COMISIA EUROPEANĂ

Bruxelles, 7.6.2011
SEC(2011) 821 final

Recomandare de

RECOMANDARE A CONSILIULUI

privind Programul național de reformă pe 2011 al Ungariei

și care include avizul Consiliului

privind Programul de convergență actualizat al Ungariei pentru perioada 2011-2015

{SEC(2011) 725 final}

Recomandare de

RECOMANDARE A CONSILIULUI

privind Programul național de reformă pe 2011 al Ungariei

și care include avizul Consiliului

privind Programul de convergență actualizat al Ungariei pentru perioada 2011-2015

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[2],

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 Europene 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[3], care formează împreună „orientările integrate”. Statele membre au fost invitate să țină seama de orientările integrate în cadrul politicilor economice și de ocupare a forței de muncă naționale.

---

1 JO L 209, 2.8.1997, p. 1.
2 JO C , , p. .
3 Menținute pentru 2011 prin Decizia 2011/308/UE a Consiliului din 19 mai 2011.

(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 conformitate cu concluziile Consiliului din 15 februarie 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 a prezentat programul său de convergență actualizat pe 2011, care vizează perioada 2011-2015, și programul său național de reformă pe 2011. Pentru a se ține seama de interconexiuni, cele două programe au fost evaluate în același timp.

(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, asupra consolidării bugetare și asupra supravegherii 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 a doua jumătate a 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 decis să elimine pilonul de pensii private obligatorii. Deși acest lucru a făcut posibilă limitarea derapajelor în 2010 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 Comisiei din primăvara anului 2011, scenariul macroeconomic pe care se bazează previziunile bugetare este puțin cam prea 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 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. 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 nu prevede ajustările structurale necesare care ar asigura îndeplinirea OTM până la sfârșitul perioadei programului. În special, nu există o ajustare structurală suplimentară după 2013. În sfârșit, eliminarea pilonului de pensii obligatorii private și stimulentele puternice oferite pentru trecerea la pilonul de pensii publice conduce la venituri suplimentare pe termen scurt și mediu, dar crește, în același timp, datoriile pe termen lung, putând deteriora astfel sustenabilitatea bugetară pe termen lung.

(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, nu se poate asigura că deficitul excesiv este corectat în mod viabil și că se înregistrează progrese adecvate în vederea atingerii obiectivului pe termen mediu. 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 etc.). 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 limitată (elaborarea unui aviz cu privire la proiectul de buget, cu 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, nu au fost încă clarificate.

(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 (55,0 %), în timp ce diferența dintre ratele de ocupare ale femeilor cu și fără copii cu vârste între 0 și 6 ani se situează pe locul doi între ratele cele mai mari din UE (33,6, în comparație cu media UE care este de 12,1 puncte procentuale). Există deficiențe, atât în termeni de capacitate, cât și de calitate, în ceea ce privește serviciile de îngrijire de zi din Ungaria, furnizarea acestora fiind insuficientă mai ales în afara orașelor mari și în regiunile cu

șomaj foarte ridicat. Îmbunătățirea furnizării de servicii de îngrijire de zi ar fi o măsură importantă pentru a facilita participarea ambilor părinți la forța 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, dar sarcina fiscală pentru persoanele cu venituri reduse, fără copii, a crescut de fapt, în special atunci când 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 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. Durata prestațiilor de șomaj a fost redusă recent, 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 conecși, 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 persoanelor 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. 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[4] . 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 asigurarea unei contribuții la nivelul UE pentru deciziile naționale viitoare. Comisia consideră că strategia de ajustare bugetară bazată în principal pe cheltuieli este concentrată spre sfârșitul perioadei. În consecință, termenul de 2011 stabilit de Consiliu pentru a aduce deficitul sub pragul de 3 % din PIB este respectat numai datorită veniturilor punctuale semnificative provenite din activele cu titlu de pensii. O îmbunătățire structurală nu va avea loc până în 2012 și, 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,

[4] SEC(2011) 725.

programul de convergență nu asigură obținerea de progrese suplimentare în vederea atingerii OTM. 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 lumina prezentei evaluări și ținând seama, de asemenea, de Recomandarea Consiliului din 7 iulie 2009 formulată 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[5] 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 întărească efortul bugetar pentru a reduce deteriorarea structurală în 2011 implicită în excedentul bugetar prevăzut, de 2 % din PIB, și să evite ca soldul bugetar să depășească din nou pragul de 3% din PIB, în 2012. Să adopte măsuri fiscale suplimentare permanente, cel mai târziu în bugetul pe 2012, pentru a garanta obiectivele bugetare pentru 2012 și 2013 din programul de convergență. Să asigure realizarea de progrese în vederea atingerii obiectivului pe termen mediu, prin 0,5 %, cel puțin, din PIB, anual, până la finalul orizontului de timp al programului 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 la sub 50 % din PIB. Să extindă sfera de competențe a Consiliului fiscal pentru a acoperi întregul ciclu bugetar, în special prin intermediul unor evaluări în timp util ale politicilor noi cu implicații bugetare importante și să consolideze cadrul bugetar pentru a acoperi planificarea bugetară multianuală și să îmbunătățească transparența finanțelor publice.

(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 coreleze finanțarea programelor cu rezultatele acestora. Prin consultare cu părțile interesate, să introducă programe specifice pentru persoanele slab calificate și pentru alte grupuri deosebit de defavorizate.

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

(5) Să îmbunătățească mediul de afaceri prin aplicarea tuturor măsurilor avute în vedere privind reforma normativă şi 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,

Pentru Consiliu
Preşedintele