



Brussel, 20.5.2020
COM(2020) 552 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE

Hongarije

**Verslag opgesteld in overeenstemming met artikel 126, lid 3, van het Verdrag
betreffende de werking van de Europese Unie**

VERSLAG VAN DE COMMISSIE

Hongarije

Verslag opgesteld in overeenstemming met artikel 126, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

1. INLEIDING

Op 20 maart 2020 heeft de Commissie een mededeling aangenomen over de activering van de algemene ontsnappingsclausule van het stabiliteits- en groeipact. De clausule, die in artikel 5, lid 1, artikel 6, lid 3, artikel 9, lid 1, en artikel 10, lid 3, van Verordening (EG) nr. 1466/97 en artikel 3, lid 5, en artikel 5, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1467/97 is neergelegd, vergemakkelijkt de coördinatie van het begrotingsbeleid in tijden van ernstige economische neergang. In haar mededeling heeft de Commissie de Raad haar standpunt meegedeeld dat, gezien de verwachte ernstige economische neergang ten gevolge van de COVID-19-uitbraak, de huidige omstandigheden de activering van de clausule toelaten. Op 23 maart 2020 hebben de ministers van Financiën van de lidstaten ingestemd met de beoordeling van de Commissie. De activering van de algemene ontsnappingsclausule maakt het mogelijk tijdelijk af te wijken van het aanpassingstraject in de richting van de middellangetermijndoelstelling voor de begroting, mits de houdbaarheid van de begroting op middellange termijn daardoor niet in gevaar komt. Voor het corrigerende deel kan de Raad ook, op grond van een aanbeveling van de Commissie, een herzien begrotingstraject vaststellen. De algemene ontsnappingsclausule schorst de procedures van het stabiliteits- en groeipact niet. De clausule maakt het voor de lidstaten mogelijk af te wijken van de budgettaire vereisten die normaal gesproken van toepassing zouden zijn, terwijl de Commissie en de Raad in staat worden gesteld om de nodige beleidsmaatregelen op het gebied van beleidscoördinatie binnen het kader van het pact te nemen.

Uit gegevens waarvan de Hongaarse autoriteiten op 31 maart 2020 kennisgeving hebben gedaan en die vervolgens door Eurostat¹ zijn gevalideerd, blijkt dat in 2019 het nominale overheidstekort in Hongarije 2,0 % van het bbp bereikte, terwijl de bruto-overheidsschuld 66,3 % van het bbp bedroeg. Volgens het convergentieprogramma 2020 plant Hongarije een tekort van 3,8 % van het bbp in 2020, en een schuld van 72,6 % van het bbp.

Het voor 2020 voorziene tekort wijst op het eerste gezicht op het bestaan van een buitensporig tekort zoals gedefinieerd in het stabiliteits- en groeipact.

Tegen die achtergrond heeft de Commissie daarom dit verslag opgesteld, waarin wordt nagegaan of Hongarije voldoet aan de tekort- en schuldcriteria van het Verdrag. Daarbij wordt rekening gehouden met alle relevante factoren en wordt terdege rekening gehouden met de grote economische schok als gevolg van de COVID-19-pandemie.

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

Tabel1. Overheidstekort en -schuld (% van het bbp)

		2016	2017	2018	2019	2020 COM	2021 COM
Tekortcriterium	Overheidssaldo	-1,8	-2,5	-2,1	-2,0	-5,2	-4,0
Schuld criterium	Bruto-overheidsschuld	75,5	72,9	70,2	66,3	75,0	73,5

Bron: Eurostat, voorjaarsprognoses 2020 van de Commissie.

2. TEKORTCRITERIUM

Op basis van het convergentieprogramma 2020 zal het overheidstekort van Hongarije in 2020 naar verwachting uitkomen op 3,8 % van het bbp, hoger dan en niet in de buurt van de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 3 % van het bbp.

De voorziene overschrijding van de referentiewaarde van het Verdrag in 2020 is uitzonderlijk, omdat deze het gevolg is van een ernstige economische neergang. Rekening houdend met de gevolgen van de COVID-19-pandemie wordt in de voorjaarsprognoses 2020 van de Commissie uitgegaan van een krimp van het reële bbp met 7 % in 2020.

De voorziene overschrijding van de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde zou volgens de voorjaarsprognoses 2020 van de Commissie niet tijdelijk zijn: voorspeld wordt dat het tekort in 2021 boven de 3 % van het bbp zal blijven.

Kortom, het voor 2020 voorziene tekort ligt boven en niet dicht bij de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 3 % van het bbp. De voorziene overschrijding wordt beschouwd als uitzonderlijk, maar niet tijdelijk zoals gedefinieerd in het Verdrag en het stabiliteits- en groeipact. De analyse wijst er dus op dat op het eerste gezicht niet aan het tekortcriterium als gedefinieerd in het Verdrag en Verordening (EG) nr. 1467/97 is voldaan.

3. SCHULDCRITERIUM

De overheidsschuldquote is gedaald van 70,2 % in 2018 tot 66,3 % in 2019. Het schuldverminderende effect dat voortvloeit uit de reële bbp-groei en de hoge bbp-deflator, telkens door het effect van de noemer, compenseert ruimschoots de marginale schuldverhogende impact van stock-flow adjustments.

Uit de meegedeelde gegevens blijkt dat Hongarije in 2019 voldeed aan de schuldreductiebenchmark aangezien de gap ten opzichte van de benchmark -5,2 % van het bbp bedraagt.

Uit de analyse blijkt dus dat aan het schuld criterium is voldaan op basis van de begrotingsresultaten van 2019.

4. RELEVANTE FACTOREN

In artikel 126, lid 3, van het Verdrag is bepaald dat indien een lidstaat niet voldoet aan deze of aan een van deze criteria, de Commissie een verslag moet opstellen. In dat verslag moet “er tevens rekening mee [worden] gehouden of het overheidstekort groter is dan de investeringsuitgaven van de overheid en worden alle andere relevante factoren in aanmerking genomen, met inbegrip van de economische en budgettaire situatie van de lidstaat op middellange termijn”.

Die factoren worden nader omschreven in artikel 2, lid 3, van Verordening (EG) nr. 1467/97, dat ook bepaalt dat terdege rekening moet worden gehouden met “alle andere factoren die naar het oordeel van de betrokken lidstaat relevant zijn om de naleving van de tekort- en schuldcriteria uitvoerig te kunnen beoordelen, welke factoren die lidstaat aan de Raad en de Commissie kenbaar heeft gemaakt”.

Zoals in artikel 2, lid 4, van Verordening (EG) nr. 1467/97 met betrekking tot het schuld criterium is bepaald, kunnen de relevante factoren niet in aanmerking worden genomen in de stappen die leiden naar het besluit over het bestaan van een buitensporig tekort op basis van het tekort criterium voor Hongarije aangezien de overheidsschuldquote in 2020 hoger ligt dan de referentiewaarde van 60 % van het bbp en niet is voldaan aan de tweeledige voorwaarde (nl. dat het tekort dicht bij de referentiewaarde moet blijven en dat de overschrijding door het tekort van de referentiewaarde slechts van tijdelijke aard mag zijn).

In de huidige situatie is de economische impact van de COVID-19-pandemie, die zeer aanzienlijke gevolgen heeft voor de begrotingssituatie en leidt tot zeer onzekere vooruitzichten, een belangrijke extra factor waarmee voor 2020 rekening moet worden gehouden. De pandemie heeft ook geleid tot de activering van de algemene ontsnappingsclausule.

4.1. De COVID-19-pandemie

De COVID-19-pandemie heeft geleid tot een grote economische schok die in de hele Europese Unie aanzienlijke negatieve gevolgen heeft. De gevolgen voor de bbp-groei zullen afhangen van de duur van de pandemie en de duur van de maatregelen die door de nationale autoriteiten en op Europees en mondiaal niveau worden genomen om de verspreiding ervan te vertragen, de productiecapaciteit te beschermen en de totale vraag te ondersteunen. De lidstaten hebben al begrotingsmaatregelen genomen – of werken daar op dit moment aan – om de capaciteit van hun gezondheidszorgstelsels te versterken en steun te verlenen aan de personen en sectoren die bijzonder hard door de crisis worden getroffen. Ook zijn belangrijke maatregelen ter ondersteuning van de liquiditeit en andere garanties goedgekeurd. Onder voorbehoud van nadere informatie moeten de bevoegde statistische instanties onderzoeken of die maatregelen een onmiddellijk effect op het overheidssaldo hebben of niet. Samen met de afname van de economische activiteit zullen die maatregelen ertoe bijdragen dat het overheidstekort en de schuldpositie van de overheid aanzienlijk hoger uitvallen.

4.2. Economische situatie op middellange termijn

Vóór de COVID-19-pandemie lag de Hongaarse economie op schema voor een geleidelijke vertraging na jaren van opmerkelijke groei. Volgens de winterprognoses 2020 van de Commissie zal de groei van het reële bbp dalen van 4,9 % in 2019 tot 3,4 % in 2020 en 2,8 % in 2021. De COVID-19-pandemie heeft dat beeld radicaal gewijzigd. Inperkingsmaatregelen tegen de pandemie vormen op korte termijn een ernstige beperking van de economische activiteit. De diepte en de duur van de recessie is op dit moment moeilijk te beoordelen, maar de vroegtijdige indicatoren wijzen op een snelle daling van de economische activiteit en de werkgelegenheid. De voorjaarsprognoses 2020 van de Commissie zijn gebaseerd op de veronderstelling dat de sanitaire maatregelen tegen het derde kwartaal van 2020 grotendeels zullen zijn opgeheven, waardoor een opleving van de productie mogelijk wordt. Het reële bbp van Hongarije zal in 2020 naar verwachting met 7 % dalen. De werkloosheid zou stijgen

van 3,4 % in 2019 tot een gemiddelde van 7 % in 2020. Dit is een verzachtende factor bij de beoordeling of Hongarije het tekortcriterium in 2020 heeft nageleefd.

Die prognose is omgeven door een ongewoon hoge onzekerheid. De voornaamste bron van onzekerheid is de duur van de pandemie en van de inperkingsmaatregelen.

4.3. Budgettaire situatie op middellange termijn

Hongarije is sinds juni 2018 onderworpen aan opeenvolgende significante afwijkingsprocedures. Sindsdien heeft de Raad halfjaarlijkse aanbevelingen uitgebracht waaraan Hongarije geen effectief gevolg heeft gegeven, maar bij herhaling significant van het aanbevolen aanpassingstraject is afgeweken.

Op 14 juni 2019 heeft de Raad Hongarije aanbevolen ervoor te zorgen dat het nominale groeipercentage van de netto primaire overheidsuitgaven in 2019 niet hoger ligt dan 3,3 % (de “uitgavenbenchmark”), hetgeen neerkomt op een jaarlijkse structurele aanpassing van 1,0 % van het bbp.² De algemene beoordeling wijst op een significante afwijking van het aanbevolen aanpassingstraject richting de middellangetermijndoelstelling voor de begroting in 2019 en over de periode 2018-2019.

Het convergentieprogramma bevat informatie over nieuwe maatregelen om de pandemie te beperken en de economie te ondersteunen. Op basis van het convergentieprogramma wordt de budgettaire impact in 2020 van de tot nu toe genomen beleidsmaatregelen ter beperking van de economische en sociale impact van de COVID-19-pandemie geraamd op 2,8 % van het bbp. Deze worden echter volledig gefinancierd door herschikking van uitgaven binnen de begroting, reserves en nieuwe belastingen. Zij omvatten maatregelen ter ondersteuning van de arbeidsmarkt, belastingvoordelen voor het bedrijfsleven en de kosten in verband met de medische nood situatie. Aanvullende maatregelen ter ondersteuning van het herstel (1,4 % van het bbp) en ter ondersteuning van de arbeidsmarkt (0,4 % van het bbp) zijn aangekondigd, maar zijn nog niet goedgekeurd. Hoewel de totale ontvangsten ten opzichte van 2019 ongewijzigd blijven, wordt verwacht dat de lopende uitgaven over het geheel genomen aanzienlijk zullen stijgen, maar slechts gedeeltelijk zullen worden gecompenseerd door een verlaging van de kapitaaluitgaven.

Volgens het convergentieprogramma zal het tekort in 2021 naar verwachting dalen tot 2,7 % van het bbp. Het herstel van de belastinginkomsten zal naar verwachting bescheiden zijn en de lopende uitgaven zullen naar verwachting dalen, terwijl de overheidsinvesteringen naar verwachting sterk zullen toenemen, mede ondersteund door fondsen van de Unie. Op middellange termijn plant het convergentieprogramma het tekort terug te dringen tot 2,2 % van het bbp in 2022 om 1,6 % van het bbp te bereiken in 2023 en 1,0 % van het bbp in 2024. Die plannen zijn gebaseerd op macro-economische aannamen die uitgaan van een gemiddelde reële groei van het bbp van ongeveer 4,4 % in de periode 2022-2024.

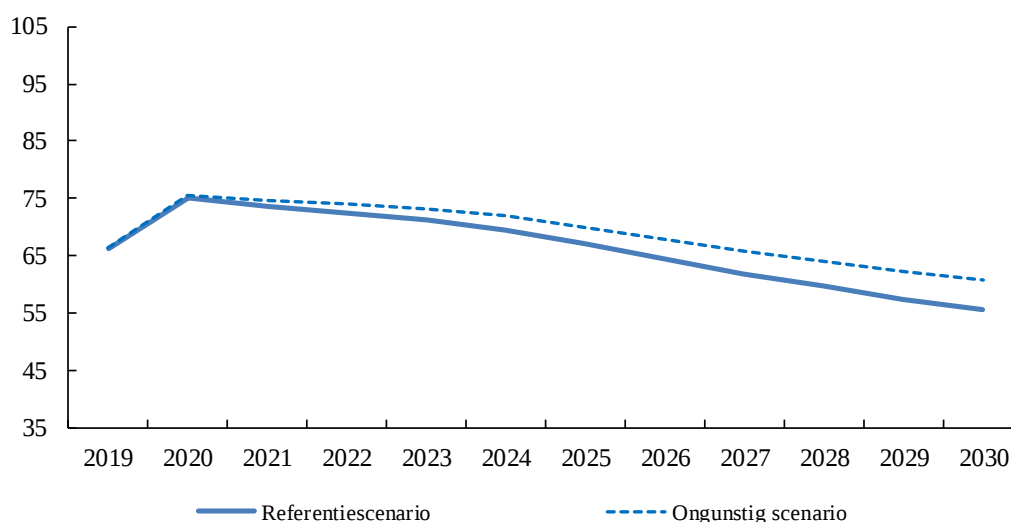
² Aanbeveling van de Raad van 14 juni 2019 met het oog op de correctie van de vastgestelde significante afwijking van het aanpassingstraject in de richting van de middellangetermijndoelstelling voor de begroting van Hongarije (2019/C 210/02) (PB C 210 van 21.6.2019, blz. 4).

4.4. Schuldpositie van de overheid op middellange termijn

Volgens de voorjaarsprognoses 2020 van de Commissie zal de overheidsschuld stijgen van 66,3 % van het bbp in 2019 tot 75,0 % in 2020.

De schuldhoudbaarheidsanalyse is bijgewerkt met de voorjaarsprognoses 2020 van de Commissie. Uit die analyse blijkt dat, ondanks de risico's, de schuldsituatie op middellange termijn houdbaar blijft, waarbij rekening wordt gehouden met belangrijke verzachtende omstandigheden (met inbegrip van het schuldprofiel). Hoewel de schuldpositie van de overheid is verslechterd als gevolg van de COVID-19-crisis, zal de schuldquote in het basisscenario naar verwachting op de middellange termijn op een duurzaam (dalend) traject liggen³.

Grafiek1: Overheidsschuldquote, Hongarije, % van het bbp



Bron: Diensten van de Commissie

4.5. Andere door de lidstaat naar voren gebrachte factoren

Op 11 mei 2020 hebben de Hongaarse autoriteiten een brief gezonden met relevante factoren overeenkomstig artikel 2, lid 3, van Verordening (EG) nr. 1467/97. In de analyse die in de voorgaande punten is gepresenteerd, wordt reeds in grote lijnen ingegaan op de belangrijkste factoren die de autoriteiten naar voren hebben gebracht.

³ Het basisscenario is gebaseerd op de voorjaarsprognoses 2020 van de Commissie. Na 2021 wordt uitgegaan van een geleidelijke aanpassing van het begrotingsbeleid, in overeenstemming met de kaders van de EU voor economische en budgettaire coördinatie en voor toezicht. De reële bbp-groei wordt voorspeld volgens de zogenaamde EPC/OGWG T+10-methodologie. De (reële) werkelijke bbp-groei hangt met name af van de potentiële groei en wordt beïnvloed door alle overwogen aanvullende budgettaire aanpassingen (via de begrotingsmultiplicator). Aangenomen wordt dat de inflatie geleidelijk zal convergeren naar 2 %. De aannamen voor de rentetarieven zijn in overeenstemming met de verwachtingen van de financiële markten. In het ongunstige scenario wordt uitgegaan van hogere rentetarieven (met 500 basispunten) en een lagere bbp-groei (-0,5 procentpunt) ten opzichte van het referentiescenario (gedurende de gehele prognoseperiode).

5. CONCLUSIES

Volgens het convergentieprogramma zal het voorziene overheidstekort van Hongarije in 2020 uitkomen op 3,8 % van het bbp, ver boven de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 3 % van het bbp. De voorziene overschrijding van de referentiewaarde wordt als uitzonderlijk maar niet als tijdelijk beschouwd.

Aan het einde van 2019 bedroeg de bruto-overheidsschuld 66,3 % van het bbp, boven de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 60 % van het bbp. Hongarije voldeed aan de schuldreductiebenchmark in 2019.

In overeenstemming met het Verdrag en het stabiliteits- en groeipact zijn in dit verslag ook de relevante factoren onderzocht. Zoals in artikel 2, lid 4, van Verordening (EG) nr. 1467/97 met betrekking tot de naleving van het tekortcriterium in 2020 is bepaald, kunnen de relevante factoren niet in aanmerking worden genomen in de stappen die leiden naar het besluit over het bestaan van een buitensporig tekort op basis van het tekortcriterium voor Hongarije aangezien de schuldquote in 2020 hoger ligt dan de referentiewaarde van 60 % van het bbp en niet is voldaan aan de tweeledige voorwaarde (nl. dat het tekort dicht bij de referentiewaarde moet blijven en dat de overschrijding door het tekort van de referentiewaarde slechts van tijdelijke aard mag zijn).

Al bij al lijkt de analyse erop te wijzen dat het tekortcriterium zoals omschreven in het Verdrag en in Verordening (EG) nr. 1467/1997 niet vervuld is.