EURÓPAI BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2011.6.7.
SEC(2011) 821 végleges

Ajánlás

A TANÁCS AJÁNLÁSA

Magyarország 2011. évi nemzeti reformprogramjáról

és a Tanács véleménye

Magyarország 2011–2015 közötti időszakra vonatkozó aktualizált konvergenciaprogramjáról

{SEC(2011) 725 végleges}

Ajánlás

A TANÁCS AJÁNLÁSA

Magyarország 2011. évi nemzeti reformprogramjáról

és a Tanács véleménye

Magyarország 2011–2015 közötti időszakra vonatkozó aktualizált konvergenciaprogramjáról

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[2],

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 az Európai 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 lehetőségeit.

(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,[3] amelyek együtt alkotják az „integrált iránymutatásokat”. A

---

1 HL L 209., 1997.8.2., 1. o.
2 HL C [...]., [...], [...]. o.
3 A 2011. évre érvényben tartotta a Tanács 2011. május 19-i 2011/308/EU határozata.

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 Európa 2020 stratégiára épülve az EU-ban követett gazdasági kormányzás új ciklusának kezdetét jelenti, és elindítja az előzetes és integrált gazdaságpolitikai koordináció első európai szemeszterét.

(4) Az Európai Tanács 2011. március 25-én (a Tanács 2011. február 15-i és március 7-i következtetéseivel összhangban és a Bizottság éves növekedési jelentésének fényében) jóváhagyta a költségvetési konszolidáció és a strukturális reformok prioritásait. Hangsúlyozta, hogy elsőbbséget élvez majd a költségvetések megszilárdítása, a költségvetési fenntarthatóság helyreállítása és a munkanélküliség munkaerő-piaci reformokkal való csökkentése, valamint az, 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, és amelyet az EU-tól és az IMF-től származó pénzügyi segítség támogatott. 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 költségvetés romlásának korlátozása érdekében ezzel párhuzamosan különadókat vezetett be és döntött a kötelező magánnyugdíjpénztár megszüntetéséről. 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 2011. tavaszi előrejelzéséből kiindulva a költségvetési előrejelzéseket alátámasztó makrogazdasági forgatókönyv kissé túl optimista, különös tekintettel a hazai 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 kiadási korlátok révén – 2015-re fokozatosan a GDP 1,5 %-ára csökken. 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, amely 2015-re eléri a GDP 64 %-át. Mindazonáltal úgy tűnik, hogy a stratégia 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 némi végrehajtási kockázatot feltételez; ennek alapján nem zárható ki, hogy abban az évben újra átléphetik a küszöböt, hacsak nem kerül sor további intézkedésekre. Emellett az előrejelzett hiánypálya nem irányozza elő a szükséges strukturális kiigazítást, amely biztosítaná a programidőszak végére a középtávú célkitűzés elérését; mindenekelőtt 2013 után nincs további strukturális kiigazítás. Végül, a kötelező magánnyugdíjpénztár megszüntetése és az állami nyugdíjpillérbe való átlépés erőteljes ösztönzése rövid és középtávon további bevételeket hozhat, de megnöveli a hosszú távú kötelezettségeket és így ronthatja a költségvetés hosszú távú fenntarthatóságát.

(8) A költségvetési konszolidáció továbbra is jelentős kihívás. A bejelentett intézkedések és további strukturális intézkedések szigorú végrehajtása nélkül nem biztosítható, hogy a túlzott hiányt fenntartható módon megszüntessék, és megfelelően haladjanak a középtávú célkitűzés 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 teljes mértékű felhasználása 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 keret 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 stb.). A nominális felső adóssághatár megállapítása, ha ezt általános eszközként használják, azonos feltételek mellett prociklikus költségvetési irányvonalhoz vezethet. Emellett az újjáalakított költségvetési testület hatásköre viszonylag szűk (a költségvetéstervezet véleményezése, 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 szempontjai, például a költségvetési politika középtávú irányultsága és az átláthatóság kérdése sem tisztázottak még.

(10) A foglalkoztatási ráta az EU-ban a legalacsonyabbak közt van (60,4 %). A nők foglalkoztatottsága is alacsony (55,0 %), és a 0–6 év közötti 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). Hiányosságok mutatkoznak a magyarországi napközbeni gyermekgondozási szolgáltatások kapacitása és minősége terén egyaránt, különösen hiányos az ellátás a nagyobb városokon kívül, és 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, de a gyermektelen alacsony keresetűek adóterhe valójában nő, különösen ha figyelembe vesszük a foglalkoztatási adókedvezmények fokozatos megszüntetését.

(12) A Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat elégtelen adminisztratív kapacitástól szenved, és a korábbi pénzeszköz-injekciók nem javították a szolgáltatások hatékonyságát a munkanélküliek munkaerő-piaci integrálása terén. A foglalkoztatási programok finanszírozása nem kapcsolódik eléggé az eredményekhez. A munkanélküliségi juttatások időtartamát nemrég az Unióban legalacsonyabb szintre csökkentették. 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 érint 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 keret 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 számos intézkedést tartalmaz. A nem banki finanszírozási mechanizmusok szerepe kisebb jelentőségű, mint az európai országokban. Az ágazat 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[4]. 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, tekintve, hogy a jövőbeli nemzeti döntéseknél uniós szempontok beépítésével kell megerősíteni az Európai Unió átfogó gazdasági kormányzását. A Bizottság úgy véli, hogy a főként a kiadási oldalra alapozott költségvetési kiigazítási stratégia az időszak végére ütemezett. A hiánynak a GDP 3 %-ában meghatározott küszöb alá történő csökkentésére a Tanács által kijelölt 2011. évi határidő betartása így csak a nyugdíjalapokból származó jelentős egyszeri bevételnek köszönhető. A strukturális javulás 2012-ig nem kezdődik el, és figyelembe véve a végrehajtás kockázatait, nem zárható ki, hogy abban az évben újra átléphetik a küszöböt, hacsak nem kerül sor további intézkedésekre. Ezen túlmenően a konvergenciaprogram hosszabb távon nem biztosítja a középtávú célkitűzés felé való

[4] SEC(2011) 725.

előrehaladást. A munkaerő-piaci részvétel növelésére és a foglalkoztatási szolgáltatások 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[5] az alábbi ajánlás, és különösen annak (1) és (2) pontja tükrözi. Figyelembe véve az Európai Tanács 2011. március 25-i következtetéseit, a Tanács megvizsgálta Magyarország nemzeti reformprogramját,

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

(1) A tervezett, a GDP 2 %-át kitevő költségvetési többlettel 2011-ben együtt járó strukturális romlás csökkentése érdekében fokozza a költségvetési erőfeszítést, és kerülje el, hogy a költségvetési egyenleg 2012-ben újra átlépje a GDP 3 %-ában meghatározott küszöböt. A konvergenciaprogramban 2012-re és 2013-ra kitűzött költségvetési célok biztosítása érdekében legkésőbb a 2012. évi költségvetésben fogadjon el további, tartós költségvetési intézkedéseket. A programidőszak végéig biztosítson évente legalább a GDP 0,5 %-át kitevő előrelépést a középtávú célkitűzés 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. Szélesítse ki a költségvetési tanács hatáskörét, hogy az a teljes költségvetési ciklusra kiterjedjen, különösen a jelentős költségvetési hatással rendelkező új szakpolitikák valós idejű értékelésén keresztül, és erősítse meg a költségvetési keretet, hogy magában foglalja a többéves költségvetési tervezést, és javítsa az államháztartás átláthatóságát.

(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 egyéni szolgáltatások minőségének és hatékonyságának növelése érdekében. Kösse eredményekhez a programok finanszírozását. Az érdekeltekkel folytatott konzultáció alapján vezessen be testre szabott programokat az alacsony képzettségűek és más, különösen hátrányos helyzetben lévő csoportok számára.

(5) A nemzeti reformprogramban a szabályozási reform és az adminisztratív terhek csökkentése érdekében tervezett összes intézkedés végrehajtása révén javítsa az üzleti környezetet; értékelje a kkv-kat támogató jelenlegi szakpolitika hatékonyságát

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

és igazítsa ki az állami programokat a nem banki finanszírozáshoz való hozzáférés javítása érdekében.

Kelt

a Tanács részéről
az elnök