

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO**dell'11 luglio 2017****sul programma nazionale di riforma 2017 dell'Ungheria e che formula un parere del Consiglio sul programma di convergenza 2017 dell'Ungheria**

(2017/C 261/16)

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 2,

vista la raccomandazione della Commissione europea,

viste le risoluzioni del Parlamento europeo,

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 crescita, segnando l'inizio del semestre europeo per il 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 del Parlamento europeo e del Consiglio ⁽²⁾, la relazione sul meccanismo di allerta, 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'Ungheria, nella quale sono stati valutati i progressi compiuti dall'Ungheria nel dar seguito alle raccomandazioni specifiche per paese adottate dal Consiglio il 12 luglio 2016, il seguito dato alle raccomandazioni specifiche per paese 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 onde tener conto delle relative correlazioni.
- (4) La programmazione dei fondi strutturali e d'investimento europei (fondi SIE) per il periodo 2014-2020 ha tenuto conto delle pertinenti raccomandazioni specifiche per paese. Come previsto dall'articolo 23 del regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio ⁽³⁾, ove necessario per sostenere l'attuazione delle pertinenti raccomandazioni del Consiglio, la Commissione può chiedere allo 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 SIE a una sana gestione economica.

⁽¹⁾ GU L 209 del 2.8.1997, pag. 1.

⁽²⁾ Regolamento (UE) n. 1176/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici (GU L 306 del 23.11.2011, pag. 25).

⁽³⁾ 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).

- (5) L'Ungheria è attualmente nel 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 ricalcolato ⁽¹⁾, 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 tali 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. Questa spesa aggiuntiva rientra nell'ambito di applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 5, paragrafo 1, e all'articolo 6, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1466/97, dato che l'afflusso dei rifugiati e la gravità della minaccia terroristica sono eventi inconsueti che hanno rilevanti ripercussioni sulle finanze pubbliche dell'Ungheria e visto che la sostenibilità non sarebbe compromessa se si consentisse 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 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, che verterà anche sugli importi ammissibili, sarà effettuata nella primavera del 2018 sulla base dei dati osservati forniti dalle autorità ungheresi.
- (7) Il 12 luglio 2016 il Consiglio ha raccomandato all'Ungheria di realizzare nel 2017 un aggiustamento annuo verso l'obiettivo di bilancio a medio termine dello 0,6 % del PIL. Le previsioni di primavera 2017 della Commissione indicano un rischio di deviazione significativa da tale requisito nel 2017.
- (8) Nel 2018, alla luce della situazione di bilancio e in particolare del livello del debito, l'Ungheria dovrebbe continuare l'aggiustamento verso il suo obiettivo di bilancio a medio termine, ossia un disavanzo strutturale dell'1,5 % del PIL. Secondo la matrice comune di aggiustamento concordata nel quadro del patto di stabilità e crescita, il predetto aggiustamento si traduce in un requisito pari ad un tasso di crescita nominale della spesa pubblica primaria ⁽²⁾ netta 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 del programma di bilancio e dei relativi risultati dovrebbe tenere conto del saldo di bilancio dello Stato membro alla luce delle condizioni del ciclo. Come ricordato nella comunicazione della Commissione che accompagna le raccomandazioni specifiche per paese, la valutazione dei risultati di bilancio nel 2018 dovrà tenere debitamente conto dell'obiettivo di conseguire una situazione di bilancio che contribuisca sia a rafforzare la ripresa in corso sia ad assicurare la sostenibilità delle finanze pubbliche dell'Ungheria. In tale contesto, il Consiglio prende atto che la Commissione intende effettuare una valutazione complessiva in linea con il regolamento (CE) n. 1466/97, in particolare alla luce della situazione del ciclo 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

⁽¹⁾ Saldo strutturale ricalcolato dalla Commissione in base alle informazioni contenute nel programma di convergenza, secondo la metodologia concordata.

⁽²⁾ La spesa pubblica netta si compone della spesa pubblica totale al netto della spesa per interessi, della spesa relativa a programmi dell'Unione interamente coperta da entrate provenienti da fondi dell'Unione e delle modifiche non discrezionali nella spesa per le indennità di disoccupazione. Gli investimenti fissi lordi finanziati a livello nazionale sono spalmati su un periodo di 4 anni. Rientrano nel calcolo le misure discrezionali in materia di entrate o gli aumenti delle entrate obbligatori per legge, mentre sono escluse le misure a tantum sia per quanto riguarda le entrate che per quanto riguarda la spesa.

dati fattuali. Anche le barriere regolamentari nel settore dei servizi tendono a frenare le dinamiche di mercato e a ostacolare gli investimenti. Regolamentazioni restrittive, 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'Unione. 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. 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, elemento fondamentale per 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 ha continuato a intervenire in mercati che in precedenza erano aperti alla concorrenza e ha adottato requisiti più rigorosi per i servizi di trasporto di passeggeri gestiti da centri di controllo indipendenti. Il governo 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 OCSE «Programme for International Student Assessment» (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'Unione. 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. Sebbene siano stati adottati provvedimenti per contrastare la segregazione, questi non sono sufficientemente organici e sistematici per affrontare la questione. 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 provocare un ulteriore peggioramento della 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 dell'Unione, 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'Unione. 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 rientrati ai livelli pre-crisi, restano al di sopra della media dell'Unione. 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'Unione 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 ungheresi 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 2017, 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 2017, il programma nazionale di riforma 2017, 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'Unione, alla luce della necessità di rafforzare la governance economica dell'Unione nel suo insieme offrendo un contributo a livello dell'Unione per le future decisioni nazionali.
- (19) Alla luce della valutazione di cui sopra, il Consiglio ha esaminato il programma di convergenza 2017 e il suo parere ⁽¹⁾ 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 un consistente sforzo di bilancio nel 2018, in linea con i requisiti del braccio preventivo del patto di stabilità e crescita, tenendo conto della necessità di rafforzare la ripresa in corso e di assicurare la sostenibilità delle finanze pubbliche dell'Ungheria;
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 agevolarne 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, l'11 luglio 2017

Per il Consiglio

Il presidente

T. TÖNISTE

⁽¹⁾ A norma dell'articolo 9, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1466/97.