

BATÓ MÁRK

AZ EURÓPAI SZEMESZTER

AZ EURÓPAI SZEMESZTER SZEREPE AZ EURÓPAI UNIÓ GAZDASÁGPOLITIKÁJÁNAK KIALAKÍTÁSÁBAN, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A KOHÉZIÓS POLITIKÁRA

2011 júniusában lezárult az első európai szemeszter. Az európai szemeszter bevezetésének célja az uniós gazdaságpolitikák koordinációjának megerősítése volt. A tanulmányban kiemelten foglalkozunk a kohéziós politikával, mivel ennek ernyője alatt olyan fejlesztések jelennek meg, amelyeket uniós forrásokból, de jelentős részben tagállami, illetve régiós döntések alapján megvalósítanak meg, emiatt szoros összefüggést mutatnak az európai szemeszter keretében folyó gazdaságpolitikai koordinációval. Az elemzésben az Európai Unió szempontjából vizsgáljuk meg a kohéziós politikát, értékeljük az uniós szempontból teremtett hozzáadott értéket. A kohéziós politikáról megjelenő értékelések döntő része tagállami szempontokat tükröz, ezért is bír nagy jelentőséggel annak megállapítása, hogy az integráció szempontjából hogyan látszik az egyik leginkább európai politika.

BEVEZETÉS

2011 júniusában a magyar uniós elnökség lezárta az első európai szemesztert. Az európai szemeszter bevezetésének célja az uniós gazdaságpolitikák koordinációjának megerősítése, formalizálása volt. A magyar elnökség közreműködésével megvalósított minta várhatóan a következő évek európai szemesztereire is jelentős hatást gyakorol majd. Az új koordinációs mechanizmus sikerét az európai szemesztert követő – sokak által nemzeti szemeszternek nevezett – második félév végén lehet majd lemérni, amikor láthatóvá válik, hogy az uniós ajánlások mennyire tudtak beépülni a nemzeti politikákba és költségvetésekbe és képesek-e ellátni az uniós koordinációs feladatokat.

1. ELŐZMÉNYEK

2010-ben több szempontból is irányváltás zajlott le az Európai Unió gazdaságpolitikai koordinációs rendszerében. Ennek előzményeként kell megemlíteni a 2008-ban tetőző világgazdasági válság első hullámának lecsengését, az ezt követő konszolidációs igényeket. A válság negatív hatásainak enyhítése érdekében megnövelt kormányzati kiadások az államháztartási pozíciók jelentős romlását eredményezték, ami felvetette az ún. kilépési („exit”) stratégiák kialakításának szükségességét. A kilépési stratégiák keretében arra kellett választ találniuk a kormányoknak, hogy milyen ütemben és milyen módon tudják konszolidálni költségvetésüket – azaz tud-

A tanulmány 2011. szeptemberében készült, az ekkor elérhető információkra épül.

nak kilépni a válsággazdálkodásból – úgy, hogy a kiadások visszafogása ne okozzon újabb sokkszerű keresletvisszaesést a válság utáni kilábalás kezdeti fázisában lévő gazdasági szereplők számára. Ahogy a válságkezelő csomagok összeállítása során, úgy a kilépési stratégiák kapcsán is tekintettel kellett lenni az egyes lépések közép- és hosszú távú, az adott gazdaságok versenyképességét tartósan meghatározó következményeire.

A 2009 végén hatályba lépő Lisszaboni Szerződés új működési és szervezeti kereteket biztosított az uniós gazdaságpolitika formálásához. Már ennek alapján léphetett hivatalba az új mandátumú Európai Bizottság 2010 elején, amely stratégiai elképzeléseit a 2010 márciusában bemutatott *Európa 2020* stratégiában fektette le, a stratégia végrehajtását az ún. Európai szemeszter keretében képzelte el.

A 2000-ben, tíz éves időtávra indított lisszaboni stratégia 2010-ben futott ki, ami szintén a stratégiai elképzelések újradefiniálásának igényét erősítette. A lisszaboni stratégia értékelése során inkább a negatív jellemzések domináltak, tekintettel arra hogy a 2000-ben definiált célkitűzést, amely szerint 2010-re az Európai Unió legyen a világ legversenyképesebb térsége, nem sikerült elérni. A negatív hangok között nem jutott elég figyelem arra, hogy a lisszaboni stratégia számos részsikert ért el, jelentős előrelépést hozott az Európai Unió gazdaságpolitikai harmonizációs folyamatában. Az értékelések arra mutattak rá, hogy 2007-ig számos eredményt is felmutatott a stratégia, amelyeket aztán a válság annullált – legalábbis átmenetileg.

2. AZ EURÓPA 2020 STRATÉGIA

A fent bemutatott előzmények és feltételek mellett indították útjára az uniós vezetők 2010 derekán az *Európa 2020* stratégiát (az Európai Tanács 2010 júniusában fogadta el). A többször, több helyen bemutatott Európa 2020-at itt nem részletezzük, ehelyett kiemeljük azokat a pontjait, amelyek az eredményesség szempontjából a legnagyobb súllyal bírhatnak.

Öt fontos számszerű célt (foglalkoztatás, K+F, klíma- és energiapolitika, oktatás, társadalmi befogadás) tűz ki a stratégia, amelyek esetében a tagállamoknak is számszerű célokat kellett vállalniuk. Ez a koordinációs mechanizmus létezett a lisszaboni stratégia esetében is, ott két célkitűzéssel (foglalkoztatás, K+F). Bár az Európai Bizottság nagy hangsúlyt fektetett arra, hogy a tagállami vállalatok aggregátuma kiadja az uniós vállalat szintjét, ez végül több célkitűzés esetében sem teljesült. Az első európai szemeszter végén nem látszik világosan, hogy az Európa 2020 stratégia hogyan tud majd sikeresebb lenni számszerű céljainak teljesítése tekintetében a lisszaboni stratégiánál.

A „zászlóshajó” kezdeményezések fontos elemei az Európa 2020 stratégiának. Hét, egy-egy fő prioritási területet átfogó zászlóshajó kezdeményezést tartalmaz a stratégia. Fontos hozadékuk ezeknek az alprogramoknak, hogy tartalmazzák azokat a konkrét – bizottsági és tagállami – intézkedéseket, amelyek végrehajtása révén az Európai Unió el kívánja érni stratégiai céljait. A konkrét, rendszerint határidőkhöz kapcsolódó feladatok leírása lehetővé teszi az ellenőrzések és visszacsatolások rendszerének hatékony működését, amely a lisszaboni stratégia esetében gyakorlatilag kimerült a két fő célkitűzés teljesülésének illetve nem teljesülésének nyomon

követésében. További fontos szerepük a zászlóshajóknak, hogy keretprogramot jelentenek az egyes szakpolitikák számára, alkalmasak arra hogy irányt mutassanak a szakpolitikai tervezők napi feladataihoz.

A jogi erővel is bíró integrált iránymutatások jellege nem sokat változott a lisszaboni stratégiához képest. Gazdaságpolitikai szempontból ezek az iránymutatások a beavatkozások során szem előtt tartandó alapelveket összegzik. Fontos előrelépés, hogy a korábbi huszonnégy iránymutatást az Európa 2020 *tíz iránymutatásra szűkítette*, jobban áttekinthetővé és irányíthatóvá téve ezzel a stratégiai keretet.

Említést érdemelnek még a Bizottság által javasolt kiemelt eszközök. Ezek kevésbé ismert elemei a stratégiának, aminek elsődleges oka, hogy a stratégia indítása idején ezek még nem érték el a megfelelő kidolgozottsági fokot, sok esetben csak az elvek szintjén mozogtak. *Három fő eszközt* említ javaslatában a Bizottság: a külső dimenzió erősebb érvényesítését; pénzügyi eszközök hozzárendelését a stratégiához, valamint az egységes belső piac kiteljesítését. Időközben ismertté vált az egységes belső piac jövőjét taglaló Monti-jelentés és a következő többéves pénzügyi keretre vonatkozó javaslat is, így a háromból két esetben már ismertek az említett eszközök konkrét formái is. Indokolt és az uniós versenyképesség szempontjából hasznos lenne a külső dimenzió tekintetében is összefoglalóan átgondolni és megjeleníteni az egyes szakpolitikai területeken szükséges külső fellépésre vonatkozó elemeket, mivel ez a költségvetési és az egységes piaci területhez hasonlóan számos szinergikus hatást eredményezhetne. Természetesen ez a mainál egységesebb uniós külgazdasági/külpolitikai fellépést tesz szükségessé.

3. AZ EURÓPAI SZEMESZTER

Az európai szemeszter nem más, mint az Európa 2020 stratégia megvalósítási pillére. Gyakori kritika volt a lisszaboni stratégiával szemben, hogy nem elsősorban a tartalommal van a probléma, hanem a végrehajtási mechanizmus hiányosságai okozzák a stratégia eredménytelenségét. A végrehajtás formalizálásában fontos előrelépést jelentett a 2005-ben, a lisszaboni stratégia félidei értékelése alapján bevezetett nemzeti reformprogramok és végrehajtási jelentések rendszere. Ezen az úton ment tovább az európai szemeszter, amelynek fontos érdeme, hogy összhangot teremt a Stabilitási és Növekedési Egyezményben foglaltakra épülő makrogazdasági koordinációs mechanizmus és az Európa 2020 stratégia keretében történő strukturális koordináció között.

Az európai szemeszter minden év első félévét jelenti (január–június). A szemeszter első elemeként az Európai Bizottság megjelenteti éves növekedési jelentését, amelyben összegzi az uniós gazdaság előtt álló legfontosabb aktuális kihívásokat és teendőket. A Bizottság jelentését megvizsgálja a Tanács és előkészíti tárgyalásra az állam- és kormányfők (Európai Tanács) márciusi ülésére. Ennek alapján az Európai Tanács megfogalmazza a következő egy év legfontosabb stratégiai irányait. Az iránymutatások alapján a tagállamok elkészítik, illetve aktualizálják nemzeti reformprogramjaikat április közepére. A Bizottság ezt követően áttekinti a tagállami programokat, összeveti azokat az ajánlásokban megfogalmazott cselekvési irányokkal és szükség esetén országspecifikus ajánlásokat javasol. Az országspecifikus ajánlások bi-

zottsági tervezete júniusra készül el, amikor a Tanács (a gazdasági és pénzügyi, illetve a foglalkoztatási formációban) is megtárgyalja, és szükség szerint módosítja vagy jóváhagyja a tervezetet. Ezzel az európai szemeszter lezárult, az így elkészült országspecifikus ajánlásokat kell a tagállamoknak figyelembe venniük, a – rendszerint a – második félévben elkészülő nemzeti költségvetések összeállítása során. Hasonló koordinációs mechanizmus zajlik a makrogazdasági területen is, ahol a tagállamok stabilitási illetve konvergenciaprogramban mutatják be terveiket.

A tagállami gazdaságpolitikák újabb monitoringjára várhatóan csak a következő évi nemzeti reformprogramok alapján lesz lehetőség. Több, az ajánlások teljesülését szorgalmazó eszköz alkalmazását is vizsgálja az EU. A kohéziós politikához kapcsolódó eszközök lehetnek a *kondicionalitások*, amelyek a kohéziós források kifizetését – egyebek mellett – a beavatkozási területekhez kapcsolódó strukturális reformok végrehajtásához kötnék.

4. A KOHÉZIÓS POLITIKA SZEREPE AZ EURÓPA 2020 STRATÉGIÁBAN

A lisszaboni stratégiával kapcsolatban az egyik legjellemzőbb kritika a hozzárendelt források hiányára vonatkozott. Az egyes szakpolitikák fokozottabb összehangolásának igénye mellett ez is hozzájárult ahhoz, hogy az Európa 2020 stratégiával a korábbinál szorosabb összhangot kell kialakítania a kohéziós politikának. A kohéziós politika jövőjével kapcsolatos elképzeléseit a Bizottság stratégiai szinten már ismertette a 2010 novemberében megjelentetett Ötödik Kohéziós Jelentésben. További fontos információkkal szolgál a bizottsági elképzelésekről a 2013 utáni pénzügyi keretre vonatkozó javaslat, amely 2011 júniusában jelent meg.

A kohéziós politika Európa 2020 stratégiában betöltött szerepét a következő főbb kapcsolódási pontokon keresztül látja a Bizottság:

1. A tagállami stratégiai programok helyét a nemzeti stratégiai referenciakerektől az ún. *partnerségi szerződések* vennék át. A partnerségi szerződések számára iránymutatásul szolgáló Közös Stratégiai Keret az Európa 2020 stratégia alapján készülne, biztosítva a tagállami és regionális elképzelések összehangolt stratégiai programozását.
2. Hasonlóan a 2004 előtti uniós tagállamok esetében ma is alkalmazott címkézési („*earmarking*”) rendszerhez, bizonyos *stratégiai prioritásokra* való fókuszálást ösztönözne az unió a kohéziós pénzek felhasználása során. A prioritások meghatározása az Európa 2020 stratégia alapján történne. A fókuszálás elsősorban a fejlettebb, a versenyképességi célkitűzés alá tartozó régiók esetében lenne előírás. E régióknak kohéziós forrásaikat – az Európai Szociális Alapból származó források kivételével – négy célkitűzés mentén kellene elköltenie, amelyek: az energiahatékonyság, a megújuló energia, a kis- és közép vállalkozások fejlesztése és az innováció.
3. Európai *teljesítménytartalék* létrehozása is szerepel a tervek között. Erre a célra a kohéziós források 5 százalékát különítenék el, és egy félidei áttekintés során azok a tagállamok és régiók kapnák meg ezt, amelyek saját kiindulópontjukhoz képest a legnagyobb mértékben járultak hozzá az Európa 2020 célok teljesüléséhez.

4. Módszertani szempontból fontos, hogy meghatározzák közösen használandó *indikátorok* körét, amelyek az Európa 2020 céljai felé történő előrehaladásról szolgálnának uniós szinten összehasonlítható információval.
5. A partnerségi szerződések elkészítésénél építeni kell a *nemzeti reformprogramokban bemutatott stratégiákra*. Ez biztosíthatja az Európa 2020 célok elérése érdekében tett nemzeti intézkedések, valamint a kohéziós források felhasználásával végrehajtott beavatkozások közötti összhangot és szinergiát.
6. A korábban már említett *kondicionalitások* is használhatók az összehangolásra, amennyiben a kifizetési feltételek között a nemzeti reformprogramban bemutatott reformok teljesítése is szerepel.

5. A KOHÉZIÓS POLITIKA MINT EURÓPAI POLITIKA

A kohéziós politika áttekintő értékeléséhez azonosítjuk néhány kulcsjellemzőjét, amelyek mentén ezt követően értékelhetjük eredményességét is.

A kohéziós politika a klasszikus gazdaságpolitikai eszköztípusok közül leginkább *költségvetési eszközökkel* bír, fő tevékenységi körét ez jelenti. Fontos hatásait fejt ki ugyanakkor *intézményépítési eszközök* révén is: a kohéziós politikai intézményrendszer kiépítése, elsősorban integrált megközelítése révén, jelentős mértékben hozzájárul a szakpolitikák közötti szinergiák érvényesítéséhez. Hiányzik ugyanakkor a szabályozási eszköztárral való rendszerszerű kapcsolat.

A felzárkóztatást célzó kohéziós politikának két dimenziója párhuzamosan érvényesül. A klasszikus regionális megközelítés jellemző az Európai Unió korai időszakára, amikor közel hasonló fejlettségű tagországok alkották az integrációt. Itt a felzárkóztatás kérdése csupán néhány kevésbé fejlett régió tekintetében merült fel. A későbbi bővítések eredményeképpen ugyanakkor számos kevésbé fejlett tagállam is része lett az integrációnak, ami új típusú felzárkóztatási politikát igényelt. Ez utóbbi megközelítés látványos jele a Kohéziós Alap, amely – szemben a regionális politika céljait szolgáló strukturális alapokkal – már tagállami szinten oszt el fejlesztési forrásokat. Ma a két megközelítés együttesen érvényesül, ami meglehetősen komplex regionális politikai irányítási rendszert eredményez a Kohéziós Alapból finanszírozott országszintű beavatkozások és a strukturális alapokból finanszírozott regionális szintű beavatkozások elhatárolása és összehangolása miatt.

A fenti komplexitást tovább fokozza, hogy a társadalmi (és nem területi) hátrányok csökkentését célzó Európai Szociális Alap szabályozása elkülönül az Európai Regionális Fejlesztési Alap szabályozási rendszerétől, miközben a fejlesztéseket összehangoltan, integrált rendszerben kell megvalósítani.

A megosztott irányítás rendszerével próbálja az unió megtalálni a munkamegosztás során a megfelelő elhatárolást az uniós és a tagállami, illetve regionális feladatok között. A kohéziós politika, mint uniós politika céljait az EU szintjén határozzák meg, a konkrét projektek tervezése és végrehajtása azonban rendszerint olyan specifikus információt igényel, amely elsősorban helyi szinten áll rendelkezésre. A megfelelő munkamegosztás kialakítása során e két tényező között kell egyensúlyozni.

Rátérve a kohéziós politika értékelésére, elsőként az értékelési szempont definiálása szükséges. A regionális és tagállami megközelítés korábban említett kettőssége e szempontból is jelentőséggel bír. A tagállamok közötti fejlesztési olló szűkülése együtt járhat a tagállamokon belüli regionális egyenlőtlenségek növekedésével, tehát korántsem egyértelmű annak megítélése, hogy egy ilyen esetben milyen irányban változott a kohézió.

A megosztott irányítás rendszerében megoldandó feladatot jelent a célok közös értelmezése és meghatározása, amelynek elsősorban a célkitűzések és indikátorok rendszerének kialakítása során kell figyelmet szentelni. Jelentős kockázattal jár, hogy a célok közös kijelölése ahhoz a felismeréshez vezethet, hogy a közös célok közös megoldásokat igényelnek, annak ellenére, hogy valójában jelentős különbségek vannak az egyes régiók között, ami miatt a szükséges beavatkozások is különbözhetnek.

Az Európa 2020 stratégiához való kapcsolódás során figyelemmel kell lenni arra, hogy az Európa 2020 egy *politikai stratégia*, azaz célrendszerének kijelölése nem szakmai megalapozó tanulmányokon, hanem a politikai vezetők által azonosított kulcstényezőkön nyugszik. Amennyiben a kohéziós politika kizárólag az Európa 2020 által meghatározott öt kiemelt célkitűzésre fókuszálna, úgy háttérbe szorulna a politika eredeti célja, a régiók közötti kohézió. Számos vélemény szerint a régiók közötti kohézió hasonlóan fontos az uniós versenyképesség szempontjából, mint az Európa 2020 célok között szereplő társadalmi kohézió (társadalmi befogadás).

A közös költségvetés és így a kohéziós politika számára elérhető források nagysága is erősen korlátos. A kohéziós politika esetében a költségvetési eszközök használatának említése mellett szóltunk az intézményépítési eszközök jelentőségéről is. A dilemmát ebből a szempontból az jelenti, hogy amennyiben az intézményépítési funkciót hangsúlyozva érvelünk a kohéziós politika átfogó, nem kizárólag a legkevésbé fejlett térségek esetében történő alkalmazása mellett, úgy a költségvetési korlát miatt csökken a közvetlenül kohéziós célokra fordítható költségvetési eszközök nagysága.

A kohéziós politikát a közösségi politikákkal szemben alkalmazott kritériumrendszer alapján vizsgálva tehát a következő dilemmákat kell figyelembe venni az értékelés és a következtetések levonása során:

- Az EU kohéziós politikájának két megközelítése (regionális, tagállami) eltérő sikerkritériumokat hordoz. A gyakorlati tapasztalatok is rámutattak, hogy a tagállamok közötti különbségek csökkentése együtt járhat a tagállamon belüli regionális különbségek erősödésével.
- A közösségi jelleg erősítése és a decentralizáció közötti egyensúlyozás során a célok közös definiálása szükséges, a megvalósítást és az eszközök meghatározását azonban érdemes a helyi körülményeket jól ismerő döntési szintre delegálni.
- Az Európa 2020 célok kizárólagos követése veszélyeztetheti a kohéziós politika eredeti céljának elérését, és ennek révén az Európa 2020 fő céljának (a javuló versenyképességnek) az elérését.
- Dönteni szükséges, hogy a kohéziós forrásokat elsősorban költségvetési eszközként használjuk a célok közvetlen elérésére, vagy intézményépítési eszköz-

ként is az uniós gazdaságpolitikai koordináció erősítéséhez. Utóbbi költségigénye jelentős, ezt figyelembe kell venni a kohéziós politika költségvetési tervezése során.

IRODALOM

- Council of the European Union (2010a): *Council recommendation of 13 July 2010 on broad guidelines for the economic policies of the Member States and of the Union*. 2010/410/EU. Brussels, Council of the European Union.
- Council of the European Union (2010b): *Council decision of 21 October 2010 on guidelines for the employment policies of the Member States*. 2010/7017/EU. Luxembourg, Council of the European Union.
- European Commission (2010a): *Europe 2020*. Communication from the Commission. COM(2010) 2020 final. Brussels, European Commission.
- European Commission (2010b): *Conclusions of the fifth report on economic, social and territorial cohesion: the future of cohesion policy*. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank. COM (2010) 642 final. Brussels, European Commission.
- European Commission (2011): *A Budget for Europe 2020*. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. COM (2011) 500 final. Brussels, European Commission.
- European Council (2010): *European Council 17 June 2010 conclusions*. EUCO 13/10. Brussels, European Council.