



Az Európai Unió
Tanácsa

Brüsszel, 2017. június 12.
(OR. en)

9297/17

ECOFIN 402
UEM 151
SOC 382
EMPL 296
COMPET 399
ENV 498
EDUC 226
RECH 182
ENER 221
JAI 480

FELJEGYZÉS

Küldi:	a Tanács Főtitkársága
Címzett:	az Állandó Képviselők Bizottsága/a Tanács
Biz. dok. sz.:	ST 9241/17 ECOFIN 373 UEM 122 SOC 351 EMPL 266 COMPET 368 ENV 468 EDUC 196 RECH 152 ENER 192 JAI 443 - COM(2017) 516 final
Tárgy:	Ajánlás – A TANÁCS AJÁNLÁSA Magyarország 2017. évi nemzeti reformprogramjáról, amelyben véleményezi Magyarország 2017. évi konvergenciaprogramját

Mellékelten továbbítjuk a delegációknak a COM(2017) 516 final bizottsági javaslaton alapuló fenti tanácsi ajánlástervezet több tanácsi bizottság által módosított és elfogadott szövegét.

A TANÁCS AJÁNLÁSA

(...)

Magyarország 2017. évi nemzeti reformprogramjáról,

amelyben véleményezi Magyarország 2017. 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 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,

¹ HL L 209., 1997.8.2., 1. o.

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 rendelet² 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.

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.).

- (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 rendelet³ 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.
- (5) Magyarország jelenleg a Stabilitási és Növekedési Paktum prevenciós 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 újraszámított⁴ 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 alátámasztó makrogazdasági forgatókönyv optimista, ami a hiánycélok megvalósítása tekintetében kockázatot hordoz.

³ 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.).

⁴ A konvergenciaprogramban foglalt információk alapján, a közösen elfogadott módszertan szerint a Bizottság által újraszámított strukturális egyenleg.

- (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 tételezhetők 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 többletteher 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 kiadások⁵ 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 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 kiskereskedelemben) a szolgáltatási szektorban korlátozza a versenyt, és kedvezőtlenül hat az üzleti környezetre.

⁵ 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 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 egyszeri intézkedéseket nettósítják.

- (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 adóék 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 kedvező lépések és a közbeszerzési törvény módosítása ellenére ☐ a közbeszerzési 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 – mindenekelőtt 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 megkönnyítése. 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 teljes körűen. 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 álláskeresési járadékok megfelelése, valamint a támogatottak köre korlátozott. Az álláskeresési 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 jogkört 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 véleményét⁶ különösen az alábbi 1. ajánlás tükrözi,

⁶ Az 1466/97/EK rendelet 9. cikkének (2) bekezdése szerint.

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 megfelelőségét és a támogatottak körét, illetve növelje az álláskeresői járadékok folyósításának az időtartamát.

Kelt Brüsszelben, -án/-én.

a Tanács részéről

az elnök
