

A TANÁCS AJÁNLÁSA

(2017. július 11.)

Magyarország 2017. évi nemzeti reformprogramjáról, amelyben véleményezi Magyarország 2017. évi konvergenciaprogramját

(2017/C 261/16)

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 2016. november 16-án elfogadta az éves növekedési jelentést, amely elindította a gazdaságpolitikai koordináció 2017. évi európai szemeszterét. Az Európai Tanács 2017. március 9–10-én jóváhagyta az éves növekedési jelentés prioritásait. A Bizottság az 1176/2011/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet⁽²⁾ alapján 2016. november 16-án elfogadta a riasztási mechanizmus keretében készült jelentést, amelyben Magyarországot nem sorolta azon tagállamok közé, amelyek vonatkozásában részletes vizsgálatra kerülne sor.
- (2) A Magyarországra vonatkozó 2017. évi országjelentést 2017. február 22-én tették közzé. Az országjelentés értékelte a Tanács által 2016. július 12-én elfogadott országspecifikus ajánlások és az előző években elfogadott országspecifikus ajánlások végrehajtása érdekében hozott intézkedéseket, valamint az Európa 2020 stratégia nemzeti szintre lebontott célkitűzései kapcsán Magyarország által elért eredményeket.
- (3) Magyarország 2017. május 2-án benyújtotta 2017. évi nemzeti reformprogramját és 2017. évi konvergenciaprogramját. A 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⁽³⁾ 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 hatékonyságát és a gondos gazdasági irányítást összekapcsoló intézkedések alkalmazására vonatkozó iránymutatásokban további részletekkel szolgált arról, hogyan alkalmazná az említett rendelkezést.

⁽¹⁾ HL L 209., 1997.8.2., 1. o.

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

⁽³⁾ Az Európai Parlament és a Tanács 1303/2013/EU rendelete (2013. december 17.) 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.).

- (5) Magyarország jelenleg a Stabilitási és Növekedési Paktum prevenció ágához és az adósságszabály hatálya alá tartozik. 2017. évi konvergenciaprogramjában a kormány azt vetíti előre, hogy a GDP-arányos államháztartási hiány a 2016-os 1,8 %-ról 2017-ben és 2018-ban egyaránt 2,4 %-ra nő, majd 2021-re fokozatosan 1,2 %-ra javul. A tervek szerint a középtávú költségvetési cél – 2016-ig a GDP 1,7 %-ának megfelelő, 2017-től pedig a GDP 1,5 %-ára módosított strukturális hiány – 2020-ra teljesül. Az újrászámított⁽¹⁾ strukturális egyenleg alapján azonban úgy tűnik, hogy a középtávú költségvetési célt a programidőszakban nem sikerül elérni. A konvergenciaprogram szerint a GDP-arányos államadósság 2021 végére fokozatosan 61 % közelébe csökken. Az ezeket a költségvetési előrejelzéseket államtámasztó makrogazdasági forgatókönyv optimista, ami a hiánycélok megvalósítása tekintetében kockázatot hordoz.
- (6) A 2017. évi konvergenciaprogram szerint 2016-ban és 2017-ben a menekültek rendkívüli beáramlása és a biztonsági intézkedések jelentős költségvetési hatással jártak, és a program megfelelő adatokkal igazolja e költségvetési többletterhek mértékét és jellegét. A Bizottság szerint a menekültek rendkívüli beáramlásával kapcsolatos, figyelembe vehető többletkiadások 2015-ben a GDP 0,04 %-át tették ki, 2016 vonatkozásában pedig a menekültek beáramlásával kapcsolatban nem tételezhető figyelembe vehető többletkiadások. A biztonsági intézkedésekkel kapcsolatos figyelembe vehető többletkiadások 2016-ban a GDP 0,04 %-át tették ki. 2017-ben nem várható további többletkiadás a menekültek rendkívüli beáramlása miatt, a biztonsági intézkedések jelentette költségvetési többletterh ezzel szemben jelenleg a GDP 0,14 %-ára becsülhető. Az 1466/97/EK rendelet 5. cikkének (1) bekezdésében és 6. cikkének (3) bekezdésében foglalt rendelkezések lehetőséget adnak e többletkiadások figyelembevételére, mivel a menekültek beáramlása és a terrorfenyegetettség súlyossága kivételes helyzetet jelentenek, ezek jelentős hatással vannak a magyar államháztartásra, és a középtávú költségvetési célhoz vezető korrekciós pályától való átmeneti eltérés engedélyezése nem veszélyeztetné a pénzügyi fenntarthatóságot. Ennek megfelelően, a biztonsági intézkedésekkel kapcsolatos többletkiadások figyelembevétele érdekében, a középtávú költségvetési cél eléréséhez 2016-ban szükséges kiigazítás mértékét csökkentette a Bizottság. 2017-et illetően a figyelembe vehető összegekre is kiterjedő végleges értékelésre a magyar hatóságok által megadott tényadatok alapján, 2018 tavaszán kerül majd sor.
- (7) A Tanács 2016. július 12-i ajánlása szerint Magyarországnak 2017-ben a GDP 0,6 %-ának megfelelő éves költségvetési kiigazítást kell végrehajtania a középtávú költségvetési cél elérése érdekében. A Bizottság 2017. évi tavaszi előrejelzése alapján fennáll a kockázata annak, hogy 2017-ben jelentős lesz az eltérés ettől a követelménytől.
- (8) Költségvetési helyzetét és különösen adósságállományának szintjét figyelembe véve Magyarországnak 2018-ban további kiigazítást kell végrehajtania középtávú költségvetési célja, a GDP 1,5 %-ának megfelelő strukturális hiány elérése érdekében. A Stabilitási és Növekedési Paktum keretében közösen elfogadott kiigazítási mátrix alapján ez a kiigazítás a nettó elsődleges államháztartási kiadások⁽²⁾ legfeljebb 2,8 %-os nominális növekedését jelenti 2018-ban. Ez a GDP 1,0 %-át kitevő strukturális kiigazításnak felel meg. Változatlan politikát feltételezve fennáll annak a veszélye, hogy az ország 2018-ban jelentősen el fog térni az előírt kiigazítástól. Magyarország ugyanakkor az előrejelzések szerint 2017-ben és 2018-ban egyaránt megfelel majd az adósságszabálynak. A Tanács összességében úgy véli, hogy 2017-től kezdődően további intézkedésekre lesz szükség a Stabilitási és Növekedési Paktum rendelkezéseinek való megfelelés érdekében. Mindazonáltal az 1466/97/EK rendeletben foglaltak szerint a költségvetési tervek és a költségvetés alakulásának értékelése során a konjunkturális körülmények figyelembevételével kell megvizsgálni a tagállamok költségvetési egyenlegét. Amint azt az országspecifikus ajánlásokat kísérő bizottsági közlemény is nyomatékosítja, a 2018-as költségvetési eredmények értékelése során megfelelően figyelembe kell venni egy olyan költségvetési irányvonal megvalósítására vonatkozó célt, amely hozzájárul mind a folyamatban lévő gazdaságélénkülés megerősítéséhez, mind pedig a magyar államháztartás fenntarthatóságának biztosításához. Ebben az összefüggésben a Tanács nyugtázza, hogy a Bizottság az 1466/97/EK rendeletben foglaltaknak megfelelő átfogó értékelést kíván végezni, különös tekintettel Magyarország konjunkturális helyzetére.
- (9) Magyarország versenyképességének javulását és potenciális növekedésének erősödését a magánberuházások és a termelékenység alacsony szintje akadályozza. Az üzleti környezetre és a vállalati beruházásokra különösen az intézményi szféra teljesítményének és irányításának gyengeségei hatnak negatívan. A szabályozási és adózási környezet gyakori változásai jelentik a magyarországi üzleti tevékenység egyik legfőbb akadályát, továbbá hiányzik

⁽¹⁾ A konvergenciaprogramban foglalt információk alapján, a közösen elfogadott módszertan szerint a Bizottság által újrászámított strukturális egyenleg.

⁽²⁾ A nettó államháztartási kiadás a teljes államháztartási kiadás, a következők kivételével: kamatkidadások, az uniós programokra fordított azon kiadások, amelyeket teljes mértékben ellentételeznek az uniós alapokból származó bevételek, valamint az álláskeresési ellátásokra fordított kiadások nem diszkrecionális változásai. A hazai finanszírozású bruttó állóeszköz-felhalmozás négyéves időszakra van szétterítve. A törvényben előírt diszkrecionális bevételi intézkedéseket, illetve bevételnövelést figyelembe veszik. A bevételi és a kiadási oldalon végrehajtott egyszerű intézkedéseket nettósítják.

az érdekelt felek megfelelő bevonása és a tényeken alapuló szakpolitikai döntéshozatal. A szolgáltatási szektorban érvényesülő szabályozási akadályok ugyancsak korlátozzák a piaci erők kibontakozását, és visszafogják a beruházásokat. A restriktív szabályozás (például a kiskereskedelem) a szolgáltatási szektorban korlátozza a versenyt, és kedvezőtlenül hat az üzleti környezetre.

- (10) Az adóbevételek GDP-hez viszonyított aránya Magyarországon változatlanul jóval magasabb, mint a régió egyéb országaiban, és az adórendszer továbbra is kihívásokkal szembesül. 2017-ben a kormány 5 százalékponttal csökkentette a munkáltatók által fizetendő társadalombiztosítási járulékot, és 2018-ban további 2 százalékpontos csökkentést tervez. Ez az intézkedés az alacsony jövedelműek esetében jelentősen csökkentette az adóéket, ami azonban változatlanul magas. Ez különösen az alacsony jövedelmű gyermektelen személyek vonatkozásában van így – esetükben a magyarországi adók az egyik legmagasabb az Unióban. Az adórendszer továbbra is bonyolult. A 2013 óta tartó csökkenő trend ellenére az ágazati adók – amelyek közül néhány változatlanul jelentősen torzító hatású – továbbra is bonyolulttá teszik az adórendszert, és gyengítik a befektetői bizalmat. Az adórendszer bonyolultsága és kiszámíthatatlansága, illetve a magas megfelelési költségek és a jelentős adminisztratív terhek továbbra is kedvezőtlenül befolyásolják a befektetői bizalmat Magyarországgal szemben.
- (11) Az intézményi szféra gyenge teljesítménye kedvezőtlenül hat az üzleti környezetre, és csökkenti a gazdaság növekedési potenciálját. Így különösen a közelmúltban történt kedvező lépések és a közbeszerzési törvény módosítása ellenére a közbeszerzés területén az átláthatóság és a verseny erősítése tekintetében csak korlátozott javulás tapasztalható. A jelenlegi elektronikus közbeszerzési stratégia az átláthatóság növelésének megfelelő alapja, ám végrehajtását, valamint a hatékonyságra és az átláthatóságra gyakorolt hatását figyelemmel kell kísérni. Károsan hat az üzleti környezetre, hogy a korrupciós kockázatok továbbra is magasak, és számottevő hiányosságok mutatkoznak a probléma rendezését célzó intézkedések terén. Magyarországon késedelem mutatkozik továbbá az elektronikus közbeszerzési stratégia végrehajtása terén is. Ez veszélyezteti az e-közbeszerzés időben történő magyarországi bevezetését, amely alapvető fontosságú az átláthatóság erősítése és a verseny növelése szempontjából.
- (12) Magyarországon továbbra is különös nehézségek tapasztalhatók a szolgáltatási szektorban, ezen belül egyebek mellett a kiskereskedelemben. Az elmúlt évben a kormány folytatta a korábban a verseny számára nyitott piacokon végrehajtott beavatkozásait, és szigorúbb követelményeket fogadott el a független szolgáltatók által működtetett személyszállítási szolgáltatásokra vonatkozóan. A kormány nem hozott érdemi intézkedéseket, hogy a szabályozási környezet egyszerűsítésére a szolgáltatási szektorban és ezen belül is kiemelten a kiskereskedelmet, a hulladékgazdálkodási közszolgáltatást, a tankönyvkiadást és-forgalmazást, valamint a mobil fizetési rendszereket illetően. A kiskereskedelmi ágazatban hiányzik a világos útmutatás a 400 m²-nél nagyobb alapterületű új üzletek engedélyezésére vonatkozóan. Ez tovább súlyosbítja az átláthatóság és a kiszámíthatóság hiányát az ágazatban. A szabályozási korlátok fennmaradása a szolgáltatási – ezen belül a kiskereskedelmi – szektorban gátolja a piaci erők működését és visszafogja a beruházásokat, miközben a befektetők, így különösen a nemzetközi befektetők számára bizonytalansági tényezőt jelent.
- (13) Magyarország versenyképességének és növekedési potenciáljának középtávú támogatásában kulcsfontosságú szerepet játszanak az emberi tőkébe – mindenekelött az oktatásba és az egészségügybe – irányuló beruházásokat előmozdító és a munkaerőpiac működésének további javítását ösztönző strukturális reformok. Az inkluzívabb növekedéshez ugyancsak elengedhetetlen a társadalmi igazságosság növelése.
- (14) Az országnak az alapkészségek biztosítása terén nyújtott teljesítménye nemzetközi összehasonlításban továbbra is gyenge. Az oktatási rendszerek 2015. évi PISA-felmérésében (OECD Nemzetközi tanulói teljesítménymérés) a korábbihoz képest jelentősen rosszabb eredményt ért el Magyarország, és az Unióban itt az egyik legmagasabb a diákok társadalmi-gazdasági háttérének hatása az oktatási eredményekre. Ugyancsak rendkívül jelentős hatással van az oktatási eredményekre az iskolatípus. A természettudományos tárgyak óraszámának 2016 óta bevezetett csökkentése a szakközépiskolákban várhatóan tovább növeli Magyarország lemaradását a természettudományos készségek terén. A korai iskolaelhagyók aránya az elmúlt öt évben stagnált, és továbbra is különösen magas a roma népesség körében. A hátrányos helyzetű diákok iskolák közötti eloszlása egyenetlen, és a roma gyermekek egyre inkább többségi roma iskolákba és osztályokba járnak. Léteznek olyan intézkedések, amelyek támogatják a romák körében a tanárképzést, a kisgyermekkorú nevelést, az iskolai teljesítményt, valamint amelyek a romák körében tapasztalható korai iskolaelhagyással szembeni küzdelmet célozzák. Történtek ugyan lépések a szegregáció kezelésére, de ezek a probléma megszüntetéséhez nem voltak kellően átfogóak és rendszerszintűek. A magasan képzett munkaerő iránti növekvő kereslettel nem tart lépést a felsőoktatásba jelentkezők száma és a felsőoktatást befejezők aránya. A felsőoktatási törvény 2017. évi módosítása tovább nehezítheti a helyzetet.
- (15) Az elmúlt években a munkaerőpiacon kedvező fejlemények tapasztalhatók, a munkanélküliség a válság előtti szintre esett vissza. A versenyszféra munkahelyteremtésének, továbbá a több mint 200 000 embernek munkát adó közmunkaprogramnak köszönhetően – mely utóbbi továbbra is a legjelentősebb aktív munkaerőpiaci intézkedés Magyarországon – a foglalkoztatás minden korábbinál magasabb szintű. Az elmúlt években több olyan intézkedés került elfogadásra, amelynek célja a közmunkaprogramból az elsődleges munkaerőpiacra való átmenet megkönny-

nyítése. A közmunkaprogram ugyanakkor még mindig nem kellően célirányos, és hatékonysága a résztvevők nyitott munkaerőpiacba való integrálása tekintetében továbbra is korlátozott. Ugyanakkor bizonyos szektorokban fokozódik a munkaerőhiány. Folyamatban van – részben uniós források támogatásával – más aktív munkaerőpiaci szakpolitikai intézkedések megerősítése, de az elsődleges munkaerőpiacra való átmenet hatékony elősegítéséhez további erőfeszítésekre van szükség. A munkanélküliek profilalkotási rendszere már működik, de még nem teljeskörűen. Az elmúlt években mélyült a nemek közötti foglalkoztatási szakadék, miközben az anyai szerepvállalás hatása a nők foglalkoztatására az uniós országok közül Magyarországon az egyik legerőteljesebb. A munkaerőpiaci részvételre a viszonylag gyenge egészségügyi állapot és az egészségügyi ellátásra való jogosultság tekintetében tapasztalható egyenlőtlenség is hat. A szociális partnerek részvétele a szakpolitikai döntéshozatalban korlátozott.

- (16) Egyes szegénységi mutatók visszaestek a válság előtti szintre, de továbbra is magasabbak az uniós átlagnál. Különösen magas – jóllehet csökkenő – a szegénység a gyermekek és a romák körében. Az aktív romák jelentős arányát a közmunkaprogram keretében foglalkoztatják. A nyitott munkaerőpiacba való hatékony integrálásuk ez idáig korlátozott maradt.
- (17) A szociális ellátások és az álláskeresői járadékok megfelelése, valamint a támogatottak köre korlátozott. Az álláskeresői járadékok folyósításának három hónapos időtartama továbbra is a legrövidebb az Unióban, és elmarad az elhelyezkedéshez szükséges átlagos időtartamtól. A szociális segélyek 2015. évi reformja nyomán egyszerűsödött a szociális ellátórendszer, ugyanakkor úgy tűnik, hogy az átalakított rendszer nem garantál egységes és a minimális elvárásoknak megfelelő életszínvonalat a rászorulóknak számára. Ami a helyi önkormányzatok kezelésében álló ellátásokat illeti, a jogosultsági feltételek és az ellátások szintje tekintetében jelentős mértékű mérlegelési jogkör biztosít a rendszer, ami a kedvezményezettek körében bizonytalansághoz vezet. A foglalkoztatást helyettesítő támogatás továbbra is alacsony szinten van rögzítve, ugyanakkor a magyar hatóságok a célzott pénzügyi ellátások szintjét fokozatosan növelni kívánják a következő években. Három ilyen ellátás összegét már 2017 során kismértékben emelték. További célzott intézkedések segíthetnek a leginkább hátrányos helyzetű csoportok, különösen a gyermekek és a romák anyagi nélkülözésének enyhítésében.
- (18) A 2017. évi európai szemeszter keretében a Bizottság átfogóan elemezte a magyar gazdaságpolitikát, és az elemzést közzétette a 2017. évi országjelentésben. A Bizottság értékelte továbbá a 2017. évi konvergenciaprogramot és a 2017. évi nemzeti reformprogramot, valamint az előző években Magyarországnak címzett ajánlások végrehajtása érdekében hozott intézkedéseket. A Bizottság figyelembe vette nemcsak azoknak Magyarország fenntartható költségvetési, valamint társadalom- és gazdaságpolitikája szempontjából mutatott jelentőségét, hanem azt is, hogy megfelelnek-e az uniós szabályoknak és iránymutatásoknak, tekintve, hogy az Unió átfogó gazdasági kormányzását az uniós szempontoknak a leendő tagállami döntésekbe való beépítésével kell megerősíteni.
- (19) Ezen értékelés fényében a Tanács megvizsgálta a 2017. évi konvergenciaprogramot, és véleményét ⁽¹⁾ különösen az alábbi 1. ajánlás tükrözi,

AJÁNlja, hogy Magyarország 2017-ben és 2018-ban tegyen intézkedéseket a következők érdekében:

1. A Stabilitási és Növekedési Paktum prevenciós ágának követelményeivel összhangban 2018-ban hajtson végre jelentős költségvetési kiigazítást, figyelembe véve, hogy erősíteni kell a folyamatban lévő gazdaságélénkülést és biztosítani kell Magyarország államháztartásának fenntarthatóságát.
2. Csökkentse tovább az alacsony jövedelműek adóékét, és egyszerűsítse az adórendszer szerkezetét, különösen a legtorzítóbb hatású ágazati adók csökkentésével. Átfogó és hatékony elektronikus közbeszerzési rendszer bevezetésével erősítse az átláthatóságot és a versenyt a közbeszerzésben, továbbá erősítse meg a korrupció elleni keretet. Erősítse meg a szabályozás kiszámíthatóságát, az átláthatóságot és a versenyt, különösen a szolgáltatási ágazatban és azon belül a kiskereskedelemben.
3. A közmunkaprogramot összpontosítsa jobban a munkaerőpiactól legtávolabb került személyek foglalkoztatására, és – egyebek mellett az aktív munkaerőpiaci intézkedések megerősítésével – nyújtson hatékony támogatást az álláskeresőknél a munkaerőpiacra történő átmenet megkönnyítéséhez. Hozzon intézkedéseket az oktatási eredmények javítására és a hátrányos helyzetű csoportok, különösen a romák inkluzív többségi oktatásban való részvételének növelésére. Javítsa a szociális ellátások megfelelését és a támogatottak körét, illetve növelje az álláskeresői járadékok folyósításának az időtartamát.

Kelt Brüsszelben, 2017. július 11-én.

a Tanács részéről

az elnök

T. TÖNISTE

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