



Bryssel 5.6.2019
COM(2019) 542 final

KOMISSION KERTOMUS NEUVOSTOLLE

**Asetuksen (EY) N:o 1466/97 –11 artiklan 2 kohdan nojalla neuvostolle annettu
komission kertomus Unkarin 20 päivänä maaliskuuta 2019 tehdystä tiukennettuun
valvontaan kuuluvasta valvontakäynnistä**

Tämä Unkariin tehtyä tiukennettuun valvontaan kuuluvaa valvontakäyntiä koskeva kertomus toimitetaan neuvostolle asetuksen (EY) N:o 1466/97 –11 artiklan 4 kohdan nojalla. Valvontakäyntiä koskevat alustavat havainnot on asetuksen (EY) N:o 1466/97 –11 artiklan 5 kohdan nojalla toimitettu aikaisemmin Unkarin viranomaisille kommentoitaviksi.

Unkari – Merkittävän poikkeaman menettely

Tiukennettuun valvontaan kuuluva valvontakäynti 20. maaliskuuta 2019

Kertomus

1. Johdanto

Unkari poikkesi vuonna 2017 merkittävästi julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteestaan, minkä seurauksena keväällä 2018 käynnistettiin merkittävän poikkeaman menettely. Komissio antoi 23. toukokuuta 2018 Unkarille varoituksen ja ehdotti neuvostolle merkittävän poikkeaman menettelyn käynnistämistä. Merkittävän poikkeaman menettelyssä 22. kesäkuuta 2018 hyväksymässään suosituksessa neuvosto kehotti Unkaria ryhtymään toimenpiteisiin, joilla varmistetaan, että nettomääräisten menojen nimelliskasvu on enintään 2,8 prosenttia vuonna 2018. Tällöin vuotuinen rakenteellinen sopeutus olisi 1,0 prosenttia suhteessa BKT:hen.

Komission syksyn 2018 talousennusteen mukaan vaarana oli, että keskipitkän aikavälin tavoitteesta poiketaan merkittävästi sekä vuonna 2018 että vuonna 2019. Vuoden 2018 osalta oli vaarana myös, että merkittävän poikkeaman menettelyssä annettua suositusta ei noudatettaisi. Komission syksyn 2018 talousennusteen mukaan julkisen talouden alijäämä vuonna 2018 on 2,4 prosenttia suhteessa BKT:hen, mikä vastaa virallista tavoitetta. Näin ollen sekä nimellisen alijäämän että rakenteellisen alijäämän odotettiin heikkenevän verrattuna vuoden 2017 toteutumaan, joka oli 2,2 prosenttia suhteessa BKT:hen, elvyttävän finanssipolitiikan seurauksena. Heinäkuussa 2018 hyväksytyn, vuoden 2019 talousarvion tavoitteena on, että julkisen talouden alijäämä on 1,8 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2019. Tämä merkitsi parannusta paitsi nimellisin myös rakenteellisin luvuin, sillä (uudelleenlasketun) tuotantokuilun ennustettiin kaventuvan. Komission syksyn 2018 talousennusteen mukaan julkisen talouden alijäämä vuonna 2019 on 1,9 prosenttia suhteessa BKT:hen. Tämä vastaa pitkälti virallista tavoitetta, ja rakenteellisen rahoitusaseman arvioitiin paranevan ½ prosenttiyksikköä suhteessa BKT:hen. Kyseisessä ennusteessa oli oletuksena, että julkisen sektorin palkkamenot ja sosiaaliset tulonsiirrot kasvaisivat inflaatiota hitaammin ja että joitakin muita julkisia menoeriä rajoitettaisiin. Elvyttävien finanssipoliittisten toimenpiteiden – etenkin vuoden jälkipuoliskolla toteutettu sosiaaliturvamaksujen kahden prosentin alennus ja aikaisempina vuosina toteutetut samankaltaiset alennukset – sekä julkisten investointien lisäämisen ennustettiin kuitenkin kompensoivan näiden kiristävien toimenpiteiden vaikutusta.

Koska Unkari ei ole toteuttanut tuloksellisia toimia, neuvosto antoi joulukuussa 2018 tarkistetun suosituksen merkittävän poikkeaman menettelyssä. Syyskuussa 2018 suoritettua tiukennettuun valvontaan kuuluvaa käyntiä koskevien havaintojen ja viranomaisten toimittaman selonteon perusteella komissio päätteli, että viranomaiset eivät aikoneet noudattaa merkittävän poikkeaman

¹ Neuvoston asetus (EY) N:o 1466/97, annettu 7 päivänä heinäkuuta 1997, julkisyhteisöjen rahoitusaseman valvonnan sekä talouspolitiikan valvonnan ja yhteensovittamisen tehostamisesta (EYVL L 209, 2.8.1997, s. 1).

menettelyssä annettua suositusta vuonna 2018, ja toimia odotettiin toteutettavan ainoastaan vuoden 2019 julkisen talouden alijäämän osalta. Tämän vuoksi neuvosto päätteli 4. joulukuuta 2018, että Unkari ei ollut toteuttanut tuloksellisia toimia, ja se antoi tarkistetun suosituksen. Neuvosto pyysi Unkaria toteuttamaan toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että nettomääräisten julkisten perusmenojen nimellinen kasvu ei ole yli 3,3 prosenttia vuonna 2019, jolloin vuotuinen rakenteellinen sopeutus vuonna 2019 olisi 1,0 prosenttia suhteessa BKT:hen. Kyseinen suositus tarkoitti, että tarvitaan toimenpiteitä, joiden rakenteellinen kokonaisvaikutus vuonna 2019 on 0,5 prosenttia suhteessa BKT:hen verrattuna komission syksyllä 2018 laatimassa ennusteessa esitettyyn perusskenaarioon. Unkari antoi neuvostolle selonteon toteutetuista toimista 15. huhtikuuta 2019. Komission arvio selonteosta julkaistaan osana talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson pakettia.

Vuoden 2018 makrotaloudelliset indikaattorit ovat odotettua paremmat. Verrattaessa komission syksyn 2018 talousennusteeseen ja Unkarin viranomaisten joulukuussa 2018 julkaisemaan ennusteeseen maaliskuussa 2019 julkistetuista tiedoista käy ilmi, että makrotaloudellinen ympäristö oli vuonna 2018 odotettua parempi: sekä reaalin että nimellinen BKT jatkoivat edelleen kasvuaan vuoteen 2017 verrattuna. Yksityinen kulutus hyötyi vahvoista työmarkkinoista ja suurista hallinnollisista palkankorotuksista. Työnantajien maksamien sosiaaliturvamaksujen alennukset ovat tähän mennessä hillinneet palkankorotusten välittymistä inflaatiotasoon. Tästä huolimatta kuluttajahinnat jatkoivat edelleen nousuaan 2,9 prosenttiin vuonna 2018. Tämän seurauksena merkittävät veropohjat, kuten palkat, kasvoivat odotettua nopeammin, mikä kasvatti verotuloja yli talousarvioennusteen.

Viime kuukausina on ilmoitettu uusista alijäämää kasvattavista toimenpiteistä. Joulukuussa 2018 ilmoitettiin pieniä kyliä koskevasta investointiohjelmasta (Unkarin kyläohjelma), jossa 150 miljardia forinttia (0,35 prosenttia suhteessa BKT:hen) kohdennetaan alle 5 000 asukkaan taajamiin. Määrästä kolmannes käytetään pienempien teiden kunnostamiseen. Viranomaiset ilmoittivat helmikuussa 2019 niin kutsutusta väestöohjelmasta, jonka tavoitteena on edistää syntyvyyttä. Ohjelmaan kuuluvia toimenpiteitä ovat muun muassa nuorille aviopareille tarkoitettu uusi, lapsen syntymää edeltävä tuettu laina, joka voidaan muuttaa avustukseksi, jos lainan ottamisen jälkeen syntyy toinen tai kolmas lapsi, lapsiperheiden laina- ja tukiohjelman laajentaminen asunnon oston helpottamiseksi, tuet auton hankintaa varten, henkilökohtaisen tuloveron poistaminen naisilta, joilla on vähintään neljä lasta ja isovanhemmille maksettavien lastenhoitomaksujen käyttöönotto sekä päiväkotien kehittäminen. Uudet menot rahoitettaisiin vuoden 2019 talousarvion yleisestä varannosta ja satunnaisista tuloista. Ohjelman kustannukset voivat nousta jopa 150 miljardiin forintiin (0,4 prosenttia suhteessa BKT:hen) vuonna 2020, joka on ensimmäinen täytäntöönpanovuosi, mutta sillä saattaa olla joitakin talousarviovaikutuksia jo vuonna 2019. Lisäksi hiljattain laadittuun lakiesitykseen sisältyi uusia verotoimenpiteitä, joihin kuuluvat muun muassa valtion vähittäisjoukkolainojen vapauttaminen korkoverosta ja kotitalouksien finanssitransaktioveron alentaminen. Näiden arvioitu vaikutus on noin 0,02 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2019 ja 0,05 prosenttia vuonna 2020. Vuodesta 2019 alkaen on otettu käyttöön yksityishenkilöiden tekemiä enintään 20 000 Unkarin forintin arvoisia tilisiirtoja koskeva verovapaus sähköisen maksamisen lisäämiseksi. Lisäksi valtion vähittäisjoukkolainat on vapautettu korkoverosta. Viranomaiset arvioivat näiden toimenpiteiden vaikutuksen talousarvioon olevan vähäinen vuosina 2019–2020. Viranomaiset ovat myös esittäneet ajatuksen ohjelmasta, jolla tuettaisiin oppilaiden vieraiden kielten oppimista. Sen hinnaksi on arvioitu 0,2 prosenttia suhteessa BKT:hen vuodesta 2020 alkaen.

Komissio teki tiukennettuun valvontaan kuuluvan valvontakäynnin 20. maaliskuuta 2019. Valvontakäynti perustui asetuksen (EY) N:o 1466/97 –11 artiklan 2 kohtaan. Komission henkilöstö tapasi valtiovarainministeriössä valtiontaloudesta vastaavan valtiosihteerin Peter Beno Banain,

rahapolitiikasta, talousanalyysistä, valuuttavarannoista ja riskinhallinnasta vastaavan Unkarin keskuspankin (Magyar Nemzeti Bank) pääjohtajan Barnabas Viragin ja finanssipoliittisen neuvoston puheenjohtajan Arpad Kovacsin. Valvontakäynnin tavoitteena oli saada yksityiskohtaisia tietoja viranomaisten hiljattain ilmoittamista finanssipoliittisista toimenpiteistä ja viranomaisten suunnittelemista julkisen talouden toimista, tuoda esiin julkisen talouden riskejä, jotka liittyvät talouskasvun odotettavissa olevaan hidastumiseen, ja kannustaa noudattamaan merkittävän poikkeaman menettelyssä annettua suositusta. Tämä kertomus perustuu ennen valvontakäyntiä ja sen aikana saatuihin tietoihin.

2. Valvontakäynnin aikana tehdyt havainnot

Viranomaiset selittivät, että vuoden 2018 odotettua parempi julkisen talouden toteutuma johtui sekä suhdanne- että rakennetekijöistä. Reaalisen kokonaistuotannon kasvu osoittautui odotettua paremmaksi (4,9 prosenttia verrattuna viranomaisten ennakoimaan 4,3 prosenttiin), mikä johtui kotimaisesta kysynnästä (yksityinen kulutus ja investoinnit). Tuloja kerryttivät suotuisa makrotalouden kehitys sekä verosäännösten noudattamisen parantamiseen tähtäävät rakenteelliset toimenpiteet. Yrityksiltä on heinäkuusta 2018 alkaen edellytetty, että ne ilmoittavat veroviranomaiselle suuremmat laskunsa reaaliaikaisesti. Sähköisen laskutuksen käyttöönoton arvioidaan vähentäneen merkittävästi epävirallista taloutta, kasvattaneen välillisten verojen tuottoa ja pienentäneen alv-vajeen alle EU:n keskiarvon. Odotettua suuremmat tulot osittain tasapainottivat ennakoitua suurempia menoja. Tarkemmin sanoen hallitus päätti käyttää, vuoden 2018 lopussa, joitakin vuoden aikana saaduista säästöistä ja odotettua suuremmista tuloista rahoittaakseen sellaisia erityisalojen (kulttuuri, uskonto ja urheilu) kertaluonteisia menoja, joita ei voida rahoittaa EU:n varoilla. Viranomaiset totesivat, että ilman kertaluonteisia menoja julkisen talouden alijäämä olisi ollut vuoden 2018 lopussa 1,6 prosenttia suhteessa BKT:hen. Vaikka hallitus on toistuvasti suorittanut samanlaisia kertaluonteisia maksuja vuoden lopussa, viranomaiset korostivat, että ne olivat laskusuunnassa, ja vuonna 2018 suoritettu maksu oli pienin sitten vuoden 2016. Lisäksi vuodelta 2019 siirrettiin vuoteen 2018 menoja noin 0,1 prosenttia suhteessa BKT:hen. Viranomaiset vahvistivat myös, että sidottujen mutta käyttämättä jääneiden varojen kokonaismäärä (joka liittyi pääasiassa EU:n rahoittamiin hankkeisiin) pysyi vuoden 2018 lopussa muuttumattomana vuoden 2017 loppuun verrattuna. Ne yhtyivät myös näkemykseen, jonka mukaan ennusteiden laatimista varten olisi hyödyllistä mukauttaa tällaisten hankkeiden maksusitoumukset ja menoaikataulu paremmin yhteen, vaikka näin toimiminen vaikuttaisi julkisen talouden suoritusperusteiseen alijäämään.

Viranomaiset korostivat toimenpiteitä, joita on toteutettu verovilpintorjumiseksi, harmaan talouden vähentämiseksi ja veropohjan laajentamiseksi. Viranomaiset korostivat, että julkinen talous on pitkälti riippuvainen kulutusveroista ja monia toimenpiteitä on otettu käyttöön harmaan talouden torjumiseksi. Erityisesti sähköisen laskutuksen käyttöönoton heinäkuusta 2018 alkaen arvioidaan vaikuttaneen merkittävästi siihen, että epävirallinen talous on menettänyt asemaansa, ja se onkin yksi tärkeimmistä viime vuosina toteutetuista toimista. Vuonna 2018 alv-tulot (suoriteperusteisesti) kasvoivat noin 14 prosenttia, josta noin 4 prosenttiyksikköä oli kyseisen toimenpiteen ansiota, ja vuonna 2019 odotetaan myös jonkin verran lisävaikutusta, vaikkakin vähäisessä määrin. Parlamentin odotetaan hyväksyvän keväällä 2019 lisätoimia, joilla supistetaan epävirallista taloutta. Lisäksi on ryhdytty toimiin veropohjan laajentamiseksi.

Viime vuosina viranomaisilla on ollut taipumuksena etukäteen aliarvioida tulojen määrä ja käyttää sitten suurin osa satunnaisista budjetoimattomista tuloista vuoden lopussa. Sen jälkeen kun työnantajien kanssa tehtiin kuusivuotinen sopimus palkankorotuksista ja työnantajien sosiaaliturvamaksujen alentamisesta, viranomaisten arviot tuloista ovat olleet johdonmukaisesti

varovaisia. Viimeisten kolmen vuoden aikana on saatu talousarviosuunnitelmiin nähden suuret odottamattomat tulot. Nämä tulot on tyypillisesti käytetty kertaluonteisiin menoeriin (kuten päiväkotien, kirkkojen, urheilutilojen sekä ulkounkarilaisten vähemmistöjen hyväksi) vuoden loppua kohden, suurelta osin tulon- ja pääomansiirtojen muodossa. Viranomaisien mukaan nämä kertaluonteiset menot muodostavat merkittävän finanssipoliittisen puskurin (viranomaisarvion mukaan 0,6 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2018), vaikkakin ne pienenevät ajan mittaan.

Komission henkilöstö totesi käyntinsä aikana, että ajat ovat talouden kannalta hyvät ja että julkisen talouden alijäämän ja velan vähentämiseksi olisi toteutettava lisätoimia. Valvontakäynnillä todettiin, että Unkarin makrotaloudellinen tilanne oli vuonna 2018 hyvä, ja osa vuonna 2018 saavutetusta lisäkasvusta selittyy myös finanssipoliittisilla elvytystoimilla. Unkarin talouskasvu näyttää kuitenkin saavuttaneen huippunsa, ja sen odotetaan keskipitkällä aikavälillä hidastuvan, mikä johtuu myös ulkoisen toimintaympäristön heikkenemisestä. Tämän seurauksena finanssipoliittisten puskurien odotetaan supistuvan seuraavina vuosina. On syytä huomata, että Unkarin viranomaiset eivät yhdy komission arvioon syklisen komponentin arvioinnista. Niiden näkemys perustuu menetelmään, jossa otetaan huomioon sekä rahoitussykli että reaalityalouden sykli, ja sen mukaan tuotantokuilu olisi negatiivinen. Valvontakäynnin yhteydessä muistutettiin, että neuvosto suositti vuonna 2019 toteutettavan rakenteellisia lisäsopeutustoimia. Ottaen huomioon, että taloustilanteen odotetaan kehittyvän maltillisesti seuraavina vuosina, Unkarin olisi hyödynnettävä suotuisaa tilannetta ja varmistettava julkisen talouden rahoitusasemansa ja vähennettävä edelleen julkisen talouden velkaa, joka on pienelle avoimelle taloudelle edelleen suuri.

Viranomaiset eivät aio toteuttaa vuonna 2019 lisätoimenpiteitä merkittävän poikkeaman menettelyssä annetun tarkistetun suosituksen johdosta. Vuoden 2018 odotettua paremmasta toteutumasta huolimatta viranomaiset eivät aio tarkistaa vuoden 2019 alijäämätavoitetta. Viranomaiset aikovat noudattaa vuonna 2019 julkisen talouden alkuperäistä alijäämätavoitetta, joka on 1,8 prosenttia suhteessa BKT:hen, heinäkuussa 2018 hyväksytyin vuoden 2019 talousarvion mukaisesti. Erityisesti vuoden 2018 parempaan julkisen talouden toteutumaan liittyvä vertailuajankohdan vaikutus merkitsee sitä, että julkisen sektorin työsuunnitelmaan ja muihin kohtiin liittyvät menot ovat pienemmät. Säästöjen odotetaan kuitenkin hupenevan kokonaisuudessaan edellä mainittujen hiljattain ilmoitettujen alijäämää kasvattavien toimenpiteiden johdosta. Väestöohjelman vaikutuksen odotetaan olevan vuonna 2019 vähäinen ja vuonna 2020 0,4 prosenttia suhteessa BKT:hen, joskin sen käyttöä voidaan arvioida hyvin epävarmoin perustein. Viranomaiset yhtyivät näkemykseen makrotalouden yleisistä puitteista, joita leimaa ulkoisen toimintaympäristön heikkeneminen, mutta korostivat, että ne aikoivat pitää talouskasvun nopeana hyväksymällä talouspoliittisia toimenpiteitä. Viranomaisien mukaan tämä varmistaa alijäämän supistamisen ja sen, että suhteellisen suuri velan määrä suhteessa BKT:hen vähenee edelleen.

Julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyys on ongelma Unkarissa. Unkarilla näyttää olevan keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä edessään julkisen talouden kestävyteen liittyviä riskejä, jotka liittyvät pääasiassa julkisen talouden rahoitusasemaan, ennustettuihin väestön ikääntymiseen liittyviin kustannuksiin sekä mahdollisiin talouskasvuun kohdistuviin häiriöihin. Viranomaiset korostivat, että väestöohjelma on osa pitkän aikavälin kestävyysohjelmaa. Myös kilpailukykyohjelma on moniin osaluokkiin keskittyvä keskipitkän aikavälin hanke, jonka tavoitteena on nostaa pidemmällä aikavälillä BKT:n kasvu 2 prosenttiyksikköä EU:n keskiarvon yläpuolelle. Konkreettisia toimenpiteitä ei ole toistaiseksi hyväksytty. Viranomaiset olivat yhtä mieltä siitä, että julkisten investointien (rakentaminen) suuri määrä vaikuttaa hintoihin joillakin alueilla.

Unkarin keskuspankissa käydyissä keskusteluissa keskityttiin pääasiassa tulevien vuosien kasvuhaasteisiin. Unkarin keskuspankin mukaan viimeaikainen nopea palkkakehitys saa yritykset lisäämään tuottavuutta, minkä turvin voidaan estää ulkoisen kilpailukyvyn heikkeneminen. Lisäksi sen mukaan Unkarilla on hyvät mahdollisuudet toteuttaa rakenneuudistuksia, joiden osalta päättäjien keskuudessa näyttää olevan liikevoimaa. Keskuspankin mukaan julkisen talouden alijäämän odotetaan pysyvän noin 1,5 prosentissa suhteessa BKT:hen sekä vuonna 2019 että vuonna 2020. Verotulojen myönteisen kehityksen ennakoidaan kompensoivan äskettäin ilmoitettuja elvyttäviä toimenpiteitä. Keskuspankin arvioi finanssipolitiikan virityksen, joka oli elvyttävä vuosina 2017–2018, muuttuvan suhdanteita tasaavaksi vuonna 2019. Myös julkisen velan ennustetaan supistuvan noin kaksi prosenttiyksikköä vuosittain.

Julkiset investoinnit nostavat osaltaan asuntojen hintoja. Kokonaisinvestoinnit ovat kaiken kaikkiaan suuret eli noin 25 prosenttia suhteessa BKT:hen. Myös julkiset investoinnit ovat suuret, mikä voi vaikuttaa yksityisten investointien syrjäyttämiseen sekä hintojen nousuun (eikä tuotoksen kasvuun). Lisäksi kyseisten investointien laatu herättää jonkin verran huolta. Samaan aikaan yksityisellä sektorilla kuplien riski vaikuttaa vähäiseltä, kun otetaan huomioon, että kotitalouksien luottokanta suhteessa BKT:hen on edelleen pieni ja nimellistulot kasvavat nopeasti.

Finanssipoliittisen neuvoston mukaan talousarviolla pyritään tasapainottamaan kasvua ja vakautta koskevat tavoitteet. Finanssipoliittinen neuvosto huomautti, että nykyinen voimakkaan kasvun kausi ilman ulkoista velkaantuneisuutta on maan taloushistoriassa ainutlaatuinen, ja voimakas kasvu, jossa haavoittuvuus on vähäistä, olisi säilytettävä. Sen vuoksi talousarviossa olisi edelleen noudatettava varovaisuutta menositoumusten suhteen. Koska talouden lähentymisessä on kuitenkin edistytävä, ei ollut poliittisesti mahdollista vaatia nopeampaa velan vähentämistä. Neuvosto on sitä mieltä, että talousarviossa on riittävästi finanssipoliittista liikkumavaraa, jotta se voi hallita odotettua lievempää kasvun hidastumista. Tämä johtuu siitä, että vuoden 2019 budjettivarat ovat suuremmat kuin vuonna 2018. Neuvosto katsoo, että hallitus voi hyvinkin ilmoittaa uusista elvytystoimista, jos talouskasvu hidastuu.