

Gazdaságpolitika az Európai Unió erőterében

Halm Tamás

A gazdaságpolitikai döntésekre mindeddig alapvetően a szuverén állam intézményeinek működése felől tekintettünk, bár valamennyi érintett szakpolitika esetében szóba kerültek a külső, nemzetközi hatások, származzanak azok külső gazdasági szereplőktől (befektetőktől, kereskedelmi partnerektől) vagy nemzetközi pénzügyi intézménytől, mint amilyen a Nemzetközi Valutaalap vagy az OECD. A továbbiakban azonban egy olyan vonatkozást vizsgálunk meg, amely radikálisan érinti a kormányzati gazdaságpolitikai döntéshozatalt: amikor egy ország integrációs szervezet tagja lesz. Értelemszerűen az Európai Unió és az abban vállalt magyar tagság áll a fejezet középpontjában.

Mindazok az országok, amelyek akár korábban, akár későbbi időpontban csatlakoztak az európai integrációhoz, már a belépés előtt tekintettel voltak a tagsági viszonyból fakadó követelményekre, a tagságot elnyerve pedig gazdaságpolitikájukat immár nem teljesen önállóan, hanem az Európai Unió erőterében alakítják. Tagállamai számára valamennyi nemzetközi szervezet előír bizonyos magatartási szabályokat, az Európai Unió pedig jóval több, mint egyszerű nemzetközi szervezet. Államszövetségnek nem nevezhetjük ugyan, de hat évtizedes fejlődése során az integráció a gazdaság, sőt a társadalom egyre több területére terjedt ki. Fontos látnunk azonban, hogy az Európai Unió kizárólag azokon a területeken intézkedhet (hozhat jogszabályokat, döntéseket), amelyeket a tagállamok átengednek neki. Az ilyen hatáskör-átruházásokhoz pedig valamennyi tagállam egyhangú megállapodására van szükség. Szó sincs tehát arról, hogy az Európai Unió bármelyik szerve illetéktelenül, felhatalmazás nélkül avatkozna be tagjainak életébe, így gazdaságpolitikájának alakításába.

Az EU-tagság a tagállamok életének egyre több területére van hatással

1957-ben, az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó Római Szerződés aláírásakor az „alapító atyák” célkitűzése – egyebek mellett – az volt, hogy az Európát megosztó korlátok eltávolításával előmozdítsák országaik gazdasági és társadalmi haladását, kiegyensúlyozott növekedést és gazdasági stabilitást érjenek el, hozzájáruljanak az életszínvonal egyenletes emeléséhez, és ezáltal megvalósítsák „az európai népek egyre

szorosabb egységét”. Ehhez két fő eszközt jelöltek ki: közös piac kiépítését, valamint a tagállamok gazdaságpolitikáinak összehangolását.⁹²

Az EU jogelődjének tekinthető Európai Gazdasági Közösség több gazdaságpolitikai részterületen ún. *közös politikákat* alakított ki. Ezekben a kérdésekben a tagállamok önállóan nem hozhattak intézkedéseket: a szakpolitikák kidolgozását és megvalósítását csak közösen végezheték el. A vámunió, a kereskedelempolitika, a mezőgazdasági politika, a közlekedéspolitiká, valamint a versenypolitika tartozott ebbe a körbe.

Az évtizedek múlásával egyre több területet fogott át az integráció, amelyek közül sok már nem is – vagy csupán áttételesen – foglalkozik a gazdasággal. Így született meg például a regionális, a környezetvédelmi, a foglalkoztatási, a szociális, az oktatási, a kutatási vagy az iparpolitika. Esetükben már nem közös, hanem *közösségi* politikák jöttek létre, amelyek abban különböztek az előbbiektől, hogy itt a közösség és a tagállamok közös felelőssége maradt a feladatok megoldása, vagyis a közösségi intézkedések csak kiegészítették a tagállamiakat, nem léptek a helyükbe.

Az Európai Unió ma érvényben lévő egyik alapszerződése, az Európai Unió működéséről szóló szerződés a következő szakpolitikai területeket utalja az EU *kizárólagos* hatáskörébe: *vámunió, kereskedelempolitika, versenypolitika, a tenger biológiai sokféleségének megőrzése* (itt mindössze ennyi maradt a közös agrárpolitikából), valamint azon országok *monetáris politikája*, amelyek pénzneme az *euró*. A többi, korábban említett – és még néhány, témánk szempontjából kevésbé lényeges – szakpolitika esetében az EU és a tagállamok között megoszlik a hatáskör.

Az EU-ban minden tagállam gazdaságpolitikája „közös érdekű ügy”

Az eddig elmondottakból is nyilvánvaló, hogy a tagállamok sohasem zárkózhattak el attól, hogy a többiekkel együtt megvitassák gazdaságpolitikájuk irányvonalát, legfontosabb törekvéseit és mutatószámait. Az európai integrációban ugyanis igen szorosra fűződnek a tagállamok közötti kereskedelmi és tőkekapcsolatok, így bármelyik ország nagyobb mértékű gazdasági egyensúlytalansága vagy visszaesése károsan hathat a többiek gazdaságára. Nyilvánvaló persze, hogy a nagy országok gondjai sokkal inkább veszélyeztetik a kisebbeket, mint fordítva, de azért az ellenkező irányú hatás sem elhanyagolható.⁹³

Az Európai Unió másfél évtizede hosszú távú stratégiával is rendelkezik. A 2000 és 2010 között időszakra a tagállamok állam- vagy kormányfői által elfogadott *lisszaboni stratégia* fogalmazta meg az EU fő célkitűzéseit. 2010-ben pedig új, szintén évtizedes időtávú stratégia született, az „*Európa 2020*”.

⁹² „A Közösség feladata, hogy közös piac létrehozásával, valamint a tagállamok gazdaságpolitikáinak fokozatos közelítésével a Közösség egész területén előmozdítsa a gazdasági tevékenységek harmonikus fejlődését, a folyamatos és kiegyensúlyozott gazdasági növekedést, a nagyobb stabilitást és az életszínvonal gyorsabb emelkedését, valamint a tagállamai közötti kapcsolatok szorosabbá tételét.” (EGK-szerződés, 2. cikk)

⁹³ Erre hivatkozva intette meg az EU 2000-ben a mindössze 4 milliós lélekszámú Írországot azért, mert gazdasága – noha a legfontosabb makrogazdasági mérlegeit egyensúlyban tartotta – a gyors növekedés miatt túlfűtötté vált, ami – az uniós intézmények nyilvánvalóan túlzó megítélése szerint – veszélyeztethette az euróövezet stabilitását.

A lisszaboni stratégia és az EU 2020

A lisszaboni stratégia lényege az volt, hogy az Európai Unió 2010-re váljék „a világ legversenyképesebb és legdinamikusabb tudásalapú gazdaságává, amely képes a fenntartható fejlődésre, több és jobb munkahelyet kínál, és nagyobb társadalmi kohéziót valósít meg, illetve fenntartható környezetet teremt”. (Az utóbbi célkitűzést a 2001. júniusi göteborgi csúcson rendelték a lisszaboni stratégiához.)

Láthatjuk, hogy a lisszaboni stratégiában rendkívül ambiciózus célok fogalmazódtak meg. Emiatt a stratégiát már megvalósításának kezdeti éveiben komoly bírálatok érték az európai integráció legelkötelezettebb híveinek táborából is. Visszatekintve a lisszaboni célkitűzésekre, valóban különös, hogy évi 3 százalékos GDP-növekedést vártak, valamint azt, hogy tíz év alatt sikerül majd 20 millió új munkahelyet teremteni. A kétkedőknek lett igazuk. Amikor 2004-ben egy független bizottság áttekintette a stratégia megvalósításában elért eredményeket, szomorú következtetésekre jutott: az EU gyakorlatilag egyetlen területen sem közelítette meg a világ élvonalát. Az EU szembenézett a sikertelenséggel: a kudarc egyik fő okát abban látták, hogy túl sok területen akartak egyszerre látványos eredményeket elérni. Másik okként azt jelölték meg, hogy az EU-nak nem voltak hatékony eszközei, hogy a tagállamokat rábírják a stratégia céljainak megvalósítására. A tagállamok valójában nem igazán törődtek a lisszaboni stratégiával.

2005-ben, a lisszaboni stratégia félidős felülvizsgálatakor igyekeztek megfelelőbb mederbe terelni a folyamatot. Először is összpontosították az erőfeszítéseket: a gazdasági növekedés és a munkahelyteremtés került a gyújtópontba. Másodszor előírták, hogy uniós fejlesztési forrásokat is biztosítani kell a végrehajtáshoz. Harmadsorban pedig új eljárást kerestek arra, hogy a tagállamok a magukénak érezzék a lisszaboni folyamatot. Ezt szolgálja a nemzeti reformprogramok korábban ismertetett rendszere.

A lisszaboni stratégiának kétségtelen erényei is voltak. Felrázta a tagállamok politikai döntéshozóit: a dolgok nem mehetnek úgy tovább, ahogyan addig – vagyis reformokra van szükség. Néhány mutatót illetően pedig sikerült – igaz, csupán szerény – eredményt elérni: például valamelyest növekedett a foglalkoztatás. Abban pedig, hogy 2010-ben a legtöbb indikátor nem közelítette meg a 2000-ben kijelölt értéket, nagy szerepe volt a 2008–2009-es nemzetközi pénzügyi és gazdasági válságnak is.

Az *Európa 2020* stratégia az uniós növekedési modell hiányosságait hivatott megszüntetni, és az intelligensebb, fenntarthatóbb és a társadalmi befogadást jobban megvalósító növekedés feltételeit kívánja megteremteni. Ehhez öt kulcsfontosságú célt jelöltek ki, amelyeket az Unió az évtized végéig el kíván érni. A célkitűzések a foglalkoztatásra, az oktatásra, a kutatásra és innovációra, a társadalmi befogadásra és a szegénység enyhítésére, valamint az éghajlatváltozás elleni küzdelemre és az energiaügyre irányulnak.

A magyar kormány a következő vállalásokat tette ezeken a területeken:

1. A 20–64 éves korosztályokban a foglalkoztatási rátát 75%-ra emeli. (Az EU célértéke ugyanennyi.)
2. A GDP-ből kutatásra és fejlesztésre fordított összeg aránya 1,8% lesz. (Az EU célértéke 3%.)
- 3.a A 2005-ös szinthez képest 10%-kal csökkenti az üvegházhatású gázok kibocsátását. (Az EU célértéke 20%-os csökkentés, de 1990-hez viszonyítva.)
- 3.b 2020-ra a Magyarországon felhasznált energia 14,65%-a származik majd megújuló forrásokból. (Az EU célértéke 20%.)
- 3.c 2020-ra 10%-os energiamegtakarítást ér el az ország. (Az EU célértéke 20%.)





4. A felsőfokú végzettségűek aránya 30,4% lesz a 30–34 éves korosztályban. (Az EU célértéke 40%.)
5. 450 ezerrel kevesebb embert fenyeget majd a szegénység, mint napjainkban. (Az EU célértéke összesen 20 millió.)

A magyar vállalatok a legtöbb mutató esetében láthatóan elmaradnak az EU által kívánatosnak tartott értéktől. Ez is jelzi, hogy az Európai Unión belüli gazdaságpolitikai koordináció bizonyos szakterületeken kellően rugalmas, és nem kényszeríti a tagállamokra teljesíthetetlen feladatokat.

(Forrás: europa.eu)

Az EU intézményei és döntéshozói következetesen „egységes piacként” kezelik az Európai Uniót, jóllehet az egyes tagállamok mérete, gazdaságuk teljesítménye, fejlettségi színvonala és szerkezete között akár igen számottevő különbségek lehetnek. Az EU úgy igyekszik kezelni ezt az ellentmondást, hogy évről évre általános gazdaságpolitikai iránymutatásokat fogalmaz meg a tagállamok összessége számára, de az egyes országoknak szóló külön útmutatást csatol hozzájuk. Ezeket hívják a szakmai zsargonban országspecifikus ajánlásoknak. A tagállamoknak ezek ismeretében, ezekre építve kell kialakítaniuk a következő időszakra szóló gazdaságpolitikai elképzeléseiket.

Az Európai Unióban folyó gazdaságpolitikai koordináció keretében a tagállamoknak több kötelező feladatot kell teljesíteniük minden évben.

1. Ki kell dolgozniuk, illetve fel kell frissíteniük az ún. *nemzeti reformprogramjukat*. Ebben a dokumentumban arról kell számot adniuk, milyen mértékben és milyen gazdaságpolitikai eszközök felhasználásával tudják teljesíteni az EU lisszaboni stratégiájának (illetve az EU 2020-nak) a célkitűzéseit, vagyis hogyan segítik elő a gazdasági növekedést, a foglalkoztatás bővítését, illetve a vállalkozások élénkítését.

2. Azok a tagállamok, amelyek az eurót használják, *stabilitási programot* állítanak össze. Ebben arról számolnak be, milyen makrogazdasági intézkedéseket tesznek gazdaságuk, ezáltal az euró stabilitásának megőrzéséért. Az euróövezeten kívüli tagállamok pedig azt foglalják össze *konvergenciaprogramjukban*, mi jellemzi majd a következő három év makrogazdasági fejleményeit, és mit tesznek azért, hogy teljesítsék a Maastrichti Szerződésben foglalt konvergenciakritériumokat, ami végső soron alkalmassá teszi őket az euró bevezetésére.

Az Európai Unió, illetve a tagállamok intézményei közötti együttműködés erősítésére, a közös munka átláthatóbbá és szervezettebbé tételére egy évről évre ismétlődő folyamatot dolgoztak ki, amelyet – időtartama miatt – *európai szemeszternek* neveznek.

A szemeszter első állomása az Európai Bizottság növekedési jelentése, amelyet általában november első felében hoznak nyilvánosságra. Ebben megfogalmazzák azt is, hogy a következő évben milyen eszközökkel tartják célszerűnek a gazdasági növekedés, valamint a foglalkoztatás ösztönzését.

Következő lépésként a tagállamok állam- vagy kormányfői márciusi ülésükön áttekintik az előző évben elért eredményeket, és szakpolitikai ajánlásokat fogalmaznak meg az EU számára. Mindezek figyelembevételével a tagállamok áprilisban benyújtják a fentebb említett stabilitási, illetve konvergenciaprogramjukat, valamint nemzeti reformprogramjukat.

Ezeket a programokat májusban és júniusban behatóan megvizsgálják és értékelik az EU illetékes intézményeinek munkatársai. A tagállamok gazdasági és pénzügyminisztereiből álló tanács (az ECOFIN) – ha szükségesnek tartja – külön iránymutatásokat fogalmaz meg egyes tagállamok számára. Ezek az országspecifikus ajánlások. A tagállamok állam- vagy kormányfői valamennyi dokumentumról tájékoztatást kapnak, és júniusi értekezletükön „rábólintanak” ezekre. A dokumentumok jogszerű elfogadása az említett miniszterekből álló testület feladata, amely június végén vagy július elején kerít sort erre. A folyamatban részt vesz, bár sokkal kisebb súllyal, az Európai Parlament, továbbá a két tanácsadó testület: az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság, valamint a Régiók Bizottsága.

Milyen közös célokat fogalmaztak meg az Európai Unió tagállamai számára?

1. Az államháztartás minőségének és fenntarthatóságának biztosítása.
2. A makrogazdasági egyensúlytalanságok kezelése.
3. Az euróövezeten belüli egyensúlytalanságok csökkentése.
4. A K+F-hez és innovációhoz nyújtott támogatások optimalizálása, a tudásháromszög erősítése és a digitális gazdaság potenciáljának felszabadítása.
5. Az erőforrás-hatékonyság növelése és az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentése.
6. Az üzleti és fogyasztói környezet javítása és az ipari bázis korszerűsítése.
7. A munkaerő-piaci részvétel növelése és a strukturális munkanélküliség csökkentése.
8. A munkaerő-piaci igényeknek megfelelő, képzett munkaerő biztosítása, a munkaminőség fokozása és az egész életen át tartó tanulás ösztönzése.
9. Az oktatási és képzési rendszerek teljesítményének javítása minden szinten, valamint a felsőoktatásban részt vevők számának növelése.
10. A társadalmi összetartozás erősítése és a szegénység elleni küzdelem.

Az „Európa 2020 integrált iránymutatások” elnevezésű dokumentumból származó fenti áttekintés tanulságos, hiszen nyilvánvalóvá teszi, hogy az EU nem csak a szorosan vett gazdasági-gazdaságpolitikai kérdésekben fogalmaz meg célkitűzéseket valamennyi tagállam számára; a környezetvédelmet érintő ügy éppúgy akad köztük, mint kifejezetten társadalmi jellegű problémák kezelése. Elég sok olyan terület azonosítható, amelyeken az EU minden tagállamának vannak feladatai. Az EU ajánlásairól nem állítható, hogy azok valamely tagállamot vagy tagállamok bizonyos csoportját igyekezzenek előnyösebb helyzetbe hozni másokkal szemben, vagy valamely tagállamot a saját érdekével ellentétes cselekvésre próbálnának meg rávenni.

Az Európai Unió 2013. évi ajánlái Magyarország számára

- Javítani kell a költségvetési tervezést, ki kell bővíteni a Költségvetési Tanács hatáskörét.
- Célszerű a bankok hitelezési képességének erősítése, amelynek fontos feltétele a bankokra kivetett különadók mérséklése.
- Stabilitabb (kevésbé gyakran változó) adórendszerre van szükség; indokolatlan az adók ágazonkénti sokfélesége, a különadók megléte. Az alacsony jövedelmek esetében még mindig túlzottan nagy az adóék. Hathatósan fel kell lépni az adómorál erősítéséért.





- Növelni kell a munkaképes lakosság munkaerő-piaci részvételét (amely az EU-ban az egyik legalacsonyabb szintű), különösen az alacsony képzettségűek körében. Sürgősen szükség van egy társadalmi felzárkóztatási stratégiára, mert a magyar népesség 30 százalékát veszélyezteti az elszegényedés és a társadalmi kirekesztés.
- Az üzleti környezetre vonatkozó ajánlásokat szó szerint idézzük, hiszen ez az a terület, ahol a legszélesebb körűek a kormány, a gazdaságpolitika lehetőségei – de legnagyobb a felelőssége is. [Az üzleti környezet] „az egyik olyan terület, amely Magyarország esetében a legtöbb aggodalomra ad okot. Az üzleti környezet romlása több intézkedésnek, köztük a befektetőkre vonatkozó korlátozásoknak, valamint a szabályozási keretrendszer instabilitásának tulajdonítható, és elsősorban a szolgáltatási ágazatra jellemző. A vállalkozások számára előnyös lenne az adminisztratív terhek csökkentése, a korrupció visszaszorítása és a közbeszerzés terén érvényesülő verseny élénkítése.”
- Az oktatásban csökkent a lemorzsolódás aránya, de ez a tendencia 2011-ben megfordult. A felsőoktatás reformja kétségessé teszi, hogy a rossz anyagi helyzetben lévő fiatalok a korábbi arányban tudnak-e továbbtanulni. A kormány tegyen intézkedéseket ezeken a területeken.
- Az energetikában és a közlekedésben meg kell valósítani az évek óta halogatott reformokat. Az elsőként említett ágazatban vissza kell szorítani az árszabályozást, az utóbbiban pedig olyan változtatásokra van szükség, amelyek biztosítják e tevékenység hosszú távú fenntarthatóságát.

Végezetül álljon itt néhány mondat Magyarország gazdasági helyzetének 2013. novemberi általános áttekintéséből, hogy érzékeljük, mennyire kendőzetlenül értékeli az Európai Bizottság a tagállamok állapotát, gazdaságpolitikai teendőit: „Az ország *növekedési potenciálja kicsi*, ami az üzleti környezet romlásával áll összefüggésben. Utóbbi nagyrészt a *kiszámíthatóság hiánya* és a *kormányzati politikák torzító hatása* idézi elő. Ezek az intézkedések hozzájárultak a bankszektorbeli gyors ütemű hitelállomány-leépítéshez és a beruházási kereslet visszaeséséhez, aminek következtében történelmi mélypontra esett a beruházási arány, és csökkent a hitelezés. Végezetül a Bizottság megállapítja, hogy Magyarországon idén *makrogazdasági egyensúlyhiány* tapasztalható.”

A makrogazdasági egyensúlyhiány meglétének kijelentése azért érdemel különös figyelmet, mert Magyarország éppen 2013 nyarán került ki a hiánytúllépési eljárás hatálya alól. Vagyis hazánk esete jól példázza, hogy nem elegendő, ha csupán az államháztartási hiány alakulására összpontosít a gazdaságpolitika.

Az Európai Unió a tagállamokkal folytatott gazdaságpolitikai együttműködés keretében komoly hatáskörökkel rendelkezik. Ha valamely tagállam nem fogadja meg a szakpolitikai ajánlásokat, figyelmeztetésben részesülhet (ami persze nem túl hatékony eszköz). Van azonban egy olyan terület, ahol az EU kezében nagyon erős fegyver van: ez pedig a hiánytúllépési eljárás.

Az Európai Unió eszközei a tagállamok gazdaságpolitikájának befolyásolására

Az EU dokumentumaiban „túlzotthiány-eljárásnak” (excessive deficit procedure) nevezik azt az eszközt, amelynek bevetésére akkor kerül sor, ha valamelyik tagállam túllépi a Maastrichti Szerződésben az államháztartási hiány maximumaként meghatározott 3 százalékos értéket (a GDP arányában számolva). Az eljárás lényege, hogy az Európai Bizottság nagyon szoros figyelemmel kíséri a tagállamok közpénzügyeinek alakulását, és ellenőrzi, vajon betartotta-e az érintett tagállam az EU intézményeinek ajánlásait. Ha ebben súlyos mulasztást észlel, az adott országot a GDP-jének 2 ezrelékét kitevő, nem kamatozó letét befizetésére kötelezi, amelyet csak akkor fizetnek vissza, ha megszűnik az államháztartás tartós egyensúlyhiánya. (A legrosszabb esetben ez a letét büntetéssé is alakítható, vagyis soha nem kapja vissza a renitens tagállam, sőt a büntetés az euróövezetbe tartozó országok esetében a GDP fél százaléka is lehet. Ilyen szankció alkalmazására eddig azonban még nem került sor.)

A 2008-ban kirobbant nemzetközi pénzügyi és gazdasági válság alaposan megviselte az Európai Unió legtöbb tagállamát. Az EU ezért már 2008 novemberében közös válságkezelő programot fogadott el (Európai Újjáépítési Program néven), illetve számos új szabályt is bevezetett. Ezek közül az európai szemeszterről korábban már volt szó. Fontos újdonság viszont, hogy egy 2011 végén életbe lépett jogszabálycsomag (az ún. hatos csomag) egyik elemeként az EU immár nemcsak a túlzott államháztartási hiány, hanem a túlzott államadósság miatt is büntetést szabhat ki. Szigorú előírás, hogy a GDP-arányos államadósságnak a 60 százalékot meghaladó mértékét évente egy huszaddal csökkenteni kell. (Például ha egy tagállamban ez az érték 80 százalék, akkor itt minden évben $(80-60):20$, vagyis 1 százalékponttal mérséklendő az államadósság.)

Közgazdászok számára persze nyilvánvaló, hogy mind az államháztartási hiány, mind a túlzott adósság csak tünete valamilyen mélyebb nemzetgazdasági problémának. Ezért az EU is egyre „mélyebbre hatol” a tagállamokkal való gazdaságpolitikai koordinációban, újabb kifejezéssel: gazdasági kormányzásban (amit közérthetőbben gazdaságirányításnak nevezhetnénk). Vagyis rendszeresen megvizsgálja, milyen *túlzott egyensúlytalanságok* okoznak (okozhatnak) akkora gondot, hogy emiatt esetleg túlzott államháztartási hiány alakul ki. Néhány példa az így vizsgált területekre:

- a folyó fizetési mérleg egyenlege a legutóbbi három év átlagában, a GDP százalékában kifejezve (ennek értéke legyen benne a +6% és -3% közötti sávban);
- mennyire változott az ország exportpiaci részesedése az elmúlt öt évben (a riasztási határ -6%);
- a nominális munkaegységköltség (unit labour cost) háromévi alakulása (a riasztási határ az eurót használó országokban +9%, a többi országban +12%);
- a valuta reál-effektív árfolyamának hároméves alakulása ($\pm 5\%$ az euróövezet országaiban, $\pm 11\%$ a többi országban);⁹⁴

⁹⁴ A reál-effektív árfolyam azt méri, hogyan alakult az ország valutájának árfolyama a legfontosabb kereskedelmi partnerország árfolyamának átlagához képest, kiszűrve az egyes országok eltérő inflációjának hatását – vagyis ez a versenyképesség változásának egyik legfontosabb mutatója.

- a magánszektor adósságának GDP-hez mért értéke (a riasztási küszöb 160%);
- a lakóingatlanok drágulása (12%, az általános infláció kiszűrésével);
- a munkanélküliség hároméves átlaga (10%-os küszöbértékkel).

A fenti – és a vizsgálatba bevont egyéb – mutatók megfelelő információval szolgálnak a gazdasági elemzők számára ahhoz, hogy idejekorán észrevegyék, ha egy országban súlyos problémák kezdenek felhalmozódni. Amennyiben az EU intézményei ilyen gondok sokasodását észlelik, ajánlásokat tesznek a tagállamoknak a negatív fejlemények megfékezésére.

A vizsgált mutatók részleges felsorolásából is látható, hogy a tagállamoknak nem elegendő csupán a költségvetési hiány alakulására összpontosítaniuk. A gazdasági és monetáris unió működésének első tíz évében, de különösen a 2008-ban kibontakozott válság idején szerzett tapasztalatok ugyanis megmutatták, hogy ha csak egyetlen mutatószám alakulását kéri számon a tagállamoktól, akkor egyes kormányok hajlamosak „bármilyen áron” teljesíteni a szóban forgó követelményt, vagyis – például – túlzott költségvetési szigorral „mélyhűtik” a gazdaságukat, ami sokkal nagyobb károkkal jár, mint maga a túlzott hiány.

Az EU már csaknem valamennyi tagállama ellen indított eljárást a költségvetési hiány túllépése miatt. Egyes országok hagyományosan nagy figyelmet fordítanak közpénzügyeik rendben tartására, és csak a válság hatásainak mérséklésére engedték elszaladni közkiadásaikat. Mások viszont hagyományosan nem jeleskednek a pénzügyi fegyelem terén – sőt például Görögország kormányai többször is egyenesen a statisztikák meghamisításának eszközához folyamodtak, a valóságosnál kisebb államháztartási hiányt feltüntetve.⁹⁵

A tagállamoknak korábban odaítélt támogatás kifizetésének felfüggesztése a végső eszköz az EU kezében arra, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződésben, illetve egyéb uniós jogszabályokban vállalt kötelezettségeik teljesítésére kényszerítsék a renitens tagállamokat. Ilyenre még nem volt példa.

⁹⁵ A hiány túllépésében az eddigi rekorder éppen Magyarország, amely az EU-csatlakozástól, 2004 nyaratól 2013 nyaráig mindvégig eljárás alatt állt. Ez a tartós fegyelmezetlenség egy addig példa nélküli lépésre készítette az Európai Bizottságot, amelynek lényegét tömören, de jól érthetően foglalja össze egy 2012. február 22-i sajtóközlemény: „A Bizottság ma a Kohéziós Alap 2013. január 1-jén életbe lépő kötelezettségvállalásaiból 495 184 000 euró felfüggesztésére tett javaslatot. Ez az összeg a GDP 0,5%-át, illetve a Magyarország számára 2013-ra előirányzott kötelezettségvállalások 29%-át jelenti. A mindeddig példa nélküli lépést a Bizottság többszöri figyelmeztetése előzte meg, amelyben Magyarországot a túlzott költségvetési hiány megszüntetésére tett erőfeszítéseinek fokozására sürgette – Magyarország azonban elmulasztotta a megfelelő intézkedések megtételét. Idén január 11-én az Európai Bizottság a túlzotthiány-eljárás részeként megállapította, hogy Magyarország nem tett megfelelő előrelépést annak érdekében, hogy túlzott hiányát 2014-ig fenntartható és hiteles módon a GDP 3%-ában meghatározott célérték alá csökkentse. A Bizottság ezért javaslatot tett az eljárás következő szakaszának elindítására. Ezt az ajánlást január 24-én jóváhagyta a Miniszterek Tanácsa, szabadbá téve ezzel az utat a Kohéziós Alap Magyarország számára előirányzott kötelezettségvállalásainak részleges felfüggesztése előtt.” (Forrás: http://ec.europa.eu/magyarország/press_room/press_releases/20120223_kohezios_alap-felfugg_hu.htm)

Túlzotthiány-eljárások az Európai Unióban		
Tagállam	A túlzott hiány megállapításának időpontja	A túlzott hiány megszüntetésére adott határidő
Horvátország	2014. január 21.	2016
Málta	2013. június 21.	2014
Dánia	2010. július 13.	2013
Ciprus	2010. július 13.	2016
Ausztria	2009. december 2.	2013
Belgium	2009. december 2.	2013
Csehország	2009. december 2.	2013
Hollandia	2009. december 2.	2014
Portugália	2009. december 2.	2015
Szlovénia	2009. december 2.	2015
Szlovákia	2009. december 2.	2013
Lengyelország	2009. július 7.	2015
Franciaország	2009. április 27.	2015
Írország	2009. április 27.	2015
Görögország	2009. április 27.	2016
Spanyolország	2009. április 27.	2016
Egyesült Királyság	2008. július 8.	2014/2015

Forrás: Az Európai Unió honlapja (2014. március 24.)

Az Európai Unió „mosolygós arca”: a felzárkóztatási támogatások

A tizenegyedik fejezetben már szó volt a regionális politikáról, amelynek különösen erőteljesek az uniós vonatkozásai. Az Európai Gazdasági Közösség az első kibővülését követően, 1973-tól kezdett határozottan foglalkozni a lemaradó régiók felzárkóztatásával. (Ne felejtjük el, hogy ekkor csatlakozott az akkoriban még igencsak fejletlen Írország is.) A kezdetektől fontos érték volt a szolidaritás, amelynek egyik legkézenfekvőbb megnyilvánulása közösségi szinten a lemaradt régióknak nyújtott támogatás.

A támogatás tényét persze el kellett fogadtatni azoknak az országoknak a polgáraival is, amelyek többet fizetnek be a közösségi költségvetésbe, mint amennyit visszakapnak onnan. Ez nem is volt olyan nehéz feladat, hiszen elég, ha végiggondoljuk: a támogatás segít a lemaradók gazdagodásában, növeli az ottani foglalkoztatást, ezzel a helyi lakosság vásárlóerejét is. Jövedelemnövekményük egy részét az ott élők valószínűleg importált termékekre költik, vagyis a „donor” országok jövedelmét növelik. Ráadásul a közösségi támogatások jó részét – különösen a korábbi évtizedekben – olyan nagy, jellemzően infrastrukturális beruházásokra fordították, amelyeket legalább részben a gazdagabb országok vállaltak meg. A pénz egy része tehát ezen a csatornán is visszaáramlott hozzájuk.

A korábban strukturálisnak, majd regionálisnak, jelenleg pedig *kohéziós*nak nevezett felzárkóztatási szakpolitika az 1980-as évek végétől egyre nagyobb arányban részesedett a közösségi költségvetésből; mai hányada mintegy egyharmad. A nagyságrend jobban

érzékkelhető, ha a Magyarországnak szánt forrásokról beszélünk. Hazánk 2014 és 2020 között kereken 20 milliárd euró felzárkóztatási támogatásra számíthat. Ez egyévi hazai termékünknek csaknem az ötöde vagy – más megközelítésben – több, mint amennyit Magyarországon egy évben összesen beruházásra költenek az állami szervek és a magánvállalatok.

Ha valakit az EU-tagság előnyeiről kívánnak meggyőzni, általában az első érvek között emlegetik ezeket a támogatásokat. Ezek az összegek nem hitelként, hanem vissza nem fizetendő juttatásként érkeznek az országokba. (Az igazsághoz hozzátartozik, hogy a felzárkóztatási pénzekből nemcsak a szegényebb régiók és tagállamok kapnak; jut belőlük valamennyi tagországnak.) Korábban már volt róla szó, hogy a 2010-es évtized első éveiben a magyarországi közületi beruházásoknak jóval több, mint 90 százaléka uniós finanszírozással valósult meg, vagyis uniós támogatások nélkül nem sok minden épült volna az országban.

Mégsem állíthatjuk, hogy ezek a források ajándéknak tekinthetők. Az Európai Unió ugyanis nagyon szigorú eljárásrendben, egyáltalán nem könnyű feltételek teljesítéséhez kötve utalja át a már korábban megítélt forrásokat. Bonyolult jogszabályok határozzák meg, mikor milyen dokumentumokat kell elkészíteniük a tagállamoknak és/vagy régióiknak ahhoz, hogy a támogatásokat felhasználhassák. Az elmúlt évtizedekben többféle típusú és elnevezésű dokumentumról szóltak az uniós rendeletek, de az egymást követő hétéves költségvetési periódusokban („programozási időszakokban”) a lényegük közös maradt.

A tagállamoknak általában hosszú távra szóló *fejlesztési stratégiát* kellett összeállítaniuk, amelyet korábban országos („nemzeti”) fejlesztési tervnek, később „nemzeti stratégiai referenciakeretnek”, 2014-től pedig „partnerségi dokumentumnak” neveznek. Ebben a tagállamok kormánya rögzíti, melyek az ország legsúlyosabb gondjai (például a gazdaság elavult szerkezete, a közlekedési infrastruktúra fejletlensége, a lakosság rossz egészségi állapota vagy alacsony átlagos iskolázottsági szintje), és ezekre igyekszik megoldást találni. Ezekből aztán egy ún. célját állítanak össze, amelynek alsóbb szintjein egyre konkrétabb célkitűzések szerepelnek (például növelni kell a felsőoktatásban részt vevők arányát).

A fejlesztéspolitikai dokumentumok következő szintjét az operatív programok alkotják. Ezek már egy-egy szakterületen határoznak meg célokat, amelyekhez szintén eszközöket rendelnek. Ilyen szakterület lehet például a gazdasági versenyképesség, a humán erőforrás fejlesztése, a közlekedés korszerűsítése vagy az általában vett régiófejlesztés.

A támogatásokat ezen anyagok alapján vehetik igénybe a tagállamok, illetve a régiók. Kétféle módszert különböztethetünk meg: a kedvezményezettek vissza nem térítendő támogatásokat kaphatnak (korábban szinte kizárólagos szerepet játszott ez a forma), vagy a kormányzat pénzügyi alapot képez a támogatások egy részéből, amelyből visszatérítendő, lényegében hitel jellegű forráshoz jutnak az igénybevevők. Az első csoportba tartozó támogatásokat ismét csak kétféle módon kaphatják meg a felhasználók: vagy pályázatot nyújtanak be, vagy pedig ún. központi program keretében osztják szét a pénzt. Az előzőre jó példa, hogy a vállalatok új gépeket szerezhetnek be ily módon. A második forma inkább a közzsférában fordul elő, ahol például iskolák vagy kórházak korszerűsítése a cél.

A fejlesztéspolitika területén jelentős *módszertani segítséget* kapnak a tagállamok gazdaságpolitikusi. Az Európai Bizottság szakértői különösen az EU-csatlakozásunk körüli években segítettek abban, hogyan kell terveket összeállítani. A magyarországi szakemberek megtanulták például, hogy a kívánatos *jövőkép*ből vezessék le a stratégiai

célokot, és ennek alapján dolgozzák ki a terveket. Kiemelkedő jelentőségű a tervezés nyílt, demokratikus jellege, amelyet az EU szótárában a *partnerség* fogalma jelöl. Ennek az a tartalma, hogy a tervezőknek már a legelső gondolatok papírra vetésekor be kell vonniuk a lehető legtöbb érdekeltet: a szakminisztériumokat, az érdekképviselőket és a kamarákat, a regionális, megyei és települési önkormányzatokat, sőt a civil szervezeteket is. Ennek eredményeként a terv nem a politikai vezetők fejéből kipattant gondolatokat foglalja össze (amire bőven akadt példa az 1950-es évek voluntarista korszakában), hanem a lakosság különböző csoportjainak igényeit igyekszik megjeleníteni, az emberek tényleges szükségleteit próbálja kielégíteni.

A sokféle közösségnek, szervnek természetesen nagyon eltérőek lehetnek a szempontjai. Mondjuk, az energiahatékonyság javítására szolgáló forrásokból az erőművek saját berendezéseiket szeretnék korszerűsíteni. Előfordulhat azonban, hogy országos szinten több haszonnal járna, ha ebből az összegből régebben épült lakásokat szigetelnének. Az idegenforgalomra szánt pénzt egy városi önkormányzat meglévő turisztikai látványosságának (például a helyi kastélymúzeum) szállítására fordítaná, míg a szállodatulajdonosok a hoteljüket korszerűsíténiék belőle. E dilemmák eldöntése nehéz feladat. Vegyük csak az utóbbi példát: az első megoldás a közvagyon gyarapítja, a második viszont magántulajdonosokat gazdagít. Kinek a pártjára álljanak a források fölött rendelkező köztisztviselők?

Az uniós tervezés fontos sajátossága, hogy különféle mutatószámokat, indikátorokat kapcsolnak a különböző programokhoz, pályázati kiírásokhoz. Ezek segítségével utólag ellenőrizhető, hogy jól használták-e fel az uniós forrásokat. Ha például egy vállalat egy új termelőberendezésre kap pénzt, akkor vállalnia kell, hogy az üzembe helyezéstől számított öt éven belül milyen mértékben növeli kibocsátását, a dolgozók létszámát vagy az exportját.⁹⁶ Az indikátorok alkalmazása természetesen célszerű a nem uniós forrásból megvalósuló közberuházások esetében is.

Ugyancsak fontos iránymutatás minden – azaz nem csak az uniós támogatással megvalósított – közberuházás esetén a közbeszerzések átlátható, tisztességes lebonyolítása, a korrupció kizárása. Egyes tagállamok ezen a téren is sokat tanulhatnak az Európai Bizottság követelményeiből.



Összefoglalás

Az Európai Unió (pontosabban annak elődszervezete, az Európai Gazdasági Közösség) már a kezdetektől feladatának tekintette a tagállamok gazdaságpolitikáinak koordinációját, mert ezt elengedhetetlennek tartotta a hatékony gazdasági együttműködéshez. Az 1990-es évek közepe óta a tagállamok gazdaságpolitikáját kifejezetten „közös érdekű ügynek” tekintik.

⁹⁶ A budapesti 4-es metró nagyon jelentős uniós forrást kapott azzal a feltétellel, hogy az utasforgalom a főváros által vállalt előrejelzések szerint alakul a következő években. Ha a vállalt számok nem teljesülnek, azaz a valóságban társadalmilag nem kellően hasznos a beruházás, az EU visszakövetelheti a támogatás egy részét.

Ez azt jelenti, hogy gazdaságpolitikájának alakítása során egyetlen tagállam sem hagyhatja figyelmen kívül a közös érdekeket, illetve az uniós intézmények iránymutatásait. Kétségtelen, hogy ez a gyakorlat korlátozza a tagállamok kormányainak akciószabadságát, de az integrációból származó előnyök bőven ellensúlyozzák az ebből a korlátozásból eredő hátrányokat.

A 2000. évtől kezdődően az Európai Unió hosszú távú átfogó gazdasági stratégiákat dolgoz ki. A 2000 és 2010 közötti időszakra szólót lisszaboni stratégiának, a 2010 és 2020 közötti évtizedre vonatkozót pedig Európa 2020-nak nevezzük. Mindkét stratégia középpontjában az EU gazdasági versenyképességének erősítése és a foglalkoztatás növelése állt, illetve áll. Mindkét stratégia keretében a tagállamoknak konkrét értékeket kellett (volna) elérnie.

A gazdasági és monetáris unió megvalósítása óta az Európai Unió különös figyelmet fordít a tagállamok főbb makrogazdasági egyensúlyi mutatóinak alakulására. A legfontosabb ilyen mutató a költségvetési hiány GDP-ben kifejezett mértéke. A 2008–2009. évi válság nyomán azonban több más mutatóra is célértékeket határoztak meg, illetve elvárják a tagállamoktól, hogy vegyék komolyan a GDP-arányos államadósságra vonatkozóan már korábban elfogadott 60%-os érték betartását. Az EU minden tagállamának évente konkrét értékeket tartalmazó rövid távú (egyéves) gazdaságpolitikai terveket (programokat) kell készítenie (hároméves előretekinéssel), a közösen elfogadott menetrendek szerint. Ezek betartását az EU intézményei szigorúan ellenőrzik.



Kulcsszavak

Közös politika
Közösségi politika
Hatáskörmegosztás
Nemzeti reformprogram
Stabilitási program
Konvergenciaprogram
Országspecifikus ajánlások
Európai szemeszter
Nemzeti fejlesztési terv
Felzárkóztatási támogatások
Partnerség



Ellenőrző kérdések

- Mutassa be, mely pontokon kapcsolódnak be a tagállamok vezető képviselői (állam- vagy kormányfők, miniszterek) a tagállamok gazdaságpolitikai programjainak értékelésébe!
- A túlzott egyensúlytalanságok esetében az EU intézményei azt is vizsgálják, nem túlságosan nagy-e valamely tagállam folyó fizetési egyenlegének a GDP-hez mért aránya. Mutassa be, miért tekinthető kóros egyensúlyhiánynak, ha a többlet aránya meghaladja a 6 százalékot! (Miközben az országok általában igyekeznek többletet elérni.)
- Miért tekintik az Európai Unióban minden tagállam gazdaságpolitikáját „közös érdekű ügynek”?
- Melyek azok a területek, amelyek egyensúlyát kiemelt figyelemmel kísérik az Európai Unió intézményei? Mi ennek az oka?
- Állíthatjuk-e, hogy az Európai Unió tagállamai feladják gazdaságpolitikájuk szuverenitását? Válaszát indokolja!
- Miért mondhatjuk, hogy az Európai Unió gazdagabb tagállamainak is érdeke a szegényebbek felzárkóztatása?
- Ön szerint mi lehet a megfelelő megoldás a fejezet végén említett dilemmára: a város tulajdonában lévő kastélymúzeumnak vagy inkább a magántulajdonban lévő szállodának a fejlesztésére kell uniós (ingyen) pénzt adni? Érveljen mindkét megoldás mellett és ellen!