

Bruxelles, den 20.5.2020
COM(2020) 552 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN

Ungarn

**Rapport udarbejdet i medfør af artikel 126, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske
Unions funktionsmåde**

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN

Ungarn

Rapport udarbejdet i medfør af artikel 126, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde

1. INDLEDNING

Den 20. marts 2020 vedtog Kommissionen en meddelelse om aktivering af stabilitets- og vækstpagtens generelle undtagelsesklausul. Klausulen som fastsat i artikel 5, stk. 1, artikel 6, stk. 3, artikel 9, stk. 1, og artikel 10, stk. 3, i forordning (EF) nr. 1466/97 samt artikel 3, stk. 5, og artikel 5, stk. 2, i forordning (EF) nr. 1467/97 letter samordningen af budgetpolitikken i perioder med et alvorligt økonomisk tilbageslag. I denne meddelelse forelagde Kommissionen Rådet sin vurdering af, at den aktuelle situation i lyset af det forventede alvorlige økonomiske tilbageslag som følge af covid-19-udbruddet giver anledning til at aktivere klausulen. Den 23. marts 2020 tilsluttede medlemsstaternes finansministre sig Kommissionens vurdering. Aktiveringen af den generelle undtagelsesklausul giver mulighed for midlertidigt at afvige fra tilpasningsstien i retning af den mellemfristede budgetmålsætning, forudsat at dette ikke bringer den finanspolitiske holdbarhed på mellemlang sigt i fare. For så vidt angår den korrigerende del kan Rådet på grundlag af en henstilling fra Kommissionen beslutte at vedtage en revideret finanspolitisk kurs. Den generelle undtagelsesklausul suspenderer ikke procedurerne under stabilitets- og vækstpagten. Den tillader medlemsstaterne at fravige de budgetkrav, der normalt ville gælde, og sætter Kommissionen og Rådet i stand til at træffe de nødvendige foranstaltninger til samordning af politikkerne inden for rammerne af pagten.

Ifølge de data, der blev indberettet af Ungarn den 31. marts 2020, og som efterfølgende blev valideret af Eurostat¹, udgjorde Ungarns offentlige underskud 2,0 % af BNP i 2019, mens den offentlige bruttogæld udgjorde 66,3 % af BNP. Ungarn forventer ifølge stabilitetsprogrammet for 2020 et underskud på 3,8 % af BNP i 2020 og en gæld på 72,6 % af BNP.

Det forventede underskud for 2020 peger umiddelbart i retning af et uforholdsmæssigt stort underskud som defineret i stabilitets- og vækstpagten.

Kommissionen har derfor udarbejdet nærværende rapport, hvori den undersøger Ungarns overholdelse af traktatens underskudskriterie og gældskriterie. Alle relevante forhold er taget med i betragtning, og der er taget behørigt hensyn til det alvorlige økonomisk chok som følge af covid-19-pandemien.

¹ <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10294648/2-22042020-AP-EN.pdf/6c8f0ef4-6221-1094-fe77-a07764b0369f>

Tabel 1. Offentligt underskud og offentlig gæld (i % af BNP)

		2016	2017	2018	2019	2020 KOM	2021 KOM
Underskudskriteriet	Offentlig saldo	-1,8	-2,5	-2,1	-2,0	-5,2	-4,0
Gældskriteriet	Offentlig bruttogæld	75,5	72,9	70,2	66,3	75,0	73,5

Kilde: Eurostat, Kommissionens forårsprognose 2020.

2. UNDERSKUDSKRITERIET

Ifølge stabilitetsprogrammet for 2020 forventes Ungarns offentlige underskud i 2020 at udgøre 3,8 % af BNP, hvilket er over og ikke tæt på traktatens referenceværdi på 3 % af BNP.

Den forventede overskridelse af traktatens referenceværdi i 2020 er exceptionel, da den skyldes et alvorligt økonomisk tilbageslag. Ifølge Kommissionens forårsprognose 2020, som tager højde for konsekvenserne af covid-19-pandemien, forventes det reale BNP at falde med 7 % i 2020.

Den forventede overskridelse af traktatens referenceværdi er ikke midlertidig, idet det offentlige underskud ifølge Kommissionens forårsprognose 2020 fortsat vil være over 3 % af BNP i 2021.

Det forventede underskud i 2020 er således over og ikke tæt på traktatens referenceværdi på 3 % af BNP. Den forventede overskridelse betragtes som exceptionel, men ikke som midlertidig som defineret i stabilitets- og vækstpagten. Analysen antyder således, at underskudskriteriet som defineret i traktaten og forordning (EF) nr. 1467/97 umiddelbart ikke er opfyldt.

3. GÆLDSKRITERIET

Den offentlige gældskvote faldt fra 70,2 % i 2018 til 66,3 % i 2019. Den gældsreducerende virkning af realvæksten i BNP og den høje BNP-deflator, begge gennem nævnereffekten, mere end udligner den marginale gældsforøgende virkning af stock-flow-tilpasninger.

Ifølge de indberettede data overholdt Ungarn gældsreduktionsmålet i 2019, idet forskellen i forhold til målet er -5,2 % af BNP.

Analysen baseret på de endelige tal for 2019 antyder således, at gældskriteriet er opfyldt.

4. RELEVANTE FORHOLD

I henhold til traktatens artikel 126, stk. 3, skal Kommissionen udarbejde en rapport, hvis en medlemsstat ikke opfylder kravene i forbindelse med et af eller begge disse kriterier. I rapporten "tages der ligeledes hensyn til, om det offentlige underskud overstiger de offentlige investeringsudgifter, samt til alle andre relevante forhold, herunder medlemsstatens økonomiske og budgetmæssige situation på mellemlang sigt".

I artikel 2, stk. 3, i forordning (EF) nr. 1467/97 præciseres det, hvilke forhold der er tale om, idet det fastsættes, at der skal tages behørigt hensyn til "alle andre forhold, som efter den pågældende medlemsstats opfattelse er relevante for at kunne foretage en samlet kvalitativ

vurdering af overholdelsen af underskuds- og gældskriteriet, og som medlemsstaten har forelagt Rådet og Kommissionen".

Som præciseret i artikel 2, stk. 4, i forordning (EF) nr. 1467/97, for så vidt angår underskudskriteriet i 2020, kan der, eftersom den offentlige gældskvote overstiger referenceværdien på 60 %, og den dobbelte betingelse ikke er opfyldt — dvs. at underskuddet fortsat er tæt på referenceværdien, og at overskridelsen af referenceværdien er midlertidig — ved vurderingen af, om Ungarn overholder underskudskriteriet, ikke tages hensyn til disse relevante forhold i faserne forud for, at det fastslås, at der foreligger et uforholdsmæssigt stort underskud.

I den aktuelle situation udgør covid-19-pandemien og dens økonomiske konsekvenser, som har betydelig indvirkning på budgetstillingen og skaber stor usikkerhed om fremtidsudsigterne, et vigtigt yderligere forhold, der skal tages med i betragtning i 2020. Pandemien har desuden ført til aktiveringen af den generelle undtagelsesklausul.

4.1. Covid-19-pandemien

Covid-19-pandemien har ført til et større økonomisk chok, som har betydelig negativ indvirkning i hele Den Europæiske Union. Pandemiens konsekvenser for væksten i BNP vil afhænge dels af dens varighed, dels af de tiltag, der iværksættes af de nationale myndigheder og på europæisk og globalt plan for at inddæmme spredningen, beskytte produktionskapaciteten og understøtte den samlede efterspørgsel. Medlemsstaterne har allerede truffet eller er i færd med at træffe budgetmæssige foranstaltninger til at øge sundhedssystemernes kapacitet og yde hjælp til de personer og sektorer, der er særlig hårdt ramt. Der er også truffet omfattende foranstaltninger til at understøtte likviditeten og indført andre garantier. Når der foreligger mere detaljerede oplysninger, skal de kompetente statistiske myndigheder undersøge, hvorvidt disse foranstaltninger har umiddelbar indvirkning på den offentlige saldo eller ej. Sammen med faldet i den økonomiske aktivitet vil disse foranstaltninger føre til væsentlig større offentlige underskud og højere gæld.

4.2 Den økonomiske situation på mellemlang sigt

Før covid-19-pandemien var den ungarske økonomi på vej mod en gradvis afmatning efter flere år med exceptionel vækst. I Kommissionens vinterprognose 2020 forventedes den reale BNP-vækst at falde fra 4,9 % i 2019 til 3,4 % i 2020 og 2,8 % i 2021. Covid-19-pandemien har ændret dette billede radikalt. Inddæmningsforanstaltninger til bekæmpelse af pandemien begrænser i alvorlig grad den økonomiske aktivitet på kort sigt. Dybden og længden af recessionen er vanskelig at vurdere på nuværende tidspunkt, men de første indikatorer viser et hurtigt fald i den økonomiske aktivitet og beskæftigelsen. Kommissionens forårsprognose 2020 bygger på den antagelse, at de sundhedsmæssige foranstaltninger i vidt omfang vil blive ophævet i tredje kvartal af 2020, således at der bliver mulighed for fornyet fremgang i produktionen. Ungarns reale BNP forventes at falde med 7 % i 2020. Arbejdsløsheden forventes at stige fra 3,4 % i 2019 til 7 % i gennemsnit i 2020. Dette udgør en formildende omstændighed i forbindelse med vurderingen af Ungarns opfyldelse af underskudskriteriet i 2020.

Denne fremskrivning er forbundet med en usædvanlig stor usikkerhed. Den primære kilde til usikkerheden er pandemiens og nedlukningsforanstaltningernes varighed.

4.3 Budgetstillingen på mellemlang sigt

Ungarn har været genstand for på hinanden følgende procedurer i forbindelse med væsentlig afvigelse siden juni 2018. Siden da har Rådet to gange om året fremsat henstillinger, som Ungarn ikke har reageret på med virkningsfulde foranstaltninger, og landet har gentagne gange afvejet væsentligt fra den anbefalede tilpasningssti.

Den 14. juni 2019 henstillede Rådet til Ungarn at sikre, at den nominelle vækst i de primære offentlige nettoudgifter ikke oversteg 3,3 % ("udgiftsmålet") i 2019, hvilket svarer til en strukturel tilpasning på 1,0 % af BNP². Den samlede vurdering peger i retning af en væsentlig afvigelse fra den anbefalede tilpasningssti i retning af den mellemfristede budgetmålsætning i 2019 og for 2018 og 2019 samlet set.

Konvergensprogrammet indeholder oplysninger om nye foranstaltninger til at bekæmpe pandemien og støtte økonomien. På grundlag af konvergensprogrammet anslås de politiske foranstaltninger, der indtil nu er blevet truffet for at afbøde de sociale og økonomiske virkninger af covid-19-pandemien, til at have en budgetvirkning på 2,8 % af BNP i 2020. De finansieres imidlertid fuldt ud via omfordeling af udgifter inden for budgettet og af reserver og nye skatter. Der er blandt andet tale om afbødningsforanstaltninger, der har til formål at understøtte arbejdsmarkedet, indføre skattelettelser til erhvervslivet og yde støtte til omkostningerne i forbindelse med den medicinske nødsituation. Der er bebudet yderligere foranstaltninger til støtte for genopretningen (1,4 % af BNP) og til understøttelse af arbejdsmarkedet (0,4 % af BNP), men de er endnu ikke blevet vedtaget. Overordnet er de samlede indtægter uændrede i forhold til 2019, men de løbende udgifter forventes at stige betydeligt, hvilket kun delvis opvejes af en besparelse i kapitaludgifterne.

I 2021 forventes underskuddet ifølge konvergensprogrammet at falde til 2,7 % af BNP. Genopretningen med hensyn til skatteindtægter forventes at blive begrænset, mens der forventes et fald i de løbende udgifter og en skarp stigning i de offentlige investeringer, hvilket også vil blive støttet af EU-midler. På mellemlang sigt er planen i konvergensprogrammet at mindske underskuddet til 2,2 % i 2022 og nå 1,6 % af BNP i 2023 og 1,0 % af BNP i 2024. Disse planer er baseret på makroøkonomiske antagelser om en gennemsnitlig årlig vækst i det reale BNP på ca. 4,4 % i perioden 2022-2024.

4.4 Den offentlige gæld på mellemlang sigt

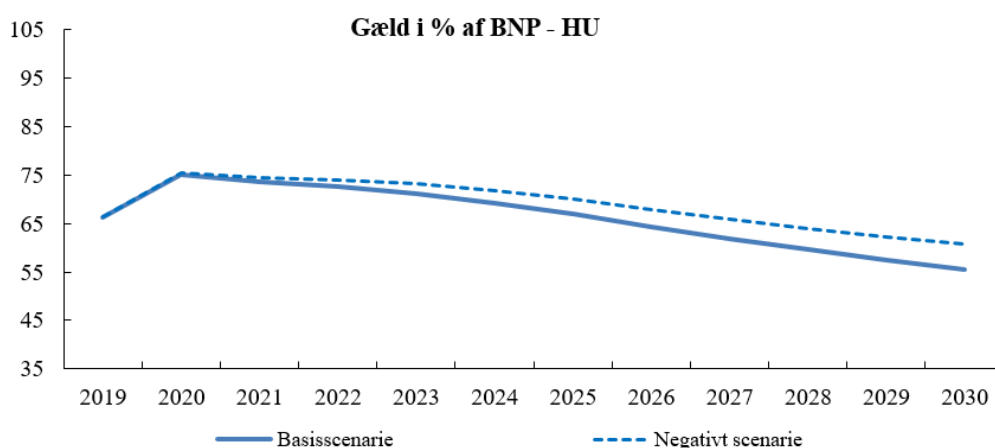
Ifølge Kommissionens forårsprognose 2020 forventes den offentlige bruttogæld at stige fra 66,3 % af BNP i 2019 til 75,0 % i 2020.

Gældsholdbarhedsanalysen er blevet ajourført i forbindelse med Kommissionens forårsprognose 2020. Analysen viser, at gældssituationen trods risiciene fortsat er holdbar på mellemlang sigt, også i betragtning af væsentlige formildende faktorer (herunder gældsprofilen). Selv om gældssituationen forværres som følge af den aktuelle covid-19-krise, så forventes gældskvoten i basisscenariet at være på en holdbar (nedadgående) kurs på mellemlang sigt³.

² Rådets henstilling af 14. juni 2019 med henblik på at korrigere den konstaterede væsentlige afvigelse fra tilpasningsstien i retning af den mellemfristede budgetmålsætning i Ungarn (2019/C 210/02) (EUT C 210 af 21.6.2019, s. 4).

³ Basisscenariet er baseret på Kommissionens forårsprognose 2020. Efter 2021 antages det, at der vil ske en gradvis tilpasning af finanspolitikken i overensstemmelse med den økonomiske og finanspolitiske samordning

Figur 1: Gældskvote, Ungarn, i % af BNP



Kilde: Kommissionens tjenestegrene.

4.5 Andre forhold, som medlemsstaten finder relevante

Den 11. maj 2020 fremsendte de ungarske myndigheder et brev vedrørende relevante forhold, jf. artikel 2, stk. 3, i forordning (EF) nr. 1467/97. Analysen i de foregående afsnit dækker allerede i bred forstand de vigtige forhold, som myndighederne gør opmærksom på.

5. KONKLUSIONER

Ifølge stabilitetsprogrammet forventes Ungarns offentlige underskud i 2020 at nå op på 3,8 % af BNP, hvilket er over og ikke tæt på traktatens referenceværdi på 3 % af BNP. Den forventede overskridelse af referenceværdien betragtes som exceptionel, men ikke som midlertidig.

Den offentlige bruttogæld udgjorde 66,3 % af BNP ved udgangen af 2019, hvilket er over traktatens referenceværdi på 60 % af BNP. Ungarn overholdt gældsreduktionsmålet i 2019.

I overensstemmelse med traktaten og stabilitets- og vækstpagten indeholder denne rapport også en analyse af relevante forhold. Som præciseret i artikel 2, stk. 4, i forordning (EF) nr. 1467/97, for så vidt angår opfyldelsen af underskudskriteriet i 2020, kan der, eftersom den offentlige gældskvote i 2020 overstiger referenceværdien på 60 %, og den dobbelte betingelse ikke er opfyldt — dvs. at underskuddet fortsat er tæt på referenceværdien, og at overskridelsen af referenceværdien er midlertidig — ved vurderingen af, om Ungarn overholder underskudskriteriet, ikke tages hensyn til disse relevante forhold i faserne forud for, at det fastslås, at der foreligger et uforholdsmæssigt stort underskud.

Overordnet set fremgår det af analysen, at underskudskriteriet som defineret i traktaten og forordning (EF) nr. 1467/1997 ikke er opfyldt.

og rammerne for overvågning i EU. Fremskrivningerne af realvæksten i BNP er foretaget efter den såkaldte EPC/OGWG T+10-metode. Den bygger på følgende antagelser: Den faktiske (reale) vækst i BNP drives af den potentielle vækst og påvirkes af eventuelle yderligere planlagte finanspolitiske justeringer (gennem den finanspolitiske multiplikator). Inflationen antages gradvist at nærme sig 2 %. Renterne fastsættes i overensstemmelse med finansmarkedernes forventninger. I det negative scenarie antages renterne at stige (med 500 basispoint) og BNP-væksten at falde (med -0,5 procentpoint) i forhold til basisscenariet (over prognosens tidshorisont).