



Bryssel 20.5.2020
COM(2020) 552 final

KOMISSION KERTOMUS

Unkari

**Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 126 artiklan 3 kohdan nojalla
laadittu kertomus**

KOMISSION KERTOMUS

Unkari

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 126 artiklan 3 kohdan nojalla laadittu kertomus

1. JOHDANTO

Komissio antoi 20. maaliskuuta 2020 tiedonannon vakaus- ja kasvusopimuksen yleisen poikkeuslausekkeen aktivoinnista. Lauseke, josta säädetään asetuksen (EY) N:o 1466/97 5 artiklan 1 kohdassa, 6 artiklan 3 kohdassa, 9 artiklan 1 kohdassa ja 10 artiklan 3 kohdassa sekä asetuksen (EY) N:o 1467/97 3 artiklan 5 kohdassa ja 5 artiklan 2 kohdassa, helpottaa finanssipolitiikan koordinoitua talouden vakavan taantuman yhteydessä. Tiedonannossaan komissio oli neuvoston kanssa samaa mieltä siitä, että kun otetaan huomioon odotettavissa oleva covid-19-epidemian aiheuttama vakava talouden taantuma, tämänhetkiset olosuhteet mahdollistavat lausekkeen aktivoinnin. Jäsenvaltioiden valtiovarainministerit yhtyivät komission arvioon 23. maaliskuuta 2020. Yleisen poikkeuslausekkeen aktivointi mahdollistaa tilapäisen poikkeamisen julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteeseen tähtäävältä sopeuttamisuralta edellyttäen, että tämä ei vaaranna julkisen talouden kestävyyttä keskipitkällä aikavälillä. Korjaavan osion osalta neuvosto voi myös päättää komission suosituksesta hyväksyä tarkistetun julkisen talouden kehityspolun. Yleinen poikkeuslauseke ei keskeytä vakaus- ja kasvusopimuksen mukaisia menettelyjä. Se antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden poiketa niistä julkista taloutta koskevista vaatimuksista, joita tavallisesti sovellettaisiin, ja samalla komissiolla ja neuvostolla on mahdollisuus toteuttaa tarvittavat politiikan koordinoitumisenpiteet vakaus- ja kasvusopimuksen puitteissa.

Unkarin viranomaisten 31. maaliskuuta 2020 ilmoittamat ja Eurostatin myöhemmin vahvistamat tiedot¹ osoittavat, että vuonna 2019 Unkarin julkisen talouden alijäämä oli 2,0 prosenttia suhteessa BKT:hen ja julkisen talouden bruttovelka 66,3 prosenttia suhteessa BKT:hen. Vuoden 2020 lähentymisohjelman mukaan Unkari ennakoii alijäämän olevan 3,8 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2020, kun taas velan ennakoidaan olevan 72,6 prosenttia suhteessa BKT:hen.

Vuodeksi 2020 ennakoitu alijäämä on lähtökohtaisesti näyttönä vakaus- ja kasvusopimuksessa määritellyn liiallisen alijäämän olemassaolosta.

Tätä taustaa vasten komissio on laatinut tämän kertomuksen, jossa analysoidaan, noudattaako Unkari perussopimuksessa määrättyjä alijäämä- ja velkakriteerejä. Kertomuksessa otetaan huomioon kaikki merkitykselliset tekijät, ja siinä otetaan asianmukaisesti huomioon myös covid-19-pandemiaan liittyvä merkittävä talouden häiriö.

¹ <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10294648/2-22042020-AP-EN.pdf/6c8f0ef4-6221-1094-fef7-a07764b0369f>

Taulukko 1. Julkisen talouden alijäämä ja velka (% suhteessa BKT:hen)

		2016	2017	2018	2019	2020 KOM	2021 KOM
Alijäämäkriteeri	Julkisen talouden rahoitusasema	-1,8	-2,5	-2,1	-2,0	-5,2	-4,0
Velkakriteeri	Julkisen talouden bruttovelka	75,5	72,9	70,2	66,3	75,0	73,5

Lähde: Eurostat, komission kevään 2020 talousennuste

2. ALIJÄÄMÄKRITERI

Vuoden 2020 lähentymisohjelman perusteella Unkarin julkisen talouden alijäämän odotetaan kasvavan 3,8 prosenttiin suhteessa BKT:hen vuonna 2020, eli se ylittää perussopimuksen mukaisen viitearvon, joka on 3 prosenttia suhteessa BKT:hen, eikä ole lähellä sitä.

Perussopimuksessa määrätyn viitearvon ennakoitu ylittyminen vuonna 2020 on poikkeuksellinen, koska se johtuu talouden vakavasta taantumasta. Komission kevään 2020 talousennusteessa otetaan huomioon covid-19-pandemian vaikutus ja ennustetaan reaalisena BKT:n supistuvan 7 prosenttia vuonna 2020.

Perussopimuksen viitearvon ennakoitu ylittyminen ei ole komission kevään 2020 talousennusteen perusteella väliaikaista, sillä alijäämän ennustetaan pysyvän yli 3 prosentissa suhteessa BKT:hen vuonna 2021.

Yhteenvetona voidaan todeta, että vuodeksi 2020 ennakoitu alijäämä ylittää perussopimuksen 3 prosentin viitearvon eikä ole sitä lähellä. Ennakoitua ylittymistä pidetään perussopimuksessa ja vakaus- ja kasvusopimuksessa määriteltynä poikkeuksellisena mutta ei väliaikaisena ylittymisenä. Näin ollen analyysi viittaa siihen, että perussopimuksessa ja asetuksessa (EY) N:o 1467/97 määriteltä alijäämäkriteeriä ei lähtökohtaisesti noudateta.

3. VELKAKRITERI

Velkasuhde on supistunut vuosien 2018 ja 2019 välillä 70,2 prosentista 66,3 prosenttiin. Reaalisena BKT:n kasvun ja suuren BKT-deflaattorin velkaa vähentävä vaikutus ylittää velkakannan korjauserien marginaalisen velkaa lisäävän vaikutuksen.

Ilmoitetut tiedot osoittavat, että Unkari noudatti velan supistamiselle asetettua vertailuarvoa vuonna 2019, sillä ero vertailuarvoon on -5,2 prosenttia suhteessa BKT:hen.

Analyysi viittaa näin ollen siihen, että vuoden 2019 toteutumatietojen perusteella velkakriteeriä noudatetaan.

4. MERKITYKSELLEISET TEKIJÄT

Perussopimuksen 126 artiklan 3 kohdassa määrätään, että jos jäsenvaltio ei täytä jommankumman tai kummankaan arviointiperusteen mukaisia vaatimuksia, komissio laatii asiasta kertomuksen. Kertomuksessa on otettava ”huomioon myös se, ylittääkö julkistalouden alijäämä julkiset investointimenot, sekä muut merkitykselliset tekijät, jäsenvaltion keskipitkän aikavälin taloudellinen tilanne ja talousarviotilanne mukaan luettuina”.

Näitä tekijöitä kuvataan tarkemmin asetuksen (EY) N:o 1467/97 2 artiklan 3 kohdassa, jonka mukaan huomioon on otettava myös ”muut tekijät, joita kyseinen jäsenvaltio pitää merkityksellisinä arvioitaessa kokonaisvaltaisesti alijäämä- ja velkaperusteiden noudattamista ja jotka jäsenvaltio on esittänyt neuvostolle ja komissiolle”.

Kuten asetuksen (EY) N:o 1467/97 2 artiklan 4 kohdassa säädetään, alijäämäkriteerin osalta on todettava, että koska julkinen velka suhteessa BKT:hen vuonna 2020 ylittää 60 prosentin viitearvon eivätkä kaksi edellytystä – alijäämä pysyy lähellä viitearvoa ja viitearvon ylitys on väliaikaista – täyty, näitä merkityksellisiä tekijöitä ei voida Unkarin osalta ottaa huomioon liiallisen alijäämän olemassaoloa koskevaan päätökseen johtavissa vaiheissa, kun noudattamista arvioidaan alijäämäkriteeriä soveltaen.

Tämänhetkisessä tilanteessa keskeinen huomioon otettava lisätekijä vuoden 2020 osalta on covid-19-pandemian taloudellinen vaikutus. Pandemia vaikuttaa erittäin merkittävästi julkisen talouden tilanteeseen ja johtaa erittäin epävarmoihin näkymiin. Pandemia on johtanut myös yleisen poikkeuslausekkeen aktivoimiseen.

4.1. Covid-19-pandemia

Covid-19-pandemia on johtanut merkittävään talouden häiriöön, jolla on huomattava kielteinen vaikutus kaikkialla Euroopan unionissa. Vaikutukset BKT:n kasvuun riippuvat sekä pandemian että niiden toimenpiteiden kestoista, joita kansalliset viranomaiset toteuttavat ja joita toteutetaan Euroopan tasolla ja globaalisti pandemian leviämisen hidastamiseksi, tuotantokapasiteetin suojelemiseksi ja kokonaiskysynnän tukemiseksi. Jäsenvaltiot ovat jo ottaneet tai ovat ottamassa käyttöön budjettitoimenpiteitä terveydenhuoltojärjestelmien kapasiteetin lisäämiseksi ja avun tarjoamiseksi niille ihmisille ja aloille, joita kriisi erityisesti koettelee. Lisäksi on otettu käyttöön merkittäviä maksuvalmiustukitoimenpiteitä ja muita takauksia. Toimivaltaisten tilastoviranomaisten on tutkittava yksityiskohtaisempien tietojen perusteella, onko kyseisillä toimenpiteillä välitöntä vaikutusta julkisen talouden rahoitusasemaan. Nämä toimenpiteet yhdistettynä talouden toimeliaisuuden vähenemiseen kasvattavat julkisen talouden alijäämiä ja heikentävät velka-asemia huomattavasti.

4.2 Keskipitkän aikavälin taloudellinen tilanne

Ennen covid-19-pandemiaa Unkarin talous oli vähitellen hidastumassa vuosien huomattavan kasvun jälkeen. Komission talven 2020 talousennusteessa odotettiin reaalisesta BKT:n kasvun hidastuvan 4,9 prosentista vuonna 2019 ensin 3,4 prosenttiin vuonna 2020 ja sen jälkeen 2,8 prosenttiin vuonna 2021. Covid-19-pandemia muutti tilannetta radikaalisti. Pandemian hidastamiseksi toteutetut rajoittamistoimenpiteet haittaavat merkittävästi taloudellista toimintaa lyhyellä aikavälillä. Taantumien syvyyttä ja kestoja on tällä hetkellä vaikea arvioida, mutta varhaiset indikaattorit viittaavat talouden toimeliaisuuden ja työllisyyden nopeaan vähenemiseen. Komission kevään 2020 talousennuste perustuu oletukseen, että terveyttä koskevat toimenpiteet lakkautetaan suurelta osin viimeistään vuoden 2020 kolmannella neljänneksellä, jolloin tuotanto pääsee elpymään. Unkarin reaalisesta BKT:n ennustetaan supistuvan 7 prosenttia vuonna 2020. Työttömyysasteen ennustetaan nousevan 3,4 prosentista vuonna 2019 keskimäärin 7 prosenttiin vuonna 2020. Tämä on lieventävä tekijä arvioitaessa, noudattaako Unkari alijäämäkriteeriä vuonna 2020.

Tähän ennusteeseen liittyy poikkeuksellisen paljon epävarmuutta. Epävarmuus johtuu ensisijaisesti pandemian ja rajoittamistoimenpiteiden kestoista.

4.3 Julkisen talouden keskipitkän aikavälin rahoitusasema

Unkariin on sovellettu peräkkäisiä merkittävän poikkeaman menettelyjä kesäkuusta 2018. Neuvosto on siitä lähtien antanut puolivuositain suosituksia, joiden pohjalta Unkari ei ole toteuttanut tehokkaita toimia, vaan on toistuvasti poikennut suositellulta sopeutusuralta merkittävästi.

Unkari sai 14. kesäkuuta 2019 suosituksen varmistaa, että nettomääräisten julkisten perusmenojen nimellinen kasvu on enintään 3,3 prosenttia (menojen kasvun vertailuarvo) vuonna 2019, jolloin vuotuinen rakenteellinen sopeutus olisi 1,0 prosenttia suhteessa BKT:hen.² Kokonaisarviointi osoittaa, että suositellulta keskipitkän aikavälin tavoitteeseen tähtäävältä sopeutusuralta poiketaan merkittävästi vuonna 2019 ja vuosina 2018–2019 yhdessä tarkasteltuina.

Lähentymisohjelmassa annetaan tietoja uusista toimenpiteistä pandemian hillitsemiseksi ja talouden tukemiseksi. Covid-19-pandemian taloudellisten ja sosiaalisten vaikutusten lieventämiseksi tähän mennessä hyväksytyjen politiikkatoimien vaikutus julkiseen talouteen on lähentymisohjelman mukaan arviolta 2,8 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2020. Politiikkatoimet rahoitetaan kuitenkin kokonaan menojen uudelleenkohdentamisella talousarvion sisällä, varauksilla ja uusilla veroilla. Niihin sisältyy toimenpiteitä työmarkkinoiden tukemiseksi, yrityksille tarkoitettuja verohelpotuksia sekä lääketieteelliseen hätätilanteeseen liittyviä kustannuksia. Lisäksi on ilmoitettu lisätoimenpiteistä, joilla on tarkoitus tukea elpymistä (1,4 % suhteessa BKT:hen) ja työmarkkinoita (0,4 % suhteessa BKT:hen), mutta niitä ei ole vielä hyväksytty. Vaikka kokonaistulot säilyvät muuttumattomina vuoteen 2019 verrattuna, juoksevien menojen odotetaan kasvavan huomattavasti, ja pääomamenojen leikkaus kompensoi tämän kasvun vain osittain.

Lähentymisohjelman mukaan alijäämä todennäköisesti supistuu 2,7 prosenttiin suhteessa BKT:hen vuonna 2021. Verotulojen elpymisen odotetaan olevan vaatimatonta, kun taas juoksevien menojen arvioidaan vähenevän ja julkisten investointien ennustetaan kasvavan voimakkaasti, osittain unionin rahoituksen tuella. Lähentymisohjelmassa suunnitellaan keskipitkällä aikavälillä alijäämän supistamista 2,2 prosenttiin vuonna 2022, 1,6 prosenttiin suhteessa BKT:hen vuonna 2023 ja 1,0 prosenttiin suhteessa BKT:hen vuonna 2024. Suunnitelmat perustuvat makrotaloudellisiin oletuksiin, joiden mukaan reaalisen BKT:n keskimääräinen kasvu on noin 4,4 prosenttia vuosina 2022–2024.

4.4 Julkisen talouden keskipitkän aikavälin velka-asema

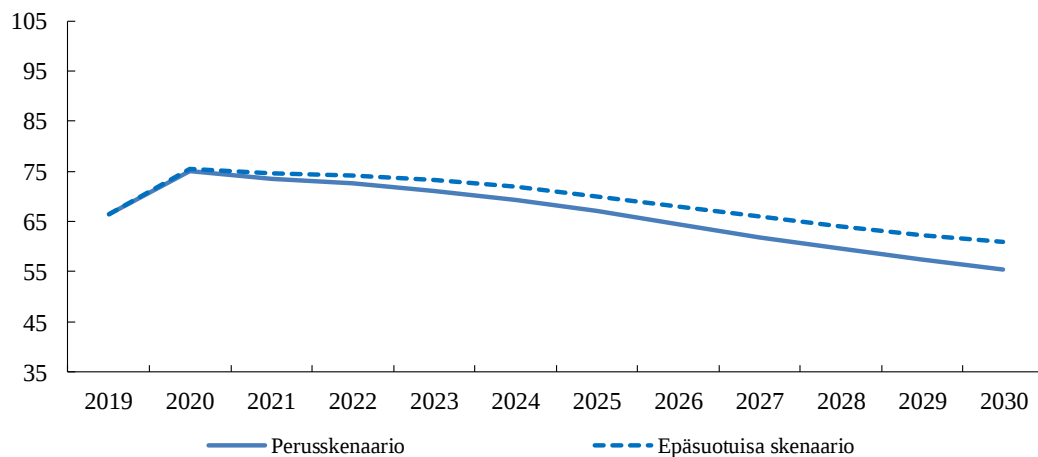
Komission kevään 2020 talousennusteen mukaan julkinen velka kasvaa suhteessa BKT:hen 66,3 prosentista vuonna 2019 peräti 75,0 prosenttiin vuoteen 2020 mennessä.

Velkakestävyysanalyysi on päivitetty komission kevään 2020 talousennusteessa. Analyysi osoittaa, että riskeistä huolimatta velka-asema pysyy keskipitkällä aikavälillä kestäväällä pohjalla, kun otetaan huomioon merkittävät lieventävät tekijät (kuten velkaprofiili). Vaikka julkisen talouden velka-asema on heikentynyt covid-19-kriisin seurauksena,

² Neuvoston suositus, annettu 14 päivänä kesäkuuta 2019, julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteeseen tähtäävältä sopeutusuralta havaitun merkittävän poikkeaman korjaamisesta Unkarissa (2019/C 210/02) (EUVL C 210, 21.6.2019, s. 4).

perusskenaariossa velkasuhteen odotetaan keskipitkällä aikavälillä olevan kestäväällä (laskevalla) kehitysuralla³.

Kuvio 1. Julkinen velka suhteessa BKT:hen, Unkari, % suhteessa BKT:hen



Lähde: Komission yksiköt

4.5 Muut jäsenvaltion esittämät tekijät

Unkarin viranomaiset toimittivat 11. toukokuuta 2020 kirjeen, jossa ne ilmoittivat asetuksen (EY) N:o 1467/97 2 artiklan 3 kohdassa tarkoitetut merkitykselliset tekijät. Edellä tässä kertomuksessa esitetty analyysi kattaa jo suurimman osan viranomaisten esittämistä keskeisistä tekijöistä.

5. PÄÄTELMÄT

Lähentymisohjelman mukaan Unkarin julkisen talouden alijäämä kasvaa 3,8 prosenttiin suhteessa BKT:hen vuonna 2020. Tämä ylittää perussopimuksessa asetetun 3 prosentin viitearvon suhteessa BKT:hen eikä ole sitä lähellä. Viitearvon ennakoitua ylittymistä pidetään poikkeuksellisenä mutta ei väliaikaisena.

Julkinen bruttovelka oli vuoden 2019 lopussa 66,3 prosenttia suhteessa BKT:hen eli yli perussopimuksen mukaisen 60 prosentin viitearvon suhteessa BKT:hen. Unkari noudatti velan supistamista koskevaa vertailuarvoa vuonna 2019.

Perussopimusta ja vakaus- ja kasvusopimusta noudattaen tässä kertomuksessa on tarkasteltu myös merkityksellisiä tekijöitä. Kuten asetuksen (EY) N:o 1467/97 2 artiklan 4 kohdassa säädetään, alijäämäkriteerin noudattamisesta vuonna 2020 on todettava, että koska julkinen velka suhteessa BKT:hen ylittää 60 prosentin viitearvon vuonna 2020 eivätkä kaksi

³Perusskenaario perustuu komission kevään 2020 talousennusteeseen. Vuoden 2021 jälkeen finanssipolitiikkaa on tarkoitus sopeuttaa asteittain EU:n talous- ja finanssipolitiikan koordinointi- ja valvontakehysten mukaisesti. Reaalisen BKT:n kasvuennusteet laaditaan talouspoliittisen komitean tuotantokuilutyöryhmän (OGWG) ns. T+10-menetelmän mukaisesti. Toteutunut (reaalisen) BKT:n kasvu perustuu sen potentiaaliseen kasvuun, ja siihen vaikuttavat kaikki harkitut julkisen talouden lisäsopeutustoimet (finanssipolitiikan kertoimen kautta). Inflaation odotetaan lähentyvän asteittain 2:ta prosenttia. Korko-oletukset vastaavat rahoitusmarkkinoiden odotuksia. Epäsuotuisassa skenaariossa oletetaan, että perusskenaarioon verrattuna korot ovat korkeammat (500 peruspistettä) ja BKT kasvaa hitaammin (-0,5 prosenttiyksikköä) koko ennustejakson ajan.

edellytystä – alijäämä pysyy lähellä viitearvoa ja viitearvon ylitys on väliaikaista – täyty, näitä merkityksellisiä tekijöitä ei voida Unkarin osalta ottaa huomioon liiallisen alijäämän olemassaoloa koskevaan päätökseen johtavissa vaiheissa, kun noudattamista arvioidaan alijäämäkriteeriä soveltaen.

Kaiken kaikkiaan analyysi viittaa siihen, että perussopimuksessa ja asetuksessa (EY) N:o 1467/1997 määriteltyä alijäämäkriteeriä ei noudateta.