Riskerna handlar främst om att den makroekonomiska utvecklingen blir sämre än väntat, att utgifterna blir högre än vad som budgeterats för till exempel det ”demografiska programmet” och/eller om åtgärderna i skyddsplanen för ekonomin (se nedan). Myndigheterna erinrade även om de regler och skyddsåtgärder som finns beträffande utnyttjande av reserverna innevarande år. Om allt förlöper enligt prognoserna och om reserverna inte utnyttjas kan detta leda till att budgeten i nominella termer är i balans 2020. Kommissionens tjänstemän uttryckte tvivel om denna möjlighet och påpekade att reserver tidigare år ofta har utnyttjats mot slutet av året samt påpekade att budgeteringsrutinerna inte är optimala.

**Syftet med skyddsplanen för ekonomin är att hålla uppe den ekonomiska tillväxten ”på 2 procentenheter över EU-genomsnittet”.** Skyddsplanen för ekonomin, som regeringen antog den 30 maj 2019, har en uppskattad underskottsdrivande effekt på 1 % av BNP 2020. Den viktigaste åtgärden i planen är fortsättningen av den etappvisa minskningen av arbetsgivares socialförsäkringsavgifter som inleddes i november 2016: budgeten innehåller en ytterligare sänkning med 2 procentenheter. Enligt myndigheterna ska planen skydda de resultat som uppnåtts hittills när det gäller den ungerska ekonomin och se till att den ekonomiska tillväxten fortsätter att ligga 2 procentenheter över EU-genomsnittet även i händelse av en nedgång i euroområdet och andra partnerländer. Samtidigt som myndigheterna medgav att den allmänna makroekonomiska ramen utmärks av ett allt sämre omvärldsklimat betonade de att de avsåg att upprätthålla en hög ekonomisk tillväxt genom att anta ekonomiskpolitiska åtgärder. Myndigheterna medgav att eftersom Ungern är en öppen ekonomi som är nära knuten till EU skulle landet inte kunna undgå att påverkas av en betydande nedgång i ekonomisk tillväxt inom EU. De utesluter därför inte att en ytterligare plan kan komma antas 2020, vilket premiärministern redan har nämnt. Delegationen erinrade med anledning av detta om att regeringens expansiva finanspolitik de senaste åren sannolikt har bidragit till en alltför stor efterfrågan i ekonomin som i sin tur lett till ihållande inflation. Med tanke på att Ungern har bland de högsta utgiftskvoterna och investeringskvoterna inom EU framhöll delegationen den risk för inflatoriska effekter som ytterligare utgifter kan leda till.

**Myndigheterna pekade på metदानmärkningar när det gäller den statistiska behandlingen av vissa poster och klagade på dubbelmoral i tillämpningen av reglerna.** Myndigheterna menar att utgifterna i slutet av åren bör betraktas som engångsutgifter. De medgav att det finns en gemensamt överenskommen metod som Europeiska kommissionen använder för att beräkna produktionsgapet. Med tanke på dess procyklikaltitet menade de emellertid att det ungerska finansministeriets metod tycks ge en bättre bild av den ungerska ekonomin. Myndigheterna nämnde även de förbehåll som Eurostat hade uttryckt beträffande klassificeringen av vissa institutioner: 1) den gamla frågan om sektorsklassificeringarna av den ungerska centralbankens stiftelser och deras dotterbolag som fått

Eurostat att reservera sig mot kvaliteten på de data som Ungern rapporterat inom ramen för underskottsförfarandet, och 2) vad den ungerska sammanslutningen för lagring av kolväte (Magyar Szenhidrogen Keszletezo Szovetseg – MSZKSZ) är för typ av enhet. Enligt Eurostats uppfattning, som inte delas av myndigheterna, bör både MSZKSZ och den ungerska centralbankens stiftelser anses ingå i sektorn ”offentlig förvaltning”, vilket leder till att den offentliga skulden stiger medan underskottet förblir oförändrat. Enligt myndigheternas uppfattning tillämpar Eurostat inte klassificeringsreglerna på ett transparent och opartiskt sätt, vilket leder till en ojämlik behandling mellan olika medlemsstater. Myndigheterna försäkrade slutligen att de i nästa rapportering inom ramen för underskottsförfarandet ska följa Eurostats riktlinjer beträffande klassificering, så att Eurostat kan häva sina reservationer. Delegationen noterade de klagomål som myndigheterna framfört men vidhöll samtidigt att Eurostat har tydliga regler för klassificering som tillämpas lika på alla och betonade att den här typen av tekniska frågor måste diskuteras med Eurostat.

**Även om den offentliga skulden minskar pekade kommissionens tjänstemän på problemen med höga finansieringskostnader.** Delegationen medgav att utvecklingen varit positiv de senaste åren, bl.a. när det gäller den offentliga skuldens sammansättning där det skett en omfördelning mot tillgångar i forint och inhemskt ägande. Detta har samtidigt medfört relativt höga finansieringskostnader, vilket även beror på de höga premier som erbjuds på privatobligationer. Detta får även fördelningseffekter, eftersom de positiva effekterna tenderar att gynna rikare hushåll, medan de högre kostnaderna bärs av alla skattebetalare. Delegationen uppmuntrade myndigheterna att använda outnyttjade budgetreserver till att betala tillbaka några av de dyrare obligationerna. Enligt myndigheterna är detta ett politiskt beslut. De framhöll att även om man inte lyckats uppnå den nödvändiga strukturella budgetanpassningen fortsatte den offentliga skulden att sjunka, vilket även berodde på en högre tillväxt i BNP i löpande priser. Det lägre underskottsmålet för 2020 bör även bidra till en lägre skuldkvot.

**Det finanspolitiska rådet lovordade de ekonomiska resultat som har uppnåtts de senaste åren.** Den ekonomiska utvecklingen är positiv, med en starkare hållbarhet för både de offentliga finanserna och ekonomin. Den potentiella tillväxttakten i ekonomin hade under årens lopp stigit avsevärt (till faktiska 3–3,5 %) med draghjälp från externa faktorer (utrikeshandeln och växelkursen) och EU-stöd. I framtiden måste den potentiella tillväxten vila mer på konkurrensförmåga och mindre på EU-stöd. Det finanspolitiska rådet hävdar dock att landet kan klara en mindre nedgång i tillväxten, till skillnad från en global kris eller allvarlig recession i Tyskland som skulle vara svårare att hantera. När det gäller läget i de offentliga finanserna framhöll det finanspolitiska rådet att det här är första gången som myndigheterna har nämnt att det är möjligt att uppnå en i nominella termer balanserad budget. Det finanspolitiska rådet upprepade myndigheternas argument om att huruvida en balanserad budget uppnås 2020 är avhängigt politiska beslut. På frågan om de stora reserverna i 2020 års budget framhöll det finanspolitiska rådet vikten av att bevara samhällsfred. Om reserverna inte används skulle vissa program oundvikligen påverkas negativt, t.ex. inom känsliga områden som offentliga investeringar och hälso- och sjukvårdssystemet.

**Diskussionerna med centralbanken handlade främst om potentiella tecken på överhettning i ekonomin.** Centralbanken diskuterade sina nyligen offentliggjorda makroekonomiska prognoser med delegationen. Centralbanken hävdade att det trots en snabb ekonomisk tillväxt och arbetskraftsbrist inte finns några tecken på överhettning i ekonomin och föredrog därför att beskriva läget som en ”högtrycksekonomi”. Finanspolitiken kommer att bli alltmer restriktiv 2020, medan penningpolitiken kommer att vara fortsatt ackommoderande. Den attraktivt prissatta nya privatobligationen uppmuntrar samtidigt hushållens sparande och begränsar spekulationsefterfrågan på bostäder. Hushållens låga skuldsättning innebär risker på bostadsmarknaden. Den stigande inflationen tycks ha vänt till följd av allt starkare disinflatoriska krafter i utlandet. Centralbanken hävdade att det ungerska näringslivet har

lyckats frikoppla sig från den tyska tillverkningsindustrin genom att ändra produktstrukturen inom bilindustrin. Centralbanken bekräftade också att det snabba utnyttjandet av det demografiska programmet har överträffat förväntningarna, men menade att det främst handlar om valet av tidpunkt och att det inte är säkert att programmets totala omfattning kommer att växa lika mycket. Utnyttjandet av de förlängda bostadssubventionerna under de första månaderna var samtidigt lägre än väntat.