

EURÓPAI FÜZETEK 60.

A KORMÁNYZATI STRATÉGIAI ELEMZŐ KÖZPONT KIADVÁNYA



Lehmann Marianna

Költségvetési felügyeleti eljárás az Európai Unióban

Gazdasági és Monetáris Unió

Európai Füzetek

A Miniszterelnöki Hivatal Kormányzati Stratégiai Elemző Központ kiadványa.

Felelős kiadó: Szeredi Péter

A szerkesztőbizottság elnöke: Palánkai Tibor

A szerkesztőbizottság tagjai: Bagó Eszter, Balázs Péter, Balogh András, Barabás Miklós, Bod Péter Ákos, Erdei Tamás, Hefter József, Horváth Gyula, Hörcsik Richárd, Inotai András, Kádár Béla, Kassai Róbert, Kazatsay Zoltán, Levendel Ádám, Lőrincz Lajos, Nyers Rezső, Orbán István, Somogyvári István, Szekeres Imre, Szent-Iványi István, Török Ádám, Vajda László, Vargha Ágnes

Főszerkesztő: Forgács Imre

Szerkesztő: Buljovszky Csilla

Szerkesztőségi titkár: Horváthné Stramszky Márta

A szerkesztőség címe: MEH Európai Integrációs Iroda, 1055 Budapest, Kossuth tér 4.

Telefon: 441-3380

Fax: 441-3394

Az Európai Füzetek sorozat letölthető formátumban megtalálható a www.stratek.hu honlapon.

Lektor: Hetényi Géza

Kézirat lezárva: 2004. április 5.

Grafikai terv: Szutor Zsolt

Fényképek: Csorba Gábor

Portréfotó: Csorba Gábor

Nyomás és előkészítés: Visit Nyomda & Stúdió

ISSN: 1589-4509

Budapest, 2004.



Kedves Olvasó!

Egy EU-tagállam csak akkor lehet a GMU tagja, ha képes teljesíteni a maastrichti konvergencia-kritériumokat. A konvergencia-kritériumok teljesítése az uniós csatlakozásnak nem előfeltétele, hiszen az csak a GMU tagság követelménye, de a közösségi szintű pénzügy-politikai célrendszerből és felülvizsgálati mechanizmusokból adódó kötelezettségeket az EU-tagság megvalósulásával egyidejűleg Magyarországnak is vállalnia kell.

Magyarország a csatlakozási tárgyalásokon arra vállalt kötelezettséget, hogy az unióba való belépésünkkel az euró bevezetése szempontjából úgynevezett derogációval rendelkező ország leszünk, mivel a közös pénz bevezetése és a GMU-ba belépéshez szükséges követelmények (két év ERM¹-tagság, amely során stabil árfolyamot kell megtartani, egyoldalú árfolyam-leértékelés kezdeményezése nélkül, illetve közelíteni kell a maastrichti kritériumokhoz) a csatlakozást megelőzően nem teljesíthetők. A csatlako-

zást követően törekedni kell a konvergencia-kritériumok teljesítésére, alá kell vetni magunkat a túlzott költségvetési hiányról szóló eljárásnak, valamint fel kell készülnünk az európai árfolyam-mechanizmusban való részvételre.

A GMU-hoz való csatlakozás és tagság pénzügy-politikai feltételeinek való megfelelés kisebb mértékben jogharmonizációs és nagyobb mértékben gazdaságpolitikai alkalmazkodási feladat (az infláció, a költségvetési hiány és az államadósság megfelelő szintre történő leszorítása, árfolyam-stabilitás megteremtése stb.), a jogharmonizáció ezen a területen gyakorlatilag teljes mértékű. Fel kell azonban készülni azokra a követelményekre, és alá kell vetnünk magunkat azoknak az ellenőrzési mechanizmusoknak, amelyek feladata a tagországok gazdasági helyzetének vizsgálata, ellenőrzése, és a gazdaságpolitikai korrekciók kikényszerítése.

¹ Az ERM II a GMU harmadik szakaszában részt nem vevő tagállamok számára létrehozott árfolyam-mechanizmus, az abban részt vevő valuták árfolyama kizárólag az euróval szemben szabályozott. Ld. bővebben Palánkai Tibor: Az európai integráció gazdaságtana, 1999, Aula Kiadó.



I. Bevezetés

Az Európai Unió fejlődése 1992-től új szakaszba lépett. Az áruk, a szolgáltatások, a munkaerő és a tőke egységes piaca megteremtésének logikus folytatása volt a Gazdasági és Monetáris Unió (GMU) létrehozása. A közös pénz, a közös jegybank és a közös monetáris politika a makrogazdasági mutatók közelítését, és a nemzeti gazdaságpolitikai eszköztár még fennmaradt elemeinek (költségvetés-politika, jövedelempolitika stb.) harmonizációját követelték meg. A cél a *gazdaságpolitikák stabilitásának megteremtése*, fenntartása, és a gazdasági sokkhatások kezelése.

A gazdaságpolitikai harmonizációt az öt maastrichti *konvergencia-kritériummal* kívánják biztosítani², amelyek a következők:

- Az államadósság nem haladhatja meg az éves GDP 60 százalékát.

- Az államháztartás hiánya, amelyet nettó hitelfelvételként definiálnak, nem lehet több, mint a GDP 3 százaléka.
- Az éves infláció, amelyet a fogyasztói árindexszel mérnek, nem haladhatja meg 1,5 százalékpontonál nagyobb mértékben a legalacsonyabb inflációs rátát felmutató EU-tagország inflációs szintjének átlagát.
- A hosszú távú, nominális kamatszínvonal legfeljebb 2 százalékponttal lehet magasabb a három legalacsonyabb inflációt elérő EU-tagország hosszú lejáratú kamatrátájának átlagánál.
- Az euróövezethez csatlakozó országok esetében legalább két évig nem kerülhet sor árfolyam-korrekcióra egyetlen másik tagország valutájával szemben sem.

2 Maastrichti Szerződés 121. (korábbi 109.J) cikkelye.

3 Council Decision 98/743/EC of 21 December 1998 on the detailed provisions concerning the composition of the Economic and Financial Committee. Council Decision 1999/8/EC of 31 December 1998 adopting the statutes of the Economic and Financial Committee (Ld. <http://europa.eu.int/scadplus/printversion/en/lvb/l25038.htm>).

4 Council Regulation (EC) No 1466/97 of 7 July 1997 on the strengthening of surveillance of budgetary positions and coordination of economic policies (1466/97-es tanácsi rendelet a költségvetési pozíciók felügyeletének megerősítése és a gazdaságpolitikák felügyelete koordinálásáról).



II. A költségvetési felügyeleti eljárás európai uniós szabályai

1. A költségvetés-politikák felügyelete

A Maastrichti Szerződés 99. és 104. (korábban 103. és 104c) cikkei előírják, hogy a tagállamoknak a Gazdasági és Monetáris Unióban össze kell hangolniuk gazdaságpolitikájukat, és – a Tanács, a Bizottság, valamint a GMU harmadik szakaszában létrejövő Gazdasági és Pénzügyi Ügyek Bizottsága (EFC)³ közreműködésével – közösségi szinten egyeztetniük kell azt. A Tanács évente átfogó iránymutatásokat fogad el a Közösség gazdaságpolitikájáról, felügyeli és értékeli annak tényleges alakulását és összhangját a kiadott iránymutatásokkal, szükség esetén országspecifikus ajánlásokat fogalmazhat meg a kiigazításokra.

1997 júniusában, Amszterdamban a Stabilitási és Növekedési Egyezmény elfogadásával a költségvetési fegyelem betartását tovább szigorították a GMU-tagállamokkal szemben⁴. Ennek megfelelően mind az euróövezet tagállamainak, mind az ebben még részt nem vevő tagországoknak arra kell törekedniük, hogy az államháztartásban egyensúlyi pozíció vagy többlet alakuljon ki, hogy a költségvetési egyenleg még kon-

junkturális ingadozások esetén is 3 százalékon belül maradjon. A követelmények még a nem euróövezetbeli tagállamok részére is – 1999-től kezdődően – középtávú programok készítését és azok folyamatos korszerűsítését írják elő. Ennek megfelelően az euróövezeten belüli és kívüli tagállamoknak évente *stabilitási, illetve konvergencia programot* kell készíteniük, amelyek célja a gazdasági konvergencia-kritériumok teljesülésének bemutatása, különösen az államháztartás, az árak, az árfolyamok tekintetében. A programoknak a következő főbb információkat kell tartalmazniuk:

- a költségvetési pozíció egyensúlyközeli alakulásának, illetve többletének célkitűzését és az államadósság mérsékléséhez vezető utat;
- a várható gazdasági fejlődés főbb feltételeit (növekedés, munkanélküliség, infláció stb.);
- azon költségvetés- és egyéb gazdaságpolitikai intézkedéseket, amelyek szükségesek a program célkitűzéseinek eléréséhez;
- olyan elemzést, amelyben bemutatják, hogy a főbb makrogazdasági változók eltérése hogyan hat a költségvetési hiányra és adósságra.



A középtávú költségvetési prognózist a tárgyre, az azt megelőző, valamint legalább három évre előre ugyancsak az ESA módszertana szerint kell kiszámolni, és március 1-jéig kell megküldeni a Bizottság, illetve a Tanács részére. Az éves „frissítésekben” azt is részletesen indokolni kell, miért térnek el a prognózisok a korábbiakban benyújtottól. A Bizottság és az ECFIN (European Commission, Directorate for General Economic and Financial Affairs – az Európai Bizottság Közgazdasági és Pénzügyi Főigazgatósága) értékelése alapján a Tanács azt vizsgálja, hogy

- a program mennyiben nyújt megfelelő garanciákat a túlzott hiány elkerülésére;
- reálisak-e a makrogazdasági célkitűzések;
- a leírt intézkedések elégségesek-e a középtávú célkitűzések eléréséhez;
- végül pedig, hogy az összhangban áll-e a Tanács által felvázolt átfogó gazdaságpolitikai iránymutatásokkal.

A Tanács a benyújtástól számított két hónapon belül – a Bizottság ajánlásainak figyelembevételével és az EFC-vel való konzultáció után – elkészíti véleményét, és amennyiben azzal kapcsolatban kifogása merülne fel, felkérheti a tagállamot, hogy kiigazítsa sokat tegyen. A felülvizsgált programokat az előbb említett szervek ismét újraértékelik. A Tanács – a multilaterális felügyelet részeként – *figyelemmel kíséri a stabilitási és konvergencia programok végrehajtását*⁵, különösen abból a szempontból, hogy felismerjék, ha a tényleges vagy a várható költségvetési pozíció szignifikánsan eltér a középtávú költségvetési céltól, illetve hogy megelőzzék a túlzott deficit kialakulását. Amennyiben a Tanács úgy találja, hogy az előbbi helyzetek valamelyike fennáll, akkor gazdaságpolitikai *korrekcióra* vonatkozó javaslatokat fogalmaz meg a tagállam részére, és amennyiben az eltérések továbbra is fennmaradnak, akkor javaslatait nyilvánosságra is hozhatja.

5 Maastrichti Szerződés 99 (3) cikkelye.

6 The Commission Recommendation from an early warning system is based on Article 6.2 of Council Regulation 1466/97 of 1997 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and co-ordination of economic policies; Council Regulation (EC) No 1467/97 of 7 July 1997 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure (az 1467/97-es tanácsi rendelet a túlzott hiány eljárás megvalósításának felgyorsításáról).

7 Council Regulation (EC) No 475/2000 (OJ L 58, 3.3.2000, p.1), and Commission Regulation (EC) No 351/2002 (OJ L 55, 26.2.2000, p.23).

8 Az adatszolgáltatás módszertani alapjául szolgáló nemzeti számlák statisztika a tárgyévet megelőző harmadik évre már végleges adatközlést ír elő.



A Stabilitási és Növekedési Egyezmény szigorítása nyilvánul meg a multilaterális felügyelet úgynevezett *korai figyelmeztető mechanizmussal* való kiegészítésében, valamint azon szankciók bevezetésében, amelyeket a fiskális konvergencia-kritériumokat be nem tartása esetén helyeznek kilátásba⁶.

2. A túlzott hiány eljárás

A Maastrichti Szerződés 104. (volt 104c) cikkelye és az ahhoz csatolt Jegyzőkönyv, valamint a 3605/1993, többször módosított tanácsi rendelet⁷ értelmében a tagországoknak a *túlzott hiány eljárás* (Excessive Deficit Procedure, EDP) keretében kell számot adniuk költségvetési helyzetükről. A Jegyzőkönyv arról is rendelkezik, hogy a statisztikai adatokat az ESA'95 (European System of Accounts, 1995) alapján kell kiszámítani (lásd az 1. mellékletet a módszertani dokumentumokról).

Az EU a tagállam fiskális helyzetét az úgynevezett Notifikációs Jelentés segítségével ellenőrzi. A *Notifikációs Jelentés* az a számszaki dokumentum, amelyben a konvergencia-mutatók két fiskális elemét, a *hiányt és az adósságot* közölni kell. A négy táblából álló adategyüttesben az egyes tagállamoknak a hivatalos, Parlament által elfogadott, általában pénzforgalmi szemléletű adataiból kiindulva, az ESA'95, illetve az ESA Kézi-

könyv útmutatásai alapján kell kiszámolniuk a „maastrichti” hiányt és adósságot, és bemutatniuk az adatok közti összefüggéseket és a kapcsolódó háttéradatokat, majd megküldeniük a Bizottságnak (lásd a 2. mellékletet az ESA'95 főbb elveiről).

1994 óta a tagállamoknak a Notifikációs Jelentésben évente kétszer kell adatokat közölniük:

- március 1-jén a tárgyév tervezett adataira, a megelőző év várható teljesítésére, valamint a tárgyévet megelőző n–2-dik, n–3-dik és n–4-dik évek teljesítésére vonatkozóan;
- szeptember elsejéig ugyanezekre az időszakokra, azzal a változtatással, hogy az n–1-dik évre már az előzetes teljesítést és az n-dik évre ismételten felülvizsgált tervadatokat kell szolgáltatni.

A Notifikációban szereplő adatokat – előzetes, félkész, végleges – minősítéssel kell ellátni, de a tárgyévet megelőző harmadik évre már végleges számokat kell közölni⁸. Az előzetes adatok több ok miatt is változhatnak, egyrészt, mert a rendelkezésre álló alapinformációk vagy makrogazdasági mutatószámok (például GDP) változhatnak, az adatok pontosabbakká válnak, de az is előfordulhat, hogy egyes eseteket – új információ birtokában – módszertanilag kell átértékelni. Az Eurostat (az EU Statisztikai Hivatala) minden változtatáshoz magyarázatot kér,



amelyben meg kell indokolni, hogy miért térnek el az adatok az előző adatszolgáltatáshoz képest. Kivételes esetben sor kerülhet a már végleges adatok utólagos megváltoztatására is, ha az Eurostat a módszertani elszámolásban talál kivetnivalót, és így módon a statisztikai adatok minőségét felülvizsgálva eltérő elszámolást javasol, amely módosítja a hiány mértékét is⁹.

A túlzott hiány eljárásról szóló, Maastrichti Szerződéshez csatolt jegyzőkönyv kimondja, hogy a „jegyzőkönyv végrehajtásához szükséges statisztikai adatokat a Bizottságnak kell szolgáltatni”. A Bizottság ebben a minőségében mint statisztikai hatóság felelős az adatok felülvizsgálatáért, döntés-előkészítésre való alkalmasságáért. A „maastrichti” hiány- és adósságadatok összeállítása és megküldése mindazonáltal a tagországok feladata, uniós előírás nem lévén, minden tagországnak magának kell kialakítania azt az eljárási rendet, amely a statisztikák előállítását biztosítja. Tagor-

szágonként eltérő a munkamegosztás a statisztika készítésével foglalkozó hatóságok között: előfordul, hogy a múlttra, a jövőre vagy az évközi adatok alakulására vonatkozó információkat különböző hatóságok állítják össze, természetesen a statisztikai szervezetek szakmai felügyelete mellett. A középtávú költségvetési programokat például a legtöbb országban a gazdasági és pénzügyminisztériumok készítik, míg a múltbeli folyamatok statisztikáinak összeállítása többnyire a statisztikai szervezet feladata. Ugyanakkor a Bizottság igen fontosnak tartja a statisztikai adatok előállításáért felelős hatóságok közötti *együttműködést*, hiszen az adatok csak így lehetnek módszertanilag összehangoltak.

Az Eurostat olyan *szakmai szervezet*, amely statisztikai feladatának elvégzésében segíti a Bizottságot. Vizsgálja a megküldött statisztikai adatok minőségét, alkalmasságát a túlzott hiány eljárás végrehajtására, e tekintetben konzultációs, döntés- és

9 A görög kormány és az EU statisztikai szolgálata között 2002-ben lefolytatott egyeztetések eredményeként a görög adatokat 1998-ig visszamenőlegesen módosítani kellett. Ennek következtében az egyenleg a 2002. évi várható és a 2003. évre eredetileg tervezett többlet helyett deficitet mutat.

10 Pl. a kormányzati értékpapírosítási műveletek elszámolására vonatkozó Eurostat-döntés (New decisions of Eurostat on deficit and debt - Securitisation operations undertaken by general government, Eurostat No 80/2002 - 3 July 2002), amelyet a tagállamoknak a 2002. augusztus végi notifikációban már érvényesíteniük kellett.

11 Ilyen munkacsoport foglalkozik jelenleg is: a) a kormányzati statisztikákkal kapcsolatos negyedéves kötelezettségek teljesítésének módjával, ennek keretében – többek között – az eredményszemlélet negyedéves érvényesítésével; b) a tőkeinjekciók eseteivel és statisztikai elszámolásával; c) a tőzsdén nem jegyzett részvények értékelésével. Újjonnan alakuló munkacsoportok: a) a PPP (public-private partnership) elszámolások kidolgozására; b) a második pillér típusú nyugdíjkonstrukciók statisztikai kezelésére; c) az uniós alapközből érkező támogatások elszámolására; d) a honvédelmi célú tárgyi eszközök elszámolásának statisztikai kérdéseire.



jogszabály-előkészítő szerepet is betölt. Az Eurostatot ebben a munkájában számos szakmai testület – mint például a PGSC (Policy Group on Statistical Co-operation, amely a statisztikai együttműködési politikát határozza meg, és a statisztikai hivatalok elnökeiből áll), a CMFB (Monetáris, Pénzügyi és Fizetési Mérleg Statisztikák Bizottsága) –, illetve munkaértekezlet és munkacsoport – például FAWP (Pénzügyi Számlák Munkaértekezlete), NAWP (Nemzeti Számlák Munkaértekezlete) vagy az STPFS (Évközi Kormányzati Pénzügyi Statisztika Munkacsoport) – segíti.

A megküldött adatok elszámolásánál felmerülhetnek olyan sajátos konstrukciók, amelyek elszámolására az ESA'95 általános útmutatása nem ad megfelelő eligazítást, és nem szerepelnek az ESA Kézikönyvben sem. Ekkor az Eurostat hoz elvi állásfoglalást a helyes elszámolásról. Az Eurostat módszerre vonatkozó döntései *jogi érvényű állásfoglalások*, melyeket a tagországoknak ugyanúgy figyelembe kell venniük a statisztikai adatok kalkulációjánál¹⁰, mint más jogszabályokat. Az Eurostat-döntések igen ritkák, 2002-ben egy egyedi (egyes lakásingatlanok kormányzati átadása Ausztriában) és két általános (értékpapírosítás, illetve az euróra való áttérést követően vissza nem váltott érmékből származó jegybanki nyereség elszámolása) döntés született. Ameny-

nyben egy ország sajátos költségvetési esete több országban is előfordul, akkor az Eurostat azt a technikát követi, hogy azon tagországok részvételével, ahol hasonló ügyletek fordulnak elő, munkacsoportot hoz lét-



re¹¹. A munkacsoportok elemzik a konstrukciókat, és javaslatot dolgoznak ki annak statisztikai elszámolására.

Az ESA'95 szerint kiszámolt adatok Notifikációs Jelentésekben való megküldése alapján kerül tehát sor a túlzott hiány létének vizsgálatára. A Stabilitási és Növekedési Egyezmény által bevezetett, úgynevezett korai figyelmeztető mechanizmus szolgál arra, hogy túlzott deficit esetén a tagországok időben gondoskodjanak fiskális kiigazításokról. Amennyiben ezt elmulasztják, komoly pénzbüntetéssel is számolniuk kell. Ennek menete a következő:



- Két héttel a Notifikációs Jelentések megküldése után a Bizottság – az Eurostat és a DG ECFIN szakértői közreműködésével – véleményt formál és értékelést készít arról, vajon a tagállam teljesítette-e a konvergencia-kritériumokat, vagy túllépte azokat. Amennyiben egy tagország költségvetési hiányának mértéke azért haladja meg a 3 százalékos küszöbértéket, mert a gazdaságában komoly, a GDP 2 százalékát meghaladó *gazdasági visszaesés* vagy pedig a kormány hatáskörén kívül álló *szokatlan esemény* történik, akkor a Bizottság ezt a helyzetet kivételesnek minősítheti, és szankciók nem lépnek életbe¹².
- A Tanács – a Bizottság véleménye alapján – a Notifikációs Jelentés megküldése után három hónapon belül eldönti, hogy az érintett országban túlzott mértékű-e a hiány, vagy sem. Amennyiben igen, akkor annak orvoslására egyben nem hivatalos *ajánlások* is megfogalmaz.
- A tagállamnak az ajánlások alapján négy hónapon belül nyilvános *akciótervet* kell

készítenie, és gondoskodnia a végrehajtás megkezdéséről, annak érdekében, hogy a rákövetkező évben már teljesíteni tudja a konvergencia-kritériumokat.

- Ha a Tanács úgy ítéli meg, hogy a költségvetési pozíció vagy a kiigazítási pálya közep-távú költségvetési céltól való eltérése változatlanul fennáll vagy nő, akkor a Tanács az érintett tagállamnak azt ajánlja, hogy – összhangban a 103. cikkely (4) ponttal – *azonnali korrekciós intézkedéseket* tegyen, és ajánlását nyilvánosságra is hozza.
- Amennyiben ez sem hoz eredményt, akkor két hónapon belül, összességében a notifikációt követő tíz hónapon belül a Tanács elrendeli a szankciókat. Az illető tagállamnak a hiány nagyságától függően, maximum a GDP 0,5 százaléka mértékig *nem kamatozó letét*¹³ kell elhelyeznie az Európai Bizottságnál. Az eljárás bármikor felfüggeszthető, ha a tagország a Tanács ajánlásaival összhangban álló intézkedéseket fogantatosított. A Tanács időközi jelentési kötelezettséget is előírhat.

¹² 1467/97-es tanácsi rendelet 2. cikkely, 2. bekezdés.

¹³ A letét összege áll egy fix elemből, amely a GDP 0,2%-a, valamint egy változóból, amely annyiszor 0,1%, ahány százalékkal nagyobb a hiány a 3%-os küszöbnél. 6% fölötti hiány esetén nem nő tovább a letét, annak maximuma a GDP 0,5%-a.

¹⁴ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on strengthening the co-ordination of budgetary policies, Commission of the European Communities COM(2002) 668, Brussels, 21 November 2002.

¹⁵ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the need and the means to upgrade the quality of budgetary statistics, Commission of the European Communities COM(2002) 670, Brussels, 27 November 2002.

¹⁶ Communication of the Commission to the European Parliament and the Council on Eurozone Statistics "Towards Improved Methodologies for Eurozone statistics and Indicators", Commission of the European Communities COM(2002), Brussels, 27 November 2002.



- Amennyiben két éven belül nem sikerül a költségvetés helyzetét rendezni, a *letét pénzbírsággá* alakul át, de ha előrelépés látszik, akkor a szankciók megszüntethetők. A bíróság az uniós költségvetésbe kerül, és azt a tagországok GNP-je (bruttó nemzeti termék) alapján osztják a tagállamok között.

Az eljárás eléggé elrettentő ahhoz, hogy a tagországok komolyan vegyék a túlzott hiány eljárást és annak követelményrendszerét, és a legtöbb ország többnyire egyensúly-közeli, sőt szufficitet egyenleget ér el. Mégis, az utóbbi években néhány ország költségvetési hiányának mértéke elérte, sőt meghaladta a 3 százalékot. Portugáliánál 2001-re túlzott hiányt (4,2 százalékos GDP-arányos hiány), Németország esetében – a 2002. évi várható adatait (3,8 százalékos becsült hiány) értékelve – túlzott hiány veszélyét jegyzőkönyvezték. Franciaország előzetes figyelemztetésben részesült 2002. és 2003. évi várható költségvetési egyenlege (2002-re: –2,7 százalék, 2003-ra: –2,9 százalék) miatt. Az unió aggodalmát fejezi ki amiatt is, hogy Görögországban és Olaszországban tartósan 100 százalék felett van a kormányzati adósság szintje, és kedvező irányú elmozdulás sem tapasztalható. A negatív fejlemények megítélését súlyosbítja, hogy az eurózónában csökkennek a kamatlábak, s ez nem tükröződik vissza a költségvetés egyenlegben.

3. Törekvések a nemzeti költségvetés-politikák hatékonyabb koordinálására

Az egyes uniós tagországokban kialakult kedvezőtlen költségvetési helyzetre tekintettel – amelynek során az EU a hivatalos adatok visszamenőleges korrekciójáról, illetve szankcionálásról is döntött – szükségessé vált arról intézkedni, hogy tovább erősödjön a költségvetési fegyelem, és az ennek mérésére szolgáló statisztikai rendszer megbízhatósága, pontossága is. A Tanács barcelonai ülésén született felkérésnek megfelelően a Bizottság 2002 novemberében javaslatot terjesztett elő. Ennek célja a Stabilitási és Növekedési Egyezményben foglaltak betartása érdekében *a nemzeti fiskális politikák fokozottabb összehangolása*¹⁴. Ugyancsak 2002 novemberében adta ki a Bizottság közleményét a költségvetési statisztikák minőségének javításáról¹⁵, és az eurózána statisztikáinak és mutatóinak módszertani fejlesztéséről¹⁶. Az Eurostatot felszólították kapacitásainak összpontosítására és ellenőrzési tevékenysége szigorítására a költségvetési egyenleg alakulása módszertani megbízhatóságának vizsgálata terén.

A Bizottság 2002. november 21-én kiadott közleményében hangsúlyozta, hogy mind a Közösség, mind a tagállamok érdeke az óvatos költségvetés-politika megva-



lósítása, amelyhez a Stabilitási és Növekedési Egyezmény megfelelő keretként szolgál. A Maastrichti Szerződésben lefektetett hiány- és adósság-kritériumok számonkérésén és szankcionálásán túl a Stabilitási és Növekedési Egyezményben meghatározott cél a közel egyensúlyban lévő vagy többlettel záró költségvetés elérése. Egyedül józan fiskális politika mellett biztosítható a Gazdasági és Monetáris Unió életképessége és a gazdasági fejlődés. Csökkenő államadósság és hiány mellett van ugyanis lehetőség az adóterhek csökkentésére, és *a kormányzati kiadásoknak a produktív ágazatok* (termelő- és humán-infrastrukturális fejlesztések, kutatás-fejlesztés stb.) *járára történő átcsoportosítására*. A költségvetés hosszú távon így járulhat hozzá a gazdasági teljesítményekhez és a növekedési potenciálhoz, valamint a foglalkoztatottság javításához¹⁷. Az óvatos költségvetés-politika kialakítását indokolja az utóbbi évek dekonjunktu-

rája, valamint számos EU-tagországban a népesség öregedésének tendenciája, ami jelentős terheket fog róni a költségvetésekre¹⁸. Mindazonáltal 2002 szeptemberének második felében a Bizottság is elismerte: szükség van a Stabilitási és Növekedési Egyezményben a költségvetések kiegyensúlyozására vállalt középtávú kötelezettség korábban már meghatározott, majd késleltetett 2002. évi határidejének újabb csúsztatására 2004-ig.

A Bizottság a költségvetés-politikák összehangolásának megerősítéséről szóló Közleményében¹⁹ többféle okot is megnevezett a Stabilitási és Növekedési Egyezményben kitűzött célok végrehajtásának nehézségeire vonatkozóan. Többek között:

- A tagországok költségvetési szigor iránti politikai elkötelezettségének gyengülése.
- Olyan egységes és elfogadott módszertan hiánya, amely képes lenne a gazdasági ciklusok figyelembevételére, és az eddigi nomi-

17 A 2000-ben megfogalmazott lisszaboni stratégiai célok szerint a fiskális politikának hozzá kell járulnia a gazdasági növekedéshez és a foglalkoztatáshoz.

18 A jelenlegi előrejelzések szerint a fejlett országokban tapasztalható népesség-előregedés 2015-től a költségvetési kiadásokat a GDP 4%-a és 8%-a között fogja növelni.

19 Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on strengthening the co-ordination of budgetary policies, Commission of the European Communities COM(2002) 668, Brussels, 21 November 2002.

20 A Bizottság többek között azt javasolja, hogy a tagországok évenként a GDP 0,5%-ával csökkentsék a hiány mértékét, a költségvetési politikai célok kitűzése során jobban ügyeljenek a gazdasági ciklusokra, a helyesen kialakított költségvetés-politika segítse elő a strukturális reformokat és a fenntartható növekedést stb.

21 Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the need and the means to upgrade the quality of budgetary statistics, Commission of the European Communities COM(2002) 670, Brussels, 27 November 2002.

22 Az adatoknak az előírt határidőn túli megküldése.



nális mérőszám helyett, *ciklikusan kiigazított* költségvetési egyenleget mérne.

- A költségvetési statisztikák megbízhatóságának és minőségének problémái, amelyek következtében *utólagos kiigazításokra* van szükség. Ennek érdekében szorgalmazza az Eurostat módszertani állásfoglalásainak, döntéseinek gyorsabb kialakítását.
- A gazdasági helyzetet nem megfelelően értékelő *költségvetés-politikai döntések*, amelyek akadályozzák az automatikus stabilizátorok megfelelő működését.
- A korai figyelmeztető mechanizmus alacsony hatékonysága, hiszen annak időben kell jeleznie ahhoz, hogy az állam megtehesse a szükséges kiigazító lépéseket.
- Nincs kellő kommunikáció a szigorú fiskális politika előnyeiről.

A Bizottság a Stabilitási és Növekedési Egyezmény végrehajtására és hiányosságainak kiküszöbölésére négy pontból álló programot fogalmazott meg:

1. A tagországoknak úgy kell erősíteniük a Stabilitási és Növekedési Egyezmény iránti politikai elkötelezettségüket, hogy határozatba foglalják: tartják magukat az EU-szintű költségvetés-politika koordinálása során vállalt költségvetési kötelezettségeikhez, biztosítani fogják a vállalatok érvényre juttatását. A határozatban szerepelnek majd a Stabilitási és Növekedési Egyezmény rugal-

mas, de szigorúbb megvalósításának kritériumai, ehhez kapcsolódó költségvetés-politikai normák, a közös erőfeszítések és tennivalók²⁰.

2. A statisztikai szolgálatoknak időben és minőségben (megbízhatóságában) jobb adatokat kell előállítaniuk, az elemzési módszereket pedig fejleszteni szükséges annak érdekében, hogy javuljanak a gazdaságpolitika és a költségvetés-politika elemzésének és a döntéshozatalnak a feltételei.

3. Sokkal hatékonyabban kell érvényt szerezni az EU jogszabályai, egyezményei felülvizsgálati, monitoring jellegű mechanizmusai betartásának (például a korai figyelmeztető eljárás terén, a lazuló költségvetési fegyelem, az adósságkritérium be nem tartása miatt).

4. Végezetül sokkal jobb, nyíltabb és átláthatóbb kommunikációs stratégiára van szükség.

4. A statisztikai adatminőség javításának legújabb tendenciái

Egy másik Közlemény²¹ az EU statisztikai rendszere, és a statisztikák megbízhatósága, időbelisége²², átláthatósága, és nem kielégítő részletezettsége terén meglevő hiányosságokkal és azok kiküszöbölésével foglalkozott, annak ellenére, hogy elismerte: az



EU ezen a téren az utóbbi években jelentős fejlődést könyvelhet el.

A legfőbb előrelépések egyike az ESA'95 bevezetése, amely az előző módszertanhoz képest átfogóbb és megbízhatóbb elemzési keretet nyújt²³. Ugyancsak fontos fejlemény a *negyedéves kormányzati statisztikai adatszolgáltatás* bevezetése²⁴. Az évközi kormányzati statisztikák célja elsősorban az, hogy a kormányzat kiemelt adatait év közben is figyelemmel kísérhessék, ezáltal az éves teljesülés előzetes indikátora legyen. Az elemzések szempontjából igen fontos a negyedéves adatoknak az éves adatokkal való konzisztenciája. Az évközi kormányzati statisztikáról hozott két határozat értelmében kellően hosszú idősnak kell rendelkezésre állnia az adók, a társadalombiztosítási járulékok és a társadalmi juttatások negyedéves adatszolgáltatása tekintetében. Ezért az adatokat 1991-ig, az 1221/2002. számú rendelet által szabályozott adatkörben pedig 1999-ig visszamenőleg kellett kiszámítani és megküldeni, természetesen

szintén az ESA'95 előírásainak megfelelően. Az adók, a társadalombiztosítási járulékok és juttatások negyedéves összeállításáról kézikönyv²⁵ készült, amelyet időről időre frissítenek. A kézikönyv részletesen leírja az egyes tagországokban az adók, társadalmi juttatások negyedéves statisztikája összeállításának módszertanát. Többek között azt, hogy milyen adatforrásokból dolgoznak (például a határozatok előírják, hogy az adatok 90 százalékának közvetlen forrásból kell származniuk), milyen korrekciókat végeznek, hogyan tartják be az ESA'95 és a negyedéves statisztika összeállításának szabályait. Az Eurostat azt tervezi, hogy az 1221/2002. számú rendelet adatkörére vonatkozóan is – az egyes tagországok módszertani leírása alapján – elkészülhet a hasonló kézikönyv.

A bizottsági közleményben a *statisztikai adatokkal kapcsolatban felmerülő hiányosságok* a következőkben foglalhatóak össze:

- Számos tagországban a kormányzati elszámolások nem elég transzparenszek.

23 Ld. részletesebben az 1. mellékletet.

24 The compilation of quarterly government accounts is regulated by the Commission Regulation (EC) No 264/2000 on short-term public finance statistics (OJ L 29, 4.2.2000, p.4) and by the Regulation (EC) No 1221/2002 of the European Parliament and the Council on quarterly non-financial accounts for general government (OJ L 179, 9.7.2002, p.1).

25 Manual on Compilation Taxes and Social Payments on a Quarterly Basis.

26 Code of best practice on the compilation and reporting of data by member States and the provision of data by the Commission within the context of the excessive deficit procedure.

27 A kódextervezetről részletesebben lásd Csonka Gizella: A kormányzati szektor-új felfogásban (XXV. rész): Bepillantás az Európai Unió statisztikai műhelyébe, Pénzügyi Szemle, XLVIII. Évfolyam, 2003. január.



- Az adatszolgáltatás időbelisége és teljesége nem kielégítő.
- Az adatok minősége és megbízhatósága sok esetben nem megfelelő. A Bizottság teljesítménye alapvetően a tagországok teljesítményétől függ, a független statisztikai hatóságok kapacitása gyakran nem elégséges, és olykor politikai nyomás alatt állnak. Sőt egyes országokban a pénzügyminisztériumok töltik be a vezető szerepet a statisztikakészítésben is, s ez a megbízhatóságot illetően aggodalomra adhat okot. Előfordul, hogy a tervadatok nem aktualizált makrogazdasági előrejelzéseken, vagy várható adatok

helyett az eredeti költségvetésen alapulnak, így hátráltatják a költségvetési teljesítmények megítélését és összehasonlítását. Igen fontos a tagországi statisztikai adatok összehasonlíthatósága, módszertanilag azonos tartalma, és összevonnathatósága az EU/GMU-régió gazdasági helyzetének megítélése miatt. Továbbfejlesztésre szorul például a negyedéves kormányzati adatok eredmény-szemléletű kalkulációja, főleg azon országok esetében, amelyek alapvetően pénzforgalmi adataikat tekintik az eredmény szemlélet legjobb közelítésének.

A Közlemény mellékleteként megjelentette, a kormányzati statisztika terén összegyűjtött úgynevezett *legjobb gyakorlatok gyűjteményének*²⁶ közreadásával, a Bizottság úgy véli, nagyban javítható a statisztikai munka minősége. Ezzel ugyanis a kormányzati statisztika terén olyan mérce állítható fel, amely iránt a tagországok és a Bizottság közösen kinyilváníthatják elkötelezettségüket és meghirdethetik akciótervüket. A legjobb gyakorlatok gyűjteményének összeállítása tisztázza és a körülményekhez szabja a tagországok és a Bizottság feladat- és hatáskörét, jogosítványait és kötelezettségeiket²⁷. Ennek szellemében a Bizottság a kódex tervezetét nyilvánosságra hozta, és szorgalmazza a gazdasági és pénzügyminiszterekből álló ECOFIN Tanács általi minél előbbi jóváhagyását.



III. Magyarország felkészültsége a költségvetési felügyeleti eljárás elvárásainak teljesítésére

A költségvetési felügyeleti eljárás adaptálása kevésbé jelent jogszabályi felkészülést, mint inkább az uniós *statisztikai módszertan átvételét*, a szükséges adatszolgáltatások teljesítését az előírt minőségben és időtartamon belül. A felkészüléssel a Nemzeti Fejlesztési Terv statisztikai és a gazdasági és monetáris uniós fejezetei foglalkoznak. Magyarország e téren a csatlakozási tárgyalásokon átmeneti mentességi igényt nem jelentett be²⁸, tehát arra vállaltunk kötelezettséget, hogy az uniós követelményeket *legkésőbb a csatlakozásig* teljesítjük.

1. A csatlakozást megelőző együttműködés az unióval

A költségvetési felügyeleti eljárásra való felkészülésünket – amely tehát egyrészt a Notifikációs Jelentés, másrészt a középtávú program elkészítését és megküldését jelenti – az EU több szempontból segítette.

Az EU a tagjelölt országok dokumentumainak és adatainak véleményezését első alkalommal 2001-re vette fel hivatalos programjába. A tagjelölt országoknak 2001-től kezdődően úgynevezett *Előcsatlakozási Gazdasági Programot*²⁹ (Pre-Accession Economic Program, PEP) kellett készíteniük, azt augusztus 1-jéig meg kellett küldeniük Brüsszelnek³⁰. A PEP tematikáját, szerkezetét tekintve lényegében megegyezik a konvergencia, illetve a stabilitási programokkal. Minimum három évre előre tartalmaznia kell az ország *középtávú gazdaságpolitikai programját*, célkitűzéseit, beleértve a *költségvetés-politikai célokat* és a *strukturális reformokat* is. A dokumentumban szereplő megállapításokat az ESA'95 módszertana szerint összeállított adatokra kell alapozni. Magyarország a 2001-es PEP-ben azt a célt tűzte ki, hogy a „maastrichti” hiányt 2003-ban a GDP 4,5 százalékára, 2004-ben 3 százalékára, 2005-ben 2,5

28 Bár az EK-Szerződés alapján az euró bevezetése szempontjából derogációval rendelkező tagállam a csatlakozást követően.

29 Magyarország Előcsatlakozási Gazdasági Programja megtalálható a PM honlapján: <http://www.pm.gov.hu>

30 Az EU-tagországoknak március 1-jéig kell megküldeniük a Bizottságnak a konvergencia, illetve stabilitási programot.

31 Az EU-tagállamoknak ugyanezt a dokumentumot évente kétszer, március 1-jéig és szeptember 1-jéig kell elkészíteniük, ld. a túlzott hiány eljárásról szóló rész.



százalékára, és 2006-ban 2 százalékára szorítja le.

2001-től kezdődően a Notifikációs Jelentést már az előcsatlakozási költségvetési felügyeleti eljárás részeként kellett elkészíteni, és 2001. április 1-jéig³¹ benyújtani közvetlenül az Európai Bizottság Közgazdasági és Pénzügyi Főigazgatóságának. A Bizottság az Eurostattal együtt 2001 júniusáig adott előzetes, majd hivatalos véleményt a Magyarország által benyújtott dokumentumokról. 2001. június végén Stockholmban, az Európai Unió Gazdasági és Pénzügyi Bizottsága ülésére került sor, ahol a Költségvetési Notifikáció és az Előcsatlakozási Gazdasági Program tartalmi kérdéseit és készítésének tapasztalatait vitatták meg. A próbaeljárást a Gazdasági és Pénzügyi Bizottság hivatalos véleménye zárta le 2001 végén. Csatlakozásunkig a Notifikációs Jelentés és az Előcsatlakozási Program összeállítására és megküldésére az EU-nak évente egyszer került sor, de a csatlakozás után már „normál” menetrendben a Notifikációs Jelentést évente kétszer, március és szeptember 1-jén, a konvergencia programot egyszer, április 1-jéig kell benyújtani a Bizottságnak.

2001-től tehát megváltozott a Notifikációs Jelentés és a PEP „státusa”. Hiszen Magyarország előtte is készített úgynevezett közös értékelést az Európai Bizottsággal együtt, amely a helyzetértékelésen túl

három évre szóló makrogazdasági előrejelzést, fiskális politikai szándékot és gazdasági tervet is tartalmazott. A PEP-et azonban a tagjelölt országoknak önállóan kellett elkészíteniük, majd hivatalosan megküldeniük a Bizottságnak, amelyet az EU és a tagországok közös fórumai elemeznek és értékelnek. Abban sokkal nagyobb hangsúlyt kap a fiskális politikára vonatkozó fejezet, és a háttérszámításokat az ESA'95 követelményeivel összhangban kell elkészíteni, miközben ez ideig elegendő volt az adatokat a nemzeti prezentációkban szokásos módon közölni, amely Magyarország esetében legfeljebb az IMF GFS'86 pénzforgalmi számbavételű módszertanával harmonizált. Az EU ezzel az átmeneti időszakkal egyrészt segítséget nyújtott a tagjelölt államoknak technikai, statisztikai, elemzési kapacitásuk megerősítésében, másrészt megismertették a jelölt országokkal a későbbiekben kötelezővé váló feltételeket, ugyanakkor maguk is közelebből szemügyre vehették a tagjelölt országok gazdasági állapotát és statisztikai felkészültségét.

A jelölt országok uniós követelményekre való felkészülése azonban még korábban kezdődött: az EU *több PHARE-programmal* segítette, illetve segíti azt jelenleg is. A Bizottság felkérésére az Eurostat több mint öt éve együttműködik a csatlakozás előtt álló országokkal – azon belül is a sta-



tisztikai hivatalok, a pénzügyminisztériumok és a nemzeti bankok szakértőivel – a makrogazdasági statisztikák, ennek keretében a fiskális számítások készítése terén. A jelölt országok megfigyelőként részt vesznek az Eurostat által szervezett rendszeres és eseti fórumokon, és önkéntes alapon lehetőségük van bekapcsolódni a különböző eseti munkabizottságok munkájába is.

2. Felkészülésünk az uniós módszertan előírásainak teljesítésére

A költségvetési felügyeleti eljárás követelményeire való felkészülésünk nagy részét az ESA'95 módszertanának megfelelő statisztika kialakítása jelentette. Az ESA'95 előírásai ugyanis több ponton is eltérnek a hazai költségvetési prezentációtól, ez utóbbi lényegileg a régi GFS³²-típusú adatokkal harmonizál. A költségvetési adatok kiegészítésre, korrekcióra, átsorolásra szorulnak annak érdekében, hogy az ESA'95 szerinti állam-

háztartási hiány-, illetve adósságadatokat megkapjuk (lásd a 3. mellékletet).

Az ESA'95 módszertanának feldolgozása, megértése, a felkészülés az annak megfelelő statisztika kialakítására többéves előkészületet igényelt.

A pénzügy-statisztikai információs rendszer EU-követelményeknek megfelelő továbbfejlesztésére a három érintett statisztikai szolgálat még 1998-ban *közös előterjesztést* készített. Ennek nyomán 1998 nyarán munkaprogram született a statisztikai rendszer EU-harmonizációs fejlesztéséhez. A munkaprogram annak figyelembevételével készült, hogy az európai közösségi vívmányok „Statisztika” címmel megjelölt részének átvilágításakor a magyar fél vállalta: a csatlakozás időpontjáig gondoskodik a közösségi jogszabályok átvételéről és alkalmazásáról. Mint már utaltunk rá, a kormányzati pénzügyi statisztika területén módszertani, információs-rendszerfejlesztési feladatokat kell elvégezni, jogszabályi rendelkezések közvetlen beépítésére nincs

32 A magyar jogi értelemben összeállított államháztartási hiány és az IMF GFS hiánya közötti eltérés 1997 óta minimális, amióta a költségvetési prezentációt a legtöbb szempontból harmonizálták az 1986-os GFS-kritériumokkal, így a bevételeket megtisztították a finanszírozási típusú (net borrowing) műveletektől. A régi GFS még teljes egészében pénzforgalmi szemléletű adatokat használ, és szervezeti besorolása alapvetően megegyezik a magyar államháztartási szektorhatárokkal.

33 A tagországok saját belátásuk szerint alakítják költségvetési rendszereiket, a költségvetési prezentációkat, s az azokat alátámasztó könyvvetési és elszámolási rendszereket. Nincs pl. olyan jogi kötelezettség, miszerint az uniós statisztikai szabványa szerint számított kormányzati hiánymutatót kellene alkalmazni a nemzeti költségvetés prezentációjában. A kötelezettség arra vonatkozik, hogy az uniós statisztikai módszertan szerint kell adatszolgáltatást teljesíteni. Az már a nemzeti parlamenteken és kormányokon múlik, hogy mennyire törekednek a nemzeti és az uniós módszertan szerinti elszámolások rendszerét közelíteni.



szükség, a közösségi joganyag a csatlakozáskor a magyar jogrend részévé vált.

A Pénzügyminisztérium 1999-ben tekintette át a kormányhatározatból adódó teendőket. Az államháztartási információs rendszerben előálló pénzügyi adatok EU-konformmá tétele és az adatszolgáltatási kötelezettségek teljesítése többirányú felkészülést igényel. Egyrészt szükséges az ESA módszertani előírása és a hazai jogszabályokban foglalt különbségek feltárása. Másrészt meg kell teremteni a statisztika előállításához szükséges adatokat, azonosítani a hiányzó, vagy nem megfelelő minőségben rendelkezésre álló adatokat, és gondoskodni kell azok begyűjtéséről. Elsősorban az adatok begyűjtésével, feldolgozásával kapcsolatban kell jogszabályi módosításokat végrehajtani. Figyelemmel kell kísérni és adaptálni az állandóan bővülő módszertani változásokat, és folyamatos adatszolgáltatásra van szükség.

A pénzügyi statisztika terén a már több éve tartó felkészülésünk során megtörtént az *acquis communautaire* részének tekintett ESA'95 módszertan, valamint az annak alkalmazását elrendelő, illetve azzal kapcsolatos uniós jogszabályok módszertani áttekintése, az Eurostat határozatainak tanulmányozása. Formailag közvetlen jogi harmonizációs kötelezettség sem a számvitel, sem a statisztika területén nincs, mert az alkalmazandó módszertanok minden esetben szab-

ványok, s ezen szabványok hazai jogrendbe való beemelése nem követelmény³³. Részben információs-rendszerfejlesztési, részben közvetett szabályozási feladat viszont, hogy meg kell teremteni az alkalmazandó EU-szabványok szerinti adatok rendszeres előállításának feltételeit, biztosítani kell a hazai módszertanok és az alkalmazandó EU-szabványok átjárhatóságát, mégpedig auditálható minőségben.

Elkészült a költségvetési pénzforgalmi adatok *konverziós technikája* a nemzeti számlák szerinti kategóriákra, de még mindig pénzforgalmi szemléletben, s egyidejűleg kijelöltük azokat az adatköröket, amelyek esetében az *eredményszemléletű számbavételt* az unió szigorúan számon kéri. Ez elsősorban az adók, a társadalombiztosítási járulékok, a vállalati támogatások, a társadalmi juttatások és a kamatfizetések körére terjed ki, ezek azok a tételek, amelyeknél a két számbavételi mód számszaki eredménye lényeges eltérést okoz. Az ESA'95-ben előírt eredményszemléletű adatok előállítása jelenleg az államháztartási információs rendszerben keletkező pénzforgalmi adatok köré szervezett „szatellit” adatgyűjtési, becslési eljárásokkal oldható meg. Az 1996-ban megindított munka a fő adónemekre, a vállalati támogatásokra és a kamatelszámolásokra összpontosult, majd később, utólagos felméréssel kiegészült a társadalombiztosí-



tási járulékokra és a helyi önkormányzati adókra vonatkozó becslésekkel. A költségvetési szervek éves beszámolójának részévé vált 1997-től tájékoztató adatok bekérése a bérek, társadalombiztosítási járulékok, kamatszámolások időbeli elhatárolásai-



ról. 1998 végén megkezdődött, s a tervezési és zárszámadási munkálatokhoz kapcsolódóan rendszeressé vált az államháztartási pénzforgalmi adatok eredményszemléletű adattá korrigálásához szükséges többletinformációk begyűjtése a szakapparátusoktól. A lakossági pénzbeli juttatásokra, a kamaton kívüli tulajdonosi jövedelmekre, valamint az elkülönített állami pénzalapokból folyósított vállalati támogatásokra vonatkozó becslő adatok begyűjtése az 1999. és 2000. évi adatokra vonatkozóan indult el. Az állam-

háztartási információs rendszer hiányzó eredményszemléletű adatainak helyettesítésére hatályba lépett a közterhekre (adókra, járulékokra, adójellegű bevételekre) vonatkozó, egységesen kialakított információs minimumkövetelményt kielégítő adatszolgáltatás. A közterheket beszedő szervezeteknek a folyószámla-nyilvántartások megfelelő feldolgozásával részletesen be kell mutatniuk a közterhekkel kapcsolatos bevételi előírásokat és azok teljesítésének alakulását, beleértve az önrevíziós és az adóhatósági visszamenőleges módosításokat is a fizetési kötelezettség összegében, továbbá a felszámolás miatt leírt, országgyűlési döntés alapján elengedett tartozásokat. Az adatszolgáltatások azóta is fejlődnek, finomodnak, támaszkodva az Eurostat újabb és újabb iránymutatásaira, konzultációira, a tagországokkal folytatott eszmecserékre.

Hosszú távon megvalósítandó célként felmerült *az eredményszemléletű könyvvizetésre való áttérés*, amely nemcsak a fiskális pozíció jobb megítélését, a pénzügyi menedzsment fejlesztését, az input erőforrások hatékonyabb felhasználását segítené elő, hanem a statisztika adatigényét is kedvezőbb adatforrások szolgálnák ki. Az általános, eredményszemléletű kettős könyvvizetés adatai ugyanis a jelenlegi pénzforgalmi elszámolásokhoz képest módszertanilag és megbízhatósági szempontból precízebb, a reálfolya-



matokat jobban tükröző, konzisztens elszámolásban keletkeznek.

Az államadósságot növelő, költségvetésen kívüli tranzakciók körének és összegének meghatározása 1996-ig visszamenően megtörtént.

1999-ben kísérleti jelleggel, 2000-ben pedig rendszerszerűen életbe lépett a *negyedéves mérlegjelentés* készítésének kötelezettsége az államháztartás szervezetei számára. Ez az adatszolgáltatás az eszközök és források évközi alakulásának szükséges mélységű, részletezettségű megfigyelését teszi lehetővé, az államháztartáson belüli adósságtípusú kötelezettségek, illetve követelések kiszűrésére irányul. Segítségével elemezni lehet, hogy a költségvetési pénzforgalom, a pénzforgalomban nem jelentkező tranzakciók, az átértékelések és az állományokat érintő egyéb volumenváltozások milyen mértékben magyarázzák a nettó vagyon, azon belül a nettó pénzügyi vagyon változását, a hitelszükséglet alakulását.

A 217/1998. (XII. 30.) kormányrendelet módosításával előírtuk az államháztartás szervezetei által birtokolt társasági részesedések, így a törvényileg miniszterekhez rendelt tartós állami vállalkozói vagyonrészek, illetve a saját alapítású gazdasági társaságban való részesedések alakulását nyomon követő negyedéves adatszolgáltatást,

de a tényleges adatközlésben még hiányságok mutatkoznak.

Az ESA'95 szervezeti körére vonatkozó előírások teljesítése, azaz az államháztartáson kívül álló, de statisztikai szempontból a kormányzati szektorba tartozó szervezetek (például ÁPV Rt., ÁKK Rt., MÁK Rt. stb.) adatainak statisztikába való integrálása érdekében 2000-ben jogszabályi módosításokra került sor. Az információk kinyerése érdekében az államháztartásról szóló – többször módosított – 1992. évi XXXVIII. törvény (Áht.) 124. paragrafusának (2) bekezdése y) ponttal egészül ki: (2) A Kormány felhatalmazást kap arra, hogy rendeletben állapítsa meg: „y) a 114. § (2) bekezdésében foglalt feladatokkal összefüggésben a kormányzati szektor statisztikai fogalmába tartozó, államháztartáson kívüli szervezetek éves és évközi adatszolgáltatási rendjét”. A 157/A paragrafussal egészült ki az államháztartás működési rendjéről szóló 217/1998. (XII. 30.) kormányrendelet (Ámr.) is, amely paragrafus meghatározza az államháztartáson kívüli szervezetekre vonatkozóan azok tulajdonosainak, felügyeleti szerveinek éves és évközi adatszolgáltatási rendjét. A módosítások a negyedéves adatszolgáltatások teljesítéséhez is elengedhetetlenek voltak. Az EU módszertana szerint a kormányzati szektorba sorolandó nonprofit szervezetek tekintetében a KSH statisztikai



eszközökkel gyűjti és dolgozza fel az adatokat. A Magyar Nemzeti Bank mint a nemzeti számlarendszer pénzügyi számláinak készítője, mind az államháztartási információs rendszerből, mind az egyéb statisztikai adatszolgáltatásokból merítve dolgozik.

A legutóbbi idők fejleménye a *hazai költségvetési rend közelítése az ESA'95 szabályaihoz*. A 2001. évi zárszámadás már tartalmaz egy rövid módszertani összefoglalót az ESA'95 előírásairól. Az Áht. 2002. évi módosításai előírják, hogy az éves költségvetési törvényekben figyelembe kell venni az ESA'95 szabályait:

- 78 § (1) az államháztartásról szóló – módosított – 1992. évi XXXVIII. törvény 8. § a következő (4) bekezdéssel egészült ki: „(4) Az államháztartás alrendszerei költségvetési egyenlegének (többletének vagy hiányának) összefüggését és kapcsolatát ki kell mutatni az Európai Unió túlzott hiány eljárása keretében előírt és jelentendő mutatóval: a kormányzati szektor hiányával (maastrichti deficitmutató).”
- Az Áht 112. § a következő (3) bekezdéssel egészült ki: „(3) Az államháztartás alrendszerei államadosságának ösz-

szefüggését és kapcsolatát ki kell mutatni az Európai Unió túlzott hiány eljárása keretében előírt és jelentendő mutatóval: a kormányzati szektor adósságával (maastrichti adósságmutató).”

Ennek megfelelően a 2003. évi költségvetési törvényjavaslat már ESA'95 szemléletben is tartalmazott számításokat, alrendszerenként, közgazdasági osztályozásban mutatta be az ESA'95 hiányt.

A tervezési és prezentációs változások mellett 2002-ben számos olyan intézkedés történt, amelyek arra irányultak, hogy azok a kvázi fiskális tevékenységek, amelyeket a jogi államháztartáson kívüli szervezetek végeztek, de a „maastrichti” hiányban el kell számolni, integrálhatók legyenek a hivatalos költségvetésbe. Ilyen intézkedés volt például a Magyar Fejlesztési Bank portfóliójának megtisztítása az olyan állami tevékenységektől (például a Nemzeti Autópálya Rt. kivásárlása), amelyeknek terheit rövid vagy hosszabb távon mindenképpen a költségvetésnek kellene állnia. Ezeket az ügyleteket 2003-tól költségvetési előirányzatból finanszírozzák (példul autópálya-építés). Mindez nemcsak a statisztika összeállítását könnyítette meg, de a költségvetést is jóval átlát-

34 Az Áht. 42. paragrafusa a következő (3) bekezdéssel egészül ki, egyidejűleg a jelenlegi (3)–(7) bekezdés jelölése (4)–(8) bekezdésre változik: „(3) A Kormány nem vállalhat kezességet abban az esetben, ha valószínűsíthető, hogy a kötelezett kezességbeváltás, illetve egyéb költségvetési forrás igénybevétele nélkül nem fogja tudni fizetési kötelezettségét teljesíteni.”



hatóbbá tette. Ezáltal e feladatoknak is más állami prioritásokkal kell versenyezniük, és többé nem olyan rejtett ügyletek, amelyek terheivel mondjuk több év múlva, meglepésszerűen kell szembesülnie a költségvetésnek. Köszönhető ez a „maastrichti” hiány számítása uniós módszertanának, amely a közgazdasági logika alapján veszi számításba mindazokat a szervezeteket és tranzakciókat, amelyek a kormányzat tevékenységéhez tartoznak, illetve azzal összefüggnek.

Hasonlóan, részben az ESA-metodika adaptálása vezetett ahhoz a jogszabályi módosításhoz az Áht.-ban³⁴, amely egyes olyan, a magyar jogszabályok által lehetővé tett garanciavállalásokat tiltott meg, amelyeknél már a garancia vállalásának pillanatában tudni lehetett, hogy a vállalat által felvett hitel törlesztése végső soron bizonyosan a költségvetést fogja terhelni. Az ESA'95 szerint ugyanis az ilyen típusú ügyleteket rögtön a hitel felvételének pillanatában kiadásként, azaz hiányt rontó tételként kell elszámolni. E jogszabályi módosítás ugyan csak hozzájárult az állami tevékenységek nagyobb átláthatóságához.

Magyarországon a kormányzati pénzügyi statisztika – a jelenleg kialakult munkamegosztási rendszerben – három statisztikai hatóság közreműködésével áll elő. A nemzeti számlákban a kormányzati számlák összeállításáért a KSH, a pénzügyi számlákért

az MNB, végül pedig a Notifikációs Jelentés elkészítéséért a PM a fő felelős. Az elkészített adatok mindazonáltal a Központi Statisztikai Hivatal mint a statisztika függetlenségéért és szakmai minőségéért felelős hatóság végső jóváhagyása és ellenőrzése mellett kerülnek a Bizottság felé továbbításra. Korábban már említettük, hogy ez a fajta munkamegosztás országonként eltérő. Magyarországon azt a megoldást követtük, hogy alapvetően az a szervezet állítja össze a statisztikát, ahol az információk leginkább rendelkezésre állnak, és azok tartalmával is tisztában vannak. A megfelelő felkészülés érdekében a három érintett statisztikai szolgálat (Központi Statisztikai Hivatal, Pénzügyminisztérium, Magyar Nemzeti Bank) azonban szorosan együttműködik. A részvételükkel néhány éve megalkult statisztikai munkacsoport fő feladata a módszertani kérdések egyeztetése, egyforma értelmezésének – szükség esetén még az Eurostat állásfoglalásának kikérése mellett – kialakítása, valamint adategyeztetések végzése.

Mindezen erőfeszítéseknek köszönhetően a 2002. áprilisban benyújtott Notifikációs Jelentésre vonatkozó EU-értékelés a következőket szögezte le: *Magyarország jelentős fejlődést ért el a kormányzati hiány és adósság adatainak összeállításában, mind az eredményeszméletű elv alkalmazásában, mind a*



nettó hitelfelvétel/kölcsönnyújtás és a kormányzati adósság közötti összefüggések megértése tekintetében.

A Bizottság értékelése szerint további erőfeszítéseket kell azonban tenni a kormányzat számláinak teljes összeállítása terén. Az uniós jogszabályok szerint ugyanis a nemzeti számlákat minden szektor vonatkozásában el kell készíteni, beleértve a kormányzati szektor pénzügyi és nem pénzügyi számláit is. Jelenleg Magyarországon a nemzeti számlák teljes szettje még nem került előállításra. E területen valóban indokolt a mihamarabbi előrelépés annál is inkább, mivel a Notifikációs Jelentésben megküldött

adatok minőségének legmegfelelőbb kontrollja a kormányzati szektor nem pénzügyi számlái. E statisztika a Bizottság álláspontjának kialakítását is jelentősen megkönnyítene, amikor a Magyarország által küldött maastrichti mutatók minőségét, így alkalmaságát a költségvetési felügyeleti eljárásra kell véleményeznie.

Mindazonáltal – az ismertetett erőfeszítéseknek köszönhetően – összefoglalóan leszögezhető, hogy Magyarország felkészült a költségvetési felügyeleti eljárás által támasztott uniós követelmények teljesítésére, és képes megfelelni az uniós elvárásoknak.



IV. További információforrások

<http://europa.eu.int/comm/enlargement/>
<http://www.dree.org/elargissement/>
<http://europa.eu.int/eur-lex/en/index.html>
<http://europa.eu.int/comm/eurostat/>
<http://www.imf.org>

Felhasznált irodalom

- Council Decision 98/743/EC of 21 December 1998 on the detailed provisions concerning the composition of the Economic and Financial Committee. Council Decision 1999/8/EC of 31 December 1998 adopting the statutes of the Economic and Financial Committee, <http://www.europa.eu.int/eur-lex>
- Council Regulation (EC) No 1466/97 of 7 July 1997 on the strengthening of surveillance of budgetary positions and coordination of economic policies, <http://www.europa.eu.int/eur-lex>
- Council Regulation (EC) No 1467/97 of 7 July 1997 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure, <http://www.europa.eu.int/eur-lex>
- Council Regulation (EC) No 3605/93 of 22 November 1993 on the application of the Protocol on the excessive deficit procedure annexed to the Treaty establishing the European Community, <http://www.europa.eu.int/eur-lex>
- Council Regulation (EC) No 475/2000 (OJ L 58, 3.3.2000, p.1), and Commission Regulation (EC) No 351/2002 (OJ L 55, 26.2.2000, p.23), <http://www.europa.eu.int/eur-lex>
- New decisions of Eurostat on deficit and debt – Securitisation operations undertaken by general government, Eurostat No 80/2002 – 3 July 2002), <http://www.europa.eu.int/eur-lex>
- Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on Strengthening the co-ordination of budgetary policies, Commission of the European Communities COM(2002) 668, Brussels, 21 November 2002., <http://www.europa.eu.int/eur-lex>
- Communication of the Commission to the European Parliament and the Council on Eurozone Statistics „Towards Improved Methodologies for Eurozone statistics and Indicators“, Commission of the European Communities COM(2002), Brussels, 27 November 2002., <http://www.europa.eu.int/eur-lex>
- Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the need and the means to upgrade the quality of budgetary statistics, Commission of the European Communities COM(2002) 670, Brussels, 27 November 2002., Code of



best practice on the compilation and reporting of data by member States and the provision of data by the Commission within the context of the excessive deficit procedure., <http://www.europa.eu.int/eur-lex>

- Commission Regulation (EC) No 264/2000 on short-term public finance statistics (OJ L 29, 4.2.2000, p.4), <http://www.europa.eu.int/eur-lex>
- Regulation (EC) No 1221/2002 of the European Parliament and the Council on quarterly non-financial accounts for general government (OJ L 179, 9.7.2002, p.1)., <http://www.europa.eu.int/eur-lex>

- Palánkai Tibor: Az európai integráció gazdaságtana, 1999, Aula Kiadó.
- Hüttl Antónia: A nemzetiszámla-rendszer és a maastrichti egyenlegmutató kapcsolatának története, PM belső anyag.
- Csonka Gizella–Lehmann Marianna: A kormányzati szektor-új felfogásban (VIII. rész). Az új GFS módszertan rendszerei (1). Pénzügyi Szemle, XLV. Évfolyam, 2000. október.
- Csonka Gizella–Lehmann Marianna: A kormányzati szektor-új felfogásban (IX. rész). Az új GFS módszertan rendszerei (2). Pénzügyi Szemle, XLV. Évfolyam, 2000. november-december.



- Csonka Gizella–Lehmann Marianna: A kormányzati szektor-új felfogásban (X. rész). A szektorok elhatárolásának elvei az ESA'95 módszertanában, különös tekintettel a kormányzati szektorra. Pénzügyi Szemle, XLVI. Évfolyam, 2001. január.
- Csonka Gizella–Lehmann Marianna: A kormányzati szektor-új felfogásban (XII. rész). A kormányzati szektor hiánya és adóssága az Európai Unió elszámolásaiban. Pénzügyi Szemle, XLVI. Évfolyam, 2001. május.
- Csonka Gizella–Lehmann Marianna: A kormányzati szektor-új felfogásban (XVI. rész). Az uniós tagjelölt országok első notifikációs jelentése. Pénzügyi Szemle, XLVI. Évfolyam, 2001. szeptember.
- Csonka Gizella–Lehmann Marianna: A kormányzati szektor-új felfogásban (XVII. rész). Uniós program a tagjelölt országok statisztikai felkészítésére, Pénzügyi Szemle, XLVI. Évfolyam, 2001. október.
- Csonka Gizella: A kormányzati szektor-új felfogásban (XXV. rész): Bepillantás az Európai Unió statisztikai műhelyébe, Pénzügyi Szemle, XLVIII. Évfolyam, 2003. január.
- Magyarország Előcsatlakozási Gazdasági Programja megtalálható a PM honlapján: <http://www.pm.gov.hu>



1. melléklet

A „maastrichti” hiány és adósság kiszámításának módszertana, az ESA'95 és a Kormányzati Hiány és Adósság Kézikönyve

Az uniós jogszabályok nem foglalkoznak az egyes tagállamok költségvetési rendszere, költségvetési adatai összeállításának és parlamenti prezentációjának harmonizációjával. Ezért, amikor az GMU megszületését megelőzően szükségessé vált egyértelmű kritériumokhoz kötni a fiskális költekezés megengedhető mértékét és az eltérő költségvetési rendszerekből konzisztens mutatókat képezni, akkor ehhez az akkor már közösségi jogszabály szintjén elfogadott nemzeti számla-rendszer, az ESA kínálta lényegében az egyetlen lehetőséget. A Maastrichti Szerződéshez csatolt Jegyzőkönyv a túlzott hiány eljárásról (az úgynevezett Excessive Deficit Procedure) rendelkezik arról, hogy a statisztikai adatokat az ESA'95 (European

System of Accounts, 1995) alapján kell kiszámítani.

A nemzeti számlák rendszere a nemzetgazdasági folyamatok számszerűsített leírására alkalmas általános módszertan. Az ESA'95, az Európai Unió 2223/96. számú tanácsi rendelettel szabályozott nemzeti számla-rendszere³⁵. A nemzeti számlák történetében a most érvényes változat világ-szinten a negyedik szabvány; az EU-ban ez a második, tanácsi rendeleti szinten elfogadott módszertan. Az előző, 1970-es (majd 1979-ben helyenként átdolgozott) változat elsősorban a piaci termelésre és jövedelmi kapcsolatokra vonatkozó adatigényeket szolgálta ki, összhangban azzal, hogy elemezni lehessen az egységes piac fejlődését.

35 A nemzeti számlák rendszere a gazdaságstatisztikák teljes körű, összefüggő, konzisztens elveket követő elszámolási rendszere, amely nemzetközileg egyeztetett fogalmakat, meghatározásokat és elszámolási szabályokat alkalmaz. Átfogó elszámolási keretet nyújt ahhoz, hogy a gazdaságról nyert tényinformációkat a gazdasági elemzés, a döntéshozatal és a gazdaságpolitika formálása számára rendszerezni lehessen. Az EU nemzetiszámla-rendszer előírásai szerint számítják ki a tagországok GNP-jét, ÁFA alapját, vagy a költségvetési konvergencia-kritériumokat. Ezen átfogó koncepcionális módszertan alapján válik mérhetővé és összehasonlíthatóvá az egyes tagállamok teljesítménye, gazdasági helyzete, érettsége a GMU-ban való részvételre, és ez szolgál annak eldöntésére, hogy egy tagország mennyivel járuljon hozzá az EU költségvetéséhez, illetve mennyivel részesedhetnek az egyes régiók az EU-transzferekből.

36 Az SNA (System of National Accounts) az ENSZ által kidolgozott nemzetiszámla-rendszer szabványa.

37 Government Finance Statistics'2001, az 1986-ban publikált régi GFS módszertanának módosított, új változata.

38 A B9 jelölés egy egyenlegmutató (a sok közül), amely az ESA'95-ben az egyes szektorok, beleértve a kormányzati szektort, nettó hitelfelvétel/nettó kölcsönnyújtás adatát mutatja.



A piaci reálfolyamatok statisztikai elszámolására az ESA'95 kiérlelt módszereket tartalmaz, a fogalmak és osztályozások kidolgozása során különös gondot fordítottak azon mutatók részletes specifikálására, amelyek nagysága befolyásolja a tagországoknak a közösségi költségvetéshez való hozzájárulását és az EU-forrásokból való részesedését. Ilyen mutató elsősorban a regionális GDP és a GNI. A felülvizsgálat alapelve volt az is, hogy az új változat vegye át az ENSZ új számlarendszerének, az SNA'93³⁶ ajánlásait. Az IMF új módszertana, az új GFS³⁷ ugyancsak harmonizál az ESA'95-tel.

A nemzeti számlákban a kormányzat lényegében egy szektor a többi között, gazdálkodását a többi szektoréval szimmetrikusan kezelhető elvek írják le. Nem kifejezetten a fiskális költelekezés mérésére kidolgozott módszertan, ezért sorra merülnek fel a kormányzati elszámolásokat érintő olyan sajátos kérdések, amelyek értelmezését meg kell keresni az ESA'95 keretei között. Az EU illetékesei egyelőre azt az utat követik, hogy a tagországi esettanulmányok alapján össze- gyűjtik, rendszerezik a speciálisan az állam- ra jellemző gazdasági jelenségeket (privatizáció, támogatások nyújtása, hitelgarancia- vállalás stb.), majd – szakértői egyeztetések

sorozata után – kialakítják az azok elszámolására alkalmas útmutatást. Az ESA'95- ből levezetett részletes magyarázatokat egy külön, rendszeresen bővítésre kerülő Kézikönyvben, az úgynevezett Kormány- zati Hiány és Adósság Kézikönyvben adják közre (ESA'95 Manual on Government Deficit and Debt). A Kézikönyv tartalma tehát nem mondhat ellent az ESA általános útmu- tatásainak, csak annak szabályait értelmezi. Egy-két olyan kivétel van, amikor a túlzott hiány eljárásban és az ESA'95-ben definiált maastrichti hiánymutató közötti módszertani különbséget az uniós jogrend rögzítette. A 351/2002. számú tanácsi rendelet módosította az ESA'95-öt. A módszertani eltérés abból fakad, hogy míg az ESA'95-ben a tranzakciók és az állományok számba- vétele piaci értéken történik, addig a túlzott hiány eljárásban az adósságmutatót névértéken kell kalkulálni. A másik eltérés, hogy a pénzügyi derivatívák után képződő kamat befolyásolja a túlzott hiány eljárás és a középtávú programok számára kalkulált hiánymutatót, az ESA-ban azonban a pénz- ügyi műveletek között kerül elszámolásra. A kétféle hiánymutató hivatalos megkülön- böztetéseként bevezették az ESA'95 B9 és EDP B9³⁸ jelöléseket.



2. melléklet

A „maastrichti” hiány és adósság kiszámításának főbb módszertani elvei

A „maastrichti” hiány az ESA'95 rendszerben a kormányzati szektor nettó hitelfelvételét/ nettó kölcsönnyújtását (net lending/net borrowing) méri, amely mutató arra ad választ, hogy a kormányzat az adott elszámolási időszakban hitelnyújtói, avagy hitelfelvevői pozícióba került-e más szektorokkal szemben, azaz ennek hatására nettó pénzügyi vagyona gyarapodott-e vagy csökkent. Az ESA'95, illetve a Kézikönyv módszertana a következő elvek alapján állítja elő a „maastrichti” hiány- és adósságmutatót:

- *Szervezeti hovatartozás.* Az ESA'95 a kormányzat funkcionális megközelítésével szemben erősíti az „egy szervezet egy szektorba tartozás” elvét. Az uniós módszertan az egyes intézményi egységeket gazdasági magatartásuk, tevékenységük alapján az alábbi szektorokba sorolja: nem pénzügyi vállalatok, pénzügyi vállalatok, ház-

tartások, a kormányzati szektor, a háztartásokat segítő nonprofit szervezetek, és a külföld. Az első lépés mindig annak eldöntése, hogy egy intézményi egység a kormányzati szektorba tartozik-e vagy sem. A kormányzati szektorba tartozás meghatározása egyrészt a tulajdonláshoz, az irányításhoz³⁹, másrészt a finanszírozáshoz kapcsolódik. Ez utóbbi tekintetében döntő kritérium a szervezet tevékenységének piaci/nem piaci jellege. Így például egy 100 százalékban állami tulajdonban levő vállalat a kormányzati szektoron kívülre sorolandó, amennyiben a piacról származó árbevétele fedezi a termelési költségek több mint 50 százalékát. Az ár kapcsán tisztázásra szorult a piaci ár fogalma. Piaci árnak tekinthető az is, ha az árbevétel nagy része állami vásárlásból származik, amennyiben az állam nem támogatást nyújt, hanem áru vagy szolgáltatás vásárlójaként lép fel.

39 Az ESA'95 egy szervezeti egység feletti irányítás kritériumait az illető szervezeti egység általános vállalati politikájának meghatározásában, illetve az igazgatók megválasztásában, felmentésében jelöli meg. Egy intézményi egység akkor gyakorol egy vállalat feletti irányítást, ha a részvények felénél több van birtokában, azaz a részvényesi szavazatok több mint felével rendelkezik. Az állam egy vállalat felett akkor is befolyásoló irányítással bír, ha arra speciális rendelet, határozat ad felhatalmazást, amely alapján joga van az igazgatók kiválasztására és a vállalati politika meghatározására. Az irányítás fogalma ugyanakkor nem keverendő össze a felügyeleti tevékenységgel, amely alapvetően a szolgáltatások minősége, és az egyes szervezetek működésének jogszerűsége felett őrködik.



- *A tranzakciók megfelelő számbavétele, elszámolása.* Annak vizsgálata, hogy egy tranzakció az ESA'95 szerint is pénzügyi tranzakció, és „vonat alatt” számolandó-e el, vagy változtatja a „maastrichti”, nettó hitelfelvétel/kölcsönnyújtást. Az ESA'95 vonat alatt, azaz a hiányra nem ható műveletként számol el minden olyan műveletet is, amelyben a pénzügyi eszközök változnak (például részvénytűveletek, kölcsöntűveletek), illetve a pénzügyi kötelezettségek (hitelátvállalás, adósság-átvállalás) nőnek, továbbá bizonyos követelés elengedéséből származik (például köztartozás elengedés).
- *A számbavétel módja és időpontja.* Az ESA'95 módszertana számos tétel vonatkozásában (például adók, tb-járulékok, kamatok) eredményszemléletű („accrual accounting”),

bizonyos tételek vonatkozásában (például az SZJA egyes komponensei) esedékesség szerinti elszámolást („due for payment”) alkalmaz, mialatt az államháztartásban a hazai számbavétel kizárólag pénzforgalmi (cash flow) adatok használatára korlátozódik.

- *Értékelési elvek.* A módszertan előírja az eszközöknek és a kötelezettségeknek a mérlegkészítés időpontjában való értékelését, újraértékelését. A fő elv a piaci áron, újra-beszerzési áron történő értékelés. Ebben a tekintetben azonban eltérés van az ESA'95 és a Kézikönyv előírásai között. Amíg a nemzeti számlák összeállításakor az ESA'95 a piaci áron történő értékelést írja elő, addig a Notifikációs Jelentésben a bruttó adósságot névértéken, az adós szemszögéből véve kell számba venni.



3. melléklet

A magyar államháztartási adatok ESA'95 elvei szerinti korrekciójának rövid összefoglalója

- *A szervezeti kör eltérése.* Az uniós statisztikai szabványok által definiált kormányzati szektor több szervezetet foglal magában, mint az államháztartás⁴⁰. Az említett szervezeti eltérés miatt a magyar jog szerinti államháztartásba tartozó szervezeti kört ki kell egészíteni többek között az ÁPV Rt.-vel, a kormányzat által irányított és többségében finanszírozott nonprofit szervezetekkel (elsősorban a közalapítványokkal és azokkal a többségi állami tulajdonban levő nonprofit szervezetekkel, amelyek bevételei több mint 50 százaléka állami forrásból származik). Az utóbbi évek kiszervezései következtében számos állami forrásból, fiskális tevékenységet végző szervezet adatait hozzá kellett adni az államháztartás adataihoz. Ilyenek például az Államadósság Kezelő Központ Rt., a Magyar Államkincstár Rt., a Nemzeti Autópálya Kezelő Rt., vagy a szövetkezeti üzletrészek állami kivásárlásával foglalkozó szervezetek.
- *A tranzakciók megfelelő elszámolása.* A magyar költségvetési rendszer adatai már nem tartalmaznak úgynevezett finanszírozási műveleteket (net borrowing), ezért azokkal nem kell korrigálni; viszont a költségvetési elszámolásokban megjelennek a szakmapolitikai célból nyújtott kölcsönök és azok visszatérülése (net lending). Amennyiben ezek a tranzakciók kiadásként jelennek meg a költségvetésben, akkor azokat korrigálni kell, hiszen ESA-értelemben azok nem érintik a „maastrichti” hiányt. Ide tartoznak a visszatérhes támogatások (ekkor a készpénz csökken, és helyette egy pénzügyi követelés keletkezik) és a tulajdoni részesedések megszerzése és eladása, a privatizáció (ekkor a készpénz tulajdonosi követelésre változik és viszont). Az ESA különbséget tesz a nem pénzügyi eszközök eladása (nem pénzügyi eszközből lesz pénzügyi), és a pénzügyi eszközök privatizálása között. Az előbbi tranz-

40 Az államháztartásból a statisztika készítése során szervezetet kisorsolni nem kell, mert a 217/1998. évi Kormányrendelet 64 (4) paragrafusa értelmében amennyiben egy költségvetési intézmény bevételeinek több mint egyharmada két egymást követő évben kereskedelmi, piaci jellegű tevékenységből származik, akkor vagy korlátozni kell a vállalkozási jellegű tevékenységét, vagy ki kell szervezni azt az államháztartásból. Ennek megfelelően az összes államháztartásba tartozó szervezet bevételeinek több, mint 50%-a állami forrásból származik, ezáltal a kormányzati szektorba tartoznak.



akció ellenértékét bevételként kell elszámolni, míg például a részvényértékesítést nem.

A *pénzforgalomban nem jelentkező ügyletek*. Ilyenek a követelés-elengedések (adótartozások, állami kölcsönök, járadékok); adósság-átvállalások. A tartozás-elengedések és az adósságok átvállalásai az érintetteknek nyújtott tőketranszfernek minősülnek az ESA'95 szerint, és amennyiben a hivatalos költségvetésben nem jelennek meg kiadásként, a „maastrichti” hiányban el kell őket számolni.

- *A számbevétel időpontja*. Korrekciókat kellett végezni a költségvetés pénzforgalmi adatain, hogy teljesítsük az ESA-ban előírt eredményszemlélet követelményét.
- *Értékelési elvek*. A „maastrichti” adósságot névértéken kell kiszámítani, ez az előírás elsősorban a diszkontkincstárjegyek hivatalos adataiban okoz eltérést. Ezenkívül a határidős ügyletek (például a swap-ügyletek) miatt is korrekciókat kell végezni.



**A „Gazdasági és Monetáris Unió”
témakörben eddig megjelent
Európai Füzetek:**

Dr. Erhart Tibor–Gáspár Ferenc

Úton a Gazdasági
és Monetáris Unió felé

•

Dr. Turján Anikó

Az euróról, gyakorlati
szempontból

•

Nagy Csaba

Gazdaságpolitikai koordináció és
fiskális politika a GMU-ban

•

Dr. Kákossy Csaba–Dr. Tóth G. László–

Dr. Tóth Tímea–Dr. Zúgó Liliána

A jegybanki függetlenség

•

Bartha Lajos

Fizetési rendszerek az
Európai Unióban

•

Dr. Kákossy Csaba–Dr. Tóth Tímea

Az Európai Központi Bank

Az Európai Unió költségvetési felügyeleti eljárását bemutató füzetünkben a GMU azon szabályait, eljárásait, szervezeteit ismertetjük, amelyek a költségvetési hiányra és adósságra vonatkozó maastrichti konvergencia-kritériumok teljesítését és fenntarthatóságát mérik, felügyelik. A költségvetés területén ezek a következők: az ESA'95 módszertan szerinti többéves gazdasági előrejelzés, program készítése (a Konvergencia, illetve a Stabilitási Programok), a költségvetés helyzetét bemutató éves és negyedéves statisztikák összeállítása és megküldése az EU részére, valamint szükség esetén megfelelő gazdaságpolitikai (költségvetési) korrekciós mechanizmusok életbe léptetése.



Lehmann Marianna
osztályvezető,
Pénzügyminisztérium