

Az Európai Szemeszter hatása Magyarország gazdaságpolitikájára

Az Európai Bizottság 2011-2020 közötti országspecifikus jelentései tükrében

A 2008-as gazdasági világválság hatalmas kihívás elé állította az Európai Unió tagállamait és gazdasági szereplőit. Az Európai Unió és közvetve a tagállamok is veszítettek gazdasági prosperitásukból, illetve versenyképességükből. A válság hatásait a tagállami társadalmak közvetlenül érezték, így csökkenő tendencia látszott kibontakozni az Európai Unióba vetett bizalom relációjában. Az Európai Uniónak elemi érdeke volt egy olyan rendszer létrehozása, amely a tagállamok gazdasági koordinációjával úgy állítja a Közösség gazdaságát növekvő pályára, hogy mellette közvetetten állítja meg az uniós polgárok bizalomvesztését.

Az Európai Bizottság 2010-ben létrehozta az Európai Szemesztert, amely a gazdasági és költségvetési ciklusok összehangolását hivatott megteremteni. Ennek értelmében a Bizottság minden évben elemzést készít a tagállamok makrogazdasági kihívásairól, a költségvetési tervekről és a szükséges strukturális reformok meghozataláról. A minden év áprilisában a tagállamok által benyújtott nemzeti reformprogramot a Bizottság ajánlásokkal egészíti ki, melynek eredményeképpen jogosan merülhet fel, hogy az Európai Unió a rendszeren keresztül képes-e, és ha igen, milyen eszközökkel gyakorol hatást a tagállami gazdaságpolitikára.

Jelen elemzés keretében arra keresem a választ, hogy ez európai szemeszter mekkora hatással volt Magyarország önálló gazdaságpolitikájára 2011 és 2020 között. Tényleges gazdaságpolitikai koordinációjával, vagy sokkal politikai eszközként gyakorol hatást Magyarország gazdasági szakpolitikai tevékenységére? A téma relevanciáját és aktualitását az Európai Unió tagállamai közötti megosztottság, a koordináció euróövezeten belüli és kívüli eltérő hatásai, továbbá a koronavírus-járvány egyaránt szolgáltatja. Úgy gondolom a 2011 és 2020 közötti időszakban elfogadott országspecifikus jelentéseknek, a szakpolitikai ajánlások prioritás átrendeződésének, illetve a mechanizmus változásának vizsgálatával a kérdés széles perspektívában válik értelmezhetővé az Európa Stratégia 2020 program tükrében. Kutatásomban primer és szekunder forrásokra egyaránt támaszkodtam. Az elemzés első részében - az imént említett forrásokra támaszkodva - az európai szemesztert rendszerének elemzésével szeretném alábbi következtetésemet alátámasztani, a második részben pedig gazdasági prosperitását előmozdító eszköz politikai tartalmára világítok rá. Az elemzés hipotézise, hogy az európai szemeszter mérsékelten gyakorol hatást hazánk gazdaságpolitikájára, ugyanakkor eredményei inkább köszönhetőek a folyamat politikai volumenének, mintsem az európai intézmények országspecifikus ajánlásainak, illetve az azokat magában foglaló koordinációjának.

Véleményem szerint a következtetést elsősorban az országspecifikus ajánlások tartalmának, és azok végleges elfogadási folyamatának elemzésével lehet alátámasztani. Az európai szemeszter, a gazdaságpolitikai koordináció alapvetően az Európai Bizottság éves növekedési jelentésének elfogadásával, majd annak az Európai Unió Tanács vizsgálatával és az Európai Parlament általi véleményezésével, majd az Európai Tanács iránymutatásával veszi kezdetét. Ezt követően a tagállamok felvázolják céljaikat és prioritásaikat viszont már úgy, hogy mind az Európai Parlamenten, mind az Európai Unió Tanácsán keresztül lehetőségük volt politikai, és szakpolitikai érdekeik becsatornázására. Az iránymutatások figyelembevételével a tagállamok nemzeti reformprogramjaikat áprilisban mutatják be, melyet követően a Bizottság májusban fogadja el az országspecifikus ajánlásait. A folyamat további részében az Európai Unió Tanácsának a feladata, hogy megállapodjon a végleges ajánlásokról, melyeket az állam- és kormányfők párhuzamosan hagynak jóvá. Úgy gondolom fontos látni azt, hogy a végleges ajánlások elfogadása előtt a tagállamoknak kétszer is lehetősége nyílik a szakpolitikai érdekeik ajánlásokkal való összeegyeztetésére. Ennek tudatában nem beszélhetünk markáns gazdaságpolitikai irányváltásról Magyarország relációjában. Már csak azért sem, mert ha a koordináció hatására több állam is

eltávolodna saját nemzeti érdekeitől, akkor az országspecifikus ajánlások nem kerülnének elfogadásra.

Másrésről érdemes megvizsgálni az ajánlásoknak történő megfelelés kötelező erejét. Kiemelendő, hogy annak ellenére, hogy az európai szemeszter uniós rendelet intézményesíti, a keretében elfogadott dokumentumok nem minősülnek közvetlen jogi kötőerővel rendelkező eszköznek. Hozzá kell tenni azt is, hogy a kötőerőtől függetlenül Magyarország mellett több európai tagállam sem törekszik az ajánlások teljeskörű végrehajtására. A Bruegel Intézet kutatása, továbbá az Európai Számvevőszék 2020. évi jelentése alapján is látható, hogy az európai uniós tagállamok csak 26 százalékos részarányban hajtják végre teljes, vagy jelentős mértékben a Bizottság országspecifikus javaslatait.¹ Az intézmény feljegyzésében az is látható, hogy „némi előrelépés” csupán az ajánlások 44 százalékában volt tapasztalható.² Az ajánlások fennmaradó 30 százalékos részaránya tekintetében korlátozottan, vagy egyáltalán nem történt előrelépés. Ennek oka véleményem szerint arra vezethető vissza, hogy az Európai Bizottság dokumentumaiban az ajánlásoknak való megfelelés sok esetben kontraproduktív jelleget ölthet, továbbá nem látható egyértelmű prioritássorrend a megfogalmazott ajánlások között.

Magyarország viszonyában azt lehet mondani, hogy az Európai Bizottság jelentéseiben sokszor alábecsüli hazánk prognosztizálható gazdasági teljesítményét. A Bizottság 2013. évi országspecifikus ajánlásaiban megfigyelhető, hogy mind a költségvetési, mind az államadósság relációjában megszorításokat javasolt, amely kontraproduktív jelleget öntött volna.³ Ennek oka, hogy a Bizottság az ajánlásában 0,2 százalékos GDP növekedést, 3 százalékos hiányt és a GDP arányos államadósság növekedését vetítette előre. Ezzel szemben a magyar adatok sokkal jobbnak bizonyultak. Az államadósság 1,6 százalékot csökkent, a GDP arányos növekedés 1,9 százalékra rúgott, míg a költségvetési hiány csupán 2,5 százalék lett.⁴ A számok összevetését követően látható, hogy Magyarország Bizottság által közölt ajánlásainak követése valószínűsíthetően nem eredményezett volna magasabb növekedést.

A Bizottság nem csak Magyarország számára fogalmazott meg olyan ajánlásokat, amelyek esetleges követése kontraproduktív jelleget öltött volna. A 2018. évi országjelentések horvátországi relációjában a Bizottság egy központilag kivetett és adminisztrált, teljes körű és értékalapú ingatlanadó bevezetését, illetve nyugdíjkorhatár 67 évre történő emelését javasolta.⁵ Ennek oka az, hogy a területek a versenyképesség növelése és koordinációja tekintetében közvetett hatást gyakorol, ugyanakkor az adópolitika, illetve a szociálpolitika részét megtestesítő nyugdíjpolitika kizárólagos tagállami hatáskörbe tartozik. A Bizottság 2017. évi országspecifikus ajánlásában Ausztriának az egészségügy fenntartására fordított kiadásai arányainak átrendezését javasolta, mely a koronavírus-járvány időszakában még nagyobb jelentőséggel bír.⁶ Egy ilyen

¹ Is the European Semester effective and useful? Bruegel Institute. 2018. Elérhető: https://bruegel.org/reader/European_Semester#do-countries-comply-with-recommendations (Letöltés ideje: 2021.04.25.)

² 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.)

³ Magyarország 2013. évi nemzeti reformprogramjáról és Magyarország 2012–2016-os időszakra vonatkozó konvergenciaprogramjának tanácsi véleményezéséről. Európai Bizottság. Brüsszel. 2013. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0367:FIN:HU:PDF> (Letöltés ideje: 2021.05.01.)

⁴ Kormányzati pénzügyi statisztika. Eurostat. Elérhető: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Government_finance_statistics/hu&oldid=275737 (Utolsó megtekintés ideje: 2021.05.01.)

⁵ Horvátország 2018. évi nemzeti reformprogramjáról, amelyben véleményezi Horvátország 2018. évi konvergenciaprogramját. Európai Bizottság. Brüsszel. 2018. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0410&from=EN> (Letöltés ideje: 2021.04.23.)

⁶ Ausztria 2017. évi nemzeti reformprogramjáról, amelyben véleményezi Ausztria 2017. évi stabilitási programját. Az Európai Unió Hivatalos Lapja. 2017. 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: 2021.04.25.)

szerkezeti átrendeződés a koronavírus járvány előtt számos negatív eredmény indikátoraként jelentkezhetett volna.

Az Európai Bizottság felismerte, hogy a tagállamok csökkenő mértékben hajtják végre az ajánlásokat. Ez véleményem szerint visszavezethető arra, hogy a tagállamoknak eltérő lépéseket különböző gazdasági volumen elérése érdekében végrehajtania, de egyértelműen következik a prioritássorrend problematikájából is, mely többletanyag. Az Európai Számvevőszék jelentése szerint az Európai Bizottság 2008 és 2018 között nagy hangsúlyt fektetett az inkluzív növekedésre, mégis az érdemi változások nem az K+F kiadások, a foglalkoztatás, és szegénység elleni küzdelem területén jelentkeztek. Véleményem szerint a kérdésre adott válasz abban keresendő, hogy a pozitív tendenciák elsősorban azokban az ágazatokban jelentkeztek, ahol az ajánlásoknak rövidtávon is érzékelhető hatásuk van.

A Bizottság azt is észrevette, hogy a tagállamok még inkább elzárkóznak az ajánlások végrehajtásától, amennyiben az a saját politikai rendszerük átfogó átalakítását követeli meg. Ennek terén egyrészt érdemes megemlíteni a Ciprust érintő bizottsági javaslatokat, amelyek a bírói rendszer megreformálását érintették. Ennek okát az szolgáltatta, hogy az európai uniós intézmény szerint a bírósági rendszer működésének hatékonysága, és az eljárás gyorsasága közvetett befolyást gyakorol az üzleti környezetre. Másrészt Olaszország viszonyában hangsúlyozni kell, hogy a Bizottság – csakúgy, mint Ciprus esetében – itt is az igazságügyi rendszer megreformálását javasolta, ugyanakkor az adópolitikai eszközök megreformálását is kérte, hogy növeljék a nők foglalkoztatási arányát.

A helyzet konfliktusos jellegét az adja, hogy az említett területek tagállami hatáskörbe tartoznak. A tagállamok sok esetben azzal vádolja az Európai Bizottságot, hogy a rendszer kikényszerítő erejét politikai eszközökkel és hatáskörbővítéssel kívánja növelni. A legfrissebb döntések háttérében is fel lehet ismerni ezt az ambíciót. A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz bevezetését az országspecifikus ajánlások tagállami követésével kötötte össze a Bizottság, mely által minden uniós tagállam potenciálisan szankcionálhatóvá válik az európai szemeszteren keresztül. Az Európai Tanács következtetései alapján a tagállamok számára reform és beruházási programokat készítenek az előtte álló időszakokra. A források folyósítását illetően azonban meghatározó szerepet fog kapni, hogy az egyes tagállamok milyen mértékben követik az adott évre vonatkozó bizottsági ajánlásokat, mennyire mozdítják elő a növekedési potenciált, és mennyire törekszenek a digitális és zöld kezdeményezések átültetésére.

Összefoglalva kijelenthető, hogy az európai szemeszter csupán mérsékelten képes hatást gyakorolni Magyarország gazdaságpolitikájára. A Bizottság országspecifikus ajánlásai az elfogadás menetének és a Közösség prioritásainak elemzése által látható, hogy azok a nemzeti reformprogramokkal szemben nem mutatnak jelentős tartalmi eltérést, és végrehajtásának kikényszeríthetősége is csekély. Az éves országspecifikus ajánlások mérsékelt befolyásának eredményei az évek során véleményem szerint nem a tényleges koordinációban, hanem sokkal inkább annak a tagállamok belpolitikai leképződésében keresendők. Úgy gondolom, hogy Magyarország – 2011 és 2020 közötti gazdasági teljesítményét vizsgálva – az adott területeken önállóan is konvergált volna az Európa 2020 stratégiában megfogalmazott célokhoz, azonban az európai szemeszter politikai volumenének növekedésével egyre nagyobb nyomás látszódik a tagállami ajánlások végrehajtásában annak érdekében, hogy az Európai Unió gazdasági prosperitása minél szélesebb körben növekedjen. A rendszer működésének ellentmondásos jellegét viszont mutatja az, hogy egy gazdasági integráció valóban csak politikai eszközökkel képes saját ajánlásait és koordinációs képességét vonzóvá tenni egy tagállam számára.

2021.07.26. Felde András Bence

Felhasznált irodalom

- Állami Számvevőszék: Elemzés az Európai Bizottság 2004-2020 között a tagállamokról készített értékeléseiről I. rész: Az országjelentések kialakulása, jogi háttere, módszertana 2020.
- Ausztria 2017. évi nemzeti reformprogramjáról, amelyben véleményezi Ausztria 2017. évi stabilitási programját. Az Európai Unió Hivatalos Lapja. 2017. 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: 2021.04.25.)
- Az Európai Számvevőszék 16/2020. különjelentése. Elérhető: <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/european-semester-16-2020/hu/#annexi> (Letöltés ideje: 2021.04.24.)
- Európai Számvevőszék: Különjelentés 2020. Elérhető: [Európai szemeszter: az országspecifikus ajánlások végrehajtása még nem megfelelő \(europa.eu\)](https://www.europa.eu/press-room/media/33244)
- European Commission: EUROPE 2020 A strategy for smart, sustainable and inclusive growth. Brussels. 2010. 3. o. Elérhető: <https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%202007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf> (Letöltés ideje: 2021.04.23.)
- Gazdasági és Monetáris Unió irányítási rendszere Forrás: [A GMU irányítási rendszere \(europa.eu\)](https://www.gmu.europa.eu/)
- Halmi Péter: Európai gazdasági integráció, Dialóg Campus, Budapest, 2020. 290-311.o. Elérhető: [717 Europai gazdasagi integracio.pdf \(uni-nke.hu\)](https://www.uni-nke.hu/f17/Europai_gazdasagi_integracio.pdf)
- Horvátország 2018. évi nemzeti reformprogramjáról, amelyben véleményezi Horvátország 2018. évi konvergenciaprogramját. Európai Bizottság. Brüsszel. 2018. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0410&from=EN> (Letöltés ideje: 2021.04.23.)
- Igor Tkalec: Shaping the prospects for adequate pensions: the effect of policy guidelines under the European Semester, Political Research Exchange, Routledge Taylor and Francis Group, 17 Mar 2020. Elérhető: <https://doi.org/10.1080/2474736X.2020.1738898>
- Infografika: Kinek mi a feladata az európai szemeszter során? Forrás: [Kinek mi a feladata az európai szemeszter során? - Consilium \(europa.eu\)](https://www.consilium.europa.eu/en/infographic/european-semester-2020/)
- Is the European Semester effective and useful? Brugel Institute. 2018. Elérhető: https://bruegel.org/reader/European_Semester#do-countries-comply-with-recommendations (Letöltés ideje: 2021.04.25.)
- Jörg S. Haas: Economic and fiscal policy coordination after the crisis: is the European Semester promoting more or less state intervention? Journal of European Integration, Routledge Taylor and Francis Group, 29 Mar 2020. Elérhető: <https://doi.org/10.1080/07036337.2020.1730356>
- Kormányzati pénzügyi statisztika. Eurostat. Elérhető: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Government_finance_statistics/hu&oldid=275737 (Utolsó megtekintés ideje: 2021.05.01.)
- Magyarország 15-74 éves népességének gazdasági aktivitása, Központi Statisztikai Hivatal. Elérhető: [STADAT – 2.1.2.1. A 15–74 éves népesség gazdasági aktivitása nemenként \(ksh.hu\)](https://www.ksh.hu/stadat/2.1.2.1.A_15-74_eres_nepesség_gazdasagi_aktivitasa_nemenkent)
- Magyarország 2013. évi nemzeti reformprogramjáról és Magyarország 2012–2016-os időszakra vonatkozó konvergenciaprogramjának tanácsi véleményezéséről. Európai Bizottság. Brüsszel. 2013. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0367:FIN:HU:PDF> (Letöltés ideje: 2021.05.01.)
- Magyarország foglalkoztatási rátájának alakulása, Központi Statisztikai Hivatal. Elérhető: [Foglalkoztatottság \(ksh.hu\)](https://www.ksh.hu/foglalkoztatottsag)
- Problémákat talált az Európai Bizottság Magyarországon a koronavírus-válság közepette, *Portfolio* Elérhető: [Problémákat talált az Európai Bizottság Magyarországon a koronavírus-válság közepette - Portfolio.hu](https://www.portfolio.hu/2020/04/21/problemat-talalt-az-europai-bizottsag-magyarorszagon-a-koronavirus-valsga-kozepette)