



Bruxelles, 20 maggio 2016
(OR. en)

9134/16

ECOFIN 425
UEM 175
SOC 289
EMPL 185
COMPET 262
ENV 306
EDUC 162
RECH 154
ENER 167
JAI 412

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2016) 337 final
Oggetto:	Raccomandazione di RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO sul programma nazionale di riforma 2016 dell'Ungheria e che formula un parere del Consiglio sul programma di convergenza 2016 dell'Ungheria

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2016) 337 final.

All.: COM(2016) 337 final



Bruxelles, 18.5.2016
COM(2016) 337 final

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sul programma nazionale di riforma 2016 dell'Ungheria

**e che formula un parere del Consiglio sul programma di convergenza 2016
dell'Ungheria**

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sul programma nazionale di riforma 2016 dell'Ungheria

e che formula un parere del Consiglio sul programma di convergenza 2016 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 26 novembre 2015 la Commissione ha adottato l'analisi annuale della crescita⁴, segnando l'inizio del semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche 2016. Il Consiglio europeo del 17 e 18 marzo 2016 ha approvato le priorità indicate nell'analisi annuale della crescita. Il 26 novembre 2015 la Commissione ha adottato, sulla base del regolamento (UE) n. 1176/2011, la relazione

¹ GUL 209 del 2.8.1997, pag. 1.

² COM(2016) 337 final.

³ P8_TA(2016)0058, P8_TA(2016)0059 e P8_TA(2016)0060.

⁴ COM(2015) 690 final.

sul meccanismo di allerta⁵, in cui l'Ungheria è stata annoverata tra gli Stati membri da sottoporre a esame approfondito.

- (2) Il 26 febbraio 2016 è stata pubblicata la relazione per paese relativa all'Ungheria 2016⁶, nella quale sono valutati i progressi compiuti dal paese sia nel dar seguito alle raccomandazioni specifiche per paese adottate dal Consiglio il 14 luglio 2015 sia verso il conseguimento degli obiettivi nazionali di Europa 2020. La relazione per paese comprende altresì i risultati dell'esame approfondito a norma dell'articolo 5 del regolamento (UE) n. 1176/2011. L'8 marzo 2016 la Commissione ha presentato i risultati dell'esame approfondito⁷. L'analisi ha portato la Commissione a concludere che l'Ungheria non presenta squilibri macroeconomici eccessivi. Nonostante le preoccupazioni ancora persistenti per le esigenze di rinnovo del debito estero e la quota di crediti deteriorati, i rischi legati alle passività estere ed interne sono stati ridotti.
- (3) Il 29 aprile 2016 l'Ungheria ha presentato il suo programma nazionale di riforma 2016 e il suo programma di convergenza 2016. I due programmi sono stati valutati contemporaneamente onde tener conto delle loro correlazioni.
- (4) La programmazione dei Fondi strutturali e d'investimento europei per il periodo 2014-2020 ha tenuto conto delle pertinenti raccomandazioni specifiche per paese. In applicazione dell'articolo 23 del regolamento (UE) n. 1303/2013, ove necessario per sostenere l'attuazione delle raccomandazioni pertinenti del Consiglio la Commissione può chiedere ad uno Stato membro di rivedere e proporre di modificare il suo contratto di partenariato e i programmi rilevanti. La Commissione ha precisato i modi in cui conta di valersi di tale possibilità negli orientamenti sull'applicazione delle misure per collegare l'efficacia dei Fondi strutturali e d'investimento europei a una sana gestione economica⁸.
- (5) Il programma di convergenza indica che l'incidenza sul bilancio dell'eccezionale afflusso di rifugiati è significativa e un addendum del 6 maggio dimostra adeguatamente la portata e la natura di tali costi di bilancio supplementari. Secondo la Commissione le spese ammissibili aggiuntive ammontavano allo 0,04% del PIL nel 2015 e attualmente non si prevedono ulteriori costi incrementali nel 2016. Le disposizioni di cui all'articolo 5, paragrafo 1, e all'articolo 6, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1466/97 consentono di tenere conto di tali spese supplementari, in quanto l'afflusso di rifugiati è un evento eccezionale, il suo impatto sulle finanze pubbliche ungheresi è considerevole e la sostenibilità non risulterebbe compromessa consentendo una deviazione temporanea dal percorso di aggiustamento verso l'obiettivo di bilancio a medio termine. L'aggiustamento verso l'obiettivo di bilancio a medio termine richiesto per il 2015 è stato pertanto ridotto per tener conto di tali costi. Per quanto riguarda il 2016, la valutazione finale, anche per gli importi ammissibili, sarà effettuata nella primavera del 2017 sulla base dei rilevamenti di dati forniti dalle autorità ungheresi.

⁵ COM(2015) 691 final.

⁶ SWD(2016) 85 final.

⁷ COM(2016) 95 final.

⁸ COM(2014) 494 final.

- (6) L'Ungheria è attualmente sottoposta al braccio preventivo del patto di stabilità e crescita ed è soggetta alla regola del debito. Nel suo programma di convergenza 2016 il governo prevede che il disavanzo nominale aumenterà al 2,4% del PIL entro il 2017 per quindi diminuire gradualmente fino all'1,2% entro il 2020. Il governo prevede un miglioramento graduale del saldo strutturale al fine di realizzare l'obiettivo di bilancio a medio termine riveduto, ossia un disavanzo dell'1,5% del PIL in termini strutturali, entro il 2019. Il disavanzo strutturale ricalcolato⁹ resterebbe tuttavia superiore all'obiettivo di bilancio a medio termine. Secondo il programma di convergenza, il rapporto debito pubblico/PIL dovrebbe scendere gradualmente dal 75,3% nel 2015 fino ad attestarsi al di sotto del 67% nel 2020. Lo scenario macroeconomico su cui si fondano queste proiezioni di bilancio è sostanzialmente plausibile fino al 2017 e diviene sempre più favorevole in seguito. Le misure a sostegno degli obiettivi di disavanzo pianificati a partire dal 2017 non sono state illustrate in modo sufficientemente dettagliato, in particolare per il periodo successivo al 2017. Sulla base delle previsioni di primavera 2016 della Commissione, esiste un rischio elevato di deviazione significativa dall'aggiustamento necessario nel 2016 nonché, nell'ipotesi di politiche invariate, nel 2016 e nel 2017 considerati congiuntamente. Nel contempo si prevede che l'Ungheria rispetterà il parametro di riferimento per la riduzione del debito nel 2016 e nel 2017. In base alla valutazione del programma di convergenza e tenuto conto delle previsioni di primavera 2016 della Commissione, il Consiglio è del parere che l'Ungheria rischi di non ottemperare alle disposizioni del patto di stabilità e crescita. Saranno pertanto necessarie misure in entrambi gli anni per garantire la conformità.
- (7) Sono stati ridotti gli squilibri finanziari interni e il sistema bancario è diventato meno vulnerabile, persistono tuttavia delle sfide. Si sono registrati importanti progressi nella riduzione del debito del settore privato, in precedenza per la maggior parte denominato in valuta estera. I prestiti alle famiglie hanno mostrato segni di ripresa ma deve ancora verificarsi un'inversione di rotta per i prestiti alle imprese. La redditività del settore bancario è in ripresa, grazie a un ambiente economico in miglioramento e a una moderazione delle precedenti politiche in materia di tassazione bancaria. Le banche restano tuttavia prudenti nell'erogazione dei prestiti anche se sono ben capitalizzate e dotate di forte liquidità. Per le banche la principale sfida che permane è ridurre la quota, ancora elevata, dei crediti deteriorati che ostacolano l'erogazione di nuovi prestiti e che sottopongono a pressione i profitti. I rischi di passività potenziali legati all'aumento della partecipazione azionaria dello Stato nel settore bancario sono ancora elevati.
- (8) Nonostante i notevoli recenti miglioramenti relativi alle politiche e all'amministrazione fiscali, la dipendenza dell'Ungheria da specifiche imposte settoriali resta un potenziale ostacolo agli investimenti. L'elaborazione selettiva di queste imposte genera distorsioni intersettoriali. Anche se altre imposte settoriali specifiche restano in essere, il prelievo sugli istituti di credito è stato considerevolmente ridotto e sono state abrogate le aliquote progressive sugli oneri in materia di ispezione alimentare. Il cuneo fiscale sul lavoro per i lavoratori a basso reddito è ancora importante, in particolare per coloro che non hanno figli, e può incidere negativamente sulla loro occupabilità, oltre che ostacolare gli investimenti.

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

Sono state adottate azioni per ridurre il cuneo fiscale (compresi il taglio di un punto percentuale dell'aliquota uniforme dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e l'aumento delle agevolazioni fiscali a favore delle famiglie per i lavoratori con due figli). Tuttavia le misure non sono sufficientemente mirate per incidere in modo significativo sui lavoratori a basso reddito. Vi è margine per trasferire l'onere impositivo dal lavoro a settori meno distorsivi per la crescita. Sono state adottate diverse misure per migliorare il rispetto degli obblighi tributari e ridurre i costi, benché questi restino elevati. Nonostante i recenti miglioramenti, l'Ungheria deve continuare a far fronte a sfide relative all'efficienza della riscossione delle imposte. Il governo ungherese ha annunciato un'importante riforma istituzionale, da avviare nel 2016, mirata all'efficienza dell'amministrazione tributaria.

- (9) Si sono registrati progressi modesti in merito alla promozione della concorrenza e della trasparenza nel settore degli appalti pubblici (per es. con l'adozione della nuova legge sugli appalti pubblici, la cui conformità alla legislazione unionale deve ancora essere valutata), mentre i cambiamenti legislativi imprevedibili e gli oneri amministrativi ostacolano le imprese private e gli investimenti. L'elevato numero di procedure negoziate senza pubblicazione e l'assegnazione dei contratti con un unico offerente mostrano che persiste un basso livello di concorrenza nel settore degli appalti. Non è stata ancora elaborata una strategia generale di appalti elettronici intesa a migliorare l'efficienza e la trasparenza, mentre resta alto il rischio di corruzione. Sarebbero necessarie modifiche affinché il nuovo programma nazionale di lotta alla corruzione per il 2015-2018 sia più efficace nel prevenire la corruzione nelle istituzioni pubbliche e nell'applicare sanzioni dissuasive. Il governo non ha rinnovato l'impegno in precedenza assunto di rivedere la legge del 2013 sui segnalanti, che difetta di disposizioni per proteggere adeguatamente gli informatori dalle rappresaglie. La finalità del programma anticorruzione di rivedere il sistema di dichiarazione delle attività non è sufficientemente ambiziosa e le nuove modifiche legislative votate nel 2015 hanno introdotto ulteriori restrizioni all'accesso del pubblico alle informazioni. Il governo ha adottato azioni per ridurre gli oneri amministrativi ma la regolamentazione restrittiva in alcuni settori dei servizi, abbinata a un ambiente regolamentare volatile, resta una preoccupazione per le imprese e genera quindi incertezza per gli investitori. Le restrizioni allo stabilimento e quelle operative che gravano sul settore del commercio al dettaglio costituiscono significative barriere all'entrata e all'espansione. Il ricarico nel settore del commercio al dettaglio in Ungheria è il terzo più alto nell'UE ed è stato in crescita continua nell'ultimo decennio, mentre l'indicatore dell'efficienza allocativa è fra i più bassi dell'UE.
- (10) I recenti sviluppi del mercato del lavoro in Ungheria sono favorevoli e la disoccupazione è tornata ai livelli antecedenti alla crisi. La creazione di posti di lavoro nel settore privato è in aumento ma il programma di lavori socialmente utili ha anch'esso contribuito a ridurre la disoccupazione. Il programma rappresenta la principale politica attiva del mercato del lavoro in Ungheria. Il relativo onere per il bilancio è più che quadruplicato negli ultimi cinque anni. Il programma non sembra tuttavia migliorare a sufficienza il reintegro dei partecipanti nel mercato del lavoro aperto. Nella prima metà del 2015 il tasso di riuscita relativo al passaggio da tale programma verso l'occupazione regolare si attestava al 13,1%, ma circa il 60% dei partecipanti che avevano abbandonato il programma in quel periodo vi faceva ritorno entro 180 giorni. Vi è un rischio concreto di intrappolare i partecipanti nel programma, in particolare i lavoratori meno qualificati e coloro che abitano in regioni

svantaggiate. Benché il programma sia destinato ai disoccupati di lunga durata e alle persone meno qualificate e ai disoccupati che vivono in zone svantaggiate, nel 2015 il 47% dei partecipanti era in possesso di diploma di istruzione secondaria o terziaria. La quota di disoccupati inseriti in lavori socialmente utili è inoltre significativa nelle regioni aventi un mercato del lavoro ben funzionante. Si prevede che la recente riforma del servizio pubblico per l'impiego ne farà uno strumento meno efficace. La complessità amministrativa delle modalità di gestione (attualmente la responsabilità del servizio pubblico per l'impiego è ripartita fra quattro ministeri) può compromettere significativamente una direzione efficace e un maggior orientamento al risultato. La durata massima delle indennità di disoccupazione (tre mesi) è la più breve dell'UE ed è considerevolmente più breve del tempo medio necessario a ritrovare un'occupazione. Gli indicatori di povertà stanno migliorando ma restano elevati, in particolare fra le persone più svantaggiate, soprattutto i rom e i minori. L'adeguatezza e la copertura dell'assistenza sociale restano una sfida e le recenti riforme potrebbero restringere ulteriormente le condizioni di accesso a una parte di indennità.

- (11) La prestazione media degli studenti ungheresi per quanto riguarda le competenze di base era inferiore alla media UE secondo l'ultima indagine PISA (Programma per la valutazione internazionale degli studenti) dell'OCSE condotta nel 2012 e la proporzione di alunni con scarse competenze è aumentata fra il 2009 e il 2012. L'influenza del contesto socioeconomico e dell'ubicazione della scuola sulle prestazioni scolastiche è fra le più forti dell'UE. La selettività del sistema scolastico approfondisce i divari di prestazione fra gli studenti di diversi tipi di scuole e questi divari vanno ampliandosi nel tempo. L'assenza di pari condizioni di accesso a un'istruzione ordinaria di qualità è particolarmente grave per i rom. Fatta eccezione per l'istruzione della prima infanzia che ha visto un netto miglioramento negli ultimi anni, permangono ampi divari fra i tassi di completamento dei rom e quelli dei non rom a tutti gli altri livelli, ossia nell'istruzione primaria, secondaria e terziaria. L'abbandono scolastico fra i rom resta elevato. L'Ungheria ha introdotto un certo numero di misure intese ad affrontare la scarsità di competenze in modo più efficace. Mancano tuttavia dettagli importanti relativamente all'attuazione di queste misure, il che rende difficoltosa la valutazione del loro potenziale impatto. Si deve ancora sviluppare un approccio sistemico per promuoverne l'istruzione ordinaria inclusiva. Deve ancora essere pubblicato il piano di attuazione annunciato sulla strategia contro l'abbandono scolastico. La transizione fra le diverse forme e fasi dell'istruzione resta difficile e le recenti riforme dell'istruzione professionalizzante potrebbero ostacolarla ulteriormente.
- (12) Nell'ambito del semestre europeo la Commissione ha effettuato un'analisi completa della politica economica dell'Ungheria che ha pubblicato nella relazione per paese 2016. 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. Le raccomandazioni nell'ambito del semestre europeo trovano riscontro nelle raccomandazioni di cui ai punti da 1 a 3.

- (13) Alla luce della valutazione di cui sopra, il Consiglio ha esaminato il programma di convergenza e il suo parere¹⁰ trova riscontro, in particolare, nella raccomandazione di cui al punto 1,

RACCOMANDA che l'Ungheria adotti provvedimenti nel 2016 e nel 2017 al fine di:

1. alla luce dell'elevato rischio di una deviazione significativa, conseguire un aggiustamento di bilancio annuo pari allo 0,3% del PIL verso l'obiettivo di bilancio a medio termine nel 2016 e dello 0,6% del PIL nel 2017, a meno che l'obiettivo di bilancio a medio termine sia rispettato con uno sforzo inferiore, adottando le misure strutturali necessarie;
2. ridurre ulteriormente le specifiche imposte settoriali e ridurre il cuneo fiscale per i lavoratori a basso reddito; rafforzare la trasparenza e la concorrenza negli appalti pubblici attraverso gli appalti elettronici, una maggior pubblicazione delle gare e un ulteriore miglioramento del quadro di riferimento per la lotta alla corruzione; migliorare il contesto regolamentare relativo al settore dei servizi e del commercio al dettaglio affrontando il problema della regolamentazione restrittiva e garantendo la prevedibilità;
3. agevolare la transizione dal programma di lavori socialmente utili verso il mercato del lavoro primario e rafforzare le altre politiche attive del mercato del lavoro; migliorare l'adeguatezza e la copertura dell'assistenza sociale e delle indennità di disoccupazione; adottare misure volte a migliorare i risultati scolastici e a incrementare la partecipazione dei gruppi svantaggiati, in particolare dei rom, all'istruzione ordinaria inclusiva.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio
Il presidente*

¹⁰ A norma dell'articolo 9, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio.