



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 6.3.2012
COM(2012) 104 final

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

**med henblik på at bringe situationen med et uforholdsmæssigt stort underskud i Ungarn
til ophør**

{SWD(2012) 43 final}

BEGRUNDELSE

Den 5. juli 2004 fastslog Rådet i henhold til artikel 104, stk. 6, i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab (TEF), at der forelå et uforholdsmæssigt stort underskud i Ungarn. Den 24. januar 2012 fastslog Rådet i overensstemmelse med artikel 126, stk. 8, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF), at Ungarn ikke har truffet virkningsfulde foranstaltninger som reaktion på den seneste rådshenstilling i henhold til traktatens artikel 104, stk. 7, af 7. juli 2009.

Til opfølgning af Rådets afgørelse af 24. januar 2012 og i overensstemmelse med artikel 126, stk. 7, i TEUF og artikel 3 i Rådets forordning (EF) nr. 1467/97 bør Kommissionen den [6. marts 2012] vedtage en henstilling til en ny henstilling fra Rådet med henblik på at bringe situationen med et uforholdsmæssigt stort underskud i Ungarn til ophør.

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

med henblik på at bringe situationen med et uforholdsmæssigt stort underskud i Ungarn til ophør

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF), særlig artikel 126, stk. 7,

under henvisning til henstilling fra Europa-Kommissionen og

ud fra følgende betragtninger:

- (1) I henhold til artikel 126 i TEUF skal medlemsstaterne undgå uforholdsmæssigt store offentlige underskud.
- (2) Stabilitets- og vækstpagten er baseret på målsætningen om sunde offentlige finanser som et middel til at styrke forudsætningerne for prisstabilitet og for en holdbar og stærk vækst, som fører til øget beskæftigelse.
- (3) Rådet fastslog den 5. juli 2004 i henhold til artikel 104, stk. 6, i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab (TEF), at der forelå et uforholdsmæssigt stort underskud i Ungarn, og fremsatte i henhold til artikel 104, stk. 7, i TEF henstillinger med henblik på at bringe situationen med et uforholdsmæssigt stort underskud til ophør senest i 2008.
- (4) I januar 2005 konstaterede Rådet i henhold til artikel 104, stk. 8, i TEF, at Ungarn ikke havde truffet virkningsfulde foranstaltninger til opfølgning af dets henstilling, og udstedte en ny henstilling efter artikel 104, stk. 7, i TEF i marts 2005, hvori det bekræftede fristen, nemlig 2008, for korrektionen af det uforholdsmæssigt store underskud. I november 2005 fastslog Rådet, at Ungarn for anden gang ikke havde efterkommet henstillingerne i henhold til artikel 104, stk. 7, i TEF. Det rettede derfor en tredje henstilling i henhold til artikel 104, stk. 7, i TEF til Ungarn i oktober 2006, hvori fristen for korrektionen af det uforholdsmæssigt store underskud blev udsat til 2009. I juli 2009 konkluderede Rådet, at de ungarske myndigheder kunne anses for at have truffet virkningsfulde foranstaltninger til opfølgning af henstillingerne fra oktober 2006, og reviderede på baggrund af den alvorlige økonomiske nedgang henstillingerne efter artikel 104, stk. 7, i TEF og satte igen en ny frist for korrektionen, nemlig 2011. Den 27. januar 2010 konkluderede Kommissionen, at Ungarn havde truffet virkningsfulde foranstaltninger til opfølgning af Rådets seneste henstillinger, men henledte opmærksomheden på en række betydelige risici.
- (5) I overensstemmelse med artikel 126, stk. 8, i TEUF fastslog Rådet den 24. januar 2012, at Ungarn ikke havde truffet virkningsfulde foranstaltninger til opfølgning af

Rådets henstilling fra juli 2009 inden for den frist, der var fastlagt i nævnte henstilling. Selv om den nominelle referenceværdi på 3 % af BNP ikke blev overskredet i 2011, var dette ikke baseret på en strukturel og holdbar korrektion, men afhæng af betydelige engangsindtægter. Dette var ledsaget af en strukturel forværring i 2010 og 2011 på mere end 2 % af BNP i forhold til en anbefalet kumuleret finanspolitisk forbedring på 0,5 % af BNP. Selv om myndighederne i 2012 var i færd med at gennemføre strukturelle foranstaltninger, der i vidt omfang forventedes at opveje den tidligere forværring, vil traktatens referenceværdi på 3 % af BNP også i 2012 blive overholdt udelukkende takket være engangsforanstaltninger svarende til ca. 1 % af BNP og vil i 2013 formodentlig blive overskredet. [Efter denne rådsafgørelse besluttede Rådet [den 13. marts] at suspendere en del af forpligtelserne fra Samhørighedsfonden for 2013 til Ungarn (i overensstemmelse med artikel 4 i Rådets forordning (EF) nr. 1084/2006).]

- (6) I henhold til artikel 126, stk. 7, i TEUF og artikel 3 i Rådets forordning (EF) nr. 1467/97 om fremskyndelse og afklaring af gennemførelsen af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud (der indgår som led i stabilitets- og vækstpakten) skal Rådet rette henstillinger til den pågældende medlemsstat med henblik på at bringe situationen med et uforholdsmæssigt stort underskud til ophør inden for en given frist. Henstillingen skal fastsætte en frist på højst seks måneder for den pågældende medlemsstats iværksættelse af virkningsfulde foranstaltninger til korrektion af det uforholdsmæssigt store underskud samt en frist for korrektionen af det uforholdsmæssigt store underskud, som skal være gennemført året efter, at det er konstateret, medmindre der foreligger særlige omstændigheder. Ved afgørelsen af, om der foreligger særlige omstændigheder, skal der tages hensyn til "relevante forhold" som præciseret i artikel 2, stk. 3, i forordning (EF) nr. 1467/97. I en henstilling om korrektion af et uforholdsmæssigt stort underskud bør Rådet ligeledes opfordre til, at der nås årlige budgetmål, der på basis af den prognose, der ligger til grund for henstillingen, svarer til en årlig forbedring af den strukturelle saldo, dvs. den konjunkturkorrigerede saldo minus engangsforanstaltninger og andre midlertidige foranstaltninger, på mindst 0,5 % af BNP.
- (7) Den ungarske økonomi kom i 2010 ud af recessionen med en BNP-vækst på 1,3 %. Opsvinget i 2010 var betydeligt hurtigere end det, der var forudset i Kommissionens prognose på -0,3 % fra foråret 2009 (dvs. på tidspunktet for Rådets henstilling). I 2011 forventes BNP at være vokset yderligere med en moderat sats på 1,7 %, hvilket fortsat udelukkende er drevet af den eksterne balance. Vækstudsigterne blev imidlertid forringet i løbet af 2011 som følge af den generelle svækkelse af de internationale forhold, som indvirkede på diverse kanaler, samt den yderligere nedgang i den indenlandske efterspørgsel, som også hang sammen med politisk usikkerhed. På den baggrund er det i Kommissionens foreløbige prognose fra februar 2012 forudset, at BNP vil falde en anelse, nemlig med 0,1 %, før det igen vokser.
- (8) Den offentlige saldo forventes efter et underskud på 4,2 % af BNP i 2010 at udvise overskud i 2011, men kun takket være betydelige engangsindtægter på næsten 10 % af BNP i forbindelse med overførslen af pensionsaktiver fra private pensionsordninger. Det officielle overslag for budgetoverskuddet for 2011 er 3,9 % af BNP, således som det blev beskrevet i situationsrapporten fra december 2011 om proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud. Under hensyntagen til de seneste oplysninger om en budgetmæssig likviditetsudvikling, der er bedre end forventet, for visse indtægtsposter og for delsektoren kommunal forvaltning, vil overskuddet måske

endda blive en anelse større (på ca. 4,1 % af BNP ifølge Kommissionens opdaterede vurdering).

- (9) For 2012 er målet for det vedtagne budget et underskud på 2,5 % af BNP, som skal nås ved hjælp af en række konsolideringspakker – som i vid udstrækning var bebudet i *Széll Kálmán*-planen og 2011-opdateringen af konvergensprogrammet – der delvis skal korrigere virkningerne af de betydelige skattenedsættelser, som blev besluttet i andet halvår af 2010, og som beløb sig til lidt over 2 % af BNP, samtidig med at der afsættes en ekstraordinært reservestødpude (nedskæringer i eventualudgifter) på 1,1 % af BNP. Realiseringen af målet støttes også af engangsnettoindtægter på 0,7 % af BNP fra midlertidige ekstraordinære afgifter. På grundlag af den seneste økonomiske og budgetmæssige udvikling forventes det i Kommissionens opdaterede prognose i øjeblikket, at underskuddet kommer til at ligge på 3 % af BNP, dvs. over myndighedernes officielle mål. I forhold til det vedtagne budget afspejler dette højere underskudsoverslag bl.a. en økonomisk vækst, der vil være et halvt procentpoint lavere, samt en mere forsigtig vurdering af indtægts- og udgiftsudviklingen. Samtidig bygges der på den antagelse, at de ekstraordinære reserver ikke vil blive brugt (dvs. at der vil blive foretaget nedskæringer i eventualudgifter). Kommissionens opdaterede prognose på 3 % af BNP er 0,2 % af BNP højere end i fremskrivningen på tidspunktet for vedtagelsen af henstillingen til Rådets afgørelse i henhold til artikel 126, stk. 8. Dette skyldes den omstændighed, at basiseffekten (fra 2011), som er bedre end forventet, dog ikke er tilstrækkelig til at opveje de budgetmæssige virkninger af den yderligere nedjustering af de økonomiske udsigter for 2012 og virkningerne af de højere obligationsafkast. I overensstemmelse med etableret praksis inden for EU's finanspolitiske overvågning kan de nye konsolideringsplaner på 0,4 % af BNP, som myndighederne offentliggjorde den 21. februar 2012, ikke inkluderes i Kommissionens prognose, da de endnu ikke er tilstrækkeligt underbygget.
- (10) I 2013 forventes underskuddet igen at vokse til ca. 3,6 % af BNP (fra 3 % af BNP), hvilket overskrider Kommissionens prognose på 3¼ % af BNP på tidspunktet for vedtagelsen af Rådets afgørelse om, at Ungarn ikke har truffet virkningsfulde foranstaltninger i henhold til artikel 126, stk. 8, i TEUF. Dette højere underskud skyldes især den underskudsforøgende udvikling på 0,4 % af BNP (bl.a. lavere skatteindtægter som følge af de lavere vækstprognoser i 2012), som også bidrog til prognosen for det højere underskud for 2012. Desuden vil renteudgifterne stige mere i 2013 end i 2012 (med 0,1 % af BNP). Virkninger deraf forventes kun delvis opvejet af andre virkninger som f.eks. centralbankens finansieringsbehov i 2013, der vil være lavere end forventet (¼ % af BNP). Sammenlignet med 2012 skyldes underskudsforøgelsen til 3,6 % i 2013 primært udfasningen af sektorspecifikke afgifter med en budgetmæssig nettoeffekt på 0,7 % af BNP i 2013, de højere udgifter til gældsbetjening på ½ % af BNP samt stramningen af skattegrundlaget for den personlige indkomstskat med en budgetmæssig virkning på 0,3 % af BNP. Disse underskudsøgende virkninger, der i alt beløber sig til ca. 1½ % af BNP, forventes kun delvis at blive opvejet af den yderligere gennemførelse af Széll Kálmán-strukturreformprogrammet, som vil medføre besparelser på 0,4 % af BNP, og andre besparelser svarende til 0,4 % af BNP som f.eks. den nominelle fastfrysning af lønningerne i den offentlige sektor. Endelig forventes budgettet til en vis grad at nyde fordel af det forudsete økonomiske opsving.
- (11) Ifølge Kommissionens seneste overslag forventes den strukturelle saldo efter en forringelse på 1½ % i 2010 og ½ % i 2011 at blive forbedret med ca. 2 % i 2012, før

den igen forringes med ½ % af BNP i 2013. Hvis regeringen træffer de nødvendige foranstaltninger til at nå sine finanspolitiske mål i 2012 og 2013, vil den strukturelle forbedring beløbe sig til ca. 2½ % af BNP i 2012 og ½ % af BNP i 2013.

- (12) De budgetmæssige udsigter, der er beskrevet ovenfor, vil kunne forbedres med mere end ½ % af BNP i 2013, hvis de reformer, der er forudset i *Széll Kálmán*-planen, i tilstrækkeligt omfang specificeres og gennemføres. De yderligere udgiftsbesparselser, der blev offentliggjort den 21. februar 2012, skal underbygges, specielt for nedsættelsen af støtten til offentlige transportselskaber og lægemidler, samtidig med at der vil kunne forventes yderligere indtægter fra den planlagte indførelse af elektroniske vejafgifter. Foruden disse foranstaltninger vil Ungarn for at kunne opnå en holdbar korrektion af sit uforholdsmæssigt store underskud kunne drage fordel af en bedre anvendelse af den generelle børneydelse (muligvis forbundet med de gavmilde familiebeskatningsfradrag, der for nylig er indført), indførelsen af en centraliseret, værdibaseret ejendomsskat og en mere progressiv proportionel indkomstbeskatning. Dette spørgsmål blev behandlet i Rådets henstilling til Ungarn i juli 2011 inden for rammerne af det europæiske semester.
- (13) Den offentlige bruttogæld, som steg fra 79,7 % af BNP i 2009 til 81,3 % i 2010, faldt en smule, nemlig til 80,3 %, i 2011. Denne beskedne forbedring afspejler det betydelige primære overskud på 8 % af BNP, som blev genereret af engangsindtægten fra overtagelsen af de private pensionsaktiver og i vid udstrækning er udlignet af svækkelsen af valutaen. I betragtning af de forventede underskudstal og en stærkere teknisk valutakursforudsætning sammenlignet med niveauet ved udgangen af 2011 og ud fra antagelsen om et yderligere salg af tidligere private pensionsfondsaktiver på 1 % af BNP forventes den offentlige bruttogæld på længere sigt at komme til at ligge på ca. 76 % af BNP i 2012 og derefter at vokse igen fra 2013.
- (14) Den tidligere udvikling på det finanspolitiske område peger i retning af en svaghed, hvad angår den finanspolitiske styring og gennemsigtigheden i planlægningen og gennemførelsen af budgettet. Efter en reel svækkelse af de tidligere rammer for den finanspolitiske styring, som stadig var på det indledende stadium i andet halvår af 2010, indførte myndighederne nøgleelementerne for en ændret struktur i den nye forfatning (med virkning fra den 1. januar 2012). Det er især værd at bemærke, at der er fastlagt et nominelt gældsloft på 50 % af BNP (som skal nås gennem en løbende reduktion af gælden fra det nuværende høje niveau) og at det reformerede finanspolitiske råd har fået vetoret over budgettet. Sidst i 2011 blev der i en overordnet lov vedtaget opfølgende lovgivning med henblik på at fastlægge nye operationelle numeriske regler på både centralt og lokalt niveau samt bestemmelser om det finanspolitiske råds styringsordninger. Den nye årlige numeriske regel, der er vedtaget, forekommer stadig at fokusere for meget på den årlige budgetcyklus og synes ikke at kunne fremme den mellemsigtede budgetplanlægning, som der blev anbefalet en styrkelse af i Rådets henstilling af juli 2011 inden for rammerne af det europæiske semester. I den samme landespecifikke henstilling anmodede Rådet også Ungarn om at udvide det finanspolitiske råds analytiske kompetencer (bl.a. gennem udarbejdelsen af regelmæssige makroøkonomiske basisfremskrivninger), hvilket endnu ikke er sikret, selv efter vedtagelsen af loven om økonomisk stabilitet i december 2011.
- (15) Den regelmæssige og rettidige overvågning af de fremskridt, der gøres med gennemførelsen af den finanspolitiske konsolideringsstrategi for at korrigere det

uforholdsmæssigt store underskud, understøttes af artikel 10a i Rådets forordning (EF) nr. 1467/97, som fastlægger, at de pågældende medlemsstater skal tilvejebringe alle de oplysninger, der er nødvendige. Der bør i den sammenhæng udarbejdes et særskilt kapitel i opdateringen af Ungarns konvergensprogram i 2012 og derefter også i de regelmæssige halvårslige situationsrapporter indtil afslutningen af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud, i overensstemmelse med de ungarske myndigheders tilsagn.

- (16) Budgetkonsolideringsforanstaltninger bør sikre en vedvarende forbedring af den offentlige saldo, og de bør samtidig tilrettelægges på en sådan måde, at kvaliteten i de offentlige finanser forbedres, og økonomiens vækstpotentiale styrkes —

VEDTAGET DENNE HENSTILLING:

- (1) De ungarske myndigheder bør senest i 2012 bringe den nuværende situation med et uforholdsmæssigt stort underskud til ophør.
- (2) De ungarske myndigheder bør bringe det offentlige underskud ned under referenceværdien på 3 % af BNP på en troværdig og holdbar måde i overensstemmelse med den flerårige kurs, der er udstukket i Ungarns opdaterede konvergensprogram af 15. april 2011, som Rådet tilsluttede sig i sin udtalelse af 12. juli 2011. Med henblik herpå bør de ungarske myndigheder specifikt:
- (a) sikre, at man når underskudsmålet for 2012 på 2,5 % af BNP sammenlignet med det forventede resultat på 3 % af BNP, der er baseret på de makroøkonomiske rammer ifølge Kommissionens foreløbige prognose fra februar 2012, som ville kræve en yderligere finanspolitisk indsats på mindst ½ % af BNP oven i den indsats på 1,9 % af BNP, der allerede er forudset. Dette bør navnlig ske ved hjælp af en yderligere specificering og stringent gennemførelse af de underskudsreducerende foranstaltninger, der er indeholdt i *Széll Kálmán*-planen og 2011-opdateringen af konvergensprogrammet, samt vedtagelsen af yderligere konsolideringsforanstaltninger af strukturel art, når det er nødvendigt. Der bør afsættes eventuelle ekstraordinære gevinster til forbedring af den samlede saldo, herunder eventuelle engangsindtægter fra overførslen af modtagere fra den private til den offentlige pensionssøjle.
- (b) træffe de nødvendige yderligere foranstaltninger af strukturel art, der er behov for til at sikre, at underskuddet i 2013, som på grundlag af de makroøkonomiske rammer ifølge Kommissionens foreløbige prognose fra februar 2012 forventes at komme til at ligge 0,6 % af BNP over traktatens tærskel på 3 % af BNP, bringes et godt stykke under tærsklen, også efter den forventede og anbefalede fuldstændige udfasning af engangsindtægter svarende til ca. 1 % af BNP. Disse foranstaltninger kan eventuelt omfatte en yderligere specificering og gennemførelse af de planlagte strukturelle reformer, der indgår i *Széll Kálmán*-planen.
- (c) indarbejde bestemmelser om tilstrækkelige reserver i de kommende budgetlove (oven i den generelle reserve, der er fastlagt i loven om offentlige finanser) for at sikre, at budgetmålene nås selv i tilfælde af uforudsete begivenheder.

- (3) Ovennævnte budgettilpasning bør bidrage til at få den offentlige bruttogældskvoteprocent til at falde. Det bør især sikres, at der gøres tilstrækkelige fremskridt for at opfylde gældsreduktionsmålet i de tre år, der følger efter korrektionen af det uforholdsmæssigt store underskud, i overensstemmelse med artikel 2, stk. 1a, i forordning (EF) nr.1467/97.
- (4) Som Rådet henstillede i juli 2011, bør de ungarske myndigheder fastlægge de operationelle aspekter af de vigtigste forfatningsmæssige regler på det finanspolitiske område ved at tilpasse den overordnede lov om økonomisk stabilitet. De numeriske regler bør sikre, at budgetprocessen indgår i bindende rammer på mellemlang sigt, og at det finanspolitiske råds analytiske kompetencer udvides.
- (5) Rådet fastsætter den [13. september 2012] som frist for den ungarske regering til at tage virkningsfulde skridt og fastlægge de foranstaltninger, der vil være nødvendige for at gøre fremskridt i retning af korrektion af det uforholdsmæssigt store underskud. Ved vurderingen af, om der er taget virkningsfulde skridt, vil der blive taget hensyn til den økonomiske udvikling i forhold til de opdaterede udsigter, der er forelagt i det arbejdsdokument, der ledsager Kommissionens henstilling til denne henstilling fra Rådet.

De ungarske myndigheder bør rapportere de fremskridt, der gøres med at gennemføre disse henstillinger, i et særskilt kapitel i den opdatering af konvergensprogrammet, som vil blive udarbejdet i 2012, og derefter også i de regelmæssige halvårslige situationsrapporter indtil afslutningen af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud, i overensstemmelse med Ungarns tilsagn.

Desuden understreger Rådet, at det er vigtigt at nå den mellemfristede målsætning for at sikre de offentlige finansers holdbarhed eller et hurtigt fremskridt hen imod en sådan holdbarhed. Det opfordrer derfor de ungarske myndigheder til at gøre den nødvendige strukturelle indsats for at nå sit budgetmål om et underskud på 2,2 % af BNP for 2013, således at det sikres, at den mellemfristede målsætning – som i øjeblikket er en strukturel saldo på -1,5 % af BNP – opretholdes, samtidig med at der foretages en holdbar korrektion af det uforholdsmæssigt store underskud.

Denne henstilling er rettet til Ungarn.

Udfærdiget i Bruxelles, den .

På Rådets vegne
Formand