



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 13. kesäkuuta 2016
(OR. en)

9217/16

ECOFIN 459
UEM 206
SOC 323
EMPL 220
COMPET 293
ENV 339
EDUC 194
RECH 186
ENER 202
JAI 450

ILMOITUS

Lähetäjä:	Neuvoston pääsihteeristö
Vastaanottaja:	Pysyvien edustajien komitea / Neuvosto
Kom:n asiak. nro:	9134/16 ECOFIN 425 UEM 175 SOC 289 EMPL 185 COMPET 262 ENV 306 EDUC 162 RECH 154 ENER 167 JAI 412 - COM(2016) 337 final
Asia:	Suositus NEUVOSTON SUOSITUKSEKSI Unkarin vuoden 2016 kansallisesta uudistusohjelmasta sekä samassa yhteydessä annettu Unkarin vuoden 2016 lähentymisohjelmaa koskeva neuvoston lausunto

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena asiakohdassa mainittu, komission ehdotukseen COM(2016) 337 final perustuva, neuvoston eri komiteoiden tarkistama ja hyväksymä ehdotus neuvoston suositukseksi.

NEUVOSTON SUOSITUS,
annettu ... päivänä ...kuuta ...,
Unkarin vuoden 2016 kansallisesta uudistusohjelmasta
sekä samassa yhteydessä annettu Unkarin vuoden 2016 lähentymisohjelmaa koskeva
neuvoston lausunto

EUROOPAN UNIONIN NEUVOSTO, joka

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 121 artiklan 2 kohdan ja 148 artiklan 4 kohdan,

ottaa huomioon julkisyhteisöjen rahoitusaseman valvonnan sekä talouspolitiikan valvonnan ja yhteensovittamisen tehostamisesta 7 päivänä heinäkuuta 1997 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1466/97¹ ja erityisesti sen 9 artiklan 2 kohdan,

ottaa huomioon Euroopan komission suosituksen,

ottaa huomioon Euroopan parlamentin päätöslauselmat,

ottaa huomioon Eurooppa-neuvoston päätelmät,

ottaa huomioon työllisyyskomitean lausunnon,

ottaa huomioon talous- ja rahoituskomitean lausunnon,

ottaa huomioon sosiaalisen suojelun komitean lausunnon,

ottaa huomioon talouspoliittisen komitean lausunnon,

¹ EYVL L 209, 2.8.1997, s. 1.

sekä katsoo seuraavaa:

- (1) Komissio hyväksyi 26 päivänä marraskuuta 2015 vuotuisen kasvuselvityksen, mikä aloitti vuoden 2016 talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson. Eurooppa-neuvosto vahvisti vuotuisen kasvuselvityksen ensisijaiset tavoitteet 17 ja 18 päivänä maaliskuuta 2016. Komissio hyväksyi 26 päivänä marraskuuta 2015 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1176/2011² perusteella varoituskansallismekanismia koskevan kertomuksen, jossa se katsoi, että Unkari kuuluu niihin jäsenvaltioihin, joista laadittaisiin perusteellinen tarkastelu.
- (2) Unkaria koskeva vuoden 2016 maaraaportti julkaistiin 26 päivänä helmikuuta 2016. Siinä arvioitiin Unkarin edistymistä neuvoston 14 päivänä heinäkuuta 2015 hyväksymien maakohtaisten suositusten noudattamisessa ja kansallisten Eurooppa 2020 -tavoitteidensa saavuttamisessa. Lisäksi siihen sisältyi asetuksen (EU) N:o 1176/2011 5 artiklan nojalla laadittu perusteellinen tarkastelu. Komissio esitteli 8 päivänä maaliskuuta 2016 perusteellisen tarkastelun tulokset. Komissio päättää analyysinsä perusteella, että Unkarin makrotaloudessa ei ole epätasapainoja. Suuret ulkoisen velan jälleenrahoitustarpeet ja järjestämättömien lainojen suuri osuus ovat edelleen ongelma, mutta ulkoisiin ja sisäisiin vastuisiin liittyvät riskit ovat pienentyneet.
- (3) Unkari toimitti vuoden 2016 kansallisen uudistusohjelmansa ja vuoden 2016 lähentymisohjelmansa 29 päivänä huhtikuuta 2016. Ohjelmat on arvioitu samaan aikaan, jotta niiden keskinäiset yhteydet on voitu ottaa huomioon.

² Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1176/2011, annettu 16 päivänä marraskuuta 2011, makrotalouden epätasapainon ennalta ehkäisemisestä ja korjaamisesta (EUVL L 306, 23.11.2011, s. 25).

- (4) Kauden 2014–2020 Euroopan rakenne- ja investointirahastojen ohjelmasuunnittelussa on otettu huomioon asiaankuuluvat maakohtaiset suositukset. Kuten Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1303/2013³ 23 artiklassa säädetään, komissio voi pyytää jäsenvaltiota tarkastelemaan uudelleen kumppanuussopimustaan ja asiaankuuluvia ohjelmiaan ja esittämään niihin muutoksia, kun tämä on tarpeen asiaankuuluvien neuvoston suositusten täytäntöönpanon tukemiseksi. Komissio on antanut tarkempaa tietoa tämän säännöksen hyödyntämisestä ohjeissa sellaisten toimenpiteiden soveltamiselle, joilla Euroopan rakenne- ja investointirahastojen vaikuttavuus kytketään talouden tehokkaaseen ohjaukseen ja hallintaan.
- (5) Lähentymisohjelma viittaa siihen, että poikkeuksellisen pakolaisvirran vaikutus julkiseen talouteen on merkittävä. Ohjelmaan 6 päivänä toukokuuta tehdyssä lisäyksessä annetaan riittävä näyttö näiden julkisen talouden lisäkustannusten laajuudesta ja luonteesta. Hyväksyttävät lisämenot olivat komission mukaan 0,04 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2015. Vuonna 2016 ei ole odotettavissa muita lisäkustannuksia. Asetuksen (EY) N:o 1466/97 5 artiklan 1 kohdan ja 6 artiklan 3 kohdan säännöksissä otetaan huomioon tällaiset lisämenot, sillä pakolaisvirta on poikkeuksellinen tapahtuma, jonka vaikutus Unkarin julkiseen talouteen on merkittävä, eikä kestävyys vaarannu, jos tilapäinen poikkeaminen julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteeseen tähtäävältä sopeuttamisuralta sallitaan. Vaadittua sopeutusta kohti julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitetta vuodeksi 2015 on siksi pienennetty näiden kustannusten huomioon ottamiseksi. Vuoden 2016 osalta tehdään keväällä 2017 Unkarin viranomaisten toimittamien havaittujen tietojen perusteella lopullinen arviointi hyväksyttävine määrineen.

³ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1303/2013, annettu 17 päivänä joulukuuta 2013, Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yhteisistä säännöksistä sekä Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yleisistä säännöksistä sekä neuvoston asetuksen (EY) N:o 1083/2006 kumoamisesta (EUVL L 347, 20.12.2013, s. 320).

- (6) Unkariin sovelletaan vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevää osiota ja velkasääntöä. Hallitus suunnittelee vuoden 2016 lähentymisohjelmassaan julkisen sektorin alijäämän kasvua 2,4 prosenttiin suhteessa BKT:hen vuoteen 2017 mennessä ja supistuu sen jälkeen asteittain 1,2 prosenttiin suhteessa BKT:hen vuoteen 2020 mennessä. Hallituksen suunnitelmien mukaan rakenteellista rahoitusasemaa on tarkoitus parantaa vähitellen, jotta tarkistettu julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoite, joka on 1,5 prosentin rakenteellinen alijäämä suhteessa BKT:hen, saavutetaan viimeistään vuonna 2019. Sen sijaan uudelleenlaskettu⁴ rakenteellinen alijäämä pysynee julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitetta suurempana. Lähentymisohjelman mukaan julkisen talouden velan odotetaan supistuvan vähitellen 75,3 prosentista suhteessa BKT:hen vuonna 2015 alle 65 prosenttiin vuonna 2020. Julkisen talouden kehitysarvioiden perustana oleva makrotalouden skenaario on pitkälti uskottava vuoteen 2017 ja sen jälkeen yhä suotuisampi. Toimenpiteitä, joita tarvitaan tukemaan suunniteltujen alijäämätavoitteiden saavuttamista vuodesta 2017 eteenpäin, ei ole vielä riittävästi täsmennetty etenkään vuoden 2017 jälkeen. Komission kevään 2016 talousennusteen mukaan on olemassa suuri riski, että vaaditusta sopeutuksesta poiketaan merkittävästi vuonna 2016 sekä vuosina 2016 ja 2017 yhdessä tarkasteltuina, jos politiikkaa ei muuteta. Samaan aikaan ennustetaan, että Unkari noudattaa velan supistamista koskevaa vertailuarvoa vuosina 2016 ja 2017. Neuvosto katsoo lähentymisohjelmasta tekemänsä arvioinnin ja komission kevään 2016 talousennusteen perusteella olevan vaarana, että Unkari ei noudata vakaus- ja kasvusopimuksen vaatimuksia. Tämän vuoksi kumpanakin vuonna tarvitaan lisätoimenpiteitä, joilla varmistetaan vaatimusten noudattaminen.
- (7) Sisäiset rahoitusjärjestelmän epätasapainot ovat vähentyneet ja pankkisektori on vähemmän haavoittuva. Siitä huolimatta haasteita on jäljellä. Yksityisen sektorin aiemmin enimmäkseen valuuttamääräistä velkaa on onnistuttu vähentämään merkittävästi. Lainananto kotitalouksille on osoittanut elpymisen merkkejä, mutta lainananto yrityksille ei ole vielä lähtenyt käyntiin. Pankkisektorin kannattavuus on paranemassa, ja sitä edistävät talouden toimintaympäristön paraneminen sekä aiempien politiikkojen puitteissa pankkeihin sovellettujen verojen kohtuullistaminen. Pankit ovat kuitenkin edelleen lainanannossaan varovaisia, vaikka niiden pääomatilanne on hyvä ja likviditeetti erinomainen. Pankkien pitäisi ennen kaikkea pyrkiä supistamaan järjestämättömien lainojen edelleen suurta osuutta, sillä se haittaa uutta lainanantoa ja luo tuottopaineita. Ehdollisiin velkoihin liittyvät riskit, jotka kytkeytyvät valtion omistusten lisääntymiseen pankkisektorilla, ovat edelleen suuret.

⁴ Rakenteellinen rahoitusasema sellaisena kuin komissio on sen laskenut uudelleen lähentymisohjelman tietojen perusteella ja yhteistä menetelmää noudattaen.

- (8) Unkari on viime aikoina parantanut huomattavasti veropolitiikkaa ja -hallintoa, mutta turvautuminen alakohtaisiin veroihin saattaa edelleen haitata investointeja. Tällaisten verojen valikoivuus aiheuttaa vääristymiä eri aloilla. Luottolaitoksia koskevaa veroa on alennettu merkittävästi ja elintarvikkeiden tarkastusmaksun progressiivisuus on kumottu, mutta useita muita alakohtaisia veroja sovelletaan edelleen. Pienituloisia palkansaajia koskeva työn verokiila on edelleen suuri. Erityisesti tämä koskee lapsettomia työntekijöitä. Tämä saattaa vaikuttaa negatiivisesti kyseisten työntekijöiden työllistyvyyteen ja lisäksi haitata investointeja. Verokiilan kaventamiseksi on toteutettu toimenpiteitä (mm. henkilökohtaisen tuloveron veroprosenttia on alennettu yhdellä prosenttiyksiköllä ja kaksilapsisten palkansaajaperheiden perheverovähennystä on korotettu). Näitä toimia ei kuitenkaan ole kohdennettu riittävän hyvin, jotta niillä olisi merkittävä vaikutus pienituloisiin palkansaajiin. Verotuksen painopistettä voitaisiin siirtää työn verottamisesta kasvua vähemmän vääristäville aloille. Useilla toimenpiteillä on pyritty parantamaan verosäännösten noudattamista ja vähentämään siitä aiheutuvia kustannuksia. Verosäännösten noudattamisesta aiheutuvat kustannukset ovat kuitenkin edelleen suuret. Viime vuosina toteutetuista parannuksista huolimatta veronkanto on Unkarissa edelleen tehotonta. Hallitus on ilmoittanut käynnistävänsä vuonna 2016 suuren institutionaalisen uudistuksen, joka koskee verohallinnon tehokkuutta.

- (9) Kilpailua ja läpinäkyvyyttä on lisätty julkisten hankintojen yhteydessä jonkin verran (esim. antamalla uusi julkisia hankintoja koskeva laki, jonka yhdenmukaisuutta EU:n oikeuden kanssa ei kuitenkaan ole vielä arvioitu), mutta ennakoimattomat sääntelymuutokset ja hallinnollinen rasitus haittaavat yksityistä liiketoimintaa ja investointeja. Ilman etukäteen julkaistavaa hankintailmoitusta järjestettävien neuvottelumenettelyjen sekä yhden ainoan tarjouksen perusteella tehtävien hankintojen suuri määrä osoittavat, että julkisissa hankinnoissa ei juuri esiinny kilpailua. Hallitus esitteli toukokuussa 2016 sähköistä hankintamenettelyä koskevan strategian. Sen täytäntöönpanoa ja vaikutusta tehokkuuden ja läpinäkyvyyden lisäämiseen on seurattava. Myös korruption riski on edelleen olemassa. Muutokset ovat tarpeen, jotta uusi, vuodet 2015–2018 kattava korruptiontorjunnan kansallinen toimintaohjelma auttaisi ehkäisemään tehokkaammin korruptiota julkisissa instituutioissa sekä soveltamaan varoittavia seuraamuksia. Hallitus ei ole uudistanut aiemmin antamaansa sitoumusta tarkistaa väärinkäytösten paljastajista vuonna 2013 annettua lakia. Laista puuttuvat säännökset, joiden nojalla väärinkäytösten paljastajia voitaisiin suojella vastatoimilta riittävän tehokkaasti. Kansalliseen toimintaohjelmaan sisältyvät suunnitelmat, jotka koskevat varallisuuden ilmoittamisjärjestelmän tarkistamista, eivät ole riittävän kunnianhimoisia. Vuonna 2015 hyväksytyt säädösmuutokset ovat lisänneet tiedon julkista saatavuutta koskevia rajoituksia. Hallitus on pyrkinyt keventämään hallinnollista raskautta, mutta palvelualojen rajoittava sääntely ja epävakaa sääntely-ympäristö aiheuttavat edelleen ongelmia yrityksille ja luovat epävarmuutta investoijien keskuudessa. Vähittäiskaupan alalla sijoittautumista ja toimintaa koskevat rajoitukset haittaavat merkittävästi markkinoille tuloa ja toiminnan laajentamista. Unkarin vähittäiskaupan voittomarginaalit ovat kolmanneksi suurimmat EU:ssa, ja ne ovat kasvaneet jatkuvasti kymmenen viime vuoden ajan, kun taas allokatiivista tehokkuutta kuvaava indikaattori on EU:n alhaisimpia.

(10) Työmarkkinat ovat kehittyneet Unkarissa viime aikoina suotuisasti, ja työttömyysaste on laskenut kriisiä edeltävälle tasolle. Työpaikkojen luominen yksityisellä sektorilla on piristymässä, ja myös julkisen rakentamisen ohjelma on osaltaan vähentänyt työttömyyttä. Ohjelma on tärkein aktiivinen työmarkkinatoimenpide Unkarissa. Ohjelmasta julkiselle taloudelle aiheutuvat kustannukset ovat viiden viime vuoden aikana enemmän kuin nelinkertaistuneet. Ohjelma ei kuitenkaan näytä edistävän riittävästi osallistujien pääsyä takaisin avoimille työmarkkinoille. Vuoden 2015 ensimmäisellä puoliskolla 13,1 prosenttia ohjelmaan osallistuneista onnistui pääsemään säännölliseen työsuhteeseen, mutta noin 60 prosenttia ohjelman kyseisellä ajanjaksolla lopettaneista palasi takaisin ohjelman piiriin 180 päivän kuluessa. Tässä on suurena vaarana se, että osallistujat ja erityisesti matalan osaamistason työntekijät ja heikommassa asemassa olevien alueiden asukkaat jäävät pysyvästi ohjelman piiriin. Vaikka ohjelman kohderyhmä kattaa pitkäaikaistyöttömät, matalan osaamistason työntekijät ja heikommassa asemassa olevilla alueilla asuvat työttömät, ohjelmaan vuonna 2015 osallistuneista 47 prosentilla oli joko ylemmän perusasteen ja keskiasteen tai korkea-asteen koulutus. Julkisiin rakennustöihin osallistuvien työttömien osuus on huomattava myös sellaisissa lääneissä, joissa työmarkkinat toimivat hyvin. Hiljattain toteutettu julkisten työvoimapalvelujen uudistus todennäköisesti vähentää ohjelman tehoa. Vastuu julkisista työvoimapalveluista jakautuu tällä hetkellä neljän eri ministeriön kesken, ja hallinnollisten järjestelyjen monimutkaisuus saattaa merkittävästi heikentää ohjauksen tehokkuutta ja tulossuuntautuneisuuden lisäämistä. Työttömyysetuuksien enimmäiskesto (3 kk) on EU:n lyhyin ja huomattavasti lyhyempi kuin aika, joka keskimäärin kuluu työpaikan löytämiseen. Köyhyysindikaattorit ovat kohentuneet, mutta ne ovat edelleen suuret erityisesti kaikkein heikoimmassa asemassa olevien ryhmien, kuten romanien ja lasten, osalta. Sosiaalituen riittävyys ja kattavuus muodostavat edelleen ongelman, ja hiljattain toteutetut uudistukset saattavat vielä tiukentaa useiden etuuksien saannin edellytyksiä.

- (11) Unkarilaiset oppilaat suoriutuivat vuoden 2012 PISA-tutkimuksessa (OECD:n kansainvälinen oppimistulosten arviointiohjelma) perustaitojen osalta keskimäärin EU:n keskiarvoa huonommin, ja huonosti menestyneiden oppilaiden osuus kasvoi vuodesta 2009 vuoteen 2012. Sosioekonomisen taustan ja koulun sijainnin vaikutus koulutustuloksiin on Unkarissa EU:n suurimpia. Koulutusjärjestelmän valikoivuus syventää erityyppisissä kouluissa opiskelevien oppilaiden välisiä eroja koulumenestyksessä, ja erot vain kasvavat ajan kuluessa. Yhdenvertainen pääsy laadukkaaseen yleisopetukseen jää toteutumatta erityisesti romanien kohdalla. Romanien ja muun väestön välillä on edelleen suuri ero koulutuksen loppuun suorittamisessa kaikilla koulutustasoilla (perus- ja keskiasteen koulutus sekä korkeakoulutus) lukuun ottamatta varhaiskasvatusta, jonka osalta tilanne on parantunut huomattavasti viime vuosina. Koulunkäynnin keskeyttäminen on edelleen yleistä romanien keskuudessa. Unkari on ottanut käyttöön useita toimenpiteitä puuttuakseen tehokkaammin huonoihin koulutustuloksiin. Toimenpiteiden täytäntöönpanosta ei kuitenkaan ole saatavilla riittävästi tarkkaa tietoa, ja sen vuoksi niiden mahdollista vaikutusta on myös vaikea arvioida. Yhdenvertaisen yleisopetukseen pääsyn edistämiseksi on kehitettävä järjestelmällinen lähestymistapa. Unkari on ilmoittanut laativansa suunnitelman, jolla pannaan täytäntöön strategia koulunkäynnin keskeyttämisen vähentämiseksi. Suunnitelmaa ei kuitenkaan ole vielä julkaistu. Siirtyminen koulutusmuodosta toiseen ja koulutusasteelta toiselle on edelleen vaikeaa, ja taannoisten ammattikoulutuksen uudistusten täytäntöönpanossa olisi kiinnitettävä erityistä huomiota siirtymisen helpottamiseen.
- (12) Komissio on eurooppalaisen ohjausjakson osana tehnyt kattavan analyysin Unkarin talouspolitiikasta ja julkaissut sen vuoden 2016 maaraportissa. Se on arvioinut myös lähentymisohjelman ja kansallisen uudistusohjelman sekä jatkotoimenpiteet, joita on toteutettu Unkarille viime vuosina annettujen suositusten noudattamiseksi. Se on ottanut huomioon niiden merkityksen Unkarin finanssipolitiikan sekä sosiaali- ja talouspolitiikan kestävyyskannalta mutta myös sen, ovatko ne EU:n sääntöjen ja ohjeiden mukaisia, koska EU:n yleistä talouden ohjausta on tarpeen vahvistaa antamalla EU:n tason panos tuleviin kansallisiin päätöksiin. Eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä annetut suositukset ilmenevät jäljempänä esitettävistä suosituksista 1–3.
- (13) Neuvosto on tutkinut lähentymisohjelman tämän arvioinnin perusteella, ja sen lausunto⁵ ilmenee erityisesti jäljempänä esitettävästä suosituksesta 1,

⁵ Asetuksen (EY) N:o 1466/97 9 artiklan 2 kohdan mukaisesti.

SUOSITTAA, että Unkari toteuttaa vuosina 2016 ja 2017 toimia, joilla se

1. sopeuttaa julkista taloutta vuosittain kohti julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitetta 0,3 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2016 ja 0,6 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2017, mikäli tavoitteeseen ei päästä vähäisemmillä sopeutustoimilla, toteuttamalla tarvittavat rakenteelliset toimet, koska merkittävän tavoitteesta poikkeamisen riski on suuri;
2. vähentää edelleen alakohtaisia veroja ja kaventaa pienituloisten palkansaajien verokiilaa; lisää läpinäkyvyyttä ja kilpailua julkisten hankintojen alalla ottamalla käyttöön sähköiset hankintamenettelyt, lisäämällä tarjouskilpailujen julkaisemista ja parantamalla edelleen korruptiontorjuntakehystä; parantaa palvelualan ja vähittäiskaupan sääntely-ympäristöä puuttumalla rajoittaviin säännöksiin ja varmistamalla sääntelyn ennakoitavuuden;
3. helpottaa siirtymistä julkisen rakentamisen ohjelman piiristä ensisijaisille työmarkkinoille ja vahvistaa muita aktiivisia työmarkkinapolitiikkoja; parantaa sosiaaliturvan ja työttömyysetuuksien riittävyyttä ja kattavuutta; toteuttaa toimenpiteitä parantaakseen koulutustuloksia sekä huono-osaisten ryhmien, erityisesti romanien, yhdenvertaista pääsyä yleisopetukseen.

Tehty Brysselissä

*Neuvoston puolesta
Puheenjohtaja*
