EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 13.5.2015
COM(2015) 266 final

Suositus

NEUVOSTON SUOSITUS

Unkarin vuoden 2015 kansallisesta uudistusohjelmasta sekä samassa yhteydessä annettu Unkarin vuoden 2015 lähentymisohjelmaa koskeva neuvoston lausunto

Suositus

NEUVOSTON SUOSITUS

Unkarin vuoden 2015 kansallisesta uudistusohjelmasta sekä samassa yhteydessä annettu Unkarin vuoden 2015 lähentymisohjelmaa koskeva neuvoston lausunto

EUROOPAN UNIONIN NEUVOSTO, joka

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 121 artiklan 2 kohdan ja 148 artiklan 4 kohdan,

ottaa huomioon julkisyhteisöjen rahoitusaseman valvonnan sekä talouspolitiikan valvonnan ja yhteensovittamisen tehostamisesta 7 päivänä heinäkuuta 1997 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1466/97[1] ja erityisesti sen 9 artiklan 2 kohdan,

ottaa huomioon makrotalouden epätasapainon ennalta ehkäisemisestä ja korjaamisesta 16 päivänä marraskuuta 2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1176/2011[2] ja erityisesti sen 6 artiklan 1 kohdan,

ottaa huomioon Euroopan komission suosituksen[3],

ottaa huomioon Euroopan parlamentin päätöslauselmat[4],

ottaa huomioon Eurooppa-neuvoston päätelmät,

ottaa huomioon työllisyyskomitean lausunnon,

ottaa huomioon talous- ja rahoituskomitean lausunnon,

ottaa huomioon sosiaalisen suojelun komitean lausunnon,

ottaa huomioon talouspoliittisen komitean lausunnon,

sekä katsoo seuraavaa:

(1) Eurooppa-neuvosto hyväksyi 26 päivänä maaliskuuta 2010 Euroopan komission ehdotuksen, jolla käynnistetään uusi kasvu- ja työllisyysstrategia, Eurooppa 2020. Strategian lähtökohtana on tehostaa talouspolitiikan koordinointia, ja siinä keskitytään avainalueisiin, joilla tarvitaan toimia, jotta voidaan parantaa Euroopan mahdollisuuksia vauhdittaa kestävää kasvua ja lisätä kilpailukykyä.

(2) Neuvosto antoi 13 päivänä heinäkuuta 2010 komission ehdotusten pohjalta suosituksen jäsenvaltioiden ja unionin talouspolitiikan laajoista suuntaviivoista (2010–2014) ja hyväksyi 21 päivänä lokakuuta 2010 päätöksen jäsenvaltioiden työllisyyspolitiikan suuntaviivoista. Yhdessä nämä muodostavat ns. yhdennetyt

[1] EYVL L 209, 2.8.1997, s. 1.
[2] EUVL L 306, 23.11.2011, s. 25.
[3] COM(2015) 266.
[4] P8_TA(2015)0067, P8_TA(2015)0068, P8_TA(2015)0069.

suuntaviivat, jotka jäsenvaltioita on kehotettu ottamaan huomioon kansallisessa talous- ja työllisyyspolitiikassaan.

(3) Neuvosto antoi 8 päivänä heinäkuuta 2014 suosituksen Unkarin vuoden 2014 kansallisesta uudistusohjelmasta ja lausunnon Unkarin vuoden 2014 tarkistetusta lähentymisohjelmasta.

(4) Komissio hyväksyi 28 päivänä marraskuuta 2014 vuotuisen kasvuselvityksen[5], mikä aloitti vuoden 2015 talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson. Komissio hyväksyi samana päivänä asetuksen (EU) N:o 1176/2011 perusteella myös varoitusmekanismia koskevan kertomuksen[6], jossa se katsoi, että Unkari kuuluu niihin jäsenvaltioihin, joista laadittaisiin perusteellinen tarkastelu.

(5) Eurooppa-neuvosto hyväksyi 18 päivänä joulukuuta 2014 investointien edistämisen, rakenneuudistusten vauhdittamisen ja julkisen talouden vastuullisen ja kasvua edistävän vakauttamisen painopisteet.

(6) Komissio julkaisi 26 päivänä helmikuuta 2015 Unkaria koskevan vuoden 2015 maaraportin[7]. Siinä arvioitiin Unkarin edistymistä 8 päivänä heinäkuuta 2014 hyväksyttyjen maakohtaisten suositusten noudattamisessa. Maaraportti sisältää myös asetuksen (EU) N:o 1176/2011 5 artiklan nojalla laaditun perusteellisen tarkastelun tulokset. Komissio päättelee analyysinsa perusteella, että Unkarin makrotaloudessa on epätasapainoja, jotka edellyttävät määrätietoisia politiikkatoimia ja seurantaa. Erityisesti olisi kiinnitettävä huomiota riskeihin, jotka aiheutuvat ulkomaisesta nettovarallisuusasemasta (joka on edelleen erittäin negatiivinen, vaikka vaihtotasetta on hieman saatu tasapainotettua), mittavasta julkisesta velasta, rahoitusalaan kohdistuvasta merkittävästä sääntelyrasituksesta sekä järjestämättömien lainojen suuresta määrästä, jotka vaikeuttavat velan vähentämistä.

(7) Unkari toimitti vuoden 2015 kansallisen uudistusohjelmansa ja vuoden 2015 lähentymisohjelmansa 30 päivänä huhtikuuta 2015. Ohjelmat on arvioitu samaan aikaan, jotta niiden keskinäiset yhteydet on voitu ottaa huomioon.

(8) Unkariin sovelletaan tällä hetkellä vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevää osiota ja väliaikaista velkasääntöä vuosina 2013–2015. Hallitus suunnittelee vuoden 2015 lähentymisohjelmassa, että julkisen sektorin alijäämää supistetaan vähitellen 2,4 prosenttiin suhteessa BKT:hen vuonna 2015 ja edelleen 1,6 prosenttiin suhteessa BKT:hen vuonna 2018 ja että keskipitkän aikavälin tavoite – 1,7 prosentin rakenteellinen alijäämä suhteessa BKT:hen – saavutetaan viimeistään vuonna 2017. Lähentymisohjelman mukaan hallitus aikoo supistaa asteittain julkisen talouden velkaa suhteessa BKT:hen siten, että se on 74,9 prosenttia vuonna 2015 ja 68,9 prosenttia vuonna 2018. Julkisen talouden kehitysarvioiden perustana oleva makrotalouden skenaario on laajalti ottaen uskottava vuoteen 2016 saakka ja muuttuu sen jälkeen suotuisaksi. Toimenpiteitä, joiden avulla tuetaan suunniteltujen alijäämätavoitteiden saavuttamista vuodesta 2016 eteenpäin, ei ole vielä täsmennetty riittävästi varsinkaan vuoden 2016 jälkeiseltä ajalta. Komission kevään 2015 talousennusteen mukaan on sekä rakenteellisen rahoitusaseman että menojen nettokasvun perusteella olemassa riski siitä, että Unkari poikkeaa merkittävästi vaaditusta sopeutuksesta kohti keskipitkän aikavälin tavoitetta vuosina 2015 ja 2016.

---

5 COM(2014) 902.
6 COM(2014) 904 final.
7 SWD(2015) 36 final.

Tämän vuoksi vuosina 2015 ja 2016 tarvitaan lisätoimenpiteitä. Samanaikaisesti Unkarin ennustetaan noudattavan väliaikaista velkasääntöä vuonna 2015 sekä siirtymäkauden jälkeistä velan supistamiselle asetettua vertailuarvoa vuonna 2016. Neuvosto katsoo lähentymisohjelmasta tekemänsä arvioinnin ja komission kevään 2015 talousennusteen perusteella olevan vaarana, että Unkari ei noudata vakaus- ja kasvusopimuksen vaatimuksia. Unkarin julkisen talouden ohjausjärjestelmän kannalta olisi hyödyllistä soveltaa tehokkaammin jo aiemmin hyväksyttyä julkisen talouden keskipitkän aikavälin kehystä ja antaa finanssipoliittiselle neuvostolle merkittävämpi analyyttinen tehtävä.

(9) Pankkisektori on 12 viime kuukauden aikana kärsinyt jo aiemmin esiintyneistä merkittävistä ongelmista, jotka liittyvät erityisesti markkinapohjaisen lainanannon palauttamiseen pääoman kartuttamismahdollisuuksia parantamalla sekä tehokkaampaan lainasalkun siivoukseen. Pankkien lainananto on vuoden 2013 puolivälistä perustunut etupäässä tuettuihin ohjelmiin. Muun muassa noin 40 prosenttia pk-yrityksille myönnetyistä lainoista on saanut tukea näistä ohjelmista. Merkittävä vero- ja sääntelyrasitus sekä ongelmallisten lainojen suuri osuus aiheuttavat yhdessä sen, ettei pankeilla ole tarvittavia kannustimia lisätä tukijärjestelyjen piiriin kuulumatonta tavallista lainanantoa. Unkarin ulkoiset vastuut ja niiden rahoitusvakaudelle aiheuttamat riskit ovat vähentyneet huomattavasti sen jälkeen kun ulkomaiseen valuuttaan sidotut asuntolainat sidottiin hiljattain kotimaan valuuttaan. Ulkomaan valuuttaan sidotut kotitalouksien lainat ovat kuitenkin edelleen tärkein syy järjestämättömien lainojen suureen osuuteen. Suurinta osaa tähän mennessä käyttöön otetuista ulkomaiseen valuuttaan sidottuja lainoja koskevista tukijärjestelyistä ei ole erityisesti tarkoitettu vaikeuksissa oleville lainanottajille lukuun ottamatta valtion omaisuudenhoitoviraston kotitalouksille tarkoittamaa tukiohjelmaa, joka ei todennäköisesti ratkaise järjestämättömien lainojen ongelmaa. Tehokasta lainasalkun siivousta hankaloittavat muun muassa ulosmittausten puute sekä niin tuomioistuimissa kuin niiden ulkopuolella toteutettavien kriisinratkaisumenettelyjen tehottomuus. Euroopan jälleenrakennus- ja kehityspankin kanssa hiljattain tehty sopimus sisältää useita hallituksen antamia sitoumuksia rahoitusalan haasteiden ratkaisemiseksi, kuten pankkiveron asteittainen alentaminen sekä ennalta kuulemisen periaatteen noudattaminen. Toteuttamalla tinkimättä nämä toimenpiteet voidaan edistää asianmukaisen ja ennakoitavissa olevan julkisen talouden kehyksen palauttamista. Unkari on kuluneen vuoden aikana toistuvasti lisännyt suoria omistuksiaan pankkisektorilla. Valtion puuttuminen pankkisektorin toimintaan suoria omistuksia lisäämällä saattaa aiheuttaa merkittäviä finanssipoliittisia riskejä, vaikka kyse olisi vain väliaikaisesta toiminnasta.

(10) Verotuksen alalla hiljattain toteutetut muutokset (uusien verojen käyttöönotto ja olemassa olevien verojen korotukset) ovat johtaneet siihen, että on palattu aiempaan käytäntöön eli on kasvatettu alakohtaisten yritysverojen painoarvoa. Näiden muutosten ennalta arvaamattomuus ja valikoivuus vääristävät investointeja kaikilla aloilla. Monista uusista toimenpiteistä huolimatta eräiden pienituloisten palkansaajaryhmien verorasitus on edelleen EU:n suurimpia. Tämä koskee erityisesti yksineläjiä. Näyttää siltä, että verorasituksen painopistettä voitaisiin siirtää vielä enemmän kasvua suosiviin tulolähteisiin. Useat viime vuoden aikana toteutetut toimenpiteet auttavat tehostamaan järjestelmiä, joilla torjutaan veronkiertoa. Vähittäismyymälöiden kassakoneet on saatu liitettyä internet-pohjaiseen järjestelmään, ja kyseistä ohjelmaa on nyt tarkoitus laajentaa kattamaan useita markkinapalveluja vuonna 2015. Eritellyn alv-ilmoituksen tekemiselle asetettua raja-arvoa on alennettu. Vuonna 2015 otettiin käyttöön sähköinen järjestelmä

maantierahdin valvontaa varten. Sillä pyritään ensisijaisesti vähentämään karusellipetoksia. Veronkannon hallinnollista tehokkuutta voidaan kuitenkin edelleen parantaa huomattavasti ja verosäännösten noudattamisesta aiheutuvia kustannuksia voidaan vähentää erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten osalta.

(11) Unkarin työmarkkinatilanne parani yleisesti ottaen vuonna 2014, ja työllisyys koheni yksityisellä sektorilla talouden elpymisen ansiosta. Vuodesta 2011 huomattavasti laajennettuun julkiseen työllistämisohjelmaan liittyy kuitenkin edelleen merkittäviä haasteita. Ohjelmassa näyttää olevan kyse tehottomasta ja tuloksettomasta aktiivisesta työmarkkinapolitiikasta, joka saattaa vääristää työmarkkinoiden asianmukaista toimintaa. Jos samat resurssit käytettäisiin eri tavalla, niistä voisi olla enemmän hyötyä Unkarin taloudelle. Ohjelmasta julkiselle taloudelle aiheutuvat kustannukset ovat nelinkertaistuneet neljän viime vuoden aikana ja ovat nyt 0,8 prosenttia suhteessa BKT:hen. Kustannusten arvioidaan edelleen kaksinkertaistuvan vuoteen 2018 mennessä. Tämä estää resurssien hyödyntämisen koulutuksen ja palvelujen aloilla tarvittaviin olennaisiin parannuksiin, joilla voitaisiin lisätä osallistumista avoimille työmarkkinoille. Vaarana on, että näin mittavat julkiset työllistämistoimet aiheuttavat merkittäviä sitomisvaikutuksia ja korvaavat pysyvästi sosiaalietuusjärjestelmän matalan osaamistason työntekijöiden osalta. Julkista työllistämisohjelmaa ei koordinoida riittävästi muiden aktiivisten työmarkkinatoimenpiteiden kanssa, eikä se edistä tarpeeksi ohjelmaan osallistujien paluuta avoimille työmarkkinoille. Julkisen työllistämisohjelman piiriin kuuluvista työntekijöistä vain 13,8 prosenttia onnistui palaamaan avoimille työmarkkinoille vuoden 2014 alkupuoliskolla. Tämä viittaa siihen, että julkiset työllistämistoimet eivät tue riittävästi työntekijöiden paluuta työmarkkinoille. Vaikka ohjelma on tarkoitettu pitkäaikaistyöttömille ja matalan osaamistason työntekijöille, 47 prosentilla ohjelmaan vuonna 2013 osallistuneista oli joko ylemmän perusasteen ja keskiasteen koulutus tai korkea-asteen koulutus. Työttömyyskorvausjaksoa (3 kk) ei ole pidennetty, eikä se siten vastaa työllistymiseen keskimäärin kuluvaa aikaa (yli vuosi). Unkari on toteuttanut useita ohjelmia, joiden avulla pyritään parantamaan romanien pääsyä työmarkkinoille. Lisäksi on otettu käyttöön valvontajärjestelmä. Tarvitaan kuitenkin tehostettuja ja koordinoituja toimenpiteitä, joilla voidaan merkittävästi vähentää köyhyyttä. Köyhyysindikaattorien mukaan tilanne on hieman paranemassa, mutta köyhyys on edelleen huolestuttavan yleistä erityisesti romanien ja lasten keskuudessa. Sosiaaliturvan riittävyydessä ja kattavuudessa on edelleen puutteita.

(12) Viime vuosina käyttöön otettuja, palvelusektorille pääsyä vaikeuttavia esteitä ei ole poistettu. Päinvastoin, vuonna 2014 otettiin käyttöön uusia esteitä, jotka hankaloittavat taloudellisten resurssien tehokasta jakamista, lisäävät epävarmuutta sijoittajien keskuudessa ja rajoittavat kilpailua. Niihin kuuluu muun muassa kaikkia vähittäiskauppoja koskeva vaatimus hankkia toimilupa keskitetysti. Korruptio ja avoimuuden puute ovat edelleen ongelmia julkishallinnossa, päätöksenteossa ja julkisissa hankinnoissa. Vähäinen kilpailu julkisissa hankinnoissa ja suorahankintojen laajamittainen käyttö jatkuivat myös vuonna 2014. Julkisten hankintojen hallinnointia uudistettiin vuonna 2014, ja uudistuksen tuloksia on seurattava tarkasti. Unkari esitti marraskuussa 2014 toimintasuunnitelman julkisia hankintoja koskevien uusien direktiivien saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä sekä kilpailun ja avoimuuden edistämiseksi. Lisäksi se on ilmoittanut useista toimenpiteistä, joilla pyritään parantamaan korruptiontorjuntakehystä.

(13) Vaikka romanilasten koulutuksen tukemiseksi on toteutettu eräitä toimenpiteitä, tarvitaan järjestelmällistä lähestymistapaa, jotta voidaan edistää osallistavaa koulutusta. Suuri osa romanilapsista on edelleen koululuokissa tai kouluissa, joissa enemmistö oppilaista on romaneja. Lisäksi romanioppilaiden koulutustaso on kansallista keskiarvoa heikompi. Opettajia ei ole koulutettu antamaan muita heikommassa asemassa oleville ryhmille riittävästi tukea. Tarvitaan lisää toimenpiteitä, joilla tuetaan siirtymistä koulutusmuodosta ja -vaiheesta toiseen sekä koulutuksesta työmarkkinoille. Suunnitellut muutokset valtion rahoittamissa perusasteen ja keskiasteen koulutuspaikoissa sekä korkea-asteen koulutuksen pääsyvaatimusten kiristäminen saattavat edelleen vähentää mahdollisuuksia siirtyä koulutusmuodosta toiseen. Erityisesti tämä koskee muita heikommassa asemassa olevia ryhmiä. Korkea-asteen koulutuksen keskeyttämisaste on Unkarissa 47 prosenttia, joka on EU:n suurin. Hallitus ilmoitti joulukuussa 2014 hyväksyneensä korkea-asteen koulutusta koskevan kansallisen strategian. Strategiassa asetetaan tavoitteeksi korkea-asteen tutkinnon suorittaneiden osuuden nostaminen 34 prosenttiin. Hiljattain toteutetuilla toimenpiteillä ei ole yleisesti ottaen onnistuttu lisäämään muita heikommassa asemassa olevien ryhmien osallistumista korkea-asteen koulutukseen eikä ehkäisemään koulutuksen keskeyttämistä. Nykyinen rahoitusjärjestelmä ei takaa yhtäläistä pääsyä koulutukseen.

(14) Komissio on eurooppalaisen ohjausjakson osana tehnyt kattavan analyysin Unkarin talouspolitiikasta ja julkaissut sen vuoden 2015 maaraportissa. Se on arvioinut myös lähentymisohjelman ja kansallisen uudistusohjelman sekä jatkotoimenpiteet, joita on toteutettu Unkarille viime vuosina annettujen suositusten noudattamiseksi. Se on ottanut huomioon ei vain niiden merkityksen Unkarin finanssipolitiikan sekä sosiaali- ja talouspolitiikan kestävyyden kannalta vaan myös sen, ovatko ne EU:n sääntöjen ja ohjeiden mukaisia, koska EU:n yleistä talouden ohjausta on tarpeen vahvistaa antamalla EU:n tason panos tuleviin kansallisiin päätöksiin. Eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä annetut suositukset ilmenevät jäljempänä esitettävistä suosituksista 1–5.

(15) Neuvosto on tutkinut Unkarin lähentymisohjelman tämän arvioinnin perusteella, ja sen lausunto[8] ilmenee erityisesti jäljempänä esitettävästä suosituksesta 1.

(16) Neuvosto on tutkinut kansallisen uudistusohjelman ja lähentymisohjelman komission perusteellisen tarkastelun ja tämän arvioinnin perusteella. Asetuksen (EU) N:o 1176/2011 6 artiklan nojalla annetut neuvoston suositukset ilmenevät jäljempänä esitettävistä suosituksista 1–3,

SUOSITTAA, että Unkari toteuttaa vuosina 2015 ja 2016 toimia, joilla se

1. sopeuttaa julkista taloutta kohti keskipitkän aikavälin tavoitetta 0,5 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2015 ja 0,6 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2016;

2. toteuttaa toimia reaalitalouden normaalin luototuksen palauttamiseksi ja poistaa esteet markkinalähtöiseltä lainasalkun siivoukselta; pienentää huomattavasti ehdollisiin velkoihin liittyviä riskejä, jotka liittyvät valtion omistusten lisääntymiseen pankkisektorilla;

[8] Neuvoston asetuksen (EY) N:o 1466/97 9 artiklan 2 kohdan mukaisesti.

3. poistaa vääristävät alakohtaiset verot; poistaa palvelualoille, myös vähittäiskauppasektorille, pääsyä vaikeuttavat perusteettomat esteet; supistaa pienituloisten palkansaajien verokiilaa muun muassa siirtämällä verorasitusta aloille, jotka ovat vähemmän haitallisia kasvun kannalta; jatkaa edelleen veronkierron torjuntaa, verosäännösten noudattamisesta aiheutuvien kustannusten vähentämistä ja veronkannon tehostamista; lujittaa julkisia hankintoja koskevia rakenteita kilpailun ja avoimuuden lisäämiseksi sekä parantaa edelleen korruptiontorjuntakehystä;

4. siirtää julkiseen työllistämisohjelmaan osoitetut budjettiresurssit aktiivisiin työmarkkinatoimenpiteisiin, joilla edistetään pääsyä ensisijaisille työmarkkinoille; parantaa sosiaaliturvan ja työttömyysetuuksien riittävyyttä ja kattavuutta;

5. lisää muita heikommassa asemassa olevien ryhmien ja erityisesti romanien osallistumista osallistavaan koulutukseen ja parantaa näille ryhmille tarkoitettuja tukitoimia järjestämällä opettajille kohdennettua koulutusta; tehostaa toimenpiteitä, joilla tuetaan siirtymistä koulutusvaiheesta toiseen sekä koulutuksesta työmarkkinoille, ja parantaa keskeisten taitojen opetusta.

Tehty Brysselissä

Neuvoston puolesta
Puheenjohtaja