



ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK

ELEMZÉS

Elemzés az Európai Bizottság 2004-2020. között a tagállamokról készített értékeléseiről 2. rész: Összehasonlító elemzés

2020. október





ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK

ELEMZÉS

Elemzés az Európai Bizottság 2004-2020. között a tagállamokról készített értékeléseiről 2. rész: Összehasonlító elemzés



Engedélyező:

Domokos László
elnök

Az Elemzés
az interneten
a www.asz.hu
oldalon
olvasható.

Szerkesztő:

NAGY ADRIENN projektvezető

Az elemzés elkészítését felügyelte:

DR. NÉMETH ERZSÉBET felügyeleti vezető

Készítették:

NAGY ADRIENN projektvezető

PÉTER ÁKOS számvevő

MIKES BENEDEK számvevő

Kiadja az Állami Számvevőszék

EL-2715-011/2020

TARTALOMJEGYZÉK

▶	VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ	5
▶	1. AZ ELEMZÉS CÉLJA ÉS MÓDSZERE.....	7
▶	2. A 2004-2010 IDŐSZAK UNIÓS JELENTÉSEINEK, VÉLEMÉNYEINEK ÉRTÉKELÉSE	9
	2.1. A Tanács véleménye a Magyarország által 2004 és 2010 között benyújtott konvergencia programokról	9
	— A Tanács véleményének megfelelése az 1466/97/EK tanácsi rendelet előírásainak	10
	— A Bizottság és a magyar kormány előrejelzéseinek összehasonlítása	11
	— Az előrejelzések és a tényadatok közötti eltérés lehetséges okai	13
	2.2. A Bizottság konvergencia jelentései (2004-2010)	15
	2.3. A Bizottság véleménye a túlzott hiány fennállásáról (2004-2013)	17
▶	3. A 2011-2020-BAN MEGJELENT ORSZÁGJELENTÉSEK ÉRTÉKELÉSE.....	20
	3.1. A Magyarországról szóló 2011-2020. évi országjelentések	20
	— A gazdasági helyzet és kilátások fejezet objektivitásának értékelése.....	21
	— A reformprioritások fejezet objektivitásának értékelése, különös tekintettel a korrupció témakörére.....	25
	— Az országspecifikus ajánlások terén tett előrelépések értékelésének objektivitása	27
	3.2. Az országjelentések nemzetközi összehasonlítása	29
	— Az előrejelzések összehasonlítása	30
	— Az országspecifikus ajánlások terén tett előrelépések értékelésének összehasonlítása	36
▶	RÖVIDÍTÉSJEGYZÉK.....	38
▶	FELHASZNÁLT IRODALOM.....	39
▶	MELLÉKLETEK	44

VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ

A jól irányított állam nem kerülheti meg a közfeladat-ellátás, a közpénzekkel való gazdálkodás hatékonyságának, eredményességének mérését, folyamatos monitorozását, értékelését és ellenőrzését. Ennek elmaradása, vagy nem megfelelő mérési módszerek alkalmazása esetén sem az ágazati irányítók illetve döntéshozók, sem az adófizetők nem kapnak hiteles visszajelzést arról, hogy mely területeken kell beavatkozniuk a fenntarthatóság, a versenyképesség, a társadalmi elégedettség és a bizalom növelése érdekében.

Elemzésünk célja annak értékelése volt, hogy az Európai Bizottság országjelentései, illetve az azok előzményének tekinthető tanácsi vélemények objektív, hiteles és elfogulatlan képet adtak-e Magyarország helyzetéről az uniós csatlakozástól napjainkig.

Az **Európai Bizottság országjelentései** egy-egy ország gazdasági teljesítményét jellemzően objektív, mérhető mutatók alapján értékelik, az uniós jogi szabályozó eszközök azonban tág teret biztosítanak arra, hogy milyen egyéb tényezőket vehet figyelembe a Bizottság a pénzügyi-gazdasági folyamatok értékelésekor. Az országjelentések számos megállapítása nem volt kellően megalapozott, mivel a figyelembe vett intézkedések kiválasztása illetve értékelése nem volt következetes. Ezen kívül egyes esetekben tudományos szempontból kevésbé megbízható forrásokra hivatkoztak. Ez utóbbi különösen a korrupció elleni küzdelem témaköre esetében volt megfigyelhető.

A Bizottság saját módszertana alapján **előrejelzéseket is készít**, amelyek adattartalma országonként illetve időszakonként eltérhet, gyengítve ezzel az összehasonlíthatóságot, illetve csökkentve az előrejelzések prediktív erejét.

Az elemzés a **2004-2010 közötti** időszakot vizsgálva azt találta, hogy a Bizottság prognózisai közelebb álltak a tényadatokhoz, mint a magyar kormány konvergencia programjaiban szereplő előrejelzések, miközben a magyar és az uniós előrejelzések trendvonala egy irányba mozgott. Ezen felül mind a Bizottság, mind a magyar kormány előrejelzései a tényadatoktól jelentősen eltértek, általában kedvezőbb képet festettek.

Ezzel szemben **2011 és 2020 között** készült jelentésekben a Bizottság prognózisai nagyobb mértékben tértek el a tényadatoktól, mint a magyar kormány konvergencia programjaiban szereplő előrejelzések, továbbá azok számos esetben kedvezőtlenebbek voltak, mint a tényadatok. Ugyanakkor mind a Bizottság, mind a magyar kormány előrejelzései a korábbi időszakhoz képest pontosabbak lettek.

A 2004-2013. között lefolytatott **túlzott hiány eljárás** a középtávú gazdasági és költségvetési előrejelzésekre épült. A módszertan átláthatóságát rontotta, hogy kevés információ volt elérhető a felhasznált adatokról és paramétereikről, illetve a Bizottság még azokon a területeken is eltérhetett az elfogadott eljárástól, ahol egyértelmű belső szabályokat határozott meg. A túlzott deficit eljárás keretében 2012-ben a Tanács úgy határozott, hogy a Kohéziós Alapból Magyarországra jutó 2013. évi kötelezettségvállalási előirányzatok egy részét felfüggeszti. A határozat időszerűségét és indokoltságát megkérdőjelezi, hogy annak meghozatalára a makrogazdasági mutatók javulásakor került sor. Sőt a Tanács több alkalommal is megállapította, hogy a magyar kormány hatékony lépéseket tett a túlzott deficit megszüntetése érdekében. Más országoknál még a hosszan elnyúló eljárások esetében sem merült fel a Kohéziós Alap felfüggesztésének lehetősége. A túlzott hiány eljárás megalapozottságának biztosítása azért is kiemelten fontos, mert a Tanács határozata súlyos pénzügyi következményekkel járhat az érintett tagállamokra nézve.

Az országspecifikus ajánlások terén tett előrelépések értékelési módszertana nem volt transzparens és egzak, mivel a Bizottság nem definiálta egyértelműen az intézkedések értékelési módszerét, valamint azt sem, hogy a többféle intézkedést igénylő, összetett tartalmú ajánlások esetén milyen módszer szerint minősítette a különböző kategóriába tartozó részterületeket. A költségvetéshez és az államadóssághoz (összefoglalóan államháztartáshoz) kapcsolódó ajánlások értékelései mérhető makrogazdasági mutatókat és azok küszöbértékeit vették figyelembe. Az indoklások és az értékelési szempontok azonban országonként eltértek.

Az országjelentések **nemzetközi összehasonlítása** kapcsán az elemzés megállapította, hogy azonos témakörök értékelési szempontjai, az értékelés során figyelembe vett tényezők és források, illetve azok súlyozása

országoként és időszakoként eltért. Emiatt az országok és időszakok értékelése nem volt következetes, és a kapott eredmények nem voltak összehasonlíthatóak. Az elemzés alá vont országok országjelentéseiben egymástól eltérő módon és eltérő részletezettséggel jelent meg a korrupció elleni küzdelem kérdésköre. Egyes országok esetében a korrupció témaköre egyáltalán nem került említésre, melynek szerepeltetésére vagy elhagyására a Bizottság módszertani vagy egyéb indokot nem adott.

Az országjelentések és egyéb, a tagállamokról készített értékelések hatással vannak az adott ország nemzetközi megítélésére, és így gazdasági következményekkel is járnak. A nem megbízható mérés alapján hozott, így szükségszerűen nem optimális gazdasági döntések emellett csökkenthetik az Európai Unió gazdasági teljesítményét, válságálló- és versenyképességét. Másfelől objektív méréseken alapuló értékelések szükségessé ahhoz, hogy az Európai Bizottság és az általa kibocsátott országjelentések elérhessék céljukat, hogy az EU tagországai össze tudják hangolni gazdaságpolitikájukat, és kezelni tudják az EU előtt álló gazdasági kihívásokat. Ezért is lényeges, hogy készítésük módszertana átlátható és a megállapítások megalapozottak legyenek. Mindehhez a pénzügyi - gazdasági - társadalmi folyamatok ismeretére, és az azokra ható tényezők kellő súllyal való figyelembevételére van szükség, így biztosítható, hogy az értékelés objektív, hiteles képet fessen a tagállamokról.

1. AZ ELEMZÉS CÉLJA ÉS MÓDSZERE

Az Állami Számvevőszék (továbbiakban ÁSZ) Stratégiájában rögzített célja, hogy fokozott hangsúlyt helyezzen az elemzésekkel támogatott tanácsadó szerepére, mellyel hozzájárul a jó kormányzás kiterjesztéséhez.

Az ÁSZ „Az Európai Bizottság 2004-2019. közötti országjelentéseinek összehasonlító elemzése” című elemzésében (továbbiakban: első ütemben készült elemzés) bemutatja az országjelentések, illetve az azok előzményének tekinthető uniós dokumentumok jogi keretét. Értékeli továbbá a Magyarországról szóló országjelentések módszertanát, melyben megállapítja, hogy a közzétett országjelentések nem tartalmaztak részletes minősítési módszertant, illetve a felhasznált adatok megbízhatóságára és kiszámítására vonatkozó információk is korlátozottan álltak rendelkezésre.

A mostani elemzés az első ütemben készült elemzésre, az ott megadott szempontokra építve vizsgálta a Magyarországról szóló 2011-2020-ban megjelent országjelentéseket, és az azok előzményének tekinthető dokumentumokat. Előzménynek a Tanács a magyar konvergencia programokról 2004-2010-ben készített éves véleményeit és a kétévente kiadott bizottsági konvergencia jelentéseket tekintettük. Az elemzés kitért a Bizottság értékelései alapján a 2004-2020 időszakban Magyarországgal szemben indított uniós eljárásokra - túlzott hiány, makrogazdasági egyensúlyhiány, illetve jelentős eltérési eljárás - is.

Az elemzés célja annak értékelése, hogy az országjelentések illetve azok előzményei, valamint a Magyarországgal szemben lefolytatott eljárások objektív szempontok szerint értékelték-e hazánkat, a megállapítások elfogadatlannak, megalapozottak voltak-e, megbízható forrásokra épültek-e, átlátható volt-e a módszertan, illetve annak megfelelően járt-e el a Bizottság. Az uniós előrejelzéseket a konvergencia programok előrejelzéseivel vetettük össze, és a KSH illetve az Eurostat által közzétett tényszámoktól való eltérés alapján értékeltük a prognózisokat.

Jelentős eltérésnek tekintettük a szakirodalomban¹ elfogadott átlagos becslési hibát meghaladó eltéréseket, mely gazdasági növekedés esetén 1 százalékpont, az államháztartási hiány esetében 1,5 százalékpont. Az államadósság esetében a GDP 60%-ának megfelelő referenciaérték egyhuzadát – azaz a 3 százalékpontot - meghaladó eltérést tekintettük jelentősnek, valamint mindhárom mutató esetében azt, ha az előrejelzés a változás irányát tévesztette el. Értékeltük továbbá, hogy a gazdasági mutatók és az abból levont következtetések összhangban voltak-e egymással, az értékelés kialakításánál mekkora tere volt a szubjektivitásnak.

Az államadósság és a költségvetési hiány esetében a KSH által a tárgyévet követő év októberében (2020-ban az áprilisban) publikált EDP jelentések előzetes tényadatait, a gazdasági növekedés esetében a KSH által a tárgyévet követő évben kiadott „Magyarország” című kiadványban szereplő adatokat használtuk fel. A munkanélküliségi ráta esetében a KSH 6.2.1.1. táblázatában szereplő tényadatokat használtuk. A nemzetközi összehasonlításban az Eurostat honlapján 2020-ban elérhető tényszámokat vettük figyelembe. A tényadatokat a statisztikai hivatal a tárgyévet követő években az Eurostattal történő egyeztetés következtében, vagy módszertani változás esetén visszamenőleg módosíthatja, ez történt például 2014-ben az ESA95 módszertanról az ESA2010 módszertanra való áttérés során is. A 2. sz. mellékletben bemutatjuk a három fő makrogazdasági mutató előzetes tényadatait és a 2020-ban közzétett tényadatok közötti különbségeket.

A tagállami konvergencia/stabilitási programok² 2010-ig év végén (jellemzően decemberben), 2011-től áprilisban kerültek publikálásra, az azokban szereplő előrejelzések a programíráskor rendelkezésre álló (évközi) adatokon is alapulnak. A konvergencia/stabilitási programokról a Tanács három hónapon belül alkotott véleményt, melyhez jellemzően az előző év őszi előrejelzési adatokat használta fel. A 2011-től megjelenő országjelentések 2014-ig május végén kerültek publikálásra, amelyekben a Bizottság szolgálatainak tárgyévi tavaszi előrejelzései is felhasználásra kerültek. 2015-től az országjelentéseket február végén kiadmányozta a Bizottság, melyek az egy hónappal korábban kiadott téli előrejelzéseket is figyelembe vették.

¹ Lásd pl. Papanek - Petz, 2014.

² Az euróval rendelkező országok stabilitási programot készítenek.

Az elemzés annak vizsgálatára is kiterjedt, hogy az országjelentések azonos szempontok szerint készültek-e, mint más EU tagállamokról szóló jelentések, illetve objektív képet adtak-e Magyarország pénzügyi-gazdasági helyzetéről. A nemzetközi összehasonlítás esetén öt kiválasztott év (2012, 2014, 2016, 2018, 2020), valamint öt kiválasztott tagállamról (Ausztria, Csehország, Franciaország, Portugália és Románia) szóló országjelentés felépítését, szempontrendszerét és értékeléseit hasonlítottuk össze a hazánkról készült országjelentésekkel.

Az elemzés a fenti dokumentumok tartalmából elsősorban a költségvetési hiányra és az államadósság alakulására fókuszált - melyek a túlzott hiány megállapításának mutatói -, és a GDP arányos mutatókat befolyásoló gazdasági növekedésre. A közérdeklődés középpontjában álló korrupció témakörének uniós értékelését is elemeztük a 2011-2020 időszakra vonatkozóan.

Az uniós jelentések és vélemények mellett az elemzés feldolgozta az elemzési témakörre vonatkozó uniós jogi szabályozó eszközöket, az Európai Számvevőszék releváns jelentéseit és korábbi ÁSZ elemzéseket, a vonatkozó szakirodalmat, illetve a Bizottság által készített egyéb módszertani dokumentumokat is.

2. A 2004-2010 IDŐSZAK UNIÓS JELENTÉSEINEK, VÉLEMÉNYEINEK ÉRTÉKELÉSE

A 2004-2010 időszakban a Bizottság nem készített országjelentéseket a tagállamok gazdasági stabilitásáról, költségvetési hiányáról vagy az esetleges makrogazdasági egyensúlyhiányáról, ennek szükségességét csak a 2008-ban kezdődött gazdasági válság tette egyértelművé.

Az 1466/97/EK tanácsi rendelet 9. cikke azonban 2011. előtt is előírta a Tanácsnak, hogy – a Bizottságtól kapott ajánlás alapján – két, illetve 2005. júniustól három hónapon belül **vizsgálja meg és véleményezze** a közös valutával nem rendelkező tagállamok által benyújtott konvergencia programokat az alábbi szempontok alapján:

- a tagállamok középtávú költségvetési célkitűzése rendelkezik-e biztonsági tartalékról a túlzott hiány elkerülésének biztosítása érdekében,
- reálisak-e azok a közgazdasági feltételezések, amelyeken a program alapul,
- a megtett és/vagy javasolt intézkedések elegendőek-e a középtávú költségvetési célkitűzéshez vezető megcélzott korrekciós pálya és a fenntartható konvergencia eléréséhez,
- a konvergencia program tartalma elősegíti-e a gazdaságpolitikák szorosabb összehangolását, és hogy az érintett tagállamok gazdaságpolitikái megfelelnek-e az átfogó gazdaságpolitikai iránymutatóknak.

A rendelet lehetőséget biztosított a Tanácsnak, hogy felkérje az érintett tagállamot arra, hogy módosítsa programját, ha úgy vélte, hogy a „*program célkitűzéseit és tartalmát meg kell erősíteni*”, azonban ennek részleteit, módszertanát a rendelet nem tartalmazta.

Az Európai Közösséget létrehozó szerződés (továbbiakban: EK szerződés) 122. cikk (2) bekezdése szerint a Bizottság legalább kétfévente egyszer, illetve valamely eltéréssel rendelkező tagállam kérelmére **jelentést tesz** a Tanácsnak, mely alapján a Tanács határoz arról, hogy mely tagállamok teljesítették a közös valuta bevezetéséhez szükséges feltételeket. A jelentések az árstabilitási- és az árfolyam-kritériumra, valamint a költségvetési egyenlegre és a hosszú távú kamatokra vonatkozó konvergencia-kritériumoknak való megfelelés alapján vizsgálják a konvergencia programokat.

Az elemzés fókuszterületei közül a Tanács véleményei és a konvergencia jelentések is értékelték a költségvetési hiányt és az államadósság alakulását, valamint a gazdasági növekedést. A korrupció témája a 2004-2010-es időszakban nem szerepelt az országjelentések előzményének tekinthető dokumentumokban.

Az első ütemben készült elemzés részletesen bemutatja a konvergencia programok értékelését illetve a programok végrehajtásának nyomon követését szabályozó, a 2004-2010 időszakban alkalmazott uniós jogi keretet. Kitér továbbá az értékelések eredményeként megfogalmazott tanácsi ajánlások, illetve az azok következményeként megteendő intézkedések szabályozási hátterére is, ezért ezeket jelen elemzés nem ismétli meg.

2.1. A Tanács véleménye a Magyarország által 2004 és 2010 között benyújtott konvergencia programokról

Az első ütemben készült elemzés összefoglalja a Tanács által a 2004-2010 években a magyar konvergencia programokról készített vélemények tartalmát, valamint megállapítja, hogy a Tanács véleménye alapvető **gazdasági mutatószámok értékelésére épült**. A magyar kormány által benyújtott adott évi konvergencia programot a Tanács az előző évivel, illetve a Bizottság előrejelzéseivel vetette össze. A vélemények módszertani leírást nem tartalmaztak, az uniós előrejelzések forrásaként a Bizottság szolgálatainak előrejelzései szerepeltek. A Tanács két év kivételével ajánlásokat is megfogalmazott, de ezek végrehajtását nem értékelté. 2011-től az országjelentésekben sor került az előző évi ajánlások alapján tett intézkedések értékelésére.

Nyilvánosan közzétett módszertan hiányában a Tanács a 2004-2010 időszakban alkotott véleményét az 1466/97/EK tanácsi rendeletnek való megfelelés szempontjából értékeli az elemzés, az uniós előrejelzéseket pedig a magyar kormány konvergencia programjaiban megadott előrejelzésekkel veti össze, melyek pontosságát a tényadatoktól való eltéréssel méri, valamint vizsgálja, hogy a Tanács véleménye – mely alapján 2004-től 2013-ig tartó túlzott hiány eljárás indult Magyarországgal szemben – az ország pénzügyi-gazdasági helyzetének objektív értékelésén alapult-e.

Az elemzésben arra a következtetésre jutottunk, hogy 2004-2010-ben a Bizottság prognózisai **közelebb álltak a tényadatokhoz**, mint a magyar kormány konvergencia programjaiban szereplő előrejelzési adatok, de a tényadatoktól való eltérés mértéke jelentős volt (lásd 1-3. sz. ábrák), ezért az országjelentések előzményének tekinthető uniós dokumentumok a vizsgált időszakban **nem adtak objektív képet** Magyarország pénzügyi-gazdasági helyzetéről.

A Tanács véleményének megfelelése az 1466/97/EK tanácsi rendelet előírásainak

A konvergencia programot a magyar kormány az uniós csatlakozást követően először 2004. májusában készítette el, melyet 2004. december 1-jén, majd évente aktualizált.

A Tanács a 2006. január 24-én kelt véleményében – mely az EU hivatalos lapjában 2006. március 7-én jelent meg - a 2005-2008-ra vonatkozó, 2005 decemberében aktualizált konvergencia programot értékelte, melyet az 1466/97/EK tanácsi rendelet 9. cikkében előírtaknak megfelelően - addig példátlan módon – visszaadott módosításra a magyar kormánynak, mivel az abban szereplő, a költségvetési hiányra vonatkozó előrejelzéseket, illetve a túlzott hiány megszüntetésére irányuló intézkedéseket nem tartotta reálisnak. *„A programban a konszolidáció alapja a kiadások igen nagy, a GDP 7,5 %-át kitevő visszafogása, amelynek a végrehajtását nem támasztják alá konkrét intézkedések.”* (a Tanács véleménye 2006.01.24, 6. pont)

A módosított programot lehető leghamarabb, de legkésőbb 2006. szeptember 1-ig kellett benyújtania a kormánynak a Tanács részére ³ A benyújtásra 2006. szeptember 1-jén, a véleményezésre 2006. október 10-én került sor, vagyis a közvélemény a 2006. áprilisi országgyűlési választásokkor – reális adatokra épülő konvergencia program hiányában – **nem kapott megfelelő tájékoztatást** a költségvetési hiány megszüntetésére irányuló kormányzati tervekről. Így többek között nem volt közismert, hogy az államháztartás 2006. év végére tervezett hiánya meg fogja haladni a GDP 10%-át, illetve hogy a 2008-ra tervezett államadósság a GDP 72,3%-a, mely a korábbi tervadatokat 10 százalékponttal haladta meg. (lásd 1. sz. táblázat, ill. konvergenciaprogram 2006.09.01)

A programmódosítással a 2006-ra tervezett gazdasági növekedés 0,2 százalékponttal csökkent, az államháztartás hiánya négy százalékponttal, az államadósság 5,5 százalékponttal nőtt, és a következő két év tervadatai is ugyanilyen irányokba módosultak.

³ A vizsgált időszakban Magyarországon kívül kizárólag Belgiumot kérte fel a Tanács arra, hogy egészítse ki a stabilitási programját, mivel nem tartotta reálisnak a gazdasági növekedésre illetve a költségvetési hiányra vonatkozó előrejelzéseket. A Tanács 2009. július 7-i véleményében felszólította Belgiumot arra, hogy legkésőbb szeptember 20-ig nyújtsa be a program kiegészítését, amely jól megalapozott középtávú költségvetési stratégiát tartalmaz, valamint javítsa a magatartási kódexben előírt adatszolgáltatási követelményeknek való megfelelést. A Belgiumnak adott 10 hetes határidő rövidebb volt, mint a magyar kormánynak 2006-ban szabott hét hónapos határidő.

1. sz. táblázat - A 2005 decemberi és a 2006 szeptemberi konvergencia program tervadatainak változása

	2005.	2006.	2007.	2008.
GDP növekedés (%)				
2005. decemberi konvergencia program	4,2	4,3	4,1	4,1
2006. szeptemberi konvergencia program	4,1	4,1	2,2	2,6
Különbség (százalékpont)	-0,1	-0,2	-1,9	-1,5
Államháztartás hiánya (GDP %-ában)				
2005. decemberi konvergencia program	7,4	6,1	4,7	3,4
2006. szeptemberi konvergencia program	7,5	10,1	6,8	4,3
Különbség (százalékpont)	0,1	4	2,1	0,9
Bruttó államadósság (GDP %-ában)				
2005. decemberi konvergencia program	61,5	63	63,2	62,3
2006. szeptemberi konvergencia program	62,3	68,5	71,3	72,3
Különbség (százalékpont)	0,8	5,5	8,1	10

Forrás: Magyarország konvergencia programja 2005-2009. alapján ÁSZ szerkesztés

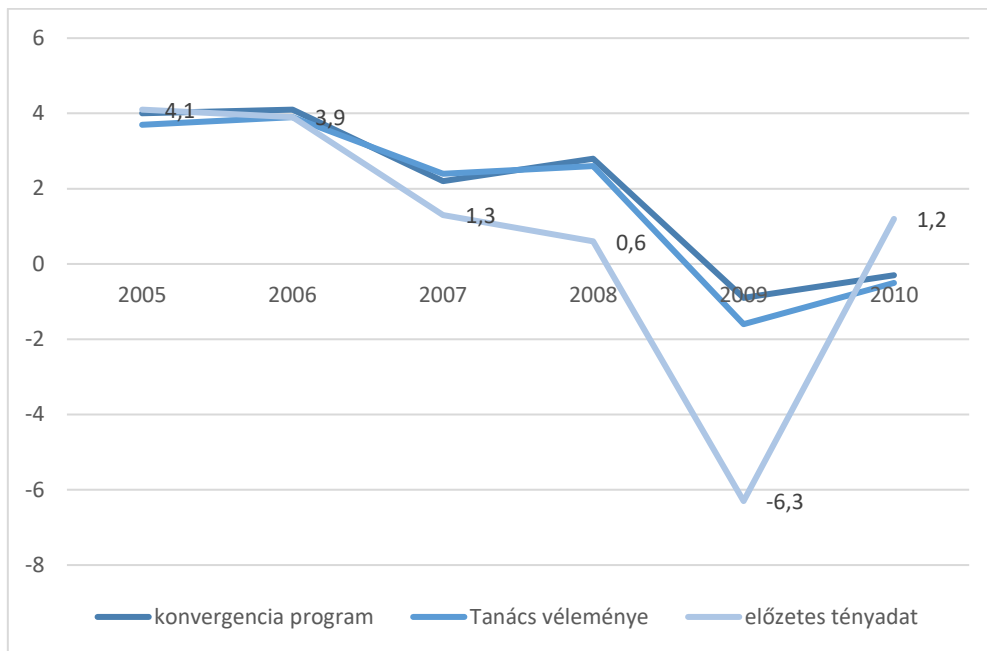
A Tanács 2004-2010-ben alkotott véleményei a magyar konvergencia programokról **tartalmilag megfeleltek** az 1466/97/EK tanácsi rendelet előírásainak, mivel értékelték a programok realitását, valamint azt, hogy a középtávú költségvetési célkitűzések biztosítják-e a túlzott hiány elkerülését, illetve Magyarország esetében annak megszüntetését, és a megtett és/vagy javasolt intézkedések megfelelőségét.

A Bizottság és a magyar kormány előrejelzéseinek összehasonlítása

A Tanács véleményében a költségvetési hiányra vonatkozó mutatók köre az évek során kibővült, 2004-ben egy mutatószám, az államháztartási egyenleg szerepelt, 2005-ben megjelent az elsődleges egyenleg, 2006-tól a ciklikus hatásoktól megtisztított egyenleg és a strukturális egyenleg is bekerült a mutatószámok közé. Az államadósság mértékére, és a reál GDP növekedésre vonatkozó indikátorok nem változtak, a mutatószámok forrásaként a Bizottság előrejelzései lettek megjelölve.

A tanácsi vélemény túlzottan optimistának minősítette a magyar kormány konvergencia programokban szereplő előrejelzéseit, és – a 2007-es vélemény kivételével - alacsonyabb gazdasági növekedést, valamint minden évben magasabb költségvetési hiányt és - 2006 év kivételével – magasabb államadósságot prognosztizált. A három makrogazdasági mutatóról összesen 18 db, a konvergencia programok adataival összehasonlítható tárgyévi előrejelzést közölt a Tanács a 2005-2010. években megjelent véleményeiben (a 2004. évi vélemény nem tartalmazott uniós előrejelzéseket), melyeket a magyar kormány konvergencia programokban szereplő előrejelzéseivel és a KSH által közölt tényadatokkal hasonlítottunk össze. A bizottsági előrejelzések, melyekre a tanácsi vélemény épült, 11 alkalommal, a konvergencia programok előrejelzései 7 alkalommal álltak közelebb a tényadatokhoz. Az 1-3. ábrákon a tárgyévi magyar és uniós előrejelzéseket vetettük össze a tényadatokkal, melyekből kiténik, hogy annak ellenére, hogy a Bizottság előrejelzései közelebb álltak a tényadatokhoz, mint a konvergencia programok előrejelzései, az eltérés mértéke több esetben jelentős volt. (lásd elemzés módszertana)

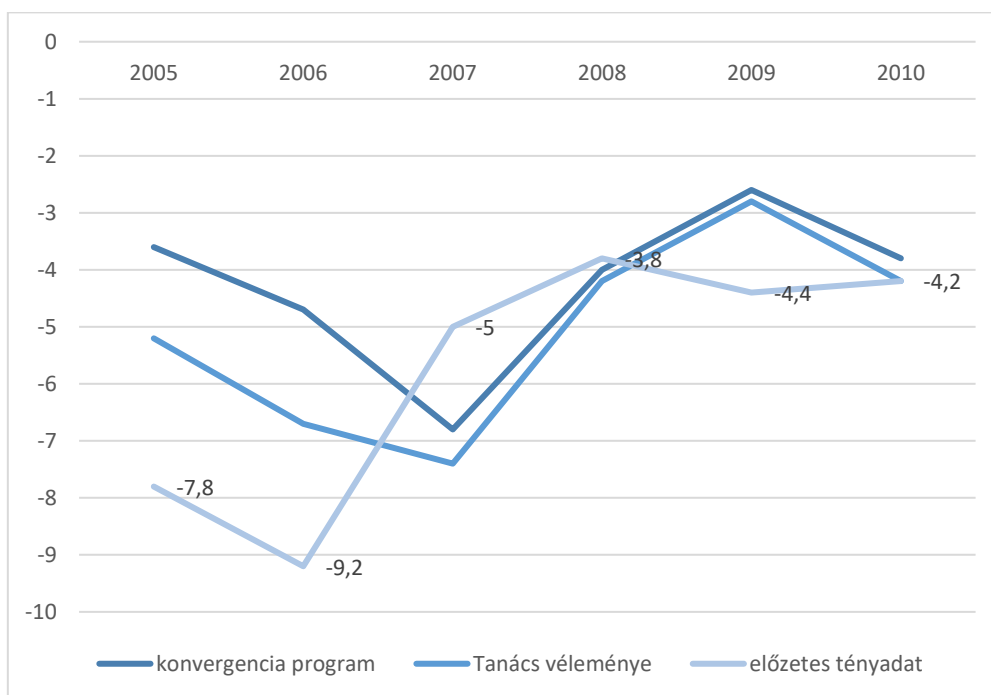
1. sz. ábra - A gazdasági növekedésre (reál GDP változásra) vonatkozó előrejelzések és a tényadatok (%) (előző év=100%)



Forrás: ÁSZ szerkesztés a Tanács véleményei (2005-2010) és KSH: Magyarország c. éves kiadványok alapján

A reál GDP változásra vonatkozó előrejelzések 2007-2009 években a magyar konvergencia programokban és a Tanács véleményében is jelentősen túlbecsülték a gazdasági növekedést, illetve nem adtak reális képet a 2009. évi recesszió várható mértékéről, az előzetes tényadat 4,7 százalékponttal lett alacsonyabb a bizottsági előrejelzésnél. 2010-re a magyar kormány és a Bizottság is visszaesést prognosztizált, ezzel szemben az előzetes tényadat alapján 1,2%-os gazdasági növekedés történt. (1. sz. ábra)

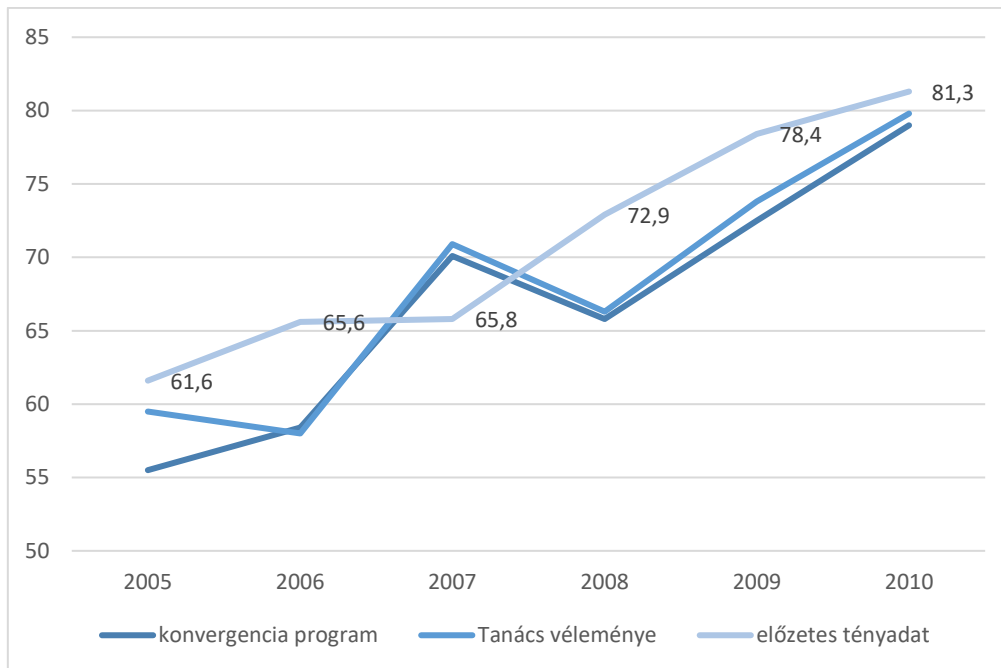
2. sz. ábra - A költségvetési hiányra vonatkozó előrejelzések és a tényadatok (GDP %)



Forrás: ÁSZ szerkesztés a Tanács véleményei (2005-2010) és KSH EDP jelentések alapján

Az államháztartás egyenlegére (kölségvetési hiányra) vonatkozó előrejelzések közül a vizsgált időszakban a Tanács véleményében szereplő értékek álltak gyakrabban (hatból négyszer) közelebb a tényadatokhoz, de – 2008 és 2010 kivételével - még így is jelentősek voltak az eltérések. 2005-2006-ban 2,6 illetve 2,5 százalékponttal kisebb költségvetési hiányt prognosztizált a Tanács, 2007-ben 2,4 százalékponttal túlbecsülte azt, és 2009-ben sem adott reális képet a válság okozta hiány várható mértékéről, mivel a 4,4%-os költségvetési hiány helyett az Unió 2,8%-os hiányt várt. (2. sz. ábra)

3. sz. ábra - Az államadósságra vonatkozó előrejelzések és a tényadatok (GDP %)



Forrás: ÁSZ szerkesztés a Tanács véleményei (2005-2010) és KSH EDP jelentések alapján

Az államadósságra vonatkozó előrejelzésekről is elmondható, hogy a vizsgált időszakban a Tanács véleményében szereplő értékek álltak gyakrabban (hatból négyszer) közelebb a tényadatokhoz, de 2006-2009-ben jelentős – három százalékpontot meghaladó - eltérések mutatkoztak. 2006-ban a Tanács által várt csökkenés helyett a GDP 65,6%-ára nőtt az államadósság, és tovább távolodott a 60%-os referenciaértéktől. 2007-ben viszont a Tanács jelentősen, 5,1 százalékponttal túlbecsülte, 2008-2009-ben pedig 6,6 illetve 4,6 százalékponttal alábecsülte az államadósság várható mértékét, így ezekben az években a Tanács véleményei nem adtak reális képet az államadósság várható mértékéről.

A három makrogazdasági mutató bizottsági előrejelzéseiről összességében megállapítható, hogy azok a magyar kormány előrejelzéseivel egy irányba mozdítottak, a ténylegesnél kedvezőbb képet festettek a magyar gazdaságról, a **tényadatoktól való eltérés jelentős volt.**

Az előrejelzések és a tényadatok közötti eltérés lehetséges okai

Az előrejelzések múltbéli adatokon és várakozásokon alapulnak, a jövőre vonatkozó megállapítások, melyek az alkalmazott módszertan alapján különböznek egymástól. Egy előrejelzés akkor sikeres, ha minél közelebb áll az előre jelzett folyamat eredményéhez, és annak irányát sem tévesztette el. Minél hosszabb időtávra készül az előrejelzés, annál több a bizonytalanság, illetve az előre nem látható események bekövetkezése a kockázata, ezért a rövidtávú előrejelzések általában pontosabbak, mint a hosszú távra szólók. (Clements-Hendry, 2001)

A statisztikai módszerek változásával a tényadatok tartalma is módosulhat, mely szintén nehezíti a prognózisok értékelését. Ezért a gazdasági folyamatok előrejelzése esetében is elfogadott bizonyos mértékű becslési hiba, de a gyakori, illetve jelentős eltérések, valamint az előrejelzett folyamatok irányának eltévesztése (pl. növekedés helyett csökkenés) már felvetik az előrejelzés megbízhatóságának kérdését.

Az ÁSZ kutatóintézete 2007. októberében megjelent tanulmányában (ÁSZKUT, 2007, szerk: Báger) a vizsgált időszakról megállapította, hogy 2004-2006-ban a költségvetési törvények egyensúlyi céljai *„egyáltalán nem voltak ambiciózusak”*, de még azokat sem sikerült teljesíteni. A nem megalapozott tervezésből eredő egyensúlyi kockázatok már a költségvetési törvényjavaslat vitájakor észlelhetőek voltak, melyre az ÁSZ felhívta a figyelmet. A Pénzügyminisztérium 2009-2010. évekre vonatkozó GDP prognózisát a rendelkezésre álló információk alapján *„aggályosnak”* minősítette az ÁSZ, nem tekintette ugyanis megalapozottnak a közel másfélszeres növekedést (a terv szerint a 2008-ra tervezett 2,8%-os növekedés 2009-re 4,2%-ra nőtt volna), illetve annak automatikus továbbvezetését.

2008. október 14-én jelentette meg az ÁSZ kutatóintézete a 2009. évi költségvetés makrogazdasági kockázatainak elemzését (ÁSZKUT, 2008, szerk: Báger), melyben felhívta a figyelmet arra, hogy 2009-ben jelentős kockázata van a magyar gazdasági növekedés nagymértékű lassulásának. A GDP tervezettnél alacsonyabb növekedése csökkenti az államháztartás bevételeit, melyből azt a következtetést vont le az ÁSZ, hogy az eredeti költségvetési törvényjavaslatban foglaltakhoz képest magasabb összegű tartalékképzésre lenne szükség ahhoz, hogy a konvergencia programban kitűzött költségvetési egyensúlyi cél tartható legyen. A költségvetési hiány 2009-ben 4,7%-ban realizálódott. A fentiekből megállapítható, hogy a magyar kormány ÁSZ által is kifogásolt makrogazdasági tervadatai nem voltak kellően megalapozottak.

A Tanács véleménye szerint az adatszolgáltatási és formai követelményeket előíró magatartási kódexnek a konvergencia programok kötelező elemei 2008-tól, opcionális elemei 2005-től hiányosak voltak, 2008-ban a tényleges nominális árfolyamra vonatkozó adatok, 2009-ben az államadósság változásával és az államháztartás hosszú távú fenntarthatóságával kapcsolatos adatok, 2010-ben a nominális effektív árfolyamra vonatkozó kötelező információ nem szerepelt a konvergencia programban, így az értékelések ezek nélkül készültek el. A Tanács a 2006. októberi véleményében felrótta a magyar kormánynak, hogy a 2004-2005 év végi adatokat utólag, gyakorlatilag minden adatjelentés alkalmával felfelé kellett korrigálni. Az uniós előrejelzések eltérése a tényadatoktól visszavezethető egyrészt a konvergencia programokban szereplő adatok hiányosságára, illetve megalapozatlanságára, de a kiugró eltéréseket (lásd 1-3. sz. ábrák) ez önmagában nem magyarázza meg, mivel a Tanács a Bizottság előrejelzéseire is támaszkodott.

Az Európai Számvevőszék 2015-ös különjelentésében megállapította, hogy a Bizottság nem volt felkészülve a tagországok pénzügyi segítségnyújtási kéréseire, melyeket a 2009-ben kibontakozott pénzügyi-gazdasági válság miatt nyújtottak be. Ennek oka, hogy a *„Bizottság túlbecsülte az országok állami költségvetésének tényleges ellenálló képességét”*, illetve *„nem fordított kellő figyelmet a jelentős külföldi pénzáramlások, a bankok pénzügyi helyzete, valamint az államháztartások állapota közötti összefüggésekre”*, illetve a makrogazdasági és hiány-előrejelzések elkészítése során az előrejelzési feltevések mögött álló okokra. Megállapították továbbá, hogy a költségvetés teljesítését elsősorban a hiányra vonatkozó becslések alapján követték nyomon, melyek számos alkalommal bizonyultak tévesnek, ezért *„az átfogó hiánycélok nem alkalmazhatók megbízhatóan a költségvetési végrehajtás nyomán követésére”*. (Európai Számvevőszék, 2015/18, 7. old. és 45. old.)

A fentiek alapján megállapítható, hogy a bizottsági előrejelzéseken alapuló tanácsi vélemények 2004-2010 években **nem adtak hiteles képet** Magyarország gazdasági helyzetéről, nem mérték fel reálisan a gazdasági válság várható hatását az ország gazdaságára.

2.2. A Bizottság konvergencia jelentései (2004-2010)

Az EK szerződés 122. cikk (2) bekezdése szerint kétévente készített konvergencia jelentésekben a Bizottság vizsgálta az érintett tagállamok jogszabályainak alkalmasságát - ezen belül a nemzeti központi bank alapokmányát - az euró bevezetése szempontjából, az árstabilitást, a központi költségvetés pozícióját, a nemzeti valuták árfolyam-stabilitását, a hosszú távú kamatlábakat, valamint egyéb szempontokat, pl. a termék- illetve pénzpiacok integráltságát. A jelentés fókuszja az érintett tagállamok konvergencia szintjének vizsgálata volt a konvergencia kritériumokról szóló jegyzőkönyvben meghatározott kritériumoknak való megfelelés alapján, melyek az alábbiak:

- árstabilitási kritérium: az árstabilitást illetően legjobb eredményt felmutató három tagállam átlagos HICP inflációs rátáját legfeljebb 1,5 százalékponttal meghaladó inflációs ráta,
- árfolyam-kritérium: az Európai Monetáris Rendszer árfolyam-mechanizmusa által előírt normál ingadozási sávok betartása legalább két évig anélkül, hogy egy másik tagállam valutájával szemben leértékelésre kerülne sor,
- a költségvetési egyenlegre vonatkozó konvergencia kritérium: olyan költségvetési egyenleg elérése, amely nem rendelkezik túlzott hiánnyal,
- a kamatokra vonatkozó konvergencia kritérium: az árstabilitást illetően legjobb eredményt felmutató három tagállam hosszú lejáratú államkötvényeinek átlagos nominális kamatát legfeljebb 2 százalékponttal meghaladó hosszú távú kamat.

A túlzott hiány az EK szerződés 104. cikk (6) bekezdése szerint abban az esetben áll fenn, ha:

- a tervezett vagy tényleges költségvetési hiánynak a bruttó hazai termékhez viszonyított aránya túllépi a 3%-os referenciaértéket kivéve, ha az arány jelentős mértékben és folyamatosan csökken, és elért egy, a referenciaértékhez közeli szintet, vagy a referenciaérték túllépése csak kivételes és átmeneti, és az arány közel marad a referenciaértékhez,
- az államadósságnak a bruttó hazai termékhez viszonyított aránya túllépi a 60%-os referenciaértéket kivéve, ha az arány elegendő mértékben csökken, és kielégítő ütemben közelít a referenciaértékhez.

Az EK szerződéshez csatolt jegyzőkönyv az árstabilitási kritériumot kiegészítette azzal, hogy a tagállamoknak fenntartható árstabilitással kell rendelkezniük. Az előírt fenntarthatóság miatt a Bizottság jelentéseiben nem csak az inflációs tényadatokat, hanem az azokra ható inputköltségeket és más, az árak alakulását strukturális szempontból befolyásoló tényezőket is vizsgálta, valamint a középtávú kilátásokat is értékelte. A jelentésekben, vagy más nyilvános módszertani dokumentumban azonban nem rögzítette, hogy mik azok az árak alakulását befolyásoló tényezők, melyeket figyelembe vesz, és milyen módszerrel vizsgálja az inflációra vonatkozó hatásukat, illetve hogy milyen időszakra vizsgálja az inflációs előrejelzéseket. Ezek hiányában az egyébként **objektív árstabilitási kritérium értékelése szubjektívvé válhat.**

Magyarország, mint tagállam elsőként a 2004. októberében megjelent jelentésben szerepelt a többi kilenc, újonnan csatlakozott tagállammal és Svédországgal együtt. A későbbi években az eurót bevezető országok (Szlovénia, Ciprus, Málta, Szlovákia) kimaradtak a jelentésekből, az újonnan csatlakozott tagállamokkal (Bulgária és Románia) viszont bővült a vizsgált országok köre.

A jelentések jellemzően az Eurostat, és az Európai Központi Bank adataira épültek. A tagállami adatok forrásként leggyakrabban a konvergencia programok, a nemzeti statisztikai hivatalok, illetve a központi bankok szerepeltek. A négy makrogazdasági konvergencia kritérium alkalmazására vonatkozóan a jelentések tartalmaztak módszertani útmutatást, megadták az alkalmazott időszakot, illetve a referencia-országokat és a konkrét referenciaértékeket, de a módszertan az árstabilitás fenntarthatóságának értékelésére nem tért ki. A jogi konvergencia esetében azt vizsgálta a Bizottság, hogy a nemzeti jogszabályok összeegyeztethetők-e az EK szerződéssel, illetve az Európai Központi Bank alapokmányával. A módszertan - az árstabilitás fenntarthatóságának értékelésén kívül - **objektív értékelésre adott lehetőséget.**

Magyarország a jelentések szerint 2004-2010. közötti években egyik konvergencia kritériumot sem teljesítette. Az objektív mutatószámok alapján levont következtetések közül a 2006-os árstabilitásra vonatkozó következtetést a tényadatok nem támasztották alá, mivel a magyar inflációs ráta kisebb mértékben, 0,7 százalékponttal tért el a legjobb eredményt felmutató három tagállam átlagos HICP inflációs rátájától, mint a megengedett 1,5 százalékpontos eltérés. A Bizottság azonban az infláció további növekedésére számított - mely 2007-ben be is következett -, ezért az árstabilitást nem tartotta fenntarthatónak, és így a kritériumot nem teljesítettnek minősítette. A hazánkra vonatkozó értékeléseket az alábbi táblázat mutatja be.

2. sz. táblázat – A konvergencia kritériumok teljesítésének értékelése a konvergencia jelentésekben

	2004.	2006.	2008.	2010.
Árstabilitás	6,5% (referenciaérték: 2,4%)	3,5% (referenciaérték: 2,8%)	7,5% (referenciaérték: 3,2%)	4,8% (referenciaérték: 1%)
Árfolyam-stabilitás	nem felel meg, a forint nem csatlakozott az ERM II-höz	nem felel meg, a forint nem csatlakozott az ERM II-höz	nem felel meg, a forint nem csatlakozott az ERM II-höz	nem felel meg, a forint nem csatlakozott az ERM II-höz
Túlzott hiány	fennáll, -6,2%-os költségvetési hiány miatt (államadósság 59,9%)	fennáll, a növekvő költségvetési hiány (-7,8%) és államadósság (61,7%) miatt	fennáll, a növekvő államadósság (66 %) és a csökkenő, de 3% feletti (-4%-os) költségvetési hiány miatt	fennáll, a növekvő államadósság (közel 80%) és a 3% feletti (-4,2%-os) költségvetési hiány miatt
Hosszú távú kamat	8,1% (referenciaérték: 6,4%)	7,1% (referenciaérték: 6,2%)	6,9% (referenciaérték: 6,5%)	8,4% (referenciaérték: 6,0%)
+ Jogszabályok alkalmazhatósága	MNB alapszabálya, MNB tv., alkotmány módosítandó	MNB tv., hitelintézeti tv., alkotmány módosítandó	MNB alapszabálya, MNB tv., hitelintézeti tv., alkotmány módosítandó	MNB alapszabálya, MNB tv., hitelintézeti tv., alkotmány módosítandó

Forrás: ÁSZ szerkesztés a konvergencia jelentések alapján

A konvergencia jelentések év végén jelentek meg, a makrogazdasági adatok ezért nem a tárgyév decemberében mért, hanem évközi adatokra épültek, az előrejelzések a Bizottság szolgálatainak tavaszi vagy őszi előrejelzéseiből származtak. Az infláció, a költségvetési hiány és az államadósság konvergencia jelentésekben szereplő értékeit a tényadatokkal (lásd 3. sz. táblázat) összevetve megállapítható, hogy a Bizottság a költségvetési hiányt 2006-ban alábecsülte, az infláció mértékét 2008-ban eltúlozta, az államadósságot 2004-ben fölé-, míg 2006-ban és 2008-ban alábecsülte. De még ezekkel az eltérésekkel is **helyesen vonta le azt a következtetést, hogy Magyarország 2004-2010-ben nem volt felkészülve a közös valuta bevezetésére.**

3. sz. táblázat - Főbb gazdasági mutatók 2004-2010 között

Év	2004.	2005.	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.
Infláció (fogyasztói ár-index) változása (%)	6,8	3,6	3,9	8,0	6,1	4,2	4,9
Bruttó államadósság (GDP %-ban)	58,9	60,6	64,5	65,6	71,8	78,2	80,6
Költségvetési egyenleg (GDP %-ában)	-6,5	-7,7	-9,2	-5,0	-3,7	-4,7	-4,4

Forrás: ÁSZ szerkesztés a KSH 3.6.1, és 1.2.2 táblák alapján

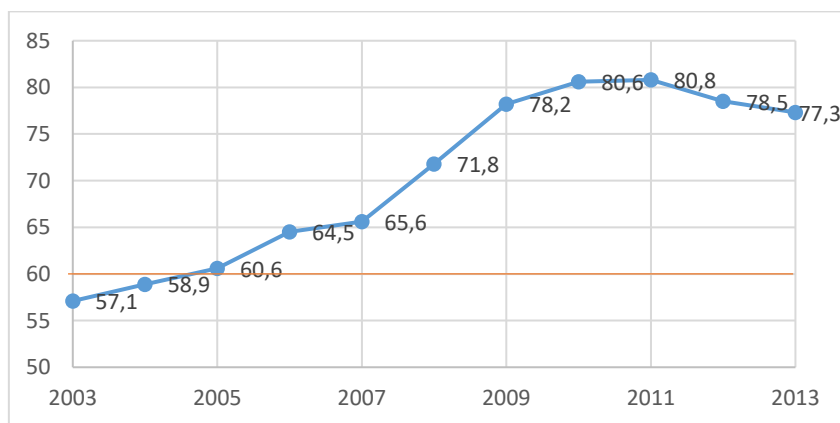
2.3. A Bizottság véleménye a túlzott hiány fennállásáról (2004-2013)

Az EK szerződés 104. cikkének (3) bekezdése szerint, ha egy tagállam nem felel meg a költségvetési hiányra, illetve az államadósság mértéke vonatkozó követelményeknek, akkor erről a Bizottság jelentést készít, mely alapján a Tanács - az érintett tagállam esetleges észrevételeit figyelembe véve - határozatban állapítja meg a túlzott hiány fennállását, és ajánlásokat fogalmaz meg. A jelentésben a Bizottság figyelembe veszi, hogy a költségvetési hiány meghaladja-e az állami beruházások kiadásait, valamint minden egyéb érdemleges tényezőt, beleértve a tagállam középtávú gazdasági és költségvetési helyzetét.

A középtávú gazdasági és költségvetési helyzet értékelése előrejelzésekre épül, melyek tényszámoktól való eltérését a fentiek során már bemutattuk. **Szubjektív értékelésre adott lehetőséget**, hogy sem az EK szerződés, sem a túlzott hiány esetén követendő eljárás végrehajtásának felgyorsításáról és pontosításáról szóló 1467/97/EK rendelet nem határozta meg a Bizottságnak, hogy milyen egyéb tényezőket vegyen figyelembe a tagállamok vizsgálata során. A 2011. decemberétől hatályos 1177/2011/EU rendelet pontosította a Bizottság jelentéskészítésének részletszabályait. A túlzott hiány eljárás alá vont tagországoknak négy-hat hónap állt rendelkezésére, hogy a tanácsi véleményben megfogalmazott ajánlások alapján hatékony intézkedéseket tegyenek, melyek vizsgálata alapján döntött a Tanács arról, hogy fenntartja, vagy megszünteti az eljárást.

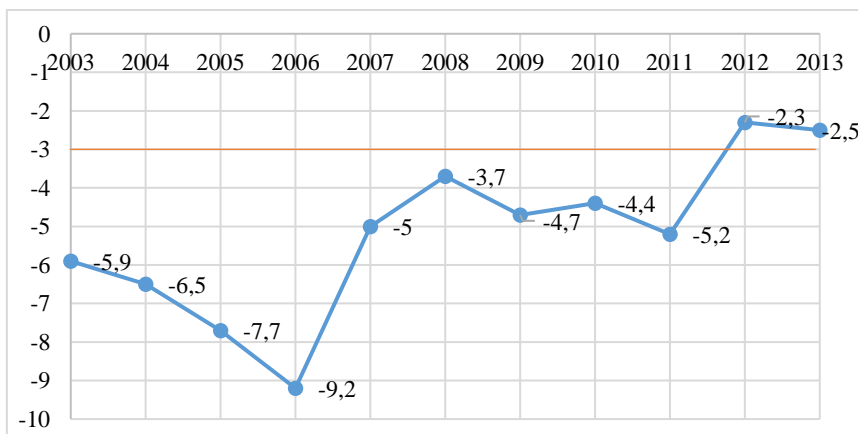
A 4-5. sz. ábrákról leolvasható, hogy Magyarország a költségvetési hiányt tekintve az uniós csatlakozástól 2012-ig, az államadósságot tekintve 2005-től nem felelt meg a konvergencia kritériumoknak. Az államadósság ugyan jelenleg is meghaladja a GDP 60%-át, de 2012-től csökkenő pályára állt. 2013-tól ítélte meg úgy a Tanács, hogy az arány elegendő mértékben csökken, és kielégítő ütemben közelít a referenciaértékhez.

4. sz. ábra - Magyarország államadósságának alakulása 2003-2013 között (GDP %)



Forrás: ÁSZ szerkesztés KSH adatok (1.2.2 tábla) alapján

5. sz. ábra - Magyarország államháztartási hiányának alakulása 2003-2013 között (GDP %)



Forrás: ÁSZ szerkesztés KSH adatok (1.2.2 tábla) alapján

A Bizottság véleménye alapján a Tanács 2004/918/EK határozatával 2004. július 5-én túlzott hiány eljárás indult Magyarországgal szemben, melyet csak kilenc évvel később szüntettek meg. A 2004-es ajánlás szerint a túlzott hiányt 2008-ig kellett volna a magyar kormánynak megszüntetnie. A túlzott hiány kiigazításának határidejét a Tanács 2006-ban 2009-ig, 2009-ben 2011-ig meghosszabbította. A 2012. január 24-i határozatában a Tanács megállapította, hogy a 2009. július 7-i ajánlása nyomán Magyarország nem tett eredményes intézkedéseket, mivel a költségvetési hiány tervezett csökkenése jelentős mértékben egyszeri – a magánnyugdíjrendszer felszámolásából származó - bevételektől függ, ezért nem lesz fenntartható, a hiány 2013-ban újra 3% fölé fog kerülni. 2012. március 13-án a Tanács ajánlást fogadott el, amelyben felszólította Magyarországot arra, hogy 2012-re hiteles és fenntartható módon szüntesse meg a túlzott hiányt, és az államadósság arányát is állítsa a lehető leghamarabb újra csökkenő pályára úgy, hogy az megfeleljen a 2011-ben bevezetett, az adósságcsökkentés mértékére vonatkozó előírásnak. Az előírás szerint a referenciaértéktől való eltérés az előző három évben viszonyítási alapként évente átlagosan egyhuzaddal csökken, és a csökkenés a Bizottság prognózisa szerint a tárgyévet követő két évben is fenn fog állni. A Tanács arról is határozott az 1084/2006/EK tanácsi rendelet 4. cikk (1) bekezdése alapján, hogy a Kohéziós Alapból Magyarországra jutó 2013. évi kötelezettségvállalási **előirányzatok egy részét (495 millió euró) felfüggeszti**.

A Kohéziós Alap létrehozásáról szóló tanácsi rendelet 2006. július 31-től 2013. december 31-ig – a rendelet hatályon kívül helyezéséig - tette lehetővé, hogy ha valamely kedvezményezett tagállamban túlzott költségvetési hiányt állapított meg a Tanács, és az érintett tagállam az ajánlások ellenére nem tett eredményes intézkedéseket, akkor az alpból a tagállam részére tett kötelezettségvállalások teljesen vagy részlegesen felfüggeszthetők a határozatot követő év január 1-jei hatállyal. A túlzott hiány eljárásról szóló 1467/97/EK rendelet az euróövezeti országok esetében egyéb szankciók – letét, illetve bírság – alkalmazását is lehetővé teszi, amennyiben az érintett tagállam nem tartja be a túlzott hiány kiigazítására vonatkozó ajánlásokat.

A Kohéziós Alap felfüggesztésére 2012 előtt nem került sor, Magyarország volt az első érintett tagállam. A felfüggesztésről hozott tanácsi határozat **megalapozottsága megkérdőjelezhető**, mert annak meghozatalára a makrogazdasági mutatók javulásakor került sor, a korábbi években - a növekvő államadósság és a jelentős költségvetési hiány időszakában - a Bizottság véleménye alapján a Tanács több alkalommal is azt állapította meg, hogy a magyar kormány hatékony lépéseket tett a túlzott deficit megszüntetése érdekében.

2012. május 30-án a Bizottság a 2011-2015. évi konvergencia program és a megtakarítási intézkedések részletezése alapján arra a megállapításra jutott, hogy Magyarország a túlzott hiány megszüntetése tekintetében eredményes intézkedéseket tett, az államháztartási hiány 2012-ben várhatóan a GDP 2,5 %-át teszi majd ki, és 2013-ban is a referenciaérték alatt marad. Ennek alapján a Tanács 2012. június 22-én megszüntette a Kohéziós Alapból tett kötelezettségvállalási előirányzatok felfüggesztését (mely 2013. január 1-jén lépett volna hatályba), a túlzott hiány eljárást azonban nem szüntette meg, mert az államadósság-csökkenés mértéke még nem felelt meg az egyhuzados szabálynak, arra egy évvel később, a Tanács 2013/315/EU számú, 2013. június 21-i határozatában került sor.

A legtöbb uniós tagország állt már túlzott hiány eljárás alatt, melyekkel összehasonlítva megállapítható, hogy Magyarorszáé volt az egyik leghosszabb ideig tartó eljárás, melynek időtartamát csak a 2009-től 2019-ig tartó spanyol, az Egyesült Királyságot érintő kilenc és fél évig tartó, illetve a kilenc évig húzódó francia, valamint görög eljárás haladta meg. Más országoknál – még a hosszan elnyúló eljárások esetében sem - merült azonban fel a Kohéziós Alap felfüggesztésének lehetősége a túlzott hiány gyorsabb megszüntetésének érdekében. Egyes kutatók szerint a magyar kormánnyal szemben alkalmazott szankció oka az volt, hogy a támogatások felfüggesztésével a Tanács politikai nyomást akart gyakorolni Magyarországra az új alkotmányban foglaltak elfogadása miatt. (Fiscaro, 2019; Kluwer Law International, 2012)

Az Európai Számvevőszék 2016-ban egy különjelentés keretében vizsgálta a túlzott hiány-eljárás bizottsági végrehajtását 2008 és 2015 között. Az Európai Számvevőszék megállapította, hogy *„túl kevés információ volt elérhető nyilvánosan az adatokra vonatkozó bizottsági feltevésekről és paramétereikről, és a főbb fogalmak értelmezéséről”*. (Európai Számvevőszék, 2016/10, 12. old.) Ezenkívül a Bizottság még azokon a területeken is eltérhetett az elfogadott eljárástól, ahol egyértelmű belső szabályokat határozott meg, ami kérdéseket vet fel az értékelések általános megbízhatóságára nézve.

A fentiek alapján megállapítható, hogy a túlzott hiány eljárás **módszertana nem volt átlátható**, és az eljárásban nagy hangsúllyal szerepeltek a Bizottság előrejelzései, melyek a tényadatokhoz képest kevésbé megbízhatóak. Az eljárás objektivitásának és megbízhatóságának biztosítása azért is lett volna kiemelten fontos, mert a Tanács határozata alapján súlyos pénzügyi következményekkel is járhatott az érintett tagállamokra nézve.

3. A 2011-2020-BAN MEGJELENT ORSZÁGJELENTÉSEK ÉRTÉKELÉSE

A 2008-ban kirobbant pénzügyi-gazdasági válság arra készítette az EU-t, hogy vizsgálja felül a tagállamok gazdasági folyamatainak és költségvetés-tervezésének addig alkalmazott koordinációs, illetve monitoring gyakorlatát. 2010-ben bevezetésre került az új gazdaságirányítási keretrendszer azzal a céllal, hogy a tagországok jobban össze tudják hangolni gazdaságpolitikájukat, és kezelni tudják az EU előtt álló gazdasági kihívásokat. Az európai szemeszter bevezetésének további célja volt, hogy a tagállamokban megelőzzék a túlzott költségvetési hiány illetve államadósság kialakulását, elkerüljék a makrogazdasági egyensúlyhiányt, ösztönözzék a beruházásokat valamint a foglalkoztatást és a növekedést támogató strukturális reformokat. Az új gazdaságirányítási keretrendszer keretében 2011-től kezdődően a Bizottság az egyes tagállamokban tapasztalt folyamatokról évente ún. országjelentést tett közzé, melyek a tagállamok által benyújtott konvergencia- és nemzeti reform programok értékelésén túl tartalmazták a Tanács országspecifikus ajánlásait, illetve az azok alapján megtett intézkedések értékelését is. (Bizottság: Az európai szemeszter)

Az első ütemben készült elemzés részletesen bemutatja a 2011-2020 országjelentések uniós jogi keretét, a jelentések módszertanát fejezetenként (gazdasági helyzet, reformprioritások és az ajánlások alapján tett intézkedések értékelésének módszertanát), valamint a Magyarországról szóló országjelentésekben hangsúlyosan megjelenő témaköröket, mely alapján az alábbi következtetésre jutott.

Az országjelentésekben a gazdasági helyzet elemzése **során alapvető gazdasági mutatószámokra** támaszkodtak, melyek forrása elsősorban az Eurostat és a Bizottság szolgálatai voltak. A gazdasági helyzet és kilátások fejezet nemcsak tényadatokat, hanem előrejelzéseket is tartalmazott, melyek a Bizottság saját módszertana alapján készültek. A mutatószámok köre a 2004-2010 időszakhoz képest bővült. Az országjelentések 2015-től integrált gazdaságpolitikai megközelítést alkalmaztak, melynek elemei a beruházások fellendítése, a strukturális reformok felgyorsítása és a felelősségteljes, növekedésbarát költségvetési konszolidáció voltak. A reformprioritások fejezetben az egyes értékeléseket megalapozó tényezők nem kerültek egyértelműen megfogalmazásra. A Tanács ajánlásai alapján tett tagországi intézkedések értékelésére ötfokozatú minősítési rendszert vezettek be, de az értékelés nem egzaktszerűen módszertan alapján történt. Az országjelentések több olyan adatforrásra is támaszkodtak, amelyek megbízhatósága korlátozott. E körülmények között az elvégzett értékelések pártatlansága és objektivitása nehezen biztosítható.

A mostani elemzés az országjelentésekben szereplő uniós és magyar előrejelzési adatokat vetette össze a tényadatokkal, és arra a következtetésre jutott, hogy – a korábbi időkkel ellentétben – 2011-2020-ban a Bizottság prognózisai a tényadatoktól nagyobb mértékben tértek el, mint a magyar kormány konvergencia programjaiban lévő előrejelzési adatok, valamint az országjelentések számos következtetése nem volt kellően megalapozott, a hivatkozott források egy része tudományos szempontból korlátozottan volt megbízható, ezért az **országjelentések objektivitása megkérdőjelezhető**.

3.1. A Magyarországról szóló 2011-2020. évi országjelentések

A 2004-2010-ben benyújtott konvergencia programokról készített tanácsi véleményekhez képest az országjelentések Magyarország helyzetét több területet érintve, több szempontból, ezáltal több mutatószámot elemezve mutatták be, a Tanács véleményét **részletesebb elemzéssel támasztották alá**, és az előző évben tett ajánlások alapján tett intézkedéseket is értékelték.

A változás egyik oka, hogy a tagországoknak 2011-től a konvergencia programmal összhangban álló nemzeti reformprogramot is készíteniük kellett. A nemzeti reformprogram az Európa 2020 Stratégia - az EU hosszú távú növekedési stratégiája - célkitűzései felé tett lépéseket foglalta össze, a konvergencia program pedig azokat a szerkezeti reformokat mutatta be, melyek a gazdasági növekedés dinamizálását, a foglalkoztatás bővítését és az államadósság fenntartható szintre történő mérséklését szolgálták. Az országjelentések mindkét program értékelését tartalmazták.

A változás másik oka, hogy 2011-ben a releváns uniós jogi keretrendszer is módosult, hatályba lépett az 1176/2011/EU rendelet, mely a makrogazdasági egyensúlyhiányok korai felismerésére, megelőzésére és igazítására vonatkozó előírásokat tartalmazta, valamint megjelent az európai szemeszter szabályozása a költségvetési egyenleg és a gazdaságpolitikák felügyeletére és összehangolására vonatkozó 1175/2011/EU rendeletben.

A makrogazdasági egyensúlyhiányok megelőzéséről szóló rendelet 3-4. cikke például **tartalmazta azokat a mutatókat és küszöbértékeket**, amelyek alapján a Bizottság jelzi az egyensúlyhiány kialakulását vagy annak veszélyét. A rendelet ugyanakkor azt is tartalmazta, hogy „Az eredménytábla mutatóinak mechanikus leolvasásából nem vonhatók le következtetések”, a Bizottság az egyensúlyhiány alakulásának felmérése során szükség szerint egyéb releváns gazdasági és pénzügyi mutatókra is épít, amelyeket azonban nem konkretizáltak.

A gazdasági helyzet és kilátások fejezet objektívitasának értékelése

A gazdasági helyzet és kilátások fejezet keretében az országjelentések az általános gazdasági mutatószámok adatait értékelték. Ezek között foglalkoztak a gazdasági növekedéssel, annak összetevőivel, a potenciális növekedéssel, a termelékenységgel, a külkereskedelemmel, a foglalkoztatási mutatók alakulásával, az inflációval és a monetáris politikával, az államháztartási hiánnyal és a hitelezési folyamatokkal. 2017-től – a gazdasági növekedés inkluzívabbá tétele érdekében – az országjelentések gazdasági helyzet és kilátások fejezetében is nagyobb hangsúlyt kaptak a szociális területhez köthető témák, 2020-ban a fenntartható fejlődési célok értékelése is szerepelt az országjelentésben.

A 2011-2020. évi országjelentések gazdasági helyzet és kilátások fejezetei a reformprioritások fejezethez képest **több megbízható forrásból származó, mérhető statisztikai adattal lettek alátámasztva. Szubjektív értékelésre ad azonban lehetőséget** az, hogy a makrogazdasági mutatószámok milyen kontextusban, sorrendben, súllyal, mihez viszonyítottan jelennek meg. Példák:

2011-2014 között a költségvetés hiánya -5,2%-ról -2,8%-ra csökkent. Ezt a tényt (jelentős eredményt) a 2014. évi országjelentés úgy árnyalja, hogy kiemeli az elsődleges GDP-arányos kiadások tartós, 2013-ban és 2014-ben egyaránt 0,75 százalékpontos növekedését. „A közelmúlt fiskális politikai fejleményei – ideértve a 2014. évi költségvetés szerkezetét is – összességében nem utalnak a hitelesebb növekedésbarát költségvetési stratégia felé való jelentős előrelépésre.” (2014-es országjelentés 13. old. 1. bek.) A következő évek főbb-pénzügyi gazdasági adatai, - különösen a GDP növekedési adatok (2014: 4,2%, 2015: 3,8%, 2016: 2,2%, 2017: 4,3%, 2018: 5,1%) – rációfoltak a 2014. évi országjelentés nem kellően megalapozott értékelésére.

A 2015. évi országjelentés szerint az államadósság-ráta ugyan az évtized kezdete óta csökkent, és rövid távon várható volt, hogy a csökkenés enyhe mértékben folytatódni fog, mégis arra a következtetésre jutott a Bizottság, hogy az még nem állt egyértelműen csökkenő pályára. (2015-ös országjelentés 21. old. 1. bek.) A 8. sz. ábráról leolvasható, hogy a GDP arányos államadósság évről évre folyamatosan csökkent.

A 2019-es országjelentés úgy fogalmazott, hogy „az államadósság egy közepes jövedelmű országhoz képest magas, a GDP 70 %-a feletti.” (2019-es jelentés 11. old. 4. bek.) Az uniós jogi eszközök nem tartalmaznak olyan rendelkezést, amely differenciálná az államadósság-ráta értékelését a tagországok jövedelmi szintje szerint. A Stabilitási és Növekedési Paktum szabálya szerint az államadósság volumene, illetve tendenciája vizsgálendő, a csökkenő tendencia-kritériumnak a magyar államadósság-ráta alakulása megfelelt.

Előfordult, hogy a Bizottság téves helyzetértékelése alapján prognosztizált olyan folyamatokat, melyek nem következtek be. Például: „Az új intézkedések közül a 2013. évben bevezetendő pénzügyi tranzakciós adó fogja a legnagyobb negatív hatást gyakorolni a gazdaságra.” (2012-es országjelentés 5. old. 2. bek.) A Bizottság várakozásaival ellentétben sem a vállalati hitelezés, sem a beruházások volumene nem csökkent, 2013-tól a beruházások, 2014-től mindkét mutató növekedett. (MNB 2018 és KSH 3.3.1 tábla alapján)

Az országjelentésekben a tényadatokon kívül az előrejelzések is nagy hangsúlyt kaptak, melyeket a Bizottság szolgálati intézménye, a Gazdasági és Pénzügyi Főigazgatóság készített saját módszertana szerint. Elemzésünkben a tárgyévra vonatkozó uniós előrejelzési adatokat hasonlítottuk össze a magyar kormány konvergencia programjaiban szereplő előrejelzéseivel és a KSH által közölt tényadatokkal.

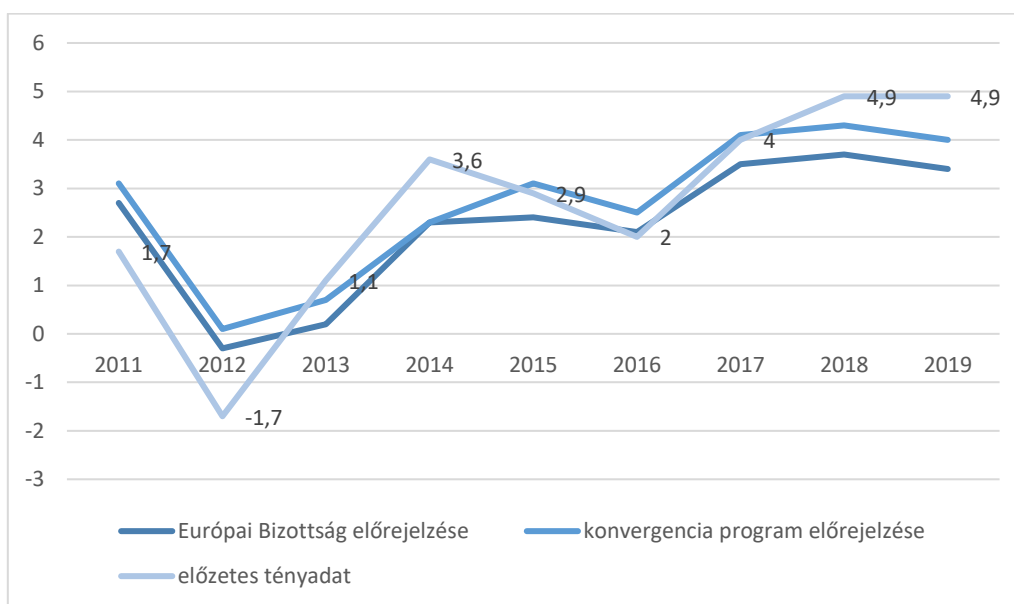
Az országjelentések 2011-től a korábbi időszakhoz képest több mutatószám alapján elemezték az ország gazdasági helyzetét, ezért a gazdasági növekedésre, a költségvetési hiányra és az államadósságra vonatkozó mutatókon kívül bemutatjuk a 2004-2010. évek tanácsi véleményében még nem szereplő munkanélküliségi rátára vonatkozó adatokat is. A négy makrogazdasági mutatót vizsgálva megállapítottuk, hogy a Bizottság 2011-2019 évekre vonatkozó előrejelzései - a 2004-2010. időszaktól eltérően – nagyobb mértékben tértek el a tényadatoktól, mint a magyar konvergencia programokban szereplő előrejelzési adatok. **A tényadatoktól való eltérés mértéke jelentősen csökkent** az uniós előrejelzések esetében, a magyar kormány előrejelzéseinek pontossága pedig még a bizottsági prognózisokhoz képest is többet javult. A 36 (témánként kilenc) előrejelzésből tizenegyszer a Bizottság, hússzor a magyar kormány adata állt közelebb a tényadatokhoz, öt alkalommal megegyezett a két prognózis adata, ezáltal az eltérés is ugyanakkora lett. A Bizottság előrejelzései nem csak nagyobb mértékben tértek el a tényszámoktól, mint a magyar kormány előrejelzései, hanem 25 esetben **kedvezőtlenebbek voltak a tényadatoknál**.

A 6-9 sz. ábrákon a gazdasági növekedésre, a költségvetési hiányra, az államadósságra és a munkanélküliségi rátára vonatkozó tárgyévi magyar és uniós előrejelzéseket vetettük össze a tényadatokkal.

2011-re a Bizottság és a magyar kormány is nagyobb gazdasági növekedést várt a ténylegesnél, a 2012. évi recessziót a konvergencia program nem jelezte előre, a Bizottság 1,4 százalékponttal alábecsülte annak mértékét. 2013-2014-ben a tényleges gazdasági növekedés 0,9-1,3 százalékponttal felülmúlta az Unió várakozásait, 2015-2017-ben nem volt jelentős eltérés az előrejelzésekhez képest. 2018-2019-ben a konvergencia programok 0,6-0,9 százalékponttal, a Bizottság előrejelzései 1,2-1,5 százalékponttal becsülték alá a gazdasági növekedést. A Bizottság előrejelzései kilenc évből hat esetben bizonyultak kedvezőtlenebbek, mint a tényadatok. (lásd 6. sz. ábra)

A tényszámoktól való kedvezőtlen eltérések elsősorban azért lehetnek hátrányosak egy országra nézve, mert a befektetők rendszerint figyelembe veszik az előrejelzési adatokat döntéseik során. A GDP adatok pontatlan becslése abból a szempontból is hátrányos, hogy a további GDP arányos mutatók számítását is kedvezőtlenül befolyásolhatják.

6. sz. ábra - A gazdasági növekedésre (reál GDP változásra) vonatkozó előrejelzések és a tényadatok (%) (előző év=100%)

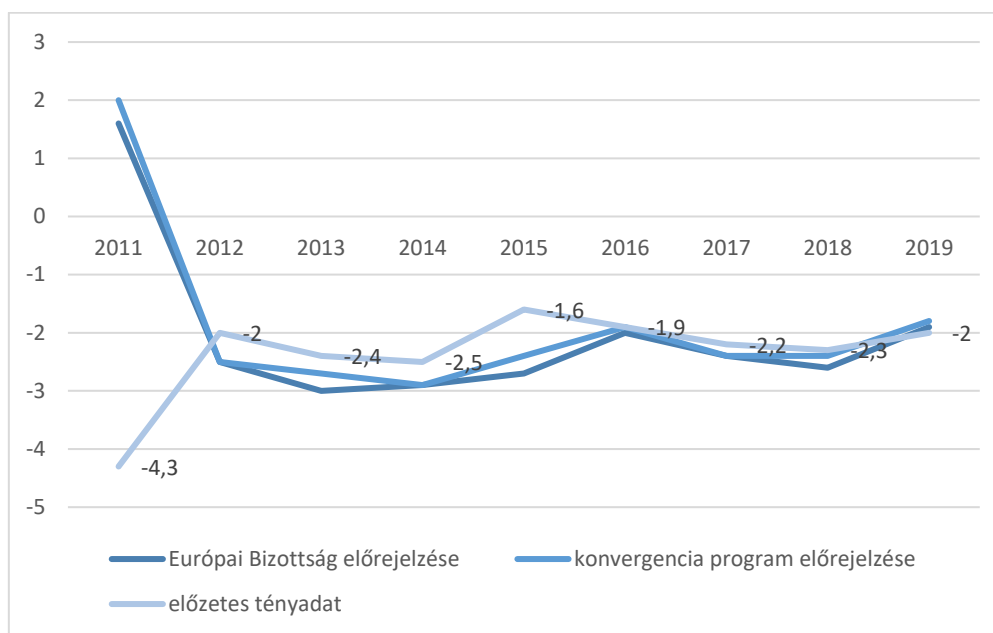


Forrás: ÁSZ szerkesztés az országjelentések (2011-2019) és KSH: Magyarország c. éves kiadványok alapján

2011-re a magyar kormány 2%-os, a Bizottság 1,6%-os költségvetési többletet prognosztizált a jelentős összegű egyszeri bevételnek minősülő, kötelező magánnyugdíj-pénztári átvétel miatt, de a statisztikai hivatal ESA2010 módszertana szerint a bevételt hosszú távon időben elosztva kellett elszámolni, ez vezetett a tervezett szufficit helyett a 2011. évi deficithez. (2015. évi konvergencia program 38. old.)

2012-től a Bizottság előrejelzései – a 2019. év kivételével - magasabb költségvetési hiánnyal számoltak a ténylegesnél, a legnagyobb eltérés 2015-ben 1,1 százalékpont volt. A Bizottság előrejelzései kilencből hét alkalommal voltak kedvezőtlenebbek a tényadatoknál. (lásd 7. sz. ábra)

7. sz. ábra - A költségvetési hiányra vonatkozó előrejelzések és a tényadatok (GDP %-a)



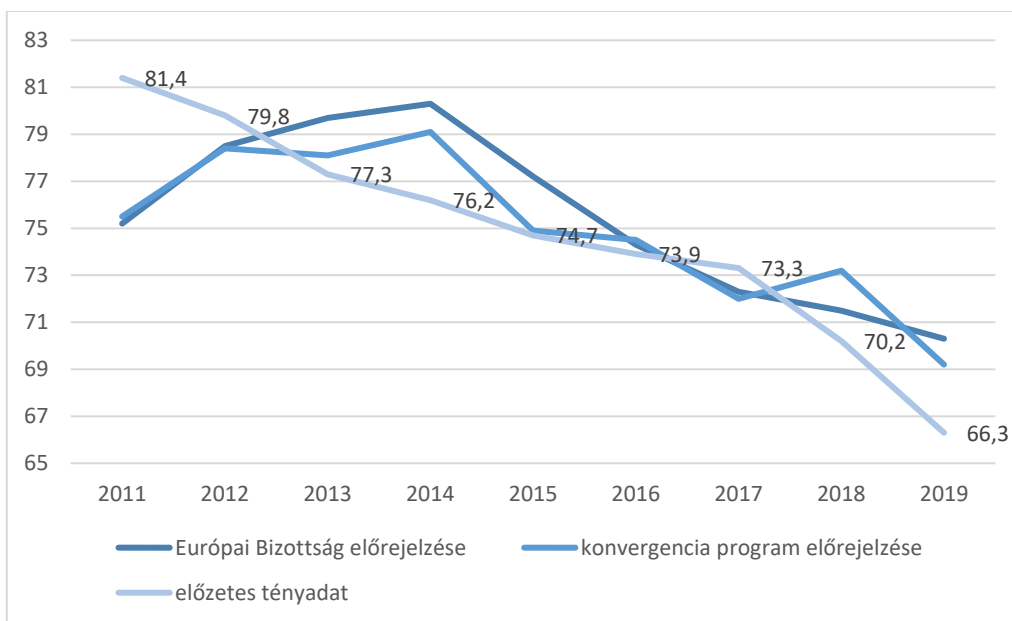
Forrás: ÁSZ szerkesztés az országjelentések (2011-2019) és KSH EDP jelentések alapján

Az országjelentések költségvetési hiányra illetve az államadósságra vonatkozó szöveges értékelései kitértek a jelentősebb kockázatokra, de a figyelembe vett **intézkedések kiválasztása illetve értékelése nem volt következetes**. A 2015. évi országjelentés például az Energiaklub Szakpolitikai Intézet és Módszertani Központ tanulmányára hivatkozva kockázatként nevesítette a tervezett atomerőmű-építés államadósságra gyakorolt hatását. A 2016 és 2017-es jelentés újra megerősítette, hogy a „Paks II.” atomerőmű-projekt a becslések szerint jelentős adósságnövelő hatással járhat, a 2018-2019-es országjelentésekben viszont nem került említésre kockázatként a beruházás, pedig a hitelszerződés feltételeit meghatározó 2014. évi XXIV. törvény nem változott.

A 2018. évi országjelentésben költségvetési kockázatként került említésre, hogy Magyarországon a jövedelmekhez viszonyítva magas a közkiadások szintje, ugyanakkor a Bizottság negatívan értékelt, hogy a magyar költségvetés az EU-átlaghoz, valamint a visegrádi országokhoz képest keveset költ egészségügyre és szociális védelemre, valamint azt, hogy a K+F-re fordított közkiadások mértéke a legalacsonyabbak között van az Unióban.

Az államadósságra vonatkozó 2011-2020. évi kilenc előrejelzés közül öt esetben a magyar kormány prognózisa, négy esetben az uniós előrejelzés állt közelebb a tényadatokhoz. 2011-ben mindkét előrejelzés az adósság arányának csökkenésével számolt a kötelező magánnyugdíj-pillér megszüntetéséből származó egyszeri bevételek miatt, melyet azonban a módszertani szabályok miatt nem lehetett egy év alatt elszámolni, ezért az államadósság 2011-ben tovább növekedett. A Bizottság előrejelzései hat alkalommal becsülték túl az államadósság tényleges volumenét, 2014-ben és 2019-ben jelentős -4,1 illetve 4 százalékpontos – volt az eltérés. (lásd 8. sz. ábra)

8. sz. ábra - Az államadóságra vonatkozó előrejelzések és a tényadatok (GDP %-a)

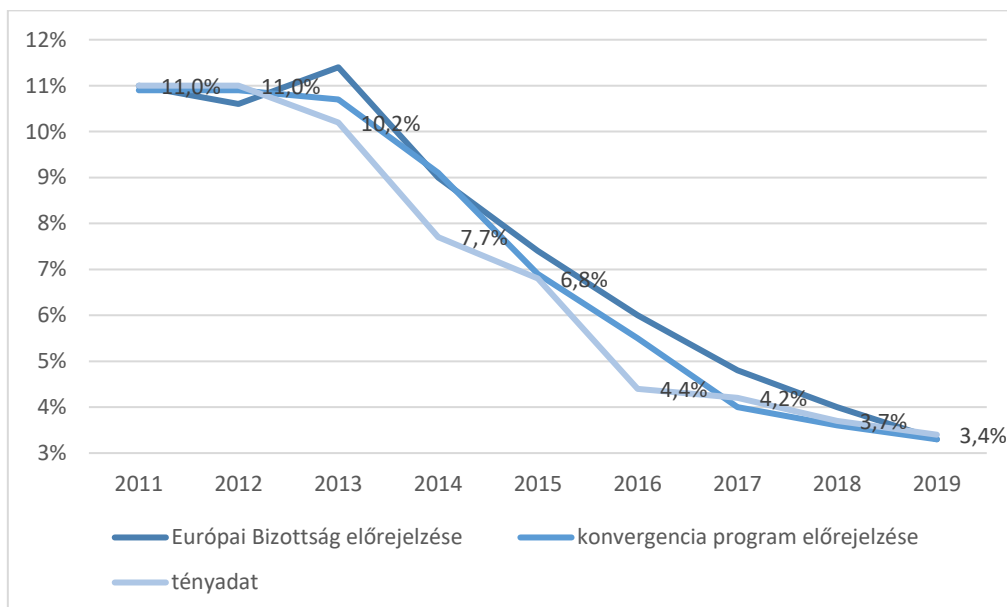


Forrás: ÁSZ szerkesztés az országjelentések (2011-2019) és KSH EDP jelentések alapján

A költségvetési hiányra és az államadóságra vonatkozó előrejelzések pontossága azért is bír kiemelt jelentőséggel, mert a túlzott hiány eljárás és a jelentős eltérési eljárás megindítására vagy megszüntetésére vonatkozó tanácsi határozatot megalapozó bizottsági jelentés legfontosabb mutatószámai a tervezett/tényleges költségvetési hiány és a tervezett/tényleges GDP arányos államadósság.

Az országjelentésekben szereplő bizottsági előrejelzések a tárgyévi munkanélküliségi ráta alakulását kilenc évből hatszor pontatlanabban és kedvezőtlenebbül határozták meg, mint a magyar kormány konvergencia programokban közölt előrejelzései, a legnagyobb eltérés 2016-ban 1,6 százalékpontos volt. (lásd 9. sz. ábra)

9. sz. ábra - A 15-74 éves népesség munkanélküliségi rátájára vonatkozó előrejelzések és a tényadatok (%)



Forrás: ÁSZ szerkesztés az országjelentések (2011-2019) és KSH adatok (6.2.1.1 tábla) alapján

Az államadósság és a munkanélküliségi ráta a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás mutatószámai között is szerepel. Az elemzés korábbi fejezetében bemutattuk a 2004-2013 között lefolytatott, Magyarországot érintő túlzott hiány eljárást, melynek során pénzügyi szankciókat is kilátásba helyeztünk.

a Tanács. Még le sem zárult a túlzott hiány eljárás, amikor 2013. áprilisában a Bizottság megvizsgálta a magyar makrogazdasági egyensúlyt. Különösen a nettó nemzetközi befektetési pozíció (NIIP) adott okot aggodalomra, de az állami és magánadósság magas szintjét, a pénzügyi szektort veszélyeztető problémás hitelek magas arányát és a romló exportteljesítményt is figyelembe véve a Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy Magyarország esetében makrogazdasági egyensúlyhiányok állnak fenn. Következtetését a 2013. november 13-i riasztási jelentésében is megismételte, mely alapján 2014-2015-ben folyt az eljárás. (Bizottság, 2014) A nettó nemzetközi befektetési pozíció értéke azonban ekkor már növekvő pályán volt, a gyors emelkedés tovább folytatódott, a 2013. évi -84,1%-ról 2018-ra -52%-ra növekedett (2016 és 2020. évi országjelentés), az államadósság csökkenő pályán volt, és az MNB adatai szerint a nemteljesítő vállalati hitelek állománya 2013-tól szintén csökkent (MNB 2018, 38. ábra). Mindezek alapján a **Bizottság által jelzett kockázat nem volt megalapozott.**

Az Európai Számvevőszék különjelentésében megállapította, hogy a makrogazdasági egyensúlyhiány részletes vizsgálatakor - az objektív kritériumrendszert tartalmazó - eredménytábla szerepe csekély, a Bizottság „*az elemzési eszközök sokkal tágabb körét alkalmazza, és aktualizáltabb adatokat vesz alapul.*” (Európai Számvevőszék, 2018/03, 53. oldal) Az Európai Számvevőszék különjelentésében javasolta, hogy az eljárás átláthatóságának növelése érdekében a Bizottság bocsássa rendelkezésre az elemzésekben ténylegesen felhasznált országspecifikus változókat, melyek nem közismertek.

A Tanács Magyarországnak és Romániának címzett, jelentős eltérés korrekcióját célzó eljárást – a túlzott hiány eljárás megelőzésére szolgáló intézkedést - indított 2018. júniusában, mivel a Bizottság előrejelzésében a strukturális egyenleg (a kormányzati szektornak a gazdaság ciklikus hatásaitól és egyedi tételektől megtisztított egyenlege) a GDP -3,1%-ára volt várható. További indok volt még, hogy a kormányzati kiadások növekedése jóval meghaladta a Tanács által 2016 júliusában megállapított referenciaértéket. (Council, 2018) A strukturális hiány tekintetében a Bizottság értékelése megalapozott volt, mivel a strukturális hiány 2017-ben -3,7%, 2018-ban -3,8%-ra emelkedett a 2020. évi országjelentés szerint. A Tanács félévente felülvizsgálta, hogy milyen intézkedéseket tett a magyar kormány a jelentős eltérés megszüntetése érdekében, de azokat **nem tartotta megfelelőnek**, annak ellenére, hogy a költségvetési egyenleg és az államadósság fenntarthatóságának bizottsági értékelései 2019-re számottevően javultak (lásd 5. sz. táblázat), ezért az eljárás továbbra is folyamatban van.

A 2020. február 26-án kelt országjelentésben szereplő előrejelzéseket tényadatokkal még nem lehet összevetni, de megállapítható, hogy a Bizottság érthetően nem számolt a koronavírus-járvány negatív gazdasági-társadalmi hatásaival, ezért az abban szereplő prognózisok (2020. évi GDP növekedés: 3,2%, államadósság: 66,7%, költségvetési hiány -1%) **nem tekinthetők megalapozottnak.**

A reformprioritások fejezet objektivitásának értékelése, különös tekintettel a korrupció témakörére

A reformprioritások (egyéb elnevezései: szakpolitikai kihívások, ill. strukturális problémák) c. fejezet a nemzeti reformprogramokban szereplő strukturális reformok terén elért haladást értékelte, valamint itt szerepelt az országspecifikus ajánlások alapján tett intézkedések részletesebb kiértékelése is.

A fejezetről az első ütemben készült elemzés többek között megállapítja, hogy a reformprioritások értékelése során az egyes értékeléseket megalapozó tényezők nem kerültek egyértelműen megfogalmazásra. Ebben a fejezetben gyakran fordult elő olyan adatforrások használata, amelyek megbízhatósága korlátozott volt, vagy az adott értékelést beazonosítható adatokkal, forrásokkal egyáltalán nem támasztották alá, esetenként egy szűkebb körre vonatkozó adatot általánosítottak, abból vontak le következtetést. Az országjelentések gyakran alkalmazták az uniós átlaggal, vagy a visegrádi országok átlagos szintjével való összehasonlítást, azonban többször nem derül ki, hogy valójában milyen mértékű az eltérés.

A mostani elemzés is hasonló következtetésre jutott. Az uniós jogi szabályozó eszközök **tág teret biztosítanak** a Bizottságnak arra, hogy milyen tényezőket vehet figyelembe a pénzügyi-gazdasági illetve társadalmi folyamatok értékelésekor. A Bizottság azonban **nem volt konzekvens** egyes témák kockázatként történő figyelembevételénél (pl. az előző fejezetben bemutatott Paks II esetében), mert egyes években figyelembe

vett, később viszont figyelmen kívül hagyott olyan tényezőket, amelyek továbbra is fennálltak és hatást gyakoroltak az ország pénzügyi-gazdasági helyzetére, vagy következetlen, ellentmondásos értékelésre jutott. A **szubjektív, illetve nem megalapozott értékelésekre** vonatkozó megállapításunkat az alábbi példával támasztjuk alá, valamint részletesen bemutatjuk a korrupció témakörének megjelenítését az országjelentésekben.

Alátámasztás, forráshivatkozás nélküli adatokból levont következtetés A 2013. évi országjelentés bemutatta a lakossági devizahitelek érdekében tett kormányzati intézkedéseket, amelyből azt a következtetést vonta le a Bizottság, hogy „*Noha a kormány a nehéz helyzetben lévő devizahitelek megsegítésével jogszerű célt követ, de adott esetben fokozza azok felelőtlen magatartását és csökkenti fizetési hajlandóságukat, mivel megerősíti hitüket a támogatások folytatásában*”. (2013. évi országjelentés 26. oldal 2. bek.) Ezt a megállapítást azonban semmilyen forráshivatkozással, illetve a fizetési hajlandóság csökkenésére vonatkozó számadattal nem támasztotta alá.

Korlátozott megbízhatóságú forrásokra való hivatkozás A piacműködés vonatkozásában a Bizottság a Világ-gazdasági Fórum által alkalmazott globális versenyképességi indexet veszi alapul a kormányzati teljesítmény, az üzleti környezet és a korrupció értékelése során. A globális versenyképességi index mérésének megbízhatóságával kapcsolatos hiányosságokat részletesen bemutatta egy 2019. évi tanulmány (Vargha és alkotótársai 2019), amelyben megállapították, hogy a mérő szervezetek által alkalmazott versenyképességi definíciók olyan széles jelenségcsoportot fognak át, hogy az egyes adatforrások kiválasztása a mérés céljára tudományos eszközökkel nehezen igazolható.

Következetlen értékelés Az államadósság-kezelés területén kedvezőtlen folyamatként értékelte a 2020-as országjelentés, hogy Magyarországon a lakossági befektetők bevonása növeli az adósságszolgálat költségét. Azt azonban nem vette figyelembe, hogy a másik oldalon a finanszírozási kockázat mérséklődik. A belföldi szereplők kevésbé érzékenyek a piaci körülmények változására, amely különösen akkor fontos, ha romló gazdasági körülmények várhatók. Az ÁSZ „*A bruttó külső adósság és az államadósság finanszírozásának kapcsolata*” című elemzésében (ÁSZ 2019, szerk: Simon) is pozitívként értékelte a lakosság nagyobb arányú bevonását az államadósság finanszírozásába. Szintén a 2020. évi országjelentésben a Bizottság értékelése szerint a magyar kormány előző években folytatott tartalék-képzése a tartalékok év végi felhasználása révén nagy volumenű költségvetési kiadásokat generál. A tartalékképzés azonban elsősorban a nem várt gazdasági és költségvetési helyzetekre való felkészülést, valamint az EU által is alapértéknek tekintett fiskális stabilitást szolgálja. A tartalékolás szükségességére az ÁSZ is évről-évre felhívja a figyelmet a költségvetésről szóló véleményében és elemzéseiben.

A korrupció elleni küzdelem témaköre A korrupció témája 2012-ben jelent meg először az országjelentésben a Világ-gazdasági Fórum versenyképességi felmérésre és a Transparency International felmérésére való hivatkozással, versenyképességi illetve pártfinanszírozási problémaként. 2013-ban az országjelentés a kormány korrupció elleni programját a Transparency International-ra hivatkozva nem tartotta megfelelőnek. 2013-ban ajánlást is fogalmazott meg a Tanács a magyar kormánynak a korrupció leküzdésére, amelynek végrehajtásáról a következő évben megállapította, hogy csak korlátozott előrehaladás történt. A 2014-2015-ös országjelentések bővebben foglalkoztak a korrupció témakörével a versenyképesség, az egészségügy, a közigazgatás, és a közbeszerzések területét is vizsgálva, a Transparency International és a versenyképességi index mellett az Eurobarométer és az Unió antikorrupciós jelentésére hivatkozva. 2015-ben forráshivatkozásként megjelent még a 2013. novemberében civil szervezetként alapított Korrupciókutató Központ, és a PriceWaterhouseCoopers közbeszerzésekre vonatkozó egyik tanulmánya is. Minkét évben szerepelt ajánlás az országjelentésekben a korrupció visszaszorítására.

A Bizottság 2014-ben készített „Antikorrupciós Jelentés” című tanulmánya Magyarországot az Eurobarometer felmérése alapján sorolta a korrupcióban leginkább érintett országok közé. A jelentés viszonyítási alapként hivatkozik a Transparency International CPI indexére. Németh Erzsébet és szerzőtársai rámutattak (Németh et al., 2019) a CPI index hiányosságaira. A mérések nem reprezentatív mintára támaszkodnak, az adatközlésként felhasznált szakértői panelek esetében az elfogultságtól mentességet és a speciális szakértelmet a kiválasztás elvei nem biztosítják. A mérési kockázatokat fokozza, hogy az országgrangsorok

úgy ábrázolják a korrupció jelenségét, mintha abban csak a passzív vesztegető, az állami fél lenne érintett, és figyelmen kívül hagyják, hogy a korrumpáló aktív felek magánszereplők, adott esetben a minősített országhoz képest külföldiek. A Transparency International kapcsán egyes kutatók (Sampson, 2015) arra is felhívták a figyelmet, hogy a szervezet bevételeinek nagy része olyan európai államok adományaiból származik, amelyek a korrupciós felmérés alanyai is egyben.

A 2016-2020 évek országjelentései a korrupció elleni küzdelemmel kapcsolatban a GRECO (Európa Tanács Korrupció Elleni Államok Csoportja) Magyarországra vonatkozó 2015. évi értékelő jelentésére hivatkoztak. A GRECO Magyarország esetében 18 ajánlást fogalmazott meg, amelyből a GRECO 2019. évi beszámolója ötöt végrehajtottnak, kettőt részben végrehajtottnak, és 11 db-ot nem végrehajtottnak minősített. A GRECO ajánlásai alapozták meg a Tanács – 2016-2020-as országjelentésekben is szereplő - korrupció elleni küzdelem erősítésére irányuló ajánlásait. Az országspecifikus ajánlások terén tett értékeléseiben a Bizottság a 2017-2019-es országjelentésekben korlátozott haladásként értékelte a korrupciós keret megerősítését, a 2020-as országjelentés szerint nem történt haladás a korrupcióellenes keret megerősítése, valamint az ügyészégi munka és a közérdekű információkhoz való hozzáférés javítása terén. A GRECO jelentések alapján készült tanácsi ajánlások objektivitását az elemzés egy későbbi pontjában nemzetközi összehasonlításban mutatja be (lásd 7. sz. táblázat). A 2020-as országjelentés az IMF-re, a Freedom House-ra, és a Riporterek Határok Nélkül szervezet felméréseire hivatkozva megállapította, hogy a médiaszabadság jelenlegi mértéke nem feltétlenül nyújt megfelelő támogatást a korrupcióellenes kerethez.

A Bizottság a korrupció elleni küzdelem témakörének értékelésekor évről évre más forrásokat használt fel, így az évenkénti előrehaladás értékelése nem megalapozott.

A reformprioritások fejezetben **hivatkozott egyes források**, különösen a korrupció elleni küzdelem témaköréhez kapcsolódó, fentiekben bemutatott források (CPI Index, versenyképességi index) nem felelnek meg a tudományos munkákkal szemben támasztott követelményeknek, így azok **megbízhatósága korlátozott**.

Az országspecifikus ajánlások terén tett előrelépések értékelésének objektivitása

A Tanács által készített országspecifikus ajánlások alapján tett intézkedéseket a következő évi országjelentésben értékelték. Az ajánlások végrehajtásának értékelésére ötfokozatú minősítési rendszerben került sor. Az értékelés **módszertana nem volt egzakt**, mivel a Bizottság nem definiálta egyértelműen az intézkedések besorolási módszerét.

Az értékelési kategóriákat a következők szerint határozta meg a Bizottság: nincs haladás, korlátozott haladás, némi haladás, jelentős haladás, teljes körű végrehajtás. A köztes kategóriák objektív megítélése kérdéses, mivel a korlátozott haladás olyan intézkedéseket jelent, melyek nem elegendőek az ajánlás végrehajtásához, illetve elfogadásuk vagy végrehajtásuk nem történt meg; a némi haladás kategória olyan intézkedéseket takar, melyek ígéretesek, de még nem került sor azok végrehajtására, vagy a végrehajtás nem minden esetben biztosított; a jelentős haladás esetén az intézkedések jelentős előrelépésnek tekinthetők, és nagy részét végrehajtották. A három kategória között nincsenek éles határok, a Bizottságnak tág a mozgástere abban a tekintetben, hogy az egyes intézkedéseket mely kategóriába sorolja be.

Az ajánlások terén tett előrelépések értékelésének átláthatóságát az is rontotta, hogy a többféle intézkedést igénylő, összetett tartalmú ajánlások esetén nem ismert a módszertan, vagyis hogy mi alapján értékeli összesítve a Bizottság a különböző kategóriába tartozó részterületeket, illetve milyen szempontok szerint minősíti a tagállami intézkedések ajánlásokkal való összhangját.

Az első ütemben készült elemzés megállapította, hogy az országspecifikus ajánlások terén tett előrelépések értékeléséhez a Bizottság által relevánsnak minősített dokumentumok megbízhatósága kérdéses, mert nem ismert, hogy mely dokumentumokat és milyen módon vett figyelembe a Bizottság az adott ajánlás teljesítése szempontjából. Ebből következően az országspecifikus ajánlások teljesítéséről szóló fejezet egy uniós szakpolitikai testület értékelésének tekinthető, amely korlátozottan támaszkodik mérhető és megbízható forrásokból származó adatokra.

A szemeszter eljárásrendje szerint a Bizottság által javasolt ajánlás-tervezeteket a tagállamok miniszterei megvitatják a Tanácsban, az uniós vezetők júniusi csúcstalálkozójukon jóváhagyják, a tagállamok pénzügyminisztereiből álló Tanács pedig júliusban hivatalosan elfogadja azokat. Az ajánlások értékelésének sajátossága, hogy a Bizottság értékeli a Tanács ajánlásainak végrehajtását az adott tagország esetében. 2017-től nemcsak az előző évi ajánlások tagállami végrehajtását értékelte a Bizottság, hanem minden, az európai szemeszter 2011. évi bevezetése óta tett országspecifikus ajánlást is.

A Tanács 2011 és 2019 között összesen 44 országspecifikus ajánlást tett Magyarországnak (2011: 5, 2012: 7, 2013: 7, 2014: 7, 2015: 5, 2016: 3, 2017: 3, 2018: 3, 2019: 4), amelyek kiértékelésére a következő évi országjelentésben került sor. Az országspecifikus ajánlások jellemzően összetettek, több részterületre is irányulhatnak. Ennek figyelembevételével a 2014. évi és az azt követő országjelentésekben egy-egy országspecifikus ajánláshoz több részértékelés is tartozott, annak megfelelően, hogy mennyire összetett volt maga az ajánlás. A részértékelések egy összesített értékelést adtak ki, amelyek összeszámítására vonatkozó módszertan vagy magyarázat nem állt rendelkezésre. A Magyarországról szóló 2018-2020. évi országjelentésekben a Bizottság összegezte, és diagrammon is ábrázolta az országspecifikus ajánlások végrehajtásának tapasztalatait.

4. sz. táblázat – A Magyarországra vonatkozó országspecifikus ajánlások végrehajtásának értékelése a 2018-2020-as országjelentésekben

Értékelési kategóriák	2018-as országjelentésben a 2011-2017 közötti ajánlások	2019-es országjelentésben a 2011-2018 közötti ajánlások	2020-as országjelentésben a 2011-2019 közötti ajánlások
Nincs haladás	8% (3 db)	8% (3 db)	8% (3 db)
Korlátozott haladás	28% (11 db)	32% (13 db)	40% (18 db)
Némi haladás	30% (11 db)	30% (12 db)	34% (15 db)
Jelentős haladás	17% (6 db)	15% (6 db)	11% (5 db)
Teljeskörűen végrehajtva	17% (6 db)	15% (6 db)	7% (3 db)
Összesen	100% (37 db)	100% (40 db)	100% (44 db)

Forrás: 2018-2020-as országjelentések alapján ÁSZ szerkesztés, a darabszám ÁSZ számítás

A 4. sz. táblázat adatai egy ellentmondásra mutatnak rá. A teljes körűen végrehajtott és a jelentős haladást elért ajánlások aránya, illetve az ebből számított darabszáma is csökkent, miközben az összes ajánlás száma 40-ről 44-re nőtt. A teljeskörűen végrehajtottnak minősített, illetve a jelentős előrehaladás kategóriába sorolt ajánlások aránya és darabszáma 15%-ról (6 db) 7%-ra (3 db), illetve 15%-ról (6 db) 11%-ra (5 db) csökkent a 2020. évi országjelentésben, a némi haladást illetve a korlátozott haladást elért kategóriák aránya és darabszáma növekedett, de nem csak a 2019-es ajánlások darabszámával. Ez csak a korábban már teljeskörűen végrehajtott illetve jelentős haladást mutató **ajánlások értékelésének átminősítésével** lehetséges. Az átminősítést – például módszertani változással – nem indokolta a Bizottság, és sem annak oka, sem az nem derült ki egyértelműen az országjelentésből, hogy mely ajánlások voltak az átminősítésben érintettek.

Az Európai Számvevőszék is megállapította 2020-ban megjelent különjelentésében, hogy az országspecifikus ajánlások egyes részterületeit gyakran átcsoportosítják, mely megnehezíti az évek során elért haladási, illetve végrehajtási arányok összehasonlítását. Továbbá az Európai Számvevőszék vizsgálata során nem tudta megállapítani, hogy a Bizottság milyen kritériumok alapján kezelt egyes kérdéseket prioritásként és fűzött hozzá ajánlásokat, mivel az országspecifikus ajánlások kiválasztásának kritériumai és indokai nem egyértelműen dokumentáltak. (Európai Számvevőszék, 2020/16.)

Számos országspecifikus ajánlás/részajánlás vonatkozott a költségvetési hiány és államadósság alakulására, a GDP növekedésre, valamint a korrupció elleni küzdelemre is. A költségvetési hiány és az államadósság alakulására vonatkozóan minden évben tett ajánlást a Tanács. 2012-ben jelentős előrehaladásként értékelte

a Bizottság a kormány konszolidációs és strukturális reformintézkedéseit. 2013-ban a Bizottság teljesítettnek értékelte a költségvetési hiánnyal és államadóssággal kapcsolatos ajánlását, összhangban azzal, hogy Magyarország kikerült a túlzott hiány eljárásból. 2014-től a költségvetési hiányra és az államadósságra irányuló ajánlások a középtávú célok megvalósítására fókuszáltak. A Bizottság előrejelzései alapján költségvetési kiigazításra tettek javaslatot a középtávú költségvetési cél elérése érdekében. A Bizottság annak ellenére, hogy a hiánycél és az ország középtávú költségvetési célja 2013-ban jelentős mértékben túlteljesült, 2014-ben csak némi haladást érzékelt a költségvetési konszolidáció terén. A 2015-ös országjelentésben a Bizottság úgy értékelt, hogy nem történt előrelépés a középtávú költségvetési keret végrehajtásában, mivel az erről szóló kormányhatározat kiadására még nem került sor.

2016-tól az országjelentések nem tartalmazták a költségvetési hiány és államadósság alakulására vonatkozó ajánlások értékelését, az indoklás szerint azért, mert arra a végleges adatok rendelkezésre állásakor kerül sor. Az országjelentések 2014-ig május végén - június elején, 2015-től február végén - március elején jelentek meg.

A GDP növekedésére vonatkozó ajánlást 2017-ben tett a Tanács, mivel előző évben lassult a gazdasági növekedés üteme.

A korrupció elleni küzdelem tekintetében a 2014-2020 közötti országjelentések tartalmaznak ajánlásokat és értékeléseket. Az ajánlások végrehajtásának állását a 2014-2015, és a 2017-2018 évi országjelentések korlátozott haladásnak értékelték, míg a 2016 és a 2019-2020. évi országjelentésekben a Bizottság úgy vélte, hogy az előző évben nem történt haladás.

A korrupció elleni küzdelemre vonatkozó ajánlásokat más területekkel együtt - mint például az adminisztratív teher, a közbeszerzés, a jogalkotási folyamat, a verseny, és a szabályozási környezet - a Bizottság az üzleti környezet javítására tett ajánlások csoportjába sorolta. A 2018-as és a 2019-es országjelentés az ajánlások több évre visszatekintő értékelésében úgy fogalmazott, hogy Magyarország az üzleti környezet javítása céljából a digitalizációra építve több ígéretes intézkedést fejlesztett ki. A hatóságok számos intézkedést hoztak a közbeszerzés terén az átláthatóság és a verseny erősítésére, például új jogszabályt fogadtak el, és bevezették az elektronikus közbeszerzési rendszert. Ezzel szemben a 2020-as országjelentésben a Bizottság azt a következtetést vonta le a korábbi évek adataiból, hogy Magyarország kevés előrehaladást ért el az üzleti környezet és a piacok megfelelő működésének javítása terén, az adózás és a közbeszerzések digitalizálása némi javulást eredményezett. Az **értékelés visszamenőleges változását** a Bizottság nem indokolta.

3.2. Az országjelentések nemzetközi összehasonlítása

Elemzésünkben a Magyarországról 2012, 2014, 2016, 2018, 2020 években készült országjelentések felépítését, szempontjait, következtetéseit hasonlítottuk össze az ezen években Ausztriáról, Csehországról, Franciaországról, Portugáliáról és Romániáról készült országjelentésekkel, amelynek során azt találtuk, hogy azonos témakörök értékelési szempontjai, az értékelés során figyelembe vett tényezők illetve azok súlyozása országonként eltért, és emiatt a következtetések is eltértek egymástól. Az országjelentések korrupció elleni küzdelemmel kapcsolatos értékeléseire különösen jellemző volt, hogy azok módszertanilag kevésbé voltak megalapozottak és a levont következtetések, illetve egyes országok esetében azok hiánya **szubjektív értékelésre utal**.

Az országjelentések főbb tartalmi elemei azonosak voltak, az adott tagország gazdasági folyamatai mellett a Tanács által megfogalmazott ajánlások teljesítettségét értékelték, és a Bizottság által kiemelt jelentőségűnek tekintett reformprioritások előrehaladását mutatták be. Az egyes országjelentések terjedelme, alfejezetei, táblái, ábrái, és háttérmagyarázatai között ugyanakkor számos eltérés mutatkozott azok számában, formájában, információtartalmában, amelyek az értékelést is befolyásolták. Az elemzés alá vont országjelentések közül a legnagyobb terjedelmű 97 oldalas (Franciaország, 2016), a legrövidebb ennek alig negyede, 24 oldalas volt (Portugália, 2012).

A GDP növekedésre vonatkozó ábrát valamennyi 2020-as országjelentés tartalmazott (lásd 1. sz. melléklet). Az ábrák abban különböztek egymástól, hogy mely időszakot mutatták be, valamint hogy tartalmaztak-e előrejelzési adatokat. A hosszabb időtávot ábrázoló grafikonok (Ausztria, Csehország, Magyarország) kedvezőtlenebb képet mutattak a GDP növekedésről, mint azok a grafikonok, amelyek csak a 2009-ben tetőzött gazdasági válság utáni időszakot tartalmazták.

Különösen a **reformprioritások fejezetben mutathatók ki nagyobb eltérések** aszerint, hogy mely témakört milyen részletességgel vett figyelembe a Bizottság. A versenyképesség, reformok és beruházások alfejezet esetében például Románia, Ausztria és Portugália országjelentéseiben a közbeszerzések, míg a korrupció elleni küzdelem Románia, Portugália és Magyarország esetében jelent meg külön pontként.

Az előrejelzések összehasonlítása

Az előrejelzési adatok jelentős eltérése a tényadatoktól az országjelentések megállapításainak megbízhatóságát kérdőjelezi meg, az adatokból levont következtetések emellett lehetőséget adnak a szubjektivitásra.

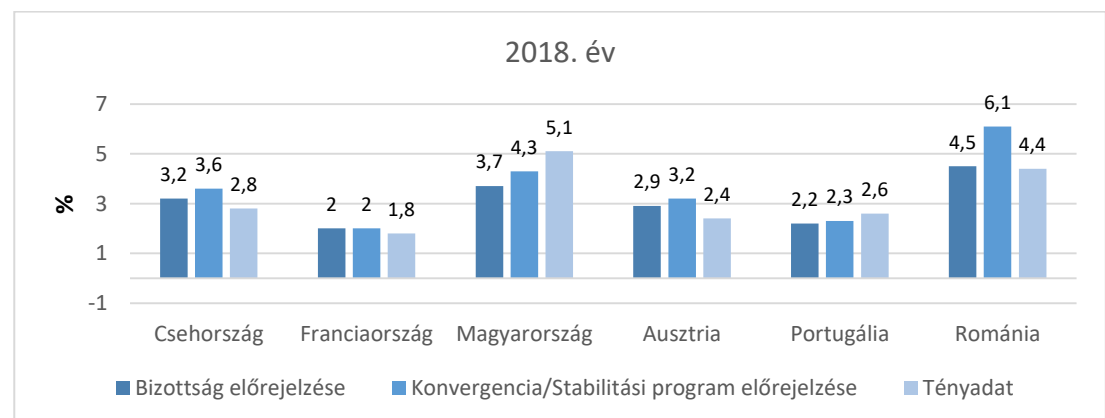
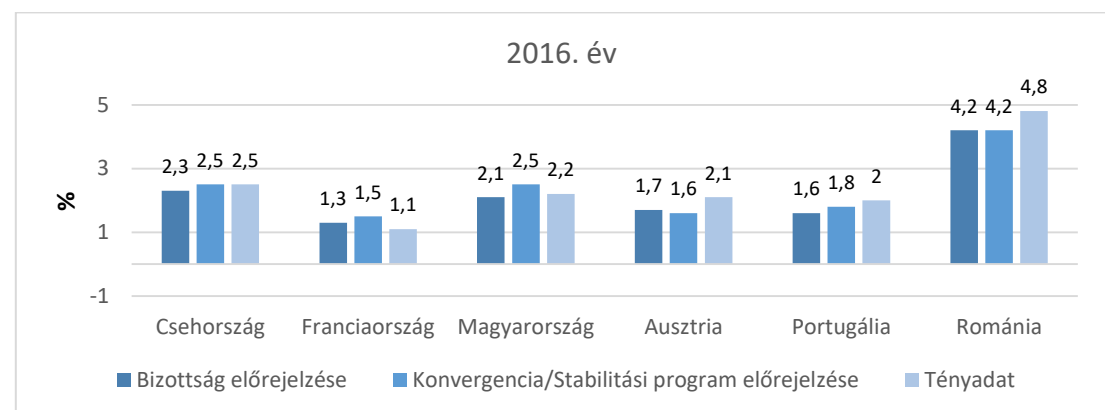
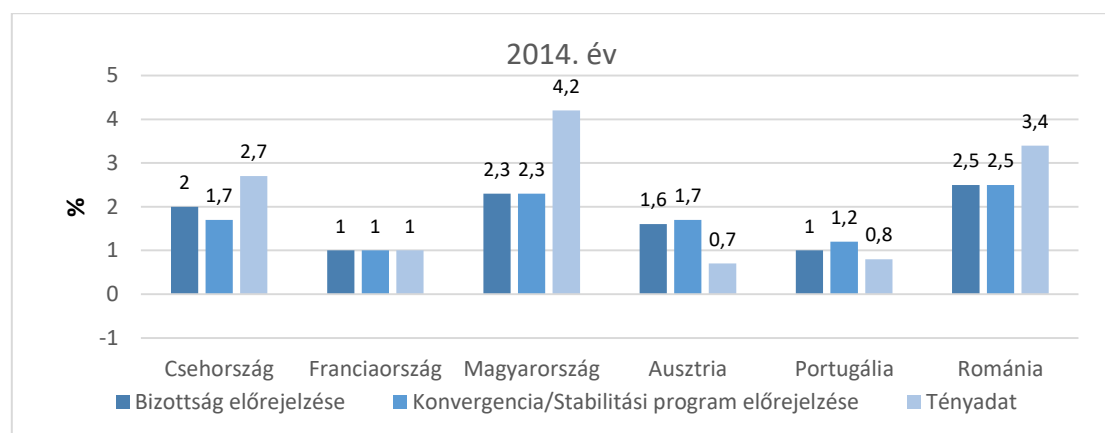
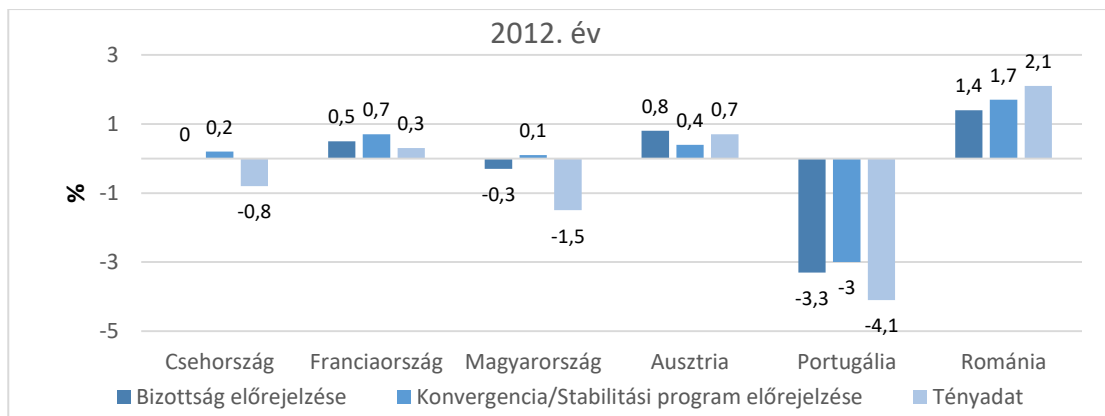
A 1-3. ábráson a GDP növekedésre, a költségvetési hiányra és az államadósság-rátára vonatkozó bizottsági előrejelzéseket vetettük össze az érintett tagállam által a konvergencia/stabilitási programokban közölt előrejelzéseivel valamint az Eurostat tényadataival. A 72 előrejelzési adatból a Bizottság előrejelzése 32 alkalommal tért el kevésbé a tényadattól, mint a tagállami prognózis, 13 esetben volt azonos az előrejelzett érték, és ezáltal az eltérés mértéke is megegyezett, a tagállami prognózisai 27-szer álltak közelebb a tényadatokhoz, vagyis az uniós előrejelzések a kiválasztott országok és évek esetében összességében pontosabbak voltak a tagállamokénál. A „rég” (Ausztria, Franciaország, Portugália) és az „új” (Csehország, Magyarország, Románia) tagállamok előrejelzéseit összehasonlítva arra jutottunk, hogy az új tagállamok gazdasági folyamatainak uniós előrejelzése ritkábban (13 alkalommal) állt közelebb a tényadatokhoz, mint a régi tagállamokéra vonatkozó prognózisok (19 alkalommal).

Hasonló következtetésre jutott a **Bizottság által 2012. decemberében publikált tanulmány** (González - Terzi, 2012), mely a bizottsági előrejelzések pontosságát elemezte, és arra az eredményre jutott, hogy a 2004 után csatlakozott EU-tagok esetében az előrejelzések nagyobb mértékben tértek el a tényszámoktól, mint a „rég” tagok esetében.

Az 1. ábráról leolvasható, hogy 2012-ben Magyarországon kívül Csehország és Portugália volt recesszióban, de az általános gazdasági fellendülés következtében a későbbi években az összes elemzett ország gazdasága növekedett. 2012-ről 2018-ra Franciaország és Ausztria GDP-je nőtt legkevésbé (0,3%-ról 1,8%-ra illetve 0,7%-ról 2,4%-ra), ugyanebben az időszakban Magyarország és Portugália GDP változása volt a legnagyobb, hazánk teljesítménye -1,5%-os csökkenésről 5,1%-os gazdasági növekedésre, Portugáliáé -4,1%-os csökkenésről 2,6 %-os növekedésre javult.

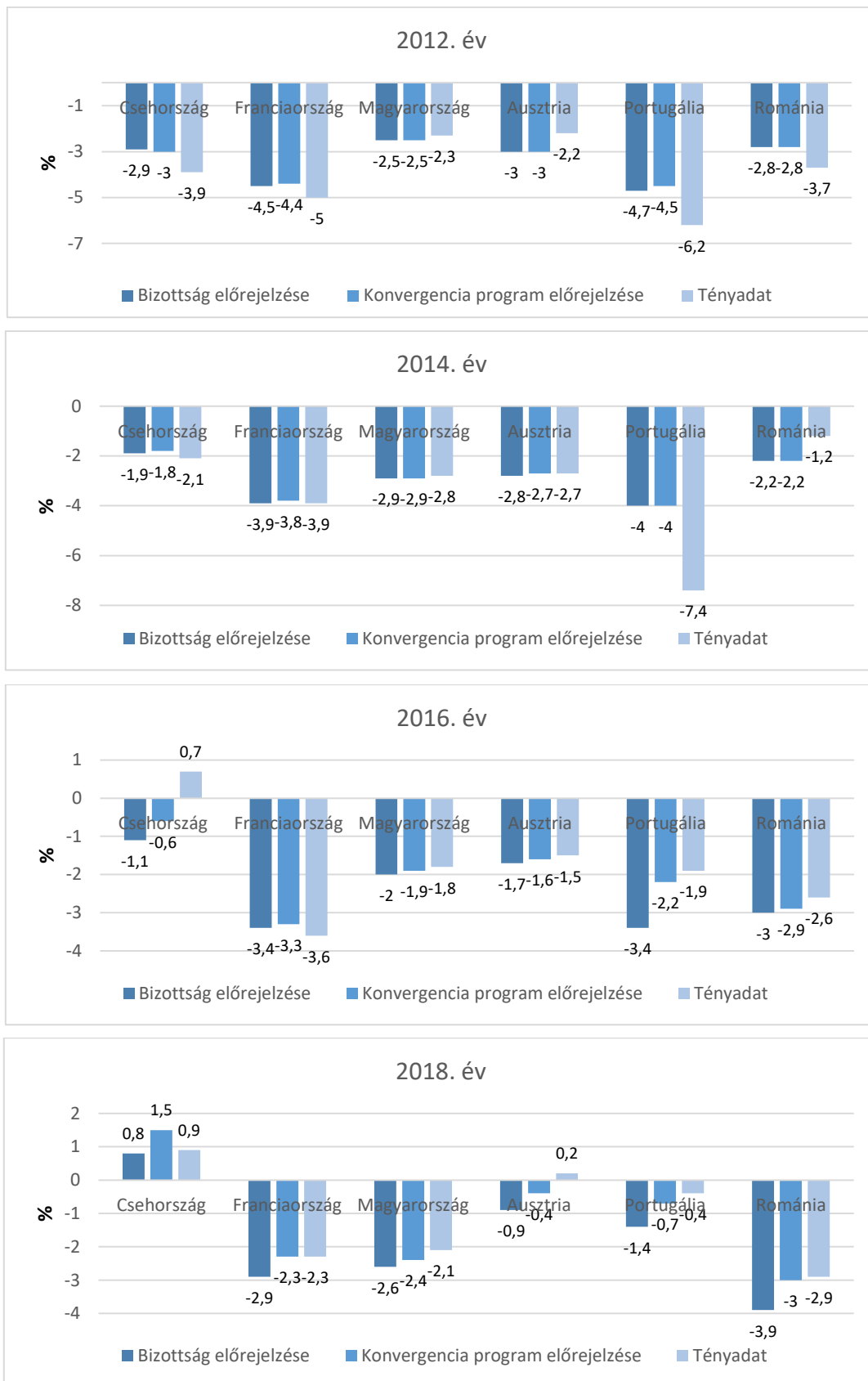
A gazdasági növekedés előrejelzési adatai és tényadatai (lásd 1. sz. ábrásor) közötti eltérések esetében jelentősebb (1 százalékpontot meghaladó) különbségek is láthatóak. A **Bizottság előrejelzései 24-ből 14-szer álltak közelebb a tényadatokhoz**, ötször fordult elő, hogy a Bizottság a tagállamoknál pontatlanabb és egyben kedvezőtlenebb előrejelzést tett. A legkedvezőbb bizottsági előrejelzési adatot 2014. évben Ausztria kapta, a tényadathoz 0,9 százalékponttal magasabb volt a Bizottság előrejelzése. Magyarország esetében a bizottsági előrejelzések két évben is jelentősen eltértek a tényadatoktól, 2014-ben 1,9 százalékponttal, 2018-ban 1,4 százalékponttal becsülte alá a Bizottság a GDP növekedést, ilyen nagymértékű kedvezőtlen különbség más országok esetében nem fordult elő.

1. sz. ábrásor - A GDP növekedés előrejelzései és tényadatai az elemzés alá vont országok és évek esetében (%)



Forrás: Országjelentések, konvergencia programok, Eurostat (GDP at market prices) alapján ÁSZ szerkesztés

2. sz. ábrásor - A költségvetési egyenleg tárgy évi előrejelzési és tényadatai az elemzés alá vont országok és évek esetében (GDP %-ában)



Forrás: Országjelentések, konvergencia programok, Eurostat (General government deficit and surplus) alapján ÁSZ szerkesztés

A 2. sz. ábráról leolvasható, hogy a költségvetési egyenlegre vonatkozó referenciaértéknek 2012-ben Magyarország és Ausztria felelt meg, mivel a költségvetési hiány ebben a két országban nem haladta meg a GDP 3%-át. A költségvetési hiány 2012-ről 2018-ra mindegyik ország esetében csökkent, 2018-ban az összes elemzett ország megfelelt a költségvetési egyenlegre vonatkozó konvergencia-kritériumnak, Csehország és Ausztria költségvetése többlettel zárta az évet. Portugália csökkentette a legnagyobb mértékben költségvetési hiányát, mely a 2012. évi -6,2%-ról 2018-ra -0,4%-ra csökkent.

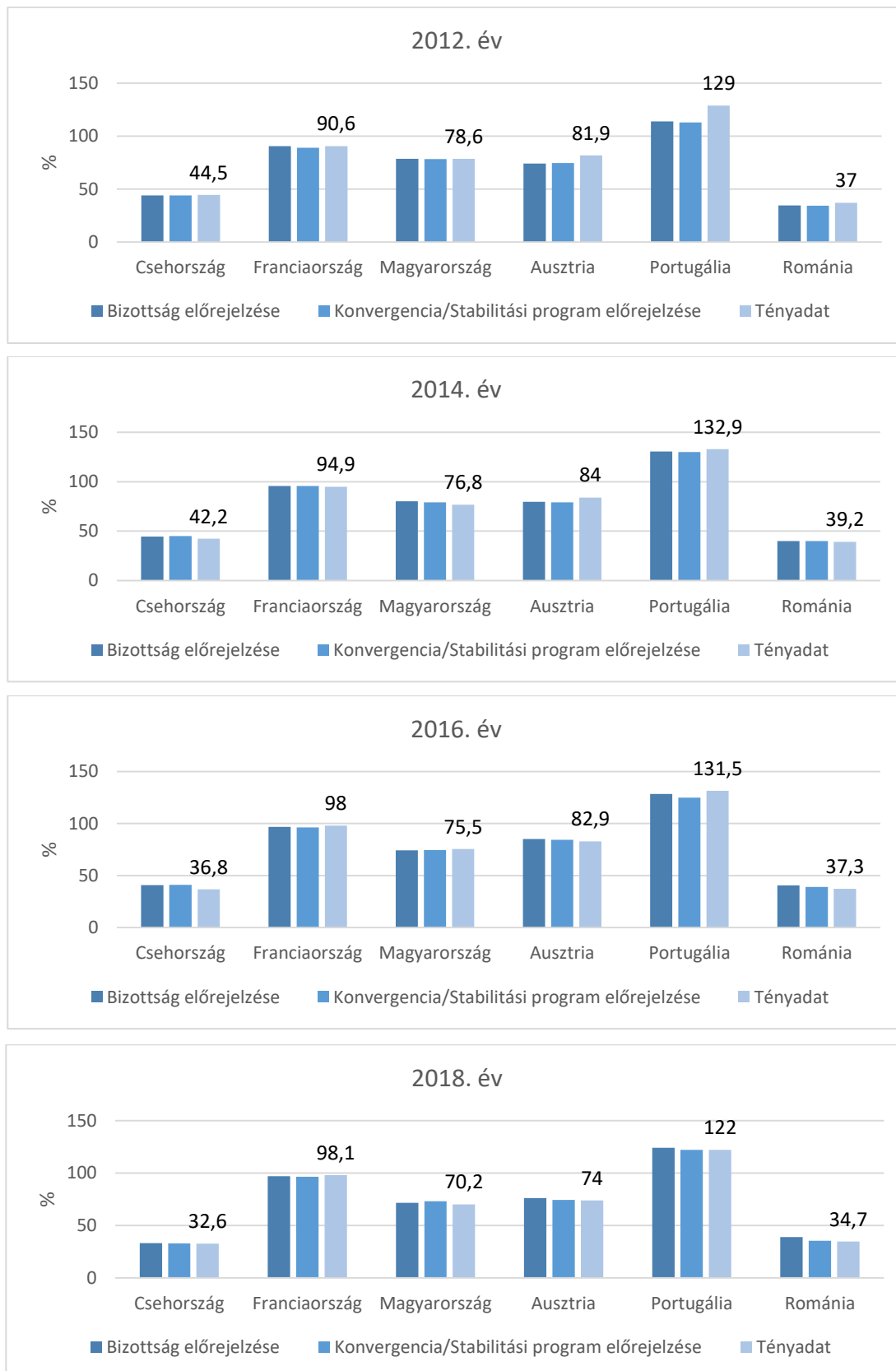
A költségvetési hiányra vonatkozó 24 vizsgált előrejelzésből a Bizottságé hatszor állt közelebb a tényadatokhoz, hatszor megegyezett az uniós és a tagállami prognózis, és tizenkétszer az érintett tagállam előrejelzése állt közelebb a tényadathoz. A legnagyobb kedvező irányú (3,4 százalékpontos) és a legnagyobb kedvezőtlen irányú (1,5 százalékpontos) eltérés is Portugáliát érintette 2014-ben illetve 2016-ban, a 0,7%-os 2016. évi cseh szufficit helyett a Bizottság 1,1%-os GDP arányos költségvetési hiány prognosztizált. A Bizottság a költségvetési egyenlegre irányulóan Magyarország és Ausztria **esetében egyszer sem adott a tényadathoz kedvezőbb előrejelzést** az érintett években. Csehország esetében a négy évből háromszor, Franciaország és Portugália esetében kétszer, Románia esetében egyszer prognosztizált kisebb költségvetési hiányt a ténylegesnél. Az adatokat összesítve megállapítható, hogy a Bizottság 24 esetből tizenegyszer nem csak pontatlanabban jelzett előre, mint a tagállamok, hanem előrejelzése kedvezőtlenebb is lettek a tényadatoknál.

Az elemzés alá vont országjelentésekben a költségvetési egyenlegek értékelése szorosan összefügg az államadósság-ráta értékelésével, abból következően, hogy a költségvetési hiány növekedése legtöbbször együtt jár az államadósság növekedésével is. A Bizottság a tagországok államadósság-rátái fenntarthatóságának elemzéséhez, előrejelzéséhez és értékeléséhez **részletes módszertant dolgozott ki**. A 3. sz. ábráról az államadósság-ráta vonatkozásában tartalmazza az országjelentésekben és a konvergencia/stabilitási programokban található tárgyévvel szembe fordított előrejelzéseket, valamint a tényadatokat.

Az államadósságra vonatkozó konvergencia-kritériumnak 2012-ben Csehország és Románia felelt meg, mivel a két ország államadóssága nem haladta meg a GDP 60%-át. A GDP arányos államadósság Magyarország, Ausztria és Portugália esetében csökkent, Franciaország esetében 90,6%-ról 98,1%-ra növekedett 2012-ről 2018-ra. Az elemzett országok közül Portugália államadóssága volt a legmagasabb, értéke meghaladta a GDP 120%-át, azaz a referenciaérték kétszeresét.

Az államadósság-ráta előrejelzési és tényadatai között hét esetben figyelhető meg jelentős – három százalékpontot meghaladó – eltérések (2012: Ausztria és Portugália, 2014: Magyarország és Ausztria, 2016: Csehország és Románia, 2018: Románia). A 24 előrejelzésből 12 alkalommal állt közelebb a tényadatokhoz a Bizottság prognózisa, mint az érintett tagállamé. A 2012. évben a tényadathoz kedvezőbb volt a bizottsági előrejelzés valamennyi ország esetében. A 2014, 2016, 2018 években Ausztria és Magyarország esetében egy, Portugália és Franciaország esetében kétszer alkalommal volt kedvezőbb a Bizottság előrejelzése, mint a tényadat. A 24-ből hét esetben fordult elő, hogy a Bizottság előrejelzése pontatlanabb és kedvezőtlenebb is volt a tagállamra nézve, háromszor fordult elő, hogy a konvergencia/stabilitási programnál pontatlanabb, de kedvezőbb – azaz a ténylegesnél kisebb – államadósságot jelzett előre.

3.sz. ábrásor - Az államadósság-ráta előrejelzési és tényadatai az elemzés alá vont országok és évek esetében (GDP %-ában)



Forrás: Országjelentések, konvergencia/stabilitási programok, Eurostat (General government gross debt) alapján ÁSZ szerkesztés

Az objektív adatokból is vonhatók le szubjektív következtetések, attól függően, hogy azokat mihez viszonyítják. Az országspecifikus ajánlások terén tett előrelépések értékelésénél a Bizottság a 2020. évi országjelentésben Magyarország esetében úgy fogalmazott, hogy a kormány 2011. óta előrelépést ért el az államháztartás megerősítése terén, mivel a költségvetési hiány 3% alá csökkent. Csehország esetében 2011-2019. között korlátozott előrelépést állapított meg a Bizottság az államháztartás hosszútávú fenntarthatóságában. Figyelembe véve azt, hogy Csehország esetében a költségvetési egyenleg 2016-ban és 2018-ban is pozitív volt, továbbá 40% alatt volt az államadósság-ráta, megkérdőjelezhető az értékelés objektivitása. Csehországhoz hasonlóan Románia is az egyik legalacsonyabb államadóssággal rendelkező tagállam, melynek költségvetési hiánya a 2011. évi 5,4%-ról 2019-re 4,3%-ra csökkent, 2013 és 2018 között a 3%-os referenciaérték alatt volt. Mindezek ellenére a 2020-as országjelentés kockázatosnak ítélte a költségvetés fenntarthatóságát.

Különösen akkor szembetűnő, hogy Csehország és Románia értékeléskor az államadósságra vonatkozó referenciaértéknek való megfelelést a Bizottság nem kellő súllyal vette figyelembe, ha Portugália értékelésével hasonlítjuk össze, mely a referenciaérték kétszeresének megfelelő, 120%-ot meghaladó államadósság-rátával rendelkezett, és azt az elemzett időszakban nem tudta jelentős mértékben csökkenteni (lásd 3. sz. ábrásor), de a Bizottság értékelése szerint szintén korlátozott előrelépést tett a költségvetési politika terén.

A költségvetés és az államadósság fenntarthatóságát jelentő mutatók értékelései évről-évre változhatnak. Ezt mutatták az országjelentésekben is hivatkozott, pénzügyi fenntarthatóságra vonatkozó értékelések is (5. sz. táblázat).

5. sz. táblázat - A pénzügyi fenntarthatósági kockázat (az államadósság és egyéb pénzügyi mutatók fenntarthatósága alapján)

Kockázat	2017.			2018.			2019.		
	rövid-távú	közép-távú	hosszú-távú	rövid-távú	közép-távú	hosszú-távú	rövid-távú	közép-távú	hosszú-távú
Csehország	alacsony	alacsony	alacsony	alacsony	alacsony	közepes	alacsony	alacsony	közepes
Franciaország	alacsony	magas	alacsony	alacsony	magas	közepes	alacsony	magas	közepes
Magyarország	alacsony	magas	közepes	alacsony	magas	magas	alacsony	alacsony	közepes
Ausztria	alacsony	közepes	közepes	alacsony	alacsony	közepes	alacsony	alacsony	közepes
Portugália	alacsony	magas	alacsony	alacsony	magas	közepes	alacsony	magas	közepes
Románia	alacsony	magas	közepes	alacsony	közepes	közepes	alacsony	magas	magas

Forrás: Debt Sustainability Monitor 2017, 2019. 1. táblázatok alapján ÁSZ szerkesztés

Az előrejelzési adatokat figyelembe veszik a túlzott hiány és a jelentős eltérési eljárások során, valamint a makrogazdasági egyensúlyhiány megállapítása során is. A Magyarország 2014. évi makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárását megalapozó dokumentuma, a Bizottság Gazdasági és Pénzügyi Főigazgatóság „Makrogazdasági egyensúlyhiányok Magyarország 2014” című kiadványa kiemelten kezeli a bizottsági előrejelzéseket. A Tanács 2018-ban Magyarországnak címzett, jelentős eltérés korrekcióját célzó eljárást indított hazánkkal szemben, amelyet részben a GDP arányos strukturális egyenlegekre vonatkozó bizottsági előrejelzésekre alapozott.

Az 5. sz. táblázat mutatja, hogy a Magyarország költségvetési egyenlegének és az államadósság fenntarthatóságának bizottsági értékelése 2019-re számottevően javult 2017-hez képest – a másik eljárás alá vont ország, Románia esetében nőtt a kockázat -, a Tanács ennek ellenére mindkét ország esetében fenntartotta a 2018. óta zajló jelentős eltérési eljárást.

Az Európai Számvevőszék 2016-ban kiadott különjelentésében kiemelte, hogy a Bizottság „*országspecifikus előrejelzései inkább szakmai megítélésen, mintsem ökonometriai megközelítéseken alapulnak*”, és nem átlátható a készítésük folyamata. (Európai Számvevőszék, 2016/10, 32. old.)

A Stabilitási és Növekedési Paktum prevenció ágáról készített különjelentésében (Európai Számvevőszék, 2018/18) az Európai Számvevőszék megállapította, hogy a Bizottság nem fejt ki egyértelműen, hogy mennyiben térnek el a költségvetési intézkedésekhez kapcsolódó előrejelzések feltevései a tagállamokétól. Azt is kifogásolta, hogy a Bizottság által a középtávú költségvetési cél elérése érdekében meghatározott végrehajtási szabályok nem tesznek kellő különbséget a nagymértékben és a kevésbé eladósodott tagállamok között, és a súlyosan eladósodott országok esetében nem alkalmasak arra, hogy biztosítsák a középtávú költségvetési cél felé történő megfelelő mértékű előrehaladást, melyet Franciaország növekvő államadósága (lásd 3. ábrásor) is alátámaszt.

Az országspecifikus ajánlások terén tett előrelépések értékelésének összehasonlítása

Az elemzés alá vont országok esetében az egyes országjelentések eltérő számú ajánlást tartalmaztak, amelyet az 6. sz. táblázat szemléltet.

6. sz. táblázat - Az elemzés alá vont országjelentésekben található ajánlások száma (db)

	2012.	2014.	2016.	2018.	2020.
Csehország	6	7	4	2	5
Franciaország	5	6	5	4	4
Magyarország	5	7	5	3	4
Ausztria	5	7	4	2	3
Portugália	0	0	5	4	4
Románia	4	8	4	3	5

Forrás: Országjelentések alapján ÁSZ szerkesztés

A 6. sz. táblázat mutatja, hogy országonként eltérő volt az ajánlások és azokhoz tartozó értékelések száma, amit még inkább árnyal, hogy az ajánlások összetettek, és emiatt részértékelések is voltak eltérő számban. Portugália esetében pedig a 2012. és 2014. évi országjelentés sem tartalmazott ajánlásokat, mivel a 472/2013/EU rendelet szerinti, a pénzügyi stabilitásuk tekintetében súlyos nehézségekkel küzdő euróövezeti tagállamoknak szóló makrogazdasági kiigazítási programban vett részt. Az ajánlások tartalma országonként eltérő, ugyanakkor hasonlóságok is kimutathatóak.

Az elemzés alá vont országjelentésekben az első és második ajánlás jellemzően a költségvetéshez, és az államadóssághoz kapcsolódott. A költségvetéssel kapcsolatos ajánlások egy része az adott évi költségvetésre irányulóan fogalmazott meg ajánlást (pl. Portugália, Franciaország 2016, 2018., Románia 2016. évi országjelentései), másik része a középtávú költségvetési célokhoz, a költségvetés fenntarthatóságához (pl. Magyarország, Románia, Portugália, Csehország 2020. évi országjelentései).

A költségvetéshez és az államadóssághoz (összefoglalóan államháztartáshoz) kapcsolódó ajánlások értékelései figyelembe vettek makrogazdasági mutatókat és azok küszöbértékeit, de az indoklások országonként eltértek, az **azonos szempontrendszer érvényesülése nem volt megfigyelhető** (lásd a 34. oldalon bemutatott példát).

Az elemzés alá vont országok országjelentéseiben egymástól eltérő módon és eltérő részletezettséggel jelent meg a korrupció elleni küzdelem kérdésköre, illetve egyes országok esetében a témakör egyáltalán nem került említésre, melynek szerepeltetésére vagy elhagyására a Bizottság módszertani vagy egyéb indokot nem adott.

Magyarország 2016-2020 közötti országjelentéseiben a Bizottság rendszeresen hivatkozott a GRECO jelentéseire. Annak ellenére, hogy a GRECO minden vizsgálat alá vont ország esetében fogalmazott meg ajánlásokat, az országjelentésekben nem, vagy nem azonos súllyal jelentek ezek meg.

A 7. sz. táblázat adatai mutatják, hogy az elemzés alá vont országok esetében a korrupció elleni küzdelem terén Csehország és Ausztria arányaiban kevesebb ajánlást teljesített, mint Magyarország. Ezzel szemben Ausztria esetében sem a 2020. évi országjelentés, sem a korábbi elemzés alá vont országjelentések nem foglalkoztak a korrupció kérdéskörével, holott 2019-ben előrehozott választásokat eredményező korrupciós botrány is volt a nyugati szomszédunknál.

7. sz. táblázat - A GRECO 4. értékelési körében megfogalmazott ajánlásai és azok teljesülési állapota az elemzés alá vont országok esetében

	Ajánlások száma (db)	Teljesült (%)	Részben teljesült (%)	Nem teljesült (%)
Csehország	14	0	50	50
Franciaország	11	36,4	36,4	27,2
Magyarország	18	27,8	16,7	55,5
Ausztria	20	5	25	70
Portugália	15	6,6	53,4	40
Románia	16	37,5	25	37,5

Forrás: GRECO 2019. évi beszámoló alapján ÁSZ szerkesztés

Csehország valamennyi elemzés alá vont országjelentésében szerepelt ajánlás a korrupció elleni küzdelemre irányulóan, amelyek végrehajtását a Bizottság az alábbiak szerint értékelte: 2012-ben jelentős haladás, 2014 és 2020-ban korlátozott haladás, 2016 és 2018-ban némi haladás volt. Az értékelések indoka nem mutatókhoz kapcsolódott, hanem intézkedések meghozatalához vagy elmaradásához.

A korrupció elleni küzdelemre irányuló megállapítások vagy külön fejezetek Portugália és Románia országjelentéseiben is szerepeltek. A Romániáról szóló 2014. évi országjelentés beszámolt egy magas szintű politikusokat, köztük egy volt miniszterelnököt is érintő korrupciós ügyről. Ajánlásokat a Tanács Románia esetében fogalmazott meg a 2014 és 2016 évi országjelentésekben, Portugália erre vonatkozó ajánlást az országjelentésben nem kapott.

Ausztriához hasonlóan Franciaország elemzés alá vont országjelentéseiben sem szerepeltek megállapítások, ajánlások a korrupció elleni küzdelemre irányulóan annak ellenére, hogy 2017. óta eljárás folyik egy korábbi miniszterelnök ellen sikkasztás gyanúja miatt. Ez is azt támasztja alá, hogy a **korrupció elleni küzdelem témakörének szerepeltetése illetve értékelése az országjelentésekben nem következetes.**

RÖVIDÍTÉSJEGYZÉK

ÁSZ	Állami Számvevőszék
Bizottság	Európai Bizottság
CPI Index	Korrupció Érzékelési Index (Corruption Perception Index)
EKB	Európai Központi Bank
ERM II	európai árfolyam-mechanizmus (European Exchange Rate Mechanism)
EU	Európai Unió
Eurostat	Európai Statisztikai Hivatal
GDP	bruttó hazai termék (gross domestic product)
GRECO	Korrupció Elleni Államok Csoportja (Group of States against Corruption)
HICP	harmonizált fogyasztóiár-indexek, Harmonised Indices of Consumer Prices
IMF	Nemzetközi Valutaalap (International Monetary Fund)
KSH	Központi Statisztikai Hivatal
MNB	Magyar Nemzeti Bank
NIIP	nettó nemzetközi befektetési pozíció (net international investment position)
OECD	Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (Organisation for Economic Co-operation and Development)
Tanács	Európai Unió Tanácsa
Unió	Európai Unió

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet (ÁSZKUT) (2007): Értékelő tanulmány a 2008. évi költségvetési törvényjavaslat makrogazdasági megalapozottságának néhány összefüggéséről, szerkesztette: Dr. Báger Gusztáv, <https://www.asz.hu/hu/publikaciok/tanulmanyok-2007-ev>
2. Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet (ÁSZKUT) (2008): A 2009. évi költségvetés makrogazdasági kockázatainak elemzése, szerkesztette: Dr. Báger Gusztáv, <https://www.asz.hu/hu/publikaciok/tanulmanyok-2008-ev>
3. Állami Számvevőszék (2019): A bruttó külső adósság és az államadósság finanszírozásának kapcsolata, elemzés, szerkesztette: Dr. Simon József, <https://www.asz.hu/hu/publikaciok/tanulmanyok-2019-ev>
4. Állami Számvevőszék (2020): Az Európai Bizottság 2004-2019. közötti országjelentéseinek összehasonlító elemzése, szerkesztette: Dr. Simon József, (a www.asz.hu/publikaciok/osszes-elemzes-en kerül publikálásra, várhatóan 2020. szeptemberében)
5. Belgium: Stability programme 2009-2013 complement, 2009.09.21. https://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/convergence/programmes/index_en.htm
6. The Council of the European Union (2004): COUNCIL DECISION of 5 July 2004 on the existence of an excessive deficit in Hungary (2004/918/EC)
7. The Council of the European Union: COUNCIL RECOMMENDATION with a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit in Hungary (9 October 2006.)
8. The Council of the European Union: COUNCIL RECOMMENDATION with a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit in Hungary (6 July 2009)
9. The Council of the European Union: COUNCIL DECISION of 24 January 2012 establishing whether effective action has been taken by Hungary in response to the Council recommendation of 7 July 2009
10. The Council of the European Union: COUNCIL RECOMMENDATION with a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit in Hungary (12 March 2012)
11. The Council of the European Union: COUNCIL DECISION of 21 June 2013 abrogating Decision 2004/918/EC on the existence of an excessive deficit in Hungary (2013/315/EU)
12. The Council of the European Union (2018): Significant Deviation Procedure, https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/preventive-arm/significant-deviation-procedure_en
13. Clements, P. Michael – Hendry, F. David (2001): An Overview of Economic Forecasting, https://scholar.google.hu/scholar?q=Clements,+M.+P.+%E2%80%93+Hendry,+D.+F.:+An+Overview+Of+Economic+Forecasting&hl=hu&as_sdt=0&as_vis=1&oi=scholar, letöltve: 2020.09.04.
14. 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)
15. 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)

16. 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)
17. 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)
18. 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)
19. 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)
20. 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)
21. 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)
22. 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)
23. 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)
24. Európai Bizottság Gazdasági és Pénzügyi Főigazgatóság (2014): Makrogazdasági egyensúlyhiányok Magyarország 2014, ec.europa.eu › occasional_paper › 2014 › pdf › swd_180
25. Európai Bizottság: Európa 2020 Stratégia, Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája, 2010.03.03, ec.europa.eu › eu2020 › pdf › 1_HU_ACT_part1_v1

26. Európai Bizottság: Az európai szemeszter, letöltve 2020.07.20. https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester_hu
27. Európai Számvevőszék (2015): Különjelentés - A nehézségekkel küzdő országoknak biztosított pénzügyi segítségnyújtás (2015/18 sz.)
28. Európai Számvevőszék (2016): Különjelentés - Tovább kell javítani a túlzott hiány esetén követendő eljárás, annak eredményes végrehajtása érdekében (2016/10 sz.)
29. Európai Számvevőszék (2018): Különjelentés - A makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás ellenőrzése (2018/03 sz.)
30. Európai Számvevőszék (2018): Különjelentés - Teljesül-e a Stabilitási és Növekedési Paktum prevenció ágának fő célkitűzése? (2018/18 sz.)
31. Európai Számvevőszék (2020): Különjelentés - Európai szemeszter: az országspecifikus ajánlások fontos kérdésekkel foglalkoznak, de végrehajtásuk még nem megfelelő (2020/16 sz.)
32. European Commission: Assessment of the 2012 national reform programme and stability programme for AUSTRIA, Brussels, 30.5.2012, SWD(2012) 306 final
33. European Commission: Assessment of the 2014 national reform programme and stability programme for AUSTRIA, Brussels, 2.6.2014, SWD(2014) 421 final
34. European Commission: Country Report Austria 2016, Brussels, 26.2.2016, SWD(2016) 88 final
35. European Commission: Country Report Austria 2018, Brussels, 7.3.2018, SWD(2018) 218 final
36. European Commission: Country Report Austria 2020, Brussels, 26.2.2020, SWD(2020) 519 final
37. European Commission: Assessment of the 2012 national reform programme and stability programme for the CZECH REPUBLIC, Brussels, 30.5.2012, SWD(2012) 303 final
38. European Commission: Assessment of the 2014 national reform programme and convergence programme for the CZECH REPUBLIC, Brussels, 2.6.2014, SWD(2014) 404 final
39. European Commission: Country Report Czech Republic 2016, Brussels, 26.2.2016, SWD(2016) 73 final
40. European Commission: Country Report Czech Republic 2018, Brussels, 7.3.2018, SWD(2018) 202 final
41. European Commission: Country Report Czechia 2020, Brussels, 26.2.2020, SWD(2020) 502 final
42. European Commission: Assessment of the 2012 national reform programme and stability programme for FRANCE, Brussels, 30.5.2012, SWD(2012) 313 final
43. European Commission: Assessment of the 2014 national reform programme and stability programme for FRANCE, Brussels, 2.6.2014, SWD(2014) 411 final
44. European Commission: Country Report France 2016, Brussels, 26.2.2016, SWD(2016) 79 final
45. European Commission: Country Report France 2018, Brussels, 7.3.2018, SWD(2018) 208 final
46. European Commission: Country Report France 2020, Brussels, 26.2.2020, SWD(2020) 509 final
47. European Commission: Assessment of the 2012 national reform programme and stability programme for PORTUGAL, Brussels, 30.5.2012, SWD(2012) 324 final
48. European Commission: Assessment of the 2014 national reform programme and stability programme for PORTUGAL, Brussels, 2.6.2014, SWD(2014) 423 final
49. European Commission: Country Report Portugal 2016, Brussels, 26.2.2016, SWD(2016) 90 final
50. European Commission: Country Report Portugal 2018, Brussels, 7.3.2018, SWD(2018) 220 final
51. European Commission: Country Report Portugal 2020, Brussels, 26.2.2020, SWD(2020) 521 final
52. European Commission: Assessment of the 2012 national reform programme and convergence programme for ROMANIA, Brussels, 30.5.2012, SWD(2012) 325 final
53. European Commission: Assessment of the 2014 national reform programme and convergence programme for ROMANIA, Brussels, 2.6.2014, SWD(2014) 424 final
54. European Commission: Country Report Romania 2016, Brussels, 26.2.2016, SWD(2016) 91 final
55. European Commission: Country Report Romania 2018, Brussels, 7.3.2018, SWD(2018) 221 final
56. European Commission: Country Report Romania 2020, Brussels, 26.2.2020, SWD(2020) 522 final
57. European Commission: Assessment of the 2016 Stability Programme for Austria, Brussels, 26 May 2016

58. European Commission: Assessment of the 2018 Stability Programme for Austria, Brussels, 23 May 2018
59. European Commission: Assessment of the 2016 Convergence Programme for Czech Republic, Brussels, 26 May 2016
60. European Commission: Assessment of the 2018 Convergence Programme for the Czech Republic, Brussels, 23 May 2018
61. European Commission: Assessment of the 2016 Stability Programme for France, Brussels, 26 May 2016
62. European Commission: Assessment of the 2018 Stability Programme for France, Brussels, 23 May 2018
63. European Commission: Assessment of the 2016 Stability Programme for Portugal, Brussels, 26 May 2016
64. European Commission: Assessment of the 2018 Stability Programme for Portugal, Brussels, 23 May 2018
65. European Commission: Assessment of the 2016 Convergence Programme for Romania, Brussels, 26 May 2016
66. European Commission: Assessment of the 2018 Convergence Programme for Romania, Brussels, 23 May 2018
67. European Commission: Convergence Report 2004 – Technical annex, SEC(2004)1268
https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/convergence_reports/index_en.htm
68. European Commission: Convergence Report, December 2006 - in: European Economy 2006/1
https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/convergence_reports/index_en.htm
69. European Commission: Convergence Report 2008 - in: European Economy 2008/3
https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/convergence_reports/index_en.htm
70. European Commission: Convergence Report 2010 – in: European Economy 2010/3
https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/convergence_reports/index_en.htm
71. European Commission (2004.05.12): REPORT FROM THE COMMISSION – Hungary, Report prepared in accordance with Article 104(3) of the Treaty
72. European Commission: COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL Assessment of action taken by Hungary in response to the Council Recommendation of 13 March 2012 with a view to bringing an end to the situation of excessive government deficit
73. European Commission (2020): Debt Sustainability Monitor 2019
https://ec.europa.eu/info/publications/debt-sustainability-monitor-2019_en
74. European Commission (2018): Debt Sustainability Monitor 2017
https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip071_en.pdf
75. European Commission (2014): EU Anti-Corruption Report, Brussels, 3.2.2014
76. Fiscaro, Marco (2019): Rule of Law Conditionality in EU Funds: The Value of Money in the Crisis of European Values, in: European Papers, Vol. 4, 2019, No 3, pp. 709-710
77. González Cabanillas, Laura –Terzi, Alessio (2012): The accuracy of the European Commission's forecasts re-examined, in: European Economy, December 2012, [ec.europa.eu › economic_paper › pdf › eep476_en](https://ec.europa.eu/economy_finance/economic_paper/pdf/eep476_en)
78. GRECO (2020): 20th General Activity Report (2019), <https://www.coe.int/en/web/greco/-/greco-urges-public-authorities-to-be-exemplary-and-transparent-new-report-by-council-of-europe-s-anti-corruption-body>
79. Kluwer Law International Editorial Comments (2012): Hungary's new constitutional order and "European unity", in: Common Market Law Review 49, pp. 879–880, 2012
80. Központi Statisztikai Hivatal: EDP jelentések és publikációk, https://www.ksh.hu/edp_jelentesek_24, https://www.ksh.hu/edp_publicaciok

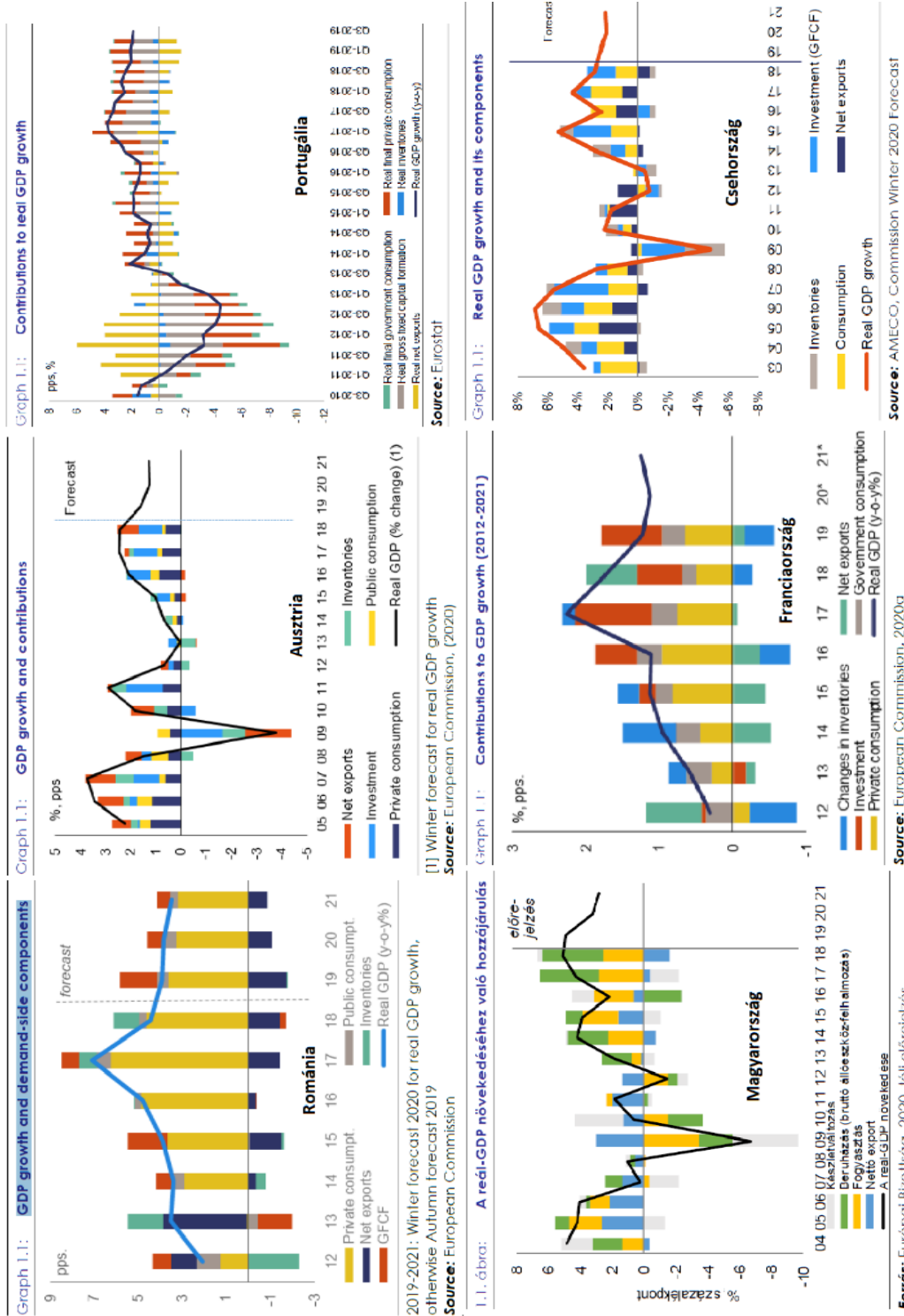
81. Központi Statisztikai Hivatal: Magyarország 2004/2005/2006/2007/2008/2009/2010/2011/2012/2013/2014/2015/2016/2017/2018/2019 c. kiadványok, www.ksh.hu/apps/shop.lista?p_lang=HU&p_temakor_kod=KSH&p_kapcsolodo=mo
82. Magyar Nemzeti Bank (2018): Pénzügyi stabilitási jelentés, 2018. november
83. Németh Erzsébet – Vargha Bálint Tamás – Pályi Katalin Ágnes (2019): Nemzetközi korrupciós rangsorok tudományos megbízhatósága, In: Pénzügyi Szemle 2019. 3. szám
84. Papanek Gábor – Petz Raymund (2014): Mennyiben megbízhatók a magyar makrogazdasági előrejelzések? in: Pénzügyi Szemle 2014/1 (p. 63-83.)
85. Sampson, Steven (2015): The anticorruption package. In Ephemera: Theory and Politics in Organization, 2015
86. A TANÁCS VÉLEMÉNYE (2004. július 5.) Magyarország konvergenciaprogramjáról (2004–2008) (2004/C 320/06)
87. A TANÁCS VÉLEMÉNYE (2005. március 8.) Magyarország aktualizált konvergenciaprogramjáról (2004–2008) (2005/C 177/05)
88. A TANÁCS VÉLEMÉNYE (2006. január 24.) Magyarország aktualizált, a 2005–2008. közötti időszakra szóló konvergenciaprogramjáról (2006/C 55/04)
89. A TANÁCS VÉLEMÉNYE (2006. október 10.) Magyarország 2005 és 2009 közötti időszakra szóló, módosított, aktualizált konvergenciaprogramjáról (2006/C 260/01)
90. A TANÁCS VÉLEMÉNYE (2007. február 27.) Magyarország 2006–2010 közötti időszakra vonatkozó aktualizált konvergenciaprogramjáról (2007/C 71/07)
91. A TANÁCS VÉLEMÉNYE (2008. február 12.) Magyarország 2007–2011-es időszakra vonatkozó aktualizált konvergenciaprogramjáról (2008/C 49/06)
92. A TANÁCS VÉLEMÉNYE (2009. március 10.) Magyarországnak a 2008–2011-es időszakra vonatkozó aktualizált konvergenciaprogramjáról (2009/C 66/02)
93. A TANÁCS VÉLEMÉNYE Magyarországnak a 2009–2012-es időszakra vonatkozó aktualizált konvergenciaprogramjáról (2010/C 142/01)
94. Vargha Bálint Tamás – Németh Erzsébet - Pályi Katalin Ágnes (2019): Mit mutatnak a versenyképességi rangsorok? In: Pénzügyi Szemle 2019. 3. szám

Uniói jogi keretrendszer

1. Az Európai Közösséget létrehozó szerződés/Az Európai Unió működéséről szóló szerződés
2. A TANÁCS 1466/97/EK rendelete a költségvetési egyenleg felügyeletének megerősítéséről és a gazdaságpolitikák felügyeletéről és összehangolásáról
3. A TANÁCS 1467/97/EK RENDELETE a túlzott hiány esetén követendő eljárás végrehajtásának felgyorsításáról és pontosításáról
4. A TANÁCS 1084/2006/EK rendelete a Kohéziós Alap létrehozásáról
5. A költségvetési egyenleg felügyeletének megerősítéséről és a gazdaságpolitikák felügyeletéről és összehangolásáról szóló 1466/97/EK tanácsi rendelet módosításáról szóló 1175/2011/EU rendelet
6. A makrogazdasági egyensúlyhiányok megelőzéséről és kiigazításáról szóló 1176/2011/EU rendelet az egyensúlyhiány korai felismerésére és nyomon követésére
7. A túlzott hiány esetén követendő eljárás végrehajtásának felgyorsításáról és pontosításáról szóló 1467/97/EK rendelet módosításáról szóló 1177/2011/EU rendelet

MELLÉKLETEK

1. A reál-GDP növekedéshez való hozzájárulás ábrái az elemzés alá vont 2020. évi országjelentésekben



Forrás: 2020. évi országjelentések

2. A tárgyévet követő évben publikált előzetes ténytípusok és a KSH honlapján 2020-ban közzétett végleges ténytípusok különbsége

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
GDP arányos költségvetési hiány (%) (előzetes)	-7,8	-9,2	-5	-3,8	-4,4	-4,2	-4,3
GDP arányos költségvetési hiány (%) (KSH 2020)	-7,7	-9,2	-5	-3,7	-4,7	-4,4	-5,2
Különbség (százalékpont)	0,1	0	0	0,1	-0,3	-0,2	-0,9
GDP arányos államadósság (%) (előzetes)	61,6	65,6	65,8	72,9	78,4	81,3	81,4
GDP arányos államadósság (%) (KSH 2020)	60,6	64,5	65,6	71,8	78,2	80,6	80,8
Különbség (százalékpont)	-1	-1,1	-0,2	-1,1	-0,2	-0,7	-0,6
gazdasági növekedés előző évhez képest (%) (előzetes)	4,1	3,9	1,3	0,6	-6,3	1,2	1,7
gazdasági növekedés előző évhez képest (%) (KSH 2020)	4,2	4	0,2	1,1	-6,7	0,7	1,8
Különbség (százalékpont)	0,1	0,1	-1,1	0,5	-0,4	-0,5	0,1

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
GDP arányos költségvetési hiány (%) (előzetes)	-2	-2,4	-2,5	-1,6	-1,9	-2,2	-2,3
GDP arányos költségvetési hiány (%) (KSH 2020)	-2,3	-2,5	-2,8	-2	-1,8	-2,4	-2,3
Különbség (százalékpont)	-0,3	-0,1	-0,3	-0,4	0,1	-0,2	0
GDP arányos államadósság (%) (előzetes)	79,8	77,3	76,2	74,7	73,9	73,3	70,2
GDP arányos államadósság (%) (KSH 2020)	78,5	77,3	76,8	76,1	75,5	72,9	70,2
Különbség (százalékpont)	-1,2	0,1	0,6	1,4	1,6	-0,4	0
gazdasági növekedés előző évhez képest (%) (előzetes)	-1,7	1,1	3,6	2,9	2	4	4,9
gazdasági növekedés előző évhez képest (%) (KSH 2020)	-1,5	2	4,2	3,8	2,2	4,3	5,1
Különbség (százalékpont)	0,2	0,9	0,6	0,9	0,2	0,3	0,2

Forrás: ÁSZ szerkesztés, tárgyévet követő év októberi EDP jelentés, ill. tárgyévet követő évben kiadott "Magyarország" c. KSH kiadvány (gazdasági növekedés). Végleges ténytípusok: KSH 1.2.2, 3.1.1 tábla, 2019. évre végleges tényadatok még nem állnak rendelkezésre.



ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK

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

TEL: +36 1 484 9100

email: szamvevoszek@asz.hu

web: www.asz.hu | www.aszhirportal.hu