



Bruxelles, 22.5.2017
COM(2017) 516 final

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sul programma nazionale di riforma 2017 dell'Ungheria

**e che formula un parere del Consiglio sul programma di convergenza 2017
dell'Ungheria**

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sul programma nazionale di riforma 2017 dell'Ungheria

e che formula un parere del Consiglio sul programma di convergenza 2017 dell'Ungheria

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 economiche¹, in particolare l'articolo 9, paragrafo 2,

vista la raccomandazione della Commissione europea²,

viste le risoluzioni del Parlamento europeo³,

viste le conclusioni del Consiglio europeo,

visto il parere del comitato per l'occupazione,

visto il parere del comitato economico e finanziario,

visto il parere del comitato per la protezione sociale,

visto il parere del comitato di politica economica,

considerando quanto segue:

- (1) Il 16 novembre 2016 la Commissione ha adottato l'analisi annuale della crescita⁴, segnando l'inizio del semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche 2017. Il Consiglio europeo del 9 e 10 marzo 2017 ha approvato le priorità indicate nell'analisi annuale della crescita. Il 16 novembre 2016 la Commissione ha adottato, sulla base del regolamento (UE) n. 1176/2011, la relazione sul meccanismo di allerta⁵, in cui l'Ungheria non è stata annoverata tra gli Stati membri da sottoporre a esame approfondito.
- (2) Il 22 febbraio 2017 è stata pubblicata la relazione per paese 2017 relativa all'Ungheria⁶, nella quale sono stati valutati i progressi compiuti dall'Ungheria nel dar seguito alle raccomandazioni specifiche per paese adottate dal Consiglio il

¹ GU L 209 del 2.8.1997, pag. 1.

² COM(2017) 516 final.

³ P8_TA(2017)0038, P8_TA(2017)0039 e P8_TA(2017)0040.

⁴ COM(2016) 725 final.

⁵ COM(2016) 728 final.

⁶ SWD(2017) 82 final/2.

12 luglio 2016, il seguito dato alle raccomandazioni adottate negli anni precedenti e i progressi compiuti nel conseguimento degli obiettivi nazionali di Europa 2020.

- (3) Il 2 maggio 2017 l'Ungheria ha presentato il suo programma nazionale di riforma 2017 e il suo programma di convergenza 2017. I due programmi sono stati valutati contemporaneamente per tener conto delle loro correlazioni.
- (4) I programmi degli Stati membri per i Fondi strutturali e d'investimento europei (fondi SIE) per il periodo 2014-2020 hanno tenuto conto delle pertinenti raccomandazioni specifiche per paese. Come previsto dalla legislazione che disciplina i fondi SIE⁷, ove necessario per sostenere l'attuazione delle pertinenti raccomandazioni specifiche per paese la Commissione può chiedere a uno Stato membro di rivedere e modificare i suoi programmi a titolo dei fondi SIE. La Commissione ha fornito ulteriori orientamenti sull'applicazione di tali norme⁸.
- (5) L'Ungheria è attualmente sottoposta al braccio preventivo del patto di stabilità e crescita ed è soggetta alla regola del debito. Nel programma di convergenza 2017 il governo prevede un peggioramento del disavanzo nominale dall'1,8% nel 2016 al 2,4% sia nel 2017 sia nel 2018 e un suo successivo miglioramento graduale fino a raggiungere l'1,2% del PIL nel 2021. L'obiettivo di bilancio a medio termine — ossia un disavanzo strutturale dell'1,7% del PIL fino al 2016, rivisto all'1,5% del PIL a decorrere dal 2017 — dovrebbe essere raggiunto entro il 2020. Tuttavia, sulla base del saldo strutturale ricalcolato⁹, l'obiettivo di bilancio a medio termine non verrebbe raggiunto durante il periodo di riferimento. Secondo il programma di convergenza il rapporto debito pubblico/PIL dovrebbe diminuire gradualmente per attestarsi a circa il 61% entro la fine del 2021. Lo scenario macroeconomico su cui si fondano queste proiezioni di bilancio è favorevole, il che presenta rischi per il conseguimento degli obiettivi in materia di disavanzo.
- (6) Il programma di convergenza 2017 indica un significativo impatto sul bilancio dell'eccezionale afflusso di rifugiati e delle misure relative alla sicurezza nel 2016 e 2017 e fornisce elementi di prova adeguati in merito alla portata e alla natura di tali costi di bilancio aggiuntivi. Secondo la Commissione la spesa supplementare ammissibile a causa dell'eccezionale afflusso di rifugiati è stata pari allo 0,04% del PIL nel 2015, mentre non si registrano spese supplementari ammissibili dovute all'afflusso di rifugiati nel 2016. La spesa supplementare ammissibile per le misure relative alla sicurezza è stata pari allo 0,04% del PIL nel 2016. Nel 2017 non si prevedono ulteriori aumenti della spesa a causa dell'eccezionale afflusso di rifugiati, mentre l'impatto supplementare sul bilancio delle misure relative alla sicurezza è attualmente stimato allo 0,14% del PIL. Le disposizioni di cui all'articolo 5, paragrafo 1, e all'articolo 6, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1466/97 ammettono tali spese supplementari, in quanto l'afflusso dei rifugiati e la gravità della minaccia terroristica sono eventi inconsueti che hanno ripercussioni rilevanti

⁷ Articolo 23 del regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio (GU L 347 del 20.12.2013, pag. 320).

⁸ COM(2014) 494 final.

⁹ Il saldo strutturale ricalcolato dalla Commissione in base alle informazioni contenute nel programma di convergenza, secondo la metodologia concordata.

sulle finanze pubbliche dell'Ungheria e la sostenibilità non risulterebbe compromessa da una deviazione temporanea dal percorso di avvicinamento all'obiettivo di bilancio a medio termine. L'aggiustamento verso l'obiettivo di bilancio a medio termine richiesto per il 2016 è stato pertanto ridotto per tener conto dei costi supplementari dovuti alle misure relative alla sicurezza. Per quanto riguarda il 2017, la valutazione finale, anche per quanto riguarda gli importi ammissibili, sarà effettuata nella primavera del 2018 sulla base dei rilevamenti di dati forniti dalle autorità ungheresi.

- (7) Il 12 luglio 2016 il Consiglio ha raccomandato all'Ungheria di conseguire nel 2017 un aggiustamento annuo di bilancio dello 0,6% del PIL verso l'obiettivo di bilancio a medio termine. Le previsioni di primavera 2017 della Commissione indicano un rischio di deviazione significativa da tale requisito nel 2017.
- (8) Nel 2018, data la sua situazione di bilancio, e in particolare il livello del debito, l'Ungheria dovrebbe procedere a un ulteriore aggiustamento verso l'obiettivo di bilancio a medio termine, ossia un disavanzo strutturale dell'1,5% del PIL. Secondo la matrice di aggiustamento concordata nell'ambito del patto di stabilità e crescita, tale aggiustamento si traduce nell'obbligo di avere un tasso di crescita nominale della spesa pubblica primaria netta¹⁰ non superiore al 2,8% nel 2018, corrispondente a un aggiustamento strutturale dell'1,0% del PIL. A politiche invariate sussiste il rischio di una deviazione significativa da tale requisito nel 2018. Nel contempo si prevede che l'Ungheria rispetterà la regola del debito nel 2017 e nel 2018. Globalmente, il Consiglio ritiene che a partire dal 2017 saranno necessarie ulteriori misure per conformarsi alle disposizioni del patto di stabilità e crescita. Tuttavia, come previsto dal regolamento (CE) n. 1466/97, la valutazione dei documenti programmatici e dei risultati di bilancio dovrebbe tenere conto del saldo di bilancio dello Stato membro alla luce delle condizioni congiunturali. Come sottolineato dalla Commissione nella comunicazione che accompagna le relazioni specifiche per paese, la valutazione dei risultati di bilancio nel 2018 dovrà tenere debitamente conto dell'obiettivo di realizzare una politica di bilancio il cui orientamento contribuisca sia a rafforzare la ripresa in corso sia a garantire la sostenibilità delle finanze pubbliche dell'Ungheria. In tale contesto la Commissione intende avvalersi del margine di discrezionalità applicabile alla luce della situazione congiunturale dell'Ungheria.
- (9) La competitività e il potenziale di crescita dell'Ungheria sono frenati dagli scarsi investimenti privati e dalla bassa produttività. I fattori che incidono negativamente sul contesto imprenditoriale e sugli investimenti delle imprese sono legati in particolare alle lacune a livello di efficienza e governance istituzionali. Le frequenti modifiche del contesto regolamentare e fiscale costituiscono uno dei principali ostacoli all'attività imprenditoriale in Ungheria, dove sono inoltre insufficienti la partecipazione dei portatori di interessi e l'elaborazione delle politiche basata su dati fattuali. Anche le barriere regolamentari nel settore dei servizi tendono a frenare le dinamiche di mercato e a ostacolare gli investimenti. Regolamentazioni restrittive,

¹⁰ La spesa pubblica netta si compone della spesa pubblica totale al netto della spesa per interessi, della spesa relativa a programmi UE interamente coperta da entrate provenienti da fondi UE e delle modifiche non discrezionali nella spesa per le indennità di disoccupazione. La formazione lorda di capitale fisso finanziata a livello nazionale è spalmata su un periodo di 4 anni. Le misure discrezionali in materia di entrate o gli aumenti delle entrate obbligatori per legge sono presi in considerazione. Le misure a tantum, sia per quanto riguarda le entrate che per quanto riguarda la spesa, sono compensate tra loro.

anche nel settore del commercio al dettaglio, limitano la concorrenza nel settore dei servizi e pesano sul clima imprenditoriale.

- (10) In Ungheria il rapporto gettito fiscale totale/PIL rimane ben al di sopra di quello dei paesi della regione e nel sistema tributario permangono aspetti problematici. Nel 2017 il governo ha diminuito di 5 punti percentuali i contributi sociali a carico dei datori di lavoro e un'ulteriore riduzione di 2 punti percentuali è prevista nel 2018. Questa misura ha ridotto significativamente il cuneo fiscale per i lavoratori a basso reddito, che tuttavia permane elevato, soprattutto nel caso dei lavoratori a basso reddito senza figli, per i quali è tuttora tra i più alti dell'UE. Il sistema tributario rimane complesso. Nonostante siano in calo dal 2013, le imposte settoriali specifiche — alcune delle quali continuano ad avere pesanti effetti distortivi — contribuiscono tuttora alla complessità del sistema tributario, indebolendo la fiducia degli investitori. La complessità e le incertezze del sistema tributario, associate a costi di conformità e oneri amministrativi elevati, continuano a pesare sulla fiducia degli investitori in Ungheria.
- (11) Le lacune nell'efficienza istituzionale pesano sul clima imprenditoriale e riducono il potenziale di crescita dell'economia. In particolare, nonostante i recenti miglioramenti e la modifica della legge sugli appalti pubblici, il rafforzamento della trasparenza e della concorrenza negli appalti pubblici evidenzia tuttora progressi limitati e non vi sono ancora elementi concreti per verificarne l'efficacia. L'attuale strategia per gli appalti elettronici costituisce una solida base per migliorare la trasparenza ma è necessario monitorarne l'attuazione e l'impatto sull'efficienza e sulla trasparenza. I rischi di corruzione restano elevati e hanno un impatto negativo sul clima imprenditoriale mentre le misure adottate per affrontare questo problema evidenziano chiare lacune. L'Ungheria è inoltre in ritardo nell'attuazione della sua strategia per gli appalti elettronici, cosa che frena una tempestiva introduzione degli appalti elettronici in Ungheria e compromette l'obiettivo di rafforzare la trasparenza e aumentare la concorrenza.
- (12) La situazione nel settore dei servizi, compreso quello del commercio al dettaglio, rimane particolarmente problematica in Ungheria. Nell'ultimo anno il governo ungherese ha continuato a intervenire in mercati che in precedenza erano aperti alla concorrenza e ha adottato nuovi e più rigorosi requisiti per i servizi di trasporto di passeggeri gestiti da centri di controllo indipendenti. Il governo ungherese non ha adottato misure sostanziali per alleggerire il contesto regolamentare nel settore dei servizi, in particolare per quanto riguarda il commercio al dettaglio, i servizi pubblici di gestione dei rifiuti, la pubblicazione e la distribuzione di testi scolastici o i sistemi di pagamento mobile. Nel settore del commercio al dettaglio mancano orientamenti chiari sul rilascio delle licenze per aprire nuovi negozi di superficie superiore a 400 m², aumentando ulteriormente la mancanza di trasparenza e prevedibilità nel settore. La persistenza di ostacoli regolamentari nel settore dei servizi, compreso il commercio al dettaglio, frena le dinamiche di mercato e ostacola gli investimenti, generando al contempo incertezza per gli investitori, in particolare quelli internazionali.
- (13) Per sostenere nel medio termine la competitività e la crescita potenziale dell'Ungheria saranno fondamentali riforme strutturali per promuovere gli investimenti nel capitale umano, in particolare nell'istruzione e nella sanità, e per continuare a migliorare il funzionamento del mercato del lavoro. Anche un miglioramento dell'equità sociale sarà essenziale per conseguire una crescita più inclusiva.

- (14) La capacità di impartire le abilità di base rimane insufficiente in rapporto agli standard internazionali. L'indagine PISA 2015 sui sistemi di istruzione ha evidenziato un sensibile peggioramento dei risultati e l'impatto della situazione socioeconomica degli alunni sui risultati scolastici è uno dei più elevati nell'UE. Molto significativo è l'impatto sui risultati scolastici esercitato dal tipo di scuola. La riduzione delle ore di insegnamento delle materie scientifiche negli istituti superiori professionali a partire dal 2016 aumenterà con ogni probabilità il ritardo dell'Ungheria nelle abilità scientifiche. Il tasso di abbandono scolastico, rimasto stazionario negli ultimi 5 anni, è particolarmente elevato tra i rom. La distribuzione degli alunni svantaggiati tra le scuole è disomogenea e i bambini rom tendono sempre più a frequentare scuole e classi a maggioranza rom. Sono state adottate misure per sostenere la formazione dei docenti, l'istruzione prescolastica e il rendimento scolastico e per contrastare il fenomeno dell'abbandono scolastico tra i rom. Mancano tuttavia misure organiche e sistematiche per contrastare la segregazione. Alla domanda crescente di manodopera altamente qualificata non corrisponde un numero sufficientemente elevato di iscrizioni nell'istruzione terziaria e adeguati tassi di completamento. La modifica della legge sull'istruzione superiore, adottata nel 2017, potrebbe peggiorare ulteriormente la situazione.
- (15) Il mercato del lavoro ha registrato un andamento positivo negli ultimi anni e la disoccupazione è ritornata ai livelli precedenti la crisi. L'occupazione ha raggiunto livelli storicamente elevati grazie alla creazione di posti di lavoro nel settore privato e al programma di lavori pubblici, che, con oltre 200 000 partecipanti, rappresenta tuttora la principale politica attiva per il mercato del lavoro in Ungheria. Negli ultimi anni è stata adottata una serie di misure atte a facilitare la transizione dal programma di lavori pubblici al mercato del lavoro primario. Il programma, tuttavia, non è ancora sufficientemente mirato e la sua efficacia nel reintegrare i partecipanti nel mercato del lavoro aperto continua a essere limitata. Allo stesso tempo in alcuni settori si registra una crescente penuria di manodopera. Benché altre politiche attive del mercato del lavoro siano attualmente oggetto di migliorie, in parte con il sostegno di fondi UE, sono necessari ulteriori sforzi per facilitare un'effettiva transizione al mercato del lavoro primario. Il sistema di profilazione per i disoccupati è operativo ma non ancora pienamente effettivo. Il divario occupazionale di genere è ulteriormente cresciuto negli ultimi anni e l'impatto della maternità sull'occupazione femminile è uno dei più elevati dell'UE. La partecipazione al mercato del lavoro è influenzata negativamente dagli scarsi risultati in campo sanitario e dalle disparità di accesso all'assistenza sanitaria. La partecipazione delle parti sociali alla definizione delle politiche è limitata.
- (16) Alcuni indicatori di povertà, benché ritornati ai livelli pre-crisi, restano al di sopra della media UE. La povertà rimane particolarmente elevata, anche se in declino, tra i bambini e i rom. Una percentuale significativa dei rom occupati partecipa al programma di lavori pubblici e l'effettiva integrazione di queste persone nel mercato del lavoro aperto rimane tuttora limitata.
- (17) L'adeguatezza e la copertura dell'assistenza sociale e delle indennità di disoccupazione sono limitate. La durata delle indennità di disoccupazione - 3 mesi - è tuttora la più bassa dell'UE e al di sotto dei tempi medi necessari per trovare un lavoro. La riforma dell'assistenza sociale del 2015, pur avendo razionalizzato il sistema delle indennità, non sembra aver garantito alle persone bisognose un tenore di vita minimo uniforme e adeguato. Per quanto riguarda le indennità erogate dai comuni, esiste un elevato margine di discrezionalità quanto ai criteri di ammissibilità

e ai livelli delle prestazioni, che è fonte di incertezza per i beneficiari. Il sussidio di reddito minimo rimane fermo a un livello basso anche se le autorità progettano di aumentare gradualmente il livello delle prestazioni in denaro specifiche nei prossimi anni. Già nel 2017 sono state leggermente aumentate tre di tali prestazioni. Ulteriori misure specifiche contribuirebbero ad alleviare le privazioni materiali dei gruppi più svantaggiati, in particolare i bambini e i rom.

- (18) Nell'ambito del semestre europeo la Commissione ha effettuato un'analisi completa della politica economica dell'Ungheria che ha pubblicato nella relazione per paese 2017. Ha altresì valutato il programma di convergenza e il programma nazionale di riforma, nonché il seguito dato alle raccomandazioni rivolte all'Ungheria negli anni precedenti. La Commissione ha tenuto conto non soltanto della loro pertinenza ai fini della sostenibilità della politica di bilancio e della politica socioeconomica dell'Ungheria, ma anche della loro conformità alle norme e agli orientamenti dell'UE, alla luce della necessità di rafforzare la governance economica dell'Unione nel suo insieme, offrendo un contributo a livello UE per le future decisioni nazionali.
- (19) Alla luce di tale valutazione, il Consiglio ha esaminato il programma di convergenza e il suo parere¹¹ trova riscontro, in particolare, nella raccomandazione di cui al punto 1,

RACCOMANDA che l'Ungheria adotti provvedimenti nel 2017 e nel 2018 al fine di:

1. perseguire la sua politica di bilancio in linea con quanto prescritto dal braccio preventivo del patto di stabilità e crescita, il che comporta per il 2018 uno sforzo di bilancio sostanziale; nei suoi interventi l'Ungheria dovrebbe tener conto della necessità di realizzare una politica di bilancio il cui orientamento contribuisca sia a rafforzare la ripresa in corso sia a garantire la sostenibilità delle sue finanze pubbliche;
2. completare la riduzione del cuneo fiscale per i lavoratori a basso reddito e semplificare la struttura fiscale, in particolare riducendo le imposte specifiche per settore con effetti maggiormente distorsivi; rafforzare la trasparenza e la concorrenza negli appalti pubblici, attuando un sistema organico ed efficiente di appalti pubblici elettronici e potenziare il quadro anticorruzione; migliorare la prevedibilità regolamentare, la trasparenza e la concorrenza soprattutto nel settore dei servizi, in particolare nel commercio al dettaglio;
3. rendere più mirato il programma di lavori pubblici, estendendolo alle persone più lontane dal mercato del lavoro e fornire un effettivo sostegno alle persone in cerca di lavoro per agevolare la transizione verso il mercato del lavoro, anche potenziando le politiche attive del mercato del lavoro; adottare misure per migliorare i risultati scolastici e incrementare la partecipazione dei gruppi svantaggiati, in particolare dei rom, all'istruzione ordinaria inclusiva; migliorare l'adeguatezza e la copertura dell'assistenza sociale e la durata delle indennità di disoccupazione.

Fatto a Bruxelles, il

Per il Consiglio
Il presidente

¹¹ A norma dell'articolo 9, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio.