



EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2018.5.23.
COM(2018) 416 final

Ajánlás

A TANÁCS AJÁNLÁSA

**Magyarország 2018. évi nemzeti reformprogramjáról,
amelyben véleményezi Magyarország 2018. évi konvergenciaprogramját**

Ajánlás

A TANÁCS AJÁNLÁSA

Magyarország 2018. évi nemzeti reformprogramjáról, amelyben véleményezi Magyarország 2018. évi konvergenciaprogramját

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 rendeletre¹ és különösen annak 9. cikke (2) bekezdésére,

tekintettel az Európai Bizottság ajánlására²,

tekintettel az Európai Parlament állásfoglalásaira³,

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 2017. november 22-én elfogadta az éves növekedési jelentést, amely elindította a gazdaságpolitikai koordináció 2018. évi európai szemeszterét. A Bizottság kellő figyelmet fordított az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság által 2017. november 17-én kihirdetett szociális jogok európai pillérére. Az Európai Tanács 2018. március 22-én jóváhagyta az éves növekedési jelentés prioritásait. A Bizottság az 1176/2011/EU rendelet alapján 2017. november 22-én elfogadta a riasztási mechanizmus keretében készült jelentést is, amelyben Magyarországot nem sorolta azon tagállamok közé, amelyek vonatkozásában részletes vizsgálatra kerül sor.
- (2) A Magyarországra vonatkozó 2018. évi országjelentést⁴ 2018. március 7-én tették közzé. Az országjelentés értékelte a Tanács által 2017. július 11-én elfogadott országspecifikus ajánlások és az előző években Magyarországnak címzett ajánlások végrehajtása érdekében hozott intézkedéseket, valamint az Európa 2020 stratégia

¹ HL L 209., 1997.8.2., 1. o.

² COM(2018) 416 final.

³ P8_TA(2018)0077 és P8_TA(2018)0078.

⁴ SWD(2018) 215 final.

nemzeti szintre lebontott célkitűzései tekintetében Magyarország által elért eredményeket.

- (3) Magyarország 2018. április 30-án benyújtotta 2018. évi nemzeti reformprogramját és 2017. évi konvergenciaprogramját. A kapcsolódási pontok figyelembevétele érdekében a két program értékelésére egyidejűleg került sor.
- (4) A vonatkozó országspecifikus ajánlásokat figyelembe vették az európai strukturális és beruházási alapok 2014–2020 közötti időszakra szóló programozása során. Az 1303/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet⁵ 23. cikke szerint, amennyiben az a vonatkozó tanácsi ajánlások végrehajtásának elősegítése érdekében szükséges, a Bizottság kérheti egy tagállamtól, hogy vizsgálja felül partnerségi megállapodását és releváns programjait, és javasoljon azokhoz módosításokat. 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 az említett rendelkezést⁶.
- (5) Magyarország jelenleg a Stabilitási és Növekedési Paktum prevenciós ágához tartozik. 2018. évi konvergenciaprogramjában a kormány azt vetíti előre, hogy a GDP-arányos államháztartási hiány a 2017-es 2,0 %-ról 2018-ban 2,4 %-ra nő, majd 2022-re fokozatosan 0,5 %-ra javul. A középtávú költségvetési cél – a GDP 1,5 %-ának megfelelő strukturális hiány – a tervek szerint 2020-ra teljesül. Az újraszámított strukturális egyenleg⁷ alapján a középtávú költségvetési célt 2022-re érné el Magyarország. A konvergenciaprogram szerint a GDP-arányos államadósság 2022 végére fokozatosan némileg 60 % alá csökken. Az ezeket a költségvetési előrejelzéseket alátámasztó makrogazdasági forgatókönyv optimista, ami a hiánycélok megvalósítása tekintetében figyelemreméltó kockázatot hordoz.
- (6) A 2018. évi konvergenciaprogram szerint a biztonsággal kapcsolatos intézkedések 2017-ben jelentős költségvetési hatással bírnak, és megfelelő bizonyítékokkal támasztja alá e költségvetési többletkiadások mértékét és természetét. A Bizottság szerint a biztonsággal kapcsolatos intézkedésekkel összefüggésben figyelembe vehető többletkiadások mértéke 2017-ben a GDP 0,17 %-ának felelt meg. Az 1466/97/EK rendelet 5. cikkének (1) bekezdésében és 6. cikkének (3) bekezdésében foglalt rendelkezések lehetőséget adnak e többletkiadások figyelembevételére, mivel 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 fenntarthatóságot. Ennek megfelelően a Bizottság e többletköltségek figyelembevétele érdekében csökkentette a középtávú költségvetési cél eléréséhez 2017-ben szükséges kiigazítás mértékét.

⁵ 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.).

⁶ COM(2014) 494 final.

⁷ A Bizottság által a közös módszertannak megfelelően újraszámított, egyszeri és ideiglenes intézkedésektől mentes, ciklikusan kiigazított egyenleg.

- (7) A Tanács 2016. július 12-i ajánlása szerint Magyarországnak 2017-ben a GDP 0,6 %-ának megfelelő éves költségvetési kiigazítást kellett végrehajtania, amennyiben ennél kisebb kiigazítás nem volt elegendő a középtávú költségvetési célnak való megfeleléshez. A 2017. évi eredményadatok alapján Magyarország jelentősen eltért a középtávú költségvetési célhoz vezető kiigazítási pályától. Az EUMSZ 121. cikkének (4) bekezdésével és az 1466/97/EK tanácsi rendelet 10. cikkének (2) bekezdésével összhangban a Bizottság 2018. május 23-án figyelmeztetést adott ki Magyarországnak számára, mely szerint 2017-ben jelentős eltérés volt megfigyelhető a középtávú költségvetési célhoz vezető kiigazítási pályától. Ezt követő, június XX-i ajánlásaiban a Tanács megerősítette, hogy Magyarországnak biztosítania kell, hogy a nettó elsődleges államháztartási kiadások⁸ nominális növekedési rátája 2018-ban ne haladja meg a 2,8 %-ot, ami a GDP 1 %-ának megfelelő éves strukturális kiigazításnak felel meg. A Bizottság 2018. tavaszi előrejelzése alapján fennáll a kockázata annak, hogy Magyarország eltér az ajánlott kiigazítástól.
- (8) 2019-ben, tekintettel Magyarország 60 % feletti GDP-arányos államadósság-rátájára és a 2,3 %-os előre vetített kibocsátási résre, a nettó elsődleges államháztartási kiadások nominális növekedési rátája nem haladhatja meg a 3,9 %-ot, összhangban a Stabilitási és Növekedési Paktumban meghatározott követelménymátrix által előírt, a GDP 0,75 %-ának megfelelő strukturális kiigazítással. A Bizottság 2018. évi tavaszi előrejelzése alapján fennáll a kockázata annak, hogy 2019-ben jelentős lesz az eltérés ettől a követelménytől. Összességében a Tanács úgy véli, hogy tekintettel a költségvetési kilátások számottevő romlására, 2018-tól jelentős további intézkedésekre lesz szükség a Stabilitási és Növekedési Paktum rendelkezéseinek való megfelelés érdekében, összhangban a 2018. június XX-án/-én Magyarországnak címzett, a középtávú költségvetési célhoz vezető korrekciós pályától való jelentős mértékű eltérés kiigazítását célzó ajánlással.
- (9) Az általános foglalkoztatási ráta jelentős mértékben javult, és a kedvező gazdasági konjunktúra lehetőséget biztosít a munkanélküli személyek munkaerőpiaci reintegrációjára. A nemek közötti foglalkoztatottsági szakadék nagy, különösen a 25–39 év közötti korcsoportban, amit részben a minőségi gyermekgondozáshoz való hozzáférés szűkössége magyaráz. A 3 év alatti gyermekek gyermekgondozásban való részvétele tekintetében Magyarország jóval a barcelonai célérték és az uniós átlag alatt van. Bár a közmunkaprogram továbbra is a legfontosabb aktív munkaerőpiaci intézkedés, a résztvevők számának jelentős csökkenése kedvező fejleményt jelent. Ugyanakkor a program továbbra sem eléggé célzott, és a munkaerőpiaci helyzethez képest továbbra is csak korlátozott mértékben segíti elő, hogy résztvevői visszailleszkedjenek a nyílt munkaerőpiacra. A továbbképzést és az átképzést célzó aktív munkaerőpiaci intézkedések kialakulatlanok.
- (10) A szegénység vagy a társadalmi kirekesztődés kockázatának kitettek aránya 2016-ban 26,3 %-ra csökkent, de még mindig meghaladja az uniós átlagot. A gyermekek általában jobban ki vannak téve a szegénység veszélyének, mint más korcsoportok. A foglalkoztatást helyettesítő támogatás összege az egyszemélyes háztartások esetében

⁸

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

nem éri el a szegénységi küszöb 50 %-át, ami az egyik legalacsonyabb az EU-ban. Az álláskeresői járadék megfelelősége igen alacsony: folyósításának három hónapos maximális időtartama a legrövidebb az Unióban, és csak mintegy negyede az elhelyezkedéshez szükséges átlagos időtartamnak. Ezen túlmenően a járadék összege a legalacsonyabbak között van az EU-ban.

- (11) A szociális párbeszéd struktúrái és folyamatai továbbra is kialakulatlanok, és nem teszik lehetővé a szociális partnerek érdemi részvételét a szakpolitikák kialakításában és végrehajtásában. Az érdekelt felek bevonása terén tapasztalható hiányosságok és a korlátozott átláthatóság rontja a szakpolitikai döntéshozatal megalapozottságát és minőségét, ami bizonytalanságot teremt a befektetők számára, és lassítja a konvergenciát.
- (12) Magyarország több intézkedést hajtott végre az adórendszer fejlesztése érdekében, de néhány probléma továbbra is fennáll. A munka adóéke ugyan csökkent, ám uniós összehasonlításban még mindig magas – különösen egyes alacsony jövedelmű csoportok esetében. Az adórendszer összetettsége, illetve az ágazati különadók fenntartása, továbbra is probléma. Az agresszív adótervezéssel szembeni intézkedések elengedhetetlenek a vállalkozások közötti verseny torzulásának megakadályozásához, az adófizetők méltányos kezeléséhez és az államháztartás védelméhez. Az adófizetők agresszív adótervezési stratégiáinak a tagállamok között átgyűrűző hatásai az uniós jogszabályokat kiegészítő, koordinált fellépést kívánnak meg a nemzeti szakpolitikák részéről. Magyarország és a külföld között meglehetősen nagy tőkeforgalom zajlik különleges célú gazdasági egységeken keresztül, amelyek nem kötődnek a reálgazdasághoz. A Magyarországon működő vállalkozások által külföldre (azaz az Unióban rezidens adóalanyok által harmadik országban rezidens adóalanyok számára) utalt osztalék-, kamat- és jogdíjfizetésekre vonatkozó forrásadó hiánya, miatt e kifizetések teljes mértékben adózatlanok maradhatnak, amennyiben a kedvezményezett joghatóságában nem adókötelesek. A Bizottság tudomásul veszi, hogy Magyarország elismeri, hogy a külföldre történő kifizetések visszaélészerű alkalmazása agresszív adótervezéshez vezethet. A közelmúltban folytatott eszmecsere alapján a Bizottság továbbra is konstruktív párbeszédet folytat majd az adófizetők agresszív adótervezési stratégiái elleni küzdelem érdekében.
- (13) A szolgáltatások – és különösen a kiskereskedelem – területét érintő szabályozási korlátok befolyásolják az ágazat teljesítményét, és gátolják az erőforrások hatékony újraelosztását, a termelékenységet és az innovációt. Állandó tendencia, hogy bizonyos szolgáltatások ellátását kifejezetten e célra létrehozott, állami tulajdonban lévő vállalatokra bízzák, aminek a szabad verseny látja kárát. A jogi keret kiszámíthatatlansága további problémát jelent, különösen a kiskereskedelmi ágazatban, amelynek szabályozását az elmúlt években gyakran módosították. A jogszabályjavaslatok gyakran az árbevételhez vagy az üzletmérethez vannak szabva, így alapvetően a külföldi kiskereskedelmi láncokat érintik. Ez növeli a bizonytalanságot a tulajdonosok körében, és elriaszthatja a befektetéseket. A verseny számára kedvező, stabil szabályozási környezet kialakítására van szükség. A szabályozott szakmákra vonatkozó előírások jelentősen korlátozóak Magyarországon, különösen az olyan kulcsfontosságú szakmák tekintetében, mint például a könyvvitel és a jogi szolgáltatások.
- (14) A korrupció megelőzése és büntetőeljárás alá vonása terén hozott intézkedések továbbra sem kielégítőek. Több mutató is azt jelzi, hogy a korrupciónak való kitettség Magyarországon az elmúlt években növekedett, és a korrupció kockázata negatív hatással lehet az ország növekedési potenciáljára. Az ügyészség működése döntő

fontosságú a korrupció és a pénzmosás elleni küzdelem szempontjából, és bár úgy tűnik, hogy a hétköznapi korrupció elleni küzdelmet célzó intézkedések bizonyos sikerrel jártak, nem helyeződik kellő hangsúly a magas szintű ügyek kivizsgálásának megkezdésére. Az átláthatóság korlátozottsága és az információkhoz való hozzáférés korlátozása ugyancsak akadályozza a korrupció megelőzését célzó intézkedéseket. Fontos intézkedések történtek a közbeszerzés tekintetében, de még van tér a verseny és a pályáztatási folyamat átláthatóságának javítására.

- (15) Az alapkészségekkel kapcsolatos oktatási eredmények jóval az uniós átlag alatt vannak, különösen a hátrányos társadalmi-gazdasági háttérű gyerekek esetében. A tanulókat korai szakaszban irányítják a rendkívül eltérő oktatási eredményeket produkáló és foglalkoztatási pályákat kínáló különböző iskolatípusokba. A hátrányos helyzetű gyermekek, köztük a roma gyerekek, nagy arányban olyan szakközépiskolákba járnak, ahol az alapvető készségeket tipikusan alacsonyabb szinten sajátítják el, magas a lemorzsolódás, és a végzettek átlagosan alacsonyabb béreket kapnak. A korai iskolaelhagyók aránya átlagosan 12,4 %-ra emelkedett, és különösen magas a romák körében. Ezek a kihívások különösen sürgetőek a minőségi és inkluzív oktatás kontextusában. A jelentkezők számának csökkenése és a magas lemorzsolódási arányok tovább korlátozzák a felsőfokú végzettséggel rendelkezők arányát egy olyan időszakban, amikor a magasan képzett munkaerő iránti kereslet egyre nő.
- (16) Továbbra is rosszak az egészségügyi eredmények, és ezt tovább súlyosbítja az egészségtelen életmód; mindez negatív hatással van a humán tőkére. Az egészségügyi kiadások alacsony szintje és a rossz hatékonyságú forrásallokáció korlátozzák a magyar egészségügyi rendszer teljesítményét. A betegek által közvetlenül fizetett térítések magas arányával együtt ez rontja a kellő időben nyújtott, megfizethető és minőségi megelőzési, illetve gyógyítási célú egészségügyi ellátáshoz való hozzáférés lehetőségét. Az egészségügyi dolgozók hiánya szintén akadályozza az ellátáshoz való hozzáférést, bár a legutóbbi fizetésemelések enyhítették ezt a kihívást. A folyamatban lévő reform-erőfeszítések a kórházi ellátás túlzott igénybevételének csökkentésére irányulnak; utóbbinak elsődleges oka, hogy az alapellátást nyújtók nincsenek megfelelően felszerelve arra, hogy hatékony szűrőként működhessenek. A kórházi erőforrások felhasználásának további racionalizálása és az alapellátás megerősítését célzó beruházások lehetővé tennék az egészségügyi ellátáshoz való hozzáférés terén fennálló egyenlőtlenségek csökkentését, a hatékonyság növelését és az egészségügyi eredmények tényleges javítását.
- (17) A 2018. évi európai szemeszter keretében a Bizottság átfogóan elemezte a magyar gazdaságpolitikát, és az elemzést közzétette a 2018. évi országjelentésben. A Bizottság értékelte továbbá a 2018. évi konvergenciaprogramot és a 2018. évi nemzeti reformprogramot, valamint az előző években Magyarországnak címzett ajánlások végrehajtása érdekében hozott intézkedéseket. Figyelembe vette nemcsak azoknak Magyarország fenntartható költségvetési, valamint társadalom- és gazdaságpolitikája szempontjából képviselt 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.

- (18) A Tanács ezen értékelés fényében megvizsgálta a 2018. évi konvergenciaprogramot, és arról alkotott véleményét⁹ különösen az alábbi 1. ajánlás tükrözi.

AJÁNLJA, hogy Magyarország 2018-ban és 2019-ben tegyen intézkedéseket a következők érdekében:

1. 2018-ban biztosítsa a Tanács 2018. június XX-i ajánlásának való megfelelést a középtávú költségvetési célhoz vezető korrekciós pályától való jelentős eltérés korrekciója céljából. 2019-ben biztosítsa, hogy a nettó elsődleges államháztartási kiadások nominális növekedési rátája ne haladja meg a 3,9 %-ot, ami a GDP 0,75 %-ának megfelelő éves strukturális kiigazításnak felel meg.
2. Folytassa az adórendszer egyszerűsítését, különösen az ágazati különadók csökkentése révén. Javítsa a döntéshozatali folyamat minőségét és átláthatóságát hatékony szociális párbeszéd, az egyéb érdekelt felek bevonása, valamint rendszeres és megfelelő hatásvizsgálatok révén. Erősítse meg a korrupcióellenes kereteket és az ügyészégi munkát, valamint fokozza a versenyt és az átláthatóságot a közbeszerzés terén, többek között azáltal, hogy az elektronikus közbeszerzési rendszerben keletkezett adatokat a nyilvánosság számára hozzáférhetővé teszi. Erősítse a versenyt, a szabályozás stabilitását és az átláthatóságot a szolgáltatási és különösen a kiskereskedelmi ágazatban.
3. Az aktív munkaerőpiaci intézkedések minőségének javításával szabadítson fel további munkaerő-tartalékokat. Javítsa az oktatási eredményeket, és növelje a hátrányos helyzetű csoportok, különösen a romák részvételét a minőségi és inkluzív többségi oktatásban. Javítsa a szociális ellátások és az álláskeresési járadékok megfelelőségét és a támogatottak körét.

Kelt Brüsszelben, -án/-én.

*a Tanács részéről
az elnök*

⁹

Az 1466/97/EK tanácsi rendelet 5. cikkének (2) bekezdése szerint.