



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 30.5.2012
COM(2012) 276 final

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET

Vurdering af de foranstaltninger, som Ungarn har truffet

som reaktion på Rådets henstilling af 13. marts 2012 med henblik på at bringe situationen med et uforholdsmæssigt stort underskud til ophør

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET

Vurdering af de foranstaltninger, som Ungarn har truffet

som reaktion på Rådets henstilling af 13. marts 2012 med henblik på at bringe situationen med et uforholdsmæssigt stort underskud til ophør

1. PROCEDUREN I FORBINDELSE MED UFORHOLDSMÆSSIGT STORE UNDERSKUD OG DE SENESTE HENSTILLINGER

Den 5. juli 2004 konstaterede Rådet ved beslutning nr. 2004/918/EF¹ i henhold til artikel 104, stk. 6, i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab (TEF), at der var et uforholdsmæssigt stort underskud i Ungarn, og vedtog en henstilling i henhold til artikel 104, stk. 7, i TEF med henblik på at bringe det uforholdsmæssigt store underskud til ophør senest i 2008.

Den 18. januar 2005 konstaterede Rådet ved beslutning nr. 2005/348/EF² i henhold til artikel 104, stk. 8, i TEF, at Ungarn ikke havde truffet virkningsfulde foranstaltninger til opfølgning af dets henstilling, og vedtog den 8. marts 2005 en ny henstilling i henhold til artikel 104, stk. 7, i TEF, hvori det bekræftede fristen, nemlig 2008, for korrektionen af det uforholdsmæssigt store underskud. Den 8. november 2005 konstaterede Rådet ved beslutning nr. 2005/843/EF³ i henhold til artikel 104, stk. 8, i TEF, at Ungarn for anden gang havde undladt at leve op til henstillingerne i henhold til artikel 104, stk. 7, i TEF. Den 10. oktober 2006 rettede Rådet derfor for tredje gang en henstilling til Ungarn i henhold til artikel 104, stk. 7, i TEF, hvori det forlængede fristen for korrektionen af det uforholdsmæssigt store underskud med et år til 2009. Den 7. juli 2009 konstaterede Rådet i sin henstilling vedtaget i henhold til artikel 104, stk. 7, i TEF (herefter Rådets henstilling af 7. juli 2009), at de ungarske myndigheder måtte anses for at have truffet virkningsfulde foranstaltninger som reaktion på henstillingerne af 10. oktober 2006, og fremsatte på baggrund af den alvorlige økonomiske krise reviderede (fjerde udgave) henstillinger i henhold til artikel 104, stk. 7, i TEF, idet det fastsatte en ny frist for Ungarns korrektion af situationen, nemlig 2011. Den 27. januar 2010 vedtog Kommissionen en meddelelse til Rådet⁴, hvori den konstaterede, at Ungarn havde truffet virkningsfulde foranstaltninger som reaktion på Rådets henstilling af 7. juli 2009, men den henledte dog opmærksomheden på betydelige risici.

Den 24. januar 2012 konstaterede Rådet ved afgørelse 2012/139/EU⁵ i overensstemmelse med artikel 126, stk. 8, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF), at Ungarn ikke havde truffet virkningsfulde foranstaltninger som reaktion på Rådets henstilling af 7. juli 2009 inden for den deri fastsatte frist. 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 affødt af betydelige engangsindtægter. Dette var ledsaget af en strukturel forværring i

¹ EUT L 389 af 30.12.2004, s. 27.

² EUT L 110 af 30.4.2005, s. 42.

³ EUT L 314 af 30.11.2005, s. 18.

⁴ KOM(2010) 10 endelig.

⁵ EUT L 66 af 6.3.2012, s. 6.

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 gennemførte strukturelle foranstaltninger, der forventes i det store hele at udligne den tidligere forringelse, forventedes referenceværdien på 3 % af BNP for underskuddet desuden kun at blive overholdt i 2012 takket være engangsindtægter på tæt på 1 % af BNP, og referenceværdien i traktaten ville blive overskredet igen i 2013, når alle engangsforanstaltningerne var blevet udfaset. I forlængelse af denne rådsafgørelse besluttede Rådet den 13. marts 2012 med gennemførelsesafgørelse 2012/156/EU⁶ at suspendere en del af forpligtelserne fra Samhørighedsfonden til Ungarn med virkning fra den 1. januar 2013 i overensstemmelse med artikel 4 i Rådets forordning (EF) nr. 1084/2006 af 11. juli 2006 om oprettelse af Samhørighedsfonden⁷.

Samme dag fremsatte Rådet også nye (de femte) henstillinger til Ungarn i overensstemmelse med artikel 126, stk. 7, i TEUF og artikel 3 i forordning (EF) nr. 1467/97⁸ (herefter Rådets henstilling af 13. marts 2012) om fastsættelse af en ny frist i 2012 for at bringe situationen med et uforholdsmæssigt stort underskud til ophør. Desuden fremsatte Rådet følgende specifikke henstillinger:

- 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, 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, hvilket på grundlag af de makroøkonomiske rammer ifølge Kommissionens foreløbige prognose fra februar 2012 vil kræve en yderligere finanspolitisk indsats på mindst 0,5 % af BNP oven i den indsats på 1,9 % af BNP, der allerede er forudsat. 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 det opdaterede konvergensprogram samt vedtagelse af yderligere konsolideringsforanstaltninger af strukturel art, når det er nødvendigt
 - b) afsætte eventuelle ekstraordinære gevinster til forbedring af den samlede saldo, herunder eventuelle engangsindtægter fra overførslen af modtagere fra den private til den offentlige pensionssøjle
 - c) træffe de nødvendige supplerende foranstaltninger af strukturel art, der er nødvendige for 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

⁶ EUT L 78 af 17.3.2012, s. 19.

⁷ EUT L 210 af 31.7.2006, s. 79.

⁸ EFT L 209 af 2.8.1997, s. 6.

specificering og gennemførelse af de planlagte strukturreformer, der indgår i Széll Kálmán-planen

- d) 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.
- Ovennævnte budgettilpasning bør bidrage til at bringe den offentlige gælds andel af BNP ind på en faldende kurs. 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.
 - I henhold til Rådets henstilling af 12. 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 reelt bindende rammer på mellemlang sigt, og det finanspolitiske råds analytiske mandat bør udvides.

Rådet fastsatte 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 at sikre en holdbar korrektion af det uforholdsmæssigt store underskud. Samtidig forpligtede det sig til at vurdere, om Ungarn havde taget de nødvendige korrigerende skridt, allerede på mødet den 22. juni 2012 med henblik på at ophæve den delvise suspension af Samhørighedsfondens forpligtelser i 2013, hvis betingelserne er opfyldt⁹. For at lette Rådets afgørelse forpligtede Kommissionen sig til uden ophør at forelægge Rådet dens vurdering af, om der var truffet virkningsfulde foranstaltninger som følge af den ungarske regerings vedtagelse af korrigerende foranstaltninger til efterlevelse af Rådets henstilling af 13. marts 2012 i henhold til artikel 126, stk. 7, i TEUF. Disse forpligtelser og de foranstaltninger, som de ungarske myndigheder har truffet, danner baggrunden for denne meddelelse.

Det skal bemærkes, at Rådet også opfordrede de ungarske myndigheder til at gøre den nødvendige strukturelle indsats for at nå budgetmålet om et underskud på 2,2 % af BNP for 2013, således at det sikres, at den mellemfristede målsætning opretholdes, samtidig med at der foretages en holdbar korrektion af det uforholdsmæssigt store underskud.

2. VURDERING AF, OM DER ER TRUFFET VIRKNINGSFULDE FORANSTALTNINGER

I henhold til forordning (EF) nr. 1467/97 og den reviderede adfærdskodeks¹⁰ bør en medlemsstat anses for at have truffet virkningsfulde foranstaltninger, hvis den har handlet i overensstemmelse med henstillingerne efter traktatens artikel 126, stk. 7. Det fremgår af

⁹ Betragtning 12 i Rådets gennemførelsesforordning 2012/156/EU om suspension af forpligtelser fra Samhørighedsfonden til Ungarn med virkning fra den 1. januar 2013 lyder således: "Konstaterer Rådet senest den 22. juni 2012 eller på en senere dato, at Ungarn har truffet de fornødne korrigerende foranstaltninger, beslutter Rådet uden ophold i overensstemmelse med artikel 4, stk. 2, i forordning (EU) nr. 1084/2006 at ophæve suspensionen af de berørte forpligtelser".

¹⁰ "Specifikationer om gennemførelsen af stabilitets- og vækstpagten og retningslinjer for stabilitets- og konvergensprogrammernes indhold og form" af 24. januar 2012. Jf. http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/coc/code_of_conduct_en.pdf

adfærdskodeksen, at vurderingen af, om der er truffet virkningsfulde foranstaltninger, navnlig skal tage hensyn til, om den pågældende medlemsstat har nået de årlige budgetmål, som Rådet oprindeligt anbefalede, og til den underliggende forbedring af den konjunkturkorrigerede nettoopgørelse af engangsforanstaltninger og andre midlertidige foranstaltninger.

2.1. Vurdering af de foranstaltninger, der er truffet med hensyn til budgetresultatet 2012 og 2013

Det underliggende makroøkonomiske klima er blevet forringet lidt i forhold til Kommissionens tjenestegrenes foreløbige prognose fra februar 2012, der ligger til grund for Rådets henstilling af 13. marts 2012, hvori BNP i faste priser forventedes at falde med 0,1 % i 2012 for derefter at stige med beskedne 1,6 % i 2013. Dette fald hænger hovedsageligt sammen med den værste situation nogensinde inden for bygge- og anlægssektoren i første kvartal. Derudover har nye foranstaltninger truffet for nylig (se nærmere nedenfor) yderligere forringet vækstperspektiverne på kort og mellemlang sigt, og ifølge Kommissionens tjenestegrenes forårsprognose 2012 og på grundlag af de oplysninger, der forelå på skæringsdatoen¹¹, forventes BNP i faste priser at falde med 0,3 % i 2012 for derefter at stige med blot 1,0 % i 2013. Konvergensprogrammet for 2012 indeholder et lidt mere optimistisk vækstperspektiv (0,1 % i 2012 og 1,6 % i 2013) hovedsagelig som følge af (i) højere privatforbrug på grund af mere optimistiske forventninger til væksten i beskæftigelsen i den private sektor og (ii) mere dynamiske faste bruttoinvesteringer.

Statens almindelige budget for 2011 havde et overskud på 4,3 % af BNP takket være engangsindtægter på 9,7 % af BNP, der stammede fra de facto-fjernelsen af den tidligere obligatoriske private pensionsfond¹². Ses der bort fra engangsfaktorerne, var underskuddet imidlertid på 5,25 % af BNP. Selv om dette resultat i det store hele ligger på linje med skønnet i Kommissionens arbejdsdokument, der ledsagede Kommissionens henstilling til Rådets henstilling i henhold til artikel 126, stk. 7, i TEUF fra marts 2012, er det bedre end regeringens forventninger i dens statusrapport om proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud fra december 2011 og Kommissionens tjenestegrenes forventninger i starten af januar 2012¹³ og afspejler hovedsageligt den bedre end forventede budgetbalance i sektoren for lokal forvaltning.

¹¹ Den 15. maj offentliggjorde Ungarns statistiske kontor sit flash-estimat for 1. kvartal 2012. I sæson- og kalenderkorrigeret henseende faldt BNP i faste priser med 1,3 %, hvilket også overraskede analytikerne, sammenlignet med det forventede fald på 0,5 % i forårsprognosen offentliggjort den 11. maj, dvs. nogle få dage inden dette flash-estimat blev offentliggjort.

¹² I 2011 gjorde regeringen det muligt for medlemmer af de tidligere obligatoriske private pensionsfonde at gå tilbage til den offentlige pensionssøjle, og den tilskyndede dem til at gøre det. På denne baggrund besluttede 97 % af medlemmerne at gå tilbage, hvilket resulterede i (i) en engangsbudgetindtægt i lyset af overførslen af deres samlede aktiver til staten og (ii) permanent højere indtægter fra pensionsbidrag til den offentlige pensionssøjle.

¹³ Kommissionens arbejdsdokument, der ledsagede Kommissionens henstilling til Rådets afgørelse i henhold til traktatens artikel 126, stk. 8. Jf. http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/30_edps/other_documents/2012-03-06_hu_126-7_commission_sw_d_en.pdf

2.1.1. *Korrektion af underskuddet i 2012 baseret på Kommissionens tjenestegrenes forårsprognose 2012 og anvendelsen af ekstraordinære indtægter*

I 2012 forventes budgetunderskuddet ifølge Kommissionens tjenestegrenes forårsprognose 2012 at ligge på 2,5 % af BNP, hvilket er i overensstemmelse med det officielle mål for underskuddet og 0,5 % af BNP lavere end det skønnede underskud i vurderingen fra marts 2012. Disse forbedrede forventninger afspejler hovedsageligt tre elementer.

- a) De omfatter den grundlæggende virkning af det bedre end forventede budgetresultat 2011 (0,1 % af BNP).
- b) Regeringen meddelte nye besparelser på 0,3 % af BNP i konvergensprogrammet 2012, hvilket berører budgetudviklingen 2012. Dette indebærer indtægtsskabende foranstaltninger svarende til mere end 0,1 % af BNP, herunder indførelsen af en ny skat på telekommunikationstjenester og omvendt momspligt inden for landbruget. På udgiftssiden består besparelserne på 0,2 % af BNP i nedskæring af bevillingerne til fagministerier og en yderligere nedskæring af medicintilskuddene. I lyset af gennemførelsesrisikoen i tilknytning til foranstaltningerne på udgiftssiden omfatter beregningerne i Kommissionens tjenestegrenes forårsprognose 2012 besparelser på 0,2 % af BNP (ud af i alt 0,3 % af BNP).
- c) Ud over de nye besparelser påvirkes forventningerne til underskuddet af nyfremkomne enkeltstående faktorer. Disse nye engangsindtægter på 0,4 % af BNP omfatter (i) virkningen af en ny bølge af de tilbageværende endelige modtageres tilbagevenden fra den private til den offentlige pensionssøjle som reaktion på regeringens incitamenter, hvor fristen er udgangen af marts 2012 (0,2 % af BNP)¹⁴ og (ii) en engangsindtægt på 0,2 % af BNP som følge af, at nogle midler fra EU's strukturfonde først blev udbetalt i januar 2012, mens regeringen foretog de tilknyttede betalinger til de endelige støttemodtagere allerede i december 2011, hvilket blev meddelt Kommissionens tjenestegrene i forbindelse med besøget i april 2012¹⁵. De forventes delvist udlignet af nye engangsudgifter på 0,15 % af BNP i tilknytning til transportsektoren (denne beslutning blev også meddelt Kommissionens tjenestegrene i april). Nettoengangsindtægterne forventes således at stige med omkring 0,25 % af BNP til omkring 0,9 % af BNP. Uden disse midlertidige faktorer ville budgetunderskuddet ligge over referenceværdien på 3 % af BNP (3,4 % af BNP).

Selv om målet for underskuddet i 2012 forventes at blive nået, vil det ifølge Kommissionens tjenestegrenes forårsprognose 2012 kræve anvendelse af det fulde beløb i den ekstraordinære bufferreserve (betingede udgiftsbesparelser)¹⁶ på næsten 1,5 % af BNP, som blev oprettet for at kompensere for en uforudset udvikling, mens målet for underskuddet kan nås¹⁷. I

¹⁴ Selv om fristen for at skifte fra den private til den offentlige pensionssøjle var 31. marts 2012, og det var kendt, at omkring en fjerdedel af de tilbageværende medlemmer havde valgt at gå tilbage til den offentlige søjle, hvortil svarer en engangsindtægt på 0,2 % af BNP, indeholdt konvergensprogrammet for 2012 ikke nogen indtægter fra denne operation.

¹⁵ Den samme regnskabsførelse med hensyn til pengestrøm og ENS-vilkår, som regeringen har anvendt, skal kontrolleres af Eurostat.

¹⁶ Den samme regnskabsførelse med hensyn til pengestrøm og ENS-vilkår, som regeringen har anvendt, skal kontrolleres af Eurostat.

¹⁷ Det fremsendte budget indeholdt en ekstraordinær bufferreserve på 0,7 % af BNP, som blev hævet med 0,4 % til 1,1 % af BNP i det vedtagne budget. Besparelser på næsten 0,4 % af BNP i 2012 indarbejdet i

modsatning hertil regnes der i konvergensprogrammet 2012 med, at en ekstraordinær bufferreserve på 0,4 af BNP i 2012 stadig er tilgængelig. Denne forskel skyldes udgiftsafvigelser på næsten 0,5 % af BNP, som Kommissionens tjenestegrene forventer i tilknytning til medicintilskuddene, transportsektoren og manglende tilstrækkelige oplysninger om nedskæringerne i budgetbevillingerne og de noget lavere skatteindtægter som følge af den forventede lavere økonomiske vækst.

Ifølge Rådets henstilling af 13. marts 2012 skal eventuelle ekstraordinære indtægter, herunder eventuelle engangsindtægter fra overførslen af modtagere fra den private til den offentlige pensionssøjle, afsættes til forbedring af den samlede saldo. Selv om konvergensprogrammet 2012 ikke omfattede disse indtægter, blev de indarbejdet i forårsprognosen 2012, hvilket resulterer i, at underskuddet forventes at nå (men ikke blive bedre end) målet.

2.1.2. Korrektion af underskuddet i 2013 baseret på Kommissionens tjenestegrenes forårsprognose 2012 og bestemmelser om tilstrækkelige reserver

I Kommissionens tjenestegrenes forårsprognose 2012 forventes budgetunderskuddet at stige til 2,9 % af BNP i 2013, hvilket betyder, at budgetunderskuddet forventes at ligge under referenceværdien på 3,0 % af BNP i både 2012 og 2013, selv om dette i det første år afhænger af engangsforanstaltninger. Det forventede underskud for 2013 er 0,7 % af BNP lavere end det anslåede underskud i vurderingen fra marts 2012 på 3,6 % af BNP, men 0,7 % af BNP højere end det officielle mål på 2,2 % af BNP. Forbedringen af de finanspolitiske udsigter afspejler talrige ekstra besparelser annonceret i konvergensprogrammet 2012. Ifølge regeringens skøn kan disse foranstaltninger nedbringe budgetunderskuddet 2013 med omkring 1,7 % af BNP. Konvergensprogrammet 2012, der hovedsageligt er baseret på data for 2011, der er mere gunstige end tidligere forventet, regner også med et underskud i sektoren for lokal forvaltning, der er 0,2 % af BNP lavere i 2012 og 0,3 % af BNP lavere i 2013. Bruttoforbedringen af budgettet (på omkring 1,7 % af BNP) som følge af besparelserne er beregnet med den indtægt, der er anført i konvergensprogrammet 2012 som minimum (0,4 % af BNP) fra afgiften på finansielle transaktioner. Denne strategi støttes af regeringens beslutning af 9. maj om opkrævning af denne minimumsindtægt. Samtidig omfatter den besparelser på næsten 0,2 % af BNP som følge af den strenge kontrol med udgifterne til køb af varer og tjenesteydelser i den offentlige sektor, der var underforstået i konvergensprogrammet 2012 og blev offentliggjort den 16. maj 2012.

På indtægtssiden optræder (i) indførelsen af en afgift på finansielle transaktioner (mindst 0,4 % af BNP), (ii) højere afgiftssatser på forsikringsydelser, energi og den offentlige forsyningssektor (0,2 % af BNP), (iii) den fulde årlige virkning af skatten på telekommunikationssektoren og den omvendte momspligt inden for landbruget (0,2 % af BNP) samt (iv) indførelsen af den elektroniske vejafgift fra juli 2013 (0,25 % af BNP). På udgiftssiden omfatter foranstaltningerne (i) nedskæringen af bevillingerne til budgetafsnittene og de statsejede virksomheder, (ii) den nominelle fastfrysning af udgifterne til indkøb af varer og tjenesteydelser i delsektoren for statslig forvaltning samt (iii) nedskæringen af støtten til den offentlige transportsektor og af medicintilskuddet, der tilsammen forbedrer budgettet med over 0,6 % af BNP.

konvergensprogrammet 2012 sigter ifølge regeringens beregninger mod at genetablere en ekstraordinær bufferreserve, da den budgetterede ekstraordinære bufferreserve på 1,1 % af BNP tjener til at dække allerede indlysende manglende indtægter og udgiftsafvigelser.

På grund af de manglende specifikke oplysninger på skæringsdatoen for Kommissionens tjenestegrenes forårsprognose 2012 (26. april 2012) og på grund af gennemførelsesrisiciene hovedsageligt i tilknytning til visse udgiftsbespareser, kunne kun to tredjedele af denne budgetforbedrende virkning på 1,7 % af BNP (dvs. 1,1 % af BNP) indarbejdes i prognosen. Mens det i konvergensprogrammet for 2012 forventes, at målet for underskuddet på 2,2 % af BNP vil blive nået samtidig med, at en ekstraordinær bufferreserve på 0,2-0,5 % af BNP (afhængigt af indtægterne fra afgiften på finansielle transaktioner) bevares, forventes der i Kommissionens tjenestegrenes forårsprognose 2012 et underskud på lige under referenceværdien på 3 % af BNP, uden at der er nogen ekstraordinær bufferreserve tilbage (og idet det antages, at der ikke vil være nogen engangsforanstaltninger eller midlertidige foranstaltninger dette år). Dette forventede højere underskud afspejler hovedsageligt gennemførelsesrisiciene i tilknytning til de tidligere og for nyligt meddelte besparelser (henholdsvis 0,25 % og 0,50 % af BNP) samt ringere makroøkonomiske udsigter (hvilket resulterer i et underskud, der er 0,25 % af BNP højere)¹⁸.

I henstillingen anmodes regeringen også om at indarbejde bestemmelser om tilstrækkelige reserver i de kommende budgetlove. Mens Kommissionens tjenestegrenes forårsprognose 2012 ikke forventer, at bufferreserven er der i 2013 til at kompensere for eventuelle udsving, har den taget højde for en vis gennemførelsesrisiko. Desuden vil myndighederne have mulighed for at medtage en sådan bufferreserve i de kommende budgetlove. Dette vil sammen med brugen af engangsindtægter til forbedring af det strukturelle budget blive overvåget på grundlag af den halvårslige situationsrapport om proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud, som regeringen forventes at fremsende løbende, indtil proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud ophæves.

2.1.3. Nye oplysninger efter skæringsdatoen for forårsprognosen

Efter skæringsdatoen for Kommissionens tjenestegrenes forårsprognose 2012 fremsendte regeringen yderligere oplysninger om nedskæringen af bevillingerne til budgetafsnittene, der beløber sig til 0,15 % af BNP, hvoraf kun en tredjedel indgik i Kommissionens tjenestegrenes forårsprognose 2012 på grund af utilstrækkelige oplysninger. De nye oplysninger klarlagde det omfang, i hvilket budgetterne for de forskellige ministerier og bevillingerne er berørt, og det blev fastslået, at de påtænkte besparelser er baseret på en annullering af udvalgte opgaver og en forbedring af effektiviteten, hvilket kan sikre deres bæredygtighed. På grundlag af disse oplysninger kan Kommissionens tjenestegrene nu indarbejde hele den budgeteffekt på 0,15 % af BNP af denne foranstaltning i deres opdaterede prognose. Desuden offentliggjorde regeringen ved sin beslutning nr. 1152/2012 af 16. maj 2012 om ændring af regeringens beslutning nr. 1122/2012 (IV.25.) sin beslutning om nominelt at fastfryse delsystemet for den centrale forvaltnings budgetudgifter og begrænse dem til halvdelen af inflationsraten for delsektoren for lokalforvaltningernes indkøb af varer og tjenesteydelser i 2013 (disse blev implicit skønnet i konvergensprogrammet 2012). Regeringen har også fastslået, at denne besparelse på omkring 0,2 % af BNP ville blive gennemført på grundlag af de samme principper som dem, der gælder i forbindelse med nedskæringen af bevillingerne i budgetafsnittene. Denne beslutning forbedrer Kommissionens tjenestegrenes opdaterede budgetvurdering med blot 0,1 % af BNP, da der findes visse gennemførelsesrisici også i lyset af den omstændighed, at centralregeringen har begrænset indflydelse på lokalforvaltningernes budgetplanlægning.

¹⁸ Det skal understreges, at der heller ikke er fremkommet detaljerede oplysninger om foranstaltningerne på indtægtsiden, hvilket skaber uvished med hensyn til vurderingen af deres budgetindvirkning.

Den 9. maj 2012 vedtog myndighederne nogle nøgleparametre for en skattepakke (lovforslag blev fremsat for parlamentet den 11. maj), som indeholdt en række elementer, der var forskellige fra beskrivelsen i konvergensprogrammet 2012. Generelt vil subjektet for de nye skatter konsekvent være virksomhederne og ikke forbrugerne som tidligere antaget, hvilket kan forringe investeringsklimaet yderligere, som det fremgår af de berørte virksomhedsorganisationers udtalelser. Med hensyn til de specifikke numeriske ændringer traf regeringen beslutning om lofter over de månedlige betalinger af telekommunikationsafgiften og en lavere end planlagt afgiftsforhøjelse for tillægsgebyret på energi og offentlige forsyningstjenester med et samlet indtægtstab på næsten 0,1 % af BNP. Dette skal efter planen kompenseres af tilsvarende højere indtægter fra afgiften på finansielle transaktioner, da fjernelsen af det oprindeligt planlagte loft ikke fuldt ud ville blive opvejet af en mere indskrænket liste over afgiftspligtige transaktioner. På grundlag af de tilgængelige oplysninger på tidspunktet for færdiggørelse af denne vurdering havde disse nye oplysninger ikke nogen indvirkning på de forventede samlede indtægter fra skattepakken.

På baggrund af alle disse nye oplysninger, der er fremkommet efter skæringsdatoen for Kommissionens tjenestegrenes forårsprognose 2012, og navnlig de nærmere oplysninger om udgifterne, der nedbringer underskuddet med 0,2 % af BNP, forventes underskuddet at falde til 2,7 % af BNP, hvilket må anses for at være et godt stykke under tærsklen på 3 % af BNP (jf. tabel 1 vedrørende udviklingen af Kommissionens vurdering i de forskellige faser).

2.1.4. Finanspolitisk indsats, der ligger til grund for korrektionen af underskuddet i 2012 og 2013

Rådet opfordrede i sin henstilling af 13. marts 2012 regeringen til at sikre realiseringen af målet for underskuddet i 2012 på 2,5 % af BNP og et underskud langt under tærsklen på 3 % af BNP i 2013. På grundlag af den makroøkonomiske ramme i Kommissionens tjenestegrenes prognose fra februar 2012 forventedes dette at kræve en yderligere finanspolitisk indsats på mindst 0,5 % af BNP i 2012 (oven i de allerede forventede 1,9 % af BNP) og en yderligere indsats i 2013 (på grundlag af et forventet underskud på 3,6 % af BNP i det år).

Ifølge Kommissionens tjenestegrenes forårsprognose 2012 forventes den strukturelle balance efter en forringelse af BNP i 2010 og yderligere 0,7 % af BNP i 2011 at forbedres med 2,25 % af BNP i 2012, hvilket overstiger den forbedring, der forventedes i vurderingen fra marts 2012, med 0,25 % af BNP. Selv om dette ligger lidt under den finanspolitiske indsats, som Rådet anbefaler, forklares dette delvist ved en (lille) revision i nedadgående retning af den potentielle vækst fra Kommissionens tjenestegrenes prognose fra februar 2012 til forårsprognosen 2012 (med en negativ indvirkning på den konjunkturkorregerede budgetsaldo i 2012 på 0,1 % af BNP).

Desuden har skatteindtægterne (fraregnet virkningerne af diskretionære foranstaltninger) i 2012 været lavere end udviklingen i BNP og den normale skatteelasticitet tydede på, og en del heraf kan have bidraget til, at den strukturelle balance er blevet lidt lavere end den krævede finanspolitiske indsats. Tages disse faktorer i betragtning, kan den finanspolitiske indsats for 2012 betragtes som værende stort set på linje med det, der blev krævet i Rådets henstilling af 13. marts 2012.

I 2013 forventedes en mindre ekstra forbedring af den strukturelle budgetbalance (0,1 % af BNP) i forårsprognosen 2012. På baggrund af de nye oplysninger, som regeringen har fremsendt efter skæringsdatoen for prognosen, ville dette øge den ekstra forbedring til over 0,25 % af BNP.

Tabel 1: Udviklingen i budgetudsigterne

	2012	2013
Kommissionens vurdering marts 2012	-3,0	-3,6
Underliggende makroøkonomisk udvikling	-0,05	-0,05
Engangsforanstaltninger	0,25	0,0
<i>indtægtssiden (yderligere flytning af medlemmer fra den private til den offentlige pensionssøjle, særlig bogføring af EU-midler)</i>	0,40	0,0
<i>udgiftssiden (gældsrelaterede udgifter inden for transportsektoren)</i>	-0,15	0,0
Anden finanspolitisk udvikling (f.eks. ændring i lønkompenationssystemet, tilpasning til skatteændringer)	0,15	-0,10
Kommissionens vurdering, før de nye foranstaltninger blev truffet	-2,65	-3,75
Besparelser skitseret i konvergensprogrammet 2012	0,20	1,10
<i>indtægtssiden (f.eks. afgift på finansielle transaktioner, elektronisk vejafgift, ekstra afgift på energi og telekommunikationssektoren)</i>	0,15	0,90
<i>udgiftssiden (f.eks. nedskæring af udgifter i budgetafsnittene, nedsættelse af medicintilskuddene)</i>	0,05	0,20
Anden runde af de makroøkonomiske virkninger af besparelserne	-0,05	-0,25
Forårsprognosen 2012 (offentliggjort den 11. maj 2012)	-2,5	-2,9
Yderligere oplysninger om besparelser på udgiftssiden (efter skæringsdatoen for forårsprognosen 2012)	0,10	0,20
Kommissionens opdaterede vurdering	-2,5 ¹	-2,7

¹Yderligere oplysninger om besparelser, der medførte en ekstraordinær bufferreserve på 0,1 % af BNP

2.1.5. Overordnet vurdering af underskud og korrektion af gælden

Generelt og under hensyntagen til oplysninger, der blev tilgængelige efter skæringsdatoen for Kommissionens tjenestegrenes forårsprognose 2012, forventes budgetunderskuddet at nå op på 2,5 % af BNP i 2012 og ligge et godt stykke under referenceværdien på 3 % af BNP i 2013 som Rådet anbefalede i marts i år. Forbedringen af de finanspolitiske udsigter afspejler hovedsageligt nye foranstaltningers budgetvirkning på 0,3 % af BNP i 2012 og 1,3 % af BNP i 2013 meddelt i forbindelse med konvergensprogrammet 2012 og yderligere forklaret derefter, hvilket også bidrager til forbedringen af den strukturelle balance med 0,25 % af BNP i 2012 og yderligere 0,5 % af BNP i 2013 i forhold til vurderingen fra marts 2012. Andre faktorer som f.eks. basisvirkningen af den noget bedre end forventede budgetbalance 2011 og højere engangsindtægter bidrager også til forbedringen af udsigterne for det offentlige underskud og gør målet for underskuddet på 2,5 % af BNP i 2012 realiserbart.

Det skal bemærkes, at konsolideringsfaserne giver anledning til visse spørgsmål med hensyn til kvalitet, da de hovedsageligt er koncentreret på indtægtssiden og kan forhindre økonomisk vækst også i lyset af det forringede erhvervsklima som følge af de facto-erstatningen af midlertidige sektorbestemte afgifter, som efter planen skulle udfases, med permanente sektorbestemte afgifter i stort set de samme sektorer. Som nævnt i forbindelse med Rådets henstilling vil Ungarn for at kunne opnå en holdbar korrektion af sit uforholdsmæssigt store underskud med fordel kunne træffe foranstaltninger vedrørende den generelle børneydelse (muligvis i tilknytning til de familiebeskatningsfradrag, der for nylig er indført), en

centraliseret, værdibaseret ejendomsskat og en mere progressiv proportionel indkomstbeskatning¹⁹.

I 2011 faldt den offentlige sektors gæld lidt til 80,6 % af BNP i lyset af det anselige primære overskud på 8,25 % af BNP, der i stort omfang blev udlignet af forintens værdiforringelse på over 10 %. Gælden forventes at falde til 78,5 % af BNP i 2012 og lidt mere i 2013 baseret på udsigterne for underskuddet i forårsprognosen 2012 og ud fra den antagelse, at ingen offentlige aktiver vil blive solgt²⁰. Ifølge opdateringen af konvergensprogrammet nedbringes den offentlige gæld løbende i programperioden til 77 % af BNP i 2013 og under 73 % af BNP i 2015. Med hensyn til overensstemmelse med gældsreduktionsmålet vil Ungarn befinde sig i en overgangsperiode i de tre år efter korrektionen af landets uforholdsmæssige store underskud (dvs. 2013-2015). Den planlagte finanspolitiske tilpasning vil sikre tilstrækkelige fremskridt til at opfylde gældsreduktionsmålet. På grundlag af den planlagte finanspolitiske tilpasning vil gældsreduktionsmålet være opfyldt i 2015. Det fremgår af artikel 2, stk. 1a, i forordning (EF) nr. 1467/97, at for en medlemsstat, der er omfattet af en procedure i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud den 8. november 2011 og i en periode på tre år fra korrektionen af dette uforholdsmæssigt store underskud, betragtes kravet under gældskriteriet som opfyldt, hvis den pågældende medlemsstat har gjort tilstrækkelige fremskridt i retning af overholdelse.

2.2. Vurdering af de skridt, der er taget med hensyn til finanspolitisk styring

Med hensyn til den finanspolitiske styring har Rådet bedt de ungarske myndigheder om at tilpasse loven om økonomisk stabilitet, navnlig gennem fastsættelse af reelt bindende rammer på mellemlang sigt og en udvidelse af det finanspolitiske råds analytiske mandat. I konvergensprogrammet 2012 blev det fastslået, at regeringen efter en gennemgang af de nye rammebestemmelser forelægger parlamentet det nødvendige ændringsforslag i forårssamlingen. På tidspunktet for afslutningen af denne vurdering forelå der ingen oplysninger om de planlagte ændringer. For at sikre en fuldstændig gennemførelse af Rådets direktiv om minimumskrav til medlemsstaternes budgetrammer i national retsorden blev der fastsat en tidsplan inden for rammerne af regeringens database for tilpasning af ungarsk lovgivning til EU-lovgivningen (forvaltet af ministeriet for offentlig forvaltning og retlige anliggender); den begynder med en beslutning om begrebsmæssige spørgsmål i juni 2012 og forventer en afslutning af lovgivningsprocessen i efteråret 2013. Med hensyn til det finanspolitiske råds funktion blev det i slutningen af marts 2012 ved lov besluttet, at formanden for dette organ, skulle lønnes og kunne oprette et lille sekretariat inden for parlamentet (disse aspekter manglede før). Selv om dette er et lille skridt i den rigtige retning, da en vis institutionalisering af det finanspolitiske råd ser ud til at være mere i overensstemmelse med dets stærke vetoret over det årlige budget, må de generelle fremskridt på dette område anses for at være langsomme, og udviklingen i den finanspolitiske styring skal overvåges nøje.

3. KONKLUSIONER

På grundlag af de foreliggende oplysninger ser det ud til, at Ungarn har taget skridt, der udgør passende fremskridt i retning af en korrektion af det uforholdsmæssigt store underskud.

¹⁹ Betragtning 13 i Rådets henstilling af 13. marts.

²⁰ En væsentlig del af disse offentlige aktiver stammer fra overtagelsen af aktiver inden for rammerne af de facto-fjernelsen af den tidligere obligatoriske private pensionssøjle.

Især forventes målet for underskuddet i 2012 på 2,5 % af BNP at blive nået, og budgetunderskuddet i 2013 forventes at ligge et godt stykke under tærsklen på 3 % af BNP på baggrund af et let svækket underliggende makroøkonomisk klima. Målet for underskuddet i 2012 forventes at blive nået på grundlag af strukturelle foranstaltninger svarende til 0,3 % af BNP og bygger også på en lille positiv basiseffekt fra 2011 og nogle enkeltstående faktorer. Hvis der tages højde for effekten af revisionerne af den potentielle vækst i BNP og for, at skatteindtægterne (fraregnet virkningen af diskretionære foranstaltninger) i 2012 ikke svarer til det, der kunne forventes på grundlag af udviklingen af BNP og den normale skatteelasticitet, kan den finanspolitiske indsats i 2012 anses for i det store hele at være i overensstemmelse med kravet i Rådets henstilling af 13. marts 2012.

I 2013 forventer Kommissionens tjenestegrene på grundlag af alle de offentligt tilgængelige oplysninger også efter skæringsdatoen for forårsprognosen 2012, at underskuddet bliver på 2,7 % takket være en række konsolideringsforanstaltninger, og at det således forbliver et godt stykke under traktatens referenceværdi på 3 % af BNP selv efter den fuldstændige udfasning af nettoengangsforanstaltninger svarende til 0,9 % af BNP-indtægterne. På grundlag af denne prognose for underskuddet og de supplerende oplysninger, der er modtaget siden da, forventes den offentlige gæld at falde fra 80,6 % af BNP i 2011 til under 78,5 % af BNP i 2012 og lidt mere i 2013.

Det basislinjescenario, der er indarbejdet i forårsprognosen 2012, er omgivet af symmetriske risici. På den ene side kan der opnås et lavere underskud, fordi lokalforvaltningernes balance er gunstigere end antaget, eller på grund af lavere renteudgifter i den offentlige sektor. På den anden side er der risiko for voksende underskud, f.eks. som følge af udgifter, der er højere end forventet, i tilknytning til centralbankens tab. Derudover vil de nye skatter, der blev annonceret for nylig, kunne udløse en yderligere forringelse af investeringsklimaet på en ikke-lineær måde, som også kan lide under det seneste kraftige fald i BNP i første kvartal, der ikke kunne indarbejdes i prognosen, og som derfor påvirker underskuddet i negativ retning.

Med hensyn til den finanspolitiske styring blev planen om at forelægge parlamentet forslag til lovændringer annonceret i konvergensprogrammet 2012. På tidspunktet for færdiggørelsen af denne vurdering forelå der imidlertid ingen oplysninger om indholdet af den planlagte revision eller om, hvor ambitiøs den ville være. Fra marts 2012 har formanden for det finanspolitiske råd fået mulighed for at få en konkurrencedygtig aflønning og for at oprette et lille sekretariat. På baggrund af disse langsomme fremskridt skal udviklingen i den finanspolitiske styring overvåges nøje også som en opfølgende foranstaltning til den landespecifikke henstilling om reformen af den finanspolitiske styring 2012.

I lyset af ovenstående vurdering mener Kommissionen ikke, at der er behov for yderligere skridt i proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud i Ungarn i øjeblikket. En stram gennemførelse og hurtige fremskridt med de nærmere oplysninger om alle de annoncerede foranstaltninger er nødvendig for at holde budgetunderskuddet godt under referenceværdien på 3 % af BNP. Udformningen af konsolideringsforanstaltningerne kan forbedres yderligere i tæt og forudgående samarbejde med de relevante aktører og internationale organisationer. Rammen for finanspolitisk styring skal stadig tilpasses, så den er i overensstemmelse med Rådets henstilling, og landet dermed drager fordel af oprettelsen af et velfungerende institutionelt system. På denne baggrund og i lyset af de seneste vækstdata for første kvartal, der er dårligere end forventet, vil Kommissionen fortsat nøje overvåge budgetudviklingen i Ungarn i overensstemmelse med traktaten og stabilitets- og vækstpagten, navnlig i lyset af denne langtrukne procedure i forbindelse med det uforholdsmæssigt store

underskud. De halvårslige situationsrapporter om proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud vil blive en af informationskilderne med henblik herpå.

Tabel 2: Sammenligning af centrale makroøkonomiske fremskrivninger og budgetfremskrivninger

		2011	2012	2013	2014	2015
BNP i faste priser (% ændring)	KOM	1,7	-0,3	1,0	ingen data	ingen data
	CP	1,7	0,1	1,6	2,5	2,5
Outputgab ¹ (% af det potentielle BNP)	KOM	-2,3	-2,7	-2,0	ingen data	ingen data
	CP	-2,4	-3,0	-2,6	-1,7	-1,2
Offentlig saldo ² (% af BNP)	KOM	4,3	-2,5	-2,9	ingen data	ingen data
	CP	4,3	-2,5	-2,2	-1,9	-1,5
Primær saldo (% af BNP)	KOM	8,3	1,5	1,2	ingen data	ingen data
	CP	8,3	1,6	2,0	2,2	2,2
Konjunkturkorrigeret saldo ^{1,3} (% af BNP)	KOM	5,3	-1,3	-2,0	ingen data	ingen data
	CP	5,4	-1,1	-1,0	-1,1	-0,9
Strukturel saldo ⁴ (% af BNP)	KOM	-4,3	-2,1	-2,0	ingen data	ingen data
	CP	ingen data - 4,0	-1,9	-1,2	-1,1	-0,9
Offentlig bruttogæld (% of GDP)	KOM	80,6	78,5	78,0	ingen data	ingen data
	CP	80,6	78,4	77,0	73,7	72,7

Bemærkninger:

¹ For konvergensprogrammet, outputgab og konjunkturkorrigerede saldoer i henhold til programmerne som genberegnet af Kommissionens tjenestegrene på grundlag af oplysningerne i programmerne.

² Baseret på oplysninger modtaget efter skæringsdatoen for Kommissionens tjenestegrenes forårsprognose 2012, kunne 2013-prognoserne for det offentlige underskud revideres i nedadgående retning til 2,7 % af BNP.

³ Konjunkturkorrigeret saldo ekskl. engangsforanstaltninger og andre midlertidige foranstaltninger.

⁴ I overensstemmelse med revisionen af prognosen for det offentlige underskud 2013 baseret på oplysninger modtaget efter skæringsdatoen for Kommissionens tjenestegrenes forårsprognose, blev den tilsvarende strukturelle saldo også forbedret med 0,25 % af BNP i 2013.

Kilde: Kommissionens tjenestegrenes forårsprognose 2012 (KOM) offentliggjort den 11. maj 2012 og konvergensprogrammet (CP) 2012