

A TANÁCS AJÁNLÁSA**(2016. július 12.)****Magyarország 2016. évi nemzeti reformprogramjáról, amelyben véleményezi Magyarország 2016. évi konvergenciaprogramját**

(2016/C 299/12)

AZ EURÓPAI UNIÓ TANÁCSA,

tekintettel az Európai Unió működéséről szóló szerződésre és különösen annak 121. cikke (2) bekezdésére és 148. cikke (4) bekezdésére,

tekintettel a költségvetési egyenleg felügyeletének megerősítéséről és a gazdaságpolitikák felügyeletéről és összehangolásáról szóló, 1997. július 7-i 1466/97/EK tanácsi rendeletre ⁽¹⁾ és különösen annak 9. cikke (2) bekezdésére,

tekintettel az Európai Bizottság ajánlására,

tekintettel az Európai Parlament állásfoglalásaira,

tekintettel az Európai Tanács következtetéseire,

tekintettel a Foglalkoztatási Bizottság véleményére,

tekintettel a Gazdasági és Pénzügyi Bizottság véleményére,

tekintettel a szociális védelemmel foglalkozó bizottság véleményére,

tekintettel a Gazdaságpolitikai Bizottság véleményére,

mivel:

- (1) A Bizottság 2015. november 26-án elfogadta az éves növekedési jelentést, és ezzel elindult a gazdaságpolitikai koordináció 2016. évi európai szemesztere. Az Európai Tanács 2016. március 17–18-i ülésén jóváhagyta az éves növekedési jelentés prioritásait. 2015. november 26-án a Bizottság az 1176/2011/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet ⁽²⁾ alapján elfogadta a riasztási mechanizmus keretében készült jelentést, amelyben Magyarország azon tagállamok közé sorolta, amelyek vonatkozásában részletes vizsgálatra kerül sor.
- (2) A Magyarországra vonatkozó 2016. évi országjelentést 2016. február 26-án tették közzé. Az országjelentésben értékelték a Tanács által 2015. július 14-én elfogadott országspecifikus ajánlások, valamint az Európa 2020 stratégia nemzeti szintre lebontott célkitűzései kapcsán Magyarország által elért eredményeket. Az országjelentés magában foglalta az 1176/2011/EU rendelet 5. cikke szerinti részletes vizsgálatot is. A Bizottság 2016. március 8-án bemutatta a részletes vizsgálat eredményeit. Elemzése alapján a Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy Magyarországon nem áll fenn makrogazdasági egyensúlyhiány. Bár a külső adósságból adódó számottevő refinanszírozási igény és a nemteljesítő hitelek aránya továbbra is problémát jelent, a külső és belső kötelezettségekhez kapcsolódó kockázatok csökkentek.

⁽¹⁾ HL L 209., 1997.8.2., 1. o.

⁽²⁾ Az Európai Parlament és a Tanács 2011. november 16-i 1176/2011/EU rendelete a makrogazdasági egyensúlyhiányok megelőzéséről és kiigazításáról (HL L 306., 2011.11.23., 25. o.).

- (3) Magyarország 2016. április 29-én benyújtotta 2016. évi nemzeti reformprogramját és 2016. évi konvergencia-programját. A kettő közötti kapcsolódási pontok figyelembevétele érdekében a két program értékelésére egyidejűleg került sor.
- (4) A 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó európai strukturális és beruházási alapok programozását a vonatkozó országspecifikus ajánlások figyelembevételével alakították ki. Az 1303/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet ⁽¹⁾ 23. cikke szerint, amennyiben az a vonatkozó tanácsi ajánlások végrehajtásának elősegítése érdekében szükséges, a Bizottság kérheti egy tagállamtól partnerségi megállapodása és releváns programjai felülvizsgálatát és azokhoz módosítások javaslatát. A Bizottság az európai strukturális és beruházási alapok eredményességét és a gondos gazdasági irányítást összekapcsoló intézkedések alkalmazására vonatkozó iránymutatásokban további részletekkel szolgált arról, hogyan alkalmazná ezt a rendelkezést.
- (5) A konvergenciaprogram szerint a menekültek rendkívüli beáramlása jelentős költségvetési vonzattal jár, és egy május 6-i kiegészítés megfelelő módon igazolja ezen költségvetési többletterhek mértékét és jellegét. A bizottsági értékelés szerint a figyelembe vehető többletkiadás 2015-ben a GDP 0,04 %-ának felelt meg, míg 2016-ra további többletköltség egyelőre nem várható. E többletkiadások figyelembevételét az 1466/97/EK rendelet 5. cikkének (1) bekezdésében és 6. cikkének (3) bekezdésében meghatározott rendelkezések lehetővé teszik, tekintettel arra, hogy a menekültek beáramlása kivételes esemény, amelynek hatása a magyar államháztartásra jelentős, a középtávú költségvetési célhoz vezető korrekciós pályától való ideiglenes eltérés engedélyezése pedig nem veszélyezteti a fenntarthatóságot. A középtávú költségvetési célhoz vezető előírt 2015. évi kiigazítás tehát a költségek figyelembevétele érdekében csökkent. 2016 tekintetében a figyelembe vehető összegekre is kiterjedő végleges értékelés a magyar hatóságok által benyújtott tényleges adatok alapján 2017 tavaszán készül el.
- (6) Magyarország jelenleg a Stabilitási és Növekedési Paktum prevenció ágához és az adósságszabály hatálya alá tartozik. 2016. évi konvergenciaprogramja alapján a kormány azt tervezi, hogy az államháztartási hiány 2017-re a GDP 2,4 %-ára emelkedik, majd 2020-ig fokozatosan 1,2 %-ra csökken. A kormány a strukturális egyenleg fokozatos javítását tervezi a felülvizsgált középtávú költségvetési cél – a GDP 1,5 %-ának megfelelő strukturális hiány – 2019-re történő elérése érdekében. Az újrászámított ⁽²⁾ strukturális hiány azonban továbbra is meghaladná a középtávú költségvetési célt. A konvergenciaprogram szerint a GDP-arányos államadósság a 2015. évi 75,3 %-ról várhatóan fokozatosan csökkenni fog, és 2020-ra 65 % alá süllyed. Az ezen költségvetési előrejelzéseket alátámasztó makrogazdasági forgatókönyv 2017-ig jórészt megalapozott, később fokozottan optimistává válik. A 2017-től tervezett hiánycélok eléréséhez szükséges intézkedések nem kellőképpen meghatározottak, különösen a 2017 utáni időszak tekintetében. A Bizottság 2016. tavaszi előrejelzése alapján nagy a kockázata annak, hogy az előírt kiigazítástól jelentős eltérés mutatkozik 2016-ban, valamint változatlan politikát feltételezve 2016–17-ben, e két évet együttesen tekintve. Magyarország ugyanakkor az előrejelzések szerint 2016-ban és 2017-ben megfelel az adósságcsökkentési referenciaértéknek. A konvergenciaprogram értékelése alapján és a Bizottság 2016. tavaszi előrejelzésének figyelembevételével a Tanács véleménye szerint fennáll a kockázata annak, hogy Magyarország nem fog megfelelni a Stabilitási és Növekedési Paktum rendelkezéseinek. Ezért mindkét évben további intézkedésekre lesz szükség a megfelelés biztosítására.
- (7) Az ország belső pénzügyi egyensúlyhiánya és a bankrendszer sérülékenysége csökkent, azonban továbbra is állnak fenn kihívások. Jelentős előrelépés történt a magánszektor – korábban többnyire devizában denominált – adósságállományának csökkentése terén. A háztartási hitelezés a fellendülés jeleit mutatta, de a vállalati hitelezés terén még nincs fordulat. A bankszektor jövedelmezősége fellendülésnek indult, amit a javuló gazdasági környezet és a bankokra kivetett adókkal kapcsolatos korábbi politika enyhülése is elősegít. A banki hitelezés ennek ellenére továbbra is visszafogott, noha a bankok tőkeerősek és likviditásuk magas. A legfőbb kihívás a bankok számára továbbra is a nemteljesítő hitelek magas arányának csökkentése, mivel ezek gátolják az új hitelkihelyezést, és rontják a nyereséget. Továbbra is jelentősek azok a függő kötelezettségekből eredő kockázatok, amelyek a bankszektorban az állami tulajdon növeléséből fakadnak.

⁽¹⁾ Az Európai Parlament és a Tanács 2013. december 17-i 1303/2013/EU rendelete az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről (HL L 347., 2013.12.20., 320. o.).

⁽²⁾ A Bizottság által a konvergenciaprogramban szereplő információk alapján, a közös módszertan szerint újrászámított strukturális egyenleg.

- (8) Az adópolitika és az adóigazgatás terén bekövetkezett közelmúltbeli jelentős javulás ellenére az ágazatspecifikus adók magyarországi alkalmazása továbbra is akadályozhatja a beruházásokat. Ezen adók szelektív jellege versenytorzulást okoz az ágazatok között. Bár sok más ágazatspecifikus adó változatlan maradt, a hitelintézetekre kivetett adó jelentősen csökkent, és az élelmiszerlánc-felügyeleti díj progresszivitása megszűnt. A munkát terhelő adóék az alacsony jövedelműek – különösen a gyermektelenek – esetében továbbra is nagy. Ez hátrányosan befolyásolhatja e személyek foglalkoztathatóságát, és akadályozhatja a beruházásokat. Az adóék csökkentésére történtek egyes intézkedések (beleértve a személyi jövedelemadó egységes adókulcsának egy százalékpontos csökkentését és a kétgyermekes keresők családi adókedvezményének megemelését). Az intézkedések ugyanakkor nem eléggé célzottak ahhoz, hogy jelentős hatással legyenek az alacsony jövedelműekre. Az adóztatás súlypontját a munkát terhelő adók helyett a növekedésre nézve kevésbé torzító területekre lehetne áthelyezni. Számos intézkedés történt az adószabályok betartásának javítására és a betartás költségeinek csökkentésére, bár ezek továbbra is magasak. Az elmúlt években tapasztalható javulás ellenére Magyarország még mindig kihívásokkal néz szembe az adóbehajtás hatékonysága tekintetében. A kormány bejelentette, hogy 2016-ban nagyobb intézményi reformot indít az adóigazgatás hatékonyságának fokozására.
- (9) A közbeszerzések terén fennálló verseny és átláthatóság előmozdítása tekintetében korlátozott előrelépés történt (elfogadták például az új közbeszerzési törvényt, amelynek uniós jogi megfelelőségének értékelésére még nem került sor), ugyanakkor a magánvállalkozásokat és a beruházásokat kiszámíthatatlan jogszabályi változások és adminisztratív terhek akadályozzák. A hirdetmény közzététele nélküli tárgyalásos eljárások és az egyetlen pályázó részvételével lebonyolított eljárások magas száma azt mutatja, hogy a közbeszerzések terén még mindig alacsony a verseny szintje. 2016 májusában a kormány e-közbeszerzési stratégiát terjesztett elő. A stratégia végrehajtását, valamint a hatékonyság és az átláthatóság javítására gyakorolt hatását figyelemmel kell kísérni, és a korrupció kockázata továbbra is fennáll. Változtatásokra van szükség ahhoz, hogy a 2015–2018 közötti időszakra vonatkozó új Nemzeti Korrupcióellenes Program keretében hatékonyabban elejét lehessen venni a közintézményeken belüli korrupciónak és visszatartó erejű szankciókat lehessen alkalmazni. A kormány nem újította meg a 2013. évi bejelentővédelmi törvény felülvizsgálatára tett korábbi ígéretét, holott a törvényből hiányoznak a bejelentők megtorlással szembeni megfelelő védelmét szolgáló rendelkezések. A vagyonynyilatkozati rendszer felülvizsgálatára vonatkozóan a Nemzeti Korrupcióellenes Programban megfogalmazott tervek nem eléggé ambiciózusak, és egyes 2015-ben elfogadott új jogszabály-módosítások tovább korlátozták az információkhoz való nyilvános hozzáférést. Az adminisztratív terhek csökkentésére ugyan tett a kormány lépéseket, de a szolgáltatási ágazatokra vonatkozó szigorú magyar szabályozás és a volatilis szabályozási környezet továbbra is problémát jelent a vállalkozások számára, és így bizonytalanságot teremt a befektetők körében. A kiskereskedelmi ágazatban fennálló telephely-létesítési és működési korlátozások jelentősen akadályozzák a piacra lépést és a terjeszkedést. A magyar kiskereskedelmi árás a harmadik legnagyobb az Unióban, és az elmúlt évtizedben folyamatosan nőtt, míg az allokációs hatékonysági mutató a legalacsonyabbak között van az Unióban.
- (10) A legfrissebb magyarországi munkaerő-piaci folyamatok kedvezőek, és a munkanélküliség a válság előtti szintre esett vissza. A magánszektoron belül növekszik a munkahelyteremtés, de a munkanélküliség csökkentéséhez a közmunkaprogram is hozzájárul. Magyarországon ez a program a legfontosabb aktív munkaerő-piaci intézkedés. Költségvetési terhei az elmúlt öt évben több mint megkétszereződtek. Ugyanakkor úgy tűnik, hogy a program nem javítja kellő mértékben a résztvevők nyílt munkaerőpiacra történő visszailleszkedését. 2015 első felében a közfoglalkoztatásból sikeresen rendes munkába állók aránya 13,1 % volt, de a közfoglalkoztatást elhagyók mintegy 60 %-a 180 napon belül ismét visszatért a programba. Jelentős tehát annak a kockázata, hogy a résztvevők – különösen az alacsony képzettségűek és a hátrányos helyzetű régiókban élők – tartósan bentragadnak a rendszerben. Jóllehet a program a tartósan munkanélküliekre, az alacsony képzettségűekre és a hátrányos helyzetű térségekben élő munkanélküliekre irányul, 2015-ban a résztvevők 47 %-a közép- vagy felsőfokú végzettséggel rendelkezett. A közfoglalkoztatott munkanélküliek aránya a jól teljesítő munkaerőpiaccal rendelkező megyékben is jelentős. A nemzeti foglalkoztatási szolgálat közelmúltban végbement reformja valószínűleg csökkenti a szolgálat hatékonyságát. Mivel a szolgálat igazgatása adminisztratív szempontból rendkívül összetett – a szolgálattal összefüggő különböző ügyekben jelenleg négy minisztérium között oszlik meg a hatáskör –, ez jelentősen akadályozhatja a hatékony irányítást és a eredményorientáltság fokozását. Az álláskeresési járadék maximális időtartama (három hónap) a legrövidebb az EU-ban, és jóval rövidebb, mint amennyi idő az álláskeresők elhelyezkedéséhez átlagosan szükséges. A szegénységi mutatók javulnak, de még mindig magasak, főként a leginkább hátrányos helyzetűek – különösen a romák és a gyerekek – körében. A szociális segélyek megfelelősége és a támogatottak köre továbbra is kihívást jelent, és a közelmúltbeli reformok tovább szigoríthatják egyes ellátások igénybevételének feltételeit.
- (11) Az OECD 2012. évi nemzetközi tanulói teljesítménymérésén (PISA-felmérés) a magyar diákok átlagos teljesítménye az alapvető készségek terén nem érte el az uniós átlagot, és a gyengén teljesítők aránya 2009 és 2012 között növekedett. A társadalmi-gazdasági háttérnek és az iskola földrajzi elhelyezkedésének az oktatási teljesítményre gyakorolt hatása a legerősebbek között van az Unióban. Az oktatási rendszer szelektivitása mélyíti a különböző iskolatípusokba járó diákok közötti teljesítménykülönbségeket, és ezek a különbségek idővel egyre

nőnek. A jó minőségű többségi oktatásban való részvétel esélyegyenlőségének hiánya különösen akut probléma a romák esetében. A koragyermekkori nevelés kivételével – ahol az elmúlt években jelentős előrelépést sikerült elérni – a romák és nem romák közötti különbség a tanulmányok befejezése terén valamennyi oktatási szinten, azaz az alap-, a közép- és a felsőfokú oktatásban is nőtt. A korai iskolaelhagyás mértéke a romák körében továbbra is magas. Magyarország több intézkedést is bevezetett a gyenge teljesítmény hatékonyabb kezelése érdekében. Mindazonáltal ezeknek a végrehajtásáról nem áll rendelkezésre minden fontos részlet, így lehetséges hatásait nehéz megítélni. A befogadó többségi oktatást előmozdító rendszerszintű megközelítést még ki kell fejleszteni. A korai iskolaelhagyási stratégiára vonatkozóan bejelentett végrehajtási tervet még nem tették közzé. Az oktatás különböző formái és szakaszai közötti átmenet továbbra is nehéz, ezért a szakképzés közelmúltbeli reformjait úgy kell végrehajtani, hogy az az átmenet elősegítésére irányuljon.

- (12) Az európai szemeszter keretében a Bizottság átfogó elemzést készített Magyarország gazdaságpolitikájáról, és azt a 2016. évi országjelentésben közzétette. A Bizottság értékelte továbbá a konvergenciaprogramot és a nemzeti reformprogramot, valamint az előző években Magyarországnak címzett ajánlások végrehajtása érdekében hozott intézkedéseket. Mivel az Európai Unió átfogó gazdasági kormányzásának erősítése érdekében a jövőbeli nemzeti döntések során az uniós szempontokra is tekintettel kell lenni, a Bizottság nemcsak azt vette figyelembe, hogy az intézkedések milyen jelentőséggel bírnak a fenntartható magyarországi költségvetési és társadalmi-gazdasági politika szempontjából, hanem azt is, hogy megfelelnek-e az uniós szabályoknak és iránymutatásoknak. Az európai szemeszter keretében tett ajánlásokat az alábbi 1–3. ajánlás tükrözi. A Tanács ezen értékelés fényében megvizsgálta a konvergenciaprogramot.
- (13) A Tanács ezen értékelés fényében megvizsgálta a konvergenciaprogramot; véleményét⁽¹⁾ mindenekelőtt az 1. ajánlásban foglaltak tükrözik,

AZT AJÁNLJA, hogy Magyarország 2016–2017-ben tegyen intézkedéseket a következők érdekében:

1. A középtávú költségvetési cél elérése érdekében – a jelentős eltérés nagy kockázatára tekintettel – a szükséges strukturális intézkedések meghozatalával hajtson végre 2016-ban a GDP 0,3 %-ának, 2017-ben pedig 0,6 %-ának megfelelő éves költségvetési kiigazítást, kivéve, ha a középtávú költségvetési cél ennél kisebb kiigazítással is teljesül.
2. Folytassa az ágazatspecifikus adók csökkentését, és csökkentse az alacsony jövedelműeket terhelő adóéket. A közbeszerzések terén e-közbeszerzéssel, a felhívások nagyobb mértékű közzétételével és a korrupció elleni keret további javításával erősítse az átláthatóságot és a versenyt. A korlátozó szabályozás korrigálásával és a kiszámíthatóság biztosításával javítsa a szolgáltatási és a kiskereskedelmi ágazatra vonatkozó szabályozási keretet.
3. Könnyítse meg a közmunkaprogramból az elsődleges munkaerőpiacra való áttérést, és erősítse meg az egyéb aktív munkaerő-piaci intézkedéseket. Javítsa a szociális segélyek és a munkanélküli ellátás megfelelőségét és a támogatottak körét. Hozzon intézkedéseket az oktatás eredményeinek javítására és a hátrányos helyzetű csoportok, különösen a romák inkluzív többségi oktatásban való részvételének növelésére.

Kelt Brüsszelben, 2016. július 12-én.

a Tanács részéről

az elnök

P. KAŽIMÍR

⁽¹⁾ Az 1466/97/EK tanácsi rendelet 9. cikkének (2) bekezdése szerint.