



Az Európai Unió
Tanácsa

Brüsszel, 2016. június 13.
(OR. en)

9217/16

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

FELJEGYZÉS

Küldi:	a Tanács Főtitkársága
Címzett:	az Állandó Képviselők Bizottsága/a Tanács
Biz. dok. sz.:	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
Tárgy:	Ajánlás – A Tanács ajánlása Magyarország 2016. évi nemzeti reformprogramjáról, amelyben véleményezi Magyarország 2016. évi konvergenciaprogramját

Mellékelten továbbítjuk a delegációknak a COM(2016) 337 final bizottsági javaslaton alapuló fenti tanácsi ajánlástervezet több tanácsi bizottság által módosított és elfogadott szövegét.

A TANÁCS AJÁNLÁSA

(...)

Magyarország 2016. évi nemzeti reformprogramjáról, amelyben véleményezi Magyarország 2016. 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 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 rendelet² alapján elfogadta a riasztási mechanizmus keretében készült jelentést, amelyben Magyarországot 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.
- (3) Magyarország 2016. április 29-én benyújtotta 2016. évi nemzeti reformprogramját és 2016. évi konvergenciaprogramját. A kettő közötti kapcsolódási pontok figyelembevételére 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 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 e 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.

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, 2013.20.12., 320. o.).

- (6) Magyarország jelenleg a Stabilitási és Növekedési Paktum prevenciós 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 újraszámított⁴ 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.

⁴ A Bizottság által a konvergenciaprogramban szereplő információk alapján, a közös módszertan szerint újraszámított 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 megfelelésére 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 vagyonyilatkozati 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 megnégyesződtek. 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 álláskeresői 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 hatásaikat 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; véleményét⁵ mindenekelőtt az 1. ajánlásban foglaltak tükrözik,

⁵ Az 1466/97/EK tanácsi rendelet 9. cikkének (2) bekezdése szerint.

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 adókat. 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, -án/-én.

*a Tanács részéről
az elnök*