

Брюксел, 20.5.2020 г.
COM(2020) 552 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА

Унгария

Доклад, изготвен в съответствие с член 126, параграф 3 от Договора за функционирането на Европейския съюз

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА

Унгария

Доклад, изготвен в съответствие с член 126, параграф 3 от Договора за функционирането на Европейския съюз

1. ВЪВЕДЕНИЕ

На 20 март 2020 г. Комисията прие Съобщение относно активирането на общата клауза за дерогация, предвидена в Пакта за стабилност и растеж. Както е посочено в член 5, параграф 1, член 6, параграф 3, член 9, параграф 1 и член 10, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 1466/97 и член 3, параграф 5 и член 5, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1467/97, клаузата улеснява координирането на бюджетните политики в период на драстичен икономически спад. В своето съобщение Комисията излага пред Съвета становището си, че предвид очаквания драстичен икономически спад вследствие на разпространението на COVID-19 настоящите условия позволяват активирането на клаузата. На 23 март 2020 г. министрите на финансите на държавите членки се съгласиха с оценката на Комисията. Активирането на общата клауза за дерогация позволява временно отклонение от плана за корекции за постигане на средносрочната бюджетна цел, при условие че това не излага на риск фискалната устойчивост в средносрочен план. Във връзка с корективните мерки на Пакта за стабилност и растеж Съветът може също така да реши, по препоръка на Комисията, да приеме промяна във фискалната траектория. Общата клауза за дерогация не спира прилагането на процедурите, предвидени в Пакта за стабилност и растеж. Тя позволява на държавите членки да се отклонят от бюджетните задължения, които обичайно се прилагат, като същевременно дава възможност на Комисията и на Съвета да предприемат необходимите мерки за координиране на политиката в рамките на Пакта.

Данните, които бяха предоставени от унгарските органи на 31 март 2020 г. и впоследствие потвърдени от Евростат¹, показват, че дефицитът по консолидирания държавен бюджет в Унгария е достигнал 2,0 % от БВП през 2019 г., а brutният консолидиран държавен дълг е възлизал на 66,3 % от БВП. Според програмата за конвергенция за 2020 г. Унгария планира дефицит от 3,8 % от БВП през 2020 г. и дълг в размер на 72,6 % от БВП.

Планираният дефицит за 2020 г. предоставя *prima facie* доказателство за наличието на прекомерен дефицит, както е посочено в Пакта за стабилност и растеж.

В този контекст Комисията подготви настоящия доклад, в който се анализира спазването на критерия за дефицита и за дълга, заложен в Договора, от страна на Унгария. В доклада се отчитат всички действащи фактори и се обръща необходимото внимание на голямото икономическо сътресение, свързано с пандемията от COVID-19.

¹ <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10294648/2-22042020-AP-EN.pdf/6c8f0ef4-6221-1094-fe77-a07764b0369f>

Таблица 1. Дефицит по консолидирания държавен бюджет и консолидиран държавен дълг (% от БВП)

		2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г. COM	2021 г. COM
Критерий за дефицита	Салдо по консолидирания държавен бюджет	-1,8	-2,5	-2,1	-2,0	-5,2	-4,0
Критерий за дълга	Брутен консолидиран държавен дълг	75,5	72,9	70,2	66,3	75,0	73,5

Източник: Евростат, Прогноза на Комисията от пролетта на 2020 г.

2. КРИТЕРИЙ ЗА ДЕФИЦИТА

Въз основа на програмата за конвергенция за 2020 г. се очаква през 2020 г. дефицитът по консолидирания държавен бюджет на Унгария да достигне 3,8 % от БВП, което превишава и не е близо до референтната стойност по Договора от 3 % от БВП.

Планираното надвишаване на референтната стойност по Договора през 2020 г. е изключение, тъй като се дължи на драстичен икономически спад. Като се има предвид въздействието на пандемията от COVID-19, в прогнозата на Комисията от пролетта се предвижда през 2020 г. реалният БВП да се свие със 7 %.

Планираното превишение на референтната стойност по Договора не е временно въз основа на прогнозата на Комисията от пролетта на 2020 г., в която се предвижда дефицитът да остане над 3 % от БВП през 2021 г.

В обобщение размерът на планирания дефицит за 2020 г. остава по-висок от референтната стойност по Договора от 3 % от БВП и не е близък до нея. Планираното надвишаване се счита за изключение, но не временно отклонение, както е посочено в Договора и Пакта за стабилност и растеж. Поради това анализът сочи, че *prima facie* критерият за дефицита, определен в Договора и в Регламент (ЕО) № 1467/97, е изпълнен.

3. КРИТЕРИЙ ЗА ДЪЛГА

Съотношението на консолидирания държавен дълг към БВП е намаляло от 70,2 % през 2018 г. на 66,3 % през 2019 г. Ефектът за намаляване на дълга, произтичащ от реалния растеж на БВП и високия дефлатор на БВП, както чрез ефекта на знаменателя, компенсират повече от достатъчно слабо увеличаващо дълга въздействие на корекциите наличности-потоци.

Предоставените данни показват, че през 2019 г. Унгария е спазила целевия показател за намаляване на дълга, като разликата спрямо показателя е -5,2 % от БВП.

По този начин анализът показва, че критерият за дълга е изпълнен въз основа на данните за резултатите за 2019 г.

4. ДЕЙСТВАЩИ ФАКТОРИ

Съгласно член 126, параграф 3 от Договора, ако държава членка не изпълнява изискванията по единия или по двата критерия, Комисията трябва да изготви доклад. Този доклад трябва също така да „взема предвид дали бюджетният дефицит надвишава държавните инвестиционни разходи, както и всички останали съответни фактори, включително средносрочното икономическо и бюджетно състояние на държавата членка“.

Тези фактори са изяснени допълнително в член 2, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 1467/97, който предвижда, че се отчитат надлежно „всички други фактори, които според съответната държава членка са от значение за цялостната оценка на спазването на критериите за дефицита и за дълга и които държавата членка е представила на Съвета и на Комисията“.

Както е посочено в член 2, параграф 4 от Регламент (ЕО) № 1467/97, по отношение на критерия за дефицита, тъй като съотношението на консолидирания държавен дълг към БВП през 2020 г. надвишава референтната стойност от 60 % и не е изпълнено двойното условие — т.е. дефицитът да остава близо до референтната стойност и надхвърлянето на референтната стойност да е временно — действащите фактори не могат да бъдат взети предвид при етапите, водещи до вземане на решение за наличието на прекомерен дефицит въз основа на критерия за дефицита за Унгария.

В настоящата ситуация важен допълнителен фактор, който трябва да се вземе под внимание за 2020 г., е икономическото въздействие на пандемията от COVID-19, което се отразява съществено върху състоянието на бюджета и води до твърде несигурни перспективи. Пандемията доведе също така до активирането на общата клауза за дерогация.

4.1. Пандемията от COVID-19

Пандемията от COVID-19 предизвика сериозно икономическо сътресение, което оказва значително отрицателно въздействие върху целия Европейски съюз. Последствията за растежа на БВП ще зависят от продължителността както на пандемията, така и на мерките, предприети от националните органи и на европейско и световно равнище, за да се забави нейното разпространение, да се защити производственият капацитет и да се подкрепи съвкупното търсене. Държавите членки вече приеха или са в процес на приемане на бюджетни мерки за увеличаване на капацитета на здравните системи и за облекчаване на положението на засегнатите в особена степен хора и сектори. Бяха приети и значителни мерки за подкрепа на ликвидността и други гаранции. При наличие на по-подробна информация компетентните статистически органи следва да проверят дали тези мерки водят до незабавно въздействие върху салдото по консолидирания държавен бюджет. Заедно със спада на икономическата дейност тези мерки ще допринесат за значително повишаване на държавния дефицит и държавния дълг.

4.2 Състояние на икономиката в средносрочен план

Преди пандемията от COVID-19, унгарската икономика показваше признаци на постепенно забавяне след години на забележителен растеж. В прогнозата на Комисията от зимата на 2020 г. се очаква растежът на реалния БВП да намалее от 4,9 % през 2019 г. до 3,4 % през 2020 г. и до 2,8 % през 2021 г. В резултат на пандемията от COVID-19 тази картина се промени из основи. В краткосрочен план противоепидемичните мерки за борба с пандемията силно ограничиха икономическата

дейност. Трудно е да се оценят дълбочината и продължителността на рецесията в този момент, но ранните показатели сочат бърз спад на икономическата активност и заетостта. Прогнозата на Комисията от пролетта на 2020 г. се основава на предположението, че санитарните мерки ще бъдат до голяма степен вдигнати от третото тримесечие на 2020 г., което ще даде възможност за възстановяване на продукцията. Очаква се реалният БВП на Унгария да намалее със 7 % през 2020 г. Очаква се равнището на безработицата да се повиши от 3,4 % през 2019 г. до средно равнище от 7 % през 2020 г. Това е смекчаващ фактор при оценяването на спазването от страна на Унгария на критерия за дефицита през 2020 г.

Тази прогноза е с необичайно висока степен на несигурност. Основният източник на несигурността е продължителността на пандемията и ограничителните мерки.

4.3 Състояние на бюджета в средносрочен план

За Унгария се прилагат последователни процедури при значително отклонение от пролетта на 2018 г. Оттогава Съветът издава два пъти годишно препоръки, на които Унгария не отговори с ефективни действия, като многократно се отклоняваше значително от препоръчания план за корекции.

На 14 юни 2019 г. на Унгария бе препоръчано да гарантира, че номиналният темп на растеж на нетните първични държавни разходи не надвишава 3,3 % (целевият показател за разходите) през 2019 г., което съответства на годишна структурна корекция от 1,0 % от БВП². Цялостната оценка сочи значително отклонение от препоръчания план за корекции за постигане на средносрочната бюджетна цел през 2019 г. и през 2018 г. и 2019 г., взети заедно.

Програмата за конвергенция предоставя информация за нови мерки за ограничаване на пандемията и за подпомагане на икономиката. Въз основа на програмата за конвергенция мерките на политиката, приети до момента за смекчаване на икономическото и социалното въздействие от пандемията от COVID- 19, се очаква да имат отражение върху бюджета от 2,8 % от БВП през 2020 г. Тези мерки обаче се финансират изцяло чрез преразпределяне на разходите в рамките на бюджета, резервите и новите данъци. Мерките за смекчаване включват мерки, насочени към подкрепа на пазара на труда, данъчни облекчения за предприятията и разходи, свързани със спешната медицинска помощ. Бяха обявени допълнителни мерки в подкрепа на възстановяването (1,4 % от БВП) и за подкрепа на пазара на труда (0,4 % от БВП), но все още не са приети. Като цяло, въпреки че общите приходи остават непроменени в сравнение с 2019 г., текущите разходи се очаква да нараснат значително, като са само частично компенсирани от намаление на капиталовите разходи.

Съгласно програмата за конвергенция през 2021 г. се очаква дефицитът да намалее до 2,7 % от БВП. Очаква се възстановяването на данъчните приходи да бъде умерено, а текущите разходи се очаква да намалят, докато публичните инвестиции се очаква рязко да се увеличат, също поради подкрепа със средствата на Съюза. В средносрочен план в програмата за конвергенция се предвижда намаляване на дефицита до 2,2 %

² Препоръка на Съвета от 14 юни 2019 г. с оглед коригиране на наблюдаваното значително отклонение от плана за корекции за постигане на средносрочната бюджетна цел в Унгария (2019/C 210/02) (ОВ С 210, 21.6.2019 г., стр. 4).

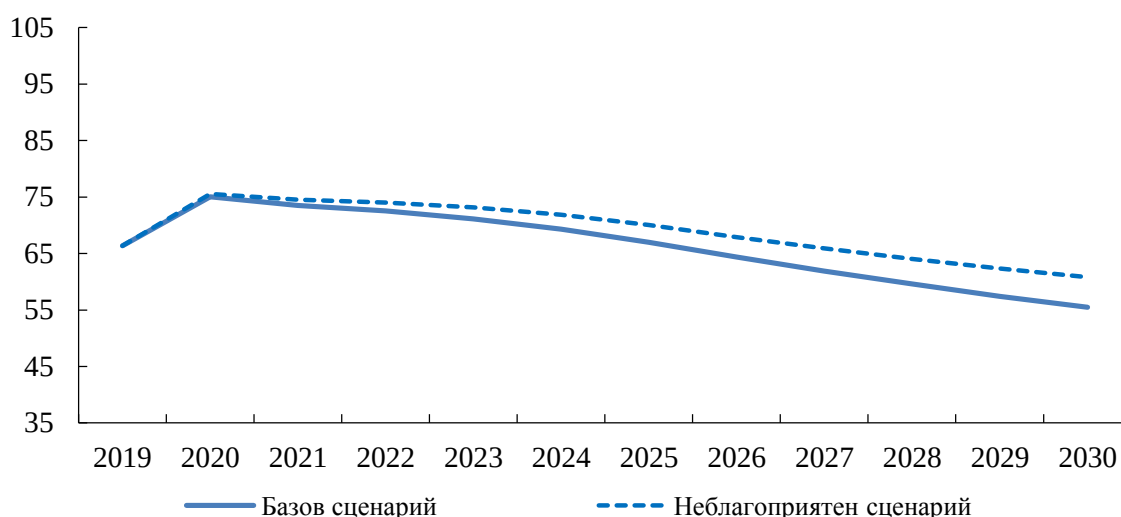
през 2022 г., като той трябва да достигне до 1,6 % от БВП през 2023 г. и 1,0 % от БВП през 2024 г. Тези планове се основават на макроикономически допускания, които предполагат среден растеж на реалния БВП от около 4,4 % за периода 2022—2024 г.

4.4. Равнище на държавния дълг в средносрочен план

Според прогнозата на Комисията от пролетта на 2020 г. консолидираният държавен дълг се очаква да нарасне от 66,3 % от БВП през 2019 г. до 75,0 % до 2020 г.

Анализът на устойчивостта на обслужването на дълга беше актуализиран с прогнозата на Комисията от пролетта на 2020 г. Този анализ показва, че независимо от рисковете равнището на държавния дълг продължава да бъде устойчиво в средносрочен план, като се отчитат важни смекчаващи фактори (включително профила на дълга). По-специално, въпреки че равнището на държавния дълг се е влошило в резултат на кризата, свързана с COVID-19, се очаква съотношението на дълга по базовия сценарий да отбележи устойчива тенденция (на намаляване) в средносрочен план³.

Графика1: Съотношение на консолидирания държавен дълг към БВП, Унгария,% от БВП



Източник: Службите на Комисията

³ Базовият сценарий се основава на прогнозата на Комисията от пролетта на 2020 г. След 2021 г. се предполага постепенно коригиране на фискалната политика в съответствие с рамката на ЕС за икономическа и фискална координация и надзор. Растежът на реалния БВП се предвижда да е в съответствие с така наречената „Т+10“ методика на Комитета за икономическа политика/Работната група по разликата между фактическия и потенциалния БВП. По-специално (реалният) действителен ръст на БВП зависи от потенциалния му растеж и се влияе от всяка допълнителна предвидена бюджетна корекция (чрез фискалния мултипликатор). Приема се, че инфлацията постепенно ще се доближи до 2 %. Допусканията за лихвените проценти се определят в съответствие с очакванията на финансовите пазари. При неблагоприятен сценарий се приема по-висок лихвен процент (с 500 базисни пункта) и по-нисък растеж на БВП (с -0,5 процентни пункта) по отношение на базовия сценарий (за целия прогнозен период).

4.5 Други фактори, изтъкнати от държавата членка

На 11 май 2020 г. унгарските органи изпратиха писмо с действащите фактори в съответствие с разпоредбите в член 2, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 1467/97. Анализът, представен в предходните раздели, вече обхваща в голяма степен основните фактори, изложени от органите.

5. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Съгласно програмата за конвергенция се предвижда дефицитът по консолидирания държавен бюджет на Унгария през 2020 г. да се увеличи до 3,8 % от БВП, тоест да бъде по-висок от референтната стойност по Договора от 3 % от БВП, и не близък до нея. Планираното надвишаване на референтната стойност се счита за изключение, но не за временно отклонение.

Брутният консолидиран държавен дълг е бил 66,3 % от БВП към края на 2019 г. — над посочената в Договора референтна стойност от 60 % от БВП. Унгария е спазила целевия показател за намаляване на дълга през 2019 г.

В съответствие с Договора и Пакта за стабилност и растеж в настоящия доклад бяха разгледани и действащите фактори. Както е посочено в член 2, параграф 4 от Регламент (ЕО) № 1467/97, по отношение на спазването на критерия за дефицита, тъй като съотношението на консолидирания държавен дълг към БВП през 2020 г. надвишава референтната стойност от 60 % и не е изпълнено двойното условие — т.е. дефицитът да остава близо до референтната стойност и надхвърлянето на референтната стойност да е временно — действащите фактори не могат да бъдат взети предвид при етапите, водещи до вземане на решение за наличието на прекомерен дефицит въз основа на критерия за дефицита за Унгария.

Като цяло, в анализа се предполага, че критерият за дефицита, определен в Договора и в Регламент (ЕО) № 1467/1997, не е изпълнен.