



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 20.5.2020
COM(2020) 552 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN

Ungern

Rapport upprättad i enlighet med artikel 126.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN

Ungern

Rapport upprättad i enlighet med artikel 126.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt

1. INLEDNING

Den 20 mars 2020 antog kommissionen ett meddelande om aktivering av den allmänna undantagsklausulen i stabilitets- och tillväxtpakten. Klausulen, som fastställs i artiklarna 5.1, 6.3, 9.1 och 10.3 i förordning (EG) nr 1466/97 och artiklarna 3.5 och 5.2. i förordning (EG) 1467/97 underlättar samordningen av budgetpolitiken i en tid med en allvarlig konjunkturedgång. I sitt meddelande delgav kommissionen rådet sin uppfattning att det i nuvarande läge är möjligt att aktivera klausulen med tanke på den allvarliga konjunkturedgång som förväntas bli följd av covid-19-utbrottet. Den 23 mars 2020 godkände medlemsstaternas finansministrar kommissionens bedömning. Aktiveringen av den allmänna undantagsklausulen medger en övergående avvikelse från anpassningsbanan mot det medelfristiga budgetmålet, förutsatt att detta inte äventyrar hållbarheten i de offentliga finanserna på medellång sikt. När det gäller den korrigerande delen kan rådet, på rekommendation av kommissionen, även besluta att anta en reviderad utvecklingsbana för de offentliga finanserna. Den allmänna undantagsklausulen innebär inte att stabilitets- och tillväxtpaktens förfaranden avbryts. Den gör det möjligt för medlemsstaterna att göra avsteg från normalt gällande budgetkrav, samtidigt som kommissionen och rådet får möjlighet att vidta nödvändiga politiska samordningsåtgärder inom ramen för pakten.

De uppgifter som rapporterades av de ungerska myndigheterna den 31 mars 2020 och som därefter validerades av Eurostat¹ visar att Ungerns offentliga underskott uppgick till 2,0 % av BNP 2019, medan den offentliga bruttoskulden uppgick till 66,3 % av BNP. Enligt konvergensprogrammet 2020 räknar Ungern med ett planerat underskott på 3,8 % av BNP 2020 och en skuld på 72,6 % av BNP.

Sifferuppgiften om det planerade underskottet för 2020 förefaller vid första anblicken visa att det föreligger ett alltför stort underskott så som det definieras i stabilitets- och tillväxtpakten.

Kommissionen har därför mot den här bakgrunden upprättat denna rapport, som analyserar Ungerns efterlevnad av fördragets underskottskriterium. Rapporten tar hänsyn till alla faktorer som är av betydelse och även den kraftiga ekonomiska chock som är en följd av covid-19-pandemin.

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

Tabell 1. Offentliga förvaltningens underskott och skuld (% av BNP)

		2016	2017	2018	2019	2020 KOM	2021 KOM
Underskottskriteriet	Saldo i de offentliga finanserna	-1,8	-2,5	-2,1	-2,0	-5,2	-4,0
Skuldkriterium	Offentlig bruttoskuld	75,5	72,9	70,2	66,3	75,0	73,5

Källa: Eurostat, kommissionens vårprognos 2020

2. UNDERSKOTTSKRITERIET

Enligt konvergensprogrammet 2020 förväntas Ungerns offentliga underskott 2020 uppgå till 3,8 % av BNP, vilket är över, och inte nära, fördragets referensvärde på 3 % av BNP.

Det planerade överskridandet av fördragets referensvärde 2020 utgör ett undantag eftersom det beror på en allvarlig konjunkturnedgång. Med hänsyn till effekterna av covid-19-pandemin beräknas i kommissionens vårprognos 2020 att BNP i fasta priser kommer att sjunka med 7 % 2020.

Det planerade överskridandet av fördragets referensvärde är inte övergående enligt kommissionens vårprognos 2020, som beräknar att det offentliga underskottet kommer att fortsätta att överstiga 3 % av BNP 2021.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det planerade underskottet 2020 ligger över och inte nära fördragets referensvärde på 3 % av BNP. Det planerade överskridandet anses utgöra ett undantag, men inte vara övergående så som det definieras i fördraget och stabilitets- och tillväxtpakten. Analysen tyder därför på att underskottskriteriet, så som det definieras i fördraget och förordning (EG) nr 1467/97, vid första anblicken inte förefaller vara uppfyllt.

3. SKULDKRITERIUM

Den offentliga skulden i förhållande till BNP sjönk från 70,2 % under 2018 till 66,3 % under 2019. Den skuldreducerande effekten på grund av real BNP-tillväxt och den höga BNP-deflatoren, båda till följd av denominatoreffekten, uppväger mer än väl den marginellt ökade skuldökande effekten av stock-/flödesjusteringarna.

De uppgifter som rapporterats visar att Ungern uppfyllde riktmärket för skuldminskning 2019, eftersom avståndet till riktmärket är -5,2 % av BNP.

Analysen visar således att skuldkriteriet uppfylls på grundval av utfallsdata från 2019.

4. FAKTORER AV BETYDELSE

Om en medlemsstat inte uppfyller de krav som gäller enligt det ena av eller båda dessa kriterier ska kommissionen enligt artikel 126.3 i EUF-fördraget utarbeta en rapport. Rapporten ska även ”beakta huruvida den offentliga sektorns underskott överstiger utgifterna för de offentliga investeringarna samt alla övriga faktorer av betydelse, inbegripet medlemsstatens ekonomiska och budgetmässiga läge på medellång sikt”.

Dessa faktorer beskrivs närmare i artikel 2.3 i förordning (EG) nr 1467/97, där det fastställs att ”eventuella andra faktorer som enligt den berörda medlemsstaten har betydelse för en

samlad bedömning av om underskotts- och skuldkriterierna uppfylls och som medlemsstaten har förelagt rådet och kommissionen” ska beaktas.

Som fastställs i artikel 2.4 i förordning (EG) nr 1467/97 när det gäller underskottskriteriet kan faktorer som är av betydelse inte beaktas under de steg som föregår ett beslut om att det på grundval av underskottskriteriet föreligger ett alltför stort underskott i Ungern, eftersom skuldkvoten 2020 överstiger referensvärdet på 60 % och det dubbla villkoret inte är uppfyllt – dvs. att underskottet ska ligga nära referensvärdet och överskridandet vara övergående.

En annan viktig faktor som måste beaktas i det rådande läget 2020 är att den allmänna undantagsklausulen nyligen aktiverades med anledning av de ekonomiska följdverkningarna av covid-19-pandemin, som har en mycket betydande inverkan på budgetsituationen och gör framtidsutsikterna mycket osäkra. Pandemin har även lett till att den allmänna undantagsklausulen har aktiverats.

4.1. Covid-19-pandemin

Covid-19-pandemin har lett till en kraftig ekonomisk chock som fått mycket negativa effekter i hela Europeiska unionen. Vilka följder detta får för BNP-tillväxten beror både på hur länge pandemin varar och hur länge de åtgärder är i kraft som vidtas av nationella myndigheter och på europeisk och global nivå för att bromsa spridningen, skydda produktionskapaciteten och stötta den samlade efterfrågan. Medlemsstaterna har redan antagit, eller håller på att anta, budgetåtgärder för att öka kapaciteten i sina sjukvårdssystem och bistå de enskilda och sektorer som drabbats hårdast. Betydande likviditetsstödåtgärder och andra garantier har också antagits. Behöriga statistikmyndigheter ska, när det föreligger mer detaljerad information, granska huruvida dessa åtgärder har någon direkt inverkan på saldot i de offentliga finanserna. Dessa åtgärder kommer, tillsammans med nedgången i ekonomisk aktivitet, att leda till att det offentliga underskottet och den offentliga skulden stiger betydligt.

4.2 Ekonomiskt läge på medellång sikt

Före covid-19-pandemin var den ungerska ekonomin på väg mot en gradvis avmattning efter år av ovanligt stark tillväxt. I kommissionens vinterprognos 2020 väntas BNP-tillväxten i fasta priser minska från 4,9 % 2019 till 3,4 % 2020 och 2,8 % 2021. Covid-19-pandemin ändrade läget radikalt. Åtgärder för att bekämpa pandemin begränsar den ekonomiska aktiviteten kraftigt på kort sikt. Lågkonjunktorens djup och längd är för närvarande svårbedömda, men de tidiga indikatorerna pekar på en snabb nedgång i den ekonomiska aktiviteten och sysselsättningen. Kommissionens vårprognos 2020 grundar sig på antagandet att de sanitära restriktionerna i allt väsentligt kommer att hävas under tredje kvartalet 2020, vilket möjliggör en återhämtning av produktionen. Ungerns BNP i fasta priser beräknas minska med 7 % under 2020. Arbetslösheten beräknas öka från 3,4 % 2019 till 7 % i genomsnitt 2020. Detta är en förmildrande omständighet i bedömningen av Ungerns efterlevnad av underskottskriteriet 2020.

Den prognosen omgärdas dock av ovanligt stor osäkerhet. Den främsta källan till osäkerhet är pandemins och isoleringsåtgärdernas varaktighet.

4.3 Budgetställning på medellång sikt

Ungern har varit föremål för flera förfaranden vid betydande avvikelser i följd sedan juni 2018. Sedan dess har rådet två gånger årligen utfärdat rekommendationer på vilka Ungern

inte har reagerat på ett effektivt sätt, varigenom landet vid upprepade tillfällen avvikit från den rekommenderade anpassningsbanan.

Den 14 juni 2019 rekommenderades Ungern säkerställa att den nominella ökningen i primära offentliga nettoutgifter inte överstiger 3,3 % (det s.k. utgiftsriktmärket) 2019, vilket motsvarar en strukturell anpassning på 1,0 % av BNP². Den övergripande bedömningen tyder på en betydande avvikelse från den rekommenderade anpassningsbanan mot det medelfristiga budgetmålet under 2019 och under perioden 2018–2019.

Konvergensprogrammet innehåller information om nya åtgärder för att begränsa pandemin och stödja ekonomin. På grundval av konvergensprogrammet beräknas de politiska åtgärder som hittills vidtagits för att mildra de ekonomiska och sociala konsekvenserna av covid-19-pandemin ha en budgeteffekt på 2,8 % av BNP 2020. Dessa finansieras dock helt genom omfördelning av utgifter inom budgeten, reserver och nya skatter. De mildrande åtgärderna omfattar åtgärder som vidtas till stöd för arbetsmarknaden, skattelättnader för företag och kostnader till följd av den medicinska nödsituationen. Ytterligare åtgärder till stöd för återhämtningen (1,4 % av BNP) och arbetsmarknaden (0,4 % av BNP) har aviserats men har ännu inte antagits. Samtidigt som de totala inkomsterna förblir oförändrade jämfört med 2019 förväntas de löpande utgifterna generellt öka avsevärt, men endast delvis uppvägas av nedskärningar i kapitalutgifterna.

Enligt konvergensprogrammet väntas underskottet 2021 minska till 2,7 % av BNP. Skatteintäkterna väntas bli blygsamma, medan de löpande utgifterna väntas sjunka, samtidigt som de offentliga investeringarna väntas öka kraftigt, också med stöd av unionsmedel. På medellång sikt förväntas konvergensprogrammet leda till att underskottet minskar till 2,2 % under 2022 och når 1,6 % av BNP 2023 och 1,0 % av BNP 2024. De planerna bygger på makroekonomiska antaganden som utgår från en genomsnittlig BNP-tillväxt i fasta priser på omkring 4,4 % under perioden 2022–2024.

4.4. Offentlig skuldsättning på medellång sikt

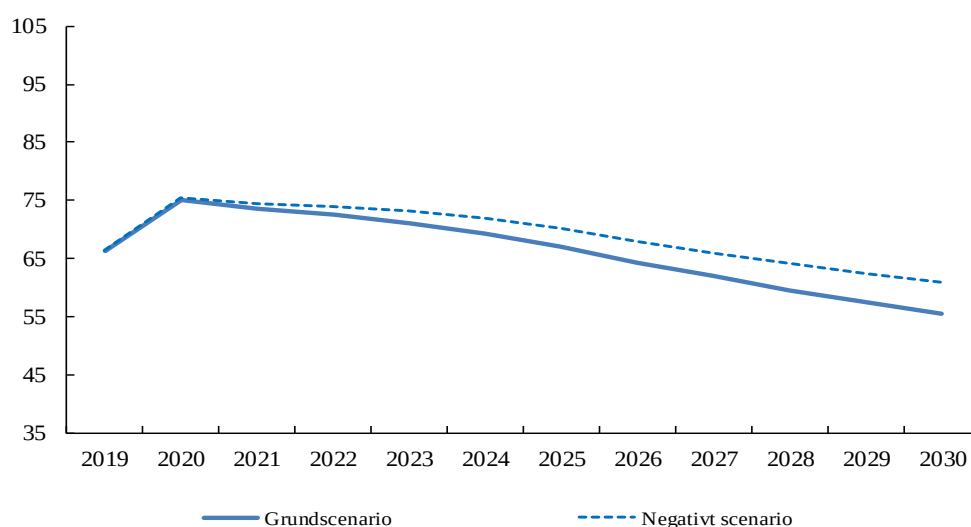
Enligt kommissionens vårprognos 2020 förväntas den offentliga skulden stiga från 66,3 % av BNP 2019 till 75,0 % 2020.

Analysen av skuldsättningens hållbarhet har uppdaterats utifrån kommissionens vårprognos 2020. Den analysen visar att skuldställningen, trots risker, fortfarande är hållbar på medellång sikt, även beaktat viktiga förmildrande omständigheter (bl.a. skuldprofilen). Även om den offentliga skuldställningen försämrades till följd av covid-19-krisen förväntas framför allt skuldkvoten i referensscenariot följa en hållbar (nedåtgående) bana på medellång sikt.³

² Rådets rekommendation av den 14 juni 2019 för korrigerings av den konstaterade betydande avvikelsen från anpassningsbanan för att uppnå det medelfristiga budgetmålet i Ungern (2019/C 210/02) EUT C 210, 21.6.2019, s. 4.

³ Referensscenariot grundar sig på kommissionens vårprognos 2020. Efter 2021 antas finanspolitiken gradvis anpassas i enlighet med EU:s ramar för samordning och övervakning av ekonomi och offentliga finanser. Tillväxten i BNP i fasta priser beräknas enligt den s.k. EPC/OGWG T+10-metoden. Den faktiska tillväxten (BNP i fasta priser) drivs framför allt av den potentiella tillväxten och påverkas av eventuella ytterligare finanspolitiska anpassningar som övervägs (genom den finanspolitiska multiplikatorn). Inflationen antas gradvis närma sig 2 %. Ränteantaganden görs utifrån förväntningarna på finansmarknaden. I det negativa scenariot görs antaganden om högre räntor (med 500 punkter) och lägre BNP-tillväxt (med -0,5 procentenheter) jämfört med referensscenariot (under hela prognosperioden).

Diagram1: Offentlig skuldkvot, Ungern, % av BNP



Källa: Kommissionens avdelningar.

4.5 Andra faktorer som förts fram av medlemsstaten

Den 11 maj 2020 överlämnade de ungerska myndigheterna en skrivelse om faktorer som är av betydelse enligt artikel 2.3 i förordning (EG) nr 1467/97. Den analys som presenteras i föregående avsnitt av denna rapport omfattar i stort sett de centrala faktorer som åberopades av myndigheterna.

5. SLUTSATSER

Enligt konvergensprogrammet planeras Ungerns offentliga underskott 2020 uppgå till 3,8 % av BNP och därmed ligga över, och inte nära, fördragets referensvärde på 3 % av BNP. Det planerade överskridandet av referensvärdet anses utgöra ett undantag, men inte vara övergående.

Den offentliga bruttoskulden uppgick till 66,3 % av BNP i slutet av 2019, dvs. över referensvärdet på 60 % av BNP. Ungern uppfyllde inte riktmärket för skuldminskning 2019.

Denna rapport har i enlighet med fördraget och stabilitets- och tillväxtpakten även tagit hänsyn till faktorer som är av betydelse. Som fastställs i artikel 2.4 i förordning (EG) nr 1467/97 när det gäller efterlevnad av underskottskriteriet 2020 kan faktorer som är av betydelse inte beaktas under de steg som föregår ett beslut om att det på grundval av underskottskriteriet föreligger ett alltför stort underskott i Ungern, eftersom skuldkvoten 2020 överstiger referensvärdet på 60 % och det dubbla villkoret inte är uppfyllt – dvs. att underskottet ska ligga nära referensvärdet och överskridandet vara övergående.

Analysen tyder sammantaget på att underskottskriteriet så som det definieras i fördraget och förordning (EG) nr 1467/1997 inte är uppfyllt.