

Tagállami mozgástér az Európai Szemeszter tükrében – avagy csorbítja-e az Európai Szemeszter a tagállamok önálló gazdaságpolitikáját?

A 2008-as gazdasági válságból való kilábalás elősegítésének érdekében, az Európai Bizottság 2010-ben indította útjára az Európai Szemeszter elnevezésű, gazdasági iránymutatásokat tartalmazó eszközét. Ennek már több, mint 10 éve, így érdemes számba venni a megtett intézkedéseket. Napjaink vészterhes időszakában, a koronavírus-járvány okozta társadalmi-gazdasági problémák miatt, szintén kiemelkedően aktuális kérdésként merül fel az Európai Unió szerepe, s a tagállamainak támogatása.

Az Európai Unió többek között az Európai Szemeszter eszközzel segíti a tagállami gazdaságpolitikai és költségvetési ciklusok összehangolását, így megelőzve, esetleg felkészülve későbbi válságokra. Mind minden eszköznek és programnak, az Európai Szemeszternek is számos ellenzője van, legfőbb érvek között a tagállami gazdaságpolitika korlátozása szerepel. A következőkben azt kívánom elemezni, s példákkal alátámasztani, hogy az Európai Szemeszter nem csorbítja, s nehezíti meg a tagállamok önálló gazdaságpolitikáját. Az elemzés kitér továbbá azon eshetőségekre, amikor ez megvalósulna. Az Európai Szemeszter kapcsán továbbá szintén gyakran felmerülő kérdés az Európai Bizottság szerepe, hatásköreinek bővítésére vonatkozó szándék, azonban az elemzés ezen jelenséget nem helyezi fókuszába.

Az Európai Szemeszter keretén belül, a Bizottság minden évben elemzést készít az egyes tagországok költségvetési terveiről, az előttük álló makrogazdasági kihívásokról és a szükséges strukturális reformokról. Ezen elemzések alapján országspecifikus ajánlásokat dolgoz ki a következő 12–18 hónapos időszakra, és javaslat formájában benyújtja azokat a tagállamoknak. Így az Európai Szemeszter során folytatott koordináció három területre irányul, amelyek a makrogazdasági egyensúlyhiányok megelőzése, a költségvetési politikák összehangolása, valamint a növekedéssel és foglalkoztatottsággal összefüggő strukturális reformok.¹ A következőkben azt bizonyítom be, hogy ezen mechanizmus nem csorbítja a tagállamok önálló gazdaságpolitikai tevékenységét.

Ahhoz, hogy teljes képet kapjunk az Európai Szemeszterről, s ennek fényében következtetéseket tudjunk levonni a tagállami gazdaságpolitikákra gyakorolt hatásáról, érdemes az Európai Szemeszteren belül megalkotott iránymutatásokat is megvizsgálni. Míg a Bizottság koordinációs szerepet tölt be az Európai Szemeszteren belül, végső soron a Tanács feladata, hogy a tagállamok számára iránymutatásokat nyújtson. A folyamat végeredményeként a Tanács – a Bizottság javaslatai alapján – minden tagállamnak országspecifikus ajánlásokat fogalmaz meg. Ezek végrehajtását a Bizottság követi nyomon.² Annak ellenére, hogy az Európai Szemesztert uniós rendelet intézményesíti³, az annak keretein belül megalkotott dokumentumok nem rendelkeznek jogi kötőerővel. Így a Bizottsági közleményekben, illetve a Bizottság javaslatai alapján elkészített Tanácsi ajánlásokban foglalt javaslatok nem kötelezőek a tagállamokra nézve. Az Európai Számvevőszék legfrissebb különjelentése⁴ alapján a 2011 és

¹ Az Európai Unió Tanácsa: Európai Szemeszter. Elérhető: <https://www.consilium.europa.eu/hu/policies/european-semester/> (Utolsó megtekintés ideje: 2021.04.24.)

² The European Semester explained. Elérhető: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/european-semester-explained_hu (Utolsó megtekintés ideje: 2021.04.24.)

³ 1997. július 7-i 1466/97/EK tanácsi rendelet.

⁴ Az Európai Számvevőszék 16/2020. különjelentése. Elérhető: <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/european-semester-16-2020/hu/#annexi> (Utolsó megtekintés ideje: 2021.04.24.)

2018 közötti időszakban az országspecifikus ajánlások 26%-át jelentős mértékben vagy teljes mértékben végrehajtották, mintegy 44%-uk esetében pedig legalább „némi előrelépés” történt. Az ajánlások fennmaradó 30%-ának végrehajtása terén „korlátozott előrelépés” történt, illetve „nem történt előrelépés”. A Brugel Intézet 2018-as tanulmányában⁵ többek között azt vizsgálta, a tagállamok milyen százalékban implementálják az országspecifikus ajánlásokat. A rangsor legvégén Luxemburg található 23%-kal, míg a legjobban teljesítő ország, Finnország is csupán 53%-ban. Ezek alapján kijelenthető, hogy mivel az országspecifikus ajánlások nem rendelkeznek közvetlen jogi kötőerővel, így végrehajtásuk egyáltalán nem kötelező a tagállamokra nézve. Már az ajánlás szó is erre utal, azonban a végrehajtási arányok is erről tanúskodnak, így a tagállamok nincsen az országspecifikus ajánlások végrehajtására kényszerítve, meg nem fogadásuk esetében semmilyen szankció nem éri őket.

A továbbiakban arra szeretnék rávilágítani, hogy az országspecifikus ajánlásokban előfordul, hogy a Bizottság rosszul méri fel a tagállamok helyzetét, s téves prognózist állít fel. A téves prognózis több szempontból is aggályos, az elemzéssel összefüggésben az iránymutatások végrehajtásában található a relevancia. Jó példa a téves prognózisra a 2013-es magyar országspecifikus ajánlások⁶, amikor is a Bizottság megszorításokat javasolt a költségvetési hiányt, és az államadósságot illetően. A Bizottság az ajánlásokban 0,2%-os GDP növekedést, 3%-os hiányt, és a GDP arányos államadósság 0.5 százalékpontos növekedését prognosztizált. 2013-ban végül a GDP növekedés 1,9% volt, a költségvetési hiány 2,5% lett, a GDP arányos államadósság pedig 77,6%-ról 76%-ra csökkent. ⁷ Így a magyarországi trend nem követte a Bizottság előrejelzéseit, sőt megállapítható, hogy a Bizottság alábecsülte a magyar gazdaság teljesítőképességét. Azonban nem csak hazánkban beszélhetünk téves prognózisokról. Ausztria esetében, a 2017-es ajánlásban⁸ a Tanács kiemelte, hogy közép- és hosszútávon a nyugdíj- és egészségügyi kiadások a gyorsan idősödő népesség miatt közepes kockázatot jelentenek a költségvetési fenntarthatóságra nézve. Hozzátette, hogy a többi tagállammal összehasonlítva a nyugdíjakra fordított közkiadások összege Ausztriában viszonylag magas, s az egészségügyre fordított közkiadások a már jelenleg is magas szintről közép- és hosszú távon várhatóan jelentősen növekedni fognak. A Bizottság prognózisa szerint ez 2060-ra a GDP 1,3 %-ának megfelelő mértékben fog megvalósulni, szemben a 0,9 %-os uniós átlaggal. A magas egészségügyi kiadások elsősorban a kiterjedt kórházi ágazatnak tudták be. Azonban a koronavírus járvány tapasztalataira hivatkozva, ha Ausztria megfogadta volna a Tanácsi ajánlásokat, s csökkentette volna a kórházak fenntartására fordított összegeket, valószínűleg jóval nagyobb mértékben gyötörte volna meg az országot a járvány, hiszen Ausztriában védekezés eredményességének egyik fő feltétele a meglévő kórházi kapacitás volt.

⁵ Is the European Semester effective and useful? Brugel Institute. 2018.06.13. Elérhető: https://bruegel.org/reader/European_Semester#do-countries-comply-with-recommendations (Utolsó megtekintés ideje: 2021.04.24.)

⁶ A TANÁCS AJÁNLÁSA Magyarország 2013. évi nemzeti reformprogramjáról és Magyarország 2012–2016-os időszakra vonatkozó konvergenciaprogramjának tanácsi véleményezéséről. Európai Bizottság. Brüsszel. 2013.05.29. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0367:FIN:HU:PDF> (Letöltés ideje: 2021.04.24.)

⁷ Kormányzati pénzügyi statisztika. Eurostat. Elérhető: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Government_finance_statistics/hu&oldid=275737 (Utolsó megtekintés ideje: 2021.04.24.)

⁸ A TANÁCS AJÁNLÁSA Ausztria 2017. évi nemzeti reformprogramjáról, amelyben véleményezi Ausztria 2017. évi stabilitási programját. Az Európai Unió Hivatalos Lapja. 2017.07.11. Elérhető: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017H0809\(19\)&from=LT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017H0809(19)&from=LT) (Letöltés ideje: 2021.04.24.)

Az Európai Szemeszter megalakulása óta változásokon ment keresztül, ilyen változásként könyvelhetjük el azt is, hogy egyre inkább teret nyer az eszközben a foglalkoztatás- és szociálpolitikára vonatkozó javaslatok is. Emögött az áll, hogy a Bizottság feladata többek között az is, hogy eredményesen végrehajtsa az Európai Szemeszter eljárásait, s a 1466/97/EU rendelet szerint, felügyelje a tagállami szakpolitikák megerősödését. Ahogy már korábban említésre került, az Európai Szemesztert három főbb területre oszthatjuk, amely a költségvetési, makrogazdasági és mikrogazdasági és strukturális terület. A strukturális terület alatt legfőképp strukturális reformok értendők, így ezen terület viszonylag elkülönül a költségvetési, mikro- és makrogazdasági kérdésektől. Tehát, az Európai Szemeszter kapcsán a mérleg egyik oldalán a költségvetési, mikro- és makrogazdasági kérdések, míg a mérleg másik oldalán a strukturális reformok találhatóak. Utóbbi terület alá az uniós politikák közül az Európa 2020 Stratégia van alárendelve, amely célul tűzte ki a közösségen belüli 75%-os foglalkoztatottság elérését.⁹ Ezzel összefüggésben az országspecifikus ajánlásokban megfigyelhetőek a foglalkoztatási- és szociálpolitikai ajánlások is, amelyek napjainkban egyre nagyobb mértékben jelen vannak, s egyre nagyobb teret nyernek. Az Ausztriának szóló 2018-as országspecifikus ajánlásokban¹⁰ így találkozhatunk a nyugdíjkorhatár-emelésére és a korai nyugdíjba vonulás lehetőségének korlátozására vonatkozó javaslattal. A nyugdíjkorhatár emelésére vonatkozó javaslattal találkozhatunk még többek között a 2018-as Horvátországnak tett javaslatban,¹¹ vagy a szintén 2018-as Máltának tett javaslatban¹² is. Így elmondható, hogy a képzeletbeli mérlegünk tálcái kezdenek egyensúlyba jönni, amely a strukturális reformok tényerésének köszönhető.

Összegezve tehát kijelenthetjük, hogy az Európai Szemeszter nem csorbítja a tagállami gazdaságpolitikát, hiszen a keretében tett javaslatok nem kötelező érvényűek. Ennek legfőbb oka, hogy az ajánlások nem rendelkeznek közvetlen jogi kötőerővel. Amennyiben ez megtörténne, s a Tanács ajánlásai jogi erővel bírnának, kijelenthetjük, hogy csorbítaná az eszköz a tagállami gazdaságpolitikát, s negatív hatással lenne rá. Ezen esetben már nem a közösség tagállamainak gazdaságainak összehangolásáról lenne szó, hanem konkrét végrehajtandó intézkedések meghozataláról beszélhetnénk, amely valószínűsíthetően sok esetben eltérne a tagállami akarattól. Ezen felül, ahogy az említett példák is mutatják, a Bizottság prognózisai sok esetben tévednek, így azok követése negatív hatással volna a tagállamok gazdaságpolitikájára. Azonban a javaslatok kötelezővé tételére kevés esély látszik, valamint az elmúlt évek trendjeiből kiindulva, a strukturális reformok továbbra is a Bizottság iránymutatásainak fókuszában maradnak, s azok további tényeréséről beszélhetünk. Így, ha a gazdaságpolitikát érintő kérdések nem is szorulnak háttérbe, mindenképp kiegészülnek a

⁹ European Commission: EUROPE 2020 A strategy for smart, sustainable and inclusive growth. Brussels. 2010.03.03. 3. o. Elérhető:

<https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf> (Letöltés ideje: 2021.04.24.)

¹⁰ A TANÁCS AJÁNLÁSA Ausztria 2018. évi nemzeti reformprogramjáról, amelyben véleményezi Ausztria 2018. évi stabilitási programját. Európai Bizottság. Brüsszel. 2018.05.28. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0419&from=EN> (Letöltés ideje: 2021.04.25.)

¹¹ A TANÁCS AJÁNLÁSA Horvátország 2018. évi nemzeti reformprogramjáról, amelyben véleményezi Horvátország 2018. évi konvergenciaprogramját. Európai Bizottság. Brüsszel. 2018.05.23. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0410&from=EN> (Letöltés ideje: 2021.04.25.)

¹² A TANÁCS AJÁNLÁSA Málta 2018. évi nemzeti reformprogramjáról, amelyben véleményezi Málta 2018. évi stabilitási programját. Az Európai Unió Hivatalos Lapja. 2018.07.13. Elérhető: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018H0910\(17\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018H0910(17)&from=EN) (Letöltés ideje: 2021.04.25.)

foglalkoztatás- és szociálpolitikára tett javaslatokkal, így az Európai Szemeszter kapcsán már nem csak közvetlen és kifejezett gazdaságpolitikai fókuszról beszélhetünk.

2021.07.26. Bagi Dorka