



Brüsszel, 2017.5.22.
COM(2017) 516 final

Ajánlás

A TANÁCS AJÁNLÁSA

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

Ajánlás

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 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 2016. november 16-án elfogadta az éves növekedési jelentést⁴, 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 rendelet alapján 2016. november 16-án elfogadta a riasztási mechanizmus keretében készült jelentést⁵, amelyben Magyarországot nem sorolta azon tagállamok közé, amelyek vonatkozásában részletes vizsgálatra kerül sor.
- (2) A Magyarországra vonatkozó 2017. évi országjelentést⁶ 2017. február 22-én tették közzé. Az országjelentés értékelte a Tanács által 2016. július 12-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(2017) 516 final.

³ P8_TA(2017)0038, P8_TA(2017)0039 és P8_TA(2017)0040.

⁴ COM(2016) 725 final.

⁵ COM(2016) 728 final.

⁶ SWD(2017) 82 final/2.

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 figyelembevételére 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 tagállami programozása során. Az európai strukturális és beruházási alapokra irányadó jogszabályban⁷ foglaltaknak megfelelően a Bizottság kérheti egy tagállamtól az esb-alapokból finanszírozott releváns programjainak felülvizsgálatát és módosítását, amennyiben ez szükséges a vonatkozó tanácsi ajánlások végrehajtásának elősegítése érdekében. A Bizottság a korábbiakban részletes iránymutatást nyújtott az említett szabályok alkalmazására vonatkozóan⁸.
- (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 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 újraszámított strukturális egyenleg⁹ 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.
- (6) A 2017. évi konvergenciaprogram utal arra, hogy a 2016-os és 2017-es rendkívüli menekülthullám és biztonsági intézkedések költségvetési hatása jelentős, és megfelelő adatokkal igazolja e költségvetési többletterhek mértékét és jellegét. A Bizottság szerint a rendkívüli menekülthullámmal kapcsolatos, figyelembe vehető többletkiadások 2015-ben a GDP 0,04%-át tették ki, 2016 vonatkozásában pedig nem tételezhetők ugyanezzel kapcsolatban figyelembe vehető többletkiadások. A biztonsági intézkedésekkel kapcsolatos figyelembe vehető többletkiadások 2016-ban a GDP 0,04%-át tették ki. 2017-ben a rendkívüli menekülthullám vonatkozásában nem várható további többletkiadás, míg a biztonsági intézkedések jelentette költségvetési többletterh 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 terrorveszély súlyossága kivételes események, amelyek jelentős hatással vannak a magyar államháztartásra, és a középtávú költségvetési célhoz vezető korrekciós pályától való átmeneti eltérés engedélyezése nem

⁷ 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 szóló 2013. december 17-i 1303/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet 23. cikke (HL L 347., 2013.12.20., 320. o.).

⁸ COM(2014) 494 final.

⁹ A konvergenciaprogramban foglalt információk alapján, a közösen elfogadott módszertan szerint a Bizottság által újraszámított strukturális egyenleg.

veszélyezteti a pénzügyi fenntarthatóságot. Ennek megfelelően, a biztonsági intézkedésekkel kapcsolatos többletkiadások figyelembevételével a középtávú költségvetési cél eléréséhez 2016-ban szükséges kiigazítás mértékét csökkentette a Bizottság. 2017-et illetően a figyelembe vehető összegekre is kiterjedő végső 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 vonatkozásában jelentős lesz az eltérés ettől a követelménytől.
- (8) Költségvetési helyzete és különösen adósságállományának szintje fényében 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 kiadások¹⁰ 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 költségvetés alakulásának értékelése során megfelelően figyelembe kell venni a folyamatban lévő fellendülés megerősítéséhez és a magyar államháztartás fenntarthatóságának biztosításához egyaránt hozzájáruló költségvetési irányvonal megvalósítására vonatkozó célt. Ebben az összefüggésben a Bizottság – Magyarország konjunkturális helyzetét figyelembe véve – élni kíván releváns mérlegelési jogkörével.
- (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. Hiányzik továbbá az érdekelt felek megfelelő bevonása és a tényeken alapuló döntéshozatal. A szolgáltatási szektorban érvényesülő szabályozási akadályok ugyancsak korlátozzák a piaci erők kibontakozását, és visszafogják a beruházásokat. A restriktív szabályozás (például a kiskereskedelemben) korlátozza a verseny hatását a szolgáltatások terén, és kedvezőtlenül hat az üzleti környezetre.

¹⁰ A nettó államháztartási kiadások nem tartalmazzák a kamatkidadásokat, az uniós programokra fordított azon kiadásokat, amelyeket teljes mértékben ellentételeznek az uniós alapokból származó bevételek, sem pedig az álláskeresési ellátásokra fordított kiadások nem diszkrecionális változásait. A hazai finanszírozású bruttó állóeszköz-felhalmozás négyéves időszakokra van szétterítve, a diszkrecionális bevételi intézkedéseket, illetve a törvényben előírt bevételnövelést figyelembe veszik, a bevételi és a kiadási oldalon végrehajtott egyszeri intézkedéseket pedig nettósítják.

- (10) Az adóbevételek GDP-hez viszonyított aránya Magyarországon változatlanul jóval magasabb, mint a régió egyéb országában, 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 EU-ban. 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 Magyarországgal kapcsolatos üzleti bizalmat.
- (11) Az intézményi szféra gyenge teljesítménye kedvezőtlenül hat az üzleti környezetre, és csökkenti a gazdaság növekedési potenciálját. A közbeszerzés átláthatóságának és versenyének erősítése terén csak korlátozott javulás tapasztalható és konkrét eredményekről még nem lehet beszélni, jóllehet a közelmúltban történtek kedvező lépések, és módosult a közbeszerzési törvény. 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. Késlekedik az elektronikus közbeszerzési stratégia végrehajtása is. Ez veszélyezteti az e-közbeszerzés időben történő bevezetését, és aláássa az átláthatóság és a verseny erősítésére irányuló célkitűzést.
- (12) Különösen problémás a helyzet a szolgáltatási szektorban, ezen belül egyebek mellett a kiskereskedelemben. Az elmúlt évben a magyar kormány folytatta a korábban a verseny előtt nyitott piacon végrehajtott beavatkozásait, és új, szigorúbb követelményeket fogadott el a független szolgáltatók által működtetett személyszállítási szolgáltatásokra vonatkozóan. A magyar kormány nem hozott érdemi intézkedéseket a szolgáltatási szektor és kiemelten a kiskereskedelem, a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás, a tankönyvkiadás és -forgalmazás, valamint a mobil fizetési rendszerek szabályozási környezetének egyszerűsítésére. A kiskereskedelmi ágazatban nem adtak ki világos útmutatást a 400 m²-nél nagyobb alapterületű új üzletek engedélyezésére vonatkozóan. Ez tovább súlyosbítja az átláthatóság és a kiszámíthatóság hiányát az ágazatban. A szabályozási akadályok fennmaradása a szolgáltatási – ezen belül a kiskereskedelmi – szektorban gátolja a piaci erők működését és visszafogja a beruházásokat, miközben a befektetők, jelesen 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 alapkészségek biztosítása nemzetközi összehasonlításban továbbra is kívánivalókat hagy maga után. Az oktatási rendszerek 2015. évi PISA felmérésében a korábbihoz képest jelentősen rosszabb eredményt ért el Magyarország, és az EU-

ban itt az egyik legmagasabb a diákok társadalmi-gazdasági háttérének hatása az oktatási eredményekre. Ugyancsak rendkívül jelentős hatással van az oktatási eredményre 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 5 évben stagnált, és különösen magas a roma népesség körében. A hátrányos helyzetű diákok iskolák közötti eloszlása egyenetlen; a roma gyermekek egyre nagyobb mértékben járnak többségi roma iskolákba és osztályokba. Léteznek ugyan olyan intézkedések, amelyek a roma népesség érdekeit szem előtt tartva támogatják a tanárképzést, a kisgyermekkorú nevelést, az iskolai teljesítményt, és veszik fel a küzdelmet a korai iskolaelhagyással, hiányoznak azonban a szegregáció megakadályozására hivatott átfogó és rendszerszintű intézkedések. 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 magánszféra munkahelyteremtésének, továbbá a több mint 200 000 embernek munkát adó közmunkaprogramnak köszönhetően – amely 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 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 anyaság hatása a nők foglalkoztatására az uniós országok közül Magyarországon az egyik legerőteljesebb. A munkaerőpiaci részvételre a viszonylag gyenge egészségügyi állapot és az egészségügyi ellátáshoz való egyenlőtlen hozzáférés is hatnak. A szociális partnerek részvétele a politikaformálásban korlátozott.
- (16) Egyes szegénységi mutatók visszatértek 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 ideig korlátozott maradt.
- (17) A szociális ellátások és az álláskeresési járadékok megfelelése, valamint a támogatottak köre korlátozott. Az álláskeresési járadékok 3 hónapos időtartama továbbra is a legrövidebb az EU-ban, és elmarad az álláskereséshez 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 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 kedvezményezett körében

bizonytalansághoz vezet. A foglalkoztatást helyettesítő támogatás továbbra is alacsony szinten van rögzítve, ugyanakkor a hatóságok a célzott pénzbeli ellátások szintjét fokozatosan növelni kívánják a következő években. Három ilyen ellátás összegét már 2017 során emelték. További célzott intézkedések segíthetnek a leginkább hátrányos helyzetű csoportok, különösen a gyermekek és a romák anyagi nélkülözésének enyhítésében.

- (18) Az európai szemeszter keretében a Bizottság átfogóan elemezte a magyar gazdaságpolitikát, és az elemzést közzétette a 2017. évi országjelentésben. A Bizottság értékelt továbbá a konvergenciaprogramot és a nemzeti reformprogramot, valamint az előző években Magyarországnak címzett ajánlások végrehajtása érdekében hozott intézkedéseket. Figyelembe vette nemcsak a programoknak Magyarország fenntartható költségvetési, valamint társadalom- és gazdaságpolitikája szempontjából mutatott jelentőségét, hanem azt is, hogy azok megfelelnek-e az uniós szabályoknak és iránymutatásoknak, tekintve, hogy az Unió átfogó gazdasági kormányzását az uniós szempontoknak a jövőbeli nemzeti döntésekbe való beépítésével kell megerősíteni.
- (19) Ezen értékelés fényében a Tanács megvizsgálta a konvergenciaprogramot, és véleményét¹¹ különösen az alábbi 1. ajánlás tükrözi,

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

1. Folytasson olyan költségvetési politikát, amely összhangban van a Stabilitási és Növekedési Paktum prevenciós ágának követelményeivel; ez 2018 vonatkozásában jelentős költségvetési kiigazítást tesz szükségessé. Szakpolitikai fellépései során igyekezzen olyan költségvetési irányvonalat kialakítani, amely hozzájárul a folyamatban lévő fellendülés megerősítéséhez, és biztosítja Magyarország államháztartásának fenntarthatóságát.
2. Csökkentse tovább az alacsony jövedelműek adóékét, és egyszerűsítse az adórendszer szerkezetét, mindenekelőtt a legtorzítóbb hatású ágazati adók csökkentésével. Átfogó és hatékony elektronikus közbeszerzési rendszer végrehajtásával erősítse a versenyt és az átláthatóságot a közbeszerzésben, továbbá erősítse meg a korrupcióellenes 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 munkaerőpiaci átmenet megkönnyítéséhez. Hozzon intézkedéseket az oktatás eredményeinek 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 időtartamát.

¹¹ Az 1466/97/EK tanácsi rendelet 9. cikkének (2) bekezdése szerint.

Kelt Brüsszelben, -án/-én.

*a Tanács részéről
az elnök*