

9. MAGYARORSZÁG ORSZÁGSPECIFIKUS AJÁNLÁSAI EURÓPAI KONTEXTUSBAN

Bíró-Nagy András

BEVEZETÉS

A 2008-as gazdasági világválság és a 2010-es európai adósságválság közvetlen hatásaként az Európai Unió szorosabbra fonta a közpolitikai koordinációt a tagállamokkal, aminek keretében az Európai Bizottság 2011 óta éves ciklusokban monitorozza a főbb közpolitikai folyamatokat, valamint javaslatokat tesz a nemzeti kormányoknak a továbblépés irányaira. Az Európai Szemeszterben megfogalmazott javaslatok csak ajánlásoknak tekinthetők, amelyek nemzeti szintű megvalósulása teljes mértékben a tagállami kormányok aktivitásán múlik. Ez annak ellenére is a rendszer alapigazságának számít, hogy a 2021-ben létrehozott Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz és az országspecifikus ajánlások összekötésével megjelent a pénzügyi ösztönző is az uniós ajánlások tagállami érvényesítésében.

E fejezetben azt tekintjük át, hogy miként működik az Európai Szemeszter, és a rendszer bevezetése óta mindvégig hatalomban lévő Orbán-kormány milyen módon reagált az Európai Bizottság által megfogalmazott közpolitikai ajánlásokra. Arra a kérdésre kerestük a választ, hogy az országspecifikus ajánlások a Bizottság értékelései alapján hosszú távon milyen mértékben teljesültek az Európai Unió tagállamaiban, és ebben az összehasonításban milyennek számítanak a hazai implementációs adatok.

A tanulmány első részében bemutatjuk az Európai Szemeszter céljait és folyamatát, azt a mechanizmust, amelynek keretében Magyarország és a többi uniós tagállam is évente megkapja a közpolitikai ajánlásokat az Európai Bizottságtól. Ezt követően azt vizsgáljuk, hogy miként értékeli a Bizottság az ajánlások tagállami teljesítését, és milyen tapasztalatok halmozódtak fel a szakirodalomban az Európai Szemeszter hatékonyságával kapcsolatban. A harmadik fejezetben az Európai Bizottság éves országjelentései alapján felmérjük, hogy Magyarországon milyen mértékben teljesültek az országspecifikus ajánlások, és ezek miként viszonyulnak a többi uniós tagállam mutatóihoz, különös tekintettel a visegrádi országokra. A negyedik részben a Magyarország által kapott uniós ajánlások szakpolitikai tartalmára is kitérünk, bemutatva, hogy milyen típusú ajánlások hazai átültetésére van nyitottság a magyar kormány részéről, és melyeket hagyja figyelmen kívül. A tanulságokat a konklúzióban vonjuk le.

AZ EURÓPAI SZEMESZTER MŰKÖDÉSE

Az Európai Szemeszter céljai

A 2011-ben bevezetett Európai Szemeszter egy gazdaságpolitikai koordinációt célzó mechanizmus, az Európai Unió gazdaságirányítási keretrendszerének része (ez utóbbiról részletesen lásd e kötetben Benczes István fejezetét). Az Európai Szemeszter egy olyan évente ismétlődő ciklust jelent, mely során az EU tagállamai 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 különféle közpolitikáik kialakítása során, ugyanis a folyamat során az Európai Bizottság 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 a Bizottság ajánlásait.

A 2008-as globális pénzügyi és gazdasági válság számos európai országban rávilágított alapvető társadalmi-gazdasági problémákra és fenntarthatatlan tendenciákra, miközben nyilvánvalóvá vált az is, hogy az uniós gazdaságok nagymértékben egymásra vannak utalva. Az európai vezetők erre a helyzetre adott válaszként, a növekedés és a foglalkoztatás fellendítése érdekében hozták létre az Európai Szemesztert, melynek egyik fő célja, hogy az eurózóna, illetve az EU tagállamai között csökkenjenek a makrogazdasági egyenlőtlenségek, és az egymásra utalt gazdaságok felett létrejőjön egyfajta uniós 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 beruházás-ösztönzés (Európai Bizottság 2023a). Emellett fontos hangsúlyozni, hogy a mechanizmus bevezetése után az uniós intézmények erősebb pozícióba kerültek a tagállami gazdasági, fiskális és szociális szakpolitikák monitorozásában, vizsgálatában és irányának befolyásolásában (különösen az eurózónában), mint korábban bármikor (Verdun–Zeitlin 2018, 138).

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 első számú prioritásává a társadalmi célok fölé helyezett makrogazdasági célok kerültek, az EU szociális dimenzióját függővé tették a közösség gazdasági fejlődésétől, pedig az korábban még kiegészítette a közösség gazdasági céljait. Bekker (2015) ezzel szemben viszont azzal érvelt, hogy a gazdasági válság óta a „gazdaságpolitika” fogalmát sokkal szélesebben definiálják, melybe beletartoznak már a szociális kérdések is, 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 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. Az ajánlások megfogalmazásakor figyelembe vett fő szempontok tehát a gazdasági helyzettel együtt változtak és bővültek: míg a válság idején a fiskális stabilitás és a pénzügyi szektor támogatása volt a fő cél, a pénzügyi-gazdasági válság elmúlásával a növekedés és a foglalkoztatás fellendítése, illetve a válság szociális következményeinek az enyhítése vált prioritássá. A folyamatot a szakirodalom az Európai Szemeszter „szocializálódásaként” (angolul: *socialising*) írta le (Vanhercke–Zeitlin 2018; Al-Kadi–Clauwaert 2019).

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. Mások egy új kormányköziségre hívják fel a figyelmet, mely során anélkül vált szorosabbá az európai integráció, hogy hivatalosan a szupranacionális intézmények irányába történt volna hatalomtranszfer (Bickerton–Hodson–Puetter 2015). Úgy mélyült az Európai Unió, hogy sem az alapszerződés érdemi módosítására nem volt szükség, sem pedig a szupranacionális szint jelentős megerősödésére nem került sor. Az Európai Szemeszter vizsgálatát meg lehet tehát közelíteni a mechanizmus demokratikussága irányából is (Chalmers et al. 2016). 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. Hallerberg és szerzőtársai (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 és megszavazzák-e a nemzeti reformprogramot, valamint a stabilitási vagy konvergenciaprogramot, illetve hogy a parlamenteknek mely szereplői vesznek részt a mechanizmusban – eredményeik alapján jelentős eltérések vannak a különböző tagországok jogi szabályozásaiban és politikai szokásaiban.

Az Európai Szemeszter folyamata

Az Európai Szemeszter ciklusa, azaz a gazdaságirányítási koordináció folyamata minden évben ősz végén az Európai Bizottság őszi csomagjának közzétételével kezdődik (Európai Bizottság 2023a). Ebben az előkészítő szakaszban az Európai Bizottság helyzetelemzést végez a közösség gazdasági helyzetéről. Az őszi csomag része az éves fenntartható növekedési jelentés, melyben a Bizottság meghatározza az EU legfőbb gazdasági és társadalmi prioritásait, valamint egy általános szakpolitikai útmutatást nyújt a tagállamoknak a következő évre. Szintén az őszi csomag része a riasztási mechanizmus keretében készült jelentés, mely a tagállamok átvilágításán keresztül bemutatja, hogy mely tagországoknál áll fenn a gazdasági egyensúlyhiány kockázata. Az őszi csomag tartalmazza továbbá az

együttes foglalkoztatási jelentést is, mely áttekinti az unió foglalkoztatási és szociális tendenciáit, valamint a tagállamok reformintézkedéseit, illetve az euróövezetre vonatkozó ajánlást, mely az egységes valutaövezet stabilitását fenntartó intézkedéseket tartalmazza.

Januártól márciusig az uniós szintű szakpolitikai iránymutatás időszaka következik. Ennek keretében az EU Tanácsa megvitatja az éves fenntartható növekedési jelentést és a riasztási mechanizmus keretében készült jelentést, valamint következtetéseket fogad el. Ezenfelül megvitatja és (szükség esetén) módosítja, majd jóváhagyja az euróövezet gazdaságpolitikájáról szóló tanácsi ajánlás tervezetét, amelyet márciusban nyújtanak be az Európai Tanácsnak. Az EU Tanácsa elsősorban az ECOFIN és az EPSCO Tanács ülésein folytatja a szemeszterrel kapcsolatos megbeszéléseket. Az éves fenntartható növekedési jelentést az Európai Parlament is megtárgyalja, és saját kezdeményezésű jelentést készíthet a témában. A Parlament a gazdasági párbeszédén keresztül is részt vesz a szemeszterben. Ennek keretében felkérheti a Tanács elnökét, a Bizottságot, illetve adott esetben az Európai Tanács vagy az eurócsoport elnökét arra, hogy közösen vitassanak meg az Európai Szemeszterhez kapcsolódó kérdéseket. A véleménycserékre egyes tagállamok képviselői is meghívást kaphatnak.

Márciusban a Tanács elfogadja az együttes foglalkoztatási jelentést, és következtetéseket hagy jóvá. A Bizottság iránymutatást ad ki a tagállamok részére a stabilitási, illetve konvergenciaprogramjukra, valamint nemzeti reformprogramjaikra vonatkozóan. A szakpolitikai tervek kidolgozásának folyamatában rendszeresek az Európai Bizottság és a nemzeti kormányok közötti bilaterális találkozók. Az Európai Tanács megvitatja a tagállamok gazdasági és foglalkoztatási helyzetét, és jóváhagyja az eurózóna gazdaságpolitikájáról szóló tanácsi ajánlás tervezetét. A tagállamok felkérést kapnak arra, hogy ezen iránymutatásokat vegyék figyelembe nemzeti stabilitási, illetve konvergenciaprogramjaikban és nemzeti reformprogramjaikban, amelyekben költségvetési politikáikat, valamint a növekedést és a foglalkoztatást előmozdító szakpolitikáikat ismertetik.

Ezt követően tavasszal a tagállamok bemutatják javaslatukat, mely tartalmazza a strukturális reformokra vonatkozó terveiket tartalmazó, a növekedés és a foglalkoztatás előmozdítását középpontba állító nemzeti reformprogramot, valamint euróövezeti országok esetében a stabilitási programot, nem eurózóna-tagállamok esetében pedig a konvergenciaprogramot. 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 májusban értékeli a tagországok közpolitikai terveit, országjelentést ad ki, és elkészíti az országspecifikus ajánlásokat (CSR – *country specific recommendations*) tervezetét: a Bizottság az egyes tagállamok helyzetének megfelelően konkrét szakpolitikai intézkedéseket ajánl a nemzeti kormányoknak. Az ajánlások olyan célok elérését tűzik ki, melyek 12–18 hónap alatt reálisan megvalósíthatóak. A jelentések áttekintik az országok költségvetési helyzetét, és értékelik a korábbi évek országspecifikus ajánlásainak végrehajtása terén el-

ért eredményeket is. Az együttesen kiadott országjelentéseket és országspecifikus ajánlásokat „*tavaszi csomag*” néven is emlegetik. Miután a Bizottság bemutatta javaslatait, az ajánlásokat a tagállamok miniszterei megvitatják a Tanácsban, majd az állam- és kormányfőkből álló Európai Tanács júniusi találkozásán jóváhagyják az ajánlásokat, melyeket júliusban, a tagállamok pénzügyminisztereiből álló Tanács (ECOFIN) ülésén fogadnak el hivatalosan.

A júliustól az év végéig tartó időszak a végrehajtásé. 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 év végén pedig az őszi csomaggal egy új ciklus kezdődik, azaz újraindul az Európai Szemeszter folyamata. A Bizottság ekkor kezdi meg annak vizsgálatát, hogy az egyes országok milyen előrelépést tettek az ajánlások végrehajtása terén.

AZ EURÓPAI SZEMESZTER HATÉKONYSÁGA

Az országspecifikus ajánlások értékelése

Az Európai Szemeszter elsődleges *output*jával, az országspecifikus ajánlásokkal (CSR) kapcsolatban fontos hangsúlyozni, hogy az Európai Bizottság nem kötelező jelleggel író intézkedéseket a tagállamok számára, hanem széles körű egyeztetéseket követően ösztönzi őket a közösen elfogadott célok elérésére. 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 (Alcidi–Gros 2017). Ezenfelül fontos kiemelni, hogy az Európai Bizottság nem azt írja elő, 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, melyek makrogazdasági kiigazítási program hatálya alá tartoznak – Görögország számára például 2019-ben készített először a Bizottság országspecifikus ajánlásokat. Egy 2015-ös változtatás érintette a CSR-ok 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 Európai Bizottság (2014–2019) több területet lefedő, integrált, jobban célzott ajánlásokat fogalmazott meg több részajánlással, így végső soron az ajánlások nem érintettek kevesebb témát 2015 után sem (Alcidi–Gros 2017, 6). A CSR-ok a szakpolitikai kérdések széles skáláját fedik le, többek között olyan területeket is (például az oktatást vagy az egészségügyet), 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-okban megfogalmazott problémák kezeléséről, vagy annak elmaradásáról. Az EB az értékelések elkészítéséhez különböző tudományterületek szakértőinek bevonásával készít első sorban kvalitatív mélyelemzéseket, majd ezek alapján értékeli 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) teljes végrehajtás (*fully addressed*) – az összes ajánlott intézkedés eredményesen megvalósult.

Az ötfokú skála mentén történő egységes értékelés célja, hogy az adatokat össze lehessen hasonlítani, valamint ösztönzőleg hasson a kormányokra, hogy teljesítményüket a többi tagállamhoz viszonyítva értékelik. A tagállamok implementációs teljesítményének átfogó értékelésénél szükségszerűen felmerülő nehézség, hogy az egyes ajánlások „fontossága” és „nehézsége” nem azonos mértékű, és a szükséges intézkedések mértéke is országonként eltérő lehet (Darvas–Leandro 2015). Másrészt az ajánlások sok esetben olyan strukturális reformokat céloznak, melyek eredményeit az Európai Szemeszter éves ciklusában nem lehet megfelelően értékelni. Ez magyarázza azt, hogy az Európai Bizottság az országjelentéseiben egyre inkább az ajánlások végrehajtásának hosszú távú, többéves megközelítése felé mozdult el.

Az országspecifikus ajánlások végrehajtása

Az Európai Szemeszter kiemelt kutatási iránya a mechanizmus hatékonyságának vizsgálata, elsősorban az országspecifikus ajánlások teljesítésének vizsgálatán keresztül. Az első ezzel kapcsolatos szakértői tanulmány szerint (Deroose–Griesse 2014) 2011 és 2014 között 41,7%-ban teljesítették a tagállamok a CSR-okat. Eszerint összességében az országspecifikus ajánlások tekintetében „some progress”, azaz közepes mértékű előrelépés volt megfigyelhető az első években. Vizsgálatuk alapján az ajánlások zöme esetében „korlátozott haladás” vagy „némi haladás” volt tapasztalható: e két csoport az összes ajánlás több mint négyötödét lefedte. Ez a szint a szerzők szerint magasabb volt, mint azt a kritikák alapján feltételezni lehetett, de megkérdőjelezhetetlenül látszott, hogy a végrehajtáson van mit javítani. Emellett azt is megállapították, hogy a nemzeti kormányok nagyobb mértékben hajtják végre az ajánlásokat, ha nincs az adott országban 12 hónapon belül parlamenti választás. A közelgő választások negatív hatását az implementációs szintre egy későbbi tanulmány is megállapította (Efsthathiou–Wolff 2022). Érdekes eredmény volt továbbá, hogy az euróövezet országaiban – amelyekre szigorúbb koordinációs kötelezett-

ség vonatkozik – az implementációs arány csak kismértékben volt magasabb, mint azokban az országokban, amelyek nem tagjai az euróövezetnek. Szakpolitikai területek szerint legnagyobb arányban a költségvetési politika és a pénzügyi szolgáltatások terén kapott reformjavaslatokat hajtották végre a tagállamok: ezen területeken a teljesítettség szint közel másfélszerese (54,5% és 59,7%) volt az összes ajánláséhoz képest (Deroose–Griesse 2014).

Az implementációs szint a következő években romló tendenciát mutatott. Emiatt a szakirodalomban széles körű egyetértés alakult ki abban, hogy az Európai Szemeszter nem elég hatékony, az országspecifikus ajánlások végrehajtása gyenge (Alcidi–Gros 2017; Maatsch 2017; Efstathiou–Wolff 2018; Efstathiou–Wolff 2022; Darvas–Welslau 2023). A Bruegel Intézet elemzése szerint a mechanizmus hatékonyságának hiányát mutatta, hogy az OECD egyoldalú ajánlásait hasonló arányban hajtották végre a tagállamok (Darvas–Leandro 2015).

A romló tendenciát jelezte, hogy 2016-ra az egy év alatt teljesen végrehajtott vagy jelentős mértékben végrehajtott ajánlások aránya a 2011-ben kiadottaknál látható színtről (kb. 15%) közel nullára csökkent. Ezzel egy időben nőtt (2011: 43%, 2016: 55%) a „korlátozott haladás” vagy „nincs haladás” szinten lévő ajánlások aránya (Alcidi–Gros 2017). A pandémia előtti utolsó évre, 2019-re még tovább csökkent a hatékonyság: az egy éven belüli teljesítés tekintetében a nincs haladás/korlátozott haladás szintre értékelték az összes ajánlás több mint 60 százalékát (Darvas–Welslau 2023). A reformimplementációs index (Darvas–Leandro 2015; Darvas–Welslau 2023), amely 2012-ben még százaskálán 41 pontot mutatott, 2019-re már csak 20 ponton állt.

Az országspecifikus ajánlások szakpolitikai bontását is vizsgáló tanulmányok szerint a pénzügyi szektorra vonatkozó ajánlásokat teljesítették a legnagyobb mértékben a tagállamok (Deroose–Griesse 2014; Efstathiou–Wolff 2018). Ezzel szemben több kutatás is megállapította, hogy a leggyengébb végrehajtás a szociálpolitikai kérdésekben volt tapasztalható, miközben a szociális kérdésekre, a szegénység leküzdésére irányuló ajánlások növekvő számban jelentek meg az országjelentésekben (Alcidi–Gros 2017; Al-Kadi–Clauwaert 2019). A különböző szakpolitikai területek végrehajtásának a mértéke az évek során kifejezetten stabil volt, kivéve a fiskális javaslatokat, melyeket szignifikánsan alacsonyabb mértékben hajtottak végre a tagállamok az évek előrehaladtával (Efstathiou–Wolff 2018).

A csökkenő végrehajtási arány feltehetőleg összefüggött azzal, hogy a pénzügyi válság elmúltával a gazdasági kilátások javultak, ezzel együtt pedig a piaci nyomás is enyhült (Efstathiou–Wolff 2022). Emellett viszont a nemzeti politikai szereplők viszonyulása is kritikus fontosságú, így az is, ha a tagállami kormányok döntéseik során a saját érdekeiket fogják prioritásként kezelni, nem pedig azt, hogy az EU egészének mi lenne előnyös. A politikai racionalitás ugyanezt a viszonyulást eredményezi a nemzeti parlamentekben is. Az ajánlások támogatása elsősorban a pártok politikai-gazdasági érdekei, valamint az ajánlások tartalmával való ideológiai azonosulás szerint alakul (Maatsch 2017).

A végrehajtás valószínűségét csökkentő tényezőkkel szemben elmondható, hogy azon országokban nagyobb a végrehajtási arány, amelyek (1) magasabb kormányzási mi-

nősséggel bírnak, (2) többpárti, töredezett koalíciós kormányokkal rendelkeznek, illetve (3) kevesebb számú ajánlást kaptak (Franchino–Mariotto 2020; Darvas–Welslau 2023). Nem meglepő módon pozitívan hatott a tagállami végrehajtásra, ha az uniós ajánlások és a kormányok reformokról alkotott preferenciái megegyeztek (Ma 2022).

Látva az éves teljesítés romló trendjeit és az éves értékelés korlátait, a 2017-es Európai Szemesztertől kezdődően a Bizottság már többéves perspektívában is vizsgálta az ajánlások végrehajtását. Így nézve a végrehajtás jóval pozitívabb képet mutat, vagyis hosszú távon az ajánlások implementációja magasabb mértékben valósul meg (Efsthathiou–Wolff 2018). A 2011 és 2016 között kiadott ajánlások több mint kétharmadában legalább „némi haladás” volt mérhető, „korlátozott haladás” az ajánlások 28 százalékában, „nincs haladás” pedig mindössze az ajánlások 5%-ban (Alcidi–Gros 2017). Így volt ez Magyarországon is: többéves perspektívában a magyar kormány is az ajánlások csaknem kétharmadában ért el „némi haladást”, miközben az egy éven belüli teljesítési szintje átlagosan „korlátozott haladással” volt leírható 2013 és 2018 között (Bíró-Nagy–Laki 2021).

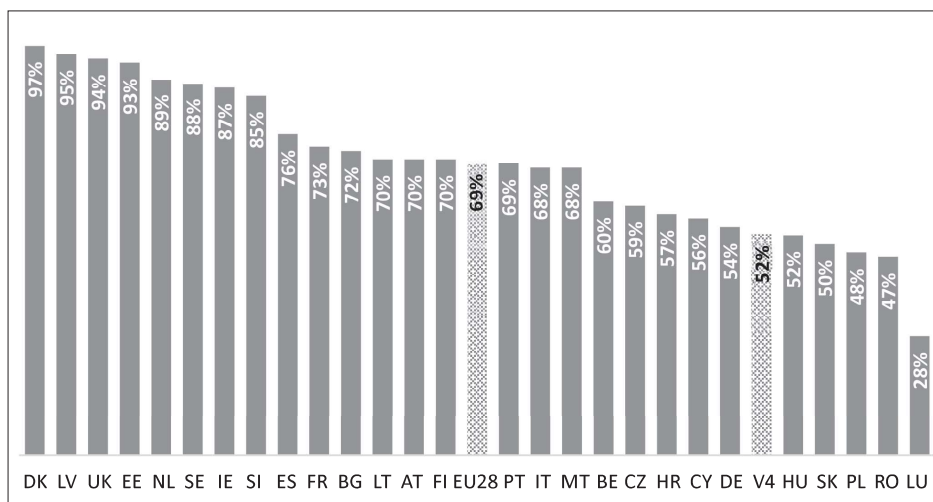
Az ajánlások végrehajtása terén jelentős változást hozott a koronavírus-válságra adott válaszként létrehozott válságkezelési csomag, a NextGenerationEU. A 2020-ban bejelentett program legfontosabb elemének, a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz forrásainak felhasználásakor a tagállamoknak meg kellett mutatniuk, hogy az országspecifikus ajánlásokban foglalt kérdéseket hogyan kezelnék, a finanszírozás pedig a kapcsolt mérföldkövek és célok elérése esetén valósul meg (Moschella 2020; Bokhorst 2022). A koronavírus okozta válság következtében a tagállamok 2021-re nem kaptak újabb országspecifikus ajánlásokat, helyette a tagállamoknak nemzeti reformtervet kellett létrehozniuk, melyben részletezték, hogyan használnák fel a NextGenerationEU-forrásokat (Bekker 2021). A nemzeti reformterveknek összhangban kellett lenniük az EU klímasemlegességi, digitalizációs és ellenállósági céljaival, illetve a tagállam 2019-es és 2020-as országspecifikus ajánlásaiban foglalt reformcélokkal (De la Porte – Dagnis Jensen 2021). A reformtervek hatályba lépése – illetve annak módosítása – a Bizottság jóváhagyásához van kötve (Magyarország tervét először 2022 végén, majd a módosított tervet 2023 végén hagyták jóvá), így az említett feltételek betartása pénzügyileg kikényszeríthetővé vált.

A helyreállítási pénzek és az országspecifikus ajánlások összekötése következtében javulhat az ajánlások végrehajtásának mértéke, és ezáltal az Európai Szemeszter hatékonysága, összességében pedig erősödhet az európai gazdasági kormányzás (Vanhercke–Verdun 2022). Mivel a helyreállítási források felhasználása még jelenleg is folyamatban van (sőt, Magyarországon a jogállamisági viták miatt 2023 végéig meg sem kezdődött), a program 2026 végi kifutása előtt korai lenne végső következtetéseket levonni annak hatékonyságáról (Darvas–Welslau 2023). Az első tapasztalatok azonban már látszanak az Európai Bizottság országjelentéseiből; a következő alfejezetben ezekre fókuszálunk.

AZ ORSZÁGSPECIFIKUS AJÁNLÁSOK HOSSZÚ TÁVÚ TELJESÜLÉSE

Az alábbiakban azt vizsgáljuk, hogy európai összehasonlításban milyennek tekinthető az ajánlások végrehajtása Magyarországon. Az Európai Bizottság nemcsak 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 alábbiakban azt mutatjuk be, hogy az Európai Szemeszter elindításától kezdve a 2023-as országjelentésekig az Európai Bizottság milyen arányú teljesülést állapított meg az akár sok évvel korábban kiadott ajánlások terén. Mint korábban említettük, a helyreállítási források közpolitikai ajánlásokhoz kötése fordulópontot jelentett az Európai Szemeszter történetében, így az ajánlások teljesítését e választóvonal előtt és után (tehát 2011–2019, illetve 2019–2022) mutatjuk be. Az Európai Bizottság az éves jelentéseiben külön hangsúlyt fektet arra, hogy az egyes tagállamok az egyes ajánlásokat hosszú távú perspektívában milyen arányban teljesítették legalább közepes szinten (sőt, a 2023-as országjelentésekben csak a 2019–2022-es időszakra vonatkozó átfogó százalékos teljesítési arányokat publikálta).

Ami a 2011–2019 közötti időszakot illeti, az Európai Bizottság értékelése alapján a 28 tagállam – ezekben az években még az Egyesült Királyság is az Unió része volt – összességében az ajánlások 69 százalékát teljesítette legalább közepes szinten (1. ábra). Azon ajánlások tekintetében beszélhetünk érdemben előrelépésről, amelyek legalább az ötfokú skála középső értékét, tehát a „némi haladás” szintjét elérik a Bizottság szerint. Az európai uniós átlag alapján jól látható, hogy a vizsgált kilenc év során az uniós ajánlások nagyobb része gyakorolt érdemi hatást a tagállami politikákra a nemzeti kormányok cselekedeteinek köszönhetően. A visegrádi országok sem képeznek kivételt ez alól: Csehország (59%), Magyarország (52%) és Szlovákia (50%) is az ajánlások legalább 50 százalékában „némi haladást” mutatott fel a közel egy évtized alatt, és Lengyelország is közel volt ehhez: esetükben a szakpolitikai javaslatok 48 százalékát értékelte legalább közepesen teljesültnek az Európai Bizottság. Szembetűnő ugyanakkor, hogy a V4 országai közül még a legmagasabb értékkel rendelkező Csehország is jócskán az EU28 átlaga alatt teljesített. A visegrádi országok összesített implementációs mutatói jelentősen elmaradnak az Európai Unió átlagától: a V4-ek összességében 17 százalékponttal kevesebb szakpolitikai javaslatot implementáltak a kilenc év folyamán. Magyarország tehát a 2010-es években ugyan jóval kisebb arányban teljesítette az országspecifikus ajánlásokat, mint az uniós átlag, de ezzel nem lógott ki a visegrádi mezőnyből. A régió országai az Európai Unió sereghajtói közé tartoztak az ajánlások megfogadását illetően (Szlovákia 24., Lengyelország 25., és érdemes megemlíteni a szomszédos Romániát is a 26. helyen), Magyarország pedig a 2010-es éveket tekintve az EU-ban a 23. helyen állt.



1. ÁBRA: A legalább „némi haladást” teljesítő országspecifikus ajánlások aránya többéves távlatban az Európai Bizottság hosszú távú értékelése szerint (2011–2019)

Forrás: saját gyűjtés az Európai Bizottság 2020-as országjelentései alapján.

Míg tehát a visegrádi országok a mezőny második feléhez tartoznak, a teljes EU-ra vonatkozó összesítésből jól látszik az is, hogy biztosan nem nyugat–keleti törésvonalról van szó: Lettország (95%) és Észtország (93%) egyaránt a javaslatok több mint 90 százalékában legalább „némi haladást” tudott felmutatni, továbbá Szlovénia (85%), Bulgária (72%) és Litvánia (70%) is az uniós átlag felett teljesített. Az ajánlások figyelmen kívül hagyása ugyanakkor a nyugat-európai tagállamok körében is előfordul (Belgium 60%, Németország 54%, Luxemburg 28%); Dánia (97%), Hollandia (89%) vagy Svédország (88%) kimagasló hosszú távú teljesítési mutatói nem számítanak általánosnak a korábbi vasfüggönytől nyugatra.

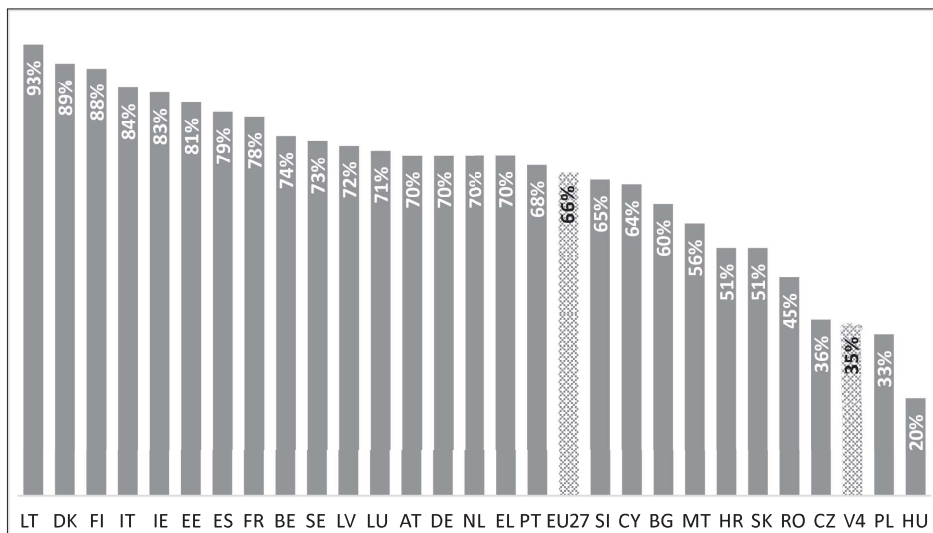
A koronavírus-járvány okozta gazdasági válságra adott uniós válasz új korszakot hozott el az országspecifikus ajánlások szempontjából: a Helyreállítási és Alkalmazkodási Terveknek kapcsolódniuk kellett az Európai Bizottság által kiadott 2019-es és 2020-as országspecifikus ajánlásokhoz. Sőt, mivel Magyarországnak a 2022-es országspecifikus ajánlások megjelenésekor sem volt még elfogadott terve, ezért annak már a 2022-es ajánlásokra is reagálnia kellett. Mivel tehát a posztcovid időszak uniós pénzekhez kötött nemzeti közpolitikai programjai a 2019-es és az utáni ajánlásokra is épülnek, az Európai Bizottság is ezt a kiindulópontot tekinti azóta a hosszú távú értékelések kezdőpontjának.

Az Európai Bizottság 2023-as országjelentései négy év vizsgálata és értékelése alapján összegezhetjük az előrehaladást a különböző közpolitikai kérdésekben (2. ábra). Ez tehát még a fele sincs annak az időtávnak, mint amelyet a 2010-es éveket összegző 2020-as országjelentések átfogtak. Ennek fényében különösen látványos, hogy uniós átlagban a 2019–2022 között kiadott közpolitikai ajánlások végrehajtása csaknem ugyanazon a

szinten állt (66%), mint korábban 2011–2019 között (69%). Az első jelek tehát arra utalnak, hogy a pénzügyi ösztönzés pozitívan hathatott arra, hogy az uniós közpolitikai ajánlásokat a tagállamok komolyan vegyék, és azok közül minél többet teljesítsenek. Mivel a helyreállítási forrásokból történő kifizetések az ajánlásokból fakadó közpolitikai vállalkások teljesítéséhez vannak kötve, az évek előrehaladtával várható, hogy a 2023-asnál is magasabb megfelelési rátát mutathat majd ki a Bizottság. Különösen nagy motivációt adhat ez a rendszer azoknak az országoknak, amelyek a helyreállítási források legnagyobb kedvezményezettjei (mint Olaszország és Spanyolország). Olaszországban máris láthatjuk ennek jeleit: míg 2011–2019 között összességében az ajánlások 68 százalékában értek el „némi haladást”, addig a 2019–2022 közötti ajánlásokra ez az arány 84 százalékra ugrott. Spanyolországról is elmondható, hogy négy év alatt már előbbre járt az ajánlások teljesítésében (79%), mint amennyi ajánlást korábban csaknem egy évtized alatt legalább közepesre teljesített (76%). Az utóbbi négy évben érdemi javulás volt tapasztalható Luxemburgban (a korábbi 28 százalékról 71 százalékra nőtt a teljesítési arány), Litvániában (70 százalékról 93 százalékra), Finnországban (70 százalékról 88 százalékra), Belgiumban (60 százalékról 74 százalékra), Németországban (54 százalékról 70 százalékra) és Cipruson (56 százalékról 64 százalékra).

Nem minden tagállamban tapasztalhatók ugyanakkor ezek a közpolitikai végrehajtási trendek. Magyarország a 2019 óta kapott uniós közpolitikai ajánlások teljesítését tekintve az utolsó helyre került az Európai Unióban, mivel csak az ajánlások 20 százalékában ért el legalább „némi haladást”. Még az utolsó előtti helyen álló, a vizsgált időszakban szintén sok EU-s konfliktust felvállaló Lengyelország számai is számottevően jobbak (az ajánlások 33 százalékát értékelte a Bizottság legalább közepes teljesítésűnek). A visegrádi országok implementációs átlaga a 2023-as értékelés szerint a 2019 óta kiadott ajánlások teljesítése terén 35 százalék volt, ami 17 százalékponttal alacsonyabb a 2011–2019-es hosszú távú visegrádi teljesítési adatoknál, és ezzel összességében a 2023-as uniós átlagtól több mint 30 százalékponttal maradt el a régió. A visegrádi országok között Szlovákia rendelkezett a legjobb teljesítési aránnyal (51%), amely ezzel már négy év alatt annyi ajánlásban ért el „némi haladást”, mint korábban a 2010-es években összesen. Ez is jócskán elmarad az uniós átlagtól, de a vizsgált években a többi visegrádi országhoz képest ez jó eredménynek számít. A 2019 utáni években egyelőre visszaesés látható Lettországon (95 százalékról 72 százalékra), Szlovéniában (85 százalékról 65 százalékra), Hollandiában (89 százalékról 70 százalékra) és Bulgáriában (72 százalékról 60 százalékra), de érdemes hozzátenni, hogy ezekben az országokban nagyon magas 2011–2019-es szint a viszonyítási alap, és már a 2023-ig elért szint is meghaladta az uniós átlagot, vagy közel van ahhoz. A balti országok – Litvánia (93%), Észtország (81%) és Lettorság (72%) – pozitív megfelelési adatai pedig, melyek 2019–2022 között is az uniós átlag felett voltak, jelzik, hogy továbbra sem lehet egyértelműen nyugat–keleti törésvonalról beszélni, még ha a kelet-közép-európai tagállamok többsége az átlag alatt van is.

Érdemes hangsúlyozni, hogy a különböző időtávok miatt nem lehet teljesen összehasonlítani a 2011–2019 közötti és azt követő teljesítési arányokat, miután azonban az EU egészét tekintve a 2019 utáni időszakban négy év alatt csaknem ugyanolyan (és számos



2. ÁBRA: A legalább „némi haladást” teljesítő országspecifikus ajánlások aránya többéves távlatban az Európai Bizottság hosszú távú értékelése szerint (2019–2022)

Forrás: saját gyűjtés az Európai Bizottság 2023-as országjelentései alapján.

országban még jobb) teljesítési arányokat látunk, mint korábban közel egy évtized alatt, a magyar kormány végrehajtási mutatóiban kirajzolódó visszaesés különösen figyelemre-méltó. Ennek részben magyarázata lehet, hogy a jogállamisági viták miatt befagyasztott helyreállítási forrásokhoz a vizsgált időszakban egyáltalán nem fért hozzá az ország, így hiába kellett az országspecifikus ajánlásokra reagáló közpolitikai vállalásokat tennie a saját helyreállítási tervében, azok teljesítésének pénzügyi motivációja sem érvényesülhetett úgy, mint azokban az országokban, amelyeknél a konkrét kifizetéseknek nem voltak ilyen akadályai. Tehát a jogállamisági okok miatti pénzbefagyasztás Magyarország esetében az a következménnyel is járhatott, hogy ha amúgy sem jut hozzá az ország ezekhez a forrásokhoz, akkor nem érez megfelelő motivációt a közpolitikai ajánlások teljesítésére sem. A korábbi évekhez képest is halvány számok ugyanakkor a magyar kormány és az Európai Unió közötti viszony romlásának is hű illusztrációi. Míg korábban alighanem csak a témával foglalkozó szakértők tudhatták, hogy pontosan milyen közpolitikai ajánlásokat adott ki évről évre az Európai Bizottság, addig 2023-ra ez a kérdés is erősen átpolitizálódott, és egyenesen euroszeptikus kommunikációs kampányok tartalmi munícióját szolgáltatta (Magyar 2023). A 2023-ban „Szuverenitásunk védelméről” címmel indított nemzeti konzultáció (Magyarország Kormánya 2023) – melynek mind a 11 pontja a „Brüsszel” szóval kezdődik – három helyen is olyan témákat vet fel, amelyek országspecifikus ajánlásokra utalnak (rezsitámogatás, kamatstop, extraprofitadók – a kamatstop esetében a kérdőív konkrétan nevesíti is az országspecifikus ajánlásokat). Az Európai Bizottság ajánlásaihoz való viszonyulás tehát az évek során az Orbán-kormány egyre konfrontatívabb, szuverenitásföltő retorikájának erősödésével együtt formálódott, egyértelműen negatív irányba.

Összességében megállapítható, hogy a tagállamok többségében van hatása az Európai Bizottság által évente kiadott országspecifikus ajánlásoknak, és a nemzeti kormányok átlagosan azok legalább kétharmadában „némi haladásként” értékelhető lépést tesznek hosszú távon. Hosszabb időtávon a visegrádi országokban is gyakorolnak közpolitikai hatást a nem kötelező uniós ajánlások, de ezeket nemcsak egy éven belül (Bíró-Nagy–Laki 2021), hanem néhány éves távlatban is nagyobb valószínűséggel hagyják figyelmen kívül, mint az uniós tagállamok többségében.

MAGYARORSZÁG ORSZÁGSPECIFIKUS AJÁNLÁSAI

Az Európai Bizottság (2023b) legutóbbi átfogó értékelése nyomán nemcsak arról kaphatunk képet, hogy az elmúlt években a magyar kormány pontosan milyen tartalmú ajánlásokat kapott, hanem arról is, hogy ezek teljesítését többéves távlatban miként értékelték. A 2019–2022 közötti ajánlások nagy többségében (68%) „korlátozott haladást” ért el a kormány, 12 százalékában egyáltalán nem volt előrelépés, és mint feljebb említettük, 20 százalék azon ajánlások aránya, amelyekben legalább „némi haladás” volt tapasztalható.

Az elmúlt években többször is kapott a magyar kormány ajánlást arra vonatkozóan, hogy erősítse az igazságszolgáltatás függetlenségét, és ebben a 2023-as értékelés szerint látott is némi haladást a Bizottság. Ugyancsak több évben visszaköszönő közpolitikai ajánlás a közlekedési infrastruktúra fejlesztése, különös tekintettel annak környezeti fenntarthatóságára. Ez is olyan területnek bizonyult, amelyen az uniós értékelés szerint érdemi eredményeket mutatott fel a magyar fél. A Bizottság szintén alapvetően pozitívan értékelte az iskolák digitális infrastruktúrájának fejlesztését, látott előrelépést az alacsony szén-dioxid-kibocsátású energiagazdaság felé tett lépések terén, úgy látta, hogy a kormány támogatta a magánberuházásokat a gazdaság helyreállításának elősegítése érdekében, és némi haladás azon a téren is volt, hogy likviditási támogatást biztosítson a kkv-k számára válsághelyzetben. A költségvetési kérdésekben jelentős haladást tapasztalt a Bizottság, mivel úgy értékelte, hogy érdemi lépések történtek annak érdekében, hogy „a magyar kormány 2023-ban biztosítsa, hogy a nemzeti finanszírozású elsődleges folyó kiadások növekedése összhangban legyen az összességében semleges költségvetési irányvonallal, figyelembe véve az energiaáremelkedésnek leginkább kitett háztartásoknak és vállalkozásoknak, valamint az Ukrajnából menekülőknak nyújtott ideiglenes és célzott támogatás fenntartását”.

Egyáltalán nem látott ugyanakkor a Bizottság haladást a fosszilis energiahasználat kérdésében: az Orbán-kormány nem diverzifikálta a fosszilis energiahordozók behozatalt, és nem csökkentette a fosszilis energiaforrásoktól való függést. Visszatérő kritika a magyar kormány tevékenységével kapcsolatban, hogy nem kiszámítható a szabályozói környezet, és nem biztosítja a verseny feltételeit a szolgáltatási ágazatban. A Bizottság értékelése szerint nem történt e téren semmilyen előrelépés, nem tette a kormány kiszámíthatóbbá a szabályozást, nem javította a verseny feltételeit, és a vállalati tranzakciók

kapcsán nem alkalmazza szisztematikusan a versenyfelügyeleti szabályokat sem. Az elmúlt évek válságkezelése kapcsán is kapott közpolitikai ajánlást a kormány, de azt is teljes mértékben figyelmen kívül hagyta. A Bizottság szerint a magyar kormány nem biztosította, hogy a veszélyhelyzeti intézkedések szigorúan arányosak, időben korlátozottak és az európai és nemzetközi normákkal összhangban állók legyenek, és ne befolyásolják az üzleti tevékenységet és a szabályozási környezet stabilitását. A szociális területen is találunk több olyan kérdést, amelyeken még csak korlátozott haladás sem történt Magyarországon. Az Európai Bizottság szerint a magyar kormány nem biztosítja a szociális partnerek és az érdekelt felek hatékony bevonását a szakpolitikai döntéshozatalba, és nem javította a szociális támogatások és az álláskeresői járadékok megfelelőségét sem.

A legtöbb esetben azonban a magyarországi implementáció tekintetében az értékelések e két érték közé esnek, és a „korlátozott haladás” kategóriába kerülnek. Jó példa erre, hogy minimális pozitív előrelépést látott a Bizottság a legkiszolgáltatottabb csoportok munkaerőpiaci integrációja terén. Korlátozott haladás volt csak tapasztalható abban is, hogy a kormány miként próbálta kezelni az egészségügyi dolgozók hiányát és az egészségügyi rendszer ellenálló képességének javítása érdekében a kritikus orvosi eszközökkel való megfelelő ellátást és az infrastruktúra fejlesztését. A Bizottság szerint a kormány szintén korlátozottan javította csak az egészségügyi megelőző és alapellátási szolgáltatásokhoz való hozzáférést. Minimális előrelépés volt azonosítható abban, hogy a kormány mennyire állította a beruházásorientált gazdaságpolitika középpontjába a kutatást és az innovációt. Visszatérő ajánlás az adórendszer egyszerűsítése, ezen a téren is korlátozott a haladás. Ugyanez mondható el az ország digitalizációjáról, a villamosenergia-infrastruktúra korszerűsítéséről és a nyugdíjrendszer fenntarthatóságáról is – utóbbi esetben a Bizottság hozzáteszi azt is, hogy ennek együtt kellene járnia a nyugdíjak megfelelő szintjének megőrzésével. A koronavírus-válság kezelése kapcsán a magyar fél szintén korlátozottan reagált csak arra, hogy csökkentett munkaidős foglalkoztatási konstrukciók, valamint hatékony aktív munkaerőpiaci intézkedések révén védje meg a munkahelyeket. Az utóbbi években a magyar kormány és az Európai Unió konfliktusainak középpontjába került a korrupció kérdése. A Bizottság 2023-as értékelése szerint csak korlátozott haladás volt tapasztalható a korrupcióellenes keret erősítése terén.

KONKLÚZIÓ

E fejezetben bemutattuk az Európai Unió közpolitikai koordinációs mechanizmusát, az Európai Szemeszttert, melynek keretében 2011-től kezdődően a többi tagállamhoz hasonlóan Magyarország is kapott testre szabott, ún. országspecifikus ajánlásokat az Európai Bizottságtól. Az Európai Szemeszter működése mellett azt vizsgáltuk, hogy Magyarország (a vizsgált időszakban értelemszerűen végig az Orbán-kormány) mennyire veszi figyelembe az Európai Bizottság közpolitikai ajánlásait, és a hazánkban tapasztalt implementációs szint az EU egészével és a visegrádi régióval összehasonlítva mennyire tekinthető alacsonynak vagy magasnak.

A Bizottság országjelentéseiből és az országspecifikus ajánlások végrehajtását vizsgáló szakirodalomból egyértelműen látszik, hogy bár az egy éven belüli teljesítést tekintve az Európai Szemeszter hatékonysága erősen korlátozottnak volt tekinthető az elmúlt bő tíz évben, az ajánlásoknak többéves távlatban számottevő hatása van a tagállami közpolitikai döntésekre. Korszakhatárt jelent az Európai Szemeszter szempontjából a koronavírus-válság kitörése és az arra adott válaszként létrehozott Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz, melynek keretén belül a tagállami közpolitikai tervek elfogadását és a teljesítéssel kapcsolatos kifizetéseket is az országspecifikus ajánlásokhoz kapcsolódó, azokra reagáló vállalásokhoz kötötték. A pénzügyi motivációt bevezető új rendszer hatékonyságáról csak a helyreállítási program végeztével lehet majd a végső tanulságokat levonni, de beszédes, hogy 2019 óta, négy év alatt az EU egészét tekintve csaknem ugyanolyan (és számos tagállamban még jobb) teljesítési arányokat látunk, mint korábban közel egy évtized alatt.

Ebben a kontextusban érdemes értelmezni azt, hogy a 2023-as helyzetértékelés szerint a visegrádi országokban (Szlovákia kivételével) egyelőre jelentősen elmarad az implementációs ráta a 2011–2019-es időszaktól. Mind a négy ország a teljes EU átlagánál kisebb arányban hajtja végre legalább közepes mértékben azokat a Brüsszelből érkező közpolitikai javaslatokat, amelyek végrehajtása nem kötelező. Valamennyi visegrádi ország a teljes EU egészét tekintve a mezőny második feléhez tartozott a koronavírus-járvány előtt is (ekkor Csehország volt a régió belül az első, és Lengyelország az utolsó az ajánlások teljesítését tekintve), de az utóbbi négy évben a régió országai kifejezetten sereghajtóvá váltak az EU-n belül. A magyar kormány implementációs hajlandósága pedig európai kontextusban a korábbiakhoz képest is romlást mutat: a 2019 óta eltelt időszakban az Európai Unió utolsó helyén áll. Ahhoz, hogy Magyarország a helyreállítási források minél nagyobb részéhez hozzá tudjon férni a következő években, nemcsak a jogállamisági viták megoldására lesz szükség, hanem arra is, hogy a források felhasználására elfogadott nemzeti tervben rögzített, az országspecifikus ajánlásokhoz kapcsolódó konkrét vállalásokat a kormány teljesítse. Az utóbbi években kifejezetten nem mutatkozott magyarországi kormányzati szándék a fosszilis energiaforrásoktól való függés csökkentését, a szabályozási környezet kiszámíthatóságát, a szociális védőháló és a társadalmi érdekegyeztetés erősítését célzó ajánlások megfogadására, de számos további kérdésben is csak minimális, korlátozott haladást tapasztalt az értékelést végző Európai Bizottság. A közpolitikai együttműködést nehezíti, hogy nem egyszerűen tartalmi vagy kormányzati prioritásbeli különbségekről van szó, hanem egyre átpolitizáltabbá vált a folyamat.

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 2019 óta Magyarországon igaz ugyan a legkevésbé, de előtte a Bizottság hosszú távú értékelése szerint az uniós ajánlások felében legalább közepes szintű haladás volt tapasztalható hazánkban is.

Az országspecifikus ajánlások érvényesítése terén a jövő alighanem már elkezdődött. Az ajánlások pénzügyi forrásokhoz kötése ugyan egyelőre csak egy konkrét időtávra

(2026 végéig) létrehozott pénzügyi eszköz, a Helyreállítási Alap kapcsán érvényesül, de az európai integráció fejlődésével kapcsolatos tapasztalatok azt sugallják, hogy ezzel meg is született az a precedens, amelyre a következő ciklusok uniós pénzügyi tervezése is hivatkozhat. Még évekig eltarthat, hogy a folytatást illetően tisztuljon a kép, de nem lenne meglepetés, ha a Helyreállítási Alap folytatásától függetlenül a jövőben is erősebb kapcsolat lenne az uniós prioritásokhoz illeszkedő közpolitikai ajánlások nemzeti végrehajtása és az uniós pénzekhez való hozzáférés között.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Alcidi, Cinzia – Gros, Daniel: How to Strengthen the European Semester? *CEPS Research Report*, 2017. No. 15.
- Al-Kadi, Rayan – Clauwaert, Stefan: Socialising the European Semester? Measuring Member States' Implementation of Country-Specific Recommendations in the Social Policy Field. *ETUI Working Paper*, 2019. No. 8. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3402886>
- Armstrong, Kenneth A.: The New Governance of EU Fiscal Discipline. *European Law Review*, 2013. No. 5. 601–617.
- Bekker, Sonja: European Socioeconomic Governance in Action: Coordinating Social Policies in the Third European Semester. *OSE Research Paper*, 2015. No. 19. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2439254>
- Bekker, Sonja: The EU's Recovery and Resilience Facility: A Next Phase in EU Socioeconomic Governance? *Politics and Governance*, 2021. No. 3. <https://doi.org/10.17645/pag.v9i3.4290>
- Bickerton, Christopher – Hodson, Dermot – Puetter, Uwe: The New Intergovernmentalism: European Integration in the Post-Maastricht Era. *Journal of Common Market Studies*, 2015. No. 4. 703–722. <https://doi.org/10.1111/jcms.12212>
- Bíró-Nagy András – Laki Gergely: Ajánlások és teljesülésük. A V4-ek országspecifikus ajánlásai európai kontextusban. *Politikatudományi Szemle*, 2021. 1. 7–34. <https://doi.org/10.30718/POLTUD.HU.2021.1.7>
- Bokhorst, David Jonas: The Influence of the European Semester: Case Study Analysis and Lessons for Its Post-Pandemic Transformation. *Journal of Common Market Studies*, 2022. No. 1. 101–117. <https://doi.org/10.1111/jcms.13266>
- Chalmers, Damian – Jachtenfuchs, Markus – Joerges, Christian eds.: *The End of the Eurocrats' Dream*. Cambridge, 2016, Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781316227510>
- Copeland, Paul – Daly, Mary C.: Social Europe: From 'Add-On' to 'Dependence-Upon' Economic Integration. In Amandine Crespy – Georg Menz eds.: *Social Policy and the Euro Crisis: Quo Vadis Social Europe*. Houndmills, 2015, Palgrave Macmillan, 140–160. https://doi.org/10.1057/9781137473400_7
- Costello, Tim: *Six Years On: Assessing the Impact of Country Specific Recommendations*. Dublin, 2017, Institute of International and European Affairs.
- Darvas, Zsolt – Leandro, Alvaro: The Limitations of Policy Coordination in the Euro Area under the European Semester. *Bruegel Policy Contribution*. 2015. No. 19.
- Darvas, Zsolt – Lennard, Welslau: *First Lessons from the Recovery and Resilience Facility for the EU Economic Governance Framework*. Brussels, 2023, European Parliament. <https://www.>

- europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2023/741748/IPOL_IDA(2023)741748_EN.pdf
- Dawson, Mark: The Legal and Political Accountability Structure of 'Post-Crisis' EU Economic Governance. *Journal of Common Market Studies*, 2015. No. 5. 976–993. <https://doi.org/10.1111/jcms.12248>
- De la Porte, Caroline – Dagnis Jensen, Mads: The Next Generation EU: An Analysis of the Dimensions of Conflict behind the Deal. *Social Policy and Administration*, 2021. <https://doi.org/10.1111/spol.12709>
- Deroose, Servas – Griesse, Jörn: Implementing Economic Reforms: Are EU Member States Responding to European Semester Recommendations? *ECFIN Economic Brief*, 2014. No. 37.
- Efstathiou, Konstantinos – Wolff, Guntram B.: *Is the European Semester Effective and Useful? Policy Contribution*. Brussels, 2018, Bruegel.
- Efstathiou, Konstantinos – Wolff, Guntram B.: What Drives Implementation of the European Union's Policy Recommendations to its Member Countries? *Journal of Economic Policy Reform*, 2022. No. 2. 177–198. <https://doi.org/10.1080/17487870.2022.2056461>
- Európai Bizottság: *Az Európai Szemeszter*. Brüsszel, 2023a. https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/european-semester_hu
- Európai Bizottság: 2023. évi országjelentés – Magyarország. Brüsszel, 2023b. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX%3A52023SC0617&%3Bqid=1686127911343>
- Franchino, Fabio – Mariotto, Camilla: Politicisation and Economic Governance Design. *Journal of European Public Policy*, 2020. No. 3. 460–480. <https://doi.org/10.1080/13501763.2020.1712456>.
- Gómez Urquijo, Laura: The Europeanisation of Policy to Address Poverty under the New Economic Governance: The Contribution of the European Semester. *Journal of Poverty and Social Justice*, 2017. No. 1. <https://doi.org/10.1332/175982716X14822521840999>
- Hallerberg, Mark – Marzinotto, Benedicta – Wolff, Guntram B.: Explaining the Evolving Role of National Parliaments under the European Semester. *Journal of European Public Policy*, 2017. No. 2. <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1363273>
- Ma, Yi: Improved Soft Law Implementation with National Ownership: Evidence from the European Semester. *Comparative European Politics*, 2022. No. 20. 1–32. <https://doi.org/10.1057/s41295-021-00253-6>
- Maatsch, Aleksandra: Effectiveness of the European Semester: Explaining Domestic Consent and Contestation. *Parliamentary Affairs*, 2017. No. 4. 691–709. <https://doi.org/10.1093/pa/gsx021>
- Magyar Péter: A hazugság 11 árnyalata – pontonként elemezzük a nemzeti konzultációt. *Válasz Online*, 2023. november 22. <https://www.valaszonline.hu/2023/11/22/szuverenitas-nemzeti-konzultacio-valosag-igaz-hamis-elemzes/>
- Magyarország Kormánya: Nemzeti konzultáció szuverenitásunk védelméről. 2023. <https://kormany.hu/konzultacioaszuverenitasvedelmerol>
- Moschella, Manuela: *What Role for the European Semester in the Recovery Plan? In-Depth Analysis*. Brussels, 2020, European Parliament.
- Vanhercke, Bart – Verdun, Amy: The European Semester as Goldilocks: Macroeconomic Policy Coordination and the Recovery and Resilience Facility. *Journal of Common Market Studies*, 2021. No. 1. 204–223. <https://doi.org/10.1111/jcms.13267>

- Vanhercke, Bart – Zeitlin, Jonathan: Socializing the European Semester: EU Social and Economic Policy Co-Ordination in Crisis and Beyond. *Journal of European Public Policy*, 2018. No. 2. 149–174. <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.136326>
- Verdun, Amy – Zeitlin, Jonathan: Introduction: The European Semester as a New Architecture of EU Socioeconomic Governance in Theory and Practice. *Journal of European Public Policy*, 2018. No. 2. 137–148. <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1363807>