

EUROOPAN KOMISSIO

Bryssel 7.6.2011
SEK(2011) 821 lopullinen

Suositus

NEUVOSTON SUOSITUS

Unkarin kansallisesta uudistusohjelmasta vuodelta 2011

sekä siihen sisältyvä neuvoston lausunto

Unkarin tarkistetusta lähentymisohjelmasta vuosiksi 2011–2015

{SEK(2011) 725 lopullinen}

Suositus

NEUVOSTON SUOSITUS

Unkarin kansallisesta uudistusohjelmasta vuodelta 2011

sekä siihen sisältyvä neuvoston lausunto

Unkarin tarkistetusta lähentymisohjelmasta vuosiksi 2011–2015

EUROOPAN UNIONIN NEUVOSTO, joka

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 121 artiklan 2 kohdan ja 148 artiklan 4 kohdan,

ottaa huomioon julkisyhteisöjen rahoitusaseman valvonnan sekä talouspolitiikan valvonnan ja yhteensovittamisen tehostamisesta 7 päivänä heinäkuuta 1997 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1466/97[1] ja erityisesti sen 9 artiklan 3 kohdan,

ottaa huomioon Euroopan komission suosituksen[2],

ottaa huomioon Eurooppa-neuvoston päätelmät,

ottaa huomioon työllisyyskomitean lausunnon,

on kuullut talous- ja rahoituskomiteaa,

sekä katsoo seuraavaa:

(1) Eurooppa-neuvosto hyväksyi 26 päivänä maaliskuuta 2010 Euroopan komission ehdotuksen, jolla käynnistetään uusi työllisyys- ja kasvustrategia, Eurooppa 2020. Strategian lähtökohtana on tehostaa talouspolitiikan koordinointia. Strategia keskitetään avainalueisiin, joilla tarvitaan toimia Euroopan kestävän kasvun vauhdittamiseksi ja kilpailukyvyn lisäämiseksi.

(2) Neuvosto antoi 13 päivänä heinäkuuta 2010 suosituksen jäsenvaltioiden ja unionin talouspolitiikan laajoista suuntaviivoista (2010–2014) ja hyväksyi 21 päivänä lokakuuta 2010 päätöksen jäsenvaltioiden työllisyyspolitiikan suuntaviivoista[3]. Yhdessä nämä muodostavat ns. yhdennetyt suuntaviivat. Jäsenvaltioita kehotettiin ottamaan yhdennetyt suuntaviivat huomioon kansallisessa talous- ja työllisyyspolitiikassaan.

---

1 EYVL L 209, 2.8.1997, s. 1.
2 EUVL C [...], […..], s. […].
3 Pidetään voimassa vuonna 2011 19 päivänä toukokuuta 2011 annetulla neuvoston päätöksellä 2011/308/EU.

(3) Komissio hyväksyi 12 päivänä tammikuuta 2011 ensimmäisen vuotuisen kasvuselvityksen. Tästä alkoi uusi talouden ohjauksen ja hallinnan jakso EU:ssa ja ensimmäinen politiikan yhdennetyn etukäteiskoordinoinnin EU-ohjausjakso, jonka perusta on Eurooppa 2020 -strategiassa.

(4) Eurooppa-neuvosto hyväksyi 25 päivänä maaliskuuta 2011 julkisen talouden vakauttamisen ja rakenneuudistuksen painopisteet (jotka ovat 15 päivänä helmikuuta ja 7 päivänä maaliskuuta 2011 annettujen neuvoston päätelmien ja komission vuotuisen kasvuselvityksen mukaisia). Se korosti, että etusijalle on asetettava talousarvioiden tervehdyttäminen ja julkisen talouden kestävyyden palauttaminen, työttömyyden vähentäminen työmarkkinauudistusten avulla sekä uudet kasvua edistävät toimet. Se kehotti kaikkia jäsenvaltioita toteuttamaan näihin painopisteisiin perustuvia konkreettisia toimenpiteitä, jotka sisällytetään niiden vakaus- tai lähentymisohjelmiin ja kansallisiin uudistusohjelmiin.

(5) Unkari toimitti vuodet 2011–2015 kattavan lähentymisohjelmansa vuoden 2011 tarkistuksen ja vuonna 2011 laaditun kansallisen uudistusohjelmansa 15 päivänä huhtikuuta 2011. Ohjelmat on arvioitu samaan aikaan, jotta niiden keskinäiset yhteydet on voitu ottaa huomioon.

(6) Talouskriisi horjutti pahoin Unkarin taloutta syksyllä 2008, eikä maa enää saanut rahoitusta markkinoilta. Ratkaistakseen ongelmat Unkari otti käyttöön sopeutusohjelman, jossa etusijalle asetettiin julkisen talouden vakauttaminen ja finanssialan valvonta ja jota varten se sai rahoitustukea EU:lta ja Kansainväliseltä valuuttarahastolta. Sen ansiosta Unkari alkoi saada uudelleen rahoitusta markkinoilta keväällä 2009, ja maan talous irtautui taantumasta. Bruttokansantuote supistui 6,7 prosenttia vuonna 2009, mutta kasvoi vuonna 2010 jo 1,2 prosenttia viennin lisääntymisen ansiosta. Samanaikaisesti työttömyys, joka ennen kriisiä oli alle 8 prosenttia, kasvoi yli 11 prosenttiin. Hallitus ilmoitti vuoden 2010 jälkipuoliskolla huomattavista veronkevennyksistä, jotka oli tarkoitus toteuttaa vuosina 2010–2013. Jotta julkisen talouden rahoitusasema ei kuitenkaan heikkenisi liikaa, hallitus otti samanaikaisesti käyttöön ylimääräisiä maksuja ja päätti lakkauttaa pakollisen yksityisen eläkepilarin. Näiden toimenpiteiden ansiosta alijäämätavoitteeksi asetettu 3,8 prosenttia suhteessa BKT:hen ylitettiin vain 0,4 prosentilla suhteessa BKT:hen vuonna 2010, kun taas vuonna 2011 julkinen talous kääntyy ylijäämäiseksi. Perusrahoitusasema heikkeni kuitenkin huomattavasti. Korjatakseen tilanteen ja lujittaakseen talouskasvupotentiaalia Unkarin hallitus julkaisi maaliskuussa 2011 rakenneuudistusohjelman sekä hyväksyi muita toimia, joilla pyritään vakauttamaan julkista taloutta.

(7) Neuvosto on neuvoston asetuksen (EY) N:o 1466/97 mukaisen tarkistetun lähentymisohjelman arvioinnin sekä komission kevään 2011 talousennusteiden perusteella sitä mieltä, että julkisen talouden ennusteiden perustana oleva makrotalouden skenaario on hieman liian optimistinen. Tämä koskee erityisesti kotimaisen kysynnän kehittymistä. Tarkistetulla ohjelmalla pyritään korjaamaan liiallinen alijäämä neuvoston asettamaan määräaikaan eli vuoteen 2011 mennessä, kun eläkevaroista saatavien merkittävien kertaluonteisten tulojen ansiosta päästään 2 prosentin ylijäämään suhteessa BKT:hen. Julkisen talouden alijäämäksi vuonna 2012 arvioidaan 2,5 prosenttia suhteessa BKT:hen. Sen jälkeen alijäämän arvioidaan vähitellen supistuvan 1,5 prosenttiin suhteessa BKT:hen vuonna 2015. Tämä kehitys perustuu ensisijaisesti menojen hillitsemiseen. Tarkistetussa ohjelmassa julkisen

talouden rahoitusaseman keskipitkän aikavälin tavoitteeksi vahvistetaan 1,5 prosentin rakenteellinen alijäämä suhteessa BKT:hen. Vakauttamisstrategian arvioidaan supistavan julkisen talouden alijäämää pysyvästi sekä kääntävän velan laskusuuntaan niin, että se vähenee 64 prosenttiin suhteessa BKT:hen vuoteen 2015 mennessä. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että rakenteelliset parannukset painottuvat ohjelmakauden loppuun eli ne alkavat vasta vuonna 2012. Lisäksi rakenteellisen rahoitusaseman kumulatiivinen heikkeneminen yli 3 prosenttiin suhteessa BKT:hen vuosina 2010 ja 2011 ei vastaa neuvoston heinäkuussa 2009 antamaa suositusta, jonka mukaan Unkarin olisi toteutettava vähintään 0,5 prosentin rakenteellinen sopeutus suhteessa BKT:hen. Kevään ennusteen mukaan alijäämä on 3,3 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2012 (luvussa on otettu huomioon eräät täytäntöönpanoon liittyvät riskit). Viitearvo saattaa siis ylittyä myös vuonna 2012, ellei uusia ehkäiseviä toimenpiteitä oteta käyttöön. Suunniteltu alijäämäura ei myöskään tarjoa riittäviä rakenteellisia mukautuksia, joiden avulla keskipitkän aikavälin tavoite voitaisiin saavuttaa ennen ohjelmakauden loppua. Uusia rakenteellisia sopeutuksia ei ole suunnitteilla enää vuoden 2013 jälkeen. Pakollisen yksityisen eläkepilarin lakkauttaminen ja julkiseen eläkepilariin siirtymisestä tarjottavat tuntuvat kannustimet tuovat lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä lisätuloja. Samalla ne kuitenkin kasvattavat pitkäaikaisia sitoumuksia ja voivat siten heikentää julkisen talouden kestävyyttä pitkällä aikavälillä.

(8) Julkisen talouden vakauttaminen on edelleen suuri haaste. Ellei ilmoitettuja toimia sekä rakenteellisia lisätoimenpiteitä panna tehokkaasti täytäntöön, ei liiallista alijäämää välttämättä saada korjattua kestävällä tavalla eikä keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttaminen edisty asianmukaisesti. Julkisen talouden vakauttamisella voidaan lisäksi edistää velan asianmukaista supistamista ja parantaa julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyyttä, johon näyttää liittyvän keskisuuria riskejä. Kaikki odottamattomat tulot olisi käytettävä nopeuttamaan julkisen talouden vakauttamista. Edistymistä julkisen talouden vakauttamisessa voidaan valvoa viranomaisten puolivuosittain antamien raporttien avulla, joissa tarkastellaan liiallista alijäämää koskevan menettelyn etenemistä.

(9) Hiljattain hyväksytyn perustuslain mukaan velkajarru on 50 prosenttia suhteessa BKT:hen. Lisäksi perustuslaissa annetaan finanssipoliittiselle neuvostolle veto-oikeus vuotuiseen talousarvioon. Tämä voi olla ensimmäinen askel kohti parempaa julkisen talouden kehystä. Keskeiset yksityiskohdat määritellään kuitenkin tarkemmin vasta myöhemmin annettavissa perustuslaillisissa laeissa (esim. millaisia väliaikaisia määrällisiä sääntöjä sovelletaan siihen asti kun velkasuhde laskee alle 50 prosentin, miten poikkeuslauseketta tulkitaan jne.). Katon asettaminen nimellisvelalle saattaa tilanteen pysyessä muuten ennallaan johtaa myötäsykliseen finanssipolitiikan viritykseen, jos sillä yritetään ratkaista kaikki ongelmat. Lisäksi uudistetun finanssipoliittisen elimen toimivaltuudet ovat melko suppeat (se voi antaa lausunnon talousarvioesityksestä ja sillä on veto-oikeus), eivätkä ne kata koko budjettisykliä (neuvosto ei esim. voi arvioida reaaliaikaisesti sellaisia uusia politiikkoja, joilla on merkittäviä talousarviovaikutuksia). Myös eräät muut julkisen talouden ohjausjärjestelmän osatekijät, kuten finanssipolitiikan keskipitkän aikavälin suuntaukset sekä kysymys finanssipolitiikan avoimuudesta, ovat vielä määrittämättä.

(10) Unkarin työllisyysaste on EU:n alhaisimpia (60,4 %). Myös naisten työllisyysaste on alhainen (55,0 %). Lisäksi ero naisten työllisyysasteissa sen mukaan, onko naisilla 0–6-vuotiaita lapsia vai ei, on toiseksi suurin EU:ssa (33,6 prosenttiyksikköä, kun EU:n keskiarvo on 12,1 prosenttiyksikköä). Lastenhoitopalvelujen tarjonnassa ja laadussa on

Unkarissa puutteita. Lastenhoitopalveluja on tarjolla heikosti erityisesti suurten kaupunkien ulkopuolella sekä alueilla, joilla on paljon työttömyyttä. Parantamalla lastenhoitomahdollisuuksia voitaisiin helpottaa kummankin vanhemman osallistumista työelämään.

(11) Työhön on Unkarissa kohdistunut melko suuri verorasitus. Uudella henkilötuloverotusjärjestelmällä korjataan osittain verotuksen haitalliset vaikutukset työllisyyteen. Sen sijaan matalapalkkaisten, lapsettomien työntekijöiden verorasitus on kasvanut uudistuksen johdosta, varsinkin jos otetaan huomioon verohuojennusten asteittainen poistaminen.

(12) Julkisten työvoimapalvelujen ongelmana ovat riittämättömät hallinnolliset valmiudet. Työvoimapalvelut eivät kykene tehokkaasti integroimaan työttömiä työelämään aiemmin toteutetuista investoinneista huolimatta. Työllisyysohjelmien rahoitusta ei ole sidottu riittävästi tuloksiin. Työttömyyskorvausten kestoa on hiljattain lyhennetty siten, että se on nyt EU:n lyhyimpiä. Tämän toimenpiteen vaikutusta työmarkkinoihin olisi arvioitava. Erityisesti olisi tutkittava, onko sen avulla kyetty lisäämään työelämään osallistumista.

(13) Köyhyys ja eräät siihen liittyvät seikat, kuten työttömyys tai alhainen koulutustaso, vaikuttavat edelleen suhteettoman paljon eräiden syrjäytyneiden ryhmien ja varsinkin romanien asemaan. Vähän koulutettujen työllisyysaste on erityisen alhainen (36,8 %, kun Euroopan keskiarvo on 53,4 %), varsinkin miesten osalta. Arviolta 70 prosenttia romaneista elää köyhyysrajan alapuolella. Enemmistö heistä asuu heikosti kehittyneillä alueilla, joilla on huonot työllistymismahdollisuudet ja heikot julkiset palvelut.

(14) Pk-yritysten toimintaa haittaavat monimutkainen sääntelykehys, suuri hallinnollinen rasitus sekä julkisen hallinnon rajallinen vastuuvelvollisuus ja avoimuuden puute. Pk-yritysten mahdollisuudet saada alkuvaiheen rahoitusta ovat olleet Unkarissa huonommat kuin EU:ssa keskimäärin. Kansalliseen uudistusohjelmaan sisältyy useita toimenpiteitä, joilla pyritään keventämään hallinnollista rasitusta. Muiden kuin pankkien tarjoamien rahoitusmekanismien merkitys on vähäisempi kuin muissa Euroopan maissa. Aiemmista ohjelmista pk-yrityksille annetun tuen tuloksekkuutta ei ole arvioitu järjestelmällisesti.

(15) Komissio on arvioinut Unkarin lähentymisohjelman ja kansallisen uudistusohjelman sekä ottanut lisäksi huomioon hallituksen aikeet seurata Euro Plus -sopimusta[4]. Se on ottanut huomioon niiden merkityksen Unkarin finanssipolitiikan sekä sosiaali- ja talouspolitiikan kestävyyden kannalta. Lisäksi se on arvioinut, ovatko ne EU:n sääntöjen ja ohjeiden mukaisia, koska Euroopan unionin talouden ohjausta ja hallintaa on tarpeen tehostaa kokonaisuudessaan antamalla EU:n tason panos tuleviin kansallisiin päätöksiin. Komission mukaan lähinnä menopuoleen perustuva julkisen talouden sopeuttamisstrategia painottuu liikaa ohjelmakauden loppuun. Neuvoston vaatimus, jonka mukaan alijäämä on supistettava alle 3 prosenttiin suhteessa BKT:hen vuoteen 2011 mennessä, voidaan täyttää pelkästään eläkevaroista saatavien merkittävien kertaluonteisten tulojen ansiosta. Rakenteelliset parannukset aloitetaan vasta vuonna 2012. Täytäntöönpanoriskit huomioon ottaen on mahdollista, että yläraja

[4] SEC(2011) 725.

ylittyy myös vuonna 2012, ellei lisätoimenpiteitä toteuteta. Lähentymisohjelmalla ei myöskään voida pitkällä aikavälillä varmistaa, että Unkari kykenee edistymään keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttamisessa. Työllistymismahdollisuuksia voitaisiin parantaa toteuttamalla uusia toimenpiteitä, joilla lisätään työmarkkinoille osallistumista ja nykyaikaistetaan työvoimapalveluja. Hallinnollisten rasitteiden vähentäminen puolestaan parantaisi liiketoimintaympäristöä ja tukisi pk-yritysten kasvua.

(16) Neuvosto on tutkinut Unkarin tarkistetun lähentymisohjelman vuodelta 2011 edellä esitetyn arvioinnin perusteella ja ottaen huomioon myös Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 126 artiklan 7 kohdan nojalla 7 päivänä heinäkuuta 2009 annetun neuvoston suosituksen. Neuvoston lausunto[5] on esitetty erityisesti jäljempänä 1 ja 2 kohdassa esitetyssä suosituksessa. Neuvosto on tutkinut Unkarin kansallisen uudistusohjelman ottaen huomioon 25 päivänä maaliskuuta 2011 hyväksytyt Eurooppa-neuvoston päätelmät,

SUOSITTAA, että Unkari toteuttaisi vuosina 2011–2012 toimia, joilla se

(1) vahvistaa julkisen talouden sopeuttamistoimia lieventääkseen vuonna 2011 odotettavissa olevaa rakenteellisen rahoitusaseman heikkenemistä, joka ilmenee arvioidusta 2 prosentin ylijäämästä suhteessa BKT:hen, sekä estääkseen julkisen talouden rahoitusasemaa ylittämästä 3 prosentin ylärajaa suhteessa BKT:hen vuonna 2012; toteuttaa uusia pysyväisluonteisia julkisen talouden vakauttamistoimia viimeistään vuoden 2012 talousarviossa, jotta lähentymisohjelmassa vuosiksi 2012 ja 2013 asetetut julkisen talouden tavoitteet voidaan saavuttaa; varmistaa, että keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttamisessa edistytään vuosittain vähintään 0,5 prosenttia suhteessa BKT:hen ohjelmakauden loppuun saakka ja että mahdolliset odottamattomat tulot käytetään nopeuttamaan julkisen talouden vakauttamista;

(2) hyväksyy ja panee täytäntöön asetukset, joissa määritellään yksityiskohtaisesti uuden perustuslaillisen julkisen talouden ohjauskehyksen toiminta, esimerkiksi määrälliset säännöt, joita sovelletaan keskitetysti ja paikallistasolla, kunnes velkasuhde on supistunut alle 50 prosenttiin suhteessa BKT:hen; laajentaa finanssipoliittisen neuvoston valtuuksia kattamaan koko budjettisyklin ja erityisesti valtuuttaa sen arvioimaan reaaliaikaisesti sellaisia uusia politiikkoja, joilla on merkittäviä talousarviovaikutuksia, sekä vahvistaa finanssipoliittista kehystä niin, että se kattaa julkisen talouden monivuotisen suunnittelun ja lisää julkisen talouden avoimuutta;

(3) lisää työmarkkinoille osallistumista vähentämällä verouudistuksen vaikutuksia pienituloisiin palkansaajiin talousarvion kannalta neutraalilla tavalla; tehostaa toimia, joilla lisätään naisten osallistumista työelämään lisäämällä lastenhoito- ja esikoulupaikkoja;

(4) vahvistaa julkisten työvoimapalvelujen ja muiden palveluntarjoajien valmiuksia parantaa ammatillisen koulutuksen, työnvälityspalvelujen ja yksilöllisten palvelujen laatua ja tehokkuutta; sitoo ohjelmien rahoituksen tuloksiin; ottaa sidosryhmien kuulemisen perusteella käyttöön matalan taitotason työntekijöille sekä muille erityisen haavoittuville ryhmille räätälöityjä ohjelmia;

---

[5] Lausunnosta on säädetty neuvoston asetuksen (EY) N:o 1466/97 9 artiklan 3 kohdassa.

(5) parantaa liiketoimintaympäristöä toteuttamalla kaikki sääntelykehyksen uudistamiseen liittyvät toimenpiteet sekä vähentämällä hallinnollista rasitusta kansallisessa uudistusohjelmassa; arvioi pk-yrityksille suunnattujen tukitoimien tehokkuutta ja mukauttaa julkisia ohjelmia siten, että parannetaan pk-yritysten mahdollisuuksia saada rahoitusta muualta kuin pankeilta.

Tehty Brysselissä

Neuvoston puolesta
Puheenjohtaja