



ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK

# ELEMZÉS

Elemzés az Európai Bizottság 2004-2020 között a tagállamokról készített értékeléseiről 1. rész: Az országjelentések kialakulása, jogi háttere, módszertana

2020. október





ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK

# ELEMZÉS

Elemzés az Európai Bizottság 2004-2020 között a tagállamokról készített értékeléseiről 1. rész: Az országjelentések kialakulása, jogi háttere, módszertana

2020. október



Engedélyező:

*Domokos László*  
Domokos László  
elnök

Az Elemzés  
az interneten  
a [www.asz.hu](http://www.asz.hu)  
oldalon  
olvasható.

### Szerkesztő:

DR. SIMON JÓZSEF projektvezető

### Az elemzés elkészítését felügyelte:

DR. PULAY GYULA ZOLTÁN felügyeleti vezető

### Készítették:

DR. SIMON JÓZSEF projektvezető

SZUDI FERENCNÉ számvevő

NAGY CSILLA ERZSÉBET számvevő

NAGY LÁSZLÓ számvevő

NAGY ADRIENN számvevő

MOLNÁR LÁSZLÓ számvevő

### Kiadja az Állami Számvevőszék

EL-2575-010/2020.

**TARTALOMJEGYZÉK**

▶ Vezetői összefoglaló .....	5
▶ 1. Az elemzés célja és módszere.....	7
▶ 2. Az országjelentések kialakulása és jogszabályi háttere.....	9
▶ 3. Az országjelentések módszertanának jellemzői.....	15
▶ 4. Kiemelt szempontok az országjelentések alapján .....	23
▶ Rövidítésjegyzék.....	25
▶ Felhasznált irodalom.....	26



## VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ

Az Európai Unió alapvető szabályozó eszközei – az Európai Unió működéséről szóló szerződés és a költségvetési egyenleg felügyeletének megerősítéséről és a gazdaságpolitikák felügyeletéről és összehangolásáról szóló 1466/97/EK rendelet – kiemelt hangsúlyt helyeznek a tagállamok gazdasági, költségvetési, fenntarthatósági és egyéb jellemzőinek nyomon követésére. E törekvés az európai szemeszter 2010. évben történt bevezetésével tovább erősödött. Mindezek alapján a 2011. évtől kezdődően az Európai Bizottság az egyes tagállamokban tapasztalt folyamatokról minden év elején jelentést – ún. országjelentést – tett közzé. Az országjelentések mellett, hogy a különböző tagállami folyamatokat értékelték, az Európai Unió számos döntéshozó szervének munkáját is támogatni kívánta.

Az egyes években megjelent országjelentések felépítése némileg változott a 2011-2020. évek közötti időszakban, ugyanakkor az értékelés főbb tartalmi elemei nem módosultak. Az országjelentések az adott tagország gazdasági folyamatai mellett az Európai Tanács által megfogalmazott ajánlások teljesítettségét értékelték, és ehhez kapcsolódóan az Európai Bizottság által kiemelt jelentőségűnek tekintett reformprioritások előrehaladását mutatták be.

Az országjelentések értékelési módszertana, valamint ennek részletezettsége szintén nem változott számottevően az elemzett időszakon belül. Az Európai Bizottság a gazdasági helyzet és kilátások fejezet keretében az alapvető gazdasági mutatószámokra támaszkodott, amelyek főképp az Eurostat, kisebb részben az adott tagország nemzeti statisztikáikért felelős szervezettől, Magyarország esetében a Központi Statisztikai Hivaltól és a Magyar Nemzeti Banktól származtak. A felhasznált adatok beazonosíthatósága és megbízhatósága biztosított. Az országjelentésekben e fejezetről mondható el, hogy egyértelműen mérhető és megbízható adatokat használ fel az értékelés megfogalmazásához, azonban a mutatószámok értékelési módszerét az Európai Bizottság nem tette közzé.

Az országjelentések keretében az országspecifikus ajánlások értékelésére ötfokozatú minősítési rendszert dolgozott ki az Európai Bizottság, amely a kapcsolódó intézkedések célra tartottságát, megvalósítását, illetve rendelkezésre állását értékeli. Az értékelés jellemzően nem egzakt módszertan alapján történt. Az Európai Bizottság nem definiálta az intézkedések besorolási módszerét valamint, hogy a többféle intézkedést igénylő, összetett tartalmú ajánlások esetén milyen módszer szerint minősíti együttesen a különböző kategóriába tartozó részterületeket, illetve milyen szempontok szerint minősíti a tagállami intézkedések ajánlásokkal való összhangját. Ebből következően az országspecifikus ajánlások teljesítéséről szóló fejezet egy uniós szakpolitikai testület értékelésének tekinthető, amely korlátozottan támaszkodik mérhető és megbízható forrásból származó adatokra.

Az országjelentések harmadik fő területét jelentő reformprioritások értékelése során az Európai Bizottság meghatározta a minősítés főbb szempontjait, azonban az egyes értékeléseket megalapozó tényezők nem kerültek egyértelműen megfogalmazásra. Módszertani szempontból aggályos, hogy az országjelentések több olyan adatforrásra (például a versenyképességi indexek) is támaszkodtak, amelyek megbízhatósága korlátozott. Több esetben előfordul, hogy az adott értékeléshez külön alátámasztást nem adott az országjelentés, egy szűkebb körre vonatkozó adat általánosítása, vagy a korábbi időszakra/évekre vonatkozó adatok alapján fogalmazott meg következtetést.

A minősítések alátámasztottságát sok esetben az is akadályozza, hogy nem beazonosítható adatokra, vagy ismeretlen eredetű, általa tudományosnak minősített tanulmányokra, felmérésekre alapozta következtetéseit. Az országjelentések gyakran alkalmazták az uniós átlaggal, vagy a visegrádi országok átlagos szintjével való összehasonlítást, azonban többször sem derül ki valójában milyen mértékű az eltérés. Az országjelentések mellékletei többféle mutatószámot tartalmaztak, azonban a részletes értékelés nem utalt e mutatószámokra, illetve a mellékletekre. Ezáltal nem azonosítható minden esetben mely értékelt folyamatot és hogyan támasztanak alá az adott mutatószámok.

A közzétett országjelentések mindezek alapján nem tartalmaztak részletes minősítési módszertant, illetve a felhasznált adatok megbízhatóságára és kiszámítására vonatkozó információk is korlátozottan álltak rendelkezésre. Mindez különösen érvényes az országspecifikus ajánlások kapcsán bemutatott témakörök esetében. E körülmények között az elvégzett értékelések pártatlansága és objektivitása nehezen biztosítható. Mindez befolyásolja az uniós döntéshozatal folyamatát és a nemzetközi megítélésen keresztül gazdaságpolitikai következményeket is hordoz magában. Ezáltal az országjelentés keretében készült politikai jellegű értékelés befolyásolja az egyes tagállamok gazdasági helyzetét.

## 1. AZ ELEMZÉS CÉLJA ÉS MÓDSZERE

Az Állami Számvevőszékről szóló törvény rögzíti az Állami Számvevőszék (továbbiakban ÁSZ) ellenőrzési és tanácsadói feladatát, valamint azt, hogy feladatkörében elemzéseket, tanulmányokat készíthet.

Az ÁSZ évente elkészíti a költségvetési törvényjavaslatról szóló véleményét és nyomon követi a költségvetési folyamatokat, valamint az ezeket meghatározó gazdasági és pénzügyi folyamatok alakulását. Az ÁSZ véleményadási és elemzési tevékenységének megalapozása érdekében részletes módszertant fejlesztett ki, amelyek hozzáférhetőek az ÁSZ honlapján, illetve a közzétett dokumentumok is tartalmazzák ezek leírását.

Az ÁSZ több elemzésében is felhasznál nemzetközi tanulmányokat, illetve adatokat. Ezek kiválasztása során meghatározó szempontot jelent az alkalmazott módszertan és a felhasznált adatok megbízhatósága. A megbízhatóság egyaránt magába foglalja a dokumentumok keretében felhasznált adatok áttekinthetőségét, egyértelmű és nyilvános módszertan rendelkezésre állását, valamint a módszertan következetes alkalmazását. E szempontok fontos kérdést jelentenek az Európai Unió által készített összefoglaló tanulmányok, értékelések esetében is.

Az Európai Unió rendszeresen értékeli a tagállamok, közte Magyarország gazdasági, költségvetési, társadalmi és környezeti jellemzőinek alakulását. Ezen értékelés több szempontból is jelentős az Európai Unió gazdasági kormányzása szempontjából. Egyrészt ennek segítségével lehetséges felmérni, hogy az uniós tagországok gazdasági és egyéb jellemzői milyen kockázatot jelentenek a közös valuta értékállóságának biztosítása szempontjából. Másrészt a különböző jellemzők, gazdasági és egyéb kihívások felmérése alapján értékelhető, hogy az adott tagország milyen strukturális problémákkal küzd, amelyek felszámolásához uniós források biztosítására lehet szükség. Harmadrészt az értékelés elvégzése alapján adódik lehetőség a különböző tagországok fejlettségi jellemzőinek összehasonlítására.

Ezen értékelések között szerepel az Európai Bizottság (továbbiakban a Bizottság) által, a tagországok konvergencia programjáról évente készített jelentés, valamint 2011 után az évente közzétett országjelentés, amely a többi uniós döntéshozó testület számára fogalmaz meg összegző értékelést. Az országjelentésben szereplő megállapítások, következtetések jelentősen befolyásolják az adott tagország megítélését. A megítélésnek nemcsak politikai, hanem számos gazdasági vonatkozása is van. Ezek közül is kiemelkedik jelentőségénél fogva a külföldi beruházók és befektetők véleményének formálása. Egy olyan országgal, amely a Bizottság szerint több strukturális és egyéb gazdasági problémával küzd, a külföldi beruházók és befektetők nyilván nem szívesen kötnek üzletet. Mindez kihat az adott tagország gazdasági és költségvetési folyamatainak alakulására.

A jelen elemzés az előzőekben bemutatott összefüggésekre alapozva három szempontból értékelte a közzétett Magyarországról szóló országjelentéseket. Az egyik elemzési kérdést az jelentette, hogy az országjelentés összeállításához, az egyes tartalmi fejezetek kidolgozásához a Bizottság egységes és részletes módszertant alkalmazott-e. Ehhez kapcsolódóan az is fontos kérdés, hogy a módszertan mindenki számára megismerhető volt-e, nyilvános közzétételére sor került-e. Továbbá az elemzés azt is megvizsgálta, hogy az országjelentésekben alkalmazott értékelési elvek és módszerek az elemzett időszak alatt változtak-e, és ha igen, akkor a változtatás tényét és indokát a változtatást követő országjelentések tartalmazták-e.

A második elemzési kérdés az volt, hogy az alkalmazott módszertan objektivitása biztosított-e. Másképpen a különböző területeken az értékelés egyértelmű szempontok szerint, mérhető tényezőkön alapul-e és a Bizottság a módszertan által meghatározott kritériumok, minősítési kategóriák szerint fogalmazta-e meg a következtetéseit.

A harmadik elemzési kérdést az értékeléshez felhasznált adatok megbízhatósága jelentette. Mindez azáltal érvényesül, ha az országjelentéshez felhasznált adatok olyan szervezettől származnak, amely megfelelő minőségbiztosítási rendszerrel rendelkezik az adatok előállítására vonatkozóan, beleértve a mérési módszertan rendelkezésre állását és ennek következetes, zárt rendszerben történő alkalmazását.



Az elemzés azt is célul tűzte ki, hogy bemutassa az országjelentésekben megjelenő objektív szempontokat, amelyek segítségével az uniós tagországok közötti összehasonlító elemzés elkészíthető. Az elemzésnek ugyanakkor nem volt célja e szempontok alapján a tagországok gazdasági és egyéb jellemzőinek értékelése, illetve összefoglaló bemutatása.

Az elemzés a dokumentumelemzés módszertanára épült. Az elemzés az Európai Bizottság 2011-2020. közötti években készített országjelentéseit, valamint az ezekben hivatkozott, vagy megjelenő dokumentumokat használta fel. Az elemzés középpontjában a 2004 és 2010 közötti időszakban a Magyarország kormánya által készített konvergencia programok és az ezekről készült bizottsági jelentések álltak.

Emellett az elemzés felhasználta az elemzési témakörre vonatkozó uniós jogszabályi háttért, illetve az Európai Bizottság által készített egyéb módszertani dokumentumokat.

## 2. AZ ORSZÁGJELENTÉSEK KIALAKULÁSA ÉS JOGSZABÁLYI HÁTTERE

### 2.1. A 2004-2010 évek közötti időszak – az országjelentés előzményei

Az országjelentések a vonatkozó jogszabályi háttér alapján a 2011. évtől kezdődően jelentek meg az uniós gyakorlatban. Ezt megelőzően, a 2004 és 2010 évek közötti időszakban az Európai Közösséget létrehozó szerződés 99. cikke előírta, hogy a tagállamok hangolják össze gazdaságpolitikájukat, a gazdaságpolitikájuk terén hozott fontos intézkedéseikről tájékoztassák az Európai Bizottságot, melyről a Bizottság jelentést tesz az Európai Tanácsnak. A tájékoztatás alapvető eleme ezen időszakban a tagállamok által készített konvergencia program volt.

Az Európai Közösséget létrehozó szerződés 104. cikke<sup>1</sup> előírta, hogy a tagállamok kerüljék a túlzott költségvetési hiányt. Ennek érdekében a Bizottság figyelemmel kísérte a tagállamok költségvetési helyzetének, államadósság-állományának alakulását. A Bizottság a 2004 és 2011 évek közötti időszakban különösen a költségvetési fegyelem betartását vizsgálta az alábbi két kritérium alapján: a tervezett, vagy tényleges költségvetési hiánynak a bruttó hazai termékhez viszonyított aránya túllép-e egy meghatározott referenciaértéket - amelyet a túlzott hiány esetén követendő eljárásról szóló jegyzőkönyv a GDP 3,0%-ában szabott meg -, illetve hogy az államadósságnak a bruttó hazai termékhez viszonyított aránya túllép-e egy meghatározott referenciaértéket - amelyet a túlzott hiány esetén követendő eljárásról szóló jegyzőkönyv a GDP 60,0%-ában szabott meg - kivéve, ha az arány elegendő mértékben csökken, és kielégítő ütemben közelít a referenciaértékhez.

A nyomon követési eljárás részleteit a gazdaságpolitikák felügyeletének és összehangolásnak megerősítéséről szóló, 1997. július 7-i 1466/97/EK tanácsi rendelet szabályozza. Ha az eljárás során megállapításra kerül, hogy egy tagállam gazdaságpolitikája nem felel meg az iránymutatásoknak, vagy veszélyezteti a gazdasági és monetáris unió megfelelő működését, az Európai Unió Tanácsa (továbbiakban Tanács) a Bizottság javaslata alapján ajánlásokat tehet az érintett tagállamnak. A Tanács a Bizottság javaslata alapján úgy határozhat, hogy ajánlásait nyilvánosságra hozza.

A tagállamok a 2004 és 2010 közötti időszakban az évente készített konvergencia, illetve stabilitási<sup>2</sup> programban mutatták be a főbb makrogazdasági és költségvetési mutatók várható alakulását, valamint e mutatószámokat meghatározó folyamatok jellemzőit. Az uniós szabályozásnak megfelelően az Európai Unióhoz való csatlakozása óta Magyarország is köteles évente aktualizált, középtávra szóló konvergencia programot készíteni, melyben bemutatja a költségvetési egyenlegre vonatkozó középtávú célkitűzését, az államháztartási többlet/hiányra vonatkozó célkitűzéshez vezető korrekciós pályát, az államadósság arányának várható változását, a középtávú monetáris politika célkitűzéseit, valamint e célkitűzések összefüggését az ár- és árfolyam stabilitással. Az államháztartási többlet/hiány arányára és az adósság arányának változására vonatkozó, valamint a főbb gazdasági feltételezésekre vonatkozó információkat úgy kell összeállítani, hogy lefedjék az aktuális és az előző évet, valamint legalább a következő három évet. A tagállamok konvergencia programot kötelesek nyilvánosságra hozni.

A Tanács figyelemmel kíséri a tagállamok gazdaságpolitikáját a konvergencia programok célkitűzéseinek szempontjából és a konvergencia program végrehajtását. Ez utóbbi tekintetében 2012-től kezdődően lényeges szempontot jelent a költségvetési egyenlegnek a középtávú költségvetési célkitűzéstől, vagy az ahhoz vezető korrekciós pályától való tényleges, vagy várható jelentős eltérése.

Ha a Tanács megállapítja, hogy a költségvetési egyenleg a középtávú költségvetési célkitűzéstől, vagy az ahhoz vezető korrekciós pályától jelentősen eltér, a túlzott költségvetési hiány keletkezésének megakadályozása érdekében tett korai előrejelzés céljával ajánlással fordul az érintett tagállamhoz, hogy hozza meg a szükséges kiigazító intézkedéseket. Abban az esetben, ha a Tanács a további ellenőrzés során úgy ítéli meg,

<sup>1</sup> 2009. decemberében az Európai Közösséget létrehozó szerződést az Európai Unió működéséről szóló szerződés váltotta fel, de a hivatkozott szabályok lényegében nem változtak

<sup>2</sup> Az eurót alkalmazó tagállamok stabilitási jelentést, a többi tagállam konvergencia programot készít.

hogy a költségvetési egyenleg jelentős eltérése a középtávú költségvetési célkitűzéstől, vagy az ahhoz vezető korrekciós pályától tartós, vagy romlik, a Tanács ajánlást tesz az érintett tagállamnak, hogy azonnali kiigazító intézkedéseket tegyen, és ajánlását nyilvánosságra hozhatja.

Az 1467/97/EK tanácsi rendelet szabályozta az EK szerződés 104. cikke szerinti túlzott hiány eljárás részleteit. A rendelet szerint a Bizottság - a Gazdasági és Pénzügyi Bizottság véleménye alapján - ha úgy gondolja, hogy a túlzott hiány fennáll, véleménnyel és ajánlással fordul a Tanácshoz. A Tanács a túlzott hiány fennállásáról három hónapon belül határoz, és ezzel egyidejűleg ajánlásokat is tesz az érintett tagállamoknak. A Tanács ajánlása az érintett tagállam által meghozandó hatékony intézkedésre legfeljebb négy hónapos, a túlzott hiány kiigazítására egy éves határidőt szabhat meg.

2011 előtt az Európai Bizottság az EK szerződés 116., 128., 143. cikkében foglaltak szerint a közösségi jog alkalmazásáról (Report from the Commission on monitoring the application of community law) a foglalkoztatásról (Employment report) és a szociális helyzetről (Social Protection Committee annual report) is készített éves jelentéseket, amelyek az Európai Unióra átfogóan készültek. A foglalkoztatásról és a szociális helyzetről szóló jelentések röviden kitértek az egyes tagállamok szakpolitikájára is, de tematikájukat tekintve direkt módon nem kapcsolódtak szorosan a tagállamok pénzügyi-gazdasági helyzetének értékeléséhez.

## **2.2. A Magyarország által 2004 és 2010 között benyújtott éves konvergencia programok bizottsági értékelése**

Magyarország 2004. évi uniós csatlakozását követően a Tanács az 1466/97/EK tanácsi rendelet alapján évente értékelte a kormány által készített konvergencia programokat, véleményét az Európai Közösség hivatalos lapjában nyilvánosságra hozta.

**A 2004. július 5-én kelt véleményében** a Tanács a 2004 évben készített konvergencia programról megállapította, hogy a tartalmi és formai követelményeknek eleget tett. Továbbá értékelte a programot öt, 2003-2008. évekre vonatkozó mutatószámot kiemelve (reál-GDP növekedése, foglalkoztatás-növekedés, infláció, államháztartási egyenleg, bruttó államadósság), melyből három mutatót szövegesen is értékelt.

Az államháztartási hiány csökkentésére vonatkozó előrejelzéssel kapcsolatosan – mely a GDP arányos hiányt a 2003. évi 5,9%-ról 2008-ra 2,7%-ra tervezte csökkenteni - a Tanács megjegyezte, hogy a tervezett hiánycsökkentés megvalósíthatónak tűnik, de a konszolidáció alapját a közigazgatás, az egészségügy és az oktatás területén megvalósítandó reformok jelentik, melyeket a kormánynak még pontosítania kell, illetve végre kell azokat hajtani. Az adósságrátára vonatkozó előrejelzést – amely szerint a bruttó államadósság 2004-ben a GDP közel 60,0%-ában tetőzik, és 2008-ra várhatóan a GDP 54,0%-ára esik – szintén megvalósíthatónak tartotta a Tanács, de kockázatokat itt is nevesített (a kamatszint vártnál lassabb csökkenése, a népesség előregedésével járó kiadások visszafogásának elmaradása). A 2004 utáni gyors dezinflációra vonatkozó előrejelzést – mely szerint a 2003. évi 4,7%-ról 2008-ra 3,0%-ra csökkenne az infláció) alapvetően reálisnak tartotta a Tanács, melynek megvalósításához szükségesnek érezte a reálbérek növekedésének számottevő mérséklődését.

A vélemény beszámol arról, hogy a Bizottság ajánlásai alapján a Tanács arról is határozott, hogy az EK Szerződés 104. cikke (6) bekezdésének megfelelően Magyarországon túlzott hiány áll fenn, és a 104. cikk (7) bekezdése alapján ajánlásokat fogalmazott meg Magyarországnak számára a hiány megszüntetésére és a követendő stratégiára nézve.

**A 2005. március 8-án kelt véleményében** a Tanács a 2005. évben készült konvergencia programot értékelte. Az értékelés keretében bemutatásra kerültek az eredeti és az aktualizált konvergencia programok közötti eltérések, valamint a Bizottság által készített előrejelzések is az alábbi területeken: reál-GDP növekedése, infláció, államháztartási egyenleg, elsődleges egyenleg és bruttó államadósság. Az uniós előrejelzés forrásként a Bizottság szolgálatainak 2004. őszi előrejelzése lett megjelölve.

A Tanács szerint a túlzott hiány kiigazítási pályája megfelelő volt, de értékelése szerint fennállt a veszélye annak, hogy a hiány 2008-ra mégsem csökken a GDP 3,0%-a alá. A Tanács véleményében három javaslatot fogalmazott meg: a GDP két százalékpontjában meghatározott további kiigazításhoz szükséges pótlólagos intézkedéseket javasolt, az esetleges adócsökkentéseket a konvergencia program tervezett hiányadatainak

elérésétől tette függővé, valamint szorgalmazta a közigazgatási, az egészségügyi és az oktatási rendszerek tervezett reformjainak megvalósítását.

**A Tanács 2006. január 24-én kelt véleményében** korábban nem említett problémák kerültek megállapításra. Többek közt tényként közölte a Tanács, hogy 2001-től kezdődően jelentősen nőttek az állami kiadások, és nagyvonalú bérpolitikát hajtott végre Magyarország, amely jelentős makrogazdasági egyensúlytalanságokat eredményezett, melynek következtében az ország költségvetési és külső hiánnyal küzdött. Az értékelés során bemutatásra kerültek az eredeti és az aktualizált konvergencia programok közötti eltérések, valamint a Bizottság által készített előrejelzések is az alábbi területeken: reál-GDP növekedése, infláció, államháztartási egyenleg, elsődleges egyenleg és bruttó államadósság, valamint új mutatóként bekerült a kibocsátási rés, a ciklikus hatásoktól megtisztított egyenleg és a strukturális egyenleg is. Az uniós előrejelzés forrásaként a Bizottság szolgálatainak 2005. őszi előrejelzése lett megjelölve. A Tanács egyedi döntése alapján a magyar kormány legkésőbb 2006. szeptember 1-ig kellett benyújtania a konvergencia program módosítását, amelyben az ország középtávú kiigazítási pályájával teljes mértékben konzisztens konkrét és strukturális intézkedéseket kellett bemutatnia.

A magyar kormány által 2006. szeptember 1-jén benyújtott, módosított konvergencia programot a Tanács **2006. október 10-én véleményezte**, de nem a szokásos makrogazdasági mutatók elemzésével, hanem a kormány gazdaságpolitikájára és korábbi adatszolgáltatásaira vonatkozó súlyos állításokkal. A Tanács felrótta a magyar kormányt, hogy az év végi adatokat utólag, gyakorlatilag minden adatjelentés alkalmával felfelé kellett korrigálni. A konvergencia program a 2006. évben a GDP 10,0%-át meghaladó költségvetési hiánnyal számolt, mellyel messze a legmagasabb szintet jelentette az EU-ban. A tényadatok azonban nem csak a korábbi konvergencia programoktól, hanem a Bizottság előrejelzéseitől is eltértek.

A magyar kormány a konvergencia program elkészítését követően egy korrekciós költségvetési csomagot fogadott el az új, a GDP 10,1%-ának megfelelő hiánycél elérése érdekében. A programban felvázolt makroökonómiai pályát a Tanács nagyjából elfogadhatónak minősítette. Az államadósság GDP-hez viszonyított aránya a módosított program előrejelzése szerint jelentősen - a 60,0%-os referenciaérték fölé - emelkedett, 2006-ban 68,5%-ra, 2007-ben, 71,3%-ra, illetve 2008-ban 72,3%-ra. A konvergencia program szerint az adósságráta 2009-ben kezdett volna csökkenni, 70,4%-ra.

**A 2007. február 27-én kelt véleményében** a Tanács a 2006 decemberben készült aktualizált konvergencia programot értékelte. A Bizottság úgy vélte, hogy a 2006. decemberi programban szereplő költségvetési irányvonal nagyjából alkalmas arra, hogy 2009-ig a Tanács ajánlásának megfelelően megszüntessék a túlzott hiányt, feltéve, hogy a kormány teljes körűen megvalósítja a szükséges intézkedéseket. A tervezett kiigazítás a programidőszak elejére összpontosított, a hiánycsökkentés közel fele – mely nagyrészt kiadáscsökkentést jelentett - 2007-re volt időzítve. A Bizottság a hiánycsökkentési pálya makrogazdasági kockázatait 2008-ig nagyjából kiegyensúlyozottnak, az azt követő években az előre jelzettnél alacsonyabb GDP-növekedés, illetve a költségvetési szigor esetleges lazítása miatt kockázatosabbnak tartotta. A Bizottság a fentiekkel összefüggésben négy ajánlást fogalmazott meg. Javasolta, hogy a kormány következetesen hajtsa végre a 2007-es költségvetést, javítsa a költségvetési ellenőrzést, a közigazgatási, az egészségügyi és az oktatási rendszer tervezett reformjával tartósan fogja vissza a kiadásokat, valamint további nyugdíjreform-intézkedések révén javítson az államháztartás hosszú távú fenntarthatóságán.

**A 2008. február 12-én kelt véleményében** a Tanács kiemelte, hogy a magyar kormány a várható inflációt az előző évi tervekhez képest megemelte, a költségvetési hiányra és az államadósságra vonatkozó előrejelzéseit csökkentette. A Bizottság véleményében a 2007-re és 2008-ra vonatkozó növekedési feltételezéseket megalapozottak, az azt követő időszakra vonatkozóak inkább kedvezőnek értékelte. Az előre jelzettnél alacsonyabb GDP növekedés a magasabb hiány kockázatát is jelentette. Az infláció tervezett csökkenését is összességében véve megalapozottnak tartotta, melyre a tervezettnél magasabb bérek és a nyersanyagárakból eredő tartós nyomás jelentette a kockázatot.

A Tanács a fentiekkel összefüggésben az előző évihez hasonló ajánlásokat fogalmazott meg. Javasolta, hogy a kormány következetesen hajtsa végre a 2008-as költségvetést, a közigazgatási, az egészségügyi és az oktatási rendszer tervezett reformjával tartósan fogja vissza a kiadásokat, valamint további nyugdíjreform-intézkedések révén javítson az államháztartás hosszú távú fenntarthatóságán.

**A 2009. március 10-én kelt véleményében** a Tanács tartalmi szempontból hiányolta az államadósság változásával és az államháztartás hosszú távú fenntarthatóságával kapcsolatos adatokat. Az értékelés során a programot a 2007. novemberében benyújtott programmal, valamint a Bizottság aktuális előrejelzéseivel vették össze a korábbi összehasonlításokban is szereplő makrogazdasági és költségvetési mutatók elemzésével. A mutatók köre a GDP százalékában kifejezett államháztartási bevétel és kiadás mutatókkal bővült.

A Tanács véleményében ismertette a 2008-ban kirobbant pénzügyi válság hatását Magyarországra, mely hazánkat az ikerdeficit miatt (magas államháztartási és külső adósságszint) különösen sújtotta. A kormány új gazdasági programot fogadott el, amely további költségvetési kiigazításokat, szigorúbb hiánycélokat, valamint egy banki mentőcsomagot és megerősített pénzügyi ágazati szabályozást tartalmazott. A program megvalósításához az EU, az IMF és a Világbank összesen 20 milliárd EUR összegű hitelt biztosított, amely tovább növelte a külső eladósodottságot.

A kormány programja a konszolidációs stratégia folytatását tervezte, 2009-ben újabb fontos kiigazítással a GDP 2,6%-át jelentő költségvetési hiány elérése céljából. A makrogazdasági feltételezéseket a Tanács kifejezetten optimistának, és ezáltal kockázatosnak tartotta, a kockázatot a kormány az elfogadott korrekciós intézkedésekkel és a bejelentett strukturális lépésekkel tervezte csökkenteni. A Tanács a fentiekkel összefüggésben három ajánlást fogalmazott meg. Javasolta, hogy a kormány a kockázatokra figyelemmel tartson fenn megfelelő tartalékot, biztosítsa a költségvetési felelősségről szóló törvény teljes körű végrehajtását, valamint hajtsa végre a közigazgatási, az egészségügyi az oktatási és a nyugdíjrendszer reformját.

**A 2010. április 26-án kelt véleményében** (a 2010. évi parlamenti választások után) a Tanács a 2009-2012 időszakra vonatkozó, 2010. januárjában benyújtott konvergencia programot értékelte. A konvergencia programot a 2010. év vonatkozásában a tanácsi ajánlásokkal összhangban állónak minősítette, 2011 tekintetében nem látta biztosítottnak, hogy megvalósul a megfelelő strukturális kiigazítás. A Tanács a fentiekkel összefüggésben három ajánlást fogalmazott meg. Javasolta, hogy a kormány a kiadások szigorú ellenőrzése révén, illetve szükség esetén rendkívüli kiadáscsökkentések végrehajtásával biztosítsa a GDP 3,8%-ában meghatározott 2010. évi hiánycél teljesülését, a 2011-től kezdődő időszak tekintetében részletezze a költségvetési célokat alátámasztó intézkedéseket, valamint további közigazgatási reformok, valamint a veszteséges állami vállalatok helyzetének strukturális reformok útján való kezelésével javítsa az államháztartás minőségét.

A gazdasági- és pénzügyi válság kiteljesedése során szerzett tapasztalatok alapján és az egyes tagországok gazdasági nehézségei miatt az Európai Unió új, a gazdasági kormányzást előmozdító szabályozást vezetett be 2011-től kezdődően. Ennek fő célját a gazdasági területen történő együttműködés erősítése, valamint a fellépő gazdasági problémák kezelése jelentette. Továbbá bevezetésre került az európai szemeszter, amely a koordináció fontos eszközeként szolgált.

### **2.3. Az országjelentés uniós szabályozási háttere**

Az országjelentések uniós jogszabályi háttere két fő pillérre épül, amelyek az Európai Unió működéséről szóló szerződés, illetve a 1176/2011/EU rendelet.

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 5. cikk (1), illetve (2) bekezdései szerint a tagállamok összehangolják gazdaságpolitikájukat, illetve az Európai Unió intézkedéseket hoz a tagállamok foglalkoztatáspolitikájának összehangolása céljából. Ezen összehangolás gyakorlati megvalósítása az ún. koordinációs mechanizmus, amelynek rendelkezéseit az Európai Unió működéséről szóló szerződés 121. cikke tartalmazza.

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 121. cikk (1) bekezdése értelmében a tagállamok közös érdekű ügynek tekintik és összehangolják gazdaságpolitikájukat annak érdekében, hogy átfogó iránymutatások szerint hozzájáruljanak az Európai Unió célkitűzéseinek megvalósításához.

A Tanács a Bizottság ajánlása alapján tervezetet készít az Európai Unió működéséről szóló szerződés 121. cikk (2) bekezdése szerint a tagállamok és az Európai Unió gazdaságpolitikájára vonatkozó átfogó iránymutatásokról, és erről jelentést tesz az Európai Tanácsnak. Az Európai Tanács a tagállamok és az Európai Unió gazdaságpolitikájára vonatkozó átfogó iránymutatásokról kialakítja következtetését. E következtetések alapján a Tanács ajánlást fogad el és ezekről tájékoztatja az Európai Parlamentet.

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 121. cikk (3) bekezdése szerint a tagállamok gazdaságpolitikájának szorosabb összehangolása és gazdasági teljesítményének tartós egymáshoz közelítése érdekében a Tanács a Bizottság által benyújtott jelentések alapján figyelemmel kíséri az egyes tagállamokban és az Európai Unióban a gazdasági folyamatokat, valamint azt, hogy a gazdaságpolitikák megfelelnek-e a (2) bekezdésben említett átfogó iránymutatásoknak, és erről rendszeresen átfogó értékelést készít. E többoldalú felügyelet céljából a tagállamok tájékoztatják a Bizottságot a gazdaságpolitikájuk terén hozott fontos intézkedéseikről, valamint az általuk szükségesnek tartott egyéb adatokról.

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 121. cikk (4) bekezdése szerint, ha a (3) bekezdésben említett eljárásban megállapításra kerül, hogy egy tagállam gazdaságpolitikája nem felel meg a (2) bekezdésben említett átfogó iránymutatásoknak, vagy veszélyeztetheti a gazdasági és monetáris unió megfelelő működését, a Bizottság az érintett tagállamot figyelmeztetésben részesítheti.

A Tanács elnöke és a Bizottság jelentést tesz az Európai Parlamentnek a többoldalú felügyelet eredményeiről. Az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben részletes szabályokat állapíthat meg a (3) és (4) bekezdésben említett többoldalú felügyeleti eljárásra vonatkozóan.

A Gazdasági és Monetáris Unió zavartalan működéséhez a tagállamoknak stabilitásorientált gazdaságpolitikát szükséges folytatniuk. A költségvetési egyenleg felügyeletének megerősítéséről és a gazdaságpolitikák felügyeletéről és összehangolásáról szóló 1466/97/EK rendelettel 1997-ben elfogadott, majd 2005-ben módosított Stabilitási és Növekedési Paktumban lefektetett szabályok szerint a költségvetési hiány nem haladhatja meg a GDP 3,0%-át, továbbá az államadósság nem haladhatja meg a GDP 60,0%-át.

A költségvetési egyenleg felügyeletének megerősítéséről és a gazdaságpolitikák felügyeletéről és összehangolásáról szóló 1466/97/EK tanácsi rendelet módosításáról szóló 1175/2011/EU rendelet előírása alapján a tagállamok minden évben aktualizált stabilitási, illetve az eurót még nem bevezetett tagállamok aktualizált konvergencia programot nyújtanak be a Tanács és a Bizottság részére. A Stabilitási és Növekedési Paktum előírásai szerint az Európai Unió tagországai éves jelentéseikben bemutatják, hogy milyen módon kívánják biztosítani az egyensúlyt nem veszélyeztető növekedést, hogyan tudják fenntartani középtávon a költségvetés egyensúly közeli állapotát. Ha a tagállamok költségvetési hiánya és államadóssága meghaladja a meghatározott referencia-értékeket, akkor az illető ország kormányát az ún. túlzott hiány-eljárás alá vonják.

A makrogazdasági egyensúlyhiányok megelőzéséről és kiigazításáról szóló 1176/2011/EU rendelet az egyensúlyhiány korai felismerésére és nyomon követésére bevezette a riasztási mechanizmust. Az Európai Bizottság évente elkészítendő jelentésében minőségi jellegű gazdasági és pénzügyi értékelést nyújt az eredménytábla alapján, amelynek értékeit tájékoztató jellegű küszöbértékkel hasonlítják össze. Az eredménytáblán szereplő mutatók értékeit is tartalmazó éves jelentést a Bizottság közzé teszi.

A Bizottság éves jelentése tartalmaz egy, a mutatók időbeli változását szemléltető gazdasági és pénzügyi értékelést, amely az egyensúlyhiány alakulásának felmérése során szükség szerint egyéb releváns gazdasági és pénzügyi mutatókra is épít. Az éves jelentés meghatározza azokat a tagállamokat, amelyekben a Bizottság véleménye szerint egyensúlyhiány, illetve egyensúlyhiány fellépésének kockázata állhat fenn. A Bizottság az éves jelentést megfelelő időben továbbítja az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, valamint az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak. A Tanács az Európai Unió működéséről szóló szerződés 121. cikkének (3) bekezdése szerinti többoldalú felügyelet keretében megvitatja a Bizottság éves jelentését, és annak alapján átfogó értékelést készít. A jelentést az eurócsoport is megvitatja, amennyiben az olyan tagállamokra vonatkozik, amelyek pénzneme az euró.

A 2010. évben bevezetett európai szemeszter a tagállamok közötti gazdaság- és szociálpolitikai koordináció éves ciklusa, amelynek célja a gazdasági növekedés és a munkahelyteremtés fellendítése. E folyamat részeként az Európai Bizottság minden évben tagállamoknak szóló ajánlásokat terjeszt a Tanács elé. Az egyes tagállamoknak szóló országspecifikus ajánlásokra vonatkozó javaslataiban a Bizottság célokat tűz ki annak érdekében, hogy segítse a tagállamokat a Stabilitási és Növekedési Paktum alapján a kitűzött középtávú költségvetési célkitűzések elérésében.

Az országjelentés az előzőek alapján kétféle szerepet tölt be az uniós döntéshozatali folyamatban. Egyrészt az eltelt időszak intézkedéseit, gazdasági és egyéb folyamatait értékelő dokumentumnak tekinthető. Ebből a szempontból kiemelt jelentőségűek az országjelentésben azon elemek, amelyek az országspecifikus ajánlásokhoz kapcsolódnak. Másrészt az egyes témakörök, folyamatok értékelése révén az uniós döntéshozók számára a javasolt intézkedési területeket is megfogalmazza. Az országjelentés alapján a Tanács újabb ajánlásokat fogalmazhat meg, valamint egyéb intézkedéseket kezdeményezhet.

#### 2.4. Magyarország főbb gazdasági mutatói 2004 és 2019 között

A konvergencia programok, majd a 2011. évtől kezdődően az országjelentésekben szereplő értékelések szempontjából fontos szempontot jelent, hogy a tényleges hazai makrogazdasági adatok hogyan alakultak az egyes években. Ezen adatokat mutatja be az 1. táblázat.

#### 1. táblázat

Magyarország főbb gazdasági mutatói 2004 és 2019 között

Mutató megnevezése	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Gazdasági növekedés (%)	4,8	4,2	4,0	0,2	1,1	-6,7	0,7	1,8
Államadósság-ráta (GDP %-ban)	58,0	60,0	64,1	65,0	71,8	78,2	80,6	80,8
A kormányzati szektor egyenlege (GDP %-ában)	-6,5	-7,7	-9,2	-5,0	-3,7	-4,7	-4,4	-5,2
Munkanélküliségi ráta a 15-64 évesek körében (%)	6,1	7,2	7,5	7,5	7,9	10,1	11,3	11,1
Infláció (%)	6,8	3,6	3,9	8,0	6,1	4,2	4,9	3,9

Mutató megnevezése	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Gazdasági növekedés (%)	-1,5	2,0	4,2	3,8	2,2	4,3	5,1	4,9
Bruttó államadósság (GDP %-ban)	78,6	77,4	76,8	76,2	75,5	72,9	70,2	66,3
A kormányzati szektor egyenlege (GDP %-ában)	-2,3	-2,5	-2,8	-2,0	-1,8	-2,4	-2,3	-2,0
Munkanélküliségi ráta a 15-64 évesek körében (%)	11,1	10,2	7,8	6,8	5,1	4,2	3,7	3,5
Infláció (%)	5,7	1,7	-0,2	-0,1	0,4	2,4	2,8	3,4

**Forrás:** Központi Statisztikai Hivatal STADAT (3.1.1., 2.3.2. és 3.6.1. táblázatok) és Eurostat bruttó államadósság éves adatok - <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/teina225/>

A főbb gazdasági és költségvetési adatok áttekintése abból az elemzési szempontból jelentős kérdés, hogy ezen adatok, valamint az ezekből kirajzolódó tendenciák egységesen megjelenítése indokolt a Magyarországról 2011-től kezdődően készített országjelentésekben. További üzenete a főbb makrogazdasági mutatószámoknak, hogy ezen adatok tartoznak az egyértelműen és megbízhatóan mérhető kategóriába, valamint ezek képviselik azt a szellemiséget, amely az Európai Unió létrejöttékor központi kérdést jelentett.

### 3. AZ ORSZÁGJELENTÉSEK MÓDSZERTANÁNAK JELLEMZŐI

A Magyarországra vonatkozó országjelentések szerkezeti felépítése az elemzett időszakon belül a 2017-2020. évek közötti időszakban nem változott. Az országjelentés négy fő fejezetből épült fel, amelyek a következők: összefoglaló, gazdasági helyzet és kilátások, országspecifikus ajánlások terén tett előrelépés és reformprioritások. A fő fejezeteket követően kaptak helyet a tematikus táblázatok.

A 2017. év előtti időszakban a gazdasági helyzet és kilátások fejezet minden évben szerepelt az országjelentésben, míg a többi fejezet megnevezése évről-évre változott. A 2015-2016. években az egyensúlyhiány, kockázatok és kiigazítás, valamint további strukturális kérdések fejezet szerepelt az országjelentésben. A 2011-2014. években a szakpolitikai kihívások/program értékelését tartalmazza az országjelentés.

Az elemzett időszakban a Bizottság által készített jelentések szerkezeti felépítésének különbségei abból adódnak, hogy három jól elkülöníthető értékelési cél húzódott meg a jelentések készítése mögött. A 2011-2014. évi Magyarországról szóló jelentések a nemzeti reformprogram és konvergencia programjának értékelésére fókuszáltak. A 2015-2016. évek közötti időszakban a 2014. évi növekedési jelentésben elfogadott koncepció szerint egy új integrált gazdaságpolitikai megközelítést alkalmazott, amelynek elemei a beruházások fellendítése, a strukturális reformok felgyorsítása és a felelősségteljes, növekedésbarát költségvetési konszolidáció. A 2017. évtől kezdődően készített a Bizottság olyan jelentéseket, amelyek nemcsak tartalmukban, hanem elnevezésüket tekintve is országjelentések voltak.

A 2011-2020. években közzétett országjelentések által alkalmazott módszertan az egyes fejezetek és ezen belül az egyes témák tartalmától függ.

#### 3.1. A 2020. évi országjelentés módszertani jellemzői

##### Gazdasági helyzet és kilátások értékelési módszertana

A gazdasági helyzet és kilátások fejezet keretében az országjelentés az általános gazdasági mutatószámok adatait értékeli. Ezek között foglalkozik a gazdasági növekedéssel, a gazdasági növekedés összetevőivel, a potenciális növekedéssel, a termelékenységgel, a külkereskedelemmel, a foglalkoztatási mutatók alakulásával, az inflációval és a monetáris politikával, az államháztartási hiánnyal, a hitelezési folyamatokkal és a lakáspiaccal. A 2020. évben ezek mellett a fenntartható fejlődési célok, a 2019. évben a regionális egyenlőtlenségek értékelése szerepelt az országjelentésben, azonban a kapcsolódó minősítési módszert nem határozta meg.

##### Gazdasági helyzet és kilátások értékeléséhez felhasznált adatok megbízhatósága

A gazdasági helyzet és kilátások fejezetben szereplő adatok forrása egyértelműen megjelenik az országjelentésekben. A Bizottság jellemzően az Eurostat, illetve a Központi Statisztikai Hivatal, valamint a Magyar Nemzeti Bank adatait használta fel. A felhasznált adatok beazonosíthatóságát támogatja, hogy az adatok keletkezésének időpontja is feltüntetésre kerül. Mindezek együttesen támogatják a tényadatokon alapuló értékelést a Bizottság részéről. A gazdasági helyzet és kilátások fejezet keretében jelennek meg azon mutatószámok, amelyek objektíven mérhetőek és értékelhetőek.

##### Gazdasági helyzet és kilátások értékeléséhez felhasznált módszertan objektivitása

A gazdasági helyzet és kilátások fejezet nemcsak tényadatokat, hanem előrejelzéseket is tartalmaz. Ezek minden esetben a Bizottság saját módszertan alapján készített előrejelzéseinek adatait tartalmazzák. E módszertan objektivitása biztosított, mivel a Bizottság a kapcsolódó módszertanban statisztikai eszközöket használ és a módszertan tartalmi elemei megismerhetőek.

A fenntartható fejlődési célok 2020. évi értékeléséhez kapcsolódóan külön melléklet tartalmazza a fenntartható fejlődési mutatókat 17 témára bontva. Az adatok forrása minden esetben az Eurostat. A 2019. évben az országjelentésben szereplő regionális egyenlőtlenségek értékelése szintén az Eurostat adataira épül.



A gazdasági adatok értékelési módszertanára az jellemző, hogy az egyes gazdasági folyamatokat a Bizottság az előző év(ek)hez való változás alapján, az uniós átlaghoz, vagy a visegrádi országok átlagához viszonyítva értékeli. Továbbá több esetben a következő évekre vonatkozó előrejelzése alapján értékeli az adott folyamatot. E körbe tartozik a gazdasági növekedés, valamint a külkereskedelmi folyamatok értékelése. A változások értékeléséhez külön tartományt nem határozott meg a Bizottság, mit tekint pozitívnak, vagy negatívnak, erőteljes, vagy szerény mértékűnek. Ez alapján az értékelés objektivitása megkérdőjelezhető.

### **Az országspecifikus ajánlások terén tett előrelépés értékelési módszertana**

E témakör értékelésének sajátossága, hogy a Bizottság a Tanács ajánlásainak végrehajtását értékeli az adott tagország esetében. Továbbá nemcsak az előző évben tett ajánlások tagállami végrehajtását értékeli a Bizottság, hanem minden az európai szemeszter 2011. évi bevezetése óta tett országspecifikus ajánlást.

Az értékelés egy ötfokozatú skála alapján történik. Az egyes értékelési kategóriákat a következők szerint határozta meg a Bizottság:

- Nincs haladás: A tagállam hitelesen alátámasztottan nem jelentett be, illetve nem fogadott el intézkedéseket az adott országspecifikus ajánlás végrehajtása érdekében. Ebbe a kategóriába számos tipikus eset tartozik, amelyeket eseti alapon, az országspecifikus körülmények figyelembevételével értelmez a Bizottság.  
Ide tartoznak a következő esetek: a nemzeti reformprogramban, vagy a nemzeti parlamentnek/érintett parlamenti bizottságnak, illetve az Európai Bizottságnak szánt más hivatalos közleményben, illetve nyilvánosan (pl. sajtónyilatkozatban vagy a kormány honlapján) jogi, igazgatási vagy költségvetési intézkedést nem jelentettek be; a kormányzó vagy jogalkotó szerv nem jogalkotási aktust nem terjesztett elő; a tagállam megtette az első lépéseket az országspecifikus ajánlásnak való megfelelés érdekében, például megbízást adott a szükséges intézkedések lehetőségeit vizsgáló tanulmány elkészítésére, vagy szakértői csoport felállítására (kivéve, ha az országspecifikus ajánlás kifejezetten tájékoztató, vagy előkészítő jellegű cselekvésre irányul), ugyanakkor az országspecifikus ajánlásnak való megfelelés érdekében jól körülhatárolt intézkedésre vonatkozó javaslatot nem terjesztettek elő.
- Korlátozott haladás: A tagállam bejelentett bizonyos intézkedéseket, de ezek csak korlátozott mértékben tesznek eleget az országspecifikus ajánlásnak; és/vagy a kormányzó, vagy jogalkotó szervében előterjesztett jogalkotási aktusokat, de ezeket még nem fogadták el, és számottevő további nem jogalkotási munkára van szükség az országspecifikus ajánlás végrehajtásához; előterjesztett nem jogalkotási aktusokat, de ezeket nem követték az országspecifikus ajánlásnak való megfeleléshez szükséges intézkedések.
- Némi haladás: A tagállam hozott olyan intézkedéseket, amelyekkel részben eleget tett az országspecifikus ajánlásnak; és/vagy amelyekkel eleget tesz az országspecifikus ajánlásnak, de az országspecifikus ajánlásnak való teljes körű megfeleléshez további munkára van szükség, mivel az intézkedések közül csak néhányat hajtottak végre. Például ha az intézkedést a nemzeti parlament vagy miniszteri határozat útján elfogadták ugyan, de hiányoznak a végrehajtási határozatok.
- Jelentős haladás: A tagállam által elfogadott intézkedések jelentős előrelépésnek tekinthetők az országspecifikus ajánlásnak való megfelelés irányába, és az intézkedéseket nagyrészt végre is hajtották.
- Teljes körű végrehajtás: A tagállam az országspecifikus ajánlásnak való megfeleléshez szükséges összes intézkedést végrehajtotta.

A Magyarországról szóló 2020. évi országjelentésben a Bizottság összegezte az országspecifikus ajánlások végrehajtásának tapasztalatait. A Bizottság szerint az egyes értékelési kategóriák a következő, **2. táblázatban** szereplő arányt képviselték a 2011 és 2019 közötti időszakban.

## 2. táblázat

**A 2011 és 2019 között megfogalmazott országspecifikus ajánlások végrehajtásának arányai  
a Bizottság értékelési kategóriái szerint**

<b>Értékelési kategória</b>	<b>Az ajánlások százaléka</b>
<b>Nincs haladás</b>	8,0%
<b>Korlátozott haladás</b>	40,0%
<b>Némi haladás</b>	34,0%
<b>Jelentős haladás</b>	11,0%
<b>Teljes körűen végrehajtva</b>	7,0%
<b>Összesen</b>	100,0%

*Forrás: ÁSZ szerkesztés a Magyarországról szóló 2020. évi országjelentés alapján*

A Bizottság értékelése szerint Magyarország teljes körűen végrehajtotta a túlzott hiány eljárásból való kikerüléshez szükséges intézkedéseket, a költségvetési hiány mérséklése érdekében a konszolidációs és strukturális intézkedéseket, valamint biztosította az államadósság-ráta csökkenő tendenciáját.

Magyarország jelentős haladást ért el a pénzügyi szektorban, a bankok eszközminőségének javításában, valamint a finanszírozási eszközökhöz való hozzáférés területén. További jelentős javulásként értékelte a Bizottság a munkaerő-piaci helyzet javulását, az adóterhek csökkentését, ezen belül is a családok adóterheinek mérséklődését.

Az értékelés a némi haladás kategóriájába sorolta az államháztartás stabilitásának erősödését. Ugyanakkor a strukturális egyenleg középtávú költségvetési céltól való eltérését kockázatos tényezőként értékelte, amely alapján a javuló tendencia megrekedésére következtetett. Mindez módszertanilag nem alátámasztott lévén a Bizottság nem rögzítette, hogy a középtávú költségvetési hiánycéltól való eltérés milyen időtávban fejt ki véleménye szerint a hatását. Másrészt nem vette figyelembe a Magyarország által beterjesztett konvergencia programot, amely e területen is javuló tendenciát vetített előre. Továbbá a 2020. évi központi költségvetésről szóló törvény is rögzíti az e területen megfogalmazott célkitűzést.

Szintén a némi haladás kategórián belül jelenik meg az üzleti környezet és a piacok megfelelő működésének javítása. Ezen belül az adózást és a közbeszerzések digitalizálását pozitívan emeli ki a 2020. évi országjelentés, míg a verseny és a szabályozási környezet területén a Bizottság nem érzékelt javulást.

Korlátozott haladás történt a kiszolgáltató csoportok munkaerő-piaci integrációja terén, az adórendszer összetettségének csökkentése, az egészségügyi eredmények javítása és a közbeszerzési verseny fokozása tekintetében. Részleges előrelépés történt a Bizottság szerint azáltal, hogy a beruházás-orientált gazdaságpolitika középpontjába a kutatás és az innováció, az alacsony szén-dioxid-kibocsátású energiagazdaság, a közlekedési infrastruktúra, a hulladékgazdálkodás, valamint az energia- és erőforrás-hatékonyság kerüljön.

Nem történt előrelépés a Bizottság szerint a szociális ellátások és az álláskeresési járadékok megfelelőségének javítása, a korrupcióellenes keret fejlesztése és az ügyészégi munka erősítése, a bírói függetlenség fokozása, a szolgáltatások szabályozási környezetének javítása, illetve a döntéshozatali folyamat minőségének és átláthatóságának fejlesztése terén, ideértve a szociális párbeszédet is.

### **Az országspecifikus ajánlások terén tett előrelépések értékeléséhez felhasznált adatok megbízhatósága**

Az országspecifikus ajánlások terén tett előrelépések értékeléséhez az adatok két forrásból származnak. Az egyik az adott tagállam által az ajánlások teljesítésére vonatkozó összefoglaló, a másik a Bizottság által az országjelentés készítése során relevánsnak minősített dokumentumok. Az első körbe tartozó dokumentumokban szereplő adatok megbízhatósága jellemzően biztosított. Azonban a Bizottság által felhasznált egyéb megalapozó dokumentumok megbízhatósága kérdéses, mert nem ismert mely egyéb dokumentumokat és milyen módon vett figyelembe a Bizottság az adott ajánlás teljesítése szempontjából.

### **Az országspecifikus ajánlások terén tett előrelépések értékelésének objektivitása**

Az egyes ajánlások teljesítésének értékelése alapvetően két tényezőtől függ. Egyrészt az érintett tagállam mely intézkedésekről számol be a Bizottság részére, másrészt a megtett intézkedések fenti értékelési kategóriákba való besorolása a Bizottság megítélésén múlik. Erre jó példát jelentenek a korlátozott haladás kategóriába tartozó intézkedések. Például, ha egy jogszabálytervezet még nem került elfogadásra az értékelés időpontjában, akkor az adott tagállam a következő egy éves időtartamban nem tudja az értékelést módosítani, mert ezt a Bizottság nem veszi figyelembe. Továbbá a Bizottság megítélésén múlik, hogy egy adott jogszabály módosítást, intézkedést mennyiben tekint az ajánlással összhangban lévőnek. Ebben az esetben az adott tagállam hiába gondolja azt, hogy az ajánlás hasznosítása érdekében lépett, ha a Bizottság ezt ellenkező módon értékeli.

### **Az ajánlásokhoz kapcsolódó reformprioritások értékelési módszertana**

A reformprioritások fejezet keretében a Tanács által tett országspecifikus ajánlások keretében meghatározott témakörök szöveges értékelésére kerül sor. A Bizottság e fejezetben részletezi azon szempontokat, folyamatokat, amelyek véleménye szerint az adott ajánlás megvalósítása szempontjából fontosak.

### **Az ajánlásokhoz kapcsolódó reformprioritások értékelési módszertanának objektivitása**

Az értékelési módszertanra jellemző, hogy az egyes ajánlások végrehajtásához kapcsolódó szempontokat külön nem definiálja a Bizottság. Továbbá azt sem rögzíti, hogy milyen módszertan alapján értékeli a különböző intézkedéseket, beavatkozási területeket.

Az államháztartás területén a 2020. évi Magyarországról szóló országjelentés rögzíti, hogy a kutatás-fejlesztésre, az infrastruktúrára és az általános közszolgáltatásokra fordított kiadások hatékonysága alacsony. Ugyanakkor nem mutatja be, hogy milyen adatok alapján és milyen mutatószámokra támaszkodva jut e következtetésre, vagyis az értékelési kritériumok nem ismertek. Emellett az infrastruktúrára és az általános közszolgáltatásokra fordított kiadások esetében a termelékenység romlását valószínűsíti a 2007 és 2016 közötti időszakban. Ezen időszak azonban jelentősen korábbi, mint amire az eredeti ajánlás megfogalmazásra került.

Az államadósság-kezelés területén a Bizottság kiemeli az államadósság GDP-hez viszonyított arányának jelentős csökkenését. Az értékelés szerint azonban ennek értéke a jövedelmi szintet tekintve továbbra is magas. Az Európai Unió működését szabályozó jogszabályok nem tartalmaznak olyan rendelkezést, amely differenciálná az államadósság-ráta értékét, amennyiben ennek értéke a 60,0%-ot meghaladja. A Stabilitási és Növekedési Paktum szabálya szerint ilyen esetben a csökkenő tendencia biztosítása szükséges, amelynek a magyar államadósság-ráta alakulása megfelelt.

Az államadósság-kezelés területén kedvezőtlen folyamatként értékeli az országjelentés, hogy Magyarországon a lakossági befektetők bevonása növeli az adósságszolgálat költségét. Azonban azt veszi figyelembe, hogy a másik oldalon a finanszírozási kockázat mérséklődik. A belföldi szereplők kevésbé érzékenyek a piaci körülmények változására, főleg azt figyelembe véve, hogy a Bizottság is a 2020. évet követően lassuló gazdasági körülményekkel számol az Európai Unión belül.

Az államadósság fenntarthatóságának értékelése kapcsán a Bizottság azt állapította meg, hogy Magyarországon a költségvetés, ezáltal az államadósság fenntarthatóságának kockázatai rövid és középtávon alacsonyak. Ezen értékelés objektívnek tekinthető, mivel a rendelkezésre álló tényadatok és a Bizottság által alkalmazott előrejelzési módszertan is alátámasztja ezen értékelést.

Az adózás területén az országjelentés pozitívan említi a jövedelemadó és a járulékok csökkenését. Ezzel szemben hátrányos tényezőnek tekinti, hogy az adó- és járulékteher csökkentése nagyban függ a bérek növekedési ütemétől, amely a gazdasági növekedés függvénye. Az indoklás egy racionális közgazdasági evidenciát jelent, ugyanakkor nem veszi figyelembe a Bizottság, hogy lassuló növekedési időszakban kevesebb a mozgástér az adó- és járulékcsökkenítő intézkedésekre. Emellett a kormányzati bevételek csökkenése a „kieső” adó- és járulékbévételek által a centralizációs arányt javítja.

A Bizottság értékelése szerint a tartalékolás nem célszerű ilyen nagyságrendben a központi költségvetésben, mert a tartalékok év végi felhasználása révén nagy volumenű költségvetési kiadásokat generál. A Bizottság azonban nem fejt ki véleményét, hogy a nem várt gazdasági és költségvetési helyzetekre hogyan tud felkészülni a központi költségvetés elegendő nagyságrendű tartalékok hiányában. A tartalékok rendszere éppen az Európai Unió által is alapértéknek tekintett fiskális stabilitást szolgálja. Továbbá az is megjegyzendő, hogy a költségvetési kiadások teljesítésének egyik fontos körülménye, hogy hozzájárul-e a költségvetés pénzügyi helyzetének romlásához. Ha meglévő forrásból történik, akkor más a megítélése, mintha például hitelfelvételből kerülne rá sor.

A termelékenység vonatkozásában a reformprioritások keretében a 2020. évi Magyarországról szóló országjelentés erőteljes növekedéséről számol be. Mindez bizonyos szempontból ellentmond annak, amit az országjelentés a kormányzati kiadások kapcsán megállapított. Az élenjáró magyar vállalatok termelékenységére nézve a Bizottság álláspontja szerint előnyös lenne a rugalmasabb termékpiaci szabályozás, valamint a kiemelkedő színvonalú felsőoktatás és kutatás kialakítása. Azonban a megállapítást megalapozó tényadatokat nem közöl, mindössze egy 2015. évben közzétett nemzetközi felmérésre hivatkozik.

A piacműködés vonatkozásában a Bizottság a Világgazdasági Fórum által alkalmazott globális versenyképességi indexet veszi alapul. A különböző negatív megállapítások vonatkozásában a vállalkozások vezetőit említi, azonban egyértelműen nem részletezi milyen szereplői körre vonatkozik. Mindez megjelenik a kormányzati teljesítmény, az üzleti környezet és a korrupció értékelése során.

Emellett a piacműködés keretében a Bizottság kiemeli a médiavállalkozások összeolvadását, mint negatív tényezőt. Azonban ez az üzleti versenyre nézve marginális hatásokkal rendelkezik. Ugyanez érvényes a kiskereskedelmi egységek működtetésével kapcsolatos ágazati szabályok módosulása, amely a Bizottság szerint bizonytalanságot teremtett a kiskereskedelemben, továbbá növelte az inflációt. Konkrét adatokkal viszont a Bizottság nem támasztotta alá az értékelését.

A korrupció elleni küzdelem témakör – hasonlóan az előző évekhez – a 2020. évben területén a 2020. évi Magyarországról szóló országjelentés azt rögzíti, hogy a korrupció továbbra is aggodalomra ad okot. Ennek alátámasztására a globális kormányzati mutatókat és egyéb – pontosan meg nem nevezett – mutatókra alapozza és az Európai Unió belüli összehasonlításban Magyarországot a legrosszabbul teljesítő tagországok közé sorolja.

Az adott mutatókat megalapozó felmérés időszakaként a 2017. évet adja meg. Vagyis egy, az aktuális időszaknál jelentősen korábbi adatok alapján von le következtetést. Emellett a 2017. évi felmérés kapcsán jelzi, hogy a 2015. évi adatoknál jobb eredmények születtek. Ebből következően az általa bemutatott pozitív változási folyamat ellenére a felmérés egy-egy negatívabb elemét egyoldalúan kiemelve fogalmaz meg a Bizottság következtetést.

A magas szinten elkövetett korrupció üldözésére vonatkozó határozott és szisztematikus fellépést is hiányolja a Bizottság. Ennek alátámasztására az országjelentés az üzleti közösség általános véleményére hivatkozik. Azonban nem adja meg részletesen, hogy mely szereplőket érti e fogalom alatt, továbbá azt sem, hogy milyen felmérés adataira alapoz és e felmérés mikor és milyen módszertani elvek szerint történt. Emellett a Bizottság uniós összehasonlítást is végez, azonban sem az uniós összehasonlítás alapját (mely tagországokra vonatkozik, vagy uniós átlagot jelent), sem az adott értéket nem mutatja be. Ráadásul az értékelés az üzleti közösség véleményére épít, amelynél a „megvesztegetés esetén a megfelelő büntetés” kategória nem értelmezhető egzakt módon.

A korrupció elleni küzdelem területén a Bizottság fontos szempontnak tartja az ügyészség szervezeti felépítésének módosítását. Elismeri, hogy történtek intézkedések ezzel kapcsolatban, azonban kifogásolja, hogy a változások hatásai még nem egyértelműek. A Bizottság által meghatározott értékelési kategóriák leírása alapján e tényező inkább a némi haladás kategóriájába lenne sorolható.

A korrupcióval szoros összefüggésben értékeli a Bizottság a nyilvános információkhoz való hozzáférés alacsony mértékű biztosítottóságát. Ennek alátámasztására az országjelentés a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság által kezelt panaszok számát mutatja be, valamint függetlennek ítélt kutatók tanulmányaira hivatkozik. Azonban nem veszi figyelembe, hogy a kezelt panaszok milyen alapon és összehasonlításban minősíthető jelentős mértékűnek.

A regionális egyenlőtlenségek kapcsán szintén ellentmondásos megállapításokat mutat be a Bizottság. Egyrészt rögzíti, hogy 2008 óta az egy főre jutó jövedelem minden régióban konvergált az uniós átlaghoz és a régiók közötti egy főre jutó GDP-ben mért különbségek csökkentek. Másrészt a Bizottság ezzel ellentétben a régiók közötti egyenlőtlenségek fokozódását rögzíti. Azonban az nem derül ki, hogy pontosan mire alapozza ezt.

A Bizottság javaslatként fogalmazza meg, hogy a „helyi létesítmények javítása a hátrányos helyzetű területeken segítene megállítani a népességcsökkenést és kezdőlökést adna az agglomerációs hatásoknak”. A javaslat megalapozására a Bizottság nem ad részletes indoklást és a kapcsolódó adatokat sem mutatja be. Továbbá arra sem ad választ, hogy mit ért helyi létesítmények alatt.

#### **Az ajánlásokhoz kapcsolódó reformprioritások értékeléséhez felhasznált adatok megbízhatósága**

Emellett jellemzően a Bizottság támaszkodik a nemzetközi pénzügyi szervezetek által közzétett dokumentumokra, valamint a nemzetközi versenyképességi rangsorok által felhasznált adatokra, illetve rangsorokra. Az egyes elemzési területeken emellett néhány, korlátozott számú tanulmány is felhasználásra kerül hivatkozásként. A tanulmányok kiválasztásának szempontját azonban nem rögzíti a Bizottság az országjelentésben, illetve más dokumentumban.

Az infrastruktúrára és az általános közszolgáltatásokra fordított kiadások esetében az adatok forrásaként egy előkészületben lévő tanulmányt nevez meg az országjelentés, amelynek tartalma nem került még nyilvánosságra, továbbá az ebben szereplő adatok megbízhatósága sem értékelhető.

A piacműködés vonatkozásában a Világgazdasági Fórum által alkalmazott globális versenyképességi indexet veszi alapul a Bizottság. A globális versenyképességi index mérésének megbízhatóságával kapcsolatos hiányosságokat részletesen bemutatta Németh Erzsébet és szerzőtársai által a 2019. évben készített Pénzügyi Szemle cikk.

A korrupció értékelése során az országjelentés által függetlennek minősített kutatók megnevezését és részletes kutatási eredményeinek bemutatását nem tartalmazza. Emellett a médiaszabadság kapcsán a Freedom House és a Bizottság által is támogatott Riporterek Határok Nélkül szervezet (Reporters Without Borders) felméréseire épít. E dokumentumok vonatkozásában szintén felmerül, hogy az ezekben szereplő adatok nem megbízhatóak.

#### **Mutatószámok a 2020. évi országjelentés mellékleteiben**

Az országjelentés mellékleteiben a Bizottság különböző mutatószámokat prezentál. E mutatószámok jellemzően egy-egy tematikus táblázatban jelennek meg. Ezek közé tartoznak a következők:

- Európa 2020 nemzeti mutatók (forrást nem jelölt meg a Bizottság),
- az államadósság-ráta és ennek összetevői (forrás Bizottság előrejelzése alapján)
- pénzügyi piaci mutatók (forrás Eurostat, Bizottság, Világbank)
- esélyegyenlőség és a munkaerőpiacra való belépés (forrás Eurostat)
- dinamikus munkaerőpiacok és tisztességes munkakörülmények (forrás Eurostat)
- állami támogatás (forrás Eurostat)
- munkaerő-piaci és oktatási mutatók (forrás Eurostat, OECD)
- társadalmi befogadással és egészségüggyel kapcsolatos mutatók (forrás Eurostat, OECD)

- termékpiazi teljesítmény- és szakpolitikai mutatók (forrás Bizottság, Világbank, OECD, SAFE)
- zöld növekedés (forrás Bizottság)
- fenntartható fejlődési mutatók (forrás Eurostat).

E mutatószámok közös jellemzője, hogy a részletes értékelés keretében a Bizottság korlátozottan utal ezen adatokra, a mellékletekre vonatkozó hivatkozást nem alkalmaz.

### 3.2. Főbb változások az országjelentések által alkalmazott módszertanban

A 2020. évet megelőző országjelentések módszertani változásait az elemzés időben visszafelé haladva mutatja be. Ennek indoka, hogy a 2020. évi országjelentés a legaktuálisabb, amely meghatározó jelentőségű Magyarország megítélése szempontjából.

A 2019. évi országjelentés tartalmi felépítése és az alkalmazott módszertan megegyezett a 3.1. alfejezetben leírtakkal. Különbőség jelent a 2020. évi országjelentéshez képest, hogy a 2019. évi országjelentés nem foglalkozott részletesen, szöveges formában a környezeti fenntarthatóság témakörével. További különbséget jelent, hogy a 2020. évi országjelentésben jelent meg először az erre vonatkozó országspecifikus ajánlás alapján a kohéziós politikai finanszírozással kapcsolatos beruházásokra vonatkozó iránymutatás. Ebben a Bizottság a különböző szakpolitikai célkitűzéseket és ezek tömör leírását fogalmazta meg.

A 2018. évi országjelentés tartalmi felépítése és az alkalmazott módszertan nem változott a 2017. évi országjelentéshez képest. A 2017. évben jelent meg először az országjelentésekben a 3.1. alfejezetben bemutatott szerkezet.

A 2016. évi országjelentés az ajánlásokkal kapcsolatos előrehaladás helyett a 2016. évi riasztási mechanizmus keretében készült jelentésben szereplő kockázatok értékelésére koncentrált. A gazdasági helyzet és a reformprogramok elemeinek értékelése nem tért el a 2016. évet követően alkalmazott módszertantól.

A kockázatok között Magyarország esetében a 2016. évi országjelentés a külső eladósodottsággal, a külkereskedelmi teljesítménnyel, a közvetlen külföldi tőkebefektetésekkel, a pénzügyi ágazati folyamatokkal és a gazdasági növekedés összetevőivel foglalkozik.

Az értékelés jellemzően a különböző makrogazdasági mutatószámokra épül, amelyeknek forrása az Eurostat, a Központi Statisztikai Hivatal, a Magyar Nemzeti Bank, illetve az Európai Központi Bank. Az értékelés keretében a Bizottság jellemzően a visegrádi országokkal, vagy ezek adott mutatójának átlagos értékével hasonlítja össze Magyarország adatait.

Az értékelés emellett tartalmaz egy mátrixot, amely négy dimenziót tartalmaz, amelyek a következők: kockázati tényező, a kihívás súlyossága, a tényező változásának jellemzői és szakpolitikai válasz. A mátrix a részletes értékelésben szereplő mutatószámokat és következtetéseket használja fel, szemléletesen bemutatva a szövegesen leírt összefüggéseket. A mátrix a kihívás súlyosságára külön minősítést nem alkalmaz, lényegében a kockázat tartalmát írja le némely esetben minőségi jelzővel kiegészítve (például jelentős, magas szintű). Azonban, hogy a Bizottság értékelése szerint mi számít az adott kockázat esetében jelentősnek nem definiálja az országjelentésekben, valamint a nyilvánosan elérhető bizottsági dokumentumokban.

A Bizottság a mátrix alapján egy összefoglalót is készített, amely alapvetően pozitívan értékeli a lezajlott gazdasági- és pénzügyi folyamatokat. Javaslatként főképp a megkezdett intézkedések folytatását fogalmazta meg a 2016. évi országjelentés.

A 2015. évi országjelentés – hasonlóan a 2016. évihez - a 2015. évi riasztási mechanizmus keretében készült jelentésben szereplő kockázatok értékelésére koncentrált. A 2015. évi országjelentés a 2016. évi országjelentésben szereplő növekedési potenciál helyett a munkaerőpiac és ezen belül a közfoglalkoztatás értékelését emelte ki. A többi témakör és ennek értékelési módszere megegyezett a 2016. évi országjelentés felépítésével és módszertanával.

A Bizottság elismerte a 2015. évi országjelentésben a munkaerő-piac javuló tendenciáit, ugyanakkor a közfoglalkoztatás előtérbe kerülésének kockázataira is felhívta a figyelmet. A Bizottság e foglalkoztatási módot

nem tartotta hatékonynak. Ennek alátámasztásaként egy 2014. évben megjelent magyar kutatók által készített tanulmányra hivatkozott.

A 2011-2015. évi Magyarországról szóló országjelentések szerkezeti felépítése és az alkalmazott módszertan nem változott ezen időszakban. A Bizottság ugyanazon témákat mutatta be és értékelte, valamint a kapcsolódó módszertan és a felhasznált adatok sem változtak. Az egyes évek országjelentéseinek mellékletében jellemzően ugyanazon mutatószámokat szerepeltette a Bizottság.

## 4. KIEMELT SZEMPONTOK AZ ORSZÁGJELENTÉSEK ALAPJÁN

A 2011 és 2020. évek között elkészített országjelentések több olyan visszatérő témakört is tartalmaznak, amelyek a Bizottság értékelése szerint kiemelt fontosságúak. E témakörök azonosítása azért fontos, mert ez alapján lehetséges Magyarország adatainak más uniós tagországgal való összehasonlítása. Az elemzés mindössze e szempontokat listázza, és nem vizsgálja mely tagországok kapcsán célszerű az összehasonlítást elvégezni. Továbbá az elemzés nem értékeli, hogy a különböző szempontokat milyen módszertan alapján lehetséges vizsgálni.

### 4.1. Az országjelentésekben alkalmazott szempontok

Ahogy a 3. fejezetben bemutatásra került az egyes években az országjelentések a gazdasági helyzet és a reformprioritások keretében jellemzően azonos témaköröket értékelték. Különbség jellemzően abban mutatható ki, hogy az országspecifikus ajánlások mely időszakban voltak aktuálisak Magyarország esetében.

A 2011-2019 évek közötti időszakban a Magyarországra vonatkozó országspecifikus ajánlások releváns időszakát az egyes országjelentések alapján az alábbi, 3. táblázat mutatja be.

### 3. táblázat

#### A 2011-2019 évek közötti időszakban a Magyarországra vonatkozó országspecifikus ajánlások releváns időszakai

Szempont megnevezése	Ajánlás időszaka
Költségvetési hiány	2011-2019
Ágazati különadó/illeték	2012-2018
Munkaerő-piaci részvétel	2011-2019
Foglalkoztatást terhelő adók	2011-2017
Munkakeresés	2011-2019
Oktatás, képzés	2011-2019
Vállalkozási környezet (közbeszerzés)	2012-2019
Vállalkozási környezet (adminisztrációs terhek, szabályozási keret)	2011-2019
Vállalkozási környezet (korrupció)	2013-2019
Vállalkozási környezet (adózás)	2012-2019
Vállalkozási környezet (finanszírozás)	2011-2015
Kutatás, fejlesztés, innováció	2012,2013, 2019
Közösségi közlekedés	2012-2014, 2019
Energiaügy	2012-2014, 2019
Egészségügy	2019
Hulladékgazdálkodás	2019
Európa 2020 célok	2011-2019

*Forrás: 2011-2020. évi országjelentések alapján ÁSZ szerkesztés*

Az Európai Bizottság a 2014. novemberben elfogadott éves növekedési jelentésében azt javasolta, hogy az Európai Unió egy három pilléren - a beruházások fellendítésén, a strukturális reformok felgyorsításán és felelősségteljes, növekedésbarát költségvetési konszolidáción - alapuló integrált gazdaságpolitikai megközelítést alkalmazzon a 2015-ös európai szemesztertől kezdődően. Ennek megfelelően az országjelentések szerkezete is átalakult, és a makrogazdasági egyensúlyhiányok (államadósság, külső fenntarthatóság, pénzügyi szektor, munkaerőpiac) fennállásának vizsgálata mellett e három fő témakörre – azon belül a költségvetési politikára, a társadalmi kohézióra, az oktatásra, a beruházásokra és az üzleti környezetre, illetve egyes ágazati politikákra (K+F+I, energiaügy, környezeti fenntarthatóság) - fókuszált.



Az általános szempontok bemutatása alapján látható, hogy az országjelentések annak ellenére, hogy az egyes években eltérő koncepció szerint kerültek kialakításra, számos ponton azonos témaköröket vizsgáltak. A következőkben az elemzés azon szempontokat emeli ki, amelyek alkalmasak lehetnek a tagországok objektív összehasonlítására, figyelemmel a Tanács által megfogalmazott ajánlásokra.

#### **4.2. Mérhető kritériumok alapján értékelhető szempontok**

A Bizottság által közzétett országjelentések kapcsán fontos kérdést jelent, hogy mely tényezők figyelembevételével lehetséges az egyes uniós tagországokat érintő összehasonlítást elvégezni. A tényezők kiválasztása során a következő szempontok játszanak fontos szerepet: a kapcsolódó mutatószámok adatainak rendelkezésre állása, a releváns adatok időben történő rendelkezésre állása, a felhasználandó adatok megbízhatósága, valamint, hogy az adatok rendelkezésre álljanak a később kiválasztásra kerülő uniós tagországok esetében.

E szempontokat együttesen figyelembe véve az alábbi tényezők objektív elemzése lehetséges. Ezen összefüggések és adatok figyelembevételével az országjelentésekben az Európai Bizottság által az országspecifikus ajánlások kapcsán tett megállapítások objektív módon értékelhetőek és elemezhető, hogy mennyiben jelennek meg e tényezők a különböző tagországokra vonatkozó országjelentésekben, valamint az ajánlások tartalmában.

##### **1. Költségvetési hiány és államadósság alakulása**

A költségvetési hiány és az államadósságra vonatkozóan az Európai Unió egyértelmű előírásokat fogalmazott meg. A költségvetési hiány kapcsán az adott évi költségvetési hiány mellett a középtávú költségvetési hiány-cél teljesülése, az ehhez való közeledés bír kitüntetett jelentőséggel. Az államadósság-ráta esetében az értékének alakulása jelent fontos szempontot, Magyarország esetében az ún. egyhuzados-szabály betartása. Az egyhuzados-szabály azt jelenti, hogy ha valamely tagország államadósság-rátája meghaladja a 60,0%-os értéket, akkor a konvergencia kritériumtól való eltérés legalább egyhuzadával szükséges mérsékelni az adósságrátát, megvalósítva az előírt értékhez való közeledést.

##### **2. Gazdasági növekedés és ennek összetevői**

Az Európai Unió részéről kiemelt szempontot jelent a fenntartható gazdasági növekedés biztosítása az egyes tagállamok részéről. Emiatt alapvető fontosságú a gazdasági növekedés mértéke és ennek alakulása. Ezen belül a termelési és felhasználási oldal összetevőinek értékelése.

##### **3. Foglalkoztatást terhelő adók**

Az országspecifikus ajánlások között az elmúlt években rendszeresen szerepelt az adórendszer egyszerűsítése, ennek keretében a foglalkoztatást terhelő adók csökkentése. Az elmúlt években lezajlott adó- és járulékcsökkenő intézkedések értékelése által egyértelműen értékelhető, hogy e területen milyen változások történtek az adóterhelés tekintetében.

##### **4. Munkaerő-piaci folyamatok**

Az országspecifikus ajánlások részletes javaslatokat tartalmaznak a munkaerő-piac fejlesztésére vonatkozóan, elsősorban a támogatások irányultságának módosítására. A munkaerő-piac számos olyan mutatószámmal jellemezhető, amelyek segítségével ennek fejlettsége, minősége értékelhető. E mutatószámok értékelése által az országspecifikus ajánlás konkrét célja mellett a gazdasági növekedésre gyakorolt hatások is kimutathatóak.

##### **5. Fenntarthatósági mutatószámok**

Az Európai Bizottság a fenntarthatóság vonatkozásában a Fenntartható Európa 2030 című dokumentumban meghatározott fejlődési célokhoz tartozó mutatószámokat értékeli a tagállamok vonatkozásában. E mutatószámok aktuális értékei valamennyi tagállamra vonatkozóan elérhetőek az Eurostat honlapján.

## RÖVIDÍTÉSJEGYZÉK

<b>ÁSZ</b>	Állami Számvevőszék
<b>Bizottság</b>	Európai Bizottság
<b>EKB</b>	Európai Központi Bank
<b>Eurostat</b>	Európai Statisztikai Hivatal
<b>GDP</b>	bruttó hazai termék (gross domestic product)
<b>KSH</b>	Központi Statisztikai Hivatal
<b>OECD</b>	Gazdasági Együtműködési és Fejlesztési Szervezet (Organisation for Economic Co-operation and Development)
<b>SAFE</b>	Az Európai Központi Bank felmérése a vállalati finanszírozás helyzetéről
<b>Tanács</b>	Európai Unió Tanácsa

## FELHASZNÁLT IRODALOM

1. Európai Bizottság: Bizottsági Szolgálati munkadokumentum 2020. évi országjelentés – Magyarország amely a következő dokumentumot kíséri A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, AZ EURÓPAI TANÁCSNAK, A TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI KÖZPONTI BANKNAK ÉS AZ EURÓCSOPORTNAK a 2019. évi európai szemeszter: az 1176/2011/EU rendelet szerinti értékelés a strukturális reformok terén elért haladásról, a makrogazdasági egyensúlyhiány megelőzéséről és korrekciójáról, továbbá a részletes vizsgálat eredményeiről ([https://ec.europa.eu/info/publications/2020-european-semester-country-reports\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/2020-european-semester-country-reports_en))
2. Európai Bizottság: Bizottsági Szolgálati munkadokumentum 2019. évi országjelentés – Magyarország amely a következő dokumentumot kíséri A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, AZ EURÓPAI TANÁCSNAK, A TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI KÖZPONTI BANKNAK ÉS AZ EURÓCSOPORTNAK a 2019. évi európai szemeszter: az 1176/2011/EU rendelet szerinti értékelés a strukturális reformok terén elért haladásról, a makrogazdasági egyensúlyhiány megelőzéséről és korrekciójáról, továbbá a részletes vizsgálat eredményeiről ([https://ec.europa.eu/info/publications/2019-european-semester-country-reports-and-communication\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/2019-european-semester-country-reports-and-communication_en))
3. Európai Bizottság: Bizottsági Szolgálati munkadokumentum 2018. évi országjelentés – Magyarország amely a következő dokumentumot kíséri A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, AZ EURÓPAI TANÁCSNAK, A TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI KÖZPONTI BANKNAK ÉS AZ EURÓCSOPORTNAK a 2018. évi európai szemeszter: az 1176/2011/EU rendelet szerinti értékelés a strukturális reformok terén elért haladásról, a makrogazdasági egyensúlyhiány megelőzéséről és korrekciójáról, továbbá a részletes vizsgálat eredményeiről ([https://ec.europa.eu/info/publications/2018-european-semester-country-reports\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/2018-european-semester-country-reports_en))
4. Európai Bizottság: Bizottsági Szolgálati munkadokumentum 2017. évi országjelentés – Magyarország amely a következő dokumentumot kíséri A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, AZ EURÓPAI TANÁCSNAK, A TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI KÖZPONTI BANKNAK ÉS AZ EURÓCSOPORTNAK a 2017. évi európai szemeszter: az 1176/2011/EU rendelet szerinti értékelés a strukturális reformok terén elért haladásról, a makrogazdasági egyensúlyhiány megelőzéséről és korrekciójáról, továbbá a részletes vizsgálat eredményeiről ([https://ec.europa.eu/info/publications/2017-european-semester-country-reports-and-communication\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/2017-european-semester-country-reports-and-communication_en))
5. Európai Bizottság: Bizottsági Szolgálati munkadokumentum 2016. évi országjelentés – Magyarország, amely a makrogazdasági egyensúlyhiányok megelőzésével és kiigazításával kapcsolatos részletes vizsgálatot is tartalmazza. Ez a dokumentum az Európai Bizottság szolgálati munkadokumentuma. ([https://ec.europa.eu/info/publications/2016-european-semester-country-reports-and-communication\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/2016-european-semester-country-reports-and-communication_en))
6. Európai Bizottság: Bizottsági Szolgálati munkadokumentum 2015. évi országjelentés – Magyarország, amely a makrogazdasági egyensúlyhiányok megelőzésével és kiigazításával kapcsolatos részletes vizsgálatot is tartalmazza. Ez a dokumentum az Európai Bizottság szolgálati munkadokumentuma. ([https://ec.europa.eu/info/publications/2015-european-semester-country-reports-and-communication\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/2015-european-semester-country-reports-and-communication_en))
7. Európai Bizottság: Bizottsági Szolgálati munkadokumentum MAGYARORSZÁG 2014. évi nemzeti reformprogramjának és konvergenciaprogramjának értékelése, amely a következő dokumentumot kíséri. Ajánlás: A TANÁCS AJÁNLÁSA Magyarország 2014. évi nemzeti reformprogramjáról és Magyarország 2014. évi konvergenciaprogramjának tanácsi véleményezéséről ([https://ec.europa.eu/info/publications/2014-european-semester-country-reports\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/2014-european-semester-country-reports_en))

8. Európai Bizottság: Bizottsági Szolgálati munkadokumentum MAGYARORSZÁG 2013. évi nemzeti reformprogramjának és konvergenciaprogramjának értékelése, amely a következő dokumentumot kíséri. Ajánlás: A TANÁCS AJÁNLÁSA Magyarország 2013. évi nemzeti reformprogramjáról és Magyarország 2012–2016-os időszakra vonatkozó konvergenciaprogramjának tanácsi véleményezéséről ([https://ec.europa.eu/info/publications/2013-european-semester-country-reports\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/2013-european-semester-country-reports_en))
9. Európai Bizottság: Bizottsági Szolgálati munkadokumentum MAGYARORSZÁG 2012. évi nemzeti reformprogramjának és konvergenciaprogramjának értékelése, amely a következő dokumentumot kíséri. Ajánlás: A TANÁCS AJÁNLÁSA Magyarország 2012. évi nemzeti reformprogramjáról és a Magyarország 2012-2015 közötti időszakra vonatkozó aktualizált konvergenciaprogramjáról szóló tanácsi véleményről. ([https://ec.europa.eu/info/publications/2012-european-semester-country-reports\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/2012-european-semester-country-reports_en))
10. Európai Bizottság: Bizottsági Szolgálati munkadokumentum MAGYARORSZÁG 2011. évi nemzeti reformprogramjának és konvergenciaprogramjának értékelése, amely a következő dokumentumot kíséri. Ajánlás A TANÁCS AJÁNLÁSA Magyarország 2011. évi nemzeti reformprogramjáról és a Tanács véleménye Magyarország 2011–2015 közötti időszakra vonatkozó aktualizált konvergenciaprogramjáról. ([https://ec.europa.eu/info/publications/2011-european-semester-country-reports\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/2011-european-semester-country-reports_en))
11. [Európai Bizottság](#): Bizottsági Szolgálati munkadokumentum MAGYARORSZÁG évi nemzeti reformprogramjának és konvergenciaprogramjának értékelése. 2010.
12. [Európai Bizottság](#): Bizottsági Szolgálati munkadokumentum MAGYARORSZÁG évi nemzeti reformprogramjának és konvergenciaprogramjának értékelése. 2009.
13. [Európai Bizottság](#): Bizottsági Szolgálati munkadokumentum MAGYARORSZÁG évi nemzeti reformprogramjának és konvergenciaprogramjának értékelése. 2008.
14. [Európai Bizottság](#): Bizottsági Szolgálati munkadokumentum MAGYARORSZÁG évi nemzeti reformprogramjának és konvergenciaprogramjának értékelése. 2007.
15. [Európai Bizottság](#): Bizottsági Szolgálati munkadokumentum MAGYARORSZÁG évi nemzeti reformprogramjának és konvergenciaprogramjának értékelése. 2006.
16. [Európai Bizottság](#): Bizottsági Szolgálati munkadokumentum MAGYARORSZÁG évi nemzeti reformprogramjának és konvergenciaprogramjának értékelése. 2005.
17. [Európai Bizottság](#): Bizottsági Szolgálati munkadokumentum MAGYARORSZÁG évi nemzeti reformprogramjának és konvergenciaprogramjának értékelése. 2004.

### Jogszabályok

18. A költségvetési egyenleg felügyeletének megerősítéséről és a gazdaságpolitikák felügyeletéről és összehangolásáról szóló 1466/97/EK rendelet
19. A költségvetési egyenleg felügyeletének megerősítéséről és a gazdaságpolitikák felügyeletéről és összehangolásáról szóló 1466/97/EK tanácsi rendelet módosításáról szóló 1175/2011/EU rendelet
20. A makrogazdasági egyensúlyhiányok megelőzéséről és kiigazításáról szóló 1176/2011/EU rendelet az egyensúlyhiány korai felismerésére és nyomon követésére



ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK

1052 Budapest, Apáczai Cs. J. u. 10. | 1364 Budapest 4. Pf. 54

**TEL:** +36 1 484 9100

**email:** [szamvevoszek@asz.hu](mailto:szamvevoszek@asz.hu)

**web:** [www.asz.hu](http://www.asz.hu) | [www.aszhirportal.hu](http://www.aszhirportal.hu)