A TANÁCS AJÁNLÁSA

(2011. július 12.)

Magyarország 2011. évi nemzeti reformprogramjáról és a Tanács véleménye Magyarország 2011–2015 közötti időszakra vonatkozó aktualizált konvergenciaprogramjáról

(2011/C 209/03)

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 rendeletre [1], és különösen annak 9. cikke (3) bekezdésére,

tekintettel az Európai Bizottság ajánlására,

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 jóváhagyta a Bizottság „Európa 2020" elnevezésű, a foglalkoztatást és növekedést célzó új stratégia elindításáról szóló javaslatát, amely stratégia a gazdaságpolitikák fokozott összehangolása révén azokra a kulcsfontosságú területekre összpontosít, amelyeken fellépésre van szükség annak érdekében, hogy Európa növelhesse a fenntartható növekedés és a versenyképesség területén rejlő potenciálját.

(2) A Tanács 2010. július 13-án 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 határozatot [2], amelyek együtt alkotják az „integrált iránymutatásokat". A tagállamok felkérést kaptak, hogy nemzeti gazdaság- és foglalkoztatáspolitikájukban vegyék figyelembe az integrált iránymutatásokat.

(3) A Bizottság 2011. január 12-én elfogadta az első éves növekedési jelentést, amely az Unióban követett gazdasági kormányzás új ciklusának és – az Európa 2020 stratégiára épülve – az előzetes és integrált gazdaságpolitikai koordináció első európai szemeszterének kezdetét jelenti.

(4) Az Európai Tanács 2011. március 25-én (a Tanács 2011. február 15-i és március 7-i következtetéseivel összhangban, valamint a Bizottság éves növekedési jelentésének fényében) jóváhagyta a költségvetési konszolidáció és a strukturális reformok prioritásait. Hangsúlyozta, hogy elsőbbséget kell biztosítani a költségvetések megszilárdításának, a költségvetési fenntarthatóság helyreállításának, a munkanélküliség munkaerő-piaci reformokkal való csökkentésének és annak, hogy az Unió újabb erőfeszítéseket tegyen a növekedés felgyorsítása érdekében. Felszólította a tagállamokat, hogy ezeket a prioritásokat konkrét intézkedések formájában építsék majd be stabilitási vagy konvergenciaprogramjukba, valamint nemzeti reformprogramjukba.

(5) Magyarország 2011. április 15-én benyújtotta a 2011–2015 közötti időszakra vonatkozó, 2011. évi aktualizált konvergenciaprogramját, valamint 2011. évi nemzeti reformprogramját. A kapcsolódási pontok figyelembevétele érdekében a két program értékelésére egyidejűleg került sor.

(6) Magyarországot 2008 őszén súlyosan érintette a válság kitörése, az ország elvesztette a piaci alapú finanszírozáshoz való hozzáférését. E nehézségek leküzdése érdekében Magyarország kiigazítási programot hajtott végre, amelynek a középpontjában a költségvetési konszolidáció és a pénzügyi ágazat felügyelete állt, valamint pénzügyi segítséget kapott az Uniótól és az IMF-től. Mindezek révén az ország 2009 tavaszán újból hozzáfért a piacokhoz, és a gazdaság kijutott a recesszióból: a 2009. évi 6,7 %-os szűkülést követően a GDP 2010-ben 1,2 %-kal nőtt, amit a növekvő export támasztott alá. Ugyanakkor a munkanélküliség a válság előtti, 8 % alatti szintről tovább emelkedett, 11 % fölé. A kormány 2010 második felében jelentős, 2010–2013 között végrehajtandó adócsökkentéseket jelentett be. A költségvetési egyenleg romlásának korlátozása érdekében ezzel párhuzamosan különadókat vezetett be és további, tartós jellegű kiadáscsökkentést hajtott végre. Ezen túlmenően a kötelező magánnyugdíjpénztár megszüntetéséről szóló döntés mind tartós, mind pedig egyszeri bevételeket eredményezett. Jóllehet mindez lehetővé tette, hogy 2010-ben a GDP 3,8 %-ában meghatározott hiánycél feletti csúszás a GDP 0,4 %-ára korlátozódjon, 2011-ben pedig többletet eredményez, a mögöttes pozíció jelentősen romlott. Ez okból és a gazdasági növekedési potenciál erősítése céljából a kormány 2011 márciusában strukturálisreform-programot jelentett be, és további konszolidációs intézkedéseket fogadott el.

(7) Az 1466/97/EK tanácsi rendeletnek megfelelően az aktualizált konvergenciaprogram értékelése alapján a Tanács véleménye szerint a Bizottság szolgálatainak 2011. tavaszi előrejelzéseiből kiindulva a költségvetési előrejelzéseket alátámasztó makrogazdasági forgatókönyv kissé

[1] HL L 209., 1997.8.2., 1. o.

[2] A 2011. évre érvényben tartotta a Tanács a tagállamok foglalkoztatáspolitikáira vonatkozó iránymutatásokról szóló, 2011. május 19-i 2011/308/EU határozata (HL L 138., 2011.5.26., 56. o.).

optimista, különös tekintettel a belföldi kereslet alakulására. Az aktualizált program arra törekszik, hogy a túlzott hiányt a Tanács által meghatározott 2011. évi határidőig megszüntesse, és ezt a nyugdíjalapokból származó jelentős, egyszeri bevételeknek köszönhető, a GDP 2 %-át kitevő többlettel kívánja elérni. A költségvetés a GDP 2,5 %-át kitevő hiányba fordulna 2012-ben, majd ezt követően – főként akiadások visszafogása révén – 2015-re fokozatosan a GDP 1,5 %-ára csökkenne. Az aktualizált program megerősíti az országnak a strukturális értelemben vett költségvetési pozícióra vonatkozó középtávú célkitűzését, amely a GDP 1,5 %-át kitevő hiány. A konszolidációs stratégia várhatóan strukturálisan csökkenti a költségvetési hiányt és csökkenő pályára állítja az államadósságot, hogy 2015-re elérje a GDP 64 %-át. Mindazonáltal úgy tűnik, hogy a konszolidációs stratégia inkább az időszak végére ütemezett, mivel a strukturális javulás csak 2012-től kezdődik, és a 2010-ben és 2011-ben a GDP több mint 3 %-át kitevő kumulatív strukturális romlás nincs összhangban a 2009. júliusi tanácsi ajánlással, amely legalább a GDP 0,5 %-át kitevő strukturális kiigazítás megvalósítására kéri fel Magyarországot. A tavaszi előrejelzés 2012-re a GDP 3,3 %-át kitevő hiányt jelez, amely a GDP 0,5 %-át kitevő végrehajtási kockázatot feltételez; ennek alapján nem zárható ki, hogy abban az évben újra átléphetik a küszöböt, hacsak nem kerül sor további intézkedésekre. Emellett a Bizottság által újraszámolt, előrevetített strukturális hiánypálya nem irányozza elő azokat a szükséges kiigazításokat, amelyek biztosítanák a konvergenciaprogram-időszak végére a középtávú célkitűzés elérését; mindenekelőtt 2013 után nincs további strukturális kiigazítás, bár a középtávú költségvetési céltól csekély az eltérés.

Végül, a kötelező magánnyugdíjpénztár megszüntetése pótlólagos egyszeri és tartós bevételeket eredményez, azonban a hosszú távú kötelezettségeket is megnöveli. Azt, hogy ezt követően a költségvetés hosszú távú fenntarthatósága valószínűleg romlani fog – figyelembe véve, hogy a nyugdíjalapok egy részét a folyó kiadások finanszírozására fordítják –, részben ellensúlyozza néhány, a strukturálisreform-program keretében, a nyugdíjrendszerrel kapcsolatban bejelentett lépés (pl. az állami nyugdíjpillérben részben már végrehajtott parametrikus változtatások). A Bizottság legutóbbi értékelése szerint az államháztartás hosszú távú fenntarthatóságával kapcsolatos kockázatok közepes mértékűnek tűnnek.

(8) A költségvetési konszolidáció továbbra is jelentős kihívás. A bejelentett intézkedések szigorú végrehajtása és szükség szerinti további strukturális jellegű intézkedések nélkül nem biztosítható, hogy a túlzott hiányt fenntartható módon megszüntessék, és megfelelően haladjanak a középtávú költségvetési cél felé. Ezen túlmenően a költségvetési konszolidáció abban is segít, hogy az adósságot megfelelő mértékben csökkenő pályára állítsák és javítsák a hosszú távú fenntarthatóságot, amely közepes kockázatúnak tűnik. A nem várt bevételek megfelelő használata segíthet a költségvetési konszolidáció felgyorsításában. Mindezekre tekintettel a hatóságoknak a túlzott hiány esetén követendő eljárásban tett előrelépésről szóló félévenkénti jelentései hasznos eszközként szolgálnak majd a költségvetési konszolidáció előrehaladásának szoros figyelemmel kíséréséhez.

(9) A nemrég elfogadott alkotmány bevezeti a GDP 50 %-ában meghatározott alkotmányos adósságféket, és a költségvetési tanácsnak vétójogot ad az éves költségvetés felett, ami az első lépés lehet a költségvetési keretrendszer javítása felé. Mindazonáltal fontos részleteket csak a későbbi sarkalatos törvények határoznak meg (például, hogy mik lesznek az átmeneti számszerű szabályok, amíg az adósságarány 50 %-ra nem csökken; a mentesítési rendelkezés pontos értelmezése). A nominális felső adósságkorlát megállapítása, ha ezt általános eszközként használják, azonos feltételek mellett prociklikus költségvetési politikához vezethet. Emellett az újjáalakított költségvetési testület hatásköre viszonylag szűk (az a költségvetés tervezetének véleményezésére korlátozódik, igaz, erős vétójoggal), és nem fedi le a teljes költségvetési ciklust (például a jelentős költségvetési hatással rendelkező új szakpolitikák valós idejű értékelésén keresztül). Végül a költségvetési irányítás egyéb szempontjait, például a költségvetési politika középtávú irányultságát és az átláthatóság kérdését tisztázni kell még.

(10) A foglalkoztatási ráta az Unióban a legalacsonyabbak közt van (60,4 %). A nők foglalkoztatottsága is alacsony (55,0 %), és a hatéves vagy annál fiatalabb gyermekkel rendelkező és nem rendelkező nők foglalkoztatási aránya közötti eltérés a második legnagyobb az EU-ban (33,6 százalékpont, míg az uniós átlag 12,1 százalékpont). Hiányosságok mutatkoznak a magyarországi napközbeni gyermekgondozási szolgáltatások kapacitása terén, különösen hiányos az ellátás a nagyobb városokon kívül, továbbá a magas munkanélküliséggel jellemzett régiókban. A napközbeni ellátás nyújtásának javítása fontos intézkedés lenne annak megkönnyítésére, hogy mindkét szülő a munkaerő részét képezhesse.

(11) Magyarországon viszonylag magas a munka adóterhe. Az új személyijövedelemadó-rendszer részben kezeli a foglalkoztatásra gyakorolt negatív hatásait, különösen azok tekintetében, akik a közepesnél magasabb jövedelemmel rendelkeznek és/vagy a gyermekkel rendelkezők esetében, és így a legsürgősebb versenyképességi és demográfiai kérdések kezelését célozza. Annak ellenére, hogy az adókulcsot csökkentették, a gyermektelen alacsony keresetűek adóterhe valójában nőtt, ha figyelembe vesszük a foglalkoztatási adójóváírás fokozatos megszüntetését.

(12) A Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat (NFSZ) adminisztratív kapacitáshiánnyal küzd, és a korábbi pénzeszközinjekciók nem javították jelentősen a szolgáltatások hatékonyságát a munkanélküliek munkaerő-piaci integrálása terén. A foglalkoztatási programok finanszírozása nem kötődik kellőképpen az eredményekhez, különösen a nemzeti finanszírozású intézkedések esetében. A közelmúltban bejelentették, hogy a munkanélküliségi juttatások időtartamát az Unióban a legalacsonyabb szintre csökkentik. Értékelni kell ezen intézkedés munkaerőpiacra gyakorolt hatását, különösen a foglalkoztatásban

való részvétel növelése terén mutatott hatékonyságának meghatározása céljából.

(13) A szegénység és az olyan kapcsolódó tényezők, mint a munkanélküliség vagy az alacsony képzettségi szint továbbra is aránytalanul nagy mértékben érintenek néhány hátrányos helyzetű csoportot, például a romákat. Az alacsony képzettségűek foglalkoztatási aránya különösen alacsony (36,8 % az 53,4 %-os európai átlaghoz képest), főleg a férfiak körében. Becslések szerint a roma népesség 70 %-a a szegénységi küszöb alatt él. Nagy többségük hátrányos helyzetű térségekben él, kevés hozzáféréssel a munkaerő-piaci lehetőségekhez és a közszolgáltatásokhoz.

(14) A kkv-kat akadályozza a szabályozási környezet összetettsége és a súlyos adminisztratív teher, valamint a korlátozott elszámoltathatóság és átláthatóság a közigazgatás terén. A kkv-k korai szakaszban történő finanszírozáshoz való hozzáférése az uniós átlagnál is szűkösebb. A nemzeti reformprogram az adminisztratív terheket csökkentő és általában a vállalkozási környezetet javító számos intézkedést tartalmaz. A nem banki finanszírozási mechanizmusok szerepe kisebb jelentőségű, mint más európai országokban. A szektor támogatására irányuló korábbi programok hatékonyságát nem értékelték szisztematikusan.

(15) A Bizottság értékelte Magyarország konvergenciaprogramját és nemzeti reformprogramját, és figyelembe vette a kormány azon szándékát, hogy figyelemmel kíséri az Euró Plusz Paktumot. Figyelembe vette nemcsak a programok Magyarország fenntartható költségvetési és társadalmi-gazdasági politikája szempontjából mutatott jelentőségét, hanem azt is, hogy megfelelnek-e az uniós szabályoknak és iránymutatásoknak, tekintettel arra, hogy meg kell erősíteni az Európai Unió átfogó gazdasági kormányzását azzal, hogy a jövőbeli nemzeti döntéseknél figyelembe kell venni az Uniós szintű szempontokat. A Bizottság úgy véli, hogy a költségvetési kiigazítási stratégia főként a kiadási oldalra alapozott, és a hiánynak a GDP 3 %-ában meghatározott küszöb alá történő csökkentése a Tanács által kijelölt 2011. évi határidőre csak a nyugdíjalapokból származó, jelentős, egyszeri bevételnek köszönhető, valamint hogy a strukturális javulás csak 2012-ben kezdődik el. Figyelembe véve a végrehajtás kockázatait, nem zárható ki, hogy abban az évben újra átléphetik a küszöböt, hacsak nem kerül sor további intézkedésekre. Ezen túlmenően, ahogy azt a Bizottság újra számította, a konvergenciaprogram hosszabb távon nem biztosítja a középtávú költségvetési cél felé való előrehaladást, bár attól az eltérés csekély. A munkaerő-piaci részvétel növelésére és a foglalkoztatási szolgálat modernizálására irányuló további intézkedések segítenének kiszélesíteni a munkalehetőségeket. Az adminisztratív terhek további csökkentése segíthet az üzleti környezet javításában és a kkv-k fejlődésében.

(16) Ezen értékelés fényében és figyelembe véve a 2009. július 7-i, az Európai Unió működéséről szóló szerződés 126. cikkének (7) bekezdése szerinti tanácsi ajánlást, a Tanács megvizsgálta Magyarország 2011. évi aktualizált konvergenciaprogramját, és arról alkotott véleményét [1] az alábbi ajánlások, különösen az (1) és (2) pont tükrözi. Figyelembe véve az Európai Tanács 2011. március 25-i következtetéseit, a Tanács megvizsgálta Magyarország nemzeti reformprogramját,

AJÁNLJA, HOGY Magyarország a 2011–2012 közötti időszakban tegyen intézkedéseket a következők érdekében:

1. A túlzott hiány tartós megszüntetésére vonatkozó tanácsi ajánlásnak való megfelelés érdekében fokozza a költségvetési erőfeszítést többek között azzal, hogy 2011-ben kerülje el a strukturális egyenlegnek a tervezett, a GDP 2 %-át kitevő költségvetési többlet mögött meghúzódó romlását, és biztosítsa, hogy a költségvetési hiány biztonsággal a GDP 3 %-ában meghatározott küszöb alatt maradjon 2012-ben és azt követően, ily módon hozzájárulva az államadósság magas arányának csökkentéséhez. Hajtsa végre teljes egészében a bejelentett költségvetési intézkedéseket és ha szükséges, legkésőbb a 2012. évi költségvetésben – az arra az évre kitűzött költségvetési célok biztosítása érdekében – fogadjon el további, tartós jellegű költségvetési intézkedéseket. A 2012-re vonatkozó költségvetésben meg kell határoznia továbbá a konvergenciaprogramban 2013-ra kitűzött célok eléréséhez szükséges további intézkedéseket. A középtávú költségvetési cél eléréséig biztosítson évente legalább a GDP 0,5 %-át kitevő előrelépést a középtávú költségvetési cél felé, és a lehetséges váratlan bevételeket használja fel a költségvetési konszolidáció felgyorsítására.

2. Fogadja el és hajtsa végre az új alkotmányos költségvetési irányítási keret működési szempontjait részletező rendelkezéseket, többek között a központi és helyi szinten addig végrehajtandó számszerű szabályokra vonatkozóan, amíg az államadósság a GDP 50 %-a alá nem csökken. A költségvetési keretrendszer tekintetében hajtsa végre és erősítse meg a többéves költségvetési tervezést, javítsa az államháztartás átláthatóságát és szélesítse ki a költségvetési tanács hatáskörét.

3. Fokozza a munkaerő-piaci részvételt az adóreform alacsony keresetűekre gyakorolt hatásának költségvetési szempontból semleges enyhítésével. Erősítse a nők munkaerő-piaci részvételének ösztönzésére irányuló intézkedéseket a gyermekgondozási és iskolára felkészítő létesítmények bővítése révén.

4. Tegyen lépéseket a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat és más szolgáltatók kapacitásának fokozására a képzés, munkakeresési segítség és az egyénre szabott szolgáltatások minőségének és hatékonyságának növelése érdekében. Erősítse meg az aktív munkaerőpiacra vonatkozó intézkedéseket pozitív, bizonyítékokon alapuló eredmények felmutatásával. Az érdekeltekkel folytatott konzultáció alapján vezessen be testre szabott programokat az alacsony képzettségűek és más, különösen hátrányos helyzetben lévő csoportok számára.

[1] Az 1466/97/EK rendelet 9. cikkének (3) bekezdésében előírtaknak megfelelően.

5. A nemzeti reformprogramban a szabályozási reform és az adminisztratív terhek csökkentése érdekében tervezett valamennyi intézkedés végrehajtása révén javítsa a vállalkozási környezetet; értékelje a kkv-kat támogató jelenlegi szakpolitika hatékonyságát és igazítsa ki az állami programokat a nem banki finanszírozáshoz való hozzáférés javítása érdekében.

Kelt Brüsszelben, 2011. július 12-én.

a Tanács részéről

az elnök

J. VINCENT-ROSTOWSKI