



Brussel, 5.6.2019
COM(2019) 542 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD

**Verslag van de Commissie aan de Raad overeenkomstig artikel -11, lid 2, van
Verordening (EG) nr. 1466/97 over de missie voor versterkt toezicht in Hongarije van 20
maart 2019**

Dit verslag over de missie voor versterkt toezicht in Hongarije wordt aan de Raad toegezonden op grond van artikel -11, lid 4, van Verordening (EG) nr. 1466/97¹. De voorlopige bevindingen van die missie zijn overeenkomstig artikel -11, lid 5, van Verordening (EG) nr. 1466/97 voor commentaar aan de Hongaarse autoriteiten meegedeeld.

Hongarije – Significante-afwijkingsprocedure

Missie voor versterkt toezicht, 20 maart 2019

Verslag

1. Inleiding

Naar aanleiding van de significante afwijking van zijn budgettaire middellangetermijndoelstelling (MTD) in 2017 is in het voorjaar van 2018 voor Hongarije een significante-afwijkingsprocedure (SAP) ingeleid. De Commissie heeft op 23 mei 2018 aan Hongarije een waarschuwing gegeven en aan de Raad voorgesteld een SAP in te leiden. In de SAP-aanbeveling van de Raad van 22 juni 2018 wordt Hongarije verzocht maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat het nominale stijgingstempo van de netto-uitgaven in 2018 niet hoger uitkomt dan 2,8 %; dat komt overeen met een jaarlijkse structurele aanpassing van 1,0 % van het bbp.

Volgens de najaarsprognoses 2018 van de Commissie was er een risico van een significante afwijking van de MTD voor zowel 2018 als 2019; voor 2018 hield dit ook een risico in van niet-naleving van de SAP-aanbeveling. In de najaarsprognoses 2018 van de Commissie werd het nominale tekort voor 2018 op 2,4 % van het bbp geraamd, wat overeenstemt met het officiële streefcijfer. Verwacht werd dus dat zowel het nominale als het structurele tekort zou verslechteren ten opzichte van het resultaat van 2,2 % van het bbp in 2017, als gevolg van een expansief begrotingsbeleid. Met de begroting 2019, die in juli 2018 is goedgekeurd, werd naar een overheidstekort van 1,8 % van het bbp voor 2019 gestreefd. Dit betekende niet alleen een verbetering in nominale termen, maar ook in structurele termen, aangezien de (herberekende) output gap naar verwachting zou afnemen. In de najaarsprognoses 2018 van de Commissie werd het overheidstekort in 2019 op 1,9 % van het bbp geraamd, hetgeen grotendeels in overeenstemming is met het officiële streefcijfer, en werd uitgegaan van een verbetering van het structurele saldo met ½ procentpunt van het bbp. In die prognoses werd uitgegaan van een onder de inflatie blijvende stijging van de loonkosten van de overheid en van de sociale overdrachten en van een beperking van bepaalde andere posten van de overheidsuitgaven. Verwacht werd echter dat het effect van die beperkende maatregelen deels zou worden gecompenseerd door expansieve begrotingsmaatregelen, met name een verlaging van de sociale bijdragen met twee procentpunten in de tweede helft van het jaar, boven op soortgelijke verlagingen de voorbije jaren, en een stijging van de overheidsinvesteringen.

Aangezien Hongarije geen effectief gevolg aan de aanbeveling heeft gegeven, heeft de Raad in december 2018 een herziene SAP-aanbeveling gedaan. Op basis van de bevindingen van de missie voor versterkt toezicht van september 2018 en het door de autoriteiten ingediende verslag concludeerde de Commissie dat de autoriteiten niet voornemens waren in 2018 gevolg te geven aan de SAP-aanbeveling en werd verwacht dat enkel maatregelen zouden worden genomen ten aanzien van

¹ Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad van 7 juli 1997 over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid, PB L 209 van 2.8.1997, blz. 1.

het overheidstekort van 2019. Op 4 december 2018 heeft de Raad daarom geconcludeerd dat Hongarije geen doeltreffende actie had ondernomen en een herziene aanbeveling vastgesteld. De Raad heeft Hongarije verzocht maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat het nominale stijgingstempo van de netto primaire overheidsuitgaven in 2019 niet hoger uitkomt dan 3,3 %, wat overeenkomt met een jaarlijkse structurele aanpassing van 1,0 % van het bbp in 2019. Die aanbeveling kwam erop neer dat er maatregelen met een totale structurele opbrengst van 0,5 % van het bbp in 2019 moeten worden genomen, ten opzichte van het basisscenario uit de najaarsprognoses 2018 van de Commissie. Hongarije heeft op 15 april 2019 aan de Raad verslag uitgebracht over de genomen maatregelen. De beoordeling door de Commissie van het verslag wordt gepubliceerd in het kader van het pakket van het Europees Semester.

De macro-economische indicatoren voor 2018 zijn beter dan verwacht. In vergelijking met de najaarsprognoses 2018 van de Commissie en de prognoses van de Hongaarse autoriteiten die in december 2018 werden bekendgemaakt, laten de in maart 2019 gepubliceerde gegevens een beter dan verwacht macro-economisch klimaat in 2018 zien, met een verdere versnelling van zowel het reële als het nominale bbp in vergelijking met 2017. De particuliere consumptie profiteerde van een sterke arbeidsmarkt en grote, door de overheid vastgestelde loonsverhogingen. De verlaging van de socialezekerheidsbijdragen van de werkgevers heeft de bijdrage van de loonstijgingen aan de inflatie tot dusver beperkt. Desalniettemin liep de stijging van de consumentenprijzen in 2018 verder op tot 2,9 %. Als gevolg daarvan stegen de belangrijkste belastinggrondslagen, met inbegrip van de lonen, sneller dan verwacht, zodat de belastingontvangsten hoger uitvielen dan was voorzien in de begrotingsramingen.

In de afgelopen maanden zijn extra tekortverhogende maatregelen aangekondigd. In december 2018 werd een investeringsprogramma voor kleine dorpen (het "Hongaarse dorpsprogramma") aangekondigd, in het kader waarvan 150 miljard HUF (0,35 % van het bbp) aan plaatsen met minder dan 5 000 inwoners zal worden toegewezen, waarvan een derde aan de renovatie van secundaire wegen zal worden besteed. In februari 2019 hebben de autoriteiten een zogeheten "demografieprogramma" aangekondigd, dat gericht is op het verhogen van het geboortecijfer. Die maatregelen omvatten onder meer een nieuwe gesubsidieerde "prenatale" lening die op jonge gehuwde paren is gericht en in een kapitaalsubsidie kan worden omgezet na de geboorte van een tweede en een derde kind na het aangaan van de lening; de uitbreiding van een leningen- en subsidieprogramma om gezinnen met kinderen te helpen een woning te kopen; subsidies voor de aankoop van een auto; een vrijstelling van de inkomstenbelasting voor vrouwen die ten minste vier kinderen opvoeden; de invoering van betalingen voor kinderopvang voor grootouders, en de ontwikkeling van kinderdagverblijven. De nieuwe uitgaven zouden worden gefinancierd uit algemene reserves en meevallers in de begroting 2019. Het programma kan tot 150 miljard HUF (0,4 % van het bbp) kosten in 2020, het eerste volledige jaar van uitvoering, maar al in 2019 zou er enig effect op de begroting kunnen zijn. Daarnaast zijn in een recent wetsontwerp nieuwe belastingmaatregelen opgenomen, waaronder een vrijstelling van de rentebelasting voor retailoverheidsobligaties en een verlaging van de heffing op financiële transacties voor huishoudens, met een geraamd effect van circa 0,02 % van het bbp in 2019 en 0,05 % in 2020. Om elektronische betalingen te bevorderen is vanaf 2019 een belastingvrijstelling voor bankoverschrijvingen ingevoerd tot 20 000 HUF per transactie voor particulieren. Bovendien zijn retailoverheidsobligaties vrijgesteld van rentebelasting. De autoriteiten verwachten dat het effect van die maatregelen op de begroting verwaarloosbaar zal zijn in 2019-2020. De autoriteiten hebben ook het idee geopperd van een programma ter ondersteuning van vreemdetalenonderwijs voor leerlingen, dat naar schatting 0,2 % van het bbp zou kosten vanaf 2020.

De missie voor versterkt toezicht van de Commissie vond plaats op 20 maart 2018. De missie is uitgevoerd op basis van artikel 11, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1466/97. De diensten van de Commissie hebben een ontmoeting gehad met de staatssecretaris voor Overheidsfinanciën bij het ministerie van Financiën, de heer Peter Beno Banai; de uitvoerend directeur belast met monetair beleid, economische analyse, buitenlandse reserves en risicobeheer bij de Magyar Nemzeti Bank (de Nationale Bank van Hongarije), de heer Barnabas Virag; en de voorzitter van de Begrotingsraad, de heer Arpad Kovacs. Het doel van de missie bestond erin gedetailleerde informatie te verkrijgen over de recentelijk door de autoriteiten aangekondigde begrotingsmaatregelen en de door de autoriteiten geplande begrotingsmaatregelen, te wijzen op budgettaire risico's in verband met de verwachte vertraging van de economische groei en de naleving van de SAP-aanbeveling aan te moedigen. Dit verslag is gebaseerd op informatie die vóór en tijdens de missie is verkregen.

2. Bevindingen van de missie

De autoriteiten legden uit dat het beter dan verwachte begrotingsresultaat in 2018 het gevolg was van zowel conjuncturele als structurele factoren. Als gevolg van de binnenlandse vraag (zowel de particuliere consumptie als de investeringen) bleek de reële bbp-groei beter dan verwacht (4,9 % tegenover de door de autoriteiten verwachte 4,3 %). De ontvangsten profiteerden van de gunstige macro-economische ontwikkelingen en ook van structurele maatregelen om de naleving van de belastingwetgeving te verbeteren. Met name moeten ondernemingen met ingang van juli 2018 hun grotere facturen in realtime aan de belastingdienst rapporteren. De invoering van onlinefacturering zou een aanzienlijke rol hebben gespeeld bij het terugdringen van de omvang van de informele economie, door de indirecte belastingen te verhogen en de btw-kloof tot onder het EU-gemiddelde te brengen. De hoger dan verwachte ontvangsten werden deels gecompenseerd door de hoger dan verwachte uitgaven. Concreet besloot de regering een deel van de in de loop van het jaar gerealiseerde besparingen en van de hoger dan verwachte ontvangsten te gebruiken voor de financiering van niet-periodieke uitgaven voor specifieke categorieën (cultuur, religie en sport) die niet met EU-middelen kunnen worden gefinancierd. De autoriteiten merkten op dat het overheidstekort zonder de niet-terugkerende uitgaven die eind 2018 plaatsvonden, op 1,6 % van het bbp zou zijn uitgekomen. Hoewel de regering herhaaldelijk soortgelijke eenmalige betalingen aan het einde van het jaar heeft verricht, benadrukten de autoriteiten dat ze een dalende trend vertoonden en dat de betaling in 2018 de laagste was sinds 2016. Bovendien zijn uitgaven ten belope van 0,1 % van het bbp vervroegd van 2019 naar 2018. De autoriteiten bevestigden ook dat de totale hoeveelheid vastgelegde maar niet bestede middelen (voornamelijk in verband met projecten met EU-middelen) eind 2018 ongewijzigd zijn gebleven ten opzichte van eind 2017. Zij waren het er ook mee eens dat het met het oog op de prognoses gunstig zou zijn om de vastleggingen en de timing van de uitgaven voor dergelijke projecten beter op elkaar af te stemmen, ook al zou dit het overheidstekort op basis van periodoerekening beïnvloeden.

De autoriteiten onderstreepten dat er maatregelen zijn genomen om belastingontduiking te bestrijden, de omvang van de schaduw economie te verkleinen en de belastinggrondslag te verbreden. De autoriteiten benadrukten dat de overheidsfinanciën in hoge mate afhankelijk zijn van verbruiksbelastingen en dat er veel maatregelen zijn ingevoerd om de schaduw economie te bestrijden. Met name de invoering van onlinefacturering vanaf juli 2018 zou aanzienlijk hebben bijgedragen aan het verkleinen van de rol van de informele economie en is een van de belangrijkste maatregelen die de afgelopen jaren zijn genomen. In 2018 stegen de btw-ontvangsten (op basis van periodoerekening) met ongeveer 14 %, waarvan ongeveer 4 procentpunten aan die maatregel te danken waren, en ook in 2019 wordt enig extra effect verwacht, zij het in beperkte mate. Naar verwachting zal het parlement in het voorjaar van 2019 extra maatregelen goedkeuren om de omvang van de informele economie te verkleinen. Er zijn ook stappen ondernomen om de belastinggrondslag te verbreden.

De afgelopen jaren hadden de autoriteiten de neiging om de ontvangsten aanvankelijk te onderschatten, maar vervolgens tegen het einde van het jaar de meeste niet-begrote meevallers aan de ontvangstenzijde uit te geven. Sinds het begin van de zesjarige overeenkomst met de werkgevers over loonsverhogingen en verlagingen van de socialezekerheidsbijdragen van de werkgevers hebben de autoriteiten steeds conservatieve ramingen van de geplande ontvangsten gehanteerd. De afgelopen drie jaar was er sprake van grote onverwachte ontvangsten ten opzichte van de begrotingsplannen. Die ontvangsten werden gewoonlijk tegen het einde van het jaar besteed aan eenmalige posten (onder meer voor kinderdagverblijven en scholen, kerken, sportfaciliteiten en voor Hongaarse minderheden in het buitenland), grotendeels in de vorm van inkomensoverdrachten en kapitaaloverdrachten. De autoriteiten voeren aan dat deze eenmalige uitgaven belangrijk zijn voor het aanleggen van een begrotingsbuffer (volgens hun raming 0,6 % van het bbp in 2018), die echter in de loop van de tijd verkleint.

Tijdens de missie merkten de diensten van de Commissie op dat in deze economisch goede tijden extra inspanningen zouden moeten worden geleverd om het overheidstekort en de overheidsschuld terug te dringen. De missie erkende de goede macro-economische prestaties van Hongarije in 2018 en schrijft een deel van de extra groei die in 2018 is verwezenlijkt ook aan de budgettaire stimulans toe. De economische groei in Hongarije lijkt echter zijn piek te hebben bereikt en zal naar verwachting afvlakken op middellange termijn, mede als gevolg van het verslechterende externe klimaat. Verwacht wordt dat de begrotingsbuffers daardoor de komende jaren kleiner zullen worden. Er moet op worden gewezen dat de Hongaarse autoriteiten het niet eens zijn met de raming van de cyclische component door de Commissie: volgens hen zou, op basis van een methode die rekening houdt met zowel de financiële als de reële economische cyclus, de output gap negatief zijn. De missie herinnerde eraan dat de Raad om een extra structurele inspanning in 2019 had gevraagd en dat Hongarije, in het licht van de verwachte matiging van de economische omstandigheden de komende jaren, de positieve dynamiek moet benutten om zijn begrotingssituatie veilig te stellen en de overheidsschuld, die hoog blijft voor een kleine open economie, verder terug te dringen.

De autoriteiten zijn niet voornemens om in 2019 extra stappen te ondernemen naar aanleiding van de herziene SAP-aanbeveling. Ondanks het beter dan verwachte resultaat in 2018 zijn de autoriteiten niet van plan de tekortdoelstelling voor 2019 bij te stellen. In 2019 willen de autoriteiten vasthouden aan hun oorspronkelijke streefcijfer voor het overheidstekort van 1,8 % van het bbp, zoals vastgesteld in de in juli 2018 goedgekeurde begroting voor 2019. Met name het basiseffect dat verband houdt met het betere begrotingsresultaat in 2018, impliceert lagere uitgaven aan het programma voor gemeenschapswerk en andere posten; verwacht wordt echter dat deze volledig zullen worden geabsorbeerd door de hierboven genoemde tekortverhogende maatregelen die onlangs zijn aangekondigd. Het effect van het demografisch programma zal naar verwachting beperkt zijn in 2019 en in 2020 0,4 % van het bbp bedragen, hoewel slechts met grote onzekerheid kan worden beoordeeld in welke mate van het programma zal worden gebruikgemaakt. De autoriteiten waren het ermee eens dat het algemene macro-economische kader door een verslechterend extern klimaat wordt gekenmerkt, maar benadrukten dat zij de economische groei hoog wilden houden door economische beleidsmaatregelen vast te stellen. Volgens de autoriteiten zal dit ervoor zorgen dat het tekort wordt verkleind en dat de relatief hoge schuldquote blijft dalen.

De houdbaarheid van de overheidsfinanciën op de lange termijn is een probleem in Hongarije. Op middellange tot lange termijn lijkt Hongarije te worden geconfronteerd met risico's voor de houdbaarheid van de begroting die vooral verband houden met de begrotingssituatie, de verwachte kosten van de vergrijzing en mogelijke groeischokken. De autoriteiten benadrukten dat het demografische programma past in het kader van een programma voor de houdbaarheid van de

overheidsfinanciën op de lange termijn. Het programma voor concurrentievermogen is ook een project voor de middellange termijn dat op veel gebieden is gericht en bedoeld is om de groei van het bbp op de langere termijn tot 2 procentpunten boven het EU-gemiddelde te brengen. Tot dusver is er nog geen concrete maatregel genomen. Tot slot zijn de autoriteiten het ermee eens dat het hoge niveau van overheidsinvesteringen gevolgen heeft voor de prijzen op sommige gebieden (namelijk de bouw).

De besprekingen bij de Magyar Nemzeti Bank gingen voornamelijk over de uitdagingen voor de groei in de komende jaren. De MNB stelde dat de recente hoge loongroei bedrijven ertoe zal aanzetten de productiviteit te verhogen, zodat een verlies aan extern concurrentievermogen kan worden vermeden. Zij betoogde tevens dat Hongarije zich in een goede positie bevindt voor het doorvoeren van structurele hervormingen, waarvoor er animo bij de besluitvormers lijkt te bestaan. Volgens de MNB zal het overheidstekort naar verwachting zowel in 2019 als in 2020 rond de 1,5 % van het bbp blijven schommelen. Verwacht wordt dat de positieve ontwikkeling in de belastingontvangsten de nieuw aangekondigde expansieve maatregelen zal compenseren. In de beoordeling van de MNB wordt ervan uitgegaan dat de begrotingskoers, die accommoderend was in 2017-2018, anticyclisch wordt in 2019. Ook de overheidsschuld zal naar verwachting elk jaar met ongeveer 2 procentpunten dalen.

Hoge overheidsinvesteringen dragen bij tot de stijgende huizenprijzen. Over het geheel genomen hebben de totale investeringen in de economie een hoog niveau bereikt, namelijk zo'n 25 % van het bbp. Ook de overheidsinvesteringen zijn hoog, wat mogelijk bijdraagt tot een verdringing van de particuliere investeringen en een stijging van de prijzen (veeleer dan van de productie). Bovendien is de kwaliteit van sommige van die investeringen een punt van zorg. Tegelijkertijd lijkt het risico op zeepbellen in de particuliere sector beperkt te zijn, aangezien de kredietquote van de huishoudens laag blijft door de snelle groei van het nominale inkomen.

Volgens de Begrotingsraad wordt met de begroting naar een evenwicht tussen groei- en stabiliteitsdoelstellingen gestreefd. De Begrotingsraad wees erop dat de huidige periode van hoge groei zonder externe schuldenlast uniek is in de economische geschiedenis van het land en dat de constellatie van sterke groei met lage kwetsbaarheid moet worden gehandhaafd. Daarom moet in de begroting omzichtig met bestedingsverplichtingen omgesprongen blijven worden. Desalniettemin was het, vanwege de noodzaak om vooruitgang te boeken op het gebied van economische convergentie, politiek niet haalbaar om aan te dringen op een snellere schuldreductie. De Raad voerde aan dat de begroting voldoende begrotingsruimte biedt om de gematigder dan verwachte groeivertraging te beheren, dankzij de begrotingsreserves, die in 2019 groter zijn dan in 2018. De Raad is van mening dat de regering in geval van een vertraging inderdaad verdere stimuleringsmaatregelen zou kunnen aankondigen.