



Brüsszel, XXX
[...] (2013) XXX draft

Ajánlás

A TANÁCS AJÁNLÁSA

Magyarország 2013. évi nemzeti reformprogramjáról

és Magyarország 2012–2016-os időszakra vonatkozó konvergenciaprogramjának tanácsi véleményezéséről

Provisional Version

Ajánlás

A TANÁCS AJÁNLÁSA

Magyarország 2013. évi nemzeti reformprogramjáról

és Magyarország 2012–2016-os időszakra vonatkozó konvergenciaprogramjának tanácsi véleményezéséről

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,

a Gazdasági és Pénzügyi Bizottsággal folytatott konzultációt követően,

mivel:

- (1) Az Európai Tanács 2010. március 26-án elfogadta a Bizottság „Európa 2020” elnevezésű, a gazdaságpolitikák fokozott összehangolásán alapuló, a foglalkoztatást és növekedést célzó új stratégia elindításáról szóló javaslatát, amely stratégia azokra a kulcsfontosságú területekre összpontosít, amelyekben intézkedésekre van szükség annak érdekében, hogy javuljanak Európa lehetőségei a fenntartható növekedés és a versenyképesség terén.
- (2) A Tanács 2010. július 13-án a Bizottság javaslatai alapján elfogadta a tagállamok és az Unió gazdaságpolitikáira vonatkozó átfogó iránymutatásokról szóló ajánlást (2010–2014), 2010. október 21-én pedig elfogadta a tagállamok foglalkoztatáspolitikáira vonatkozó iránymutatásokról szóló határozatot⁵, melyek együtt alkotják az „integrált

¹ HL L 209., 1997.8.2., 1. o.

² HL L 306., 2011.11.23., 25. o.

³ COM(2013) 367 final.

⁴ P7_TA(2013)0052 és P7_TA(2013)0053.

⁵ A Tanács 2013. április 22-i 2013/208/EU határozata.

iránymutatásokat”. A tagállamok felkérést kaptak, hogy nemzeti gazdaság- és foglalkoztatáspolitikájukban vegyék figyelembe az integrált iránymutatásokat.

- (3) Az állam-, illetve kormányfők 2012. június 29-én elfogadták a Növekedési és Munkahely-teremtési Paktumot, amely koherens keretet teremt a minden lehetséges ösztönzőt, jogi és szakpolitikai eszközt felhasználó tagállami, uniós és euróövezeti tevékenységek számára. Döntöttek a tagállami szinten megvalósítandó intézkedésekről, és kifejezték teljes körű elkötelezettségüket az Európa 2020 stratégia céljainak megvalósítása és az országspecifikus ajánlások végrehajtása iránt.
- (4) A Tanács 2012. július 10-én ajánlást fogadott el Magyarország 2012. évi nemzeti reformprogramjáról, valamint véleményezte Magyarország 2011–2015-ös időszakra vonatkozó, aktualizált konvergenciaprogramját.
- (5) A Bizottság 2012. november 28-án elfogadta az éves növekedési jelentést⁶, amely elindítja a gazdaságpolitikai koordináció 2013. évi európai szemeszterét. Ugyancsak 2012. november 28-án a Bizottság az 1176/2011/EU rendelet alapján elfogadta a riasztási mechanizmus keretében készült jelentést⁷, amelyben Magyarországot azon tagállamok közé sorolta, amelyek vonatkozásában részletes vizsgálatra kerül sor.
- (6) Az Európai Tanács 2013. március 14-én elfogadta a pénzügyi stabilitás, a költségvetési konszolidáció és a növekedést ösztönző intézkedések biztosítására irányuló prioritásokat. Hangsúlyozta, hogy differenciált és növekedésbarát költségvetési konszolidációt kell végrehajtani, helyre kell állítani a gazdaságnak történő hitelnyújtás rendes feltételeit, ösztönözni kell a növekedést és a versenyképességet, kezelni kell a munkanélküliséget és a válság társadalmi következményeit, valamint korszerűsíteni kell a közigazgatást.
- (7) A Bizottság 2013. április 10-én az 1176/2011/EU rendelet 5. cikkének megfelelően közzétette a Magyarországra vonatkozó részletes vizsgálat eredményeit⁸. Vizsgálata alapján a Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy Magyarországon makrogazdasági egyensúlyhiány tapasztalható, amely nyomon követést és határozott szakpolitikai intézkedéseket tesz szükségessé. Mindenekelőtt az erőteljesen negatív nettó nemzetközi befektetési pozíció folyamatban lévő – főként a magas államadósággal és a gyenge üzleti környezettel kapcsolatos magánszektorbeli hitelállomány-leépítés által vezérelt – alkalmazkodása igényel továbbra is fokozott figyelmet, mivel csökkenteni kell az általa a gazdaság működésére gyakorolt negatív hatások jelentős kockázatát.
- (8) Magyarország 2013. április 24-én benyújtotta a 2012–2016-os időszakra vonatkozó 2013. évi konvergenciaprogramját és 2013. április 22-én 2013. évi nemzeti reformprogramját. A kapcsolódási pontok figyelembevétele érdekében a két program értékelésére egyidejűleg került sor.
- (9) A 2013. évi konvergenciaprogramnak (a továbbiakban: a program) az 1466/97/EK tanácsi rendelet szerinti értékelése alapján a Tanács úgy véli, hogy a programban szereplő költségvetési előrejelzéseket alátámasztó makrogazdasági forgatókönyv némileg optimista. A magyar hatóságok 2013-ra és 2014-re vonatkozó növekedési előrejelzései (0,7 % illetve 1,9 %) körülbelül fél százalékponttal magasabbak a Bizottság szolgálatainak 2013. tavaszi előrejelzésénél. A programban szereplő költségvetési stratégia célja, hogy a 2012-es határidőig biztosítsa a túlzott hiány

⁶ COM(2012) 750 final.

⁷ COM(2012) 751 final.

⁸ SWD(2013) 119 final.

fenntartható korrekcióját valamint a középtávú költségvetési cél folytatódó tiszteletben tartását. Magyarország jelentős költségvetési erőfeszítéseket tett 2012-ben és a GDP 1,9 %-át kitevő költségvetési hiánnyal túlteljesítette a Tanács ajánlásában a GDP 2,5 %-ában meghatározott hiánycélt, részben a tanácsi ajánlás idején már elismert bevételeken felüli, a GDP 0,2 %-át kitevő további egyszeri bevételeknek köszönhetően. Mindazonáltal a 2012-re és azutánra tervezett, különösen a 2012 őszén bejelentett korrekciós intézkedések főként a bevételi oldalon koncentráálódtak, és elsősorban kiválasztott ágazatokra összpontosítottak, ami kérdésessé teszi a konszolidációs erőfeszítések fenntarthatóságát. A Bizottság 2013. tavaszi előrejelzése szerint a túlzott hiány fenntartható módon történő megszüntetése érdekében további erőfeszítésekre van szükség 2013-ban és 2014-ben egyaránt. A tavaszi előrejelzés közzétételét követően a kormány új korrekciós csomagot fogadott el, és a Bizottság aktualizált értékelése alapján a hiány az új intézkedésekkel várhatóan 2013-ban és 2014-ben is a GDP 3 %-ában meghatározott küszöbérték alatt marad. A program a középtávú költségvetési célt a GDP -1,5 %-a helyett annak -1,7 %-át kitevő strukturális egyenlegre módosította. Az új középtávú költségvetési cél összhangban van a Stabilitási és Növekedési Paktumban szereplő követelményekkel. Magyarország strukturális egyenlege 2012-ben a GDP -0,7 %-ának felelt meg, azaz jóval meghaladta a módosított középtávú célt, a Bizottság 2013. tavaszi előrejelzése szerint pedig a strukturális egyenleg az előrejelzési időszak alatt végig összhangban lesz a középtávú célkitűzéssel, és 2013-ban -1,1 %, 2014-ben -1,8 % lesz. A Bizottság 2013. tavaszi előrejelzését követően elfogadott intézkedések alapján a strukturális egyenleg 2014-ben szintén meghaladhatja a középtávú célt. A kormányzati kiadások diszkrecionális bevételi intézkedésektől megtisztított növekedési rátája 2013-ban és 2014-ben nagyjából összhangban lesz a potenciális GDP-növekedés középtávú referenciamértékével, de várhatóan jelentősen túllépi 2015-ben és 2016-ban. Így ebben a két évben a kiadásnövekedési referenciamérték betartása nem teljesül. A kormányzati tervek szerint az államadósság GDP-hez viszonyított aránya a programidőszak alatt folyamatosan csökken, a 2012. évi 79,2 %-ról 77,2 %-ra 2014-ben, majd 2016-ban tovább 73,4 %-ra, vagyis a GDP 60 %-ában meghatározott referenciaérték felett marad. Ezzel szemben a Bizottság 2013. tavaszi előrejelzése a konszolidációs tervek kockázatainak figyelembevételével 2014-ben csupán marginális csökkenést vár, a GDP 78,9 %-ra, amely az új korrekciós intézkedések révén körülbelül 0,5 százalékponttal alacsonyabb lehet. Magyarország az adósságkritérium tekintetében 2013-tól átmeneti időszakban lesz, és a Bizottság 2013. tavaszi előrejelzése szerint megfelelő mértékben halad előre az adósságkritérium 2013-ban és 2014-ben való teljesítése felé.

- (10) A középtávú költségvetési keret még mindig csupán jelzés értékű, így a költségvetési tervezés horizontja csak az aktuális költségvetési évet fogja át. Emellett a közelmúltbeli fejlődés ellenére a Költségvetési Tanács kötelező feladatai és elemzési forrásai még mindig nem állnak arányban példa nélküli vétőjogával, és azzal, hogy szükség van a számszerű költségvetési szabályok betartásának szisztematikus utólagos értékelésére. A középtávú költségvetési keret megerősítése és a Költségvetési Tanács kötelező hatáskörének kiszélesítése javítana a nemrég átalakított költségvetés-irányítási keret szilárdságán és hitelén.
- (11) A magyar pénzügyi szektorban gyors ütemben zajlik a hitelállomány-leépítése, részben néhány olyan politikai intézkedés miatt, amelynek erős negatív hatása volt a bankok jövedelmezőségére és hozzájárult a szigorú hitelezési feltételekhez. A pénzügyi szektor számára az egyik legnagyobb kihívást a romló portfólióminőség kezelése jelenti, amely a nem teljesítő hitelek növekvő számával társul. A kormány az

utóbbi években számos intézkedést hozott a devizahitelek megsegítésére, több esetben is a bankszektor érdekeltjeivel folytatott konzultációk nélkül. Ezek az intézkedések azonban nem mindig a bajban lévő hitelfelvevőket célozták. A számos intézkedés rövid időn belüli elfogadása növeli az erkölcsi kockázatot, mivel megerősíti az adósok hitét a folyamatos kormányzati beavatkozásban. A globális pénzügyi válság megmutatta, hogy a meglévő bankrendszer milyen mértékben képes a nemzeti hatóságokat cselekvésre kényszeríteni a pénzügyi stabilitás megóvása érdekében. A Magyarországnak nyújtott első pénzügyi támogatási program kifejtette, hogy szükség van a pénzügyi felügyeletnek hatékony vészhelyzeti hatáskört is biztosító korszerű felügyeletre és egy szanálási mechanizmus létrehozására. Noha a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének hatásköre az elmúlt három évben jelentősen megnőtt, a jogalkotó nem ruházta fel megfelelő ellenőrző hatáskörrel.

- (12) Magyarország nem követte a 2012. évi ajánlást, miszerint alkosson nem torzító és stabil társasági adózási kereteket, hanem további ágazati különadók bevezetésével tovább növelte bizonyos vállalati szektorok adóterheit. Jóllehet a munkahelyvédelmi akcióterv részeként bevezetett új kisvállalkozási adó kialakítása kedvező, a különböző vállalati szektorokban alkalmazott több eltérő adókulcs gátolja a források hatékony elosztását és kihat a beruházásra és a hitelezésre. A társadalombiztosítási járulékok munkahelyvédelmi akcióterv keretében bevezetett csökkentett mértéke a munka adóévének csökkentése irányába tett helyes lépés. Az alacsony keresetűeket terhelő adók azonban még mindig nagy, ezért e csoport jobb célzottsága érdekében kívánatos lenne a rendszer finomhangolása. Magyarország több intézkedéssel, például a pénztárgépek adóhatóságokhoz történő kötelező bekötésével az adómorált is javítani kívánja. Az energiaadók tekintetében hozott intézkedések nem ösztönzik az energiafogyasztás csökkentését és torzító hatásúak.
- (13) Az alacsony foglalkoztatási ráta nagyon alacsony munkaerő-piaci részvételi rátával társul. A fiatalok körében a munkanélküliség a 2001. évi 11 %-ról 2012-re 28,1 %-ra emelkedett. A közmunkaprogram arra használja fel a költségvetési források nagy részét, hogy a tartósan munkanélküliek számára munkához kapcsolódó jövedelmet biztosítson a szociális ellátás helyett, de a foglalkoztathatóság szempontjából még bizonyítania kell hosszú távú előnyeit. Magyarország megerősítette aktív munkaerő-piaci intézkedéseit, de javítani kell bizonyos hátrányos helyzetű csoportok ezekhez való hozzáférését, a felnőttek egész életen át tartó tanulásban való részvétele pedig még mindig az egyik legalacsonyabb az EU-ban. Az elmúlt öt évben a nők foglalkoztatási rátája megközelítőleg ugyanazon az alacsony szinten maradt. A kormány a nők munkaerő-piaci részvételének ösztönzése érdekében bővítette a gyermekgondozási létesítményeket és támogatta a rugalmas munkafeltételeket. A társadalmi helyzet tovább romlik: a népesség 31 %-át veszélyezteti a szegénység vagy a társadalmi kirekesztettség, és az emberek nagy százaléka súlyos anyagi nélkülözéssel néz szembe. A szegénység továbbra is aránytalanul sújtja a hátrányos helyzetű területeket és közösségeket, különösen a romákat.
- (14) A befektetőkre vonatkozó korlátozásokat is magában foglaló intézkedéssorozat és az instabil szabályozási keret miatt az elmúlt három évben folyamatosan romlott a magyarországi üzleti környezet, főként a szolgáltatási ágazatban, beleértve a kiskereskedelmet. A külföldi befektetőket aránytalan mértékben érintő legújabb korlátozások főként a szolgáltatási szektorra összpontosulnak. Az Egyszerű Állam program 114 intézkedést tartalmazott a vállalkozások adminisztratív terheinek megközelítőleg 500 milliárd HUF mértékű csökkentésére, de a program végrehajtása valamelyest késik. A közbeszerzések területén továbbra is alacsony a verseny szintje,

pedig 2012. január 1-jén új törvény lépett hatályba. A korrupcióellenes program a Magyar Program egyik központi eleme. Mindazonáltal a program nem foglalkozik sem az elégtelen bünydözés problémájával ezen a területen, sem a pártfinanszírozás szigorúbb ellenörszésével, amely kulcsfontosságú terület. Ezenfelül a bejelentett intézkedések legtöbbjét még nem hajtották végre. A végrehajtott intézkedések ellenörszésének hiánya szintén továbbra is problémás. A 2012. és 2013. évi magyarországi fejlemények fokozták az igazságszolgáltatás függetlenségével kapcsolatos aggályokat. Magyarország az Innovatív Unió kutatási és innovációs eredménytábláján a mérsékelt innovátorok között található. Az üzleti téren végzett kutatási-fejlesztési beruházásokat többnyire külföldi vállalatok hajtják végre.

- (15) Magyarországnak sikerült csökkentenie a korai iskolaelhagyók számát. Mivel még mindig jelentősek a regionális különbségek, ha nem kellő gondossággal hajtják végre a központosított közoktatási rendszer új elemeit, azoknak negatív hatása lehet és fokozhatják a társadalmi egyenlőtlenségeket és a szegregációt. Noha a felsőoktatásba kerülő tanulók száma jelentősen nőtt az elmúlt években, az uniós átlag és az Európa 2020 stratégia tagállami célkitűzésének eléréséhez további munkára van szükség. Kétséges, hogy a folyamatban lévő felsőoktatási reform javítani tudja-e a hátrányos helyzetű tanulók bejutását.
- (16) A Széll Kálmán tervben szereplő, a közösségi közlekedés költséghatékonyságának és teljesítményének javítására irányuló intézkedések végrehajtásában jelentős a késedelem, az átfogó közlekedési stratégia hiánya pedig akadályozza a közlekedési rendszer pénzügyi fenntarthatóságát. Jóllehet Magyarország a 2012-ben ajánlottaknak megfelelően növelte a szomszédaival fennálló villamosenergia-hálózati összeköttetéseket, továbbra is aggályos, hogy az energiaügyi szabályozó hatóság nem állapíthat meg függetlenül energiatarifákat, valamint hogy magas a szabályozott energiaárak aránya.
- (17) Az európai szemeszterrel összefüggésben a Bizottság elvégezte Magyarország gazdaságpolitikájának átfogó elemzését, értékelte a konvergenciaprogramot és a nemzeti reformprogramot, valamint bemutatta a részletes vizsgálat eredményeit. Figyelembe vette nemcsak a programok Magyarország fenntartható költségvetési és társadalmi-gazdasági politikája szempontjából mutatott jelentőségét, hanem azt is, hogy azok megfelelnek-e az uniós szabályoknak és iránymutatásoknak, tekintve, hogy az Európai Unió átfogó gazdasági kormányzását uniós szempontoknak a jövőbeli nemzeti döntésekbe való beépítésével kell megerősíteni. A Bizottság európai szemeszter keretében tett ajánlásait az alábbi 1–7. ajánlás tükrözi.
- (18) A Tanács ezen értékelés fényében megvizsgálta Magyarország konvergenciaprogramját, és arról alkotott véleményét⁹ különösen az alábbi 1. ajánlás tükrözi.
- (19) A Bizottság által elvégzett részletes vizsgálat és ezen értékelés fényében a Tanács megvizsgálta a nemzeti reformprogramot és a konvergenciaprogramot. A Tanács 1176/2011/EU rendelet 6. cikke szerinti ajánlásait az alábbi 1., 2., 3., 4., 5. és 7. ajánlás tükrözi,

AJÁNLJA, hogy Magyarország 2013–2014-ben tegyen intézkedéseket a következők érdekében:

1. Hajtson végre hiteles és növekedésbarát költségvetési stratégiát a kiadás-megtakarításra összpontosító, szükséges intézkedések meghatározásával és a

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

programidőszak alatt a középtávú költségvetési célnak megfelelően tartsa fenn a költségvetés rendezett pozícióját. A fenti lépésekre építve állítsa stabil csökkenő pályára az államadósság-rátát, a felgyülemlett makrogazdasági egyensúlyhiány enyhítése érdekében is. Erősítse a középtávú költségvetési keretet annak kötelezőbb jellegűvé tételével és számszerű szabályokhoz való szorosabb hozzákapcsolásával. Szélesítse ki a Költségvetési Tanács kötelező hatáskörét, beleértve a számszerű költségvetési szabályok betartásának szisztematikus utólagos ellenőrzését, valamint rendszeres makrofiskális előrejelzések és a jelentős szakpolitikai javaslatok költségvetési hatásvizsgálatának elkészítését.

2. Segítsen helyreállítani a gazdaságnak történő hitelnyújtás rendes feltételeit elsősorban a pénzügyi szektorbeli tőkefelhalmozási képesség javítása révén, többek között a jelenleg az ágazatra rótt külön terhek csökkentésével. Javítsa a portfólióminőséget a rossz eszközöknek a bankok mérlegéből való eltávolításával, folytasson szoros konzultációkat az új szakpolitikai kezdeményezésekről az érintettekkel és biztosítsa, hogy az új szakpolitikai intézkedések nem növelik a hitelfelvevők körében az erkölcsi kockázatot. Erősítse a pénzügyi szabályozást és felügyeletet azáltal, hogy hatékonyabb vészhelyzeti hatáskört ad a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének, és létrehoz egy bankszanálási rendszert.
3. Gondoskodjon stabil, kiegyensúlyozottabb és kiszámíthatóbb társaságiadó-rendszerrel. A növekedés és a foglalkoztatás előmozdítása érdekében egyszerűsítse a társasági adózást, és csökkentse minimálisra az ágazatspecifikus adók által a forráselosztásban teremtett torzulásokat. Folytassa a munka megadóztatásának foglalkoztatás-barátabbá tételét az alacsony keresetűek adóterhének enyhítésével, többek között a munkahelyvédelmi törvényben szereplő jogosultsági kritériumok finomításával, és az adózásnak a környezetvédelmi adók felé való elmozdításával. Teljes körűen hajtsa végre és gyorsítsa fel az adómorál javítására és az adószabályok betartásához kapcsolódó költségek csökkentésére irányuló, már bejelentett intézkedéseket.
4. Szorítsa vissza az ifjúsági munkanélküliséget például ifjúsági garancia segítségével. Erősítse meg az aktív munkaerő-piaci intézkedéseket és javítsa a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat ügyfél-kategorizálási rendszerét. Csökkentse a közmunkaprogram dominanciáját a foglalkoztatási intézkedéseken belül és erősítse meg az aktiválási elemeket. Erősítse meg a képzési programokat az egész életen át tartó tanulásban való részvétel növelése érdekében. A nők részvételének ösztönzése érdekében folytassa a gyermekgondozási létesítmények bővítését. A szegénység csökkentése érdekében – különösen a gyerekek és a romák körében – biztosítsa, hogy a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia célkitűzése minden szakpolitikai területen megjeljen.
5. Teremtsen támogató üzleti környezetet, mindenekelőtt állítsa helyre a külföldi közvetlen befektetők számára vonzó környezetet, a szabályozási keret stabilabbá tételével és a piaci verseny elősegítésével. Biztosítsa az adminisztratív terhek csökkentésére irányuló intézkedések azonnali végrehajtását, javítsa a közbeszerzés terén a versenyt és hozzon megfelelő intézkedéseket a korrupció leküzdésére. Kezelje az igazságszolgáltatás függetlenségével kapcsolatos aggályokat. Szüntesse meg a szolgáltatási szektorban nemrégiben bevezetett akadályokat, beleértve a kiskereskedelmi szolgáltatásokat is. Célzott ösztönzőkkel támogassa az innovatív vállalkozásokat.

6. Hajtson végre a korai iskolaelhagyókra vonatkozó nemzeti stratégiát, és gondoskodjon arról, hogy az oktatási rendszer minden fiatalnak biztosítsa a munkaerőpiacra jutáshoz szükséges készségeket, szaktudást és képezéseket. Javítsa az inkluzív általános oktatáshoz való hozzáférést, különösen a romák számára. Segítse az oktatás különböző szakaszai közötti, és a munkaerőpiac felé való átmenetet. Hajtson végre olyan felsőoktatási reformot, amely nagyobb arányban teszi lehetővé felsőfokú végzettség megszerzését, különösen a hátrányos helyzetű tanulók körében.
7. Fokozatosan szüntesse meg a szabályozott energiaárakat, eközben biztosítsa a gazdaságilag kiszolgáltatott fogyasztók hatékony védelmét. Tegyen további lépéseket a nemzeti szabályozó hatóság függetlenségének biztosítása érdekében. A működési költségek csökkentése és a bevételek növelése révén biztosítsa az állami tulajdonú vállalatok pénzügyi fenntarthatóságát a közlekedési ágazatban.

Kelt Brüsszelben, -án/-én.

*a Tanács részéről
az elnök*