



Bruxelles, den 21.11.2018
COM(2018) 804 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET

Kommissionens rapport til Rådet i henhold til artikel -11, stk. 2, i forordning (EF) nr. 1466/97 om det udvidede overvågningsbesøg i Ungarn den 18.-19. september 2018

DA

DA

Denne rapport om et udvidet overvågningsbesøg i Ungarn fremsendes til Rådet i henhold til artikel –11, stk. 4, i forordning (EF) nr. 1466/97¹. De foreløbige resultater af besøget er forudgående blevet forelagt for de ungarske myndigheder, således at disse har kunnet fremsætte bemærkninger, jf. artikel -11, stk. 5, i forordning (EF) nr. 1466/97.

Ungarn — Procedure i forbindelse med væsentlig afvigelse Udvidet overvågningsbesøg, 18.-19. september 2018

Rapport

1. Indledning

Som følge af den konstaterede væsentlige afvigelse fra kravene i den forebyggende del af stabilitets- og vækstpakten i 2017 blev der i foråret 2018 indledt en procedure i forbindelse med væsentlig afvigelse for Ungarn. Den 23. maj 2018 rettede Kommissionen en advarsel til Ungarn. I Rådets henstilling af 22. juni 2018 bekræftedes Kommissionens vurdering, og myndighederne blev opfordret til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at komme tilbage på en passende tilpasningssti i retning af den mellemfristede budgetmålsætning. Rådet henstillede navnlig, at der blev truffet de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at den nominelle vækst i de primære offentlige nettoudgifter ikke overstiger 2,8 % i 2018, hvilket svarer til en årlig strukturel tilpasning på 1 % af BNP. I den finanspolitiske landespecifikke henstilling fra 2018 henvises der direkte til henstillingen om en procedure i forbindelse med væsentlig afvigelse. Ungarn har som krævet senest den 15. oktober 2018 rapporteret til Rådet om de foranstaltninger, der er truffet. Vurderingen af Ungarns foranstaltninger blev vedtaget af Kommissionen den 21. november 2018. I denne rapport fremlægges Kommissionens resultater fra det udvidede overvågningsbesøg i Ungarn, som fandt sted den 18.-19. september 2018.

For så vidt angår 2018 blev det samlede underskud i Kommissionens forårsprognose 2018 anslået til at stige til 2,4 % af BNP fra 2 % i 2017, og den strukturelle saldo forventedes at blive yderligere forværret. Faldet i de midlertidige indtægter bidrager ligesom de yderligere skattelettelser til det øgede underskud. Samtidig forventedes væksten i de offentlige udgifter eksklusive midler fra EU-fonde at aftage sammenlignet med 2017. De primære nettoudgifter korrigeret for engangsforanstaltninger og diskretionære foranstaltninger blev imidlertid stadig anslået til at stige med mere end landets mellemfristede referencerate for potentiel vækst i BNP og ligge et godt stykke over referencesatsen, som afspejler kravet i den forebyggende del.

Kommissionen gennemførte det udvidede overvågningsbesøg den 18.-19. september 2018. Formålet med besøget var at høre myndighedernes holdning til den finanspolitiske udvikling og de planlagte foranstaltninger og at fremme overholdelsen af stabilitets- og vækstpakten. Kommissionens personale mødtes med i) finansminister Mihály Varga samt

¹ Rådets forordning (EF) nr. 1466/97 af 7. juli 1997 om styrkelse af overvågningen af budgetstillinger samt overvågning og samordning af økonomiske politikker (EFT L 209 af 2.8.1997, s. 1).

Péter Banai og Norbert Iser, statssekretærer i finansministeriet, ii) Árpád Kovács, formand for det ungarske finanspolitiske råd, og iii) Barnabás Virág, administrerende direktør for den ungarske nationalbank. Delegationen drøftede også baggrunden for og konsekvenserne af proceduren i forbindelse med væsentlig afvigelse med medlemmer af det ungarske parlament fra udvalget for budgetmæssige og europæiske anliggender og med repræsentanter for arbejdsmarkedets parter og tænketanke. Denne rapport er baseret på de oplysninger, der er indhentet før og under kontrolbesøget.

2. Resultaterne af besøget

De ungarske myndigheder har ikke planer om at træffe større foranstaltninger i år som reaktion på henstillingen om en procedure i forbindelse med væsentlig afvigelse, men de synes fast besluttet på at stramme budgetpolitikken fra 2019 og fremefter. I 2018 har myndighederne til hensigt at holde sig til det oprindelige mål for det offentlige underskud. Samtidig sigter budgettet for 2019, der allerede blev vedtaget i juli 2018, mod at nedbringe det samlede underskud med 0,6 % af BNP næste år. Henstillingen om proceduren for væsentlig afvigelse omfatter imidlertid ikke 2019.

Ungarn har gjort en betydelig indsats for at konsolidere de offentlige finanser efter krisen, men denne proces har for nylig mistet momentum, samtidig med at den offentlige gæld fortsat er høj, over 70 % af BNP. Da Ungarn tiltrådte EU, havde landet et højt underskud og var omfattet af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud mellem 2004 og 2013. Siden da har det offentlige underskud holdt sig sikkert under tærsklen på 3 % af BNP. Delegationen roste dette resultat, men påpegede, at den finanspolitiske konsolidering for nylig var standset. Ifølge Kommissionens vurdering er den finanspolitiske kurs blevet stærkt procyklisk efter 2016. Dette indebærer navnlig alvorlige risici for fremtiden, hvis landet igen rammes af negative chok. Selv om Ungarns økonomi i 2018 er en af de hurtigst voksende i Unionen (4,7 % i første halvdel af året), og der allerede er tegn på overophedning, er det nominelle underskud, der er planlagt til 2,4 % af BNP i år, det tredje højeste i EU (og langt over EU-gennemsnittet på 0,6 % af BNP). Hertil kommer, at den offentlige gæld på omkring 73 % af BNP fortsat er høj. Såvel visse medlemmer af Europa-Parlamentet som de økonomiske eksperter, som delegationen mødtes med, var enige om, at der var behov for at revidere den procykliske finanspolitik i Ungarn.

Selv om de ungarske myndigheder indrømmede, at der til en vis grad var tale om en procyklisk udvikling i finanspolitikken, havde de en anden opfattelse af problemets alvor for så vidt angår vurderingen af budgetresultatet for 2017. Kommissionen skønner, at produktionsgab steg med mere end 1,5 % af BNP i 2017. Til forskel herfra var det negative produktionsgab ifølge finansministeriets beregninger stadig ved at lukke sig på det tidspunkt. Derfor anslår myndighederne landets strukturelle budgetstilling til at være betydeligt bedre, end hvad Kommissionen gør. Ifølge deres vurdering var den strukturelle saldo fortsat tæt på den mellemfristede budgetmålsætning for 2017 (på -1,7 % af BNP sammenlignet med den mellemfristede budgetmålsætning på -1,5 % af BNP) og dermed ville det ikke være berettiget at indlede proceduren i forbindelse med væsentlig afvigelse. Som svar herpå understregede

Kommissionens delegation, at vurderingen af overholdelsen af bestemmelserne i stabilitets- og vækstpagten skal baseres på den metode, der er aftalt i fællesskab af alle medlemsstater. De påpegede også, at i erkendelse af usikkerheden omkring vurderingen af konjunktursituationen var der parallelt hermed blevet lagt øget vægt på udgiftsmålet i Kommissionens vurderinger. Heller ikke på det grundlag kunne det imidlertid næppe bestrides, at der var konstateret en væsentlig afvigelse i 2017. Selv uden at medregne virkningerne af de betydelige skattelettelser var de primære udgifter (med udligning af EU-midler og engangsforanstaltninger) under alle omstændigheder steget langt mere end Ungarns potentielle vækst i BNP i 2017.

Med hensyn til den konstaterede store vækst i udgifterne i 2017 bemærkede myndighederne, at det dækkede over en væsentlig forbedret underliggende budgetstilling (dvs. den "reelle" strukturelle saldo). I 2017 besluttede regeringen delvist at bruge besparelserne og de indtægter, der var højere end forventet, på diskretionære engangsomkostninger (hovedsagelig overførsler til den private sektor og nonprofit-sektoren) ved årets udgang. Til trods herfor viste budgetunderskuddet sig at blive lavere end det nominelle mål for 2017. Hvis denne situation skulle opstå igen ved udgangen af 2018, foreslog Kommissionen, at de ekstra indtægter anvendes til at nedbringe det strukturelle underskud i overensstemmelse med henstillingen om proceduren i forbindelse med væsentlig afvigelse i stedet for føre til yderligere diskretionære udgifter.

De ungarske myndigheder anførte, at de ikke fandt det rimeligt at foretage en væsentlig finanspolitiske tilpasning, som Rådet har henstillet for andet halvår af 2018. Efter deres opfattelse var budgetresultatet i 2018 allerede i høj grad baseret på tidligere afgørelser, og den foreslåede justering i resten af året ville være skadelig for økonomien. De nævnte dog ikke desto mindre visse foranstaltninger, som kan forbedre budgetstillingen allerede i 2018 eller i det mindste skabe visse positive risici (f.eks. sigter det obligatoriske e-fakturasystem for selskabsinterne transaktioner, der blev indført pr. 1. juli 2018, mod at øge effektiviteten af skatteopkrævningen), eller at gøre det lettere at gennemføre den planlagte udgiftsbegrænsning i 2019 (f.eks. ved at begynde at foretage rationaliseringer af personalet i den offentlige forvaltning). Myndighederne anførte, at der kun forventedes en midlertidig afvigelse fra den mellemfristede budgetmålsætning for 2018, som skulle vendes i 2019.

Kommissionens delegation bemærkede, at vedtagelsen af budgettet for 2019 var et skridt i den rigtige retning. Samtidig advarede delegationen om, at regeringens planer for 2019 stadig indebar en risiko for en væsentlig afvigelse fra den krævede tilpasning i 2018 og 2019 samlet set, hvilket fremgår af Kommissionens vurdering af det seneste konvergensprogram for 2018. Med andre ord forventes gennemførelsen af budgettet for 2019 som planlagt at resultere i en forbedret strukturel balance, men synes ikke at være tilstrækkelig til at fjerne virkningerne af den foregående procykliske finanspolitik for budgetstillingen, især hvis der ikke blev konstateret nævneværdige forbedringer i 2018. Det blev også bemærket, at budgetplanerne for det kommende år i høj grad synes at være baseret på et optimistisk makroøkonomisk scenario, der tager udgangspunkt i en vedvarende vækst i BNP på ca. 4 %. I den forbindelse understregede myndighederne, at det budgetterede

stabilitetsreserveniveau blev øget for at fungere som stødpude i tilfælde af en mindre gunstig situation.

Der er risiko for, at de mellemsigtede konsekvenser af de seneste skattelettelser kan være højere for skatteindtægterne, end de ungarske myndigheder antager. Ungarn har for nylig gennemført en række betydelige skattelettelser, herunder navnlig successive nedsættelser af arbejdsgivernes socialsikringsbidrag i 2017 og 2018, hvilket er planlagt til at fortsætte næste år. Den budgetmæssige virkning af nedsættelserne af de sociale bidrag er til dato fortsat beskeden i lyset af det stramme arbejdsmarked og de hurtigt stigende lønninger. Delegationen advarede om, at virkningerne af disse nedskæringer kan blive større, når disse forhold forsvinder med den økonomiske cyklus. Myndighederne var enige i, at disse risici eksisterer, men anførte, at de hidtidige virkninger af den dynamiske lønvækst for indtægtskvoten kunne betragtes som mere eller mindre permanente. Lønningernes andel i økonomien stiger igen, og den nedgang, der skete efter krisen, er vendt. Dette kan også være blevet hjulpet på vej af de seneste betydelige stigninger i mindstelønnen, som har sikret en mindskelse af de sorte indkomster.

Den dynamiske udvikling i de offentlige investeringer er stærkt procyklisk. Ungarn er ved at fremskynde gennemførelsen af offentlige investeringer, herunder både nationalt støttede og EU-støttede projekter. De samlede udgifter til offentlige investeringer forventes at stige hastigt i 2018 og 2019 og nåede et historisk højt niveau på omkring 7 % af BNP i 2019. Kommissionen bemærkede, at denne stærkt fremskyndede tidsplan ikke syntes at være i overensstemmelse med konjunktursituationen. I betragtning af de nuværende stærke kapacitetsbegrænsninger i byggesektoren kan dette medføre en crowding-out-effekt, der påvirker den private sektors investeringer negativt og samtidig øger udgifterne til offentlige projekter. Hvis der ikke sikres et tilstrækkeligt finanspolitisk råderum under den økonomiske ekspansion, vil regeringen blive tvunget ud i en hurtig afvikling af investeringer, når den næste recession indtræffer. Dette vil øge produktionsudsvingene på det forkerte tidspunkt og i den forkerte retning. Med hensyn hertil har tænketanke og arbejdsmarkedets parter udtrykt deres bekymring over, at den kraftige fremskyndelse af de offentlige investeringer kan indvirke negativt på kvaliteten af de offentlige udgifter.

Det ungarske finanspolitiske råd advarede om, at budgetplanerne for 2017-2019 ikke var i overensstemmelse med den nationale regel vedrørende den strukturelle saldo. Ifølge reglen om strukturel balance i den ungarske stabilitetslov skal det finanslovsforslag, regeringen fremsætter, være i overensstemmelse med den mellemfristede budgetmålsætning hvert år. Det finanspolitiske råd sammenligner i sine udtalelser om budgetforslagene den mellemfristede budgetmålsætning med den strukturelle balance som anslået af regeringen forud for budgetgennemførelsen. Da budgetplanerne for årene 2017-2019 indeholdt et forventet strukturelt underskud, der ligger over den mellemfristede budgetmålsætning, påpegede det finanspolitiske råd, at de var i strid med den tilsvarende nationale regel². Det

² Den mellemfristede budgetmålsætning i Ungarn er et strukturelt underskud på 1,5 % af BNP. De tre på hinanden følgende finanslovsforslag, der blev vedtaget mellem 2016 og 2018, var baseret på et forventet strukturelt underskud på 2,1 % af BNP for 2017, 2,4 %

finanspolitiske råd forventede ikke en forbedring i 2018 i den henseende. Det finanspolitiske råd var i sin rapport om den finanspolitiske udvikling i 2018, som blev offentliggjort under besøget, af den opfattelse, at det budgetmæssige mål for det offentlige underskud i 2018 ifølge ENS kan nås, men opfordrede myndighederne til at ty til streng budgetkontrol i resten af året, især med hensyn til udgifterne til centrale budgetinstitutioner og –kapitler. Det finanspolitiske råd bemærkede også, at der var en stor risiko for, at likviditetsunderskuddet vil være betydeligt højere end planlagt. Dette skyldtes store forskudsbetalinger til EU-finansierede projekter kombineret med en regelbaseret udbetaling af overførsler fra EU, der var meget lavere end forventet.

Ungarns nationalbank var enig i, at finanspolitikken var blevet procyklisk efter 2016, om end i mindre udstrækning end vurderet af Kommissionen, og forventede en konjunkturudjævrende finanspolitik i 2019 og 2020. Nationalbanken understregede betydningen af strukturen af finanseffekten. Ifølge dens vurdering bidrog de betydelige midlertidige virkninger også til finanspolitiske lempelser især i 2018, herunder udfasning af salg af jord og ekstraordinære selskabsskatteindtægter inden for rammerne af vækstskattefradragsordningen. Derudover understregede nationalbanken usikkerheden med hensyn til vurderingen af produktionsgab. Kapacitetsudnyttelsen og arbejdsmarkedsindikatorerne viser tegn på en mindre afmatning, men de finansielle variabler (herunder den positive saldo på de løbende poster og kreditgivningens lave andel af BNP) peger ikke i retning af overophedning. Med hensyn til den makroøkonomiske politiksammensætning anførte nationalbanken, at selv om finanspolitikken og den monetære politik har været løs indtil for nylig, vil denne kurs gradvis ændre sig, og at den makroprudentielle politik fortsat er stram for at dæmme op for den finansielle sårbarhed.

for 2018 og 1,7 % for 2019, som beregnet af regeringen. Derfor var der i hver budgetrunde planlagt en afvigelse fra den mellemfristede budgetmålsætning.