

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 végett, szintén aktuális kérdésként merül fel az Európai Unió s a tagállamainak támogatása.

Az Európai Unió többek között az Európai Szemeszter eszközzel segíti a tagállami gazdaságpolitikai és költségvetési ciklusok összehangolását, így kívánva felkészülni a későbbi esetleges válságokra. Mint minden eszköznek és programnak, az Európai Szemeszternek is számos ellenzője van, legfőbb érveik 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, a 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 e mechanizmus nem csorbítja a tagállamok önálló gazdaságpolitikai tevékenységét.

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 intézményesíti,³ 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 kötelezők a tagállamokra nézve. Az Európai Számvevőszék legfrissebb különjelentése⁴ alapján a 2011 és 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, hogy a tagállamok milyen százalékban implementálják az országspecifikus ajánlásokat, és a rangsor legvégén Luxemburg található 23%-kal, míg a legjobban teljesítő ország, Finnország is csupán 53%-os. 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 nincsenek 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. Így történt a 2013-as magyar országspecifikus

¹ Az Európai Unió Tanácsa: *Európai Szemeszter*. Lásd: www.consilium.europa.eu/hu/policies/european-semester/

² European Commission: *The European Semester Explained* (é. n.).

³ A Tanács 1466/97/EK rendelete (1997. július 7.) a költségvetési egyenleg felügyeletének megerősítéséről és a gazdaságpolitikák felügyeletéről és összehangolásáról.

⁴ Európai Számvevőszék: *Európai szemeszter: az országspecifikus ajánlások fontos kérdésekkel foglalkoznak, de végrehajtásuk még nem megfelelő* (2020).

⁵ Brugel Institute: *Is the European Semester Effective and Useful?* (2018. június 13.).

ajánlásokban,⁶ 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 prognosztizálta. 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. Azonban nem csak hazánkban beszélhetünk téves prognózisokról. Ausztria esetében a 2017-es ajánlásban⁸ a Tanács kiemelte, hogy közép- és hosszú távon 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, és az egészségügyre fordított közkiadások a már jelenleg is magas szintről közép- és hosszú távon várhatóan jelentősen növekedni fognak, a Bizottság prognózisa szerint 2060-ra a GDP 1,3%-ának megfelelő mértékben, szemben a 0,9%-os uniós átlaggal. A magas egészségügyi kiadásokat 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 a védekezés eredményességének egyik fő feltétele a meglévő kórházi kapacitások voltak.

Az Európai Szemeszter megalakulása óta változásokon ment keresztül, ilyen változásként könyvelhetjük el azt is, hogy egyre inkább teret nyernek 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 említettük, az Európai Szemesztert három főbb területre oszthatjuk, amely a költségvetési, makrogazdasági és mikrogazdasági, illetve strukturális terület. Az utóbbi alá az uniós politikák közül az Európa 2020 stratégia van rendelve, amely célul tűzte ki a közösségen belüli 75%-os foglalkoztatottság

⁶ A Tanács ajánlása (2013. május 29.) Magyarország 2013. évi nemzeti reformprogramjáról és Magyarország 2012–2016-os időszakra vonatkozó konvergenciaprogramjának tanácsi véleményezéséről COM(2013) 367 végleges.

⁷ Eurostat, Kormányzati pénzügyi statisztika. Lásd: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Government_finance_statistics/hu&oldid=275737

⁸ A Tanács ajánlása (2017. július 11.) Ausztria 2017. évi nemzeti reformprogramjáról, amelyben véleményezi Ausztria 2017. évi stabilitási programját.

elérését.⁹ Ezzel összefüggésben az országspecifikus ajánlásokban megfigyelhetők 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 emeléséről szóló javaslattal találkozhatunk még többek között a 2018-as Horvátországnak tett javaslatban,¹¹ vagy a szintén 2018-as Máltának tett javaslatban¹² is.

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 ajánlásainak jogi ereje lenne, kijelenthetjük, hogy csorbítaná az eszköz a tagállami gazdaságpolitikát, és negatív hatással lenne rá. Ez esetben már nem a közösség tagállamai gazdaságainak összehangolásáról lenne szó, hanem konkrét végrehajtandó intézkedések meghozataláról beszélhetnénk, amely valószínűsíthetően sok esetben eltérne a tagállami akarattól. Ezenfelül, ahogy az említett példák is mutatják, a Bizottság prognózisai sok esetben tévednek, így azok követése negatív hatással volna a tagállamok gazdaságpolitikájára. A javaslatok kötelezővé tételére azonban kevés esély látszik, valamint az elmúlt évek trendjeiből kiindulva, a foglalkoztatás- és szociálpolitika továbbra is a fókuszban marad, s további térnyeréséről beszélhetünk. Így ha a gazdaságpolitikát érintő kérdések nem is szorulnak háttérbe, mindenképp kiegészülnek a foglalkoztatás- és szociálpolitikára tett javaslatokkal, így az Európai Szemeszter kapcsán már nem csak és kifejezetten gazdaságpolitikai fókuszról beszélhetünk.

2021. július 26.

⁹ European Commission: *Europe 2020. A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth* (2010. március 3.).

¹⁰ Európai Bizottság: *A Tanács ajánlása Ausztria 2018. évi nemzeti reformprogramjáról, amelyben véleményezi Ausztria 2018. évi stabilitási programját*. COM(2018) 419 végleges (2018. május 28.).

¹¹ Európai Bizottság: *A Tanács ajánlása Horvátország 2018. évi nemzeti reformprogramjáról, amelyben véleményezi Horvátország 2018. évi konvergenciaprogramját* (2018. május 23.).

¹² A Tanács ajánlása (2018. július 13.) Málta 2018. évi nemzeti reformprogramjáról, amelyben véleményezi Málta 2018. évi stabilitási programját.

Felhasznált irodalom

- A Tanács 1466/97/EK rendelete (1997. július 7.) a költségvetési egyenleg felügyeletének megerősítéséről és a gazdaságpolitikák felügyeletéről és összehangolásáról. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:31997R1466&from=HU>
- A Tanács ajánlása (2017. július 11.) Ausztria 2017. évi nemzeti reformprogramjáról, amelyben véleményezi Ausztria 2017. évi stabilitási programját. Online: [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)
- A Tanács ajánlása (2018. július 13.) Málta 2018. évi nemzeti reformprogramjáról, amelyben véleményezi Málta 2018. évi stabilitási programját. Online: [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)
- Brugel Institute: *Is the European Semester Effective and Useful?* (2018. június 13.). Online: https://bruegel.org/reader/European_Semester#do-countries-comply-with-recommendations
- Európai Számvevőszék: *Európai szemeszter: az országspecifikus ajánlások fontos kérdésekkel foglalkoznak, de végrehajtásuk még nem megfelelő* (2020). Online: <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/european-semester-16-2020/hu/#annexi>
- Európai Bizottság: *A Tanács ajánlása Magyarország 2013. évi nemzeti reformprogramjáról és Magyarország 2012–2016-os időszakra vonatkozó konvergenciaprogramjának tanácsi véleményezéséről* COM(2013) 367 végleges (2013. május 29.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0367:FIN:HU:PDF>
- Európai Bizottság: *A Tanács ajánlása Horvátország 2018. évi nemzeti reformprogramjáról, amelyben véleményezi Horvátország 2018. évi konvergenciaprogramját* (2018. május 23.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018D-C0410&from=EN>
- Európai Bizottság: *A Tanács ajánlása Ausztria 2018. évi nemzeti reformprogramjáról, amelyben véleményezi Ausztria 2018. évi stabilitási programját*. COM(2018) 419 végleges (2018. május 28.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018D-C0419&from=EN>
- European Commission: *Europe 2020 A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth* (2010. március 3.). Online: <https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf>
- European Commission: *The European Semester Explained* (é. n.). Online: 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