

Brüssel, den 5.6.2019
COM(2019) 542 final

BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT

**Bericht der Kommission an den Rat nach Artikel -11 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr.
1466/97 über die Mission verstärkter Überwachung in Ungarn vom 20. März 2019**

Der vorliegende Bericht über eine Mission verstärkter Überwachung in Ungarn wird dem Rat gemäß Artikel -11 Absatz 4 der Verordnung (EG) Nr. 1466/971 übermittelt. Im Einklang mit Artikel -11 Absatz 5 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 wurden die vorläufigen Befunde der Mission den ungarischen Behörden vorab zur Stellungnahme übermittelt.

Ungarn – Verfahren bei einer erheblichen Abweichung

Mission verstärkter Überwachung, 20. März 2019

Bericht

1. Einleitung

Im Frühjahr 2018 wurde für Ungarn aufgrund der 2017 verzeichneten erheblichen Abweichung vom mittelfristigen Haushaltsziel (MTO) ein Verfahren bei einer erheblichen Abweichung eingeleitet. Die Kommission richtete am 23. Mai 2018 eine Verwarnung an Ungarn und schlug dem Rat vor, ein Verfahren bei einer erheblichen Abweichung einzuleiten. Der Rat forderte Ungarn in seiner Empfehlung vom 22. Juni 2018 zum Verfahren bei einer erheblichen Abweichung auf, Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass die nominale Wachstumsrate der Nettoausgaben im Jahr 2018 2,8 % nicht überschreitet, was einer jährlichen strukturellen Anpassung von 1,0 % des BIP entspricht.

Die Kommission geht in ihrer Herbstprognose 2018 sowohl für 2018 als auch für 2019 davon aus, dass die Gefahr einer erheblichen Abweichung vom mittelfristigen Haushaltsziel besteht. Für 2018 bedeutet dies auch die Gefahr der Nichterfüllung der Empfehlung im Rahmen des Verfahrens bei einer erheblichen Abweichung. In ihrer Herbstprognose 2018 projizierte die Kommission für 2018 ein Gesamtdefizit von 2,4 % des BIP, was dem offiziellen Zielwert entsprach. Somit wurde erwartet, dass sich infolge einer expansiven Finanzpolitik sowohl das gesamtstaatliche als auch das strukturelle Defizit im Vergleich zum Wert des Jahres 2017 von 2,2 % des BIP verschlechtern würden. In dem im Juli 2018 angenommenen Haushaltsplan für 2019 war für das gesamtstaatliche Defizit ein Zielwert von 1,8 % des BIP vorgesehen. Dies hätte nicht nur nominal, sondern auch strukturell eine Verbesserung bedeutet, da sich die (neu berechnete) Produktionslücke den Prognosen zufolge verkleinern sollte. In ihrer Herbstprognose 2018 projizierte die Kommission für 2019 ein Gesamtdefizit von 1,9 % des BIP, was dem offiziellen Zielwert nahekam, und es wurde davon ausgegangen, dass sich der strukturelle Saldo um 1/2 BIP-Prozentpunkt verbessern würde. Diese Prognose stützte sich auf die Annahme, dass der Anstieg der Lohnkosten im öffentlichen Sektor sowie der sozialen Transferleistungen unter der Inflationsrate bleiben und einige andere Ausgaben der öffentlichen Hand begrenzt würden. Die Auswirkungen dieser restriktiven Maßnahmen sollten den Prognosen zufolge allerdings durch expansive finanzpolitische Maßnahmen, insbesondere eine in der zweiten Jahreshälfte vorgesehene Kürzung der Sozialbeiträge um 2 Prozentpunkte, die zusätzlich zu ähnlichen Kürzungen in den Vorjahren erfolgen sollte, und verstärkte öffentliche Investitionen, teilweise ausgeglichen werden.

Da Ungarn keine wirksamen Maßnahmen ergriffen hat, gab der Rat im Dezember 2018 eine überarbeitete Empfehlung zum Verfahren bei einer erheblichen Abweichung ab. Auf der

¹ Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken (ABl. L 209 vom 2.8.1997, S. 1).

Grundlage der Ergebnisse der Mission verstärkter Überwachung vom September 2018 und des Berichts der Behörden gelangte die Kommission zu dem Schluss, dass die Regierung nicht beabsichtigte, der Empfehlung zu dem Verfahren im Jahr 2018 nachzukommen, und dass ausschließlich in Bezug auf das gesamtstaatliche Defizit des Jahres 2019 Maßnahmen zu erwarten wären. Daher kam der Rat am 4. Dezember 2018 zu dem Schluss, dass Ungarn keine wirksamen Maßnahmen ergriffen hat, und gab eine überarbeitete Empfehlung ab. Der Rat forderte Ungarn auf, Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass die nominale Wachstumsrate der gesamtstaatlichen Nettoprimärausgaben im Jahr 2019 3,3 % nicht überschreitet, was einer jährlichen strukturellen Anpassung von 1,0 % des BIP im Jahr 2019 entspricht. Diese Empfehlung bedeutet, dass gegenüber dem Basisszenario aus der Herbstprognose 2018 der Kommission im Jahr 2019 Maßnahmen mit einem strukturellen Gesamtertrag von 0,5 % des BIP erforderlich sind. Ungarn übermittelte dem Rat am 15. April 2019 einen Bericht über die ergriffenen Maßnahmen. Die Bewertung des Berichts durch die Kommission wird zusammen mit den Dokumenten des Europäischen Semesters veröffentlicht.

Die makroökonomischen Indikatoren sind für 2018 besser als erwartet. Im Vergleich zu der Herbstprognose 2018 der Kommission und den im Dezember 2018 veröffentlichten Prognosen der ungarischen Behörden zeigen die im März 2019 veröffentlichten Daten ein über den Erwartungen liegendes makroökonomisches Umfeld im Jahr 2018 und ein sowohl reales als auch nominales BIP-Wachstum, das im Vergleich zu 2017 weiter beschleunigt. Der private Verbrauch profitierte von einem robusten Arbeitsmarkt und umfangreichen gesetzlichen Lohnerhöhungen. Durch die Senkung der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung haben sich die Lohnzuwächse bislang nur begrenzt auf die Inflation ausgewirkt. Dennoch beschleunigten sich die Verbraucherpreise im Jahr 2018 weiter auf 2,9 %. Infolgedessen vergrößerten sich die wichtigsten Steuerbemessungsgrundlagen, darunter auch der Lohnbereich, schneller als erwartet, sodass die Steuereinnahmen die Haushaltsprognose übertrafen.

In den letzten Monaten wurden zusätzliche defiziterhöhende Maßnahmen angekündigt. Im Dezember 2018 wurde ein Investitionsprogramm für kleine Dörfer (das Programm „Ungarisches Dorf“) angekündigt, in dessen Rahmen 150 Mrd. HUF (0,35 % des BIP) für Gemeinden mit weniger als 5000 Einwohnern bereitgestellt werden, wobei ein Drittel für die Sanierung von Nebenstraßen bestimmt ist. Im Februar 2019 haben die Behörden ein sogenanntes „Demografieprogramm“ angekündigt, mit dem die Geburtenrate gesteigert werden soll. Diese Maßnahmen umfassen unter anderem: ein neues subventioniertes Darlehen für junge Ehepaare, die ein erstes Kind erwarten, das, sofern nach seinem Abschluss ein zweites und drittes Kind geboren wird, in eine Beihilfe umgewandelt werden kann, die Ausweitung eines Kredit- und Beihilfeprogramms für Familien mit Kindern zur Unterstützung beim Wohneigentumserwerb, Beihilfen für den PKW-Erwerb, die Befreiung von der Einkommensteuer für Mütter von mindestens vier Kindern; die Einführung eines Kinderbetreuungsentgelts für Großeltern und der Ausbau von Kindertagesstätten. Dem Haushaltsplan 2019 zufolge sollen diese neuen Ausgaben aus den allgemeinen Rücklagen und den unerwarteten Einnahmen finanziert werden. Das Programm kann im Jahr 2020, dem ersten vollen Jahr seiner Umsetzung, bis zu 150 Mrd. HUF (0,4 % des BIP) kosten, einige Auswirkungen auf den Haushalt könnten aber bereits 2019 eintreten. Darüber hinaus wurden in einem kürzlich vorgelegten Gesetzentwurf neue Steuermaßnahmen mit einer geschätzten Wirkung von rund 0,02 % des BIP im Jahr 2019 und 0,05 % im Jahr 2020 vorgesehen, darunter die Zinssteuerbefreiung von Staatsanleihen und die Senkung der Finanztransaktionssteuer für private Haushalte. Um elektronische Zahlungen zu fördern, werden ab 2019 Banküberweisungen von bis zu 20 000 HUF pro Transaktion für Privatpersonen steuerfrei sein. Darüber hinaus sind Staatsanleihen für Privatpersonen von der Zinsbesteuerung befreit. Die Behörden gehen davon aus, dass die Haushaltsauswirkungen dieser

Maßnahmen in den Jahren 2019 und 2020 vernachlässigbar sein werden. Die Behörden haben außerdem ein Programm vorgeschlagen, mit dem der Fremdsprachenunterricht für Schüler unterstützt werden soll, dessen Kosten sich ab 2020 auf schätzungsweise 0,2 % des BIP belaufen werden.

Die Mission verstärkter Überwachung wurde am 20. März 2019 von der Kommission durchgeführt. Die Mission wurde auf der Grundlage von Artikel -11 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 durchgeführt. Die Bediensteten der Kommission trafen den Staatssekretär für öffentliche Finanzen im Finanzministerium, Herrn Peter Beno Banai, den Exekutivdirektor mit Zuständigkeit für Geldpolitik, Wirtschaftsanalyse, Währungsreserven und Risikomanagement bei der Magyar Nemzeti Bank, Herrn Barnabas Virag und den Vorsitzenden des Fiskalrats, Herrn Arpad Kovacs. Ziel der Mission war es, sich genau über die vor Kurzem von den Behörden angekündigten und die von ihnen geplanten finanzpolitischen Maßnahmen zu informieren, auf die mit der zu erwartenden Verlangsamung des Wirtschaftswachstums verbundenen finanzpolitischen Risiken hinzuweisen und zur Einhaltung der Empfehlung im Rahmen des Verfahrens bei einer erheblichen Abweichung anzuhalten. Der vorliegende Bericht basiert auf den Informationen, die bis zu Beginn und während der Mission eingeholt wurden.

2. Befunde der Mission

Den Behörden zufolge war das unerwartet gute Ergebnis im Jahr 2018 sowohl auf konjunkturelle als auch auf strukturelle Faktoren zurückzuführen. Bedingt durch die Binnennachfrage (sowohl den privaten Verbrauch als auch die Investitionen) entwickelte sich das reale BIP-Wachstum besser als erwartet (4,9 % im Vergleich zu den von den Behörden projizierten 4,3 %). Nicht nur die lebhaften makroökonomischen Entwicklungen erhöhten die Einnahmen, sondern auch die strukturellen Maßnahmen zur Verbesserung der Steuerdisziplin. So sind die Unternehmen seit Juli 2018 verpflichtet, Rechnungen über größere Beträge in Echtzeit an die Steuerbehörde zu übermitteln. Die Einführung der Online-Rechnungsstellung dürfte erheblich dazu beigetragen haben, die Schattenwirtschaft zu verringern, denn es ist gelungen, das indirekte Steueraufkommen zu erhöhen und die Mehrwertsteuer-Erhebungslücke unter den EU-Durchschnitt zu bringen. Die unerwartet hohen Einnahmen wurden zum Teil dadurch ausgeglichen, dass die Ausgaben höher waren als geplant. Insbesondere beschloss die Regierung Ende 2018, einen Teil der Einsparungen des Kalenderjahrs sowie die unerwartet hohen Einnahmen zur Finanzierung von bestimmten nicht regelmäßig anfallenden Ausgaben zu verwenden, die nicht mit EU-Mitteln finanziert werden können (in Bereichen wie Kultur, Religion und Sport). Die Behörden merkten an, dass das gesamtstaatliche Defizit ohne die Ende 2018 getätigten nicht wiederkehrenden Ausgaben bei 1,6 % des BIP gelegen hätte. Während die Regierung wiederholt ähnliche Einmalzahlungen zum Jahresende vorgenommen hat, betonten die Behörden, diese Zahlungen seien rückläufig und die Zahlung im Jahr 2018 sei die niedrigste seit 2016. Ferner wurden Ausgaben im Umfang von 0,1 % des BIP von 2019 auf 2018 vorgezogen. Die Behörden bestätigten auch, dass der Gesamtbetrag der gebundenen, aber noch nicht ausgezahlten Mittel (vor allem im Zusammenhang mit EU-finanzierten Projekten) Ende 2018 gegenüber Ende 2017 unverändert geblieben war. Sie teilten auch die Auffassung, dass es für Prognosezwecke vorteilhaft wäre, die Mittelbindungen und die Fälligkeitspläne der Projektausgaben besser aufeinander abzustimmen, auch wenn sich dies auf die Abgrenzung des gesamtstaatlichen Defizits auswirken würde.

Die Behörden wiesen auf die Maßnahmen hin, die zur Bekämpfung der Steuerhinterziehung, zur Verringerung des Umfangs der Schattenwirtschaft und zur Verbreiterung der Steuerbemessungsgrundlage ergriffen wurden. Die Behörden betonten, dass sich die öffentlichen Finanzen maßgeblich auf die Verbrauchsteuern stützen und dass zahlreiche Maßnahmen zur

Bekämpfung der Schattenwirtschaft ergriffen wurden. Es wird davon ausgegangen, dass insbesondere die Einführung der elektronischen Rechnungsstellung ab Juli 2018 wesentlich zur Verdrängung der informellen Wirtschaft beigetragen hat und eine der wichtigsten Maßnahmen der vergangenen Jahre darstellt. Im Jahr 2018 nahmen die MwSt-Einnahmen (nach der periodengerechten Darstellung) um rund 14 % zu. Davon seien rund 4 Prozentpunkte auf diese Maßnahme zurückzuführen. Auch 2019 würden weitere – wenn auch weniger umfangreiche – Auswirkungen erwartet. Zusätzliche Maßnahmen zur Einschränkung der informellen Wirtschaft sollen 2019 vom Parlament verabschiedet werden. Ferner wurden Maßnahmen zur Erweiterung der Steuerbemessungsgrundlage getroffen.

In den letzten Jahren tendierten die Behörden dazu, die Einnahmen zunächst zu niedrig anzusetzen, dann aber einen Großteil der nicht im Haushalt veranschlagten unerwarteten Mehreinnahmen zum Jahresende auszugeben. Seit Beginn der sechsjährigen Vereinbarung mit den Arbeitgebern über Lohnerhöhungen und eine Kürzung der Sozialbeiträge der Arbeitgeber haben die Behörden stets konservative Schätzungen der geplanten Einnahmen verwendet. In den vergangenen drei Jahren waren im Vergleich zu den jeweiligen Haushaltsplänen hohe unerwartete Einnahmen zu verzeichnen. Diese Einnahmen wurden üblicherweise gegen Jahresende zur Deckung nicht wiederkehrender Ausgaben (u. a. für Kindergärten und Schulen, Kirchen, Sportanlagen sowie für ungarische Minderheiten im Ausland) verwendet, hauptsächlich in Form von laufenden und Vermögenstransfers. Die Behörden machen geltend, dass diese nicht wiederkehrenden Ausgaben eine wichtige Quelle für den Kapitalpuffer darstellen (ihren Bewertungen zufolge 0,6 % des BIP im Jahr 2018), jedoch mit der Zeit zurückgehen würden.

Im Rahmen der Mission stellten Kommissionsbedienstete fest, dass die Konjunktur günstig ist („gute Zeiten“) und zusätzliche Anstrengungen zum Abbau des gesamtstaatlichen Defizits sowie des gesamtstaatlichen Schuldenstands unternommen werden sollten. Die Mission bestätigte Ungarns gute makroökonomische Entwicklung im Jahr 2018, wobei das 2018 erzielte zusätzliche Wachstum teilweise auf die Konjunkturmaßnahmen zurückzuführen ist. Allerdings scheint das Wirtschaftswachstum in Ungarn einen Höchststand erreicht zu haben, und es ist zu erwarten, dass es sich auch aufgrund des sich verschlechternden außenwirtschaftlichen Umfelds mittelfristig verlangsamen wird. Folglich werden die Haushaltspuffer in den nächsten Jahren schrumpfen. Es ist darauf hinzuweisen, dass die ungarischen Behörden den Prognosen der Kommission im Hinblick auf die Konjunkturkomponente nicht zustimmen. Ihrer Ansicht nach würde die Produktionslücke auf der Grundlage einer Berechnungsmethode, die sowohl realwirtschaftliche als auch Finanzzyklen berücksichtigt, negativ ausfallen. Die Missionsteilnehmer wiesen darauf hin, dass der Rat Ungarn aufgefordert hatte, im Jahr 2019 zusätzliche strukturelle Anstrengungen zu unternehmen; angesichts der für die nächsten Jahre prognostizierten Verlangsamung der Konjunktur sollte Ungarn die positive Dynamik nutzen, um seine Haushaltslage abzusichern und den gesamtstaatlichen Schuldenstand, der für eine kleine offene Volkswirtschaft nach wie vor hoch ist, weiter abzubauen.

Die Behörden beabsichtigen nicht, im Jahr 2019 zusätzliche Schritte zu unternehmen, um der überarbeiteten Empfehlung zum Verfahren bei einer erheblichen Abweichung nachzukommen. Obwohl das Ergebnis für 2018 besser ausgefallen ist als erwartet, beabsichtigen die Behörden nicht, das Defizitziel für 2019 zu anzupassen. 2019 wollen die Behörden an ihrem ursprünglichen Defizitziel von 1,8 % des BIP festhalten, das sie in dem im Juli 2018 verabschiedeten Haushaltsplan 2019 festgelegt hatten. Der Basiseffekt im Zusammenhang mit dem besseren haushaltspolitischen Ergebnis für 2018 bedeutet insbesondere geringere Ausgaben für das Programm für öffentliche Bauvorhaben sowie für andere Posten. Dies dürfte jedoch durch die vorstehend genannten kürzlich angekündigten defiziterhöhenden Maßnahmen vollständig ausgeglichen werden. Die Auswirkungen des Demografieprogramms dürften 2019 gering ausfallen und sich 2020 auf 0,4 % des BIP belaufen. Seine

Inanspruchnahme kann allerdings nur mit großer Unsicherheit geschätzt werden. Zwar teilen die Behörden die Ansicht, dass der allgemeine makroökonomische Rahmen von einem sich verschlechternden außenwirtschaftlichen Umfeld geprägt ist, doch bekräftigten sie ihre Absicht, das Wirtschaftswachstum durch die Annahme wirtschaftspolitischer Maßnahmen auf hohem Niveau zu halten. Ihrer Ansicht nach kann auf diese Weise sichergestellt werden, dass das Defizit abgebaut wird und die relativ hohe Schuldenquote weiterhin rückläufig bleibt.

Die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen Ungarns stellt ein Problem dar. Ungarn steht mittel- bis langfristig vor Risiken für die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, insbesondere im Zusammenhang mit der Haushaltslage, den voraussichtlichen Kosten der Bevölkerungsalterung sowie etwaigen Einbrüchen des Wirtschaftswachstums. Die Behörden betonten, das Demografieprogramm sei Teil eines langfristigen Programms zur Förderung der Tragfähigkeit. Auch bei dem Programm zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit handelt es sich um ein mittelfristiges Projekt, das auf viele Bereiche ausgerichtet ist und darauf abzielt, das BIP-Wachstum langfristig auf einen Wert von 2 Prozentpunkten über dem EU-Durchschnitt zu steigern. Bislang wurden keine konkreten Maßnahmen getroffen. Schließlich teilten die Behörden die Ansicht, dass die hohen öffentlichen Investitionen in einigen Bereichen (z. B. im Bauwesen) Auswirkungen auf die Preisentwicklung hat.

Im Mittelpunkt der Gespräche in der Magyar Nemzeti Bank standen insbesondere die Herausforderungen für das Wachstum in den nächsten Jahren. Die MNB wies darauf hin, dass das zuletzt beobachtete hohe Lohnwachstum Unternehmen zur Steigerung der Produktivität anregen werde, sodass eine Schwächung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit verhindert werden könne. Sie machte zudem geltend, dass es in Ungarn gute Voraussetzungen für Strukturreformen gebe und solche auch unter den Entscheidungsträgern Zuspruch finden dürften. Der MNB zufolge soll das gesamtstaatliche Defizit sowohl 2019 als auch 2020 weiter bei rund 1,5 % des BIP liegen. Die kürzlich angekündigten expansiven Maßnahmen würden voraussichtlich durch die positiven Entwicklungen bei den Steuereinnahmen ausgeglichen. Nach Schätzungen der MNB dürfte der in den Jahren 2017 und 2018 noch akkommodierende fiskalische Kurs im Jahr 2019 antizyklisch ausfallen. Auch für den gesamtstaatlichen Schuldenstand werde ein Rückgang von jährlich etwa 2 Prozentpunkten prognostiziert.

Hohe öffentliche Investitionen tragen zu steigenden Immobilienpreisen bei. Insgesamt erreichten die Investitionen der Wirtschaft mit etwa 25 % des BIP einen Höchststand. Die öffentlichen Investitionen sind ebenfalls hoch und könnten potenziell zu einer Verdrängung privater Investoren sowie zu einem Anstieg der Preise (anstatt der Wirtschaftsleistung) beitragen. Auch die Qualität dieser Investitionen ist etwas zweifelhaft. Gleichzeitig scheint das Risiko von Blasen im privaten Sektor begrenzt zu sein, da das Verhältnis zwischen den Krediten an Haushalte und dem BIP aufgrund des raschen Wachstums des Nominaleinkommens nach wie vor gering ist.

Dem Fiskalrat zufolge ist der Haushalt auf die Vereinbarung von Wachstums- und Stabilitätszielen ausgerichtet. Der Fiskalrat merkte an, dass die derzeitige Phase eines starken Wachstums ohne Auslandsverschuldung in der Geschichte der ungarischen Wirtschaft einzigartig sei und die Kombination eines starken Wachstums und einer geringen Anfälligkeit erhalten werden sollte. Der Haushalt sollte daher nur zurückhaltende Ausgabenverpflichtungen vorsehen. Aufgrund der Notwendigkeit, die wirtschaftliche Konvergenz voranzutreiben, sei es jedoch politisch nicht durchsetzbar gewesen, auf einen zügigeren Abbau des Schuldenstands zu drängen. Der Fiskalrat machte geltend, dass der Haushalt aufgrund der gegenüber 2018 größeren Haushaltsreserven im Jahr 2019 ausreichend Spielraum biete, um den Wachstumsrückgang milder als erwartet zu gestalten.

Der Fiskalrat vertritt die Auffassung, dass die Regierung im Falle eines einsetzenden Rückgangs weitere Konjunkturmaßnahmen ankündigen könnte.