COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 7.6.2011
SEC(2011) 821 definitivo

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sul programma nazionale di riforma 2011 dell'Ungheria

e che formula un parere del Consiglio

sul programma di convergenza aggiornato dell'Ungheria, 2011-2015

{SEC(2011) 725 definitivo}

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sul programma nazionale di riforma 2011 dell'Ungheria

e che formula un parere del Consiglio

sul programma di convergenza aggiornato dell'Ungheria, 2011-2015

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[2],

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 europea 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[3], 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.

---

1 GU L 209 del 2.8.1997, pag. 1.
2 GU C […] del […], pag. […].
3 Mantenuti per il 2011 mediante decisione 2011/308/UE del Consiglio del 19 maggio 2011.

(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 deciso di abolire il pilastro pensionistico privato obbligatorio. Anche se ciò ha 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 delle previsioni di primavera 2011 della Commissione, lo scenario macroeconomico su cui si basano le proiezioni di bilancio è leggermente troppo 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 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 (OMT) 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; 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 del disavanzo non tiene conto degli aggiustamenti strutturali necessari a garantire il conseguimento dell'obiettivo a medio termine entro la fine del periodo di riferimento del programma. In particolare, non sono previsti altri aggiustamenti strutturali dopo il 2013. Infine, l'abolizione del pilastro pensionistico privato obbligatorio e i forti incentivi previsti per il passaggio al pilastro pensionistico pubblico comportano un afflusso supplementare di entrate nel breve e medio termine ma al tempo stesso accrescono le passività a lungo termine, il che potrebbe deteriorare la sostenibilità finanziaria a lungo termine.

(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 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 ecc.). 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 (preparare un parere sul progetto di bilancio, con un 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, non sono ancora stati chiariti.

(10) Il tasso di occupazione è tra i più bassi dell'UE (60,4%). Il tasso di occupazione delle donne è anch'esso basso (55,0%) 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 tanto in termini di capacità quanto in termini di qualità, carenze 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, ma l'onere fiscale sui soggetti a basso reddito senza figli è di fatto aumentato, soprattutto 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 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. La durata delle indennità di disoccupazione è stata recentemente 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. 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 basata principalmente sulla spesa si concentri nella fase finale del periodo di riferimento. Pertanto, il termine del 2011 fissato dal Consiglio per riportare il disavanzo al di sotto della soglia del 3% del PIL è rispettato solo grazie alle forti entrate una tantum provenienti dalle attività destinate al finanziamento delle pensioni. Un miglioramento strutturale non inizierà prima del

2012 e, 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 non garantisce ulteriori progressi verso l'obiettivo di bilancio a medio termine. 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[4] 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 ridurre nel 2011 il deterioramento strutturale implicito nel previsto avanzo del 2% del PIL ed evitare che nel 2012 il saldo di bilancio superi nuovamente la soglia del 3% del PIL. Adottare misure di bilancio supplementari di natura permanente al più tardi nel bilancio 2012 per garantire il conseguimento degli obiettivi di bilancio per il 2012 e il 2013 contenuti nel programma di convergenza. Garantire progressi verso l'obiettivo a medio termine pari ad almeno lo 0,5% del PIL all'anno fino alla fine del periodo di riferimento del programma 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%. Ampliare il mandato del Consiglio fiscale in modo che venga coperto tutto il ciclo di bilancio, in particolare mediante valutazioni in tempo reale delle nuove politiche con importanti implicazioni di bilancio, e sia rafforzato il quadro fiscale così che in esso rientri una pianificazione di bilancio pluriennale e che vi sia un miglioramento della trasparenza delle finanze pubbliche.

(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

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

formazione, dell'assistenza alla ricerca del lavoro e dei servizi personalizzati. Collegare il finanziamento dei programmi ai risultati. In consultazione con i soggetti interessati, introdurre programmi su misura per i soggetti meno qualificati e per altri gruppi particolarmente svantaggiati;

(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

Per il Consiglio
Il presidente