# RECOMANDAREA CONSILIULUI

## din 12 iulie 2011

## privind Programul național de reformă din 2011 al Ungariei și de emitere a unui aviz al Consiliului privind Programul de convergență actualizat al Ungariei pentru perioada 2011-2015

(2011/C 209/03)

CONSILIUL UNIUNII EUROPENE,

având în vedere Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, în special articolul 121 alineatul (2) și articolul 148 alineatul (4),

având în vedere Regulamentul (CE) nr. 1466/97 al Consiliului din 7 iulie 1997 privind consolidarea supravegherii pozițiilor bugetare și supravegherea și coordonarea politicilor economice [1], în special articolul 9 alineatul (3),

având în vedere recomandarea Comisiei Europene,

având în vedere concluziile Consiliului European,

având în vedere avizul Comitetului pentru ocuparea forței de muncă,

după consultarea Comitetului economic și financiar,

întrucât:

(1) La 26 martie 2010, Consiliul European a aprobat propunerea Comisiei de lansare a unei noi strategii pentru ocuparea forței de muncă și creștere economică, Strategia Europa 2020, pe baza unei coordonări consolidate a politicilor economice, care se va concentra pe domeniile-cheie în care sunt necesare acțiuni în vederea stimulării potențialului de creștere durabilă și de competitivitate al Europei.

(2) La 13 iulie 2010, Consiliul a adoptat o recomandare privind Orientările generale pentru politicile economice ale statelor membre și ale Uniunii Europene (2010-2014), iar la 21 octombrie 2010, Consiliul a adoptat o decizie privind Orientările pentru politicile de ocupare a forței de muncă ale statelor membre [2], care formează împreună „orientările integrate". Statele membre au fost invitate să țină seama de orientările integrate la elaborarea politicilor economice și de ocupare a forței de muncă la nivel național.

(3) La 12 ianuarie 2011, Comisia a adoptat prima Analiză anuală a creșterii, marcând începutul unui nou ciclu de guvernanță economică în UE și al primului semestru european de coordonare *ex ante* și integrată a politicilor, care se bazează pe Strategia Europa 2020.

(4) La 25 martie 2011, Consiliul European a aprobat prioritățile privind consolidarea bugetară și reforma structurală (în concordanță cu concluziile Consiliului din 15 februarie 2011 și 7 martie 2011 și ca urmare a Analizei anuale a creșterii efectuate de Comisie). Acesta a subliniat necesitatea de a acorda prioritate restabilirii unor bugete solide și sustenabilității finanțelor publice, reducerii șomajului prin intermediul reformelor pieței forței de muncă și depunerii de noi eforturi în vederea consolidării creșterii. Consiliul European a solicitat statelor membre să transpună aceste priorități în măsuri concrete pe care să le includă în programele lor de stabilitate sau de convergență și în programele naționale de reformă.

(5) La 15 aprilie 2011, Ungaria și-a prezentat Programul de convergență actualizat în 2011, care vizează perioada 2011-2015, precum și Programul național de reformă din 2011. Cele două programe au fost evaluate în același timp, pentru a ține seama de legăturile dintre ele.

(6) Ungaria a fost grav afectată de criza din toamna anului 2008, țara pierzând accesul la finanțare de pe piață. Pentru a depăși aceste dificultăți, Ungaria a pus în aplicare un program de ajustare care s-a concentrat, în principal, pe consolidarea bugetară și pe supravegherea sectorului financiar, și a fost sprijinită prin asistență financiară oferită de UE și de FMI. În acest context, țara și-a recăpătat accesul pe piață în primăvara anului 2009, iar economia a ieșit din recesiune: după o contracție de 6,7 % în 2009, PIB-ul a crescut cu 1,2 % în 2010, sprijinit de creșterea exporturilor. În același timp, șomajul a crescut în continuare atingând nivelul de peste 11 %, față de nivelul dinainte de criză care se situa sub 8 %. În al doilea semestru al anului 2010, guvernul a anunțat reduceri semnificative ale impozitelor și taxelor care urmează să fie puse în aplicare în perioada 2010-2013. Pentru a limita deteriorarea bugetară, a introdus, în paralel, taxe excepționale și a luat măsuri suplimentare de reducere a cheltuielilor, cu caracter permanent. De asemenea, decizia de a elimina pilonul de pensii private obligatorii a generat venituri atât permanente, cât și punctuale. Cu toate că măsurile respective au făcut posibilă în 2010 limitarea derapajelor la 0,4 % din PIB, peste ținta de deficit de 3,8 % din PIB și va conduce la un excedent în 2011, poziția de bază s-a deteriorat semnificativ. În acest context și în vederea consolidării potențialului de creștere economică, guvernul a anunțat un program de reforme structurale în martie 2011 și a adoptat măsuri suplimentare de consolidare.

(7) Pe baza evaluării, în temeiul Regulamentului (CE) nr. 1466/97 al Consiliului, a Programului de convergență actualizat, Consiliul consideră că, având în vedere previziunile serviciilor Comisiei din primăvara anului 2011,

[1] JO L 209, 2.8.1997, p. 1.

[2] Menținute pentru 2011 prin Decizia 2011/308/UE a Consiliului din 19 mai 2011 privind orientările pentru politicile de ocupare a forței de muncă ale statelor membre (JO L 138, 26.5.2011, p. 56).

scenariul macroeconomic pe care se bazează previziunile bugetare este ușor favorabil, în special în ceea ce privește evoluția cererii interne. Actualizarea vizează corectarea deficitului excesiv până în 2011, termen stabilit de Consiliu, care să fie obținut printr-un excedent de 2 % din PIB, datorită unor venituri punctuale excepționale provenite din activele cu titlu de pensii. Bugetul ar ajunge la un deficit de 2,5 % din PIB în 2012 și, ulterior, ar scădea treptat până la 1,5 % din PIB în 2015, în principal, pe baza reducerii cheltuielilor. Actualizarea confirmă obiectivul pe termen mediu al țării (OTM) pentru poziția bugetară în termeni structurali, respectiv un deficit de 1,5 % din PIB. Se estimează că strategia de consolidare va reduce deficitul bugetar într-o manieră structurală și va înscrie datoria pe o traiectorie descendentă pentru a ajunge la 64 % din PIB până în 2015. Cu toate acestea, strategia pare a fi concentrată mai degrabă spre sfârșitul perioadei, îmbunătățirea structurală începând abia din 2012, în timp ce deteriorarea structurală cumulată, de peste 3 % din PIB pentru 2010 și 2011, nu este conformă cu recomandarea Consiliului din iulie 2009 prin care solicita Ungariei să realizeze o ajustare structurală de cel puțin 0,5 % din PIB. Previziunile din primăvară indică un deficit de 3,3 % din PIB în 2012, fapt care presupune unele riscuri de punere în aplicare de 0,5 % din PIB; pe această bază, nu se poate exclude posibilitatea ca pragul să fie încălcat din nou în acel an, cu excepția cazului în care se iau măsuri suplimentare. În plus, evoluția prevăzută a deficitului structural, astfel cum a fost recalculat de către Comisie, nu prevede ajustările necesare care ar asigura îndeplinirea OTM până la sfârșitul perioadei programului de convergență. În special, nu există o ajustare structurală suplimentară după 2013, cu toate că marja OTM este redusă.

În sfârșit, eliminarea pilonului de pensii obligatorii private a generat venituri atât permanente, cât și punctuale, dar crește, în același timp, datoriile pe termen lung. Deteriorarea consecutivă eventuală a sustenabilității bugetare pe termen lung, având în vedere faptul că activele cu titlu de pensii sunt parțial utilizate pentru a finanța cheltuielile curente, este parțial compensată prin mai multe măsuri anunțate referitoare la sistemul de pensii în cadrul programului de reformă structurală (de exemplu, schimbările de parametrii deja parțial implementate în sectorul public). Potrivit celei mai recente evaluări de către Comisie, riscurile legate de sustenabilitatea pe termen lung a finanțelor publice par să fie de nivel mediu.

(8) Consolidarea bugetară reprezintă, în continuare, o provocare majoră. Fără o punere în aplicare riguroasă a măsurilor anunțate și a unor măsuri suplimentare de natură structurală necesare, nu se poate asigura că deficitul excesiv este corectat în mod viabil și că se înregistrează progrese adecvate în vederea atingerii OTM. Mai mult, consolidarea bugetară va contribui, de asemenea, la înscrierea reducerii datoriei pe o traiectorie descendentă în mod corespunzător și la îmbunătățirea sustenabilității pe termen lung pentru care se pare că există un risc mediu. Utilizarea integrală a veniturilor excepționale ar putea sprijini accelerarea consolidării bugetare. În acest context, rapoartele bianuale ale autorităților, referitoare la progresele înregistrate în ceea ce privește procedura de deficit excesiv, vor constitui un instrument util pentru monitorizarea îndeaproape a progreselor privind consolidarea bugetară.

(9) Constituția adoptată recent instituie un mecanism constituțional de limitare a datoriei la 50 % din PIB și oferă Consiliului fiscal un drept de veto asupra bugetului anual, ceea ce ar putea constitui un prim pas în vederea îmbunătățirii cadrului bugetar. Cu toate acestea, detaliile importante vor fi precizate doar în legislația principală ulterioară (de exemplu, care vor fi regulile numerice temporare până când rata datoriei scade la 50 %, interpretarea exactă a clauzei derogatorii). Impunerea unui plafon nominal pentru datorie în cazul în care se utilizează ca un instrument cu scopuri multiple ar putea, *ceteris paribus*, conduce la o orientare fiscală prociclică. În plus, sfera reînnoită de competențe ale organismului fiscal este relativ restrânsă (limitată la elaborarea unui aviz cu privire la proiectul de buget, deși beneficiază de un drept de veto) și nu acoperă întregul ciclu bugetar (de exemplu, prin evaluări în timp util ale politicilor noi care au implicații bugetare importante). În cele din urmă, alte aspecte ale guvernanței fiscale, precum orientarea pe termen mediu a politicii fiscale și problema transparenței, necesită încă clarificări.

(10) Rata de ocupare a forței de muncă este printre cele mai mici la nivelul UE (60,4 %). Rata de ocupare a femeilor este, de asemenea, scăzută (55 %), în timp ce diferența dintre rata de ocupare a femeilor fără copii și rata de ocupare a femeilor cu copii cu vârsta de până la 6 ani se situează pe locul doi între ratele cele mai mari din UE (33,6 puncte procentuale, în comparație cu media din UE care este de 12,1 puncte procentuale). Există deficiențe în ce privește capacitatea serviciilor de îngrijire în centre de zi existente în Ungaria, furnizarea acestora fiind insuficientă mai ales în afara orașelor mari și în regiunile cu șomaj foarte ridicat. Îmbunătățirea furnizării de servicii de îngrijire în centre de zi ar fi o măsură importantă pentru a facilita participarea ambilor părinți ca forță de muncă.

(11) Ungaria a avut o sarcină fiscală relativ ridicată asupra veniturilor salariale. Noul sistem de impozitare a veniturilor personale soluționează parțial efectele negative ale acesteia asupra ocupării forței de muncă, în special pentru persoanele cu venit sub cel mediu și/sau pentru cele cu copii, urmărind astfel să rezolve cele mai urgente aspecte de competitivitate și demografice. Cu toate că nivelul impozitării a fost redus, sarcina fiscală pentru persoanele cu venituri reduse, fără copii, a crescut de fapt, dacă se ia în considerare eliminarea treptată a creditelor pentru ocuparea forței de muncă.

(12) Serviciile publice pentru ocuparea forței de muncă (SPOFM) au de suferit din cauza capacității administrative insuficiente, iar injecțiile anterioare de fonduri nu au îmbunătățit considerabil eficiența serviciilor în ceea ce privește integrarea șomerilor pe piața muncii. Finanțarea programelor de ocupare a forței de muncă nu este corelată suficient cu rezultatele acestora, în special în cazul măsurilor finanțate la nivel național. Recent s-a anunțat reducerea duratei prestațiilor de șomaj,

ajungând la unul dintre cele mai scăzute niveluri din UE. Impactul acestei măsuri asupra pieței muncii trebuie să fie evaluat, în special pentru a se determina eficacitatea acesteia în ceea ce privește creșterea participării la forța de muncă.

(13) Sărăcia și factorii adiacenți, precum lipsa unui loc de muncă sau nivelurile scăzute de educație, continuă să afecteze unele grupuri defavorizate, în special romii, în mod disproporționat. Rata de ocupare în rândul forței de muncă slab calificate este deosebit de scăzută (36,8 %, comparativ cu media europeană, respectiv 53,4 %), în special în rândul bărbaților. Potrivit estimărilor, 70 % din populația romă trăiește sub pragul sărăciei. Ce mai mulți dintre aceștia trăiesc în regiuni defavorizate, cu acces redus la oportunitățile de pe piața muncii și la servicii publice.

(14) Complexitatea cadrului de reglementare, o sarcină administrativă ridicată, precum și responsabilitatea și transparența limitate în administrația publică au constituit piedici pentru activitatea IMM-urilor. Accesul IMM-urilor la finanțare în faze incipiente a fost mai mic decât media la nivelul UE. Programul național de reformă include câteva măsuri de reducere a sarcinilor administrative și de ameliorare a mediului de afaceri în general. Rolul mecanismelor de finanțare nebancare este mai mic în comparație cu celelalte țări europene. Eficacitatea programelor anterioare de sprijinire a sectorului nu a fost evaluată în mod sistematic.

(15) Comisia a evaluat Programul de convergență și Programul național de reformă pentru Ungaria și a ținut, de asemenea, cont de intenția guvernului de a urma îndeaproape Pactul Euro Plus. Comisia a ținut seama nu numai de relevanța acestora pentru o politică bugetară și socioeconomică sustenabilă în Ungaria, ci și de conformitatea acestora cu normele și orientările UE, având în vedere necesitatea de a consolida guvernanța economică globală a Uniunii Europene, prin contribuția UE la deciziile naționale viitoare. Comisia consideră că strategia de ajustare bugetară este bazată în principal pe cheltuieli și că termenul de 2011 stabilit de Consiliu pentru a aduce deficitul sub pragul de 3 % din PIB este respectat numai datorită veniturilor punctuale semnificative provenite în special din activele cu titlu de pensii și că îmbunătățirea structurală va începe numai în 2012. Ținând seama de riscurile întâmpinate în punerea în aplicare, nu se poate exclude posibilitatea ca pragul să fie încălcat din nou în acel an, cu excepția cazului în care se iau măsuri suplimentare. Mai mult, pe termen lung, Programul de convergență, astfel cum a fost recalculat de către Comisie, nu asigură obținerea de progrese suplimentare în vederea atingerii OTM, cu toate că marja este redusă. Măsurile suplimentare de creștere a participării pe piața muncii și de modernizare a serviciilor de ocupare a forței de muncă ar contribui la sporirea oportunităților de ocupare a unui loc de muncă. Reducerile în continuare ale sarcinilor administrative ar contribui la îmbunătățirea mediului de afaceri și la dezvoltarea IMM-urilor.

(16) În considerarea prezentei evaluări și ținând seama, de asemenea, de Recomandarea Consiliului din 7 iulie 2009 elaborată în temeiul articolului 126 alineatul (7) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, Consiliul a examinat actualizarea din 2011 a Programului de convergență al Ungariei și avizul său [1] se regăsește în special în recomandările sale de la punctele 1 și 2 de mai jos. Ținând seama de concluziile Consiliului European din 25 martie 2011, Consiliul a examinat Programul național de reformă al Ungariei,

RECOMANDĂ ca, în perioada 2011-2012, Ungaria să întreprindă acțiuni, astfel încât:

1. Să consolideze efortul bugetar pentru a se conforma recomandării Consiliului de a corecta de o manieră sustenabilă deficitul excesiv, printre altele evitând deteriorarea structurală în 2011 implicită în excedentul bugetar prevăzut, de 2 % din PIB, și să asigure menținerea în condiții sigure a deficitului sub pragul de 3 % din PIB, în 2012 și ulterior, contribuind la reducerea ratei ridicate a datoriei publice. Să pună pe deplin în aplicare măsurile fiscale anunțate și să adopte măsurile fiscale suplimentare permanente necesare cel mai târziu în bugetul pe 2012, pentru a garanta obiectivele bugetare pentru anul respectiv. Bugetul pentru 2012 ar trebui de asemenea să identifice măsuri suplimentare în vederea atingerii obiectivului pentru 2013 din Programul de convergență. Să asigure realizarea de progrese în vederea atingerii obiectivului pe termen mediu (OTM), cu cel puțin 0,5 % din PIB anual, până la atingerea OTM și să utilizeze veniturile excepționale eventuale pentru accelerarea consolidării bugetare.

2. Să adopte și să pună în aplicare reglementări care să precizeze aspectele operaționale ale noului cadru constituțional de guvernanță fiscală, inclusiv, printre altele, normele numerice care vor fi puse în aplicare la nivel central și local până când rata datoriei scade sub 50 % din PIB. În ceea ce privește cadrul fiscal, să pună în aplicare și să consolideze planificarea fiscală multianuală și să îmbunătățească transparența finanțelor publice, precum și să extindă sfera de competență a Consiliului fiscal.

3. Să consolideze participarea pe piața muncii prin reducerea impactului reformei fiscale asupra persoanelor cu venituri salariale scăzute, într-un mod care să nu afecteze bugetul. Să consolideze măsurile de încurajare a participării femeilor pe piața muncii prin extinderea serviciilor de îngrijire a copiilor și a unităților de învățământ preșcolar.

4. Să întreprindă acțiuni în vederea consolidării capacității serviciului public de ocupare a forței de muncă și a altor furnizori de a crește calitatea și eficacitatea cursurilor de formare, a asistenței acordate în vederea găsirii unui loc de muncă și a serviciilor individualizate. Să consolideze măsurile active pe piața muncii care oferă rezultate pozitive dovedite. Prin consultare cu părțile interesate, să introducă programe specifice pentru persoanele slab calificate și pentru alte grupuri deosebit de defavorizate.

[1] Prevăzut la articolul 9 alineatul (3) din Regulamentul (CE) nr. 1466/97.

5. Să îmbunătățească mediul de afaceri prin aplicarea tuturor măsurilor avute în vedere privind reforma normativă și reducerea sarcinilor administrative, din programul național de reformă. Să evalueze eficacitatea politicilor actuale de sprijin pentru IMM-uri și să ajusteze programele publice în vederea îmbunătățirii accesului la finanțare nebancară.

Adoptată la Bruxelles, 12 iulie 2011.

*Pentru Consiliu*

*Președintele*

J. VINCENT-ROSTOWSKI