



EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2015.5.13.
COM(2015) 266 final

Ajánlás

A TANÁCS AJÁNLÁSA

**Magyarország 2015. évi nemzeti reformprogramjáról,
amelyben véleményezi Magyarország 2015. évi konvergenciaprogramját**

Ajánlás

A TANÁCS AJÁNLÁSA

Magyarország 2015. évi nemzeti reformprogramjáról, amelyben véleményezi Magyarország 2015. 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 a makrogazdasági egyensúlyhiányok megelőzéséről és kiigazításáról szóló, 2011. november 16-i 1176/2011/EU európai parlamenti és tanácsi rendeletre² és különösen annak 6. cikke (1) bekezdésére,

tekintettel az Európai Bizottság ajánlására³,

tekintettel az Európai Parlament állásfoglalásaira⁴,

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) Az Európai Tanács 2010. március 26-án elfogadta a Bizottság „*Európa 2020*” elnevezésű, a gazdaságpolitikák fokozott összehangolásán alapuló, a növekedést és a foglalkoztatást célzó új stratégia elindításáról szóló javaslatát. A stratégia azokra a kulcsfontosságú területekre összpontosít, amelyeken intézkedésekre van szükség annak érdekében, hogy javuljanak Európa lehetőségei a fenntartható növekedés és a versenyképesség terén.
- (2) A Tanács a Bizottság javaslatai alapján 2010. július 13-án elfogadta a tagállamok és az Unió gazdaságpolitikáira vonatkozó átfogó iránymutatásokról szóló ajánlást

¹ HL L 209., 1997.8.2., 1. o.

² HL L 306., 2011.11.23., 25. o.

³ COM(2015) 266.

⁴ P8_TA(2015)0067, P8_TA(2015)0068, P8_TA(2015)0069.

(2010–2014), 2010. október 21-én pedig elfogadta a tagállamok foglalkoztatáspolitikáira vonatkozó iránymutatásokról szóló határozatot. Ezek együttesen alkotják az „integrált iránymutatásokat”, és a tagállamok felkérést kaptak, hogy nemzeti gazdaság- és foglalkoztatáspolitikájukban vegyék figyelembe ezeket.

- (3) A Tanács 2014. július 8-án ajánlást fogadott el Magyarország 2014. évi nemzeti reformprogramjáról, valamint véleményezte Magyarország 2014. évi aktualizált konvergenciaprogramját.
- (4) A Bizottság 2014. november 28-án elfogadta az éves növekedési jelentést⁵, amely elindította a gazdaságpolitikai koordináció 2015. évi európai szemeszterét. Szintén 2014. november 28-án a Bizottság az 1176/2011/EU rendelet alapján elfogadta a riasztási mechanizmus keretében készült jelentést⁶, amelyben Magyarországot azon tagállamok közé sorolta, amelyek vonatkozásában részletes vizsgálatra kerül sor.
- (5) Az Európai Tanács 2014. december 18-án meghatározta a beruházások fokozásához, a strukturális reformok felgyorsításához és a felelősségteljes, növekedésbarát költségvetési konszolidációhoz szükséges prioritásokat.
- (6) A Bizottság 2015. február 26-án közzétette a Magyarországra vonatkozó 2015. évi országjelentését⁷. Az országjelentésben a Bizottság megvizsgálta a 2014. július 8-án elfogadott országspecifikus ajánlások kapcsán Magyarország által elért eredményeket. Az országjelentés tartalmazza az 1176/2011/EU rendelet 5. cikke szerinti részletes vizsgálat eredményeit is. Vizsgálata alapján a Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy Magyarországon makrogazdasági egyensúlyhiányok tapasztalhatók, amelyek határozott szakpolitikai intézkedéseket és nyomon követést tesznek szükségessé. Mindenekelőtt a nettó nemzetközi pozícióból fakadó kockázatokra (a külső egyensúly helyreállítása terén elért eredmények ellenére az egyenleg továbbra is mélyen negatív), az államadósság magas szintjére, a szabályozásból eredően a pénzügyi ágazatot sújtó jelentős teherre, továbbá a nemteljesítő hiteleknek a hitelállomány-leépítést megnehezítő magas arányára kell külön figyelmet fordítani.
- (7) Magyarország 2015. április 30-án benyújtotta 2015. évi nemzeti reformprogramját és 2015. évi konvergenciaprogramját. A kapcsolódási pontok figyelembevétele érdekében a két program értékelésére egyidejűleg került sor.
- (8) Magyarország jelenleg a Stabilitási és Növekedési Paktum prevenciós ágához tartozik, és a 2013–2015 közötti időszakban az átmeneti adósságszabály hatálya alatt van. A kormány a 2015. évi konvergenciaprogram szerint az államháztartási hiány fokozatos csökkentését tervezi, 2015-ben a GDP 2,4 %-ára, 2018-ra pedig elérve a GDP 1,6 %-ának megfelelő értéket; továbbá a kormány tervei szerint – a GDP 1,7 %-ának megfelelő mértékű strukturális hiányként megjelölt – középtávú költségvetési célt 2017-re sikerül elérni. A konvergenciaprogram szerint a kormány a GDP-arányos államadósság fokozatos csökkenésével számol, tervei szerint a mutató 2015-re eléri 74,9 %-os, 2018-ra pedig a 68,9 %-os szintet. A fenti költségvetési előrejelzéseket alátámasztó makrogazdasági forgatókönyv 2016-ig nagyrészt megalapozottnak, azt követően optimistának tekinthető. A 2016-tól kezdődő időszakra vonatkozó államháztartási hiánycélokot alátámasztó konkrét intézkedések

⁵ COM(2014) 902.

⁶ COM(2014) 904 final.

⁷ SWD(2015) 36 final.

nincsenek kellő részletességgel kidolgozva, különösen a 2016 utáni időszak tekintetében. A Bizottság 2015. tavaszi előrejelzése alapján a strukturális egyenleg és a nettó kiadásnövekedés egyaránt annak a kockázatnak a fennállására mutat, hogy 2015-ben és 2016-ban jelentős eltérés lesz a középtávú költségvetési célhoz vezető kiigazítási pályától. Emiatt 2015-ben és 2016-ban további intézkedésekre lesz szükség. Az előrejelzés szerint ugyanakkor Magyarország 2015-ben eleget fog tenni az átmeneti adósságszabálynak, továbbá az átmeneti időszak lejártát követően, azaz 2016-ban meg fog felelni az adósságcsökkentési referenciaértéknek. A konvergenciaprogram értékelése alapján és a Bizottság 2015. tavaszi előrejelzésének figyelembevételével a Tanács véleménye szerint fennáll a kockázata annak, hogy Magyarország nem fog megfelelni a Stabilitási és Növekedési Paktum rendelkezéseinek. A korábban már jogszabályba foglalt középtávú költségvetési keret következetes alkalmazása és a Költségvetési Tanács elemzési funkciójának megerősítése révén javulna az ország költségvetési irányítási rendszere.

- (9) Az elmúlt 12 hónapban fennmaradtak a bankszektort érintő legfőbb kihívások: a tőkefelhalmozás lehetőségeinek javítása útján helyreállítani a piaci alapú hitelezést, illetve javítani a portfóliótisztítás hatékonyságát. A banki hitelezés 2013 közepe óta jórészt támogatott hitelprogramokon alapul, ideértve a kkv-knak nyújtott hitelek mintegy 40 %-át. A jelentős adóteher és a szabályozásból eredő terhek, továbbá a problémás hitelek magas aránya nem biztosítja a bankok számára a szükséges ösztönzőket ahhoz, hogy fokozzák rendes, nem támogatott hitelezési tevékenységüket. A devizaalapú jelzáloghitelek közelmúltbeli forintosításából fakadóan Magyarország külső kitettsége és az ebből adódó pénzügyi stabilitási kockázatok jelentősen csökkentek. Ugyanakkor a nemteljesítő hitelek magas aránya továbbra is főként a háztartások devizában fennálló adósságának tudható be. A devizahitelek terheinek csökkentésére eddig elfogadott mentőcsomagok – a lakossági ágazatban létrehozott Nemzeti Eszközkezelő létrehozásától eltekintve – elsősorban nem a nehéz helyzetben lévő hitelfelvevőkre irányultak, és ezek a csomagok vélhetően nem fogják megoldani a nemteljesítő hitelek problémáját. A hatékony portfóliótisztítást hátráltatja többek között a kényszerértékesítések hiánya, valamint a bírósági vagy bíróságon kívül folyó adósságrendezési eljárások rossz hatékonysága. Az Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bankkal közelmúltban kötött megállapodásban a kormány számos kötelezettséget vállalt a pénzügyi ágazatban jelentkező kihívások kezelésére, így többek között a banki különadó fokozatos csökkentésére és az előzetes konzultáció elvének betartására. Ezen intézkedések következetes végrehajtása révén biztosítható lenne a megfelelő és kiszámítható pénzügy-politikai keretekhez való visszatérés. Az elmúlt év folyamán Magyarország több lépésben bővítette közvetlen tulajdonosi jelenlétét a bankszektorban. A bankszektorra irányuló, a közvetlen tulajdon növelésén keresztül megvalósított állami beavatkozás komoly költségvetési kockázatokat vonhat maga után, még akkor is, ha a tulajdonszerzés csak átmeneti.
- (10) Az adózás területén nemrég végrehajtott változtatások (új adók bevezetése és meglévő adók növelése) révén a gazdaságpolitika visszatért a vállalatokat terhelő ágazati különadók növelésének korábbi gyakorlatához. Ezen változtatások a kiszámíthatatlanságuk, illetve a szelektivitásuk miatt a beruházások torzulását eredményezik a különböző ágazatokban. A bevezetett számos új intézkedés ellenére az alacsony jövedelmű munkavállalók egyes csoportjainak adóterhe uniós szinten változatlanul a legmagasabbak között van, és különösen hátrányosan érintettek az egyedülálló személyek. Úgy tűnik, hogy az adóterheknek más bevételi forrásokra történő áthelyezésével az adóterhek a növekedést kevésbé visszafogó módon is

eloszthatók lennének. Az elmúlt évben bevezetett különböző intézkedések segítik az adócsalás elleni küzdelem rendszereinek szigorítását. A kiskereskedelmi üzletek pénztárgépeinek online rendszerbe történő bekapcsolására irányuló program sikeres lezárását követően immáron azt tervezik, hogy a programot 2015-ben kiterjesztik egyes piaci szolgáltatásokra is. Csökkentették az értékhatárt, amely fölött tételes áfabevallást kell benyújtani. 2015-ben elektronikus közúti áruforgalom-ellenőrző rendszert vezettek be, amelynek elsődleges célja a körhintaszerű áfacsalások visszaszorítása volt. Ugyanakkor az adóbeszedés terén továbbra is számos lehetőség kínálkozik az igazgatás hatékonyságának javítására és az adószabályoknak való megfeleléssel járó költségek csökkentésére, különösen a kis- és középvállalkozások tekintetében.

- (11) A magyar munkaerő-piaci helyzet összességében javult 2014-ben: a gazdasági fellendülésnek köszönhetően a magánszektorban bővült a foglalkoztatás. Továbbra is jelentős kihívások mutatkoznak a közmunkaprogram terén, amelyet 2011 óta számottevően kibővítettek. A program rossz hatékonyságú és eredménytelen aktív munkaerő-piaci intézkedésnek tűnik, és fennáll a kockázata annak, hogy torzítja a munkaerőpiac megfelelő működését. A programra fordított források más módon történő felhasználása vélhetően hasznosabb lenne a magyar gazdaság számára. Az elmúlt négy év alatt a program költségvetési terhei megnégyszereződtek, elérik a GDP 0,8 %-át, és várható, hogy 2018-ig a mostani szint kétszeresére emelkednek. Mindez forrásokat von el a képzés és a nyílt munkaerőpiacon való részvételt elősegítő szolgáltatások létfontosságú fejlesztéseitől. Fennáll a kockázata, hogy egy ilyen nagyságrendű közmunkaprogram jelentős „bezáródási hatást” generál, és az alacsony képzettségű munkavállalók esetében tartósan a szociális ellátások helyébe lép. A programot nem koordinálják megfelelően más aktív munkaerő-piaci intézkedésekkel, továbbá a program nem segíti elő kellő mértékben a résztvevők nyílt munkaerő-piaci reintegrációját. A közmunkaprogramból való sikeres kilépések aránya 2014 első felében mindössze 13,8 % volt, ami arra utal, hogy a közmunka nem segíti elő kellő mértékben a résztvevők munkaerő-piaci visszailleszkedését. Jóllehet a program a tartósan munkanélküli és alacsony képzettségű munkavállalókra irányul, a 2013-as adatok szerint a résztvevők 47 %-a közép- vagy felsőfokú végzettséggel rendelkezett. Az álláskeresői járadék jogosultsági időszakát (három hónap) nem növelték meg, és így az nincs összhangban az álláskereső elhelyezkedéséhez szükséges átlagos idő (több mint egy év) hosszával. Számos programot hajtottak végre a romák munkaerő-piaci integrációjának javítása érdekében, és egy monitoringrendszert is felállítottak. Továbbra is szükség lenne azonban racionalizált, koordinált és a szegénység érdemi csökkentésére alkalmas szakpolitikai intézkedésekre. Noha a szegénységi mutatók szerény mértékben javuló tendenciákról árulkodnak, továbbra is azt jelzik, hogy aggasztóan nagy arányú a szegénység, különösen a romák és a gyerekek tekintetében. A szociális segélyek rendszerét illetően hiányosságok mutatkoznak mind a megfelelőség, mind a támogatottak köre tekintetében.
- (12) A szolgáltatási ágazatok terén az elmúlt években bevezetett piacralépési akadályokat nem szüntették meg, sőt, 2014-ben további akadályokat emeltek, ez pedig hátráltatja a gazdasági erőforrások hatékony allokációját, fokozza a befektetők bizonytalanságát és korlátozza a versenyt. Az új akadályok közé tartozik például az az előírás, amelynek értelmében minden kiskereskedelmi egységet központilag kell engedélyezni. A közigazgatást, a döntéshozatalt és a közbeszerzéseket érintő korrupció és az átláthatóság hiánya változatlanul aggodalomra ad okot. A közbeszerzési piacot jellemző alacsony intenzitású verseny és a szerződések

közvetlen odaítélésének kiterjedt alkalmazása 2014-ben is fennmaradt. 2014-ben átszervezték a közbeszerzések igazgatási rendszerét, ennek eredményeit szoros figyelemmel kell kísérni. Magyarország 2014 novemberében az új közbeszerzési irányelvek átültetésére, továbbá a verseny és az átláthatóság előmozdítására irányuló cselekvési tervet terjesztett elő. A korrupcióellenes jogi keret javítására irányulóan szintén számos intézkedést meghirdettek.

- (13) Jóllehet végrehajtottak bizonyos intézkedéseket a roma gyerekek oktatásának támogatására irányulóan, a befogadó többségi oktatást előmozdító szisztematikus megközelítés kidolgozása még várat magára. Változatlanul magas azon roma gyerekek aránya, akik olyan iskolákba vagy osztályokba járnak, amelyekben a tanulók többsége roma, továbbá a roma diákok iskolázottsága elmarad az országos átlagtól. A tanárok nem kapnak megfelelő képzést ahhoz, hogy kellő támogatást tudjanak nyújtani a hátrányos helyzetű csoportokhoz tartozóknak. További erőfeszítésekre van szükség az oktatás különböző formái és szakaszai közötti, illetve az oktatásból a munka világába való átmenet javítása érdekében. A középfokú oktatás államilag finanszírozott helyeinek elosztását érintően tervezett változtatások, valamint a felsőoktatásba való bejutás fokozódó követelményei adott esetben tovább szűkíthetik az oktatás különböző formái közötti átmenet lehetőségeit, különösen a hátrányos helyzetű csoportok számára. A magyar felsőoktatásban a lemorzsolódók aránya 47 %-os, ez pedig a legmagasabb érték az Európai Unióban. A felsőoktatásra vonatkozó nemzeti stratégia elfogadását 2014 decemberében jelentette be a kormány. A stratégia részeként a felsőfokú végzettséggel rendelkezők arányára vonatkozó célt 34 %-ra növelték. A közelmúltban hozott intézkedésekkel összességében nem sikerült növelni a hátrányos helyzetű csoportok részvételét a felsőoktatásban, és nem sikerült kezelni a lemorzsolódás problémáját sem. A jelenlegi finanszírozási rendszer nem biztosítja a méltányos hozzáférést.
- (14) Az európai szemeszter keretében a Bizottság elvégezte Magyarország gazdaságpolitikájának átfogó elemzését, és azt közzétette a 2015. évi országjelentésben. A Bizottság értékelte továbbá a konvergenciaprogramot és a nemzeti reformprogramot, valamint az előző években Magyarországnak címzett ajánlások nyomán követése terén 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 Európai Unió átfogó gazdasági kormányzását az uniós szempontoknak a jövőbeli nemzeti döntésekbe való beépítésével kell megerősíteni. Az alábbi 1–5. ajánlás tükrözi az európai szemeszter keretében tett ajánlásokat.
- (15) A Tanács ezen értékelés fényében megvizsgálta Magyarország konvergenciaprogramját, és arról alkotott véleményét⁸ mindenekelőtt az alábbi 1. ajánlás tükrözi.
- (16) A Bizottság által elvégzett részletes vizsgálat és ezen értékelés fényében a Tanács megvizsgálta Magyarország nemzeti reformprogramját és konvergenciaprogramját. A Tanácsnak az 1176/2011/EU rendelet 6. cikke szerinti ajánlásait az alábbi 1–3. ajánlás tükrözi,

⁸

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

AJÁNLJA, hogy Magyarország 2015–2016-ban tegyen intézkedéseket a következők érdekében:

1. A középtávú költségvetési cél elérése érdekében 2015-ben hajtson végre a GDP 0,5 %-ának, 2016-ban a GDP 0,6 %-ának megfelelő mértékű költségvetési kiigazítást.
2. Tegyen intézkedéseket a reálgazdaság rendes hitelezésének helyreállítása érdekében, és szüntesse meg a piaci alapú portfóliótisztítás akadályait, továbbá csökkentse jelentősen a bankszektorban megnövelt állami tulajdonból fakadó függő kötelezettségekkel összefüggő kockázatokat.
3. Mérsékelje a torzító hatású ágazati különadókat; szüntesse meg a piacra lépés indokolatlan akadályait a szolgáltatási ágazatban, ideértve a kiskereskedelmi ágazatot is; csökkentse az alacsony jövedelmű munkavállalókat terhelő adóéket, és ennek érdekében például terelje át az adóterheket a növekedésre nézve kevésbé torzító területekre; folytassa az adócsalás elleni küzdelmet; csökkentse a megfelelési költségeket és javítsa az adóbeszedés hatékonyságát. Erősítse meg a közbeszerzési rendszer versenyt ösztönző és az átláthatóságot előmozdító struktúráit, és fejlessze tovább a korrupció elleni küzdelem keretét.
4. Csoportosítsa át a közmunkaprogramra szánt költségvetési forrásokat az elsődleges munkaerőpiacra történő integrációt előmozdító aktív munkaerő-piaci intézkedésekre, továbbá javítsa a szociális segélyek és a munkanélküli-ellátások megfelelőségét és vizsgálja felül a támogatottak körét.
5. Növelje a hátrányos helyzetű csoportok, és különösen a romák részvételét a befogadó többségi oktatásban, valamint célirányos tanárképzésen keresztül javítsa az ezen csoportok részére nyújtott támogatás színvonalát; erősítse meg az oktatás különböző szakaszai közötti, illetve a munka világába való átmenetet elősegítő intézkedéseket, valamint fejlessze az alapvető kompetenciák tanítását.

Kelt Brüsszelben, -án/-én.

*a Tanács részéről
az elnök*