RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

del 12 luglio 2011

sul programma nazionale di riforma 2011 dell'Ungheria e che formula un parere del Consiglio sul programma di convergenza aggiornato dell'Ungheria, 2011-2015

(2011/C 209/03)

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 121, paragrafo 2, e l'articolo 148, paragrafo 4,

visto il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio, del 7 luglio 1997, per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche [1], in particolare l'articolo 9, paragrafo 3,

vista la raccomandazione della Commissione europea,

viste le conclusioni del Consiglio europeo,

visto il parere del comitato per l'occupazione,

sentito il comitato economico e finanziario,

considerando quanto segue:

(1) Il 26 marzo 2010 il Consiglio europeo ha approvato la proposta della Commissione di lanciare Europa 2020, una nuova strategia per l'occupazione e la crescita basata su un maggiore coordinamento delle politiche economiche e incentrata sui settori chiave in cui occorre intervenire per rafforzare il potenziale di crescita sostenibile e di competitività dell'Europa.

(2) Il Consiglio ha adottato, il 13 luglio 2010, una raccomandazione sugli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione (per il periodo 2010-2014) e, il 21 ottobre 2010, una decisione sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione [2], che insieme formano gli «orientamenti integrati». Gli Stati membri sono stati invitati a tener conto degli orientamenti integrati nelle proprie politiche nazionali in materia economica e di occupazione.

(3) Il 12 gennaio 2011 la Commissione ha adottato la prima analisi annuale della crescita, che segna l'inizio di un nuovo ciclo di *governance* economica nell'UE e del primo semestre europeo di coordinamento integrato e ex-ante delle politiche, che si fonda sulla strategia Europa 2020.

(4) Il 25 marzo 2011 il Consiglio europeo ha approvato le priorità per il risanamento finanziario e le riforme strutturali (in linea con le conclusioni del Consiglio del 15 febbraio e del 7 marzo 2011 e a seguito dell'analisi annuale della crescita della Commissione). Il Consiglio europeo ha rilevato che occorre attribuire priorità al ripristino di bilanci sani e alla sostenibilità dei conti pubblici, alla riduzione della disoccupazione attraverso riforme del mercato del lavoro e a nuovi sforzi intesi ad aumentare la crescita. Esso ha invitato gli Stati membri a tradurre tali priorità in misure concrete che saranno inserite nei rispettivi programmi di stabilità o di convergenza e nei programmi nazionali di riforma.

(5) Il 15 aprile 2011 l'Ungheria ha presentato l'aggiornamento 2011 del suo programma di convergenza, relativo al periodo 2011-2015, e il suo programma nazionale di riforma 2011. Onde tener conto delle correlazioni, i due programmi sono stati valutati contemporaneamente.

(6) Nell'autunno 2008, l'Ungheria è stata seriamente colpita dalla crisi, perdendo l'accesso ai finanziamenti del mercato. Per superare queste difficoltà, il paese, con l'assistenza finanziaria dell'UE e dell'FMI, ha attuato un programma di aggiustamento, mirato in particolare al risanamento delle finanze pubbliche e alla vigilanza del settore finanziario. In questo contesto, nella primavera 2009 l'Ungheria ha riconquistato l'accesso al mercato e l'economia ha superato la fase di recessione: dopo una contrazione del 6,7 % nel 2009, nel 2010 la crescita del PIL, sostenuta dall'incremento delle esportazioni, è stata dell'1,2 %. Contestualmente, la disoccupazione è ulteriormente aumentata e ha superato l'11 %, contro un livello pre-crisi inferiore all'8 %. Nella seconda metà del 2010, il governo ha annunciato significative riduzioni fiscali per il periodo 2010-2013. Per contenere il deterioramento del bilancio l'Ungheria ha introdotto, in parallelo, prelievi straordinari e ha adottato tagli addizionali alla spesa di natura permanente. Inoltre, la decisione di abolire il pilastro pensionistico privato obbligatorio ha generato entrate sia permanenti che una tantum. Anche se tali misure hanno permesso, nel 2010, di limitare allo 0,4 % lo scostamento verso l'alto rispetto all'obiettivo di disavanzo del 3,8 % del PIL, il che si tradurrà in un avanzo nel 2011, la situazione di fondo è notevolmente peggiorata. In tale contesto, e al fine di rafforzare il potenziale di crescita economica, il governo ha annunciato, nel marzo 2011, un programma di riforma strutturale e ha adottato ulteriori misure di risanamento.

(7) Sulla base della valutazione del programma di convergenza aggiornato a norma del regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio, il Consiglio è del parere che, alla luce della previsione di primavera 2011 dei servizi della Commissione, lo scenario macroeconomico su cui si basano le proiezioni di bilancio è leggermente favorevole, in particolare per quanto riguarda lo sviluppo della domanda interna. L'aggiornamento mira a correggere il disavanzo eccessivo entro il 2011, termine fissato dal Consiglio, da ottenere con un avanzo del 2 % del PIL grazie alle notevoli entrate una tantum provenienti dalle attività destinate al finanziamento delle pensioni. Nel 2012 il bilancio presenterà un disavanzo del 2,5 % del

[1] GU L 209 del 2.8.1997, pag. 1.

[2] Mantenuti per il 2011 mediante decisione 2011/308/UE del Consiglio, del 19 maggio 2011, sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione (GU L 138 del 26.5.2011, pag. 56).

PIL che gradualmente si ridurrà all'1,5 % del PIL nel 2015, prevalentemente mediante il contenimento della spesa. L'aggiornamento conferma l'obiettivo a medio termine del paese per la posizione di bilancio in termini strutturali, equivalente a un disavanzo dell'1,5 % del PIL. La strategia di risanamento dovrebbe ridurre il disavanzo di bilancio in maniera strutturale e portare il debito su un percorso discendente per raggiungere il 64 % del PIL entro il 2015. Tuttavia l'intervento sembra concentrarsi nella fase finale del periodo di riferimento, dato che i miglioramenti strutturali cominceranno solo a partire dal 2012, mentre il deterioramento strutturale cumulativo superiore al 3 % del PIL nel 2010 e nel 2011 non è in linea con la raccomandazione del Consiglio del luglio 2009 che chiedeva all'Ungheria di conseguire un aggiustamento strutturale almeno dello 0,5 % del PIL. Le previsioni di primavera indicano un disavanzo del 3,3 % del PIL nel 2012, livello che tiene conto di alcuni rischi di attuazione dello 0,5 % del PIL; su questa base non si può escludere che, nel corso di tale anno, la soglia possa essere superata di nuovo, a meno che non vengano adottate ulteriori misure. Inoltre, il previsto andamento strutturale del disavanzo, come ricalcolato dalla Commissione, non tiene conto degli aggiustamenti necessari a garantire il conseguimento dell'obiettivo a medio termine entro la fine del periodo di riferimento del programma di convergenza. In particolare, non sono previsti altri aggiustamenti strutturali dopo il 2013, anche se il margine verso l'obiettivo di medio termine è ridotto.

Infine, l'abolizione del pilastro pensionistico privato obbligatorio comporta entrate sia permanenti che una tantum supplementari, ma al tempo stesso accresce le passività a lungo termine. Il probabile deterioramento della sostenibilità di bilancio a lungo termine che ne deriva, tenuto conto del fatto che una parte delle attività dei fondi pensionistici sono utilizzati per le spese correnti, è in parte compensato da numerose misure connesse al sistema pensionistico annunciate nel contesto del programma di riforma strutturale (ad esempio, le modifiche dei parametri del pilastro pubblico già parzialmente adottate). Secondo l'ultima valutazione della Commissione i rischi riguardo alla sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche sembrano essere medi.

(8) Il risanamento delle finanze pubbliche rimane una questione di importanza cruciale. Senza una rigorosa attuazione delle misure annunciate e senza ulteriori misure di carattere strutturale laddove necessarie non è possibile garantire che il disavanzo eccessivo sia corretto stabilmente e che vengano compiuti idonei progressi verso l'obiettivo a medio termine. Inoltre, il risanamento delle finanze pubbliche contribuirà anche a collocare la riduzione del debito su un adeguato percorso in discesa e a migliorare la sostenibilità a lungo termine, sulla quale sembra pesare un rischio medio. La piena utilizzazione delle entrate straordinarie potrebbe contribuire ad accelerare il risanamento delle finanze pubbliche. In questo contesto, la relazione che a scadenza semestrale le autorità redigono sullo stato di avanzamento della procedura per i disavanzi eccessivi sarà un utile strumento per seguire da vicino i progressi del risanamento delle finanze pubbliche.

(9) La costituzione recentemente adottata fissa un freno costituzionale al debito pubblico pari al 50 % del PIL e conferisce al Consiglio fiscale un diritto di veto sul bilancio annuale, che potrebbe rappresentare un primo passo verso il miglioramento del quadro di bilancio. Tuttavia, i particolari importanti saranno indicati solo in successive leggi organiche (es.: le regole numeriche temporanee che verranno applicate fintanto che il rapporto debito pubblico/PIL non scende al 50 %, l'esatta interpretazione della clausola di salvaguardia). L'imposizione di un limite massimo nominale per il debito, se utilizzato come strumento universale potrebbe, *ceteris paribus*, conferire al bilancio un carattere prociclico. Inoltre, il mandato del rinnovato organo fiscale è relativamente limitato (alla preparazione di un parere sul progetto di bilancio, anche se con un forte diritto di veto) e non copre l'intero ciclo del bilancio (ad esempio attraverso valutazioni in tempo reale di nuove politiche con importanti implicazioni di bilancio). Infine, altri aspetti della *governance* di bilancio, come l'orientamento a medio termine della politica di bilancio e la questione della trasparenza, necessitano ancora di chiarimenti.

(10) Il tasso di occupazione è tra i più bassi dell'UE (60,4 %). Il tasso di occupazione delle donne è anch'esso basso (55 %) e il divario in termini di tasso di occupazione tra le donne con e senza bambini di età compresa tra 0 e 6 anni è il secondo più alto nell'UE (33,6 punti percentuali, rispetto alla media UE che è di 12,1 punti percentuali). In Ungheria i servizi per l'infanzia presentano carenze in termini di capacità, particolarmente evidenti al di fuori delle grandi città e nelle regioni con un tasso di disoccupazione molto elevato. Il miglioramento dell'offerta dei servizi per l'infanzia sarebbe un importante provvedimento che faciliterebbe la partecipazione di entrambi i genitori alla forza lavoro.

(11) Finora l'Ungheria ha avuto oneri fiscali sul lavoro piuttosto elevati. Il nuovo sistema di imposta sul reddito delle persone fisiche ne mitiga in parte gli effetti negativi sull'occupazione, in particolare per coloro che hanno un reddito medio alto e per coloro con figli, e mira così a risolvere le questioni di competitività e demografiche più urgenti. Anche se le aliquote d'imposta sono diminuite, l'onere fiscale sui soggetti a basso reddito senza figli è di fatto aumentato, se si tiene conto della graduale eliminazione dei crediti d'imposta per l'occupazione.

(12) I servizi pubblici per l'occupazione risentono di una carenza di capacità amministrativa e le iniezioni di fondi finora concesse non hanno considerevolmente migliorato l'efficienza di questi servizi nell'integrare i disoccupati nel mercato del lavoro. Il finanziamento di programmi per l'occupazione non è sufficientemente collegato ai risultati, specialmente nel caso di misure su base nazionale. Recentemente è stato annunciato che la durata delle indennità di disoccupazione sarà ridotta ai livelli più bassi dell'Unione europea. L'incidenza di tale misura sul mercato del lavoro deve ancora essere valutata, in particolare

per determinarne l'efficacia ai fini dell'incremento della partecipazione all'occupazione.

(13) La povertà e i fattori ad essa collegati, quali la disoccupazione o i bassi livelli di istruzione, continuano a colpire in modo sproporzionato alcuni gruppi svantaggiati, in particolare i Rom. I soggetti scarsamente qualificati hanno tassi di occupazione particolarmente bassi (36,8 %, rispetto ad una media europea del 53,4 %), soprattutto per quanto riguarda gli uomini. È stimato che il 70 % della popolazione rom vive al di sotto della soglia di povertà. La stragrande maggioranza dei Rom vive in regioni depresse, con un limitato accesso alle opportunità del mercato del lavoro e ai servizi pubblici.

(14) Lo sviluppo delle PMI è stato ostacolato dalla complessità del quadro normativo, dai pesanti oneri amministrativi e dallo scarso livello di responsabilità e trasparenza della pubblica amministrazione. L'accesso delle PMI ai finanziamenti iniziali è stato più scarso della media dell'UE. Il programma nazionale di riforma prevede una serie di misure volte a ridurre gli oneri amministrativi e a migliorare in generale il settore delle imprese. Il ruolo dei meccanismi di finanziamento non bancario è meno rilevante rispetto a quello svolto negli altri paesi europei. L'efficacia dei precedenti programmi di sostegno al settore non è stata valutata sistematicamente.

(15) La Commissione ha valutato il programma di convergenza e il programma nazionale di riforma dell'Ungheria e ha anche tenuto conto dell'intenzione del governo di seguire con attenzione il patto Euro Plus. Nella valutazione si è tenuto conto non solo della loro rilevanza ai fini di una politica fiscale e socioeconomica sostenibile in Ungheria, ma anche della loro conformità alle norme e agli orientamenti dell'UE, data la necessità di rafforzare la *governance* economica globale dell'Unione europea offrendo a livello UE un contributo alle future decisioni nazionali. La Commissione ritiene che la strategia di aggiustamento del bilancio si basi principalmente sulla spesa e che il termine del 2011 fissato dal Consiglio per riportare il disavanzo al di sotto della soglia del 3 % del PIL sarà rispettato solo grazie alle forti entrate una tantum provenienti in particolare dalle attività destinate al finanziamento delle pensioni, e il miglioramento strutturale non inizierà prima del 2012. In considerazione dei rischi che pesano sulla sua attuazione, non si può escludere che la soglia possa essere superata nuovamente nel corso di tale anno, se non verranno adottate ulteriori misure. Inoltre, a più lungo termine il programma di convergenza, come ricalcolato dalla Commissione, non garantisce ulteriori progressi verso l'obiettivo di bilancio a medio termine, anche se il margine è ridotto. Ulteriori provvedimenti volti ad aumentare la partecipazione al mercato del lavoro e a modernizzare i servizi per l'occupazione dovrebbero contribuire a incrementare le opportunità di lavoro. Ulteriori riduzioni degli oneri amministrativi potrebbero contribuire a migliorare il contesto imprenditoriale e aiutare le PMI a crescere.

(16) Alla luce della valutazione che precede e tenuto conto della raccomandazione del Consiglio del 7 luglio 2009, a norma dell'articolo 126, paragrafo 7, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, il Consiglio ha esaminato il programma di convergenza aggiornato dell'Ungheria per il 2011; il suo parere [1] trova riscontro in particolare nella raccomandazione di cui ai seguenti punti 1) e 2). Tenuto conto delle conclusioni del Consiglio europeo del 25 marzo 2011, il Consiglio ha altresì esaminato il programma nazionale di riforma dell'Ungheria,

RACCOMANDA che l'Ungheria adotti provvedimenti nel periodo 2011-2012 al fine di:

1. rafforzare la correzione del bilancio per rispettare la raccomandazione del Consiglio volta a correggere il disavanzo eccessivo in maniera sostenibile, tra l'altro evitando nel 2011 il deterioramento strutturale implicito nel previsto avanzo del 2 % del PIL e garantire che il disavanzo rimanga al di sotto della soglia del 3 % del PIL nel 2012 e dopo, contribuendo alla riduzione dell'elevato rapporto debito pubblico/PIL. Attuare pienamente le misure di bilancio annunciate e adottare misure di bilancio supplementari di natura permanente se necessario al più tardi nel bilancio 2012 per garantire il conseguimento degli obiettivi di bilancio per tale anno. Il bilancio del 2012 dovrebbe altresì identificare le misure addizionali per raggiungere gli obiettivi del 2013 nel programma di convergenza. Garantire progressi verso l'obiettivo a medio termine pari ad almeno lo 0,5 % del PIL all'anno fino al raggiungimento dell'obiettivo di medio termine e utilizzare eventuali entrate straordinarie per accelerare il risanamento di bilancio;

2. adottare e attuare regolamenti che specifichino gli aspetti operativi del nuovo quadro costituzionale relativo alla *governance* di bilancio, e quindi anche le regole numeriche che saranno attuate a livello centrale e locale fintanto che il rapporto debito pubblico/PIL non scende al di sotto del 50 %. del PIL. Con riguardo al quadro di bilancio, attuare e rafforzare una pianificazione di bilancio pluriennale, migliorare la trasparenza delle finanze pubbliche ed ampliare il mandato del Consiglio fiscale;

3. aumentare la partecipazione al mercato del lavoro attenuando l'incidenza della riforma fiscale sui soggetti a basso reddito in modo che non vi siano effetti sul bilancio. Potenziare le misure volte a promuovere la partecipazione delle donne al mercato del lavoro ampliando l'offerta dei servizi per l'infanzia e delle strutture prescolari;

4. adottare misure volte a rafforzare la capacità del servizio pubblico per l'occupazione e di altri fornitori di servizi al fine di migliorare la qualità e l'efficacia della formazione, dell'assistenza alla ricerca del lavoro e dei servizi personalizzati. Rafforzare le misure del mercato del lavoro attivo, dando prova di risultati positivi. In consultazione con i soggetti interessati, introdurre programmi su misura per i soggetti meno qualificati e per altri gruppi particolarmente svantaggiati;

[1] Previsto all'articolo 9, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1466/97.

5. migliorare il contesto imprenditoriale attraverso l'attuazione di tutte le misure previste nel programma nazionale di riforma per la riforma delle regolamentazioni e la riduzione degli oneri amministrativi; valutare l'efficacia delle attuali politiche di sostegno alle PMI e adeguare i programmi pubblici al fine di migliorare l'accesso ai finanziamenti non bancari.

Fatto a Bruxelles, addì 12 luglio 2011.

Per il Consiglio

Il presidente

J. VINCENT-ROSTOWSKI