



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 29.5.2013
COM(2013) 367 final

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sul programma nazionale di riforma 2013 dell'Ungheria

**e che formula un parere del Consiglio sul programma di convergenza dell'Ungheria
2012-2016**

{SWD(2013) 367 final}

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sul programma nazionale di riforma 2013 dell'Ungheria

**e che formula un parere del Consiglio sul programma di convergenza dell'Ungheria
2012-2016**

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,

visto il regolamento (UE) n. 1176/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici², in particolare l'articolo 6, paragrafo 1,

vista la raccomandazione della Commissione europea³,

viste le risoluzioni del Parlamento europeo⁴,

viste le conclusioni del Consiglio europeo,

visto il parere del Comitato per l'occupazione,

previa consultazione del Comitato economico e finanziario,

considerando quanto segue:

- (1) Il 26 marzo 2010 il Consiglio europeo ha approvato la proposta della Commissione di lanciare Europa 2020, una nuova strategia per la crescita e l'occupazione 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) Sulla base delle proposte della Commissione, il Consiglio ha adottato, il 13 luglio 2010, una raccomandazione sugli orientamenti di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione (2010-2014) e, il 21 ottobre 2010, una decisione sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione⁵, che insieme formano gli "orientamenti integrati". Gli Stati membri sono stati invitati a

¹ GU L 209 del 2.8.1997, pag. 1.

² GU L 306 del 23.11.2011, pag. 25.

³ COM(2013) 367 final.

⁴ P7_TA(2013)0052 e P7_TA(2013)0053.

⁵ Decisione 2013/208/UE del Consiglio, del 22 aprile 2013.

tener conto degli orientamenti integrati nelle politiche nazionali in materia economica e di occupazione.

- (3) Il 29 giugno 2012 i capi di Stato e di governo hanno convenuto un patto per la crescita e l'occupazione che offre un quadro coerente per l'adozione di misure a livello nazionale, dell'UE e della zona euro con il ricorso a tutti gli strumenti, leve e politiche possibili. Essi hanno convenuto le misure da adottare a livello degli Stati membri, in particolare affermando l'impegno pieno verso il conseguimento degli obiettivi della strategia Europa 2020 e l'attuazione delle raccomandazioni specifiche per paese.
- (4) Il 6 luglio 2012 il Consiglio ha adottato una raccomandazione sul programma nazionale di riforma 2012 dell'Ungheria e ha formulato il suo parere sul programma di convergenza aggiornato dell'Ungheria 2011-2015.
- (5) Il 28 novembre 2012 la Commissione ha adottato l'analisi annuale della crescita⁶, segnando l'inizio del semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche 2013. Sempre il 28 novembre 2012 la Commissione ha adottato, sulla base del regolamento (UE) n. 1176/2011, la relazione sul meccanismo di allerta⁷, in cui annoverava l'Ungheria tra gli Stati membri che sarebbero stati oggetto di un esame approfondito.
- (6) Il 14 marzo 2013 il Consiglio europeo ha approvato le priorità per garantire la stabilità finanziaria, il risanamento di bilancio e le azioni a favore della crescita, sottolineando la necessità di portare avanti un risanamento di bilancio differenziato e favorevole alla crescita, di ripristinare le normali condizioni per l'erogazione di prestiti all'economia, di promuovere la crescita e la competitività, di contrastare la disoccupazione e le conseguenze sociali della crisi e di modernizzare la pubblica amministrazione.
- (7) Il 10 aprile 2013, la Commissione ha pubblicato i risultati dell'esame approfondito⁸ per l'Ungheria, a norma dell'articolo 5 del regolamento (UE) n. 1176/2011. L'analisi ha portato la Commissione a concludere che l'Ungheria si trova in una situazione di squilibrio macroeconomico da monitorare e che necessita un'azione politica incisiva. In particolare, al fine di ridurre il rischio di importanti effetti negativi sul funzionamento dell'economia, è opportuno prestare massima attenzione all'aggiustamento in corso della posizione patrimoniale netta sull'estero fortemente negativa, dovuta soprattutto alla riduzione dell'indebitamento del settore privato a fronte di un elevato debito della pubblica amministrazione e di un contesto imprenditoriale fragile.
- (8) Il 24 aprile 2013 l'Ungheria ha presentato il suo programma di convergenza 2013 relativo al periodo 2012-2016 e il 22 aprile 2013 il suo programma nazionale di riforma 2013. I due programmi sono stati valutati contemporaneamente onde tener conto delle loro correlazioni.
- (9) Sulla base della valutazione del programma di convergenza 2013 (in appresso "il programma") a norma del regolamento (CE) n. 1466/97, il Consiglio ritiene che lo scenario macroeconomico sul quale si fondano le proiezioni di bilancio del programma sia alquanto ottimistico. Le proiezioni di crescita delle autorità ungheresi per il 2013 e il 2014 pari allo 0,7% e all'1,9% sono superiori di circa mezzo punto percentuale rispetto alle previsioni di primavera 2013 della Commissione. L'obiettivo della strategia di bilancio delineata nel programma è garantire la correzione duratura del

⁶ COM(2012) 750 final.

⁷ COM(2012) 751 final.

⁸ SWD(2013) 119 final.

disavanzo eccessivo entro il termine del 2012 e il costante rispetto dell'obiettivo a medio termine (OMT). Nel 2012 l'Ungheria ha compiuto un notevole sforzo di bilancio e ha conseguito un disavanzo di bilancio dell'1,9% del PIL, risultato migliore dell'obiettivo di disavanzo del 2,5% del PIL raccomandato dal Consiglio, in parte grazie a entrate una tantum supplementari pari allo 0,2% del PIL che si sono aggiunte a quelle già prese in considerazione al momento della raccomandazione del Consiglio. Tuttavia, le misure correttive per il 2012 e anni successivi, in particolare quelle annunciate nell'autunno 2012, si concentravano soprattutto sul lato delle entrate, e principalmente su determinati settori, sollevando dubbi circa la sostenibilità dello sforzo di risanamento. Secondo le previsioni di primavera 2013 della Commissione, al fine di correggere il disavanzo eccessivo in modo duraturo, occorre adoperarsi ulteriormente sia nel 2013 che nel 2014. A seguito della pubblicazione delle previsioni di primavera il governo ha adottato un nuovo pacchetto di misure correttive. La valutazione aggiornata della Commissione prevede che, grazie alle nuove misure, il disavanzo resterà al di sotto della soglia del 3% del PIL nel 2013 e nel 2014. Il nuovo obiettivo a medio termine che si prefigge il programma è un saldo strutturale di -1,7% del PIL, anziché di -1,5%, in linea con i requisiti del patto di stabilità e crescita. Nel 2012 l'Ungheria ha registrato un saldo strutturale di -0,7% del PIL, nettamente superiore all'OMT riveduto, e le previsioni di primavera 2013 della Commissione prevedono che il saldo strutturale rimarrà in linea con l'OMT nel periodo oggetto delle previsioni attestandosi a -1,1% nel 2013 e a -1,8% nel 2014. In base alle misure adottate successivamente alle previsioni di primavera 2013 della Commissione, il saldo strutturale potrebbe rimanere ad un livello superiore all'obiettivo a medio termine anche nel 2014. Il tasso di crescita della spesa pubblica nel 2013 e nel 2014, al netto delle misure discrezionali relative alle entrate, sarà sostanzialmente in linea con il parametro di riferimento a medio termine del tasso di crescita potenziale del PIL, ma si prevede che sarà nettamente superiore nel 2015 e nel 2016, anni per i quali il parametro di riferimento della spesa non sarà quindi rispettato. Secondo le previsioni del governo, il rapporto debito pubblico/PIL continuerà a decrescere durante tutto il periodo oggetto del programma, per scendere dal 79,2% nel 2012 al 77,2% nel 2014 e ancora al 73,4% nel 2016, ma resterà superiore al valore di riferimento del 60% del PIL. Al contrario, le previsioni di primavera 2013 della Commissione, tenendo conto dei rischi che pesano sui piani di risanamento, prevedono solo un calo marginale al 78,9% del PIL nel 2014, o di ulteriori 0,5 punti percentuali circa in virtù delle nuove misure correttive. Dal 2013 l'Ungheria sarà nel periodo di transizione per quanto riguarda il rispetto del criterio del debito, e secondo le previsioni di primavera 2013 della Commissione sta compiendo progressi sufficienti verso l'osservanza del criterio del debito nel 2013 e nel 2014.

- (10) Il quadro di bilancio a medio termine rimane puramente indicativo, pertanto l'orizzonte temporale della programmazione di bilancio si limita all'anno effettivo del bilancio. Inoltre, malgrado taluni recenti miglioramenti, i compiti obbligatori e le risorse analitiche del consiglio di bilancio non sono ancora commisurate al suo potere di veto senza precedenti e alla necessità di un controllo sistematico *ex-post* del rispetto delle regole numeriche di bilancio. Sarebbe opportuno rafforzare il quadro di bilancio a medio termine e ampliare i compiti obbligatori del consiglio di bilancio, al fine di migliorare la solidità e la credibilità del quadro della *governance* di bilancio, recentemente modernizzato.
- (11) Il settore finanziario ungherese sta riducendo la leva finanziaria ad un ritmo molto sostenuto, in parte a causa di alcune misure che hanno avuto un forte impatto negativo sulla redditività delle banche e hanno contribuito all'inasprimento delle condizioni del

credito. Gestire il deterioramento della qualità del portafoglio costituisce una delle maggiori difficoltà per il settore finanziario, insieme al numero crescente di crediti in sofferenza. Negli ultimi anni il governo ha adottato una serie di misure per aiutare i beneficiari di prestiti in valuta estera, spesso senza consultare i soggetti portatori d'interessi del settore bancario. Tuttavia, queste misure non erano sempre destinate a beneficiari in difficoltà. L'adozione di varie misure in breve tempo può aumentare l'azzardo morale dei beneficiari dei prestiti, a causa della continua aspettativa di altri aiuti statali. La crisi finanziaria mondiale ha dimostrato in quale misura il sistema bancario esistente possa obbligare le autorità nazionali ad agire per salvaguardare la stabilità finanziaria. Il primo programma di assistenza finanziaria all'Ungheria affermava la necessità di una vigilanza avanzata, compresa l'attribuzione di poteri reali in caso di emergenza all'autorità di vigilanza finanziaria e l'istituzione di un meccanismo di risoluzione. Sebbene negli ultimi tre anni i poteri dell'autorità di vigilanza finanziaria ungherese siano stati ampliati in modo sostanziale, il legislatore non ha attribuito all'autorità sufficienti poteri di monitoraggio.

- (12) L'Ungheria non ha seguito la raccomandazione del 2012 che invitava ad istituire un quadro stabile e non distorsivo in materia di tassazione delle imprese, ed ha aumentato il carico fiscale per determinati settori imprenditoriali introducendo ulteriori soprattasse settoriali permanenti. Sebbene la nuova imposta a carico delle piccole imprese introdotta nel quadro della legge sulla tutela del lavoro sia ben concepita, l'esistenza di aliquote fiscali diverse a seconda del settore imprenditoriale ostacola l'efficace allocazione delle risorse e incide sugli investimenti e sull'erogazione di prestiti. L'introduzione di aliquote ridotte per i contributi previdenziali prevista dalla legge sulla tutela del lavoro è un passo nella giusta direzione per ridurre il cuneo fiscale sul lavoro. Tuttavia, il cuneo fiscale sui soggetti a basso reddito rimane elevato e sarebbe auspicabile perfezionare il sistema per intervenire in modo più mirato a favore di questo gruppo. L'Ungheria prevede inoltre di affrontare il mancato rispetto dell'obbligo tributario con una serie di misure, quali l'obbligo di collegare tutti i registratori di cassa con le autorità tributarie. Per quanto riguarda la tassazione dei prodotti energetici, le misure adottate non forniscono incentivi tesi a ridurre il consumo di energia e producono effetti distorsivi.
- (13) Il modesto tasso di occupazione è legato ad un tasso molto basso di partecipazione al mercato del lavoro. La disoccupazione giovanile è aumentata dall'11% nel 2001 al 28,1% nel 2012. Il programma di lavori pubblici impiega la maggior parte delle risorse finanziarie per fornire ai disoccupati di lunga durata un reddito da lavoro anziché prestazioni sociali, e i suoi benefici a lungo termine sull'occupabilità sono ancora da dimostrare. L'Ungheria ha rafforzato le politiche attive del mercato del lavoro ma talune categorie di persone svantaggiate dovrebbero accedervi più facilmente e il livello di partecipazione degli adulti all'apprendimento permanente è ancora uno dei più bassi dell'UE. Negli ultimi cinque anni il tasso di occupazione femminile è rimasto grosso modo allo stesso livello basso. Al fine di incoraggiare le donne a partecipare al mercato del lavoro il governo ha ampliato le strutture di cura all'infanzia e ha promosso formule di lavoro flessibili. La situazione sociale continua a peggiorare: il 31% della popolazione è a rischio di povertà o di esclusione sociale e una percentuale elevata di persone vive in condizione di grave deprivazione materiale. La povertà continua a incidere in modo sproporzionato sulle regioni e le comunità svantaggiate, in particolare quella dei Rom.
- (14) Il contesto imprenditoriale ungherese è peggiorato costantemente negli ultimi tre anni a causa di una serie di misure, tra cui restrizioni a carico degli investitori, e

dell'instabilità del quadro normativo, soprattutto nel settore dei servizi. Le recenti restrizioni che colpiscono in modo sproporzionato gli investitori stranieri si concentrano soprattutto nel settore dei servizi, compresi quelli al dettaglio. Il programma di semplificazione amministrativa comprendeva 114 misure volte a ridurre gli oneri amministrativi per le imprese di circa 500 miliardi di HUF, ma la sua attuazione è stata leggermente ritardata. Nonostante l'entrata in vigore di una nuova legge sugli appalti pubblici il 1° gennaio 2012, la concorrenza rimane scarsa nel settore. Il programma contro la corruzione è un elemento centrale del "Magyary Program". Tuttavia il programma non affronta né il problema dell'insufficiente controllo del rispetto della normativa in materia né la necessità di controlli più severi sul finanziamento dei partiti, una delle principali fonti di preoccupazione. Inoltre, la maggior parte delle misure annunciate non sono ancora state realizzate e manca il monitoraggio delle misure attuate. Gli sviluppi in Ungheria nel 2012 e nel 2013 hanno accresciuto le preoccupazioni riguardanti l'indipendenza del potere giudiziario. Secondo il quadro di valutazione dell'innovazione dell'Unione, l'Ungheria si classifica tra gli innovatori moderati. Gli investimenti in R&S delle imprese sono effettuati principalmente da imprese di proprietà straniera.

- (15) L'Ungheria è riuscita a ridurre il numero degli abbandoni scolastici. Poiché esistono ancora notevoli differenze regionali, le novità del sistema centralizzato di istruzione pubblica, se non attuate con attenzione, potrebbero avere un impatto negativo e accrescere le disuguaglianze sociali e la segregazione. Malgrado negli ultimi anni vi sia stata una crescita significativa del numero di studenti che iniziano l'istruzione superiore, occorre impegnarsi più a fondo per raggiungere la media dell'UE e l'obiettivo nazionale di Europa 2020. Non è certo che l'attuale riforma dell'istruzione superiore possa facilitare l'accesso degli studenti svantaggiati.
- (16) L'attuazione delle misure contemplate nel piano Szell Kalman, teso a migliorare l'efficienza in termini di costi e le prestazioni dei servizi di trasporto pubblico, è soggetta a notevoli ritardi e la mancanza di una strategia globale nel settore ostacola la sostenibilità finanziaria del sistema dei trasporti. Sebbene l'Ungheria abbia adeguatamente aumentato le interconnessioni della rete elettrica con i paesi confinanti, come raccomandato nel 2012, l'insufficiente indipendenza dell'autorità di regolamentazione dell'energia nel fissare i prezzi dell'energia e l'elevata proporzione di prezzi regolamentati continuano a destare preoccupazioni.
- (17) Nell'ambito del semestre europeo la Commissione ha effettuato un'analisi completa della politica economica dell'Ungheria, ha valutato il programma di convergenza e il programma nazionale di riforma e ha presentato un esame approfondito. 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 europea nel suo insieme, offrendo un contributo a livello dell'UE per le future decisioni nazionali. Le sue raccomandazioni nell'ambito del semestre europeo trovano riscontro nelle raccomandazioni di cui ai punti da 1 a 7.
- (18) Alla luce di tale valutazione, il Consiglio ha esaminato il programma di convergenza dell'Ungheria e il suo parere⁹ trova riscontro, in particolare, nella raccomandazione di cui al punto 1.

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

- (19) Alla luce dei risultati dell'esame approfondito della Commissione e della citata valutazione, il Consiglio ha esaminato il programma nazionale di riforma e il programma di convergenza. Le sue raccomandazioni a norma dell'articolo 6 del regolamento (UE) n. 1176/2011 trovano riscontro nelle raccomandazioni di cui ai punti 1, 2, 3, 4, 5 e 7,

RACCOMANDA che l'Ungheria adotti provvedimenti nel periodo 2013-2014 al fine di:

1. attuare una strategia di bilancio credibile e favorevole alla crescita, precisando le misure necessarie che si concentrano su risparmi di spesa, e mantenere una solida posizione di bilancio nel rispetto dell'obiettivo a medio termine durante il periodo oggetto del programma; basandosi sulle misure sopraindicate, portare il rapporto debito pubblico/PIL su un percorso saldamente discendente, anche per contribuire ad attenuare gli squilibri macroeconomici accumulati; rafforzare il quadro di bilancio a medio termine rendendolo maggiormente vincolante e collegandolo strettamente a regole numeriche; ampliare i compiti obbligatori del consiglio di bilancio, compresi il controllo sistematico *ex-post* del rispetto delle regole numeriche di bilancio e la preparazione di periodiche previsioni macroeconomiche e di bilancio e di valutazioni dell'incidenza sul bilancio delle proposte politiche più importanti;
2. contribuire a ripristinare la normale erogazione di prestiti all'economia, soprattutto migliorando la capacità di accumulazione di capitale nel settore finanziario, riducendo tra l'altro l'onere supplementare che grava attualmente su di esso; migliorare la qualità del portafoglio eliminando le attività deteriorate dai bilanci delle banche, consultare i soggetti portatori d'interessi sulle nuove azioni politiche e garantire che le nuove misure non accrescano l'azzardo morale tra i beneficiari di prestiti; rafforzare la regolamentazione e la vigilanza finanziaria, in particolare conferendo maggiori poteri effettivi in caso di emergenza all'autorità di vigilanza finanziaria ungherese e istituendo un regime di risoluzione per il settore bancario;
3. assicurare un sistema di imposizione delle imprese stabile, più equilibrato e prevedibile; semplificare l'imposizione delle imprese e ridurre al minimo le distorsioni dell'allocatione delle risorse causate dalle imposte settoriali, in modo da favorire la crescita e l'occupazione; continuare a rendere l'imposizione del lavoro più favorevole all'occupazione mediante la riduzione del carico fiscale sui lavoratori a basso reddito, tra l'altro perfezionando i criteri di ammissibilità a godere dei benefici della legge sulla tutela del lavoro e spostando l'imposizione verso imposte ambientali; attuare pienamente e rafforzare le misure già annunciate per migliorare il rispetto dell'obbligo tributario e per ridurre i costi;
4. combattere la disoccupazione giovanile, ad esempio tramite una "garanzia per i giovani"; rafforzare le politiche attive del mercato del lavoro e migliorare il sistema di definizione del profilo cliente del servizio pubblico per l'impiego; ridurre la prevalenza del programma di lavori pubblici fra le misure per l'occupazione e rafforzarne la componente di attivazione; potenziare i programmi di formazione per accrescere la partecipazione all'apprendimento permanente; continuare ad ampliare le strutture di cura all'infanzia e a promuovere la partecipazione delle donne al mercato del lavoro; garantire che l'obiettivo della strategia nazionale di inclusione sociale sia integrato in tutte le altre politiche, al fine di ridurre la povertà, in particolare fra i bambini e i Rom;
5. creare un contesto imprenditoriale favorevole, in particolare ripristinare un contesto interessante per gli investitori diretti esteri, rendendo il quadro normativo più stabile e promuovendo la concorrenza sul mercato; garantire la pronta attuazione delle

misure previste per ridurre gli oneri amministrativi, migliorare la concorrenza negli appalti pubblici e adottare misure adeguate per contrastare la corruzione; rispondere alle preoccupazioni relative all'indipendenza del potere giudiziario; eliminare gli ostacoli recentemente introdotti nel settore dei servizi, compresi i servizi al dettaglio; introdurre incentivi mirati a sostegno delle imprese innovative;

6. attuare una strategia nazionale per l'abbandono scolastico e garantire che il sistema d'istruzione fornisca a tutti i giovani competenze e qualifiche pertinenti al mercato del lavoro; migliorare l'accesso all'istruzione ordinaria inclusiva, in particolare per i Rom; favorire la transizione tra i vari livelli di istruzione e verso il mercato del lavoro; attuare una riforma dell'istruzione superiore che consenta il conseguimento di un titolo d'istruzione terziaria a un più vasto numero di giovani, in particolare agli studenti svantaggiati;
7. abolire progressivamente la regolamentazione dei prezzi dell'energia, garantendo al contempo l'efficace tutela dei clienti vulnerabili dal punto di vista economico; adottare ulteriori misure per garantire l'indipendenza dell'autorità nazionale di regolamentazione; garantire la sostenibilità finanziaria delle imprese pubbliche nel settore dei trasporti, riducendo i costi di funzionamento e aumentando le entrate.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio
Il presidente*