COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 13.5.2015
COM(2015) 266 final

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sul programma nazionale di riforma 2015 dell'Ungheria

e che formula un parere del Consiglio sul programma di convergenza 2015 dell'Ungheria

Raccomandazione di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sul programma nazionale di riforma 2015 dell'Ungheria

e che formula un parere del Consiglio sul programma di convergenza 2015 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 economiche[1], 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 macroeconomici[2], in particolare l'articolo 6, paragrafo 1,

vista la raccomandazione della Commissione europea[3],

viste le risoluzioni del Parlamento europeo[4],

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 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) Il 13 luglio 2010 il Consiglio ha adottato, sulla base delle proposte della Commissione, una raccomandazione sugli orientamenti di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione (2010-2014) e, il 21 ottobre 2010, una

---

1 GU L 209 del 2.8.1997, pag. 1.
2 GU L 306 del 23.11.2011, pag. 25.
3 COM(2015) 266.
4 P8_TA(2015)0067, P8_TA(2015)0068, P8_TA(2015)0069.

decisione sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione, che insieme formano gli "orientamenti integrati", che gli Stati membri sono stati invitati a tener conto nelle proprie politiche nazionali in materia economica e di occupazione.

(3) L'8 luglio 2014 il Consiglio ha adottato una raccomandazione sul programma nazionale di riforma 2014 dell'Ungheria e ha formulato il suo parere sul programma di convergenza aggiornato dell'Ungheria per il 2014.

(4) Il 28 novembre 2014 la Commissione ha adottato l'analisi annuale della crescita[5], segnando l'inizio del semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche 2015. Lo stesso giorno la Commissione ha adottato, sulla base del regolamento (UE) n. 1176/2011, la relazione sul meccanismo di allerta[6], in cui l'Ungheria è stata annoverata tra gli Stati membri da sottoporre a esame approfondito.

(5) Il 18 dicembre 2014 il Consiglio europeo ha approvato le priorità per il rilancio degli investimenti, l'accelerazione delle riforme strutturali e il proseguimento di un risanamento di bilancio responsabile e propizio alla crescita.

(6) Il 26 febbraio 2015 la Commissione ha pubblicato la relazione per paese 2015 relativa all'Ungheria[7], nella quale ha valutato i progressi dell'Ungheria nel dare seguito alle raccomandazioni specifiche per paese adottate l'8 luglio 2014. La relazione per paese include anche i risultati dell'esame approfondito a norma dell'articolo 5 del regolamento (UE) n. 1176/2011. L'analisi della Commissione ha portato la stessa a concludere che l'Ungheria presenta squilibri macroeconomici che richiedono un monitoraggio e un'azione politica risoluti. In particolare è opportuno prestare attenzione ai rischi derivanti dalla posizione netta sull'estero (che permane molto negativa nonostante alcuni progressi registrati nel riequilibrio delle partite correnti), al livello elevato del debito pubblico, ai significativi oneri regolamentari che gravano sul settore finanziario e al livello elevato dei prestiti in sofferenza che rendono difficile la riduzione dell'indebitamento.

(7) Il 30 aprile 2015 l'Ungheria ha presentato il suo programma nazionale di riforma 2015 e il suo programma di convergenza 2015. I due programmi sono stati valutati contemporaneamente per tenere conto delle loro correlazioni.

(8) L'Ungheria è attualmente è soggetta al braccio preventivo del patto di stabilità e crescita e alla regola del debito transitoria per il 2013-2015. Nel programma di convergenza per il 2015 il governo prevede di migliorare gradualmente il disavanzo nominale al fine di ricondurlo al 2,4% del PIL nel 2015 e di ridurlo ulteriormente all'1,6% nel 2018; il governo prevede inoltre di conseguire entro il 2017 l'obiettivo di medio termine, ovvero un disavanzo strutturale all'1,7% del PIL. Sempre secondo il programma di convergenza, il governo prevede di ridurre gradualmente il rapporto debito-PIL al 74,9% nel 2015 e al 68,9% nel 2018. Lo scenario macroeconomico sul quale si fondano queste proiezioni di bilancio è sostanzialmente plausibile fino al 2016 e diventa favorevole nel periodo successivo. Le misure necessarie a conseguire gli obiettivi di disavanzo a partire dal 2016 non sono state sufficientemente specificate, in particolare per quanto riguarda il periodo successivo al 2016. Stando alle previsioni di primavera 2015 della Commissione, sia il saldo strutturale sia la crescita della spesa netta indicano il rischio di una deviazione

---

5 COM(2014) 902.

6 COM(2014) 904 final.

7 SWD(2015) 36 final

significativa dal percorso di avvicinamento verso l'obiettivo a medio termine nel 2015 e 2016. Ne discende che ulteriori misure saranno necessarie nel 2015 e 2016. Allo stesso tempo si prevede che l'Ungheria si conformi alla regola del debito transitoria nel 2015 e, al termine del periodo di transizione, al parametro di riferimento per la riduzione del debito nel 2016. Sulla base della propria valutazione del programma di convergenza, e tenendo conto delle previsioni di primavera 2015 della Commissione, il Consiglio ritiene che sussista il rischio che l'Ungheria non rispetti le disposizioni del patto di stabilità e crescita. Il sistema della governance di bilancio del paese trarrebbe beneficio da una rigorosa applicazione del quadro di bilancio a medio termine, già convertito in legge, e dall'attribuzione di un ruolo analitico più significativo al Consiglio di bilancio.

(9) I principali problemi del settore bancario - in particolare la necessità di ripristinare l'erogazione di prestiti a condizioni di mercato migliorando le possibilità di accumulazione di capitale e rendendo più efficiente il riassetto di portafoglio - sono persistiti negli ultimi 12 mesi. Dalla metà del 2013 l'attività di prestito delle banche - tra cui il 40% dei crediti erogati alle PMI - si è basata principalmente su regimi sovvenzionati. L'effetto combinato di significativi oneri fiscali e regolamentari e dell'elevata percentuale di crediti problematici non fornisce alle banche incentivi sufficienti per aumentare le attività di credito normali (non sovvenzionate). L'esposizione esterna dell'Ungheria - e i rischi per la stabilità finanziaria che essa comporta - è diminuita in modo considerevole grazie alla recente conversione in valuta locale dei mutui denominati in valuta estera. Allo stesso tempo l'indebitamento delle famiglie in valuta estera continua ad essere una delle ragioni principali alla base dell'elevata percentuale dei crediti in sofferenza. La maggior parte dei regimi di sgravi relativi ai prestiti in valuta estera adottati fino ad oggi non è destinata ai mutuatari in difficoltà, con l'eccezione del regime dell'Agenzia nazionale per la gestione patrimoniale che si rivolge alle famiglie, e difficilmente potrà risolvere il problema dei crediti in sofferenza. Un efficace riassetto di portafoglio è ostacolato, tra l'altro, dall'assenza di pignoramenti e dall'inefficienza delle procedure di risoluzione giudiziali ed extragiudiziali. Un accordo concluso di recente con la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo contiene una serie di impegni assunti dal governo per risolvere i problemi del settore finanziario, tra i quali provvedimenti per ridurre gradualmente i prelievi a carico delle banche e il rispetto del principio della consultazione preventiva. Un'attuazione rigorosa di queste misure costituirebbe un passo importante per ripristinare un quadro di politica finanziaria solido e prevedibile. Nell'ultimo anno l'Ungheria ha aumentato a più riprese la sua proprietà diretta nel settore bancario. L'intervento dello Stato nel settore bancario, realizzato mediante un aumento della proprietà diretta, può comportare rischi significativi sul piano del bilancio, anche quando ha carattere soltanto temporaneo.

(10) I recenti cambiamenti in ambito fiscale (introduzione di nuove tasse e aumento di quelle esistenti) hanno segnato il ritorno della tendenza, registrata in passato, ad aumentare il peso delle imposte sulle società a livello settoriale. Sia la non prevedibilità che il carattere selettivo di tali cambiamenti determina una distorsione degli investimenti intrasettoriali. Benché siano state introdotte diverse nuove misure, il carico fiscale che grava su alcune categorie di lavoratori a basso reddito è rimato uno dei più elevati nell'UE e è particolarmente pesante per le persone che vivono sole. Sembra esservi margine di manovra per spostare ulteriormente il carico fiscale verso fonti di entrate più propizie alla crescita. Diverse misure introdotte nel corso dell'ultimo anno stanno contribuendo a rendere più efficaci i sistemi di lotta all'evasione fiscale. Dopo il positivo completamento del programma per collegare a un sistema online i registratori di cassa degli esercizi al dettaglio, nel

2015 si prevede di estendere lo stesso a una serie di servizi di mercato. È stata abbassata la soglia a partire dalla quale è obbligatorio presentare una dichiarazione IVA dettagliata. Nel 2015 è stato introdotto un sistema di ispezione elettronica sul trasporto di merci su strada finalizzato a ridurre le "frodi carosello" sull'IVA. Esistono, tuttavia, ancora ampi margini di manovra per ridurre l'efficienza amministrativa della riscossione delle imposte e per ridurre i costi necessari a garantire il rispetto degli obblighi tributari, soprattutto nel caso delle piccole e medie imprese.

(11) Nel complesso il mercato del lavoro in Ungheria ha registrato progressi nel 2014 con un'occupazione in aumento nel settore privato grazie alla ripresa economica. Permangono tuttavia problemi significativi per quanto riguarda il programma di lavori pubblici, il cui ambito di applicazione è stato notevolmente esteso a partire dal 2011. Tale programma si è rivelato infatti una misura strategica inefficace ed inefficiente per il mercato del lavoro e rischia anzi di comprometterne l'adeguato funzionamento. Le stesse risorse, se spese diversamente, potrebbero arrecare maggiori benefici all'economia ungherese. L'onere per il bilancio di tale programma è quadruplicato nel corso degli ultimi quattro anni, per attestarsi allo 0,8% del PIL, e si prevede che raddoppierà di nuovo di qui al 2018, sottraendo risorse che potrebbero essere usate per apportare miglioramenti essenziali alla formazione e ai servizi necessari per facilitare la partecipazione al mercato del lavoro aperto. Vi è il rischio che lavori pubblici di tale portata creino significativi effetti di immobilizzazione (lock-in) e vengano a sostituire in modo permanente il sistema delle prestazioni sociali per la manodopera meno qualificata. Il programma non è adeguatamente coordinato con altre misure strategiche attive per il mercato del lavoro e non promuove a sufficienza il reintegro dei partecipanti nel mercato aperto del lavoro. La percentuale dei lavoratori che sono usciti con successo dal programma di lavori pubblici è risultata soltanto del 13,8% nella prima metà del 2014, indicando che i lavori pubblici non contribuiscono in modo adeguato al reinserimento dei partecipanti nel mercato del lavoro. Benché il programma sia destinato ai disoccupati di lunga durata e alla manodopera meno qualificata, nel 2013 il 47% dei partecipanti era in possesso di diploma di istruzione secondaria o terziaria. Il periodo per beneficiare dell'indennità di disoccupazione (tre mesi) non è stato aumentato e non tiene conto dei tempi medi necessari per trovare un nuovo lavoro (più di un anno). Sono stati attuati diversi programmi per migliorare l'inserimento dei rom nel mercato del lavoro ed è stato varato un sistema di monitoraggio in tale ambito. Mancano ancora, tuttavia, misure strategiche semplificate e coordinate in grado di ridurre in modo significativo la povertà. Per quanto mostrino una leggera tendenza al miglioramento, gli indicatori di povertà evidenziano che essa rimane a un livello preoccupante, soprattutto tra i rom e i bambini. Lacune permangono nella qualità e nella copertura dell'assistenza sociale.

(12) Gli ostacoli introdotti negli ultimi anni all'ingresso nel mercato del settore dei servizi non sono stati rimossi; al contrario, nel 2014 ne sono stati introdotti di nuovi che impediscono un'efficace ripartizione delle risorse economiche, aumentano l'incertezza per gli investitori e riducono la concorrenza. Tra essi si possono citare, ad esempio, il requisito che impone a tutti gli esercizi al dettaglio una procedura centralizzata per ottenere la licenza. La corruzione e la mancanza di trasparenza riscontrate nella pubblica amministrazione, nei processi decisionali e negli appalti pubblici permangono causa di preoccupazione. Anche nel 2014 si sono registrati un livello ridotto della concorrenza negli appalti pubblici e un ricorso diffuso all'assegnazione diretta degli appalti. Nel 2014 è stata avviata una riforma della gestione degli appalti pubblici, il cui andamento deve essere monitorato da vicino.

Nel novembre 2014 l'Ungheria ha presentato un piano d'azione finalizzato a recepire le nuove direttive sugli appalti pubblici e a promuovere la concorrenza e la trasparenza. Sono state inoltre annunciate diverse misure per migliorare le norme anticorruzione.

(13) Nonostante l'attuazione di alcune misure per migliorare l'istruzione dei bambini rom, non è stato ancora elaborato un approccio sistematico per promuoverne l'istruzione ordinaria inclusiva. Resta alta la percentuale dei bambini rom che frequentano scuole o classi in cui la maggioranza degli alunni è costituita da rom e il grado di istruzione di tali bambini è inferiore alla media nazionale. Gli insegnanti non sono formati per garantire un sostegno sufficiente ai gruppi svantaggiati. È necessario fare di più per migliorare la transizione tra differenti forme e fasi della carriera scolastica e tra istruzione e mercato del lavoro. Le previste modifiche al meccanismo di assegnazione dei posti finanziati dallo Stato nell'istruzione secondaria e l'aumento dei requisiti per l'ammissione all'istruzione superiore potrebbero limitare ulteriormente il passaggio tra differenti forme di percorsi scolastici, soprattutto nel caso dei gruppi svantaggiati. Con un tasso di abbandono del 47% nell'istruzione superiore l'Ungheria presenta il livello più elevato dell'UE in questo ambito. Nel dicembre 2014 il governo ha annunciato l'adozione di una strategia nazionale per l'istruzione superiore, nella quale figura un aumento dell'obiettivo nazionale (al 34%) per quanto riguarda il conseguimento di un diploma di istruzione terziaria. Nel complesso le misure di recente adozione non sono riuscite a migliorare la partecipazione dei gruppi svantaggiati all'istruzione superiore e ad affrontare il problema dell'abbandono scolastico. L'attuale sistema di finanziamento non garantisce un accesso equo all'istruzione.

(14) Nell'ambito del semestre europeo la Commissione ha effettuato un'analisi completa della politica economica dell'Ungheria che ha pubblicato nella sua relazione per paese 2015. La Commissione ha valutato inoltre il programma di convergenza e il programma nazionale di riforma e il seguito dato alle raccomandazioni indirizzate 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 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 5.

(15) Alla luce della valutazione di cui sopra, il Consiglio ha esaminato il programma di convergenza dell'Ungheria e il suo parere[8] trova riscontro, in particolare, nella raccomandazione di cui al punto 1.

(16) Alla luce 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 da 1 a 3,

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

RACCOMANDA che l'Ungheria adotti provvedimenti nel periodo 2015-2016 al fine di:

1. conseguire un aggiustamento di bilancio verso il raggiungimento dell'obiettivo a medio termine pari allo 0,5% del PIL nel 2015 e allo 0,6% del PIL nel 2016;

2. adottare misure atte a ripristinare le normali condizioni di erogazione di prestiti all'economia reale e rimuovere gli ostacoli che impediscono un riassetto di portafoglio a condizioni di mercato; ridurre drasticamente i rischi di sopravvenienze passive legati all'aumento della partecipazione azionaria dello Stato nel settore bancario;

3. ridurre le imposte settoriali specifiche con effetti distorsivi; rimuovere le restrizioni di accesso ingiustificate nel settore dei servizi, incluso quello del commercio al dettaglio; ridurre il cuneo fiscale per i lavoratori a basso reddito, anche mediante uno spostamento dell'imposizione fiscale verso settori meno distorsivi della crescita; continuare la lotta all'evasione fiscale, ridurre i costi necessari a garantire il rispetto degli obblighi tributari e migliorare l'efficienza della riscossione delle imposte. Rafforzare le strutture nell'ambito degli appalti pubblici per promuovere la concorrenza e la trasparenza e migliorare ulteriormente le norme anticorruzione;

4. riorientare le risorse di bilancio assegnate al programma di lavori pubblici verso misure attive a favore del mercato del lavoro per sostenere l'integrazione nel mercato primario del lavoro e migliorare l'adeguatezza e la copertura dell'assistenza sociale e dei sussidi di disoccupazione;

5. incrementare la partecipazione dei gruppi svantaggiati, in particolare dei rom, all'istruzione ordinaria inclusiva e migliorare il sostegno offerto a tali gruppi grazie a una formazione mirata degli insegnanti; rafforzare le misure per facilitare la transizione tra differenti fasi della carriera scolastica e il mercato del lavoro e per migliorare l'insegnamento delle competenze essenziali.

Fatto a Bruxelles, il

Per il Consiglio
Il presidente