

AJÁNLÁSOK ÉS TELJESÜLÉSÜK*

A V4-ek országspecifikus ajánlásai európai kontextusban

Bíró-Nagy András

(Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet)

Laki Gergely

(Budapesti Corvinus Egyetem Politikatudományi Doktori Iskola)

*A tanulmány beérkezett: 2020. július 22., opponálás: 2020. augusztus 26. – szeptember 18.,
véglegesítve: 2020. október 6.*

ÖSSZEFOGLALÁS

E tanulmány azt vizsgálja, hogy a visegrádi országok mennyire veszik figyelembe az Európai Bizottság országspecifikus közpolitikai ajánlásait, és a régióban tapasztalt implementációs szint milyennek tekinthető európai összehasonlításban. Az Európai Bizottság éves országjelentéseiben publikált értékelésekből épített adatbázis alapján nemcsak az ajánlások egy éven belüli, nemzeti szintű teljesítését mutatjuk be, hanem kitérünk az ajánlások közpolitikai eloszlására és a javaslatok hosszú távú teljesülésére is. A négy visegrádi ország öt év átlagában gyakorlatilag együtt mozog az uniós közpolitikai ajánlások nemzeti szintű végrehajtása terén. Az EU egészét tekintve valamennyien a mezőny második feléhez tartoznak, a közepesnél némileg gyengébb szintű haladást értek el az ajánlások nemzeti szintű megvalósításában. Az uniós ajánlásoknak hosszabb távon azonban jóval nagyobb hatása van a tagállami közpolitikai döntésekre, mint amilyet az éves értékelések kimutatnak. Ennek fontos bizonyítéka, hogy az Orbán-kormány több éves távlatban az uniós ajánlások csaknem kétharmadában tett olyan intézkedéseket, amelyeket az Európai Bizottság is legalább közepes haladásként értékelt. Ezzel együtt is igaz, hogy a hosszabb távú implementáció terén is nagyobb valószínűséggel hagyják figyelmen kívül az ajánlásokat a visegrádi országokban, mint az uniós tagállamok többségében. Az országspecifikus ajánlások nemzeti szintű megvalósításának vizsgálata összességében azt bizonyítja, hogy az európai integráció nemcsak kemény, kötelező eszközökkel és kizárólagos hatáskörökkel érhet el hatást a tagállamokban, hanem puhább módon, közpolitikai koordinációval is.

Kulcsszavak: európai integráció ■ európaizáció ■ európai szemeszter ■
közpolitika ■ visegrádi országok

A 2008-as gazdasági világválság közvetlen hatásaként az Európai Unió szorosabbra fonta a közpolitikai koordinációt a tagállamokkal, aminek keretében az Európai Bizottság éves ciklusokban monitorozza a főbb közpolitikai folya-

* E publikáció a Bolyai János Kutatási Ösztöndíj, illetve az Innovációs és Technológiai Minisztérium ÚNKP-19-4-BCE-70 kódszámú Új Nemzeti Kiválóság Programjának szakmai támogatásával készült.

matokat, valamint tesz javaslatokat a nemzeti kormányoknak a továbblépés irányaira. Az európai szemeszterben megfogalmazott javaslatok azonban szigorú szankciós mechanizmus hiányában csak ajánlásoknak tekinthetők, amelyek nemzeti szintű megvalósulása teljes mértékben a tagállami kormányok aktivitásán múlik. E tanulmányban azt tekintjük át, hogy a nemzetközi közbeszédben néhány szimbolikussá vált ügy kapcsán renitensnek tekintett visegrádi országok (Csehország, Lengyelország, Magyarország és Szlovákia) milyen módon reagáltak az Európai Bizottság által megfogalmazott közpolitikai ajánlásokra. Arra a kérdésre kerestük a választ, hogy a visegrádi országokban kevésbé teljesítették-e a kormányok az uniós közpolitikai ajánlásokat vagy sem? Azt is fontosnak tartottuk megvizsgálni, hogy nemcsak éves távon, hanem az európai szemeszter keretében 2011 óta összességében és hosszú távon milyen mértékben teljesültek az egyes országokban? További szempontként arra is kíváncsiak voltunk, hogy szakpolitikai területeket tekintve mennyiben térnek el a visegrádi országok attól, amit az ajánlások terén tapasztalt a többi uniós tagállam. Mivel e tanulmány az uniós tagság Magyarországra gyakorolt közpolitikai hatását a 2018-as országgyűlési választásokig vizsgáló átfogó kutatási projekt része, a magyar és az összehasonlító kontextusként szolgáló további uniós tagállamok ajánlásainak a teljesülését is 2018-ig vizsgáltuk (tehát a 2017-ben megfogalmazott ajánlások egyéves teljesülési ciklusának végéig).

A tanulmány első részében bemutatjuk az európai szemeszter folyamatát, azt a mechanizmust, amelynek keretében Magyarország és a többi uniós tagállam is évente megkapja a közpolitikai ajánlásokat az Európai Bizottságtól. Ezt követően áttekintjük az európai szemeszterrel kapcsolatban korábban született tudományos szakirodalom főbb megállapításait, különös tekintettel a közpolitikai mechanizmus természetére, céljaira és hatékonyságára. A harmadik fejezetben az Európai Bizottság éves országjelentéseiben (*country reports*) publikált értékelésekből épített adatbázis alapján azt mutatjuk be, hogy a visegrádi országokban milyen mértékben teljesültek az országspecifikus ajánlások, és ezek miként viszonyulnak a többi uniós tagállam mutatóihoz. A negyedik részben az ajánlások szakpolitikai eloszlására is kitérünk. Az ötödik fejezetben az országspecifikus ajánlások hosszú távú teljesülését vizsgáljuk a visegrádi országokban, tehát azt, hogy 2011-től a 2018-as országjelentésekig összességében milyen mértékben valósultak meg az uniós ajánlások. A kutatás tanulságait a konklúziókban vonjuk le.

AZ EURÓPAI SZEMESZTER MŰKÖDÉSE

A 2010-ben bevezetett európai szemeszter egy gazdaságpolitikai koordinációt célzó mechanizmus, az Európai Unió gazdaságirányítási keretrendszerének

része. Az európai szemeszter egy olyan, évente ismétlődő ciklust jelent, amely során a tagállamok uniós szinten elfogadott célok és szabályok mentén hangolják össze költségvetési, makrogazdasági és strukturális politikájukat az EU előtt álló gazdasági kihívások leküzdése érdekében. A mechanizmus lehetőséget biztosít a tagállamok számára, hogy az EU szempontjait is figyelembe vegyék nemzeti költségvetési eljárásuk, valamint gazdaságpolitikájuk kialakítása során, ugyanis a folyamat keretén belül az Európai Bizottság (EB) ajánlásokat tesz a tagállamok számára, valamint *ex ante* véleményezi a nemzeti költségvetéseket. Más tekintetben viszont egy *ex post* monitorozási tevékenységet is ellát a bizottság, ugyanis utólag értékeli, hogy milyen mértékben teljesítették a nemzeti kormányok az EB ajánlásait.

A 2008-as gazdasági világválság hatására az Európai Unió több tagállama, elsősorban Görögország, Olaszország, Spanyolország és Portugália súlyos hitelválságba kerültek, illetve a Gazdasági és Monetáris Unió keretrendszerébe vetett bizalom is megingott. Ez az intézményi struktúra nem volt képes biztosítani, hogy a globális pénzügyi válság után minden uniós tagállam kilábaljon a recesszióból, így az intézményi keretrendszer felülvizsgálatra szorult, amelllett, hogy a déli tagállamoknak (és Írországnak) pénzügyi segítséget kellett nyújtani. Az intézményi keretrendszer kapcsán felmerült kételyekre adott válasz egyik elemeként hozták létre az európai vezetők az európai szemesztert, amelynek egyik fő célja, hogy az eurózóna, illetve az EU tagállamai között csökkenjenek a makrogazdasági egyenlőtlenségek, és az egymásra utalt gazdaságok felett létrejöjjön egyfajta közpolitikai felügyelet. A makrogazdasági egyensúlyhiány megakadályozása mellett az európai szemeszter deklarált célja a rendezett államháztartások elősegítése – azaz a túlzott államadósság elkerülése –, a foglalkoztatást és a növekedést ösztönző strukturális reformok támogatása, valamint a beruházásösztönzés (Európai Bizottság, 2020). Emellett fontos hangsúlyozni, hogy amennyiben az európai szemesztert szűken értelmezzük, és csak az országspecifikus ajánlások elfogadását vagy nem elfogadását nézzük, akkor a folyamat bevezetése nem jár a nemzeti szuverenitás feladásával. Ugyanakkor a mechanizmus bevezetése után az Európai Bizottság meghatározóbb pozícióba került a tagállami gazdasági, fiskális és szociális szakpolitikák monitorozásában, vizsgálatában és irányának befolyásolásában (különösen az eurózónában), mint korábban bármikor (Verdun–Zeitlin, 2018: 138). A tágran értelmezett európai szemeszternek része a költségvetési kontroll és a makrogazdasági egyensúlytalanságok vizsgálata is, és mivel mindkét terület szankcionálható a bizottság által, így ha a nagyobb összképet nézzük, az új közpolitikai koordinációs mechanizmus tényszerűen erősebb pozícióba került, mint korábban. Fontos hozzátenni továbbá, hogy az európai szemeszter azért különleges eszköz, mert egyrészt képviseli a folytonosságot, vagyis korábban létező intézményi elemek (stabilitási és konvergencia programok) kerültek alá, másrészt az intézményi innováció egyes új elemei (makrogazdasá-

gi egyensúlytalanságok felügyelete – riasztási mechanizmus; hatos csomag része) is részeivé váltak.

Az európai szemeszter, azaz a gazdaságirányítási koordináció folyamata minden évben ősz végén az Európai Bizottság *őszi csomagjának* közzétételével kezdődik. Ebben az előkészítő szakaszban a bizottság helyzetelemzést végez a közösség gazdasági helyzetéről, valamint végrehajtja az előző évi szemeszterhez kapcsolódó utóintézkedéseket. Az őszi csomag része az éves növekedési jelentés (1), amelyben az EB meghatározza az EU legfőbb gazdasági prioritásait, valamint egy általános szakpolitikai útmutatást nyújt a tagállamoknak a következő évre. Szintén az őszi csomag része a riasztási mechanizmus keretében készült jelentés (2), amely a tagállamok átvilágításán keresztül bemutatja, hogy mely tagországoknál áll fenn a gazdasági egyensúlyhiány kockázata. Az őszi csomag tartalmazza még a közös foglalkoztatási jelentést is (3), mely áttekinti az unió foglalkoztatási és szociális tendenciáit, valamint a tagállamok reformintézkedéseit, illetve az euróövezetre vonatkozó ajánlást (4), amely az egységes valutaövezet stabilitását fenntartó intézkedéseket tartalmazza.

Az Európai Bizottság és a nemzeti kormányok közötti bilaterális találkozók után kezdődik az elemzési szakasz, amikor is a bizottság országjelentések formájában értékeli az egyes tagállamok gazdasági és szociális helyzetét. A jelentések mellett, hogy bemutatják a különböző uniós országok költségvetési és makrogazdasági helyzetét, azt is áttekintik, hogy az előző évi országspecifikus ajánlások közül melyik területen milyen mértékű előrelépés történt. Ezzel párhuzamosan az Európai Parlament véleményezi a foglalkoztatási iránymutatásokat, az Európai Unió Tanácsa pedig megvizsgálja az éves növekedési jelentést és az euróövezetre vonatkozó ajánlást, valamint következtetéseket fogad el. Ezután az állam- és kormányfőket tömörítő Európai Tanács szakpolitikai iránymutatásokat ad ki.

Ezt követően tavasszal a tagállamok bemutatják javaslataikat, amely tartalmazza a nemzeti reformprogramot (1), euróövezeti országok esetében a stabilitási programot (2), nem eurózóna tagállamok esetében pedig a konvergenciaprogramot (3). Ezekben a dokumentumokban a tagállami kormányok részletesen bemutatják, hogy milyen szakpolitikai intézkedéseken keresztül kívánják orvosolni az országjelentésekben bemutatott problémákat, milyen makrogazdasági hatásokat várnak a gazdaságpolitikai intézkedéseik következményeként, valamint hogyan kívánják megteremteni országuk stabil növekedését. Miután a tagállamok felvázolták konkrét céljaikat és terveiket, az Európai Bizottság értékeli a tagországok költségvetési terveit és elkészíti az országspecifikus ajánlásokat (CSR – country specific recommendations) tervezetét: az EB az egyes tagállamok helyzetének megfelelően szakpolitikai javaslatokat tesz a nemzeti kormányoknak. Ezek az ajánlások sok esetben annyit jeleznek, hogy a bizottságnak alapvetően van elképzelése arról, hogy mit ho-

gyan kellene javítani, viszont sok esetben a szakpolitikai lépések mikéntjét a tagállamokra hagyja. Az ajánlások olyan célok elérését tűzik ki, melyek 12-18 hónap alatt reálisan megvalósíthatóak. Miután a bizottság bemutatta javaslatait, az ajánlásokat a tagállamok miniszterei megvitatják a tanácsban, majd az állam- és kormányfőkből álló Európai Tanács júniusi találkozásánál jóváhagyják az ajánlásokat, melyeket júliusban, a tagállamok pénzügyminisztereiből álló tanács (ECOFIN) ülésén fogadnak el hivatalosan.

Az európai szemeszter utolsó szakaszában a tagállamok felkészülnek és beépítik a reformterveikbe és a költségvetésükbe az ajánlásokat, majd október 15-ig elküldik az Európai Bizottságnak a következő évre szóló költségvetési javaslatukat. Az EB ezek után megvizsgálja, hogy a tagállami javaslatok összhangban állnak-e a Stabilitási és Növekedési Paktum követelményeivel, majd véleményezik a terveket. Az év végén pedig az őszi csomaggal egy új ciklus kezdődik, azaz újraindul az európai szemeszter folyamata.

Az európai szemeszter elsődleges *output*jával, az országspecifikus ajánlásokkal (CSR) kapcsolatban fontos hangsúlyozni, hogy az Európai Bizottság nem kötelező jelleggel ír elő intézkedéseket a tagállamok számára, hanem széleskörű egyeztetéseket követően szeretné meggyőzni őket a közösen elfogadott célok fontosságáról. A mechanizmus ösztönzi az Európai Bizottságot és a nemzeti kormányokat a minél szélesebb körű egyeztetésekre, aminek egyben az is a célja, hogy a növekvő tagállami részvételen keresztül növekedjen az európai szemeszter legitimációja is (Alcidi–Gros, 2017). Ezen felül fontos hangsúlyozni, hogy nem azt írja elő az Európai Bizottság, hogy pontosan milyen szakpolitikai változtatásokat kellene végrehajtaniuk a tagállamoknak, hanem az ajánlások azt hangsúlyozzák, hogy a nemzeti szakpolitikáknak milyen célokat kellene kitűzniük maguk elé (Costello, 2017: 1.). A bizottság minden tagállam számára megfogalmaz egyedi ajánlásokat, kivéve azokat az országokat, amelyek makrogazdasági kiigazítási program hatálya alá tartoznak – Görögország számára például 2019-ben készített először a bizottság országspecifikus ajánlásokat. Egy 2015-ös változtatás érintette a CSR-ek számát, ugyanis míg az említett évben összesen 253 ajánlást fogalmazott meg a bizottság a tagállamoknak, addig a következő évben már csak 166-ot. Hozzá kell azonban tenni, hogy a második Barroso-bizottsággal (2010–2014) szemben a Jean-Claude Juncker vezette EB (2014–2019) több területet lefedő, integrált, jobban célzott ajánlásokat fogalmazott meg, több részajánlással (Alcidi–Gros, 2017: 6.). A CSR-ek egyébként a szakpolitikai kérdések széles skáláját érintik, többek között olyan területeket is (pl. oktatás vagy egészségügy), ahol az Európai Unió csak igen korlátozott, ún. támogató hatáskörrel rendelkezik (Verdun–Zeitlin, 2018: 138.).

Az országspecifikus ajánlások végrehajtását a rákövetkező év első félévében értékeli az Európai Bizottság, amikor az országjelentésekben beszámol az előző évi CSR-ekben megfogalmazott problémák kezeléséről, vagy annak el-

maradásáról. Az EB az értékelések elkészítéséhez különböző tudományterületek szakértőinek bevonásával készít elsősorban kvalitatív mélyelemzéseket, majd ezek alapján értékeli az EB az egyes ajánlásokat egy ötfokú skálán (Deroose–Griesse, 2014: 2.). E skála elemei a következők: (1) nincs haladás (no progress) – az érintett tagállam az ajánlás egyetlen intézkedését sem hajtotta végre; (2) korlátozott haladás (limited progress) – a tagállam bejelentette néhány intézkedés végrehajtását, de azok vagy nem elégségesek az ajánlás eléréséhez, vagy az elfogadásuk/végrehajtásuk kétséges; (3) némi haladás (some progress) – a tagállam bejelentette vagy már el is fogadta az ajánlott intézkedéseket vagy azok egy részét, de a megvalósításuk eredménye még kérdéses; (4) jelentős haladás (substantial progress) – a tagállam elfogadta az ajánlott intézkedéseket, a legtöbbet meg is valósította már; (5) teljesen végrehajtva (fully addressed) – az összes ajánlott intézkedés eredményesen megvalósult.

AZ EURÓPAI SZEMESZTER TERMÉSZETE, CÉLJAI ÉS HATÉKONYSÁGA

Az európai szemeszterre vonatkozó akadémiai kutatásoknak több iránya is megjelent a mechanizmus 2011-es bevezetése óta, ezek elsősorban a közpolitikai folyamat természetét (1), a céljait (2), valamint a hatékonyságát (3) vizsgálták.

Az európai szemeszter természete

Az uniós gazdasági kormányzás természetét több tanulmány is az európai szemeszteren belüli különböző elemek közötti viszonyon keresztül vizsgálta – jellemzően mindegyik a mechanizmus hibrid karakterét hangsúlyozza. Armstrong (2013) szerint szabályalapú és koordinációalapú kormányzási formákat is vegyít a mechanizmus, Bekker (2013) pedig *soft* és *hard* elemek hibrid konstellációjaként értelmezi az európai szemesztert. Bickerton és társai (2015) egy újfajta kormányköziségre hívják fel a figyelmet, mely során anélkül vált szorosabbá az európai integráció, hogy hivatalosan a szupranacionális intézmények irányába történt volna hatalomtranszfer (Verdun–Zeitlin, 2018).

Az európai szemeszter vizsgálatát sokan közelítik meg a mechanizmus demokratikussága irányából, rendszerint (például Chalmers et al., 2016) azt hangsúlyozva, hogy az európai szemeszter bevezetésével különböző kormányzati felelőségek kerültek át a demokratikus intézményektől a nem megválasztott, és nem elszámoltatható technokratákhoz. Dawson (2015) szerint a válságot követő új gazdasági kormányzás anélkül mozdult el a korábbi jogi és politikai elszámoltatási mechanizmusoktól, hogy az elszámoltathatóság új modelljeit dolgozta volna ki. Ben Crum (2017) kutatásában pedig arra keresett választ, hogy az európai szemeszter bevezetése hogyan befolyásolta az Európai Par-

lament és a nemzeti parlamentek lehetőségeit a gazdaságpolitika ellenőrzése terén. Tanulmánya szerint habár formálisan a nemzeti kormányoknál maradtak a költségvetési hatáskörök, csökkent a parlamentek elszámoltatási hatásköre, melyet nem kompenzáltak európai szinten, az EP pedig nem rendelkezik hatékony eszközökkel az Európai Tanács és az Európai Bizottság döntéseinek érdemi befolyásolásához az európai szemeszter folyamatában. Hallerberg és társai (2017) a nemzeti parlamentek szerepét vizsgálták az európai szemeszter mechanizmusában. Elsősorban arra voltak kíváncsiak, hogy a különböző tagállamok törvényhozó intézményei hogyan vesznek részt a folyamatban, például megtárgyalják-e és megszavazzák-e a nemzeti reformprogramot, valamint a stabilitási vagy konvergenciaprogramot, illetve hogy a parlamenteknek mely szereplői vesznek részt a mechanizmusban – eredményeik szerint jelentős eltérések vannak a különböző tagországok jogi szabályozásaiban és politikai szokásaiban.

Az európai szemeszter céljai

Számos kutatás vizsgálta az európai szemeszter céljainak fókuszát. Gyakori megállapítás, hogy a mechanizmus struktúrája miatt eredendően a gazdasági célok és szereplők részesültek előnyben a társadalmi célok és szereplők ellenében (Verdun–Zeitlin, 2018). Copeland és Daly (2015) szerint mivel az európai integráció elsőszámú prioritásává a társadalmi célok fölé helyezett makrogazdasági célok kerültek, az EU szociális dimenzióját függővé tették a közösség gazdasági fejlődésétől, mely korábban még kiegészítette a közösség gazdasági céljait. Az EU szociális törekvéseivel ellentétesnek találja az európai szemeszter költségvetési hiánycsökkentésére vonatkozó elsődleges célját Crespy és Menz (2015) is, akik szerint nem tűnik életszerűnek a szegénység csökkentése egy tagállamban, ha kormányát a nemzeti szociális politikájának költségcsökkentésére ösztönzik. Maricut és Puetter (2017) az európai szemeszter gazdasági és szociális aspektusainak aszimmetrikus viszonyát vizsgálták, amely szerintük a koordinációs infrastruktúra egyenlőtlen fejlődésével áll kapcsolatban, nevezetesen, hogy az informális szakpolitikai párbeszédnek során érdekeik érvényesítésére a különböző gazdasági és szociális szereplőknek eltérő lehetőségeik és eszközeik vannak.

Bekker (2015) ezekkel szemben viszont azzal érvelt, hogy a gazdasági válság óta a „gazdaságpolitika” fogalmát sokkal szélesebben definiálják, amibe már szociális kérdések is beletartoznak, így az európai szemeszter új lehetőséget teremt a társadalmi célok eléréséhez. Gómez Urquijo (2015) szintén úgy érvel, hogy a bizottságnak a megnövekedett hatásköre miatt lehetősége van a megszorítások helyett a szegénység ellen is küzdeni az európai szemeszteren keresztül. Az európai szemeszter egyébként az évek során valóban egyre nagyobb hangsúlyt fektetett a szociális kérdésekre, ugyanis egyfelől az ajánlások

egyre nagyobb mértékben sürgették a szociális célok elérését, másrészt az EU szociális és foglalkoztatási döntéshozói is egyre fontosabb szerepet kaptak a tagállamok monitorozásában (Zeitlin–Vanhercke, 2017). Általában véve is igaz, hogy egyre több tanulmány jelenik meg, amely valamilyen specifikus terület (egészségügy, munkaerőpiac, nyugdíjrendszer, szociálpolitika stb.) alapján értékeli az európai szemesztert (pl. WHO, 2014; Azzopardi-Muscat et al., 2015; Reuter, 2019; Tkalec, 2020).

Az európai szemeszter hatékonysága

Az európai szemeszter harmadik kiemelt kutatási iránya (melyhez e tanulmány is kapcsolódik) a mechanizmus hatékonyságának vizsgálata, elsősorban az országspecifikus ajánlások teljesítésének vizsgálatán keresztül (Verdun–Zeitlin, 2018). Az első ezzel kapcsolatos bizottsági tanulmány szerint (Deroose–Griesse, 2014) – mely egy szintetikus indikátort hozott létre a teljesülések értékelésére – 2011 és 2014 között 41,7%-ban teljesítették a tagállamok a CSR-eket. Eszerint összességében az országspecifikus ajánlások tekintetében „some progress”, azaz közepes mértékű előrelépés figyelhető meg, amely szerintük magasabb, mint amit a mechanizmus kritikusai hangoztattak korábban. Emellett viszont 2012 és 2013 között 3 százalékpontos csökkenést mutattak ki az országspecifikus ajánlások tagállami megvalósítását tekintve. Az indikátorral kapcsolatban fontos megjegyezni, hogy a kutatók az ajánlásokat nem súlyozták. Emellett azt is megállapították, hogy a nemzeti kormányok nagyobb mértékben hajtják végre az ajánlásokat, ha nincs az adott országban 12 hónapon belül parlamenti választás. Ezen kívül tanulmányuk egyfelől cáfolta azt a hipotézist, hogy különbség lenne a kisebb és a nagyobb népességszámú országok végrehajtását tekintve, viszont az északi országok (Dánia, Finnország és Svédország) esetében megfigyeltek az átlagosnál magasabb végrehajtási rátát.

Más módszertannal készült kutatási eredményekből az is megállapítható, hogy az európai szemeszter 2011-es első ciklusa óta az országspecifikus ajánlások végrehajtásának mértéke csökkenő tendenciát mutat. Darvas és Leandro (2015) tanulmánya szerint a tagállamok a CSR-eket már az első ciklus során sem hajtották végre jelentős mértékben, de az évek során az implementáció mértéke tovább csökkent: kutatásuk szerint míg 2011-ben a CSR-ek 40%-át teljesítették a nemzeti kormányok, addig 2014-ben – az európai szemeszter hatékonyságának növelésére irányuló törekvések ellenére is – már csak a 29%-át. A módszertan szempontjából fontos megjegyezni, hogy a százalékos értékek a bizottság által javasolt intézkedésekben történő előrelépést jelentik, nem azt, hogy a javaslatok közül hányat valósították meg teljes mértékben. Hasonlóan csökkenő tendenciát állapított meg Efstathiou és Wolff (2018) is, akik 2013 és 2017 között vizsgálták az EB ajánlásainak tagállami implementálását.

A szakpolitikai bontást figyelve a 2013 és 2017 között a CSR-ek a legnagyobb mértékben a fiskális politikára (14%), a foglalkoztatásra (11%), az államháztartás hosszú távú fenntarthatóságára (beleértve a nyugdíjakat is) (9%), az oktatásra (8%) valamint a szegénység elleni küzdelemre (7%) vonatkoztak (Efstathiou–Wolff, 2018: 9.). Ezen kívül az aktív munkaerő-piaci politikákkal, a közigazgatással, a készségfejlesztés és az élethosszig tartó tanulás ösztönzésével, valamint az energiapolitikával kapcsolatban érkezett a legtöbb ajánlás (egyenként 6%) a vizsgált időszakban. Alcidi és Gros (2017: 6–7.) tanulmányából pedig az látszik, hogy az évek során egyre kevesebb országspecifikus ajánlás vonatkozott a fiskális politikára, a munkaerőpiacra és a nyugdíjreformokra, míg a pénzügyi szektorra, a szociális kérdésekre, a szegénység leküzdésére, a növekedésre és az innovációra vonatkozó aránya viszont nőtt, ami a kutatók szerint a gazdasági környezet és a szakpolitikai prioritások változásával magyarázható (Efstathiou–Wolff, 2018: 14.).

2013 és 2017 között egyébként a pénzügyi szektorra vonatkozó ajánlásokat teljesítették a legnagyobb mértékben a tagállamok, míg az adózással kapcsolatosakat a legkevésbé (Efstathiou–Wolff, 2018: 7–8.). Ezt megerősíti Deroose és Griesse (2014: 6–8.) is, akik a 2013-as év ajánlásainak teljesítését vizsgálták: kutatásuk szerint a pénzügyi szektorra (60%) és az államháztartásra (55%) vonatkozó ajánlásokat teljesítették a legnagyobb mértékben a tagállamok, míg az adóreformokra (29%) vonatkozókat a legkevésbé. A Bruegel intézetnél készített elemzés szerint 2013 és 2017 között a pénzügyi szolgáltatásokra (54%) vonatkozó ajánlásokat hajtották végre a leginkább a nemzeti kormányok, ezt követte a magánszektor eladósodottságával (46%), valamint a finanszírozási forrásokkal (45%) kapcsolatos javaslatok (Efstathiou–Wolff, 2018: 7–8.). Ezen kívül a készségfejlesztés és élethosszig tartó tanulás (43%), és a gyermekgondozás (41%) területén hallgattak a leginkább a tagállamok az Európai Bizottság útmutatására. Ezzel szemben a munkanélküli ellátások (29%), a szolgáltató szektoron belüli verseny (27%), az adóalapok szélesítése, valamint a túlzott eladósodás csökkentése (22-22%) kérdésében hajtották végre a tagállamok legkevésbé a bizottság ajánlásait. A különböző szakpolitikai területek végrehajtásának a mértéke egyébként az évek során kifejezetten stabil volt, kivéve a fiskális javaslatokat, amelyeket az évek előrehaladtával szignifikánsan alacsonyabb mértékben vettek figyelembe a tagállamok.

A fenti irodalmi áttekintés jól illusztrálja, hogy az európai szemeszter hatékonyságával komoly problémák vannak. Efstathiou és Wolff (2018: 14.) ezt elsősorban azzal magyarázza, hogy a nemzeti hatóságok és parlamentek, akik képesek végrehajtani az ajánlásokat, egyszerűen nem kívánják feladni szuverenitásukat. Ezért szerintük a megoldás erre az lehetne, hogy a makrogazdasági egyensúlytalansági procedura alatt álló országoknak címzett ajánlásoknak azokra a területekre kellene fókuszálniuk, amelyek valóban relevánsak az egyensúlyhiány megszüntetése szempontjából, és a többi országba is átglyű-

rúzik a hatásuk. A kevésbé fontos ajánlásokat pedig mérsékelni kellene, ezzel is csökkentve a tagállamokra nehezedő adminisztratív terheket. Azaz szerintünk az uniós felügyeletnek csak az eurózónára, valamint az Európai Unióra valódi veszélyt jelentő problémákkal kellene foglalkoznia, a többi kérdést inkább nemzeti vagy regionális szinten kellene megoldani. Ezen felül szorgalmazták az EB kommunikációjának javítását is, hogy a tagállami vitákban jobban érthetővé váljanak szempontjaik.

AZ ORSZÁGSPECIFIKUS AJÁNLÁSOK TELJESÜLÉSE A VISEGRÁDI ORSZÁGOKBAN

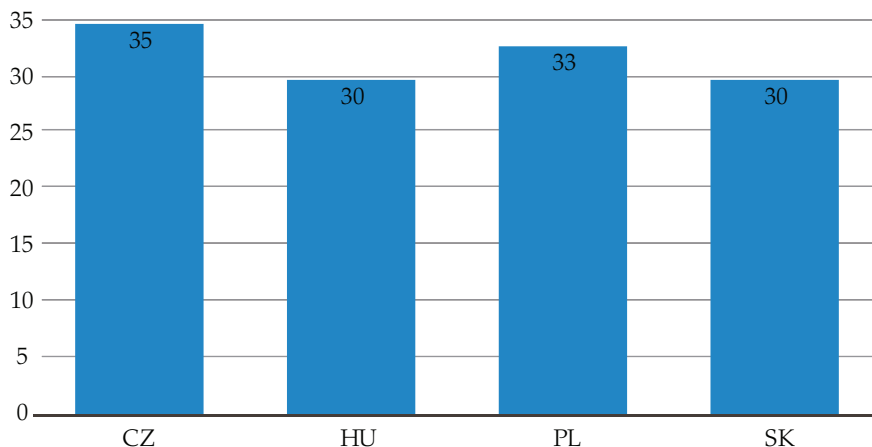
A következőkben azt tekintjük át, hogy európai összehasonlításban a visegrádi országokban milyennek tekinthető az ajánlások tagállami kormányok általi végrehajtása. Az országspecifikus ajánlások teljesítését egy 0-tól 100-ig tartó skálán értékeltük az Európai Bizottság hivatalos értékeléseiből – ezek a bizottság (2014, 2015, 2016, 2017, 2018) honlapján elérhető országjelentésekben (country reports) találhatók meg – épített adatbázis alapján. 0 pontra értékeltük azokat az ajánlásokat, amely területeken nem történt semmilyen haladás, 25 pontra azokat, ahol korlátozott haladást figyelt meg az Európai Bizottság, 50 pontra azokat, amelyeknél némi haladást könyveltek el, 75 pontra azokat, ahol jelentős haladást történt, végül 100 pontot kaptak azok az ajánlások, amelyeket az egyes tagállamok teljes körűen végrehajtottak. Az alkalmazott módszerünk mellett természetesen más úton is meg lehet közelíteni a téma feldolgozását. Az Európai Parlament (2020) gazdasági kormányzással foglalkozó egysége – „European Governance Support Unit” (EGOV) – például több, az Európai Bizottság által alkalmazott besorolást összevon, és csak három kategóriát használ: (1) nincs haladás és korlátozott haladás; (2) némi haladás; és (3) jelentős haladás és teljeskörű végrehajtás.

A kutatás módszertanával kapcsolatban fontos megjegyezni, hogy a 2014-ben létrejött új összetételű Európai Bizottság változtatott a korábban bevett gyakorlaton. Míg a José Manuel Barroso által vezetett EB minden évben országonként 6-7 ajánlást fogalmazott meg, addig a Jean-Claude Juncker-féle testület kevesebb, de összetettebb szakpolitikai javaslatokat tett a nemzeti kormányoknak: 2015-ben 4-5 darab, 2016 és 2017-ben viszont már csak 2-3 országspecifikus ajánlással élt a tagországok felé, azok terveinek értékelése után. Az esetek döntő többségében az egyes ajánlások azonban több különböző részajánlásból álltak, melyeket külön-külön is értékelt az Európai Bizottság, ezért kutatásunkban nem az ajánlások összesített értékelését, hanem minden esetben az egyes részajánlások értékelését vettük figyelembe. Mivel az Európai Bizottság az egyes átfogó ajánlások részajánlásokra bontott értékelését csak 2013 óta készíti el, így az általunk vizsgált időszak is ennek megfelelően ala-

kult: a 2013 és a 2017 közötti ajánlások nemzeti szintű teljesítése képezte vizsgálatunk tárgyát.

A négy visegrádi ország esetében egymáshoz képest nem figyelhetünk meg jelentős eltéréseket az Európai Bizottság országspecifikus ajánlásainak teljesítésével kapcsolatban: ha az évenkénti teljesítések értékelését vesszük alapul, akkor átlagosan mind a négy visegrádi ország esetében a száz pontos skálán 30–35 pontot kapunk a 2013–2017 közötti öt éves időszak alatt (1. ábra). Ez azt jelenti, hogy egy átlagos ajánlással kapcsolatban egy év alatt egy visegrádi ország kormánya a közepesnél némileg visszafogottabb előrelépést tett meg, eredményeik a „korlátozott haladás” és a „némi haladás” kategóriája közé sorolhatóak. Ez az EU egészére vonatkozóan is kivétel nélkül a mezőny második felébe sorolja a visegrádi országokat, a vizsgált időszak éllovasaitól jelentősen elmaradva. Finnország (53 pont), az Egyesült Királyság (51 pont) és Szlovénia (48 pont) teljesítette a legnagyobb mértékben az uniós ajánlásokat. Csehország a 17., Lengyelország a 18., Magyarország és Szlovákia pedig holtversenyben a 25-26. az országspecifikus ajánlások teljesítése terén, ha azt az évenkénti teljesítés szerint nézzük.

1. ábra. Az országspecifikus ajánlások teljesítése a visegrádi országokban, a vizsgált időszak (2013–2017) átlagában, 0–100-as skálán.

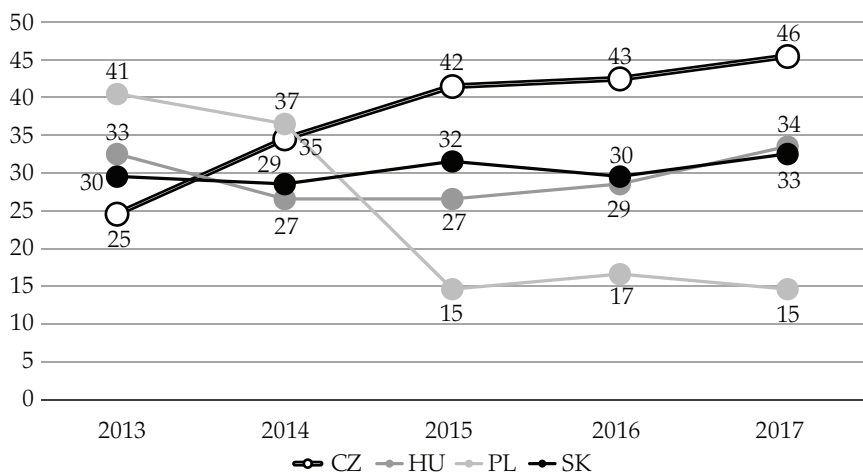


Forrás: saját számítás az Európai Bizottság országjelentései alapján.

Az öt éves átlagok mellett érdemes egy pillantást vetni az öt év alatti tendenciákra is (2. ábra). Ebből világosan kiderül, hogy míg Csehországban javuló tendencia érvényesült az uniós ajánlások végrehajtásában, addig Lengyelországban egyértelműen visszaesett ez a mutató. A törés 2015-re tehető, amikor a Jog és Igazságosság került kormányra Lengyelországban és az EU-val szembeni konfliktusok a lengyel kormányzati politika alapelemévé váltak. A 2015

utáni években még a „korlátozott haladás” átlagos minősítését sem éri el az országspecifikus ajánlások lengyelországi végrehajtása. Érdekesség, hogy Lengyelország 5 év alatt egyetlen részajánlást sem hajtott végre teljes mértékben (igaz, a másik három ország esetében is mindössze 1-1 esetben teljesítették maradéktalanul a brüsszeli ajánlásokat). Ellentétes tendenciát láthatunk Csehországban, ahol a 2013-as 25 ponthoz képest öt évvel később már 46 pontra emelkedett az uniós ajánlások teljesítési mutatója. Magyarországon és Szlovákiában nem hozott érdemi változást ez az öt év azon a téren, hogy milyen mértékben épültek be az uniós ajánlások a hazai közpolitikai döntésekbe, mindvégig 30 pont környékén mozgott a teljesítési mutató mindkét országban. Összességében tehát megállapítható, hogy Csehországban egyre inkább megfogadták a brüsszeli javaslatokat, Lengyelország egyre kevésbé figyelt az Európai Bizottság útmutatására, Magyarország és Szlovákia pedig az öt év végére a kettő között foglalt helyet. Az ajánlások végrehajtása terén így lett tehát Lengyelországból öt év alatt éllovasból sereghajtó, Csehországból pedig sereghajtóból éllovas a régió belül.

2. ábra. Az országspecifikus ajánlások teljesítése a visegrádi országokban, éves bontásban (2013–2017), 0–100-as skálán



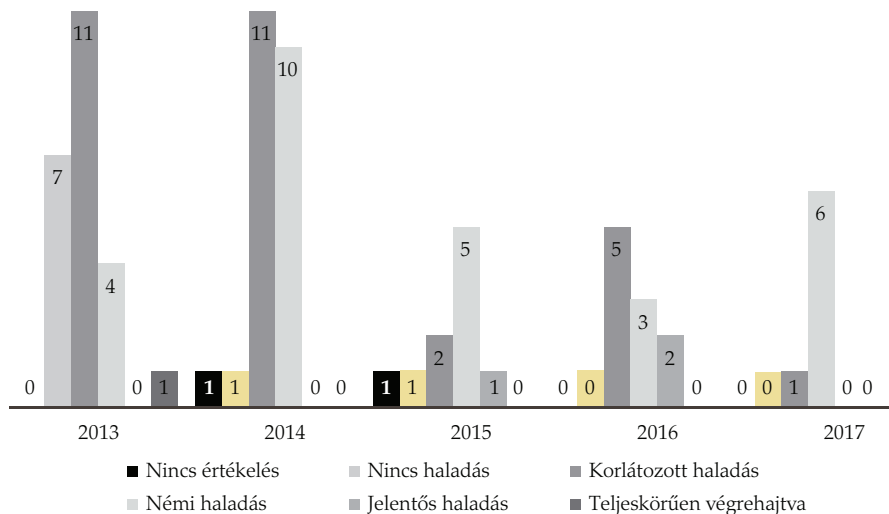
Forrás: saját számítás az Európai Bizottság országjelentései alapján.

Csehország

Csehország számára 2013 és 2017 között összesen 73 országspecifikus részajánlást tett az Európai Bizottság (3. ábra). Ezek közül kilencet egyáltalán nem, harmincat minimálisan, huszonnyolcat részben, hármat jelentős mértékben

teljesítettek a cseh kormányok, míg mindössze egy olyan ajánlást fogalmazott meg az EB az öt vizsgált szemeszter során, amelyet a Csehország teljes mértékben megvalósított. További két esetben nem értékelte utólag az EB az ajánlásokat, így összesítve 35 pontos teljesítést figyelhetünk meg.

3. ábra. Az országspecifikus ajánlások teljesítése Csehországban, éves bontásban (2013–2017), darab.



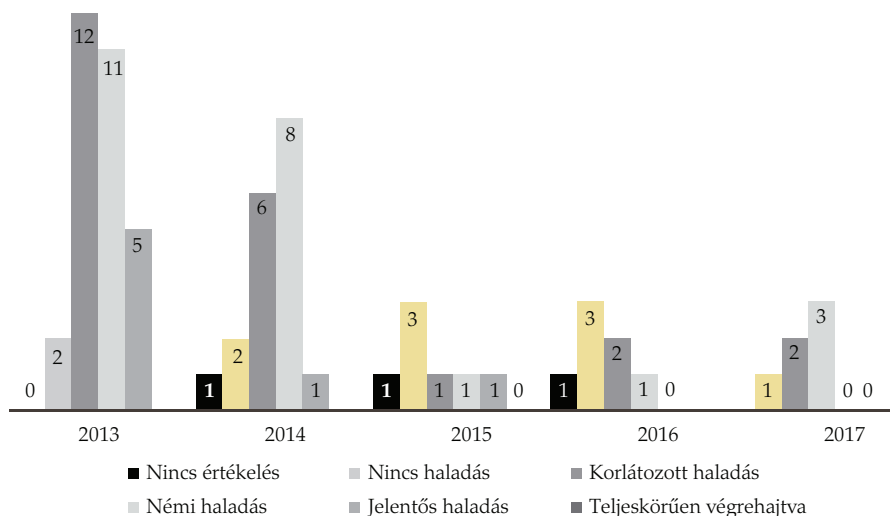
Forrás: saját számítás az Európai Bizottság országjelentései alapján.

A cseh kormány a legnagyobb arányban az utolsó vizsgált év során teljesítette az Európai Bizottság ajánlásait (46 pont), de az azt megelőző két év során sem maradt el ettől jelentősen (2015: 42 pont; 2016: 43 pont). A legkevesbé a 2013-as ajánlásokat fogadta meg Csehország, akkor a 23 részajánlást mindössze 25 pontos értékeléssel teljesítette – ez egybeesik Jiří Rusnok ügyvezető kormányának időszakával.

Lengyelország

Lengyelország esetében 67 darab ajánlást találunk a vizsgált öt közpolitikai ciklus során (4. ábra). Ebből tizenkettőt teljes mértékig figyelmen kívül hagyott a varsói kormány, 24 esetben minimális előrelépést tettek az adott kérdésben, 21 területen részben teljesítették az EB iránymutatását, míg mindössze hat esetben történt jelentős előrelépés az ügyben. Ezen kívül négy olyan ajánlást találunk, melynek teljesítését nem értékelte utólag a bizottság. Az összes évet vizsgálva 33 pontos értékelést adhatunk a különböző lengyel kormányoknak az Európai Bizottság országspecifikus ajánlásainak teljesítését illetően.

4. ábra. Az országspecifikus ajánlások teljesítése Lengyelországban, éves bontásban (2013-2017), darab



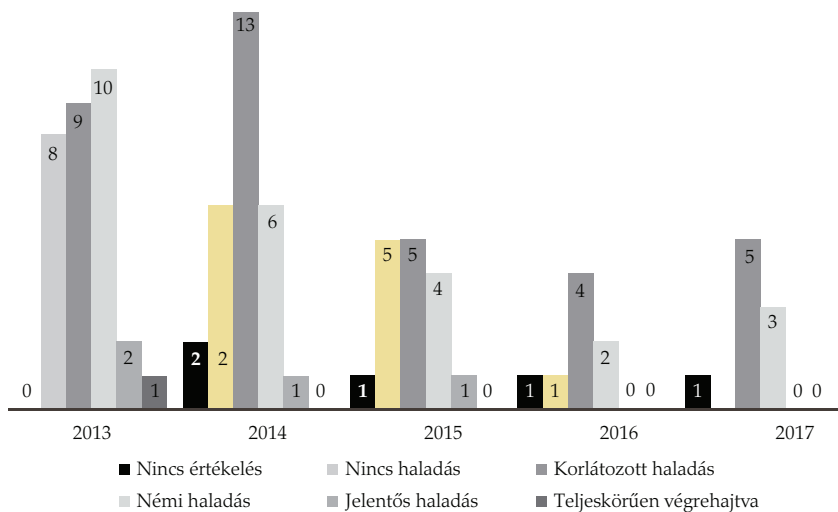
Forrás: saját számítás az Európai Bizottság országjelentései alapján.

A 2015-ös lengyel kormányváltás, valamint az ország túlzottdeficit-eljárásának megszűnése egyértelműen rányomta a bélyegét a CSR-ek teljesítésére: 2013-ban és 2014-ben 41 és 37 pontos értékeléseket találunk, míg az egyértelműen euroszeptikus Jog és Igazságosság hatalomra kerülésekor jelentősen lecsökkent az ajánlások teljesítésének a mértéke, 2015 és 2017 között csak 15 és 17 pontos értékeléseket találunk.

Magyarország

A visegrádi országok közül Magyarország kapta a legtöbb ajánlást: 91 ajánlással élt az Európai Unió biztosi testülete a vizsgált időszakban (5. ábra). Ezek közül húszat teljes mértékben figyelmen kívül hagyott a második és a harmadik Orbán-kormány, 36 esetben csak korlátozott előrelépést tett meg, 25 esetben közepes mértékben hajtott végre az ajánlásokat, 4 esetben volt megfigyelhető jelentős mértékű előrelépés, és mindössze egyetlen részajánlást hajtottak végre teljes mértékben. A vizsgált időszakban összesen 5 olyan ajánlást találunk, amelyeket nem értékelt a bizottság. Összességében a magyar kormányok 30 pontos értékelést kaptak a vizsgált időszakban az EB ajánlásainak végrehajtását tekintve.

5. ábra. Az országspecifikus ajánlások teljesítése Magyarországon, éves bontásban (2013-2017), darab



Forrás: saját számítás az Európai Bizottság országjelentései alapján.

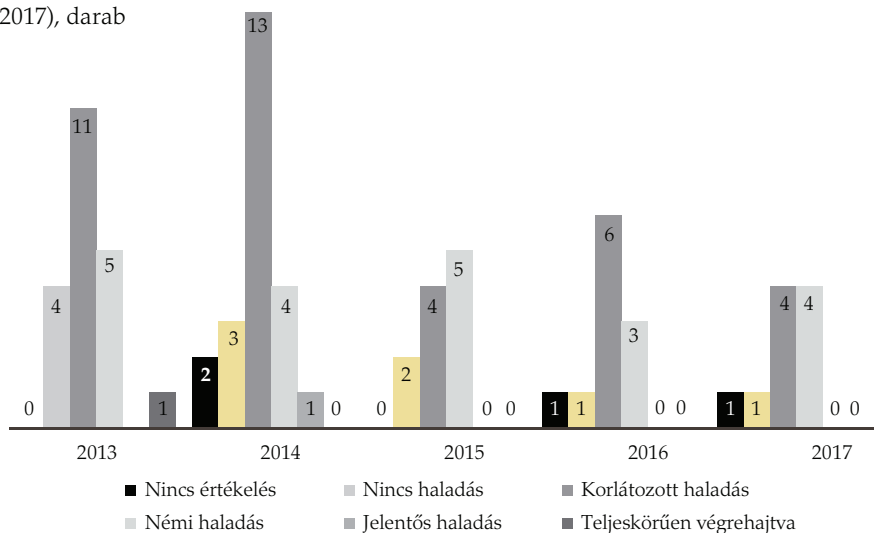
Magyarország esetében nincsenek jelentős eltérések az egyes évek ajánlásainak teljesítésének mértékében: 2013-ban 33-as értékelést figyelhetünk meg, a legkevésbé 2014-ben és 2015-ben hajtották végre az EB ajánlásait (27-27 pont), 2016-ban némileg magasabb a pontszám (29 pont), míg az utolsó vizsgált évben találjuk a legjobb értékelést (34 pont).

Szlovákia

A szlovák kormányoknak összesen 76 országspecifikus ajánlást fogalmazott meg az Európai Bizottság 2013 és 2017 között (6. ábra). Ezek közül 11 esetben süket fülekre talált az EB ajánlása, 38 esetben minimális, 21 alkalommal közepes mértékű előrelépést tett az adott pozsonyi kormány, míg mindössze 1-1 ajánlás esetében figyeltek meg jelentős haladást vagy teljes körű végrehajtást. A vizsgált évek során összesen 4 esetben nem értékelte utólag a teljesülést az EB. Ez összességében 30 pontos értékelést jelent Szlovákia számára.

Szlovákia esetében figyelhetjük meg a legstabilabb teljesítési arányt, ugyanis a leggyengébb (2014: 29 pont) és a legerősebb (2017: 33 pont) év között mindössze négy pont az eltérés. 2013-ban egyébként 30, 2015-ben 32, 2016-ban pedig 29 pontos értékelést találunk.

6. ábra. Az országspecifikus ajánlások teljesítése Szlovákiában, éves bontásban (2013–2017), darab



Forrás: saját számítás az Európai Bizottság országjelentései alapján.

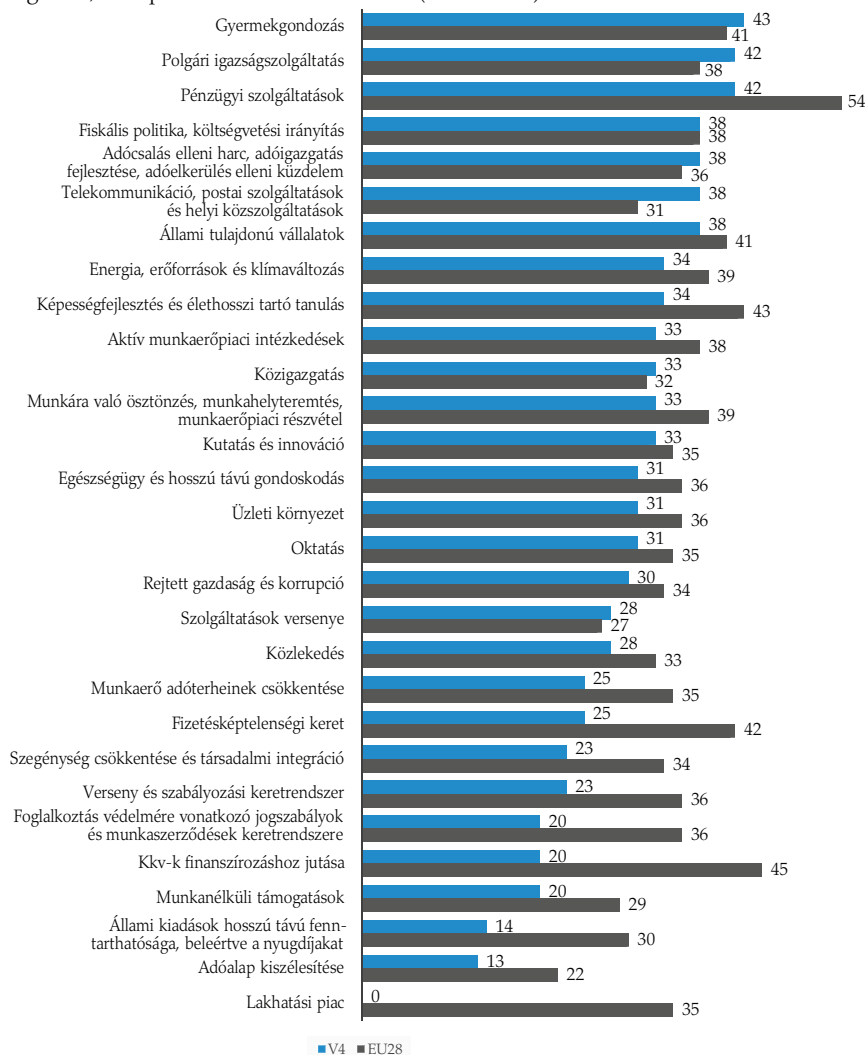
AZ AJÁNLÁSOK SZAKPOLITIKAI MEGOSZTLÁSA A VISEGRÁDI ORSZÁGOKBAN

A Bruegel intézet kutatóinak (Efstathiou–Wolff, 2018) számítása szerint az EU tagállamainak összességében a 2013 és 2017 közötti időszakban a fiskális politika (14%), a munkára való ösztönzés (11%) és az állami kiadások hosszú távú fenntarthatósága (9%) kérdéseiben született a legtöbb ajánlás. Az Európai Bizottság országjelentéseiben publikált ajánlások alapján végzett számításunk szerint a visegrádi országokban e három témából kettő szintén a dobogón végzett (a fiskális politika és a munkahelyteremtés), az élre viszont az oktatáspolitikai ajánlások kerültek (az összes visegrádi ajánlás 10%-a kapcsolódott az oktatáshoz). Az oktatás mellett az üzleti környezet, a rejtett gazdaság és korrupció, valamint a gyermekgondozás témájában láthatunk nagyobb gyakoriságot az EU28 átlagához képest. A fiskális politikával, a munkahelyteremtéssel, az állami kiadások fenntarthatóságával, az egészségüggyel és a pénzügyi szolgáltatásokkal kapcsolatban ugyanakkor érdemben (3-5 százalékponttal) kevesebb ajánlás érkezett a visegrádi országok felé, mint átlagosan az EU egészét tekintve.

Az ajánlások teljesülését szakpolitikai bontásban vizsgálva, a visegrádi tagállamok a legnagyobb arányban a gyermekgondozás (43 pont), a polgári igazságszolgáltatás (42 pont) és a pénzügyi szolgáltatások (42 pont) területén teljesítették a bizottság ajánlásait (7. ábra). Ezzel szemben a legkevesebé a munkajog (20 pont), a munkanélküli támogatások (20 pont), az állami kiadások és

a nyugdíjak hosszú távú fenntarthatósága (14 pont), illetve az adóalap kiszélesítése (13 pont) kérdésében foglalkoztak a brüsszeli javaslatokkal. E számokból jól látható, hogy nincs olyan közpolitikai terület, amelyen átlagosan legalább a „némi haladás” szintjét értékelték volna a visegrádi országok.

7. ábra. Az országspecifikus ajánlások teljesülése a visegrádi országokban és az EU28 átlagában, szakpolitikai területek szerint (2013–2017)



Forrás: saját számítások és Efstathiou–Wolff (2018)

Érdekesség, hogy a gyermekgondozás (+2), a polgári igazságszolgáltatás (+4), az adócsalás elleni harc (+2), a telekommunikáció (+7), a közigazgatás (+1) és a

szolgáltatások versenyének (+1) területén teljesítettek csak valamivel jobban a visegrádi tagállamok, mint az EU egésze, a többi szakterületen mind az EU átlagával megegyező, vagy rosszabb pontszámokat találunk. Négy területen, a lakáspolitikára, a magánszféra eladósodottsága, a túlzott eladósodás csökkentése és a bérek és bérszabályozás kérdéseiben a vizsgált időszakban nem érkezett ajánlás a visegrádi tagállamokba.

Csehország

2013 és 2017 között Csehország esetében a legtöbb ajánlást a közigazgatás területén fogalmazták meg (14%), ezt követi az oktatás, valamint az állami kiadások hosszú távú fenntarthatósága kérdése (10-10%).

8. ábra. Az országspecifikus ajánlások teljesülése Csehországban szakpolitikai területek szerint (2013–2017), 0-100 pontos skálán



Forrás: saját számítás az Európai Bizottság országjelentései alapján.

A közigazgatás esetében 8 százalékponttal, az oktatás területén 2 százalékponttal, míg az állami kiadásokat tekintve 1 százalékponttal magasabb Csehország esetében az arány szemben az EU egészével. Ezen kívül még az adócsalás elleni harc (2 százalékpont) valamint a korrupció (4 százalékpont) tekintetében találunk szignifikánsan magasabb arányt az EU átlagához képest.

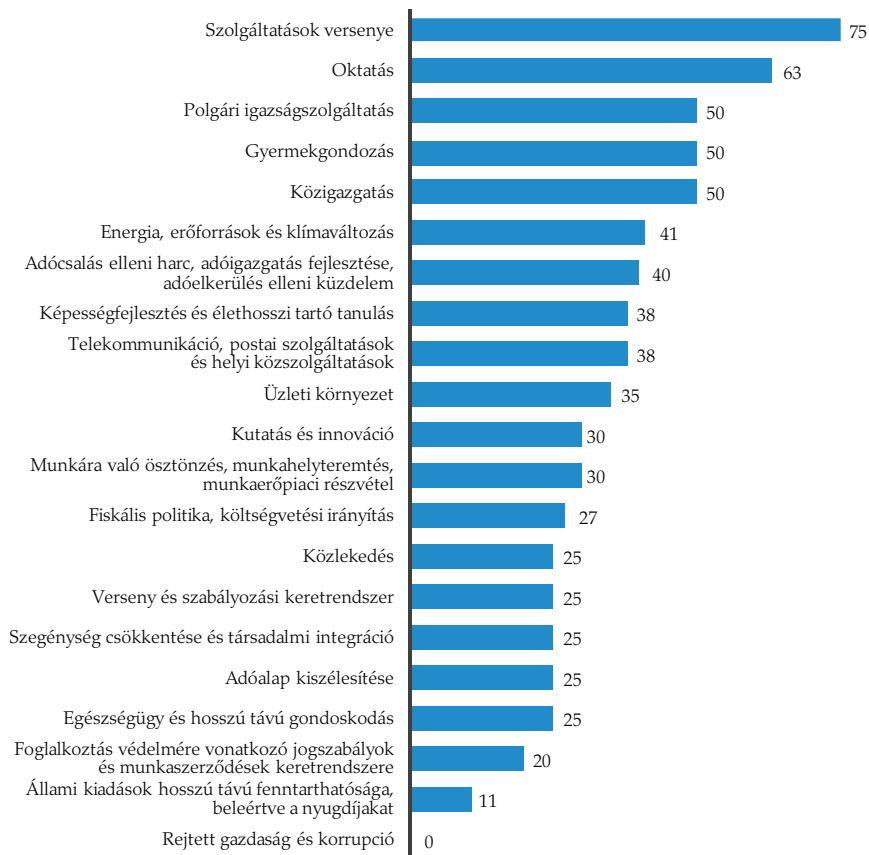
Csehország a fiskális politika területén teljesítette a legnagyobb mértékben az EB ajánlásait, ez volt az egyetlen közpolitikai terület, ahol a teljesítési mutató meghaladta az 50 pontot (58 pont, 8. ábra). Ezt követik az aktív munkaerőpiaci intézkedésekre, a gyermekgondozásra és az oktatásra vonatkozó uniós javaslatok (mindhárom területen 42 pont). Ezzel szemben a legkevésbé az adóalap kiszélesítése, az állami kiadások hosszú távú fenntarthatósága és a munkaerő adóterheinek csökkentése területén fogadta meg a legkevésbé Brüsszelt szavát a cseh kormány (17 pont).

Lengyelország

Ahogy az Európai Unió egészét tekintve, úgy Lengyelországba is a fiskális politika és költségvetési irányításhoz kapcsolódva érkezett a legtöbb ajánlás (15%), ezen kívül a munkahelyteremtés (15%) és az üzleti környezet (10%) területét találjuk még dobogós helyen. A költségvetési kérdések 1 százalékponttal, a munkára való ösztönzés kérdése 4 százalékponttal, míg az üzleti környezet témája 6 százalékponttal nagyobb arányban jelentek meg Lengyelországban, mint az EU teljes egészében, de ezen kívül még az energetikai (2 százalékpont), a közlekedésügyi (2 százalékpont) és a foglalkoztatás védelmére vonatkozó ajánlások (3 százalékpont) is gyakrabban megjelentek Lengyelország esetében, mint az EU átlagában.

A lengyel kormányok öt területen is legalább „némi haladást” (50 pontot) értek el az ajánlások teljesítésében az öt éves időszakban (9. ábra). A szolgáltatások versenyével (75 pont), az oktatással (63 pont), a polgári igazságszolgáltatással, a gyermekgondozással, illetve a közigazgatással (50-50 pont) kapcsolatban teljesítette a legnagyobb arányban a bizottság javaslatait a varsói kormány a vizsgált időszakban. Ezzel szemben áll nyolc közpolitikai téma, amellyel csak nagyon korlátozottan vagy egyáltalán nem foglalkoztak a lengyel kormányok. Ezek között is a munkajogi kérdésekre (20 pont), az állami kiadások fenntarthatóságára (11 pont), valamint a korrupcióra vonatkozó (0 pont) uniós tanácsokat fogadta meg a legkevésbé Lengyelország.

9. ábra. Az országspecifikus ajánlások teljesülése Lengyelországban szakpolitikai területek szerint (2013–2017), 0–100 pontos skálán



Forrás: saját számítás az Európai Bizottság országjelentései alapján.

Magyarország

Magyarország számára az oktatás (11%), a szegénység csökkentése (10%) és az aktív munkaerőpiaci intézkedések (8%) témájában érkezett a legtöbb ajánlás a 2013 és 2017 közötti időszakban, az első kettő esetében 3 százalékponttal, míg az aktív munkaerőpiaci intézkedések tekintetében 2 százalékponttal magasabb az arány az EU 28 tagállamához képest. Ezen kívül a korrupció, valamint a verseny és szabályozási keretrendszer területein érkezett az EU átlagához képest szignifikánsan magasabb arányban ajánlás az országba.

A magyar kormány a polgári igazságszolgáltatás területén teljesítette maradéktalanul Brüsszel javaslatait (100 pont), ezen kívül a gyermekgondozás (75

pont), illetve a kutatás és innováció (50 pont) kérdésében teljesítette a leginkább az uniós ajánlásokat – ezen a három területen ért el átlagosan „némi haladást” az Orbán-kormány (10. ábra). Ezzel szemben a munkanélküli támogatások (20 pont), a szegénység csökkentése (19 pont), az energiaügyi és klíma-kérdésekben (15 pont), a szolgáltatások versenyét tekintve (10), valamint az adóalap szélesítésének terén (0 pont) hagyta leginkább figyelmen kívül a Brüsszelből érkező ajánlásokat a magyar kormány.

10. ábra. Az országspecifikus ajánlások teljesülése Magyarországon szakpolitikai területek szerint (2013–2017), 0-100 pontos skálán



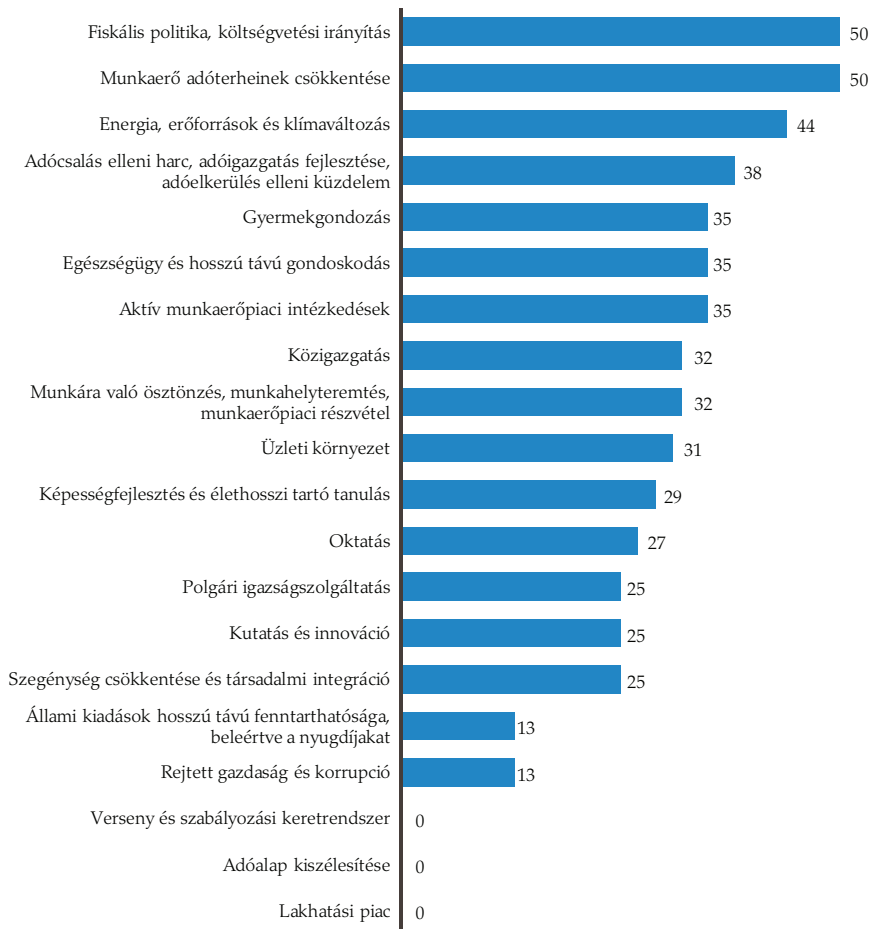
Forrás: saját számítás az Európai Bizottság országjelentései alapján.

Szlovákia

Magyarországhoz hasonlóan a szlovák kormányhoz is az oktatás területén érkezett a legtöbb ajánlás (15%), ezt követi a közigazgatás (11%), valamint az

aktív munkaerőpiaci intézkedések kérdése (10%). Az oktatás esetében 7, a közigazgatás tekintetében 5, a munkaerőpiac kérdésében pedig 4 százalékponttal magasabb arányt figyelhetünk meg, mint az EU egészében. Ezekon kívül a gyermekgondozás kérdésében láthatunk még jelentősebb, 3 százalékponttal magasabb arányt Szlovákiában.

11. ábra. Az országspecifikus ajánlások teljesülése Szlovákiában szakpolitikai területek szerint (2013–2017), 0-100 pontos skálán



Forrás: saját számítás az Európai Bizottság országjelentései alapján.

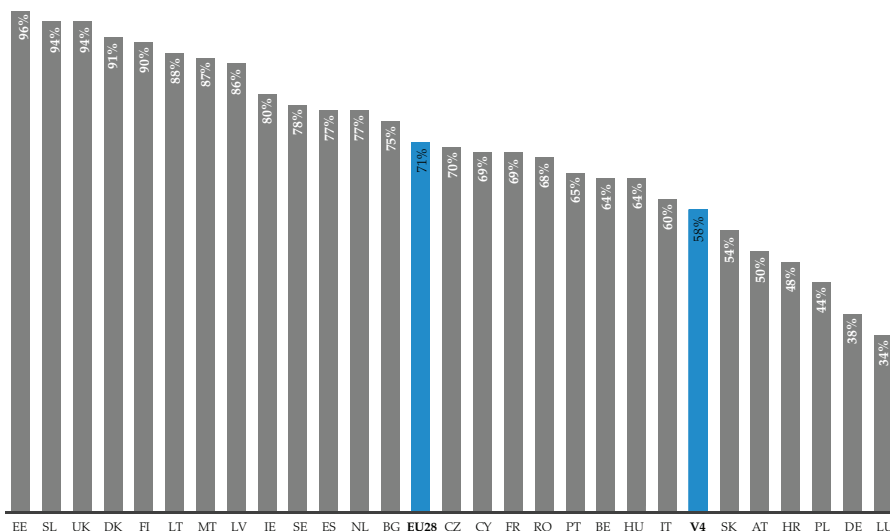
A szlovák kormányok mindössze két közpolitikai területen teljesítették legalább „némi haladást” érően az ajánlásokat – a fiskális politikában és a munkát terhelő adók csökkentése terén (50 pont) vették legalább közepesen figye-

lembe az uniós ajánlásokat. A mérleg másik serpenyőjében nyolc olyan terület van, amelyen 25 pontot vagy kevesebbet kapott Szlovákia, és szembevetendő, hogy esetükben is süket fülekre találtak a korrupciót és a szegénységet érintő ajánlások.

A VISEGRÁDI ORSZÁGOK AJÁNLÁSAINAK HOSSZÚ TÁVÚ TELJESÜLÉSE

Az Európai Bizottság nem csak évenként értékeli az egyes ajánlások teljesítését, hanem azt is vizsgálja, hogy az egyes ajánlásokat több éves távlatban mennyire teljesítik az adott tagállamok. Ennek célja, hogy az évenkénti számvetésen túl hosszú távon is értékelje a tagállamoknak címzett ajánlások teljesülését. Az alábbi összesítésben azt mutatjuk be, hogy az európai szemeszter elindításától kezdve a 2018-as országjelentésekig az Európai Bizottság milyen arányú teljesülést állapított meg az akár sok évvel korábban kiadott ajánlások terén (12. ábra). Az Európai Bizottság az éves jelentéseiben külön hangsúlyt fektet arra, hogy a tagállamok az egyes ajánlásokat hosszú távú perspektívában milyen arányban teljesítették legalább közepes szinten. Azon ajánlásokat tartják olyannak hosszú távon, ahol már érdemes érdemben előrelépésről beszélni, amelyek legalább az ötfokú skála középső fokát, a „némi haladás” szintjét elérik.

12. ábra. A legalább „némi haladást” teljesítő országspecifikus ajánlások aránya több éves távlatban, az Európai Bizottság hosszú távú értékelése szerint (2011–2017)



Forrás: saját számítás az Európai Bizottság országjelentései alapján.

A hosszú távú összesítésből jól látszik, hogy néhány éves távlatban sokkal több uniós ajánlás gyakorol érdemi hatást a nemzeti politikára és valósul meg a nemzeti kormányoknak köszönhetően. Nincs ez másként a visegrádi országokban sem: a lengyeleken kívül mindhárom másik régiós országban legalább az uniós közpolitikai ajánlások felében „némi haladás” volt kimutatható. Ebben a hosszabb távú kitekintésben például az euroszeptikusnak tekintett Orbán-kormány is az uniós ajánlások közel kétharmadában (64%) tett olyan intézkedéseket, amelyeket az Európai Bizottság is előrelépésként értékelt. Ez a visegrádi országok között a második legjobb mutató, csak a cseheknél valósult meg több uniós ajánlás legalább részben. Szembetűnő ugyanakkor, hogy a V4 országai közül még a legmagasabb értékkel rendelkező csehek (70%) is egy hajszállal az EU28 átlaga alatt teljesítettek (71%). A visegrádi országok átlaga (58%) 13 százalékponttal marad el a teljes EU átlagától. Ez alapján kijelenthető, hogy habár hosszabb időtávon a visegrádi országokban is jelentősebb közpolitikai hatást gyakorolnak az uniós ajánlások, ezeket néhány éves távlatban is nagyobb valószínűséggel hagyják figyelmen kívül, mint az uniós tagállamok többségében. A lengyelek azzal, hogy az ajánlásokat a hosszú távú értékelés szerint is csak 44 százalékban hajtották végre, az egész EU harmadik legrosszabb mutatóját mondhatják magukénak. Csehország a 14., Magyarország a 20., Szlovákia a 22. az uniós ajánlások hosszú távú végrehajtásában.

Míg a visegrádi országok tehát a mezőny második feléhez tartoznak, a teljes EU-ra vonatkozó összesítésből jól látszik az is, hogy biztosan nem nyugati–keleti törésvonalról van szó. A balti országok például mind azok közé tartoznak, akik túlnyomó többségben követik az uniós közpolitikai ajánlásokat – az észtek egyenesen vezetik a teljes uniós rangsort azzal, hogy hosszú távon az ajánlások 96%-ában „némi haladást” értek el. A letteknel ugyanez az arány 88%, a litvánoknál 86%, de a szlovének (94%) vagy a bolgárok (75%) példája is mutatja, hogy Kelet-Közép-Európában is létezik más attitűd a Brüsszelből érkező javaslatok felé. Az ajánlások figyelmen kívül hagyása ugyanakkor a nyugat-európai tagállamok körében is előfordul (Ausztria 50%, Németország 38%, Luxemburg 34%), a skandinávok kimagasló hosszú távú teljesítési mutatói (Dánia 91%, Svédország 90%, Svédország 78%) nem számítanak általánosnak a korábbi vasfüggönytől nyugatra.

ÖSSZEFOGLALÁS

E tanulmányban azt vizsgáltuk, hogy a visegrádi országok mennyire veszik figyelembe az Európai Bizottság közpolitikai ajánlásait, és a régióban tapasztalt implementációs szint az EU egészével összehasonlítva mennyire tekinthető alacsonynak vagy magasnak. A vizsgált öt év átlagát tekintve a négy vi-

segrádi ország gyakorlatilag együtt mozog az uniós közpolitikai ajánlások nemzeti szintű végrehajtása terén. Nagy különbségek nincsenek a négy visegrádi ország között, valamennyien az EU egészét tekintve a mezőny második feléhez tartoznak. Az ajánlások egy éven belüli teljesítése terén a visegrádiak az Európai Bizottság értékelései alapján a közepesnél némileg gyengébb szintű haladást értek el. A meglehetősen egységes átlagos éves teljesítési mutató (százaskálán 30 és 35 közötti értéket ért el mind a négy ország) mögött azonban ellentétes trendeket is látunk. Csehországban a vizsgált időszakban folyamatosan javult a közpolitikai ajánlások nemzeti szintű végrehajtása, Lengyelországban viszont teljesen ellentétes trend tapasztalható: a 2015-ös kormányváltás után látványosan kevésbé vette figyelembe a lengyel kormány az uniós szakpolitikai elemzésekre alapozott közpolitikai javaslatokat. Magyarországon és Szlovákiában nem voltak nagyobb kilengések az egyes években, az Európai Bizottsági értékelések alapján végig a 30 pont körüli értékek, azaz „korlátozott haladás” jellemezte az uniós ajánlások nemzeti szintű implementációját.

Az európai szemeszter ajánlásainak több éves távlatban jóval nagyobb hatása van a tagállami közpolitikai döntésekre, mint amelyet az éves értékelések kimutatnak. Hosszú távon nemcsak az EU más tagállamaiban, hanem az EU-val konfrontatívabb viszonyban lévő visegrádi országokban is az országspecifikus ajánlások jelentős hatása tapasztalható. Ennek fontos bizonyítéka, hogy az Orbán-kormány több éves távlatban az uniós ajánlások csaknem kétharmadában tett olyan intézkedéseket, amelyeket az Európai Bizottság is legalább közepes haladásként értékelt. Ezzel együtt is igaz, hogy a hosszabb távú implementáció terén is nagyobb valószínűséggel hagyják figyelmen kívül az ajánlásokat a visegrádi országokban, mint az uniós tagállamok többségében: mind a négy ország a teljes EU átlagánál kisebb arányban hajtja végre legalább közepes mértékben azokat a Brüsszelből érkező közpolitikai javaslatokat, amelyeket nem muszáj.

Szakpolitikai hangsúlykülönbségek is vannak abban, ahogy a visegrádiak kezelik az uniós ajánlásokat. A gyermekgondozás, az igazságszolgáltatás, az adóelkerülés elleni harc és a telekommunikáció azok a főbb területek, amelyeken a visegrádi tagállamok valamivel nagyobb mértékben veszik figyelembe az ajánlásokat, mint az EU egésze, a többi szakterületen mind az EU átlagával megegyező, vagy rosszabb pontszámokat találunk. A régióban általában véve megfigyelhető, hogy sok közpolitikai javaslat érkezik a szegénység csökkentése, a munkahelyteremtés, a munkanélküli juttatások és a munkajogi kérdések terén, illetve a korrupció csökkentéséhez kapcsolódóan is. Ezek egyikében sem mutatkozik nagy lelkesedés a visegrádi országok kormányai részéről, hogy kövessék az uniós javaslatokat. Az oktatás terén is nagyon gyakran kapnak ajánlásokat a visegrádi kormányok (Magyarországon és Szlovákiában egyenesen a legtöbb ajánlás ezt a területet érinti), de míg Csehországban és Len-

gyelországban ezeket viszonylag komolyan veszik, addig Magyarországon és Szlovákiában gyakran figyelmen kívül hagyják őket.

Az európai szemeszter keretében érkező ajánlások nemzeti szintű implementációjának vizsgálata összességében azt bizonyítja, hogy az európai integráció nemcsak kemény, kötelező eszközökkel és kizárólagos hatáskörökkel érhet el hatást a tagállamokban, hanem puhább, közpolitikai koordinációval is. Ez különösen jól látszik, ha az ajánlások tagállami teljesülését nem egy éven belül vizsgáljuk, hanem több év elteltével tekintünk vissza rájuk. A jövő azonban vélhetően ezen a téren is abba az irányba halad majd, hogy erősebb kapcsolat lesz az uniós prioritásokhoz illeszkedő közpolitikai ajánlások nemzeti végrehajtása és az uniós pénzekhez való hozzáférés között. Ennek fontos jele, hogy a koronavírus okozta válság kezelése érdekében összeállított óriási méretű, a hét éves költségvetésen felüli gazdaságélénkítési programot („Next Generation EU”) az európai szemeszterhez köthetik, ami azt is jelenti, hogy az országspecifikus ajánlások betartása és megvalósítása a jövőben elvárás lehet ahhoz, hogy egy ország ezekhez az összegekhez hozzáférjen. Ilyen szoros kapcsolat az ajánlások és a pénzek között a 2010-es években még nem volt, így az ajánlások teljesülésén keresztül képet kaphattunk arról, hogy milyen hatással van az EU a nemzeti szintű közpolitikai döntésekre akkor, amikor alapvetően tanácsadó funkciót lát el.

IRODALOM

- Alcidi C.–Gros D. (2017): *How to strengthen the European Semester?* CEPS Research Report, No. 2017/15, Brussels, CEPS.
- Armstrong, K. (2013): The new governance of EU fiscal discipline. *European Law Review*, 38 (5): 601–617.
- Azzopardi-Muscat, N.–Clemens, T.–Stoner, D.–Brand, H. (2015): EU Country Specific Recommendations for health systems in the European Semester process: Trends, discourse and predictors. *Science Direct*, 119 (3), 375–383. <https://doi.org/10.1016/j.healthpol.2015.01.007>
- Bekker, S. (2013): *The EU's Stricter Economic Governance: A Step Towards More Binding Coordination of Social Policies*. WZB Discussion Paper, SP IV 2013–501, Berlin, Social Science Research Center. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2229161>
- Bekker, S. (2015): *European Economic Governance in Action: Coordinating Employment and Social Policies in the third European Semester*. OSE Research Paper, No. 19, Brussels, European Social Observatory. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2439254>
- Bekker, S. (2017): Flexicurity in the European Semester: still a relevant policy concept? *Journal of European Public Policy*, 25(2), 175–192. <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1363272>
- Bickerton, C.–Hodson, D.–Puetter, U. (2015): The new intergovernmentalism: European integration in the Post-Maastricht era. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 53(4): 703–722. <https://doi.org/10.1111/jcms.12212>

- Chalmers, D.–Jachtenfuchs, M.–Joerges, C. (eds) (2016): *The End of the Eurocrats' Dream*. Cambridge, Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/cbo9781316227510>
- Chang, M. (2013): Fiscal policy coordination and the future of the community method. *Journal of European Integration*, 35(3): 255–269. <https://doi.org/10.1080/07036337.2013.774776>
- Copeland, P.–Daly, M. (2015): Social Europe: from 'add-on' to 'dependence-upon' economic integration. In: A. Crespy–G. Menz (eds): *Social Policy and the Euro Crisis: Quo Vadis Social Europe*. Houndmills: Palgrave Macmillan, 140–160. https://doi.org/10.1057/9781137473400_7
- Costello T. (2017): *Six Years On: Assessing the Impact of Country Specific Recommendations*. Institute of International and European Affairs, Dublin.
- Crespy, A.–Menz, G. (2015): Commission entrepreneurship and the debasing of Social Europe before and after the Eurocrisis. *JCMS: Journal of Common Market Studies* 53(4): 753–768. <https://doi.org/10.1111/jcms.12241>
- Crum, B. (2017): Parliamentary accountability in multi-level governance: what role for parliaments in EU post-crisis economic governance. *Journal of European Public Policy*, 25(2): 268–286. <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1363270>
- Darvas, Z. M.–Leandro, Á. (2015): *The Limitations of Policy Coordination in the Euro Area Under the European Semester*, Policy Contribution 2015/19, Brussels, Bruegel.
- Dawson, M. (2015): The legal and political accountability structure of 'post-crisis' EU economic Governance. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 53(5): 976–993. <https://doi.org/10.1111/jcms.12248>
- Deroose, S.–Griesse, J. (2014): *Implementing economic reforms—are EU Member States responding to European Semester recommendations?* ECFIN Economic Brief, Issue 37, October.
- Efstathiou K.–Wolff G. B. (2018): *Is the European Semester effective and useful?*, Policy Contribution 2018/9, Brussels, Bruegel.
- Európai Bizottság (2014): *2014 European Semester: Country Reports*. https://ec.europa.eu/info/publications/2014-european-semester-country-reports_en (Letöltve: 2020. június 10.)
- Európai Bizottság (2015): *2015 European Semester: Country Reports*. https://ec.europa.eu/info/publications/2015-european-semester-country-reports_en (Letöltve: 2020. június 10.)
- Európai Bizottság (2016): *2016 European Semester: Country Reports*. https://ec.europa.eu/info/publications/2016-european-semester-country-reports_en (Letöltve: 2020. június 10.)
- Európai Bizottság (2017): *2017 European Semester: Country Reports*. https://ec.europa.eu/info/publications/2017-european-semester-country-reports_en (Letöltve: 2020. június 10.)
- Európai Bizottság (2018): *2018 European Semester: Country Reports*. https://ec.europa.eu/info/publications/2018-european-semester-country-reports_en (Letöltve: 2020. június 10.)
- Európai Bizottság (2020): *Európai szemeszter: mi a célja és mi a menete?* https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/european-semester-why-and-how_hu (Letöltve: 2020. június 10.)
- Európai Parlament (2020): *Background reader on the European Semester*. Brussels: European Parliament, Economic Governance Support Unit, https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/196310/L019669_EGOV%20Background%20Reader%20January%202020%20WIP%20-%20toc_WL_Web_S.pdf (Letöltve: 2020. szeptember 22.)

- Gómez Urquijo, L. (2017): 'The Europeanisation of policy to address poverty under the new economic governance: the contribution of the European Semester', *Journal of Poverty and Social Justice*, 25 (1): 49–64. <https://doi.org/10.1332/175982716X14822521840999>
- Hallerberg, M.–Marzinotto, M.B. and Wolff, G.B. (2017): Explaining the evolving role of national parliaments under the European Semester. *Journal of European Public Policy*, 25(2): 250–267. <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1363273>
- Laffan, B.–Schlosser, P. (2016): Public finances in Europe: fortifying EU economic governance in the shadow of the crisis. *Journal of European Integration*, 38(3): 237–249. <https://doi.org/10.1080/07036337.2016.1140158>
- Maricut, A.–Puetter, U. (2017): Deciding on the European Semester: The European Council, the council and the enduring asymmetry between economic and social policy issues. *Journal of European Public Policy*, 25(2): 193–211. <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1363271>
- Reuter, K. (2019): *Socializing the European Semester*. Brussels, Social Platform.
- Tkalec, I. (2020): Shaping the prospects for adequate pensions: the effect of policy guidelines under the European Semester. *Political Research Exchange*, 2(1), 1738898, <https://doi.org/10.1080/2474736X.2020.1738898>
- Verdun A.–Zeitlin J. (2018): Introduction: the European Semester as a new architecture of EU socioeconomic governance in theory and practice. *Journal of European Public Policy*, 25(2), 137–148. <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1363807>
- WHO (2014): Everything you always wanted to know about European Union health policies but were afraid to ask. London, World Health Organization. https://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0008/259955/Everything-you-always-wanted-to-know-about-European-Union-health-policies-but-were-afraid-to-ask.pdf?ua=1 (Letöltés 2020. szeptember 22.)
- Zeitlin, J.–Vanhercke, B. (2017): 'Socialising the European Semester: EU economic and social policy coordination in crisis and beyond'. *Journal of European Public Policy*, 25(2), 149–174. <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1363269>