

A LISSZABONI STRATÉGIA ÉS AZ EURÓPA 2020 MEGVALÓSÍTÁSÁT ELŐSEGÍTŐ NEMZETI REFORMPROGRAMOK FEJLŐDÉSE, TANULSÁGAI

Halm Tamás

NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
BUDAPEST



SZÉCHENYI  2020



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE

A LISSZABONI STRATÉGIA ÉS AZ EURÓPA 2020 MEGVALÓSÍTÁSÁT ELŐSEGÍTŐ NEMZETI REFORMPROGRAMOK FEJLŐDÉSE, TANULSÁGAI

Projekt szakmai vezető:

Halmai Péter

Szerző:

Halm Tamás

Lektorálta:

Halmai Péter

A kézirat lezárásának dátuma:

2018. január 31.

Kiadó:

Nemzeti Közszerológati Egyetem
Közgazgatási Továbbképzési Intézet
www.uni-nke.hu

Felelős kiadó:

Prof. Dr. Kis Norbert rektorhelyettes
Címe: 1083 Budapest, Üllői út 82.

A kiadvány a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú,
„A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” című projekt
keretében készült el és jelent meg.

© Halm Tamás, 2020

© Nemzeti Közszolgálati Egyetem
Közigazgatási Továbbképzési Intézet, 2020

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés
és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem
reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel,
azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

TARTALOM

I. A KUTATÁS CÉLJA ÉS MÓDSZERE	6
II. A LISSZABONI STRATÉGIA ÉS ANNAK ÚJRAFOGALMAZÁSA: A NEMZETI REFORMPROGRAMOK HÁTTERE	7
III. A NEMZETI REFORMPROGRAMOK PRIORITÁSAI, KULCSELEMEI	11
A) Az első próbálkozás: a 2005-ben összeállított reformprogramok	11
<i>Ausztria</i>	11
<i>Svédország</i>	12
<i>Szlovákia</i>	15
<i>Magyarország</i>	17
B) Túl a válság mélypontján – a 2011-ben elfogadott reformprogramok	19
<i>Ausztria</i>	19
<i>Svédország</i>	21
<i>Szlovákia</i>	23
<i>Magyarország</i>	27
C) A nemzeti reformprogramok legutóbbi köre – 2017	29
<i>Ausztria</i>	29
<i>Svédország</i>	32
<i>Szlovákia</i>	34
<i>Magyarország</i>	36
IV. A NEMZETI REFORMPROGRAMOK ÉRTÉKELÉSE	39
HIVATKOZÁSOK	43

A Lisszaboni Stratégia megvalósításának félidei felülvizsgálata nyilvánvalóvá tette, hogy a tagállamok aktívabb bevonása nélkül esély sincs a kitűzött célok elérésére. A két szint: az EU és a tagállami kormányok közötti feladatmegosztás, a tagállami vállalatok rendszere a 2010 utáni időszakban is fennmaradt. A tagállamok célkitűzéseit és a megvalósításukra alkalmasnak tartott intézkedéseit tartalmazó nemzeti reformprogramok, valamint az értékelésük feldolgozásából levonható tapasztalatok alapot adhatnak a rendszer továbbfejlesztésére vonatkozó ajánlások megfogalmazásához is.

I. A KUTATÁS CÉLJA ÉS MÓDSZERE

A kutatás keretében négy EU-tagállam dokumentumait tekintettük át. Természetesen sokkal pontosabb és valószínűleg árnyaltabb képet kaptunk volna, ha valamennyi tagállam hasonló dokumentumait feldolgoztuk volna, de ekkora anyag pusztán átolvása is messze meghaladta volna a kutatásra fordítható erőforrásokat.¹ Ausztria és Svédország, valamint Szlovákia és Magyarország három-három nemzeti reformprogramját vizsgáltuk meg. A kiválasztást az indokolta, hogy hozzánk hasonló nagyságú tagállamok dokumentumait – és rajtuk keresztül gazdaságpolitikai törekvését, eredményeit – értékeljük, amelyek közül kettő az euróövezet tagja, egyikük pedig – hazánkhoz hasonlóan – nemzeti valutát használ. (Magyarország mintába kerülését talán fölösleges indokolnunk.) A mintában két volt szocialista ország és két eurót használó ország található. Más megközelítésben: a minta két tagja 1995-ben, a másik két tagja pedig 2004-ben csatlakozott az Európai Unióhoz.

Kutatásunk kiindulópontjaként három feltevést fogalmaztunk meg. A nemzeti reformprogramok, illetve a velük kapcsolatos – előkészítő és értékelő – dokumentumok olvasásakor, az NRP-k tömör „összefoglalóinak” készítésekor ezeket tartottuk szem előtt:

1. feltevés: A lisszaboni stratégia félidős reformjakor az új tagállamok lényegesen nagyobb mértékben igyekeztek teljesíteni az EU követelményeit és elvárásait, mint a „régibb” tagállamok.
2. feltevés: Az „új” tagállamokban napjainkra eltűnt a fokozott megfelelési kényszer, sőt a vizsgált két ország a vi-segrádi együttműködés keretében inkább távolodott a közös európai programoktól, vagyis vállaltan rosszab-bul teljesíti az Európa 2020 stratégia célkitűzéseit.
3. feltevés: Bár 2005 és 2017 között mind a világgazdaság és a nemzetközi pénzügyek, mind az EU és a tagállamok szintjén igen jelentős, esetenként viharos változások mentek végbe, az uniós gazdaságpolitikai koordiná-ció összességében sikeresnek minősíthető.

¹ Elvileg 9 x 28 (azaz 252) dokumentum kerülhetett volna be a vizsgálatba, de azok a tagállamok, amelyek a nemzetközi pénzügyi és gazdasági válság miatt „kimentésben” részesültek, az e mentőcsomagok feltételeként kidolgozott programok keretében mutatták be azon tervezett intézkedéseiket, amelyek a többi tagállam nemzeti reformprogramjainak lényegét alkották. (2005 és 2017 között összesen kilenc program készítéséről állapodtak meg a tagállamok az Európai Tanács keretében: 2005–2008, 2008–2010, majd ezt követően évente készültek reformprogramok.)

II. A LISSZABONI STRATÉGIA ÉS ANNAK ÚJRAFOGALMAZÁSA: A NEMZETI REFORMPROGRAMOK HÁTTERE

A lisszaboni stratégia az európai integráció optimizmustól túlfűtött éveinek korszakos törekvése, amely az euró – egyelőre számlapénzként történő – bevezetését alig egy évet követően került a legmagasabb szintű európai döntéshozók asztalára. Ebben az időszakban az eurót még egyértelműen sikeres vállalkozásként értékelték (természetesen ekkorra már néhány fajsúlyos bíráló is megfogalmazódott), és az Európai Unió a történelmének legnagyobb kibővítésére készült. A stratégia számos olyan területre is kiterjesztette az együttműködést – ha elég laza formában is –, amelyek addig jószerével kimaradtak a gazdasági integráció lényegét alkotó közös és közösségi politikák sorából:

„A *Lisszaboni Stratégia* jelentős részben korábban az integráción kívül maradó területekre (oktatás, kutatás, innováció, vállalkozásfejlesztés, munkaerőpiac, szociális biztonság stb.) irányul. Azokban nagy az eltérés a nemzeti politikák és preferenciák között. E hagyományosan a nemzeti kompetenciákba tartozó területek »lágyabb« közösségi koordinációját kívánták megteremteni a közösségi módszer kiterjesztése helyett.” (Halmai 2006)

Ez a tény különösen annak a fényében értékelhető helyesen, hogy a gazdasági és monetáris unió felépítésének 3. szakaszában a pénzpolitika területén a közös valutát bevezető tagállamok vonatkozásában teljes mértékű egységesítés következett be, s a Stabilitási és Növekedési Paktum jóvoltából a költségvetési politikák is „kényszerzubonyba” kerültek. Ebben az esetben is megjelent tehát az európai integráció történetében nemcsak gyakorinak, hanem egyenesen jellemzőnek tekinthető sajátosság, miszerint már valamely jelentős lépés vagy intézkedés kiteljesedése, hatásainak teljes körű érvényesülése *előtt* további lépéseket vesznek tervbe, esetleg hajtanak is végre.²

E helyütt nem foglalkozhatunk a lisszaboni stratégia megszületésének körülményeivel, a stratégia sajátosságaival (valójában mindezek jól ismertek az európai integrációt akár csak felületesen ismerők számára is), de le kell szögeznünk, hogy az EU versenyképességét alapjaiban megújítani hivatott program egy valójában rendkívül kedvezőtlen, hosszabb távon pedig elég ijesztő következményekkel fenyegető tendencia: az EU világgazdasági pozíciói lemorzsolódásának megfékezésére, majd megfordítására született. A szükségből erényt kovácsolni kívánó európai döntéshozók ambíciói azonban messze túlhaladták mind a lehetőségeiket, mind a tényleges tettvagyukat: a stratégia megvalósításának nyomán követésére kiválasztott sok-sok mutató már a kezdetektől szétforgácsoltta, szétfolyóvá tette a törekvéseket, és – mint ugyancsak köztudomású – az első években nem sikerült megfelelő (elsősorban pénz-) eszközöket biztosítani a célok eléréséhez. Mindezek következtében az Európai Unió (pontosabban annak tagállamai, hiszen az egyes célkitűzéseket végső soron nekik kellett teljesíteniük) gyakorlatilag valamennyi lényeges mérőszám szerint növekvő mértékben maradtak le a globális versenytársaktól.

² Gondoljunk például 1990–1992-re, az egységes piac kiépítése és a következő integrációs fokozat, a gazdasági és monetáris unió kialakításának időben „átlapoló” jellegére.

Szinte az egyetlen pozitívum e stratégiával kapcsolatban, hogy a 2004-ben végrehajtott, előre tervbe vett félidei felülvizsgálat során az európai döntéshozók – kitűnő és őszinte szakértői anyagokra³ támaszkodva – nem elkendőzték a vártnál gyengébb eredményeket, esetenként a nyilvánvaló kudarckokat, hanem a hiányosságokkal való bátor szembenézést választva újragondolták a célokat és az elérésüket ígérő eszközöket: az eredetileg szer-teágazó célkitűzéseket a növekedés és foglalkoztatás kettős jelszavával váltották fel (pontosabban alájuk sorolták be a többi célt), és alapvetően megváltoztatták a megvalósításra ajánlott módszereket. Hadd utaljunk itt csupán három dologra: a tagállami elkötelezettség („national ownership”) megteremtésének igényére, az ezzel szorosan összefüggő tagállami programdokumentumok elkészítésének vállalására,⁴ valamint arra, hogy – az addig hiányzó pótlólagos finanszírozási lehetőséget a kohéziós politika keretéből legalább részben megteremtve – a közösségi támogatásokat is a lisszaboni stratégia megvalósítására lehetett/kellett fordítani.

A lisszaboni stratégia bukducsoló megvalósítását természetesen nem csak egyértelmű kudarcként interpretál-hatjuk: a méltányosság azt követelné, hogy a megítélés során vessük egybe a tényhelyzetet azzal, ami akkor állt volna elő, ha az EU nem dolgoz ki ilyen stratégiát. Egy ilyen összehasonlításra természetesen nincsen lehetőség. (Vegyük észre, mennyire hasonló ez az eset a kohéziós politikához. Ez utóbbival kapcsolatban is lépten-nyomon találkozhatunk azzal a véleménnyel, hogy a hatalmas kohéziós támogatások ellenére az elmaradottabb régiók fel-zárkózása alig halad, vagyis az ilyen jellegű támogatások nem elég hatásosak. Emiatt – meg a pénzfelhasználás számos gyengesége, a gyakorta megfigyelhető szabálytalanságok okán – pedig az egész felzárkóztatási program diszfunkcionális, sőt felesleges. Pedig itt sem csupán a célokkal kellene összevetni az eredményeket, hanem a „té-nyekkel ellentétes” értékelést is alkalmazni kellene.)

A lisszaboni stratégia félidei felülvizsgálatának eredményeképpen az Európai Tanács – nem túlzás a kifeje-zés – megkongatta a vészharangot: „Öt évvel a lisszaboni stratégia beindítását követően a mérleg vegyes képet mutat. A tagadhatatlan előrelépések mellett hiányosságok és egyértelmű késedelmek is mutatkoznak. Márpe-dig – tekintve az előttünk álló kihívásokat – a késedelmes vagy nem teljes reformokért fizetendő ár magas, ahogy ezt az Európa, illetve gazdasági partnerei növekedési potenciálja közötti szakadék is bizonyítja. Ezért sürgősen cselekedni kell.” (Elnökségi következtetések, 2005. március 22., 4. pont.)

A kijelölt fő csapásirány az erőfeszítések fókuszálása volt: „haladéktalanul új lendületet kell adni a lisszaboni stratégiának, és a prioritásokat a növekedésre és a foglalkoztatásra kell összpontosítani. Európának meg kell újíta-nia versenyképessége alapjait, javítania kell növekedési potenciálját és termelékenységét, valamint meg kell erősí-tenie a szociális kohéziót, különös hangsúlyt fektetve a tudásra, az innovációra és a humántőke kiaknázására.” (Elnökségi következtetések, 2005. március 22., 5. pont.) Ez a fókuszálási törekvés ugyancsak közismert, de figyeljünk

³ Elsősorban André Sapir (2003) áttekintésére és a Wim Kok vezette „magas szintű bizottság” anyagára (2004) utalunk. Sokkal kedvezőbbnek ítélte az akkori helyzetet Palánkai Tibor (2006).

⁴ Fontos látnunk, hogy itt vállalásokról volt/van szó, nem előírásokról. Mint minden lényeges döntést, úgy a lisszaboni stratégiát, majd annak átfogó reformját is a tagállamok kormányának képviselői fogadták el. Ezért el kell határolódnunk azoktól – az integráció történetét sajnálatos módon végigkísérő – megállapításoktól, értékelésektől, amelyek az egyes tagállamok vezetőinek vélt vagy valódi érdekeit (esetenként csupán rövid távon) sértő döntést, „Brüsszel” nyakába varrnak, mintha azt egy elkülönült, önálló életet élő hivatal, nem pedig maguk a tag-államok hozták volna meg.

föl az elnökségi következtetések e témával foglalkozó fejezetének pontos címére: „Partnerség a növekedésért és foglalkoztatásért”. Ez egyértelműen arra utal, hogy az Európai Tanács tagjai nélkülözhetetlennek ítélték az uniós intézmények és a tagállamok közötti együttműködést a lisszaboni stratégia sikerre viteléhez. Sőt az Európai Tanács megfogalmazásában megjelenik a partnerség azon értelmezése, amelyet jól ismerünk az ún. kohéziós rendeletekből: *minden érintett bevonására szükség van!*⁵ Ugyanitt jelenik meg az az igény, hogy a 2007–2013-as középtávú pénzügyi keretterv forrásait is állítsák – legalábbis részben – a lisszaboni stratégia megvalósításának szolgálatába, valamint a – részben megújított – Stabilitási és Növekedési Paktumban foglalt követelmények teljesítésével segítsék a stratégia megvalósításához szükség stabil makrogazdasági keretek kialakulását.

Témánk szempontjából az – angolból/franciából tükörfordítással előállított kifejezéssel – gazdasági kormányzás terén elhatározottak a legfontosabbak. Az általános, tartalmi követelmények⁶ mellett e helyütt fogalmazták meg a tagállamok állam-, illetve kormányfői azt a menetrendet, amelynek állomásai a következők:

- az Európai Bizottság stratégiai jelentést készít a program megvalósításának előrehaladásáról,
- ennek alapján a Tanács, majd az Európai Tanács „megállapítja a stratégia gazdasági, szociális és környezetvédelmi téren alkalmazandó politikai iránymutatásait”,
- a Tanács a korábbi átfogó gazdaságpolitikai iránymutatásokat és a foglalkoztatáspolitikai iránymutatásokat ötvöző „integrált iránymutatásokat” fogad el,
- a tagállamok elkészítik nemzeti reformprogramjukat, amelyben a lisszaboni stratégia megvalósításáért teendő intézkedéseiket foglalják össze; ezzel párhuzamosan a Bizottság is összeállítja a „közösségi lisszaboni programot”. (Uo. 39. pont.)

A tagállamok és az uniós intézmények közötti „munkamegosztás” az integrált iránymutatások alapján a következő: „a tagállamok *saját hatáskörben* »nemzeti reformprogramok«-at hoznak létre, amelyek *megfelelnek a tagállam igényeinek és egyedi helyzetének*. [...] Ezek a programok figyelembe veszik a nemzeti politikát érintő ciklusokat, és a helyzet változásától függően felülvizsgálhatók.” (Uo. 39. pont c/ bekezdés; kiemelések tőlem – H. T.) A fenti idézetből egyértelműen kiviláglik, hogy a reformprogramok összeállításában a tagállamok nagy szabadsággal járhatnak el, és e programoknak lényegében a tagállamok sajátos gazdasági-társadalmi helyzetéből fakadó feladatokat kell megoldaniuk. Vagyis a szubszidiaritás elvének megfelelően – és éles ellentétben a közös monetáris politika „mindenkinek ugyanazt a méretet!” jelmondatával – itt a tagállamok *maguk* dönthetnek az általuk megfelelőnek ítélt lépésekről. Természetesen mind a programok elkészítéséhez, mind az összeállított programok értékeléséhez kapnak iránymutatást, illetve „segítséget” az uniós intézményektől.

⁵ „A kormányok mellett a többi érdekelt szereplőnek – a parlamenteknek, a regionális és helyi szervezeteknek, a szociális partnereknek és a civil társadalomnak is – meg kell ismernie a stratégiát, és aktív részt kell vállalnia céljainak megvalósításában.” (Uo. 6. pont.)

⁶ „Lényeges, hogy az EU és a tagállamok hatékonyabb és konkrét lépésekkel járuljanak hozzá a növekedéshez és a foglalkoztatáshoz. Ennek szellemében egyszerűsített mechanizmust kell felállítani. Ez három célkitűzéssel bír: a prioritások meghatározásának megkönnyítése a stratégia globális egyensúlyának és annak különböző elemei között fennálló szinergiának a tiszteletben tartásával; e prioritások hatékonyabb végrehajtása a gyakorlatban, ügyelve a tagállamok intenzívebb bevonására; a nyomon követési eljárás ésszerűsítése a stratégia nemzeti szintű alkalmazásának jobb megértése érdekében.” (Uo. 38. pont.)

2005-ben hároméves ciklusokat határoztak meg, vagyis a tagállamok azt vállalták, hogy azon év szeptemberéig 2008-ig szóló nemzeti reformprogramokat állítanak össze. Az Európai Tanács elnökségi következtetései arról is rendelkeztek, hogy e programokat a tagállamoknak széles körű partnerségi egyeztetés keretében kell megvitatniuk, és e partnerségi folyamatba be kell vonniuk a parlamentjüket is.⁷

„A *Lisszaboni Stratégia* magában foglalja az úgynevezett luxemburgi, cardiffi és kölni folyamatokat, amelyek a foglalkoztatási politikák, a termékpiacon szabályozás, a makro- és mikroökonómiai folyamatok közötti kapcsolatokkal foglalkoztak. Lisszabon mindezeket túl további területekre terjedt ki: a vállalkozásösztönzésre, a tudásalapú gazdaságra és az információs társadalomra, a kutatás-fejlesztésre és az oktatásra, majd továbbiakra. A lényeg az átfogó célokra alapozott integrált reformstratégia igénye.

A Lisszabon-típusú reformok öt fő típusba sorolhatók:

- termék- és tőkepiaci reformok;
- beruházások a tudásalapú gazdaságban;
- munkaerőpiaci reformok;
- szociálpolitikai reformok;
- környezetpolitikai reformok.” (Halmai 2006)

A négy kiválasztott tagállam három-három reformprogramjának áttekintése során ezeket a reformokat tekintjük át, pontosabban – a bőség zavarával küzdve – ezekből mutatunk be néhányat.

⁷ Lásd az előző lábjegyzetet. Itt azért emeljük ki a parlamentek részvételét, hogy érzékeltesük: az Európai Tanács tagjai a tagállamok legfontosabb államhatalmi szervének közreműködését is elengedhetetlennek tartották. Ez újabb bizonyíték arra, hogy az Európai Unióban ügyelnek a tagállamok hatásköreinek tiszteletben tartására.

III. A NEMZETI REFORMPROGRAMOK PRIORITÁSAI, KULCSELEMEI

A) AZ ELSŐ PRÓBÁLKOZÁS: A 2005-BEN ÖSSZEÁLLÍTOTT REFORMPROGRAMOK

Ausztria

Az osztrák kormány az általa benyújtott első NPR-ben leszögezi, hogy helyes döntés volt Ausztria tíz évvel korábbi belépése az Európai Unióba. A dokumentum üdvözlí az EU-nak a lisszaboni stratégia megújítására tett erőfeszítéseit, egyúttal kijelenti, hogy mindazok az indokok, amelyek a stratégia újragondolása mögött állnak, már régóta hatnak az osztrák gazdaságpolitikára. Jó eszköznek minősíti azt a kettős megközelítést is, miszerint az egyes tagállamok sajátosságait figyelembe vevő nemzeti programok az EU közös törekvéseivel párosulnak. Ausztria többhónapos (2005 májusában elindított) társadalmi partnerségi folyamat keretében dolgozta ki reformprogramját, amikor is a szociális partnerek és a civil társadalom mellett meghallgatták az egyes tartományok képviselőit is. E párbeszéd során az a vélemény alakult ki, hogy a programnak keretfeltételeket kell kidolgoznia, amelyek elősegítik, hogy az üzleti szféra a gazdasági növekedést és a foglalkoztatást erősítő intézkedéseket hozzon, illetve ilyen tevékenységeket folytasson.

Az osztrák kormány törekvései között első helyet foglalt el a közpénzügyi helyzet megerősítése. Ennek jegyében a költségvetésnek – a gazdasági ciklus egészére vonatkozó – egyensúlyát, a jövedelemcentralizációnak 2010-re 40% alá csökkentését és a *jövőorientált* (vagyis a kutatásba, oktatásba és infrastruktúra-fejlesztésbe történő) befektetések ösztönzését tekintették elsődleges fontosságú feladatnak. Kiemelt hangsúlyt kapott a fenntarthatóság: a tervbe vett intézkedésekkel azt is igyekeztek elkerülni, hogy növekvő terheket hagyjanak a következő generációkra. A 2000-es évtized derekán az osztrák kormány már jelentős strukturális reformok korábbi bevezetéséről tudott számot adni. Így például megújították a tartományi és a szövetségi költségvetések rendszerét, a gazdaság évtizedeken át túlméretezett állami szektorát privatizáció révén szűkítették, csökkentették a közigazgatási álláshe-lyek számát, a nyugdíjrendszerben, az egészségügyben és az adózás terén is a gazdaság terheit mérséklő változta- tásokat hajtottak végre.

Összességében Ausztria sikeres, gazdag ország volt a lisszaboni stratégia megújításának időszakában. Az egy főre jutó GDP tekintetében csak Luxemburg és Írország előzte meg. A munkatermelékenység (a modern gazdaságok növekedésének fő motorja) 1990 óta szakadatlanul javult, a nemzeti jövedelem bővülésének üteme pedig az EU középmezőnyébe tartozott. Különösen sikeresnek bizonyult Ausztria a lisszaboni foglalkoztatási célok vonatkoz- sában: a 2005-re „előirányzott” 67%-os foglalkoztatási rátát majdnem egy százalékponttal túlteljesítették, és meg- valósíthatónak tűnt a 2010-re tervezett 70%-os szint elérése is. (Sőt a nők esetében már a 2010-es célértéket is el- érték.) Rosszabbul álltak viszont az időskorúak foglalkoztatásában – éppen ezért itt további intézkedéseket vettek tervbe. A munkanélküliség szintje (4,8%) alig volt több, mint az EU „régii” 15 tagállamát jellemző átlag fele.

Ausztria a társadalmi összetartozás (kohézió) mutatóinak tekintetében is remekül teljesített az évtized köze- pén: kicsi volt a szegénység(gel fenyegetettek) aránya, regionálisan kiegyenlített volt a foglalkoztatási szint és mindössze 1,2%-ot ért el a tartósan munka nélküliek hányada.

Az osztrák reformprogram leszögezi, hogy a gazdaság akkor fejlődhet igazán lendületesen, ha az ezt segítő intézkedéseket *a többi dinamikus gazdasággal együtt* vezetik be. Magyar szempontból különösen fontos és tanulságos annak a követelménynek a megfogalmazása, miszerint a gyors növekedés ösztönzésének nem szabad figyelmen kívül hagyni a fenntarthatósági (vagyis az egyensúlyi) megfontolásokat.⁸

Az NRP hét kulcsterületet jelöl ki a gazdaságpolitika számára, és ezekhez rendeli hozzá a 24 integrált iránymutatást. Ezek a kulcsterületek a következők:

- a közpénzügyek fenntarthatósága,
- munkaerőpiac és foglalkoztatás,
- kutatás és fejlesztés, innováció,
- infrastruktúra,
- versenyképesség és kkv-akcióterv,
- oktatás és továbbképzés,
- környezeti technológiák és az erőforrásokkal való hatékony gazdálkodás.

A dokumentum táblázatos formában közli – 26 oldalnyi terjedelemben – azokat a konkrét programokat, intézkedéseket, újdonságokat („reformokat”), amelyeket ezeken a területeken már bevezettek, illetve bevezetni terveztek, és megjelöli az egyes iránymutatásokkal való kapcsolatukat is.

A reformprogram hangsúlyozza az egyes területek közötti szinergiák lehetőségét, az összehangolás és az állandó nyomom követés fontosságát.

Végezetül az NRP a 24 iránymutatás alá besorolt rövid helyzetelemzéseket, valamint intézkedéseket vázolja fel, 74 oldal terjedelemben. (A teljes NRP 122 oldal.)

Svédország

Svédország gazdasági és társadalmi mutatói a 2000-es évtized közepére rendkívül kedvezően alakultak. Nem árt emlékeznünk arra, hogy Svédország az 1990-es évek elején igen komoly válságon ment át, bankrendszerének konszolidálása miatt a költségvetési hiány addig nem látott magasságokba emelkedett. Egy bő évtized múlva azonban az NRP összeállítói már sikerekről számolhattak be a gazdaság és a társadalom szinte minden területéről: a növekedés gyors volt (meghaladta nemcsak az EU, hanem az OECD átlagát is), javult a termelékenység, bővült a foglalkoztatás (még ha a munkanélküliség magasabb volt is a kívánatosnál). Svédország számára a lisszaboni stratégia nem egyszerűen kedvezőnek és kívánatosnak volt minősíthető: mint az NRP bevezetőjében megemlítik, a stratégia számos elemét egyenesen a svéd kormány kezdeményezésére építették be a dokumentumba. Az pedig közismert, hogy a lisszaboni stratégia az Európai Tanács 2001. évi göteborgi ülésén gazdagodott a környezeti fenntarthatóság elemével.

⁸ Gondoljunk a 2005–2006. évi magyarországi helyzetre, amikor is a növekedés túlhajszolása akkora egyensúlyhiányt idézett elő, hogy a 2006. szeptember 1-jei megújított konvergenciaprogramban a gazdaság látványos lassítását kellett előírni.

A társadalmi és gazdasági gondoknak az az átfogó, sokoldalú megközelítése, amely a lisszaboni stratégiát jellemezte, kifejezetten jól illeszkedett ahhoz a skandináv modellhez, amely sok évtized alatt fejlődött ki, és amely kitűnően ötvözte a gazdasági versenyt, a társadalmi méltányosságot és a környezetért, valamint a jövő generációkért érzett felelősséget, mely utóbbiakat a fenntarthatóság fogalmával jellemezhetünk. Ezt a megközelítést a svéd kormány kifejezetten ajánlja a többi tagállamnak is – igaz, elismeri, hogy az alapvető feladatokon túl minden ország helyzetét számos sajátosság teszi egyedivé, ami egyedi megoldások felkutatását és megvalósítását igényli.

Bár a svéd jóléti modell alapvetően sikeres – szögezi le a dokumentum –, fejlesztése szükséges és kívánatos is.⁹

Svédország üdvözölte, hogy az Európai Tanács 2005. márciusi ülésén a lisszaboni stratégia addigi háromágú (gazdasági, társadalmi, környezeti) szerkezetét fenntartva döntött a folytatás mellett, és elutasította azokat a javaslatokat (felvetőik kilétét nem tudjuk meg a dokumentumból), amelyek szerint az Európai Unió tagállamainak előbb a gazdaságban elkerülhetetlen szerkezeti reformokat kell végrehajtaniuk, és csak ezután, az így megteremtett forrásokat felhasználva, érdemes nekilátniuk a társadalmi és környezeti, fenntarthatósági tennivalóknak. Nem lényegtelen körülmény, hogy a svéd kormány elhatárolódásának egyik oka az volt, hogy ennek a javaslatnak a megvalósítása esetén sokkal nehezebb lett volna az általuk is szükségesnek ítélt szerkezeti reformok társadalmi elfogadtatása.

A svéd NRP kidolgozásának és elfogadásának menetét a dokumentum csaknem három teljes oldalon mutatja be, tizenegy bekezdést szánva a széles értelemben vett társadalmi partnerség folyamatának.

Az egyes iránymutatásokhoz kapcsolódó figyelemre méltó helyzetértékelések, intézkedések:

1. Gazdasági stabilitás

A svéd államháztartás nagyon kedvező helyzetben volt az első NRP összeállítása előtti években: a költségvetés – 2002 és 2003 kivételével – nettó hitelezői (!) pozícióban volt, és ezt jelezték előre 2008-ig minden esztendőre. Ugyancsak kedvezően alakult a fogyasztói árak emelkedésével mért infláció és a kamatlábak szintje.

2. Fenntarthatóság a közpénzügyekben

Ezen a területen kiemelkedő jelentőségű a nyugdíjak és a társadalmi-jóléti juttatások alakulása. Ezek fenntarthatóságának vizsgálatára több bizottságot állítottak fel.

3. Az erőforrások hatékonyabb allokációja

Az adórendszerben lassú, de fontos és következetes változtatásokat hajtottak végre az NRP összeállítását megelőző években: csökkent a személyi jövedelemhez kapcsolódó adó (például azáltal, hogy emelték azt a jövedelmi szintet, amelynek elérésétől adót kellett fizetni), eltörölték az ajándékozási és örökösödési illetéket, valamint hozzákezdtek az adórendszer környezetvédelmi szempontú átalakításához („zöldítés”).

⁹ A svéd jóléti modell egyértelmű sikerként való megemlézése legalábbis meglepő lehet azon több évtizedes kritikák fényében, amelyek az 1970-es évek közepétől, vagyis a II. világháború utáni első nagy recesszió óta fogalmazódtak meg vele szemben, és amelyek a megváltozott világgazdasági helyzetre hivatkozva fenntarthatatlannak, néha egyenesen jövőtlennek tüntették föl a skandináv országok kiterjedt társadalmi-jóléti juttatásait.

4. A bérköltségek makrogazdasági stabilitással összhangban történő alakítása

Svédországban ügyeltek arra, hogy a termékegységre jutó bérköltség (unit labour cost, ULC) tendenciájában csökkenjen. Ennek a rendkívül fejlett és jól működő bértárgyalási mechanizmus teremtette meg az alapját.

A *mikrogazdasági* intézkedésekkel foglalkozó fejezet bevezetőjében a svéd kormány leszögezi, hogy nyitottságának és a jóléti modelljének köszönhetően Svédország profitált a globalizációból, és ugyancsak kedvező fejleményként értékeli, hogy a gazdaság szabályozás deregulációs lépéseinek következtében új piacok nyíltak meg a verseny előtt.

Kiemelkedően jól teljesített Svédország a K+F-kiadások fajlagos szintjét, valamint a diplomások arányát illetően. Hátrányként említik a magas (az EU átlagát mintegy 25%-kal meghaladó) árszínvonalat, továbbá a beruházási hányad alacsony szintjét. A pozitívumok ellenére a svéd kormány további erőfeszítéseket helyezett kilátásba az oktatás és a kutatás területén.

A rendkívül sokrétű és szerteágazó mikrogazdasági intézkedések bemutatása helyett egyfajta összegzésre szorítkozunk. Leszögezhetjük, hogy a gazdaság területén Svédország a piacok, a verseny erősítése, a vállalatoknak nyújtott állami támogatások szigorú korlátozása, az energetika, a távközlés és a pénzügyi szolgáltatások (de általában is a szolgáltatások) egységes uniós piacon belüli liberalizálása mellett szállt síkra, illetve a svéd kormány nagyszámú lépést tett és vett tervbe ezek megvalósítására, nem utolsósorban aktív vállalkozásfejlesztési intézkedések révén.

A foglalkoztatás terén 2005-ben Svédország kiemelkedő helyet foglalt el az Európai Unió 25 tagállamának sorában: már jóval túl is teljesítette a lisszaboni stratégia foglalkoztatási célszámát. Ennek ellenére további feladatokat fogalmazott meg a kormány az ország számára, hiszen az azt megelőző évek romló tendenciákat hoztak felszínre mind a foglalkoztatottak arányát, mind a munkanélküliséget illetően, valamint a demográfiai trendek is aggodalomra adtak okot. A tennivalók között említi meg a dokumentum a betegszabadságok, a tartósan munka nélkül lévők arányának csökkentését, valamint a fogyatékkal élők és az „idegen háttérű” állampolgárok foglalkoztatásának növelését is.

A globalizáció összességében nem befolyásolta kedvezőtlenül a svédországi foglalkoztatási helyzetet, de egyes régiókban érezhetőek voltak negatív hatásai.

Tanulságos, hogy az NRP-hez mellékletként hozzáfűztek egy tájékoztatót az 1997. évi „ipari megállapodás”-ról, amely megújította a Svédországban igen hosszú múltra visszatekintő érdekegyeztetés mechanizmusát. Ugyancsak említést érdemel egy másik melléklet, amely az 1997. évi megállapodás aláírói által létrehozott „ipari bizottság” tevékenységét mutatja be. Svédországban nem működik az Európai Unió tagállamainak zömében létező gazdasági és szociális tanács,¹⁰ ez az ipari bizottság azonban ahhoz nagyon hasonló feladatokat vállalt magára. Figyelemre méltó, hogy tevékenységükben milyen nagy teret kap a kutatás, fejlesztés, oktatás kérdésköre, vagyis – annak ellenére, hogy hét szakszervezeti szövetség is képviselteti magát a bizottságban – egyáltalán nem a bérekre vagy szorosabban a munka világába tartozó ügyekre összpontosítanak.

¹⁰ Létezik ugyan egy gazdasági tanács, de ez négy kutatóból áll, akik tényleges tanácsadást végeznek az érdekegyeztetésben részt vevő felek számára.

Egy további, ötoldalas melléklet azt mutatja be, hogyan igyekeznek Sörmland régiója (Oxelösund and Flen települések önkormányzata) *saját kezdeményezésére* megvalósítani a területén a lisszaboni stratégiát. Negyedik mellékletként a kormánynak a svéd ifjúsággal az EU Ifjúsági Paktumáról folytatott párbeszédéről készült összefoglalót találjuk. A dokumentum ötödik melléklete az EU 2005–2008-ra szóló integrált iránymutatásait tartalmazza – nem egészen érthető okokból.

Az egész dokumentum 102 oldalból áll, amelyből 64 oldal a tényleges NRP.

Szlovákia

A lisszaboni stratégiát illetően a Szlovák Köztársaság megelőzte az Európai Uniót – ezekkel a szavakkal indítja nemzeti reformprogramjának bemutatását a szlovák kormány. Ennek bizonyítékául a 2005 februárjában elfogadott Nemzeti Versenyképességi Stratégiát említik. Ez az EU lisszaboni stratégiájának alap gondolatán alapul, amely a gazdasági versenyképesség erősítését egyfelől strukturális reformok, másfelől fejlesztéspolitika révén kívánta megvalósítani. Ugyanitt olvashatjuk azt is, hogy a versenyképességi stratégia úgy készült, hogy „lehetővé tegye a szlovák sajátosságok figyelembevételét, és kizárólag a szlovák gazdaság továbbfejlesztése szempontjából legfontosabb területekre összpontosítson” (2. o.). 2005 júliusában a szlovák kormány e stratégia négy fő területére kidolgozott akcióterveket hagyott jóvá, amelyek nemcsak célokat jelöltek ki, de határidőket is meghatároztak, és világosan meghatározták a végrehajtásért felelősöket is. E területek:

- oktatás és emberi erőforrások,
- tudomány, K+F, innovációk,
- információs társadalom,
- üzleti környezet.

A szlovák kormány szerint ez a stratégia oly mértékben kielégíti az Európai Uniónak a lisszaboni stratégia végrehajtását elősegíteni hivatott nemzeti reformprogramokkal szemben támasztott követelményeit, hogy ez utóbbi alapjául szolgálhat.

A dokumentum joggal hivatkozik a szlovák gazdaságpolitika addig elért sikereire, hiszen Mikuláš Dzurinda egymást követő kormányai valóban végrehajtották azokat a reformokat, amelyek eredményeképpen a gazdaság a gyors és fenntartható növekedés pályájára állt. Az első NRP összeállításakor megalapozottan gondolhatták azt, hogy Szlovákia előtt nyitva áll az út az Európai Unió fejlettebb országait jellemző életszínvonalhoz való felzárkózásra. Sőt le is szögezték a dokumentumban, hogy a Szlovák Köztársaság nemzeti reformprogramjának éppen ez a fő célkitűzése.

A nemzeti reformprogramot két pillére építették föl:

- a strukturális reformok befejezésére és eredményeik fenntartására, valamint
- a tudásalapú gazdaság fejlesztésére.

A legfontosabb végrehajtott strukturális – a lakosság körében egyáltalán nem népszerű – reformok között sorolják fel az államháztartás és az adózás, az egészségügyi és a szociális rendszer, a munkaerőpiac, a nyugdíjrendszer,

a vidéki iskolák finanszírozásának átalakítását, továbbá „a reformok reformját”: a közigazgatás átalakítását. Elégedetten állapítják meg a dokumentum megfogalmazói, hogy az ország gyakorlatilag túl van a lisszaboni stratégia megvalósításának legnehezebb részén. Emiatt nem is kell újabb reformokat megterveznie az NRP-ben – egyszerűen „csak” be kell fejezni a megkezdett reformokat, és az ezek keretében elfogadott intézkedések végrehajtására kell összpontosítaniuk.

A hatékony termelés feltételeit már megteremtették ugyan ezekkel a reformokkal (amelyek biztosítják mind a gazdaság, mind a foglalkoztatás gyors bővülését), de amint közelednek a fejlettebb EU-tagállamok szintjéhez, e reformok ma még előnyt biztosító hatása lassan elenyészik. A hosszú távú versenyképességet így csak *a tudásalapú gazdaság* kiépítésével biztosíthatják.

Ezért a nemzeti reformprogram gyújtópontjában a szlovák gazdaság innovációs potenciáljának fejlesztése szempontjából legfontosabb négy egyformán fontos terület áll:

- oktatás és foglalkoztatás
- információs társadalom
- kutatás, fejlesztés és innováció
- az üzleti környezet javítása.

A szlovák nemzeti reformprogram tehát a gazdaság innovációs potenciálját és a tudásalapú gazdaságot erősítő, a foglalkoztatást bővítő integrált iránymutatásokra összpontosít.

Tanulságos a szlovák kormány gazdaság- és szociálpolitikájának fő vonalai között megemlített néhány konkrét prioritás, amelyeket 2010-es horizonton kívántak megvalósítani:

- a piacgazdaság fejlesztése és a szabadpiac működésébe való állami beavatkozás minimalizálása,
- az államháztartás hiányának csökkentése és egy megközelítőleg kiegyensúlyozott költségvetés biztosítása,
- a költségvetési jövedelem-újraelosztás további növekedésének megakadályozása, sőt csökkentési lehetőségek megteremtése a nem hatékony tevékenységek módszeres felszámolásával,
- átlátható és semleges adópolitika fenntartása, az adókedvezmények útján történő támogatások visszaszorítása (illetve egy részüknek állami céltámogatásokkal való kiváltása).

A szociálpolitika terén a cél a hagyományos európai értékek érvényesítése (pl. egyéni felelősségvállalás, esélyegyenlőség, a család és a közösség szerepe a hátrányos helyzetűek kezelésében, a társadalom felelőssége a szegénység elleni küzdelemben), amelynek keretében – egyebek között – a következő elveket kívánják követni:

- az egyén és a család együttes felelőssége az egyén helyzetéért, gazdasági hátterének kialakításáért,
- az egyének gazdasági aktivitásra való ösztönzése a szociálpolitika eszközeivel,
- a mélyszegénység csökkentése olyan eszközökkel, amelyek segítik az egyéneket a nehéz társadalmi helyzetük megoldásában,
- a munkaerőpiac rugalmasságának megőrzése, mert ezáltal több munkahely jöhet létre, és így csökkenthető a társadalmi ellátórendszerek költségvetése.

Kitér a program a környezeti szempontok figyelembevételének fontosságára, valamint – az Európai Tanács döntésének megfelelően – a 2007–2013-as programozási időszakban várható uniós támogatásoknak a lisszaboni célok elérését segítő felhasználására is.

A program 33 oldalon részletezi a lisszaboni stratégia szellemében már megvalósított és tervezett intézkedéseket (logikai sorrendben), majd egy 12 oldalas táblázat mutatja be az egyes integrált iránymutatásokhoz rendelhető akciókat. A dokumentum a szlovák lisszaboni akciótervből a nemzeti reformprogramba átemelt strukturális indikátorok értékeinek felsorolásával zárul.

Magyarország

Az első magyar nemzeti reformprogram egyedi névvel került be a társadalmi egyeztetés folyamatába: az akkori miniszterelnök közölte, hogy a magyaroknak elégük van a reformokból, és megtiltotta e szó szerepeltetését a dokumentum címében.¹¹ A magyar *akció*program egyébként teljes mértékben támogatta az Európai Tanácsnak a lisszaboni stratégia megújítását célzó törekvéseit, és a magyar gazdaság és társadalom állapotának, a belőle fakadó feladatoknak megfelelő intézkedéscsomagnak minősítette. Kiemelte azt is, hogy az Európai Tanács 2005 márciusában nemcsak magának a stratégiának, hanem a több szintű gazdaságirányításnak (gazdasági „kormányzásnak”) a megújítását kezdeményezte.

Összhangban a más tagállamokban megfogalmazottakkal, a magyar kormány¹² is a tudástársadalom, tudás-gazdaság megerősítését tekintette első számú feladatnak. Ennek részeként definiálta a program az emberi és társadalmi tőke fejlesztését, az innovációs és informatikai infrastruktúra fejlesztését, valamint a „stratégiai szemléletű és hatékony állam” megteremtését.

„A magyar akcióprogram reformjelleű, minden elemében a megújulás, az innováció, azaz a tudástársadalom megvalósítását szolgálja” – olvashatjuk a bevezetőben. Eme – eléggé fellengzős – önértékeléssel jól megfért, hogy a program megfogalmazói szerint, „Magyarország számára is a növekedési és foglalkoztatási kihívásokkal való szembenézés a kulcsa, hogy megnyithassuk azokat az erőforrásokat, amelyek tágabb gazdasági, szociális és környezetvédelmi törekvéseink támogatásához és azon átfogóbb célok teljesítéséhez szükségesek, amelyek megalapozzák reformjaink sikerét”. Figyelmet érdemel, és jól tükrözi a gazdaságpolitikai voluntarizmus rendszerváltozás utáni ismételt megjelenését, a következő mondat második fele: „E célok teljesítéséhez az egészséges makrogazdasági feltételek döntő fontosságúak, különösen a stabilitáson alapuló makrogazdasági politika és a kiegyensúlyozott költségvetési politika elérése érdekében, de *az egyensúly érdekében történő kiadáscsökkentések nem eredmé-*

¹¹ E sorok írója akkor a Nemzeti Fejlesztési Hivatal elnökhelyetteseként „első kézből” származó információval rendelkezett a miniszterelnök e döntéséről.

¹² Az akcióprogram makrogazdasági fejezetét a Pénzügyminisztérium, mikrogazdasági fejezetét a Gazdasági Minisztérium, foglalkoztatási fejezetét pedig a Foglalkoztatáspolitikai és Munkaügyi Minisztérium állította össze. A bevezető megfogalmazása, valamint az egyes fejezetek közötti összhang ellenőrzése, biztosítása a Nemzeti Fejlesztési Hivatal feladata volt. (2010-től mindhárom fejezet ugyanannak az intézménynek, a Nemzetgazdasági Minisztériumnak a kompetenciájába tartozik, így az NRP egésze ott készült.)

nyezhetik a kormányzóképeség kritikus legyengülését, különös tekintettel a reformok, illetve a nagy ellátórendszerek átalakításához szükséges átmeneti költségekre.” (Kiemelés tőlem – H. T.) E mondatokat 2005 nyarán-őszén vetették papírra; ugyanakkor, amikor a miniszterelnök – teljesen megalapozatlanul, a gazdasági körülményekre, különösen pedig a költségvetés helyzetére való tekintet nélkül – bejelentette, hogy a következő év januárjától az általános forgalmi adó normálkulcsát 25%-ról 20%-ra mérsékelik. Ezekben a hónapokban dőlt el a következő évek „sorsa”: a növekedés egyoldalú erőltetése miatt előálló egyensúlytalanságok,¹³ a konvergenciaprogram Európai Bizottság által történő elutasítása, majd az újabb, 2006. szeptember 1-jei program kényszerű intézkedései, amelyek sajnálatos módon a megszorítások színonimájává és így gyakorlatilag szitokszóvá tették a magyar politikai köznyelvben a konvergenciaprogram kifejezést.¹⁴ Ekkor indult el végérvényesen azon az úton a magyar gazdaságpolitika, amely szükségszerűen vezetett a – lakosság nagy része által a 2008. március 9-i népszavazáson elutasított – egészségügyi és oktatási „társfinanszírozási” reformig,¹⁵ majd pedig az EU, az IMF és az IBRD által 2008 novemberében nyújtott mentőcsomagig.

A magyar kormány a magyar gazdaság termelékenységében megfigyelhető lemaradás okát a gazdaság szerkezetében, a vállalati szektor versenyképességében vélte megtalálni. Az NRP mikrogazdasági fejezete ezért a versenyképesség erősítését célzó intézkedéseket tartalmazott: a K+F-tevékenységet, az innovációt, az infokommunikáció terjedését, a tőkeképzést ösztönző lépéseket helyezett kilátásba.

A foglalkoztatás bővítését az EU foglalkoztatási iránymutatásaival összhangban képzelte el a program. Általános célként azt fogalmazták meg, hogy „a munka legyen vonzó és tényleges lehetőség mindenki számára. A foglalkoztatás bővítése csak akkor érhető el, ha megéri dolgozni, ha a munkának becsülete van,¹⁶ mert tisztességes megélhetést és biztonságot nyújt, és ha megéri legálisan foglalkoztatni, mert a bejelentett foglalkoztatás nem ró aránytalanul nagy terheket a munkáltatókra.” Az ezt elősegíteni hivatott intézkedések nagyjában-egészében megfelelnek az EU valamennyi tagországára jellemzőnek: oktatás, képzés, egész életen át történő tanulás, járulékcsoökkentés. Figyelmet érdemel, hogy a program külön kiemeli a roma népesség foglalkoztathatósága javításának és a romák munkaerőpiaci diszkriminációja elleni fellépésnek a fontosságát.

A 48 oldalas részletes – négy szintű alcímezt alkalmazó – főszöveget számos táblázat, néhány ábra és egy 58

¹³ Annak ellenére születtek a költségvetési hiányt növelő intézkedések, hogy a kormány ugyanebben a programban elismeri az egyensúly fontosságát: „A nemzeti akcióprogram megfogalmazásakor tekintetbe vettük a makrogazdasági stabilitást és pénzügyi egyensúly követelményeit, hiszen a magyar gazdaságpolitikának a gazdaság fejlődésének jelenlegi szakaszában egyszerre két, több vonatkozásban egymással ellentétes elvárásnak kell megfelelnie. Biztosítani kell a megkezdődött felzárkózás folyamatosságát, ugyanakkor jelentős javulást kell elérni az egyensúlyi feltételek alakulásában.”

¹⁴ A konvergenciaprogramokkal, köztük a most felidézettel is, a kutatás későbbi fázisában foglalkozunk majd.

¹⁵ A népszavazás elsőprő eredménye azt igazolta, hogy a választók valóban elutasították a reformokat, vagyis az akkori miniszterelnök nem tévedett, amikor a magyar NRP-t akcióprogramnak nevezte át.

¹⁶ „A munka becsületének” helyreállítása igényként már 2005-ben megfogalmazódott – igaz, ekkor még nem ezt jelölték meg a társadalom alapjának.

oldalal táblázatos melléklet egészíti ki, ez utóbbi a mikrogazdasági intézkedéseket részletezi.¹⁷ A dokumentumot egy 38 oldalas hasonló táblázat zárja, amely a foglalkoztatáspolitikai intézkedésekbe vezeti be az olvasót. Mindez különösen annak fényében tűnik terjedősnek, hogy a makrogazdasági fejezet – illusztrációkkal és az iránymutatásoknak megfelelő intézkedésekkel együtt – sem éri el a tíz oldalt.

B) TÚL A VÁLSÁG MÉLYPONTJÁN – A 2011-BEN ELFOGADOTT REFORMPROGRAMOK

Az Európai Bizottság 2011 elején közzétett éves növekedési jelentése a következőket ajánlja a tagállamoknak: 1. szigorú költségvetési konszolidáció, 2. a makrogazdasági egyensúlytalanságok kiigazítása, 3. a pénzügyi szektor stabilitásának biztosítása, 4. a munka vonzóbbá tétele, 5. a nyugdíjrendszerek reformja, 6. a munkanélküliek viszszevezetése a munka világába, 7. a munkahelyek biztonságának és rugalmasságának ötvözése, 8. az egységes piac előnyeinek kiaknázása, 9. a magántőke bevonása a gazdasági növekedés finanszírozásába, 10. az energiaforrásokhoz való költséghatékony hozzáférés biztosítása.

Ausztria

A lisszaboni stratégia megvalósítása a tervezett időben, 2010-ben lezárult. Természetesen itt csupán formai (esetünkben talán még találébban: formális) befejezésről lehetett szó, hiszen a stratégia céljait jórészt nem sikerült elérni – sem a számszerű mutatók tekintetében, sem abban, hogy az Európai Unió a világ legversenyképesebb, legdinamikusabb tudásalapú gazdaságává vált volna.

2010-ben, az Európai Tanács szokásos tavaszi értekezletén elfogadták a lisszaboni stratégia folytatásának szánt Európa 2020 programot.¹⁸

4. e) „A tagállamok nemzeti reformprogramokat készítenek, amelyek részletesen tartalmazzák az új stratégia végrehajtása érdekében meghozandó intézkedéseket, különös figyelemmel a *nemzeti célkitűzések* teljesítésére irányuló erőfeszítésekre, valamint a *nemzeti szintű növekedést gátló szűk keresztmetszetek megszüntetését* célzó intézkedésekre.” (Kiemelések tőlem – H. T.)

Az Európa 2020 stratégia három irányban vagy három területen kívánta elősegíteni a növekedést, ami megjelent a dokumentum címében is: *Intelligens, fenntartható és befogadó*¹⁹ növekedés. E mögött a törekvés mögött egy tudá-

¹⁷ Nyilvánvaló, hogy az NRP túlságos részletezettségbe bonyolódik: beavatkozási terület, hivatkozási hely (integrált iránymutatás száma), indoklás, beavatkozás leírása, elvárt hatás, indikátorok, kapcsolódás fejlesztéspolitikához, ágazati szakstratégiához; intézkedés, intézkedés tartalma, intézkedés státusza, ütemezése, végrehajtásért felelős szervezet, szükséges költségvetési forrás, annak forrása. Egy másik szempontból mutatja a túlzott aprólékosságot, hogy a dokumentumban olyan tennivalók is megfogalmazódnak, mint „mikrofluidika és optikai manipuláció kombinációja”. (A Magyarország számára perspektivikus K+F-területek megerősítése, nemzetközi együttműködés, 2. intézkedés, 58. o.)

¹⁸ Elnökségi következtetések. Európai Tanács, 2010. március 25–26.

¹⁹ A magyar nyelvű dokumentumok és elemzések sajnos leginkább a magyar nyelvben egyáltalán nem használatos inkluzív melléknevet használják jelzőként.

son és innováción alapuló gazdaság, egy forrástakarékos, ökológiai szempontokat figyelembe vevő és versenyképe-
sebb gazdaság, valamint magas szintű foglalkoztatást biztosító gazdaság képe dereng föl, amelyben határozottan
érvényesül a társadalmi és területi kohézió (NPR_AT_2011). Mindezeket a célokat és törekvéseket az osztrák kor-
mány is magáévá tette. Felhívták a figyelmet arra is, hogy az Európai Tanács tagjai által közösen kijelölt célok elérését
nem kizárólag az osztrák NRP-ben szereplő intézkedések segítik: Ausztriában már korábban számos olyan állami
programot indítottak el, amelyeknek komoly hatásuk lesz a közös célkitűzések teljesítésére. Ausztria biztosította azt
is, hogy az Európai Unió strukturális alapjaiból érkező források nagy részét is az Európa 2020 stratégia megvalósítá-
sának szolgálatába állítsák. Mivel azonban az ország az EU egyik leggazdagabb tagállama, viszonylag kevés pénzt
kap ezektől az alapoktól, ami nem elegendő az NRP-ben foglalt célkitűzések teljesítéséhez.

Az osztrák reformprogram nemcsak az Európa 2020 stratégia, hanem a 2011-ben elfogadott EuroPlus szer-
ződés megvalósítását szolgáló intézkedéseket is tartalmazza. Az előbbit illetően bemutatja egyes tartományok,
városok, községek akcióit is – ezzel is érzékeltetni kívánva, hogy az Európa 2020 célkitűzéseinek teljesítésében több
szinten, sok szereplő vesz részt. Érdekességként megemlíthetjük, hogy az Európai Bizottság ausztriai képviselét-
vel együttműködve több rendezvényt is tervbe vettek, ahol az érintettek széles körével kívánták megismertetni
az osztrák reformprogram céljait, a benne foglalt feladatokkal együtt.

Ausztria viszonylag hamar túljutott a 2008–2009-es nemzetközi pénzügyi és gazdasági válságon, és kevés vesz-
teséget szenvedett el: a bruttó nemzeti jövedelme csak kismértékben esett vissza, és 2009 második félévétől már
megkezdődött a kilábalás; a foglalkoztatási adatok is javulni kezdtek. A munkanélküliség 5% alatt maradt, ami
a válság idején és a válságot közvetlenül követő években a harmadik legjobb adat volt a 27 tagú Európai Unióban
(Hollandia és Luxemburg után).

Az EU Gazdaságpolitikai Bizottsága 2010-ben összeállítást készített arról, milyen tényezők akadályozzák leginkább
a gazdasági növekedést az Unió tagállamaiban. Ennek alapján Ausztria esetében a következő tennivalókat jelölték
meg:

- a közpénzügyek konszolidálása,
- az osztrák pénzügyi szektor erősítése,
- a belső kereslet növelése,
- a foglalkoztatás növelése, különös tekintettel a népesség öregedésére,
- az innovációs potenciál és a tudásbázis jobb kihasználása.

Az osztrák NRP ebben a tagolásban mutatja be a tervbe vett intézkedéseket. Kiemelésre érdemes, hogy az első
pontot illetően a kiadásokat az igazgatási költségek megkurtításával, valamint a szociális ellátórendszer „fenntart-
hatóságának biztosításával” igyekeztek csökkenteni, míg a bevételi oldalon az adórendszer ökológiai szempontú
átalakításával, valamint bankadó bevezetésével kívántak eredményt elérni. Tanulságos, hogy a kiadások csökkenté-
se mellett – évi 400 millió euró összeggel – jövőorientált, proaktív intézkedésként²⁰ növelték a képzés, az egyetemi
szféra, a kutatás-fejlesztés, az ingatlanok hőszigetelése, valamint az egészségügy támogatását.

²⁰ Zukunftsorientierte Offensivmaßnahmen.

Ezt követően az Európa 2020 stratégia célkitűzéseinek megvalósítását mutatja be a dokumentum.

A *foglalkoztatási* célkitűzést (77–78% a 20–64 éves népesség körében) elsősorban az idősebb dolgozókat érintő intézkedésekkel kívánták elérni, amelyek középpontjában a tényleges nyugdíjba vonulási átlagéletkor emelése állt. Kiemelten fontos feladatnak tekintették a nők, valamint a fiatal migránsok foglalkoztatási arányának a növelését. Ugyancsak szerepel a célok között a munka minőségének javítása, amelybe épp úgy beletartozik a dolgozók munkával való elégedettsége, mint a tisztességes munkabér és a családbarát munkahely.

A *K+F* területén az osztrák cél 3,76%-os GERD-mutató elérése, amelyen belül 66–70%-ot a vállalati szektortól vártak el. A vállalatok innovációs készségének növelése, a kutatás erősítése, valamint az információs társadalom további kiépítése a fő cél ezen a területen.

A *klímavédelmi és energetikai* célkitűzés esetében Ausztria az üvegházhatású gázok kibocsátásának 16%-os csökkentését vállalta (a 2005. évi szinthez képest), a megújuló energiahordozók arányát 34%-ra kívánta növelni a végső energiafelhasználásban, míg ez utóbbit a 2005-ös szinten igyekeztek tartani.

Az *oktatási* célkitűzések sorában a korai iskolaelhagyók arányát 9,5%-ra kívánták mérsékelni, míg a felsőfokú végzettségűek arányát a 30–34 éves korosztályban 38%-ra vállalták növelni. Ez utóbbit az oktatásra való felkészítéssel igyekeztek elősegíteni. Növelni kívánták a felsőoktatásban részt vevő hallgatók mobilitását (Erasmus). Ausztriában is gond a matematikai és természettudományi képzésre jelentkező hallgatók alacsony száma; a program szerint ezen is igyekeznek változtatni – elsősorban a kutatóintézetek és a vállalatok kutatási részlegeinek mozgósításával. Az iskolákból elsősorban a bevándorlók gyermekei esnek ki. Ennek megelőzésére az utolsó óvodai évben nagy súlyt helyeznek a német nyelv oktatására, hogy a külföldről érkezett tanulók meg tudjanak birkózni a német nyelvű oktatással. Végezetül pedig a szakképzés vonzerejének növelését, színvonalának emelését, továbbá a képzési létszámok bővítését is tervbe vették.

A *szegénység mérséklésére* vonatkozó célkitűzést illetően a szegénységi kockázattal és anyagi deprivációval veszélyeztetett, illetve kereső nélküli családokban élők számának 235 ezer fővel történő mérséklését vállalta Ausztria.

A felsorolt célok elérését szolgáló nagyszámú intézkedés sorában az országos (Ausztriában: szövetségi) akciók és programok mellett megjelennek az egyes tartományok (szövetségi államok) tervezetei is.

Svédország

A svéd gazdaságpolitika fő célja, hogy biztosítsa (1) a fenntartható jólét lehető legmagasabb szintjét, gyors ütemű, fenntartható növekedés, magas szintű, fenntartható foglalkoztatás révén, amely jólétből mindenki részesül, valamint (2) a gazdaság stabilitását. A gazdasági növekedésnek összeegyeztethetőnek kell lenni a jó környezettel és egészséggel – szögezi le a dokumentum bevezetője.

Svédország – Ausztriához hasonlóan – viszonylag kis veszteséggel vészelte át a 2008–2009-es nemzetközi pénzügyi és gazdasági válságot, amelyet a svéd kormány annak is tulajdonított, hogy a közpénzügyek egyensúlyban voltak. Ez lehetővé tette, hogy úgy hozzanak erőteljes stabilizáló intézkedéseket a foglalkoztatás védelmében, hogy ne lépjenek túl a költségvetési hiány mértékére a Stabilitási és Növekedési Egyezményben előírt határértéket.

Az alacsony és közepes jövedelműek személyi jövedelemadóját négy lépésben csökkentették (adójóváírás lehetővé tételével). A vállalkozókedvet erősítő intézkedéseket vezettek be. A társadalmi juttatások rendszerét úgy alakították át, hogy az embereknek érdemes legyen dolgozniuk, és ne akarjanak segélyekből élni. Javítottak az ok-

tatási rendszeren, aminek eredményeképpen hosszabb távon több embernek javul a foglalkoztathatósága és jobb állást is kaphatnak. A jólét megőrzésére és növelésére is hoztak intézkedéseket.

A megújított lisszaboni stratégia kettős célkitűzéséből a svéd gazdaságpolitika középpontjába egyértelműen a foglalkoztatás került, és az is maradt a válságot követően. A jövedelmi különbségek – amelyek növekedésével kapcsolatban a svéd kormány különös érzékenységet tanúsít – fő magyarázata a munkaerőpiacon való részvétel, illetve az onnan való kimaradás. Az idősödő társadalomban, amelyben egyre csökken a munkaképes korúak aránya, különösen fontos a jól célzott foglalkoztatási politika: ennek eredményeként erősödhet a társadalmi összetartás, és megelőzhető a társadalom kettészakadása. A svéd kormány ebben a dokumentumban is hitet tesz amellett, hogy *az egészséges és fenntartható – de nem túlfűtött – növekedés nem cél, hanem a magas szintű foglalkoztatás fenntartásának feltétele.* Mivel a pénzügyi szektorban fellépő egyensúlytalanságok veszélyeztetik az egészséges növekedést, a kormány szigorú felügyeletet helyez kilátásba a pénzügyi szektor számára.

Az NRP kiemeli az oktatási rendszer minőségének fontosságát, azzal érvelve, hogy az nagymértékben segít a társadalmi különbségek mérséklésében, és mindenki számára megteremti az előrelépés lehetőségét. 2011 és 2012 a svéd oktatás történetének két legfontosabb éve lesz – ígéri a svéd kormány –, amikor is az oktatás mindhárom szintjén jelentős lépések történnek, és megerősítik a pedagógusok helyzetét is.

A svéd gazdaság elsősorban a minőségre és a tudásra építő ágazatokban, termékekben, szolgáltatásokban versenyképes – a gazdaságpolitika ezekre kíván súlyt helyezni. Mintaszerű a svéd kormány hozzáállása a nemzetközi versenyhez: a világpiac legerősebb szereplőivel folytatott verseny szerintük (is) hozzájárul a svéd gazdaság erősödéséhez; a hazai vállalatok sokat tanulhatnak külföldi versenytársaiktól. Ezért is nevezi az NRP Svédország érdekének az egységes európai piac elmélyítését.

A kormány igyekszik javítani a vállalatok üzleti környezetét, beleértve a vállalkozásalapítás megkönnyítését is. Ugyanebbe az irányba hat az örökösödési illeték eltörlése, a vállalati adók, valamint a munkáltatói és munkavállalói járulékok csökkentése, a munkaviszonyban állók adójóváírási lehetősége. Már korábban elindították a vállalatok adminisztratív terheinek csökkentését, amit a jövőben is folytatni kívánnak.

A klímavédelmet, mint az várható volt, továbbra is kiemelt feladatként kezelik. Többek között el kívánják érni, hogy Svédország nettó értelemben ne bocsásson ki üvegházhatású gázokat. E területen döntő fontosságúnak tartják az Európai Unión belüli együttműködést, és azt ajánlják, hogy minden tagállam vessen ki szén-dioxid-adót.

A pénzügyi válságot követő fellendülés jelentős volt: 2010-ben a GDP 5,5%-kal növekedett. A foglalkoztatás is javult, de nem egyenletesen, hiszen a csupán általános iskolai végzettséggel rendelkezők nehezen találnak munkát (ha egyáltalán találnak). A kormányzati szférában dolgozók száma növekedett, de az önkormányzatok alkalmazottainak száma csökkent. Ennek az volt az oka, hogy magánvállalkozások egyre több – főként egészségügyi és szociális – szolgáltatást nyújtanak önkormányzatok részére. (Vagyis a foglalkoztatás csökkenése egyáltalán nem járt az önkormányzatok kiadásának arányos mérséklődésével.)

Mindent egybevetve a foglalkoztatási mutatók javultak, de a munkanélküliség még mindig magas, 7% fölötti. Ezért a foglalkoztatás további bővülése valószínűleg nem ütközik majd munkaerőkoriádba.

A költségvetés egyenlegét illetően irigylésre méltó helyzetben volt Svédország: a GDP 1,5%-ánál minden évben több szufficit volt ténylegesen, illetve a – 2011. évi – tervek szintjén. A kormány úgy érvelt, hogy felelősebb nagyobb többletet tervezni, és szükség esetén abból finanszírozni az esetleg hirtelen elkerülhetetlenné váló reformokat, semmint kényszerhelyzetben a kiadások csökkentésének eszközéhez folyamodni.

A növekedés serkentésére az adójóváírás és az adómentes jövedelem felső határának emelését, a nyugdíjasok adókulcsának és az éttermi szolgáltatás áfájának mérséklését vették tervbe.

A fenntartható növekedés érdekében megteendő intézkedések (1. iránymutatás) elemzése a jóléti politikával kapcsolatos követelmények áttekintésével zárul. Eszerint a közpénzekből finanszírozott, a szolidaritás elvét érvényesítő jóléti elemeknek továbbra is a lehető legmagasabb színvonalat kell képviselniük, és mindenki számára elérhetőnek kell maradniuk, mivel a jólét méltányos elosztása a svéd állam törekvéseinek kulcspontja. Svédország meg fogja őrizni azt a helyzetét, miszerint egyike a világ azon országainak, ahol leginkább igazságos az elosztás, és a nemek egyenlősége is érvényesül. A kormány több reformot is végrehajtott a minőség javítása, a választék további bővítése és a jóléti szolgáltatások elérhetőségének növelése céljából, például az egészségügyi ellátás, az idősgondozás és a veszélyeztetett gyermekek kezelésének terén.

A pénzügyi rendszer stabilitásának erősítésére is több lépés történt (2. iránymutatás), a különösen nagy kockázatokat rejtő lakossági hitelállomány áttekintésével, a bankok kockázatvállalásának és külföldi kitétségük figyélésével. A kormány a bankok tőkehelyzetének javításával is kíván foglalkozni, hogy azok ellenállóbbak lehessenek egy esetleges jövőbeli válság hatásaival szemben.

Ami az öt tematikus célt illeti, „Svédország nemzeti célkitűzései ambiciózusak, reálisak, konzisztensek és összeegyeztethetők a fenntartható növekedéssel, valamint az egészséges közpénzügyekkel. Svédország megteszi a magáét az EU-szintű célok eléréséért, de azoknak az országoknak, amelyek távolabb vannak tőlük, többet kell teljesíteniük.” (19. o.)

Amellett, hogy az NRP fókuszában egyértelműen a foglalkoztatás biztonságának és a foglalkoztatottak számának növelése áll, a svéd kormány kiemelten foglalkozik a „külföldön születettek” munkaerőpiaci integrációjával. Növelték a bérükhöz való állami hozzájárulást (amelyet a foglalkoztató magánvállalatok kapnak, a korábbi 75 helyett 80%-os mértékben), és az állam térítést fizet a bevándorló dolgozók mentorálásáért is. A „munkába való bevezetést” szolgáló törvény menekültekre vonatkozik, de más migránsokra is, akiknek már van tartózkodási engedélyük, valamint 20 és 64 év közötti családtagjaikra, akik az elmúlt két évben folyamodtak tartózkodási engedélyért. A szülei nélkül érkező 18–19 évesek is részesülhetnek a törvény biztosította előnyökből.

Az NRP a svéd kormány érintett szakpolitikai törekvéseit sorolja fel, széljegyzetként megfeleltetve őket az integrált iránymutatások vonatkozó elemével. (Vagyis a program a saját logikáját követi, nem az iránymutatások sorrendjét.)

Az 51 oldalas dokumentum a programot megalapozó társadalmi párbeszéd, majd pedig az EU strukturális alapjainak svédországi felhasználásának bemutatásával zárul.

Szlovákia

A Szlovák Köztársaság kormánya a korábbi többéves ciklusokhoz hasonlóan, a 2011–2014. évekre készítette el Nemzeti Reformprogramját. A dokumentum nem a többi vizsgált országnál megfigyelhető általános bevezetővel indul, hanem egy nagyon fókuszált összefoglalóval, amely a következő 12 hónapban bevezetendő reformokat vázolja föl.

1. A nyugdíjrendszerben két nagy változást terveztek. Az egyik a felosztó-kirovó pillér újraelibrálása, amely biztosíthatja a rendszer hosszú távú fenntarthatóságát. A másik a tőkefedezeti pillér *kötelezővé tétele(!)* – meg hagyva annak lehetőségét, hogy a tagok egy éven belül kiléphessenek. E két változással a kormány elérhetőnek vélte, hogy Szlovákia kikerüljön abból az országcsoportból, amelyet – az Európai Bizottság megítélése

szerint – a közpénzügyek hosszú távú fenntarthatatlansága, a költségvetés nyugdíjfizetésekhez kapcsolódó kiadásainak eszkalálódása jellemez.

2. Költségvetési felelősségi törvény megalkotását határozták el, amely a jövő generációk érdekeit (is) védi, és biztosítja a mindenkori költségvetés anticiklikus jellegét. A törvény – egyebek mellett – plafont vezet be az államadósságra és a közkiadásokra, szigorítja az önkormányzatok gazdálkodását, és rendelkezik egy független Költségvetési Felelősségi Tanács felállításáról.
3. Az adók és járulékok rendszerének reformja keretében azonos alapra helyezik e két költségvetési bevétel számítását, ami mérsékli az adózók adminisztratív terheit, és növeli a rendszer hatékonyságát. Mindez előfeltétele annak, hogy az adók, a vámok és a társadalombiztosítási járulékok beszedését *egyetlen intézményre* bízzák.
4. A *Munka Törvénykönyvének átalakítása* azt célozza, hogy Szlovákia az OECD első tíz országa közé kerüljön a munkaügyi törvények rugalmassága tekintetében: a munkáltatók és a munkavállalók alkujára bízva a felmondási idő és a végkielégítés meghatározását, és nagyobb szabadságot ad a munkaidő meghatározásában is. Mindettől a munkahelyek számának növekedését várták.
5. Az adminisztratív költség mérséklését illetően is igen ambiciózus célt tűztek ki: 2020-ra Szlovákia kerüljön a Világbank Doing Business összeállításában az első 15 ország közé. Ehhez a vállalatalapítás egyszerűsítését, a jogi környezet megszilárdítását és az e-kormányzati szolgáltatások körének bővítését irányozták elő. Csökkenteni szándékoztak az egyes vállalati formákhoz kapcsolódó alaptőke-követelményeket és a társaságok bejegyzési idejét.
6. Szlovákia folytatni kívánta a korrupció elleni harcot, amelynek egyik fő eszköze az átláthatóság erősítése. Ígéretes lépés az ennek megvalósításához vezető úton, hogy a közpénzeket felhasználó szerződések csak akkor léphetnek hatályba, ha és amikor a világhálón közzéteszik őket. Ugyancsak nyilvánosságra hoznak minden bírósági ítéletet (az indokolásokkal együtt). Az új bírók kiválasztási eljárását úgy módosítják, hogy az átlátható és méltányos legyen minden jelölt számára.

A 2014-ig szóló NRP két fő beavatkozási területe a fiskális konszolidáció, vagyis az államháztartás egyensúlyának helyreállítása, illetve a gazdaság hosszú távú versenyképességét, a foglalkoztatás és az életminőség magas szintjét biztosítani hivatott – elsősorban a piaci versenyt erősítő és a foglalkoztatás bővítését elősegítő – strukturális reformok végrehajtása. (Emlékezzünk: öt évvel korábban még arról számolt be – nem kis büszkeséggel – a kormány, hogy Szlovákia már túl van a fájdalmas reformok bevezetésén.)

Kiemeli a dokumentum, hogy Szlovákia megítélése szerint az EU-tagállamok által közösen elfogadott Európa 2020 stratégia célkitűzéseinek megvalósítását nem az egyes területeken felhasznált források, hanem az eredmények alapján kell megítélni.

A 2011–2014. évre szóló NRP a következőket jelöli meg a strukturális változtatások legfontosabb terepeként:

1. egészséges és fenntartható közpénzügyek,
2. zéró tolerancia a korrupcióval szemben és szabad hozzáférés biztosítása az igazságszolgáltatáshoz,
3. elegendő álláslehetőség biztosítása a társadalmi kockázatok csökkentéséhez,
4. bátorító, ösztönző üzleti környezet,
5. képzett emberek és innovatív társadalom,
6. jó minőségű egészségügyi ellátáshoz való hozzáférés.

Az NRP teljes mértékben épít az Európai Bizottság ajánlásaira, amelyek a következő szűk keresztmetszetek felszámolására hívták fel a szlovák kormány figyelmét:

- az államháztartás magas szintű strukturális hiányának csökkentése és a közpénzügyek fenntarthatóságának biztosítása (a népesség előregedésére is figyelemmel),
- a közkiadások átcsoportosítása oly módon, hogy a növekedést segítő tételre (köztük az oktatásra, kutatás-fejlesztésre és az infrastruktúrára) több jusson,
- a közpénzek felhasználásának hatékonyabbá tétele, különös figyelemmel az oktatásra és a kutatás-fejlesztésre szánt többletforrások hasznosulására,
- a bérek és árak oly módon történő alakulása, hogy fennmaradjon a versenyképesség és javuljon az üzleti környezet,
- a munkaerő-állomány teljes mértékű hasznosítása, a hosszú távon munkanélküliek és a marginalizált csoportok bevonásával.

A program végrehajtásában több tárca is érdekelt. Emellett létrehoztak egy kormánykabinetet az Európa 2020 stratégia megvalósításának koordinálására, valamint a tudásalapú gazdaságért felelős kormány meghatalmazott tisztségét és hivatalát. A koordináció fő felelőse a miniszterelnök és a pénzügyminiszter. A reformok kidolgozására és végrehajtására komoly kapacitásépítést helyeztek kilátásba több minisztériumban.

Az NRP harmadik pontja a 2010 júniusi választások²¹ óta meghozott főbb intézkedéseket vázolja föl. A fiskális konszolidációt több évre elhúzott – szokványosnak tekinthető – lépésekkel kívánták elérni, amelyek a GDP 2,5%-ának feleltek meg. A bevételi és a kiadási oldalt egyaránt érintő intézkedések közül a hangsúly az utóbbiakra esett. A két legfontosabb változtatás: a kormányzati kiadások 10%-os csökkentése, valamint a köz- és magánszféra együttműködésével megvalósuló „PPP”-beruházások kiváltása olcsóbb államadóssággal és európai uniós forrásokkal. A közpénzek felhasználásának átláthatóságát nagymértékben növelte, hogy a közbeszerzési megbízások nagy részét elektronikus aukciók keretében ítélték oda, ideértve az egészségügyi szolgáltatókra vonatkozókat is. (Az a tény, hogy ezt külön kiemelte az NRP, arra utalhat, hogy korábban Szlovákiában korrupcióval erősen fertőzött lehetett ez a terület.) A válság hatásainak ellensúlyozására korábban bevezetett foglalkoztatási támogatásokat 2011 végéig meghosszabbították. A gyermekgondozási díjat egységesítették, és akkor is folyósították, ha a szülő ismét dolgozni kezdett. (Ezáltal különösen az alacsony keresetűek újbóli munkavállalását ösztönözték, akiknek ez a korábbi rendszerben nem érte meg.) Az öregségi korhatárt még el nem érő nyugdíjasokat további munkavégzésre ösztökélő változásokat hoztak, csökkentették a legalacsonyabb és a legmagasabb nyugdíjak közötti rést (elsősorban a bónuszoknak az alacsony nyugdíjasokra való koncentrációjával). A nyugdíjasok és a súlyosan fogyatékosok esetében maximálták a gyógyszerekért fizetett összegeket (co-payment); az előbbieket 45, az utóbbiakéban 30 €/negyedév értékben. (Az általuk kifizetett összegek e határokat meghaladó részét az egészségbiztosító visszautalja nekik.) Az iskolai oktatásban digitális tankönyveket vezettek be kísérleti jelleggel. Az angoloktatását kötelezővé tették a 3. osztálytól, de később már 2.-ban is bevezetik.

²¹ Ekkor veszítette el hatalmát Robert Fico, akitől a jobboldali Iveta Radičová vette át a miniszterelnöki tisztséget – majd 2012-ben „visszaadta” neki.

Az NRP negyedik pontja a makrogazdasági folyamatokat tekinti át. Szlovákiában a válságot követő kilátás gyorsan végbement: 2010 végére elérték a válság előtti kibocsátási szintet. Azaz az évi 4%-os reálnövekedés az egyik leggyorsabb volt az Európai Unióban. A növekedés forrása – a korábban bemutatott két országtól, Ausztriától és Svédországtól eltérően nem a lakossági fogyasztás, hanem – a kivétel, a készletfelhalmozás és a beruházás volt. A foglalkoztatási tendenciák viszont kevésbé adnak okot derűlátásra: a foglalkoztatás csökkent a válság idején, a munkanélküliség pedig jóval meghaladta a tíz százalékot (14,4% volt 2010-ben). Ráadásul a munkanélküliek csaknem 60%-a tartósan nem talált állást. Az infláció mértéke alacsony volt (a drágulás üteme a második leglassabb volt az euróövezetben – 0,7%).

A szlovák gazdaságnak nagy árat kellett fizetnie az igen kedvező növekedésért: a költségvetési hiány mind 2009-ben, mind 2010-ben megközelítette a 8 (nyolc!) százalékot, mert a kormány a kiadások növelésével kívánta elejét venni a GDP nagyobb mértékű visszaesésének. Ennek természetesen meglelt a következménye az államadósság terén is: a 2008. év végi 27,8%-ról 2010 végére 43,4%-ra ugrott a GDP-arányos érték.

A költségvetés bevételi oldalán növelni kívánták az adórendszer átláthatóságát, méltányosságát és az adóbehajtás hatékonyságát. 2011-ben bevezették a – Magyarországon a korábbi évekből ismert – „szuperbruttósítást”; az adókat és járulékokat az így megnövelt bérekre vetették ki. A 19%-os egységes adókulcs fennmaradt a jogi és magánszemélyek esetében egyaránt. Az adóalapból eszközölhető levonások újraszabályozásával széles munkavállalói réteg került előnyösebb helyzetbe. Az adóbevételek alakulása nem követte a gazdasági növekedés ütemét, ami az adóbehajtás gyengeségeire utalt – ezért ezen a területen is intézkedéseket helyeztek kilátásba. Mivel Szlovákiában a GDP centralizációs rátája viszonylag alacsony, a költségvetés egyensúlyának helyreállításához a kiadási oldalon nagyobb mértékű beavatkozásra volt szükség. Intézményi változtatást is terveztek: az adókat, a vámokat és a társadalombiztosítási járulékokat egy intézmény szedi be, ami az adminisztratív terhek csökkentését is eredményezte.

A költségvetési fegyelem erősítésére korábban említett intézkedések közül csak néhányra térünk itt vissza.

- a) A mindenkori kormány költségvetési egyensúlyért viselt felelősségét *kiadási plafonok* meghatározásával kívánták kézzelfoghatóvá tenni. A kormány felelőtlen viselkedése büntetéseket vált ki, méghozzá három szinten:
 - a közvélemény tájékoztatást kap az esetleges eltitkolt hiányokról és adósságokról (vagyis csökken a „kreatív könyvelés” lehetősége),
 - romlik a kormány hírneve, ha nem teljesíti a saját maga által kitűzött célokat,
 - előre meghatározott politikai szankciók lépnek életbe, ha az adósság megközelít vagy meghalad egy kritikus értéket.
- b) A felállítandó költségvetési tanácstól nemcsak a kormány gazdálkodásának ellenőrzését várták, hanem azt is, hogy közérthető formában adjon tájékoztatást a lakosságnak a költségvetés helyzetéről és a közpénzügyi folyamatokról.
- c) A nyugdíjrendszer első pillérében a svájci indexálást a – nyugdíjasok fogyasztói kosarával mért – *infláció alapján történő indexálás* váltja föl. A szolidaritási elem erősítésének jegyében el kívánják érni, hogy a legnagyobb nyugdíjak ne haladják meg a nemzetgazdasági átlagfizetést. Az első pillérből származó nyugdíjak alakulását a nyugdíjjárulékot fizetők és a nyugdíjat kapók arányának változásához kívánják kötni.

Az NRP energetikai és környezetvédelmi kérdésekkel foglalkozó ötödik pontja konstatálja, hogy az üvegházhatású gázok kibocsátása legfőbb 13%-kal haladhatja meg 2020-ban a 2005. évi szintet, de ezt az értéket a későbbiekben még felülvizsgálják. A megújuló energiaforrások aránya 14%-ra nő, az energiahatékonyság pedig 11%-kal a 2001–2005. évek átlagához képest. Egyetlen momentumot emelnék ki ebből a pontból: a szlovák kormány túlzottnak tartotta a megújuló energiaforrások felhasználásához nyújtott támogatást, megállapítva, hogy az nagymértékben drágította a villanyáram fogyasztói árát.

Az NRP-nek a bevezetőben már felsorolt strukturális prioritásait részletező hatodik pontból érdekességként megemlíthetjük, hogy a szlovák kormány növelni kívánta az – alternatív – tankönyvek kínálatát, hogy a pedagógusok a szerintük legalkalmasabbat válasszák ki. Szlovákiában 6% alatt kívánják tartani az iskolát annak befejezése előtt elhagyó tanulók arányát, és célul tűzték ki, hogy a 2018. évi PISA-teszten a szlovák tanulók átlagosan 505 pontot érjenek el.

Az Európa 2020 stratégia felsőoktatási célkitűzését Szlovákia teljes mértékben elfogadta, vagyis vállalta a 30–34 éves korosztályban a felsőfokú végzettségűek 40%-os arányának elérését. A kutatás-fejlesztési célja azonban igen szerény: mindössze 1%-ra kívánta emelni a GERD-mutató értékét 2020-ig, az egy kutatóra jutó idézettiségi célszámot pedig az EU-átlag 70%-ában határozta meg.

A 36 oldalas dokumentumhoz 9 oldalnyi mellékletet csatoltak.

Magyarország

A 2011. évi magyar NRP sajátos alcímmel rendelkezik: „A Széll Kálmán Terv alapján”. A 86 oldalas dokumentum első 38 oldala maga a reformprogram, amelyet 48 oldalnyi négy melléklet egészít ki.

Az NRP első pontja középtávú makrogazdasági előrejelzést tartalmaz, a második pont pedig a gazdasági növekedést felgyorsító strukturális reformokat mutatja be. A harmadik pont az Európa 2020 stratégia célkitűzéseinek megvalósításához szükségesnek tartott intézkedéseket foglalja össze. (Ezen intézkedések részletes kifejtése az NRP 1. mellékletében található, 44 oldalon.)

A 2011. évi NRP elkészítése nemcsak az első európai szemeszterre, hanem az Európai Unió Tanácsának első magyar elnökségére esett. A dokumentum bevezetője utal is erre: a magyar elnökség „Erős Európa” jelszavának megvalósításához mindenekelőtt erős európai gazdaságra van szükség. Ennek kialakításához nagymértékben járulhatnak hozzá a kontinens versenyképességét javító strukturális reformok, valamint az Európa 2020 stratégia hosszú távú céljainak elérése.

A magyar kormány egyetértett azokkal a prioritásokkal, amelyeket az Európai Bizottság, illetve az Európai Tanács jelölt ki a fenti célok eléréséhez. Európa és Magyarország céljai közösek: csak egy versenyképes, lendületesen és fenntarthatóan növekvő magyar gazdaság képes hozzájárulni egy erős európai gazdaság kiépítéséhez. „Magyarország első²² Nemzeti Reformprogramja azért született, hogy megfelelő és hiteles választ adjon a strukturális gon-

²² Furcsa, hogy a dokumentum saját magát elsőnek minősíti a nemzeti reformprogramok sorában, hiszen a korábbiak – legalábbis angol változatban – ugyane címet viselték.

dokra, különös tekintettel a munkaerő alacsony részvételi arányára és a magas államadóságra, amelyek jelenleg meggátolják a magyar gazdaság lendületes és fenntartható növekedését.”²³ (3. o.)

A tervezett/valószínű makropályát bemutató 1. pont hangsúlyozottan mértéktartó feltételezésekre épít mind a külső környezet, mind a magyar gazdaság belső folyamatait illetően. Ennek alapján 3-3,5%-os gazdasági növekedést tart lehetségesnek a tervbe vett strukturális reformok közvetlen eredményeként. Megjegyzi azonban, hogy ha figyelembe vennék e reformok szinergiáit, akkor akár a 4-6%-os sávba is eshetne a növekedési ütem a 2015-ig tartó időhorizonton. A program a foglalkoztatásban 400 ezerre rúgó növekedést valószínűsít, és az állótöke-beruházások dinamikus növekedését jelzi előre, mindvégig nettó külső finanszírozási képességgel számolva.

2010 júniusában a Tanács a következőket ajánlotta Magyarországnak: (1) csökkentse a költségvetési hiányt és a magas szintű államadóságot, folytatva azokat az erőfeszítéseket, hogy a közkiadásokat a növekedést serkentő tételhez csoportosítsa át; (2) biztosítson stabil és jól működés pénzügyi szektort, mérsékelve a devizahiteleknek való túlzott kitettségből származó kockázatokat; (3) biztosítsa a nemzetgazdaság munkaerő-állományának teljes hasznosítását, különösen a részvételi és a foglalkoztatási ráta növelésével; (4) javítsa az üzleti környezetet, segítve ezzel egy versenyképesebb kis- és középvállalati szektor kifejlődését, kedvezőbb feltételeket teremtve a kutatási, fejlesztési és innovációs tevékenységek számára; (5) javítsa az oktatási rendszer hozzájárulását az emberi tőke képzéséhez.

Az NRP 2. pontja a strukturális reformokat foglalja össze, bemutatva és gyakorlatilag átvéve a Széll Kálmán Tervben foglalt intézkedéseket.

A *költségvetési deficitet és az államadóságot* a munkaerőpiacot, a nyugdíjrendszert, a közösségi közlekedést, a felsőoktatást, a gyógyszer támogatást, a központi és az önkormányzati közigazgatást sújtó kiadási oldali reformokkal igyekeztek lefaragni, említést téve bizonyos bevételi oldali intézkedésekről is. Mindezek hatására az államháztartási hiány a GDP 2%-ára csökkenését várták 2014-re, és úgy számoltak, hogy az államadósági ráta 2015-re 65%-ra mérséklődik. Az állam finanszírozási igényének visszafogása automatikusan vezet majd a vállalati szféra jobb hitelezéséhez, és a növekedés szempontjából káros társadalmi juttatások megnyirbálása is javítja a növekedés feltételeit. Ugyanez a hatás várható a pénzügyi rendszerre nehezedő teher enyhülésétől is.

A *devizahitelekből* fakadó kockázatot e hitelezési forma megtiltásával, az árfolyam rögzítésével és a fizetési kép-telen hiteladósok helyzetét megkönnyítő intézkedésekkel kívánták kezelni.

Az üzleti környezet javításának jegyében a vállalkozások adminisztratív terheinek csökkentését, a szabályozási-intézményi feltételek javítását, új közbeszerzési törvényt, gyorsabb csőd- és felszámolási eljárásokat, valamint az elektronikus közigazgatás elterjesztését ígérte a program.

A *munkaerőpiacot* illetően 2020-ig egymillió új munkahely teremtését, a közfoglalkoztatási program bevezetését, valamint új Munka Törvénykönyv parlamenti elfogadtatását helyezték kilátásba.

A *nyugdíjreform* céljai között – a fenntarthatóság mellett – a korai nyugdíjba vonulás fékezését, a biztosítási, a szolidaritási és segélyezési elemek szétválasztását említi az NRP. Hangsúlyozza, hogy a társadalmi juttatások rendszere sokakat meggátol a szegénységből való kitörésben, mert nem ösztönzi őket a munkavállalásra. A táppénzekkel való visszaélések megakadályozására a táppénz felső határát a minimálbér alapján számított érték négyszereséről annak kétszeresére szállították le.

²³ Az idézet az Európai Bizottságnak angol nyelven leadott változat fordítása.

A *közösségi közlekedés* nagy terheket rótt az állami költségvetésre, ezért a Széll Kálmán Terv annak átalakítását irányozta elő. A MÁV-ot szanálták, és tervbe vették a VOLÁN-nal történő összevonását. Felülvizsgálták a különféle utazási kedvezmények rendszerét. Azt ígérték, hogy 2013. január 1-jére készen áll egy elektronikus útdíjfizetési rendszer, lehetővé téve a használatarányos díjfizetést.

Az *oktatásban* a minőséggel és a struktúrával kapcsolatban látta a fő gondot az NRP. A reformok sorában beszámolt a tankötelezettségi korhatár leszállításáról, az egyetemi férőhelyek csökkentéséről (a természettudományi és a matematikai képzések kivételével!).

A központi és az önkormányzati közigazgatás reformját is elengedhetetlennek tartották a gazdasági növekedés felgyorsulásához. A kompetenciák közigazgatási szintek közötti jobb elosztását, a feladatellátás optimális szintjének meghatározását, a közigazgatási életpályamodell kidolgozását tekintették a fő feladatnak.

C) A NEMZETI REFORMPROGRAMOK LEGUTÓBBI KÖRE – 2017

A 2017. évi reformokat a Tanács (EU) 2015/1184 ajánlása (2015. július 14.) a tagállamok és az Európai Unió gazdaságpolitikáira vonatkozó átfogó iránymutatásokról, valamint a Tanács (EU) 2016/1838 határozata (2016. október 13.) a tagállamok foglalkoztatáspolitikáira vonatkozó 2016. évi iránymutatásokról címet viselő dokumentumok alapján készítették el a tagállamok.

Ausztria

Az osztrák reformprogram bevezetőjében csak igen szerény, 1,5%-os gazdasági növekedésről tudott számot adni a kormány. (Igaz, az előző öt évben az egy százalékot sem érte el a GDP bővülése.) Ez az igencsak visszafogott növekedés is főként a lakossági fogyasztás bővülésének volt köszönhető: az export alig növekedett, a beruházások pedig egyenesen visszaestek. Mindehhez gyakorlatilag változatlan munkanélküliségi ráta, a fizetési mérleg szerény többlete és 1% alatt infláció társult.

2017-ben Ausztria mindössze három országspecifikus ajánlást kapott a Tanácstól.

1. A költségvetési egyenlegre vonatkozó célkitűzéstől csak a menekültek rendkívüli száma által indokolt kiadások miatt térjen el és hajtson végre egy a GDP 0,3%-ának megfelelő kiigazítást. Biztosítsa az egészségügyi, valamint – a nyugdíjkorhatárnak az átlagosan várható élettartamhoz igazításával – a nyugdíjrendszer fenntarthatóságát. Egyszerűsítse, racionalizálja és áramvonalasítsa a kormányzat különböző szintjei közötti költségvetési kapcsolatokat és kompetenciákat.
2. Növelje a nők foglalkoztatási rátáját, és hozzon intézkedéseket hátrányos helyzetű fiatalok (különösen a bevándorló fiatalok) oktatási eredményeinek javítására.
3. Csökkentse a szolgáltatások területén a beruházások adminisztratív és szabályozási korlátait, mint amilyen például a korlátozó engedélyezési követelmények és a vállalati formára és részvénytulajdonlásra vonatkozó korlátozások, valamint a több ágazatot átfogó (interdiszciplináris) vállalatok alapításának gátjai.

Tekintsük át, milyen főbb intézkedéseket hozott az osztrák kormány az egyes ajánlások teljesítésére!

Ad 1) A 2017. évi szövetségi költségvetés a 2017–2020-as költségvetési kereten belül marad, és figyelembe veszi az egyenlegre kitűzött 0,5%-os értéket. A kiadásokat a menedékkérőkkel kapcsolatos terhekre is tekintettel határozták meg. Kiadásnövelést az oktatás területén tartottak szükségesnek.

Az egészségügyi kiadások növekedésére évi 3,6%-os plafont határoztak meg, amelyet 2017-től 3,2%-ra csökkentettek. Ausztria egyébként viszonylag sokat költ egészségügyre: az állami – folyó – kiadások aránya a GDP 10,3%-a, amellyel nyugati szomszédunk a 10. helyet foglalja el az OECD-országok sorában. (Az OECD átlaga 9%, Magyarországon 7%.) A demográfiai trendekre figyelemmel a gondozás területén nagyobb (évi 4,6%-os) növekedést engedélyeztek. Egyébként Ausztria is arra törekszik, hogy a költséges fekvőbeteg-ellátás helyett az ambuláns és napi sebészeti kezelések felé terelje a betegek minél nagyobb hányadát.

Ami a nyugdíjrendszer fenntarthatóságát illeti, Ausztriában a nyugdíjkiadások a GDP 13,9%-át tették ki 2013-ban, amely arány 2060-ra várhatóan 14,4%-ra növekszik. Többféle intézkedés eredményeképpen az ezzel kapcsolatos költségvetési kiadások a GDP 3%-áról (2014) valamelyest csökkentek 2016-ra (2,82%). Jelentősen fékezte a nyugdíjkiadások növekedését a rokkantság miatti és kordedvezményrel nyugalomba vonulás feltételeinek szigorítása. Ugyanakkor a munkaképes kor vége felé járók esetében különféle tanácsadással és egyéb segítséggel támogatják a munkavállalást (pl. hosszabb betegséget követően csökkentett munkaidőben történő alkalmazás lehetővé tételével).

A különböző kormányzati szintek közötti feladatmegosztást illetően több kísérleti projektet indítottak. Például a tartományok és az önkormányzatok az óvodások/tanulók száma alapján kapnak támogatást, és növelik hatáskörüket helyi adók kivetésében.

Ad 2) A női foglalkoztatás növelésének kulcsa a részmunkaidős alkalmazás további elterjesztése. E téren Ausztria nagyon jól teljesít: a nők 47,4%-a részmunkaidőben dolgozik. (Az uniós átlag 32,7%.) Ezzel is igyekeznek összeegyeztethetővé tenni a hivatást és a gyermekvállalást, amit egyébként az apák családi feladatvállalását ösztönző megoldásokkal is támogatnak. A sokféle kezdeményezés, pilotprojekt és ösztönző ellenére Ausztriában igen nagy, 21,5%-os a nők fizetésbeli hátránya a férfiakhoz képest.

Az oktatási ajánlás vonatkozásában Ausztria igyekszik növelni az iskolás kor alattiakkal foglalkozó intézmények kapacitását. Ezzel egyrészt segíti az anyák ismételt munkába állását, másrészt a bölcsődei és az óvodai ellátást javítva a leghátrányosabb helyzetűek, köztük a bevándorlók későbbi iskolai, majd munkaerőpiaci helytállását. Az óvodáskorúak 93, a bölcsődéskorúak 25,5%-a járt ilyen intézménybe. (Az EU-ban célként 90%-ot határoztak meg az első, 33%-ot a második korosztály esetében.)

Két szám sokat elárul arról, hogy mekkora terhet ró Ausztriára a bevándorlás: a gyermekellátó intézményekben gondozottak 17%-a nem osztrák állampolgár, és tíz gyerek közül háromnak nem német az anyanyelve. E csoportok iskolai integrációját azzal is elő kívánják segíteni, hogy az általános iskola alsó tagozatában kötelező tantárgyak helyett is lehet nyelvórákat tartani számukra. A 2016–2018-as időszakban a velük foglalkozó tanárok javadalmazására és további integrációs intézkedésekre több mint 220 millió eurót szánnak.

A gyenge eredményeket elérő diákok tanulási teljesítményének javítására és az iskolából való kimaradás csökkentésére fordulatot hajtottak végre 2016-ban az oktatáspolitikában: 18 évre emelték föl a tankötelezettségi korhátárt. Ezzel azt kívánják elérni, hogy minden 18 év alatti fiatal valamilyen oktatást vagy képzést sikeresen befejezzen,

hogy ezzel növeljék esélyüket arra, hogy tartósan és teljes értékűen részt tudjanak venni a gazdasági és társadalmi életben, és megfeleljenek a munkaerőpiac képzettséggel kapcsolatos növekvő igényeinek. Ennek a képzési kötelezettségnek a diákok egyaránt eleget tehetnek gimnáziumi oktatásban, szakképzésben vagy duális képzésben való részvétellel. A 19 és 24 év közötti munkanélküli fiatalok pedig ingyenes képzéseken vehetnek részt.

Egy 2016. évi törvénymódosítás előírja, hogy 2025-ig a bankadóból összesen 750 millió eurót kell fordítani egész napos iskolák támogatására.

Ad 3) Az Európai Bizottság évről évre felrója Ausztriának a vállalatokra háruló *adminisztratív terhek* túlzott voltát. Ennek orvoslására a telephelyek engedélyezési eljárásának egyszerűsítését, az eljárási illetékek eltörlését, bizonyos szakmákban az iparúzési engedélyek rendszerének megszüntetését, valamint oktatási és képzési támogatások nyújtását irányozták elő.

A vállalkozásalapítás egyszerűsítésére és a több ágazatot átfogó vállalatok létrehozására vonatkozó európai bizottsági kifogást is igyekeztek kezelni, jóllehet a jogi szakmákra vonatkozó korlátozások nagy részét – a magas szakmai színvonal fenntartásának igényére hivatkozva – fenn kívánják tartani.

Az *Európa 2020* stratégia célkitűzései közül Ausztria már 2017-ben teljesítette a felsőfokú végzettséggel rendelkezőkre és az iskolából kimaradók számának csökkentésére vonatkozókat. Jó úton halad a megújuló energiaforrásokkal és az energiahatékonysággal kapcsolatos célokat illetően is. A kutatás-fejlesztési, továbbá a szegénységcsökkentési előirányzat teljesítéséhez még további erőfeszítések szükségesek, és ez a helyzet a foglalkoztatási ráta növelésével, illetve az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentésével kapcsolatban is.

A *külföldi háttérű dolgozók munkavállalásának megkönnyítésére* 2016-ban törvényt fogadtak el a külföldi képzettségek elismeréséről. A Szíriából, Iránból és Irakból érkezett menekültek körében – egy hatezer emberre kiterjedő felmérés szerint – a többség nemcsak a kötelező iskolát végezte el, hanem szakképzettséggel vagy diplomával is rendelkezik. A menekültek integrációját külön törvénnyel segítik. Ennek alapján a külföldről érkezetteknek egy év alatt meg kell tanulniuk németül, de karrier-tanácsadással is támogatják őket.

A *K+F-kiadások* (GERD-mutató) meghaladták a 3%-os célértéket. E kiadások csaknem kétharmada az üzleti szférából származik. Ennek ellenére – 12-ről 14%-osra – növekvő kedvezményt élveznek a vállalati kutatási ráfordítások. A Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alap pedig egyszeri, 100 millió eurós támogatást kapott a bankadóból.

A mindössze 32 oldalas NRP-hez két mellékletet csatoltak.

Az első melléklet (1) az országspecifikus ajánlások és a makrostrukturális reformok, valamint (2) az Európa 2020 célkitűzéseinek teljesítéséről, továbbá (3) a következő 12 hónapra tervbe vett reformokról és (4) az euróövezet tagállamai számára megfogalmazott ajánlások végrehajtásáról ad számot.

A második melléklet első táblázata az országspecifikus ajánlások tartományi szintű teljesítéséről ad tájékoztatást – bemutatva az intézkedéseket és azok kvalitatív hatásait. A második azokat a lépéseket tárja az olvasó elé, amelyeket a tartományok és önkormányzatok tettek az Európa 2020 stratégia céljainak eléréséért. A harmadik pedig azokat az intézkedéseket foglalja össze, amelyeket a szociális partnerek fogantatosítottak ugyancsak az Európa 2020 stratégia célkitűzéseinek megvalósításáért.

Svédország

Az NRP – a szokásos uniós dokumentumokon kívül – a 2017. évi költségvetési, valamint a 2017. tavaszi költségvetés-politikai törvényben foglaltakra épül. Ugyanakkor tükrözi az Európai Tanács 2017. március 9-i elnökségi következtetéseiben kijelölt prioritásokat, amelyek:

- a beruházások növelése,
- szerkezeti reformok végrehajtása,
- felelősségteljes költségvetési politika folytatása.

Az NRP „Reformpolitika” címet viselő első pontja egyfajta „nemzeti hitvallásnak” tekinthető: tisztázza, hogy milyen célok megvalósításáért munkálkodik a kormányzat. Bár emelkedett hangneme miatt talán kevésbé illik egy szigorú közös módszertan szerint készülő – végső soron – gazdaságpolitikai dokumentumba, „üzenete” miatt álljon itt teljes terjedelmében.

„A kormány célja, hogy az egész országban egyenlőséget, fejlődést és összetartást érjen el. Svédország élenjáró ország marad, amely vállalja az éghajlatért, a nemek közötti egyenlőségért és a demokráciáért viselt nemzetközi felelősségét. Svédország jelenleg kedvező helyzetben van ahhoz, hogy megragadja a globalizáció, a tudásalapú gazdaság és a műszaki haladás által kínált lehetőségeket. A társadalom építésében a kormány törekvése az, hogy a jövő formálásában általános legyen a részvétel. Oktatás, egy munkahely, egy otthon, olyan óvodák, ahol a gyerekek boldogok és fejlődnek, a természet szépségeinek megtapasztalása, amelyekhez mindenki hozzáfér, hozzájutás a közszolgáltatásokhoz, ideértve az elérhető egészségügyet, rendvédelmet és a hosszú távú [szociális] ellátást. Mindez nem maradhat álom; minden egyes ember számára, éljen bárhol is az országban – valóság lesz. Mert Svédországnak a munka és az összetartozás, az egyenlőség és a fenntartható fejlődés országának kell lennie. A svéd modell alapjain, felhasználva a modernizáció eszköztárát, fenntartható társadalmat építünk, ahol senkit nem hagyunk hátra – és senkit nem húzunk vissza.” (2–3. o.)

A gazdasági és társadalmi helyzet valójában már 2017 elején is igen kedvező – egyike a legjobbaknak az Európai Unióban. A gazdaság jól fejlődik, a költségvetés 2015-ben és 2016-ban is többlettel zárt (miközben az előző kormány igen nagy hiányt halmozott fel), a foglalkoztatás szintje a valaha mért legmagasabb az európai integráció történetében. Bár a munkanélküliség jelentősen csökkent (különösen a fiatalok körében), a további mérséklés a kormány első számú célja. E kedvező fejlemény oka egyrészt a konjunktúra javulása, másik oka viszont – saját megítélése szerint – a kormány aktív munkaerőpiaci politikája. A korábbi időszak „megalapozatlan adócsökkentései” helyett a kormány a beruházások növelésére és a jóléti szolgáltatások bővítésére összpontosít. Svédországban már a közeljövőben teljes mértékben ki akarják váltani a fosszilis energiahordozókat, ez sok új álláshelyet teremt, és javítja a svéd környezetvédelmi ipar kiviteli lehetőségeit. Az oktatás, az egészségügy és a rendőrség (!) megerősítésével – a nyilvánvaló elsődleges hatások mellett – a foglalkoztatást is tudják növelni.

A legutóbbi években (különösen 2015-ben) igen sok menedékkérő érkezett a hagyományosan sok menekültet és bevándorlót fogadó országba. Ez kihívások elé állította a kormányt, a regionális és helyi önkormányzatokat. Svédország növelte erőfeszítéseit a külföldről érkezők ellátásában (oktatás, egészségügy, lakhatás), és arra törekszik, hogy mielőbb integrálja munkaerőpiacába a munkaképes korúakat.

Az NRP kiemelt helyen foglalkozik az *oktatással* mint a társadalmi összetartozás zálogával. Bár a svéd iskolák teljesítményének mérőszámai hosszú évek átlagában romló tendenciát mutattak, a legutóbbi PISA-felmérés

javuló eredményességről tanúskodik. A svéd kormány figyelemreméltó törekvése, hogy az önkormányzatoknak nyújtott támogatás *növelésével* kívánja mérsékelni az iskolák közötti különbséget, és sok forrást áldoz a tanári pálya vonzóbbá tételére.

Az *éghajlatvédelem* melletti elkötelezettségének kinyilvánítását követően a svéd kormány az ország biztonságosabbá tételének fontosságát hangsúlyozza. A közbiztonság – az áttekintett NRP-k szerint – Svédországban a legnagyobb gond...

A társadalmi egyenlőtlenség – noha az Európai Unió többi tagállamával összehasonlítva kismértékű – a korábbi években növekedett. A kormány intézkedéseinek hatására 2016-ban és 2017-ben ez a trend visszafordult. A javuló foglalkoztatási adatok mellett ehhez az újraelosztás alakulása is hozzájárult. Ez továbbra is a kormány fontos célkitűzése maradt, mondván, hogy a növekvő egyenlőtlenségek lerontják az összetartozás érzését. Éppen ezért a kormány gazdaságpolitikájának központi célkitűzése, hogy Svédország gazdasági virágzásából minden állampolgár részesedjék.

Svédország a leggyorsabban növekvő gazdasági teljesítményű EU-tagállamok sorába tartozott 2015-ben és 2016-ban. Ennek alapja a lakásberuházások, a növekvő közösségi fogyasztás (ennek részeként az állami-önkormányzati alkalmazottak létszámának bővülése!), a lakossági fogyasztás növekedése, valamint az export erősödése volt. (A legnagyobb veszélyt e tendencia fennmaradására éppen a külföldi kereslet bizonytalanságában látják.)

Az Európai Bizottságnak a svéd gazdaságról készített országjelentése a lakosság túlzott eladósodottságát, a lakáspiac nem kellően rugalmas voltát, valamint a bevándorlók alacsony foglalkoztatottsági szintjét jelölte meg veszélyforrásként. A kormány tudomásul vette a Bizottság véleményét, de hangsúlyozta, hogy a háztartások elég tartalékkal rendelkeznek egy esetleges kamatemelés törlesztéseket növelő hatásának kivédésére. Svédországban az elmúlt két évtizedben folyamatosan növekedtek az ingatlanárak, s ebben az időszakban még a válság hatása sem volt korrekció. A svéd gazdaságpolitikusok pedig arra figyelmeztetnek, hogy ha mérséklődnek az ingatlanárak, csökken a háztartások vagyona, ami pedig visszavetné a lakossági fogyasztást és a konjunktúrát. (A bankok túlzott jelzáloghitel-kitettsége miatt a mérséklésre a bankfelügyelet tökenövelést írt elő, a bázeli szabályokkal összhangban.) A lakásmobilitás erősítésére az EU az ingatlantranzakciók adóvonzatának csökkentését javasolta, amit az éves ingatlanadó növelése ellensúlyozna.

Az EU azt is ajánlotta, hogy Svédországban a lakbérek közelítsenek a piaci helyzet által indokolt szinthez. A kormány egyet nem értését nyilvánította ki e javaslattal kapcsolatban, arra hivatkozva, hogy a lakbérek emelése nem növelné érdemben a legrászorultabbak által elérhető bérlakások kínálatát.

Érdeklődésként megemlíthetjük, hogy a nemzeti ügyekkel foglalkozó vizsgálóbizottság (Commission of Inquiry on Matters of National Interest) megtárgyalta és nemzeti konzultációra bocsátotta a *lakásépítés támogatásával* kapcsolatos javaslatokat. (Az NRP több mint négy oldalas terjedelemben foglalkozik az EB lakásügyekre vonatkozó ajánlásával, az ezzel kapcsolatban megtett, illetve tervbe vett svéd intézkedésekkel.)

Ami az Európa 2020 stratégia tematikus céljait illeti, Svédország továbbra is kiemelkedően teljesített a *foglalkoztatás* terén. A saját célkitűzései jócskán meghaladták a közös európai értéket (80% vs. 75%), és a tényszámok nagyjából megfeleltek a céloknak. Az utóbbi években elsősorban az idősebb (55–64 éves) korosztály mutatói javultak, de a fókuszban lévő két másik csoport: a fiatalok és a külföldön születettek foglalkoztatási aránya is emelkedett. Bár Svédországban a munkaképes korú lakosság 10 százalékponttal nagyobb hányada dolgozik, mint az Európai Unió átlagában, az NRP több olyan intézkedésről számol be, amelyek a foglalkoztatás növelését hivatottak segíteni. Ezek a programok elsősorban a fiatalok, a tartósan munka nélküliek és persze a külföldről érkezettek elhelyezkedését igyekeznek megkönnyíteni.

Az *oktatás* terén hasonló a helyzet, mint a foglalkoztatásban: Svédország teljesítménye messze jobb az Európai Unió átlagánál, és általában sikerült elérni a 2020-ra kitűzött célokat is, ennek ellenére a költségvetés forrásokat biztosít a helyzet javítására, és számos programot dolgoztak ki például a hátrányos helyzetű iskolák megsegítésére. E területen is hangsúlyos szerepet kap a külföldön születettek kezelése, integrálásuk szorgalmazása. „Svédországnak szüksége van arra, hogy mindenki hasznosítsa kompetenciáit, akár belföldön, akár a világ más részén fejlesztette ki őket”²⁴ – ez a jellemző hozzáállás a bevándorlókhoz. 2015-ben döntés született arról is, hogy 2019-re 14 600 új nappali tagozatos hallgató beállítását lehetővé tevő többlettámogatást kapjon a felsőoktatás.

A társadalmi kirekesztés elleni küzdelem jegyében is sok intézkedést hoztak. A tartósan munka nélküliek esetében például rögzítették, hogy a magukról gondoskodni nem tudók pénzügyi segítségre jogosultak, ameddig és amennyiben készen állnak a foglalkoztatásra. (Ez a *flexicurity* egyik fontos és jól ismert alapelve.) Növelték a hátrányos helyzetű családokban az egy gyermekre jutó havi támogatás összegét, valamint a gyermekgondozási díj napi minimális értékét (az előbbi 300, az utóbbi 250 korona). Az egyéb szociális juttatások terén a nemek egyenlő elbánását igyekeznek elősegíteni.

A program minden korábbinál rövidebb: mindössze 43 oldal. Talán ezért is érezték szükségét annak, hogy nagyjából ugyanekkora terjedelemben hozzáfűzzenek egy összeállítást arról, milyen véleményeket, javaslatokat kaptak az NRP elkészítéséhez a szociális partnerektől, regionális és helyi hatóságoktól, valamint civil szervezetektől. (Érdekes, hogy a kormány nem értékelté vagy minősítette ezeket a javaslatokat.)

Szlovákia

A 2017. évi szlovák NRP röviden összefoglalja a 2017–2018-as évek teendőit, majd meghatározza, mely területeken érik a legnagyobb kihívások a szlovák gazdaságot és társadalmat. Ehhez 12 mutatónak az OECD-, illetve az EU-országok átlagától való lemaradását (standard devianciáját) számolják ki,²⁵ és az első hármat (vagyis ahol a legnagyobb a lemaradás) kezelik az intézkedések legfontosabb területeként. Ezek az alapfokú oktatás, a munkaerőpiac és az egészségügy.

A 2016. évi NRP teljesítéséről a Tanács országspecifikus ajánlásait sorra véve adnak számot.

1. Az egészségügy és az adóbehajtás hatékonysága

Hajtson végre a GDP 0,25%-ának megfelelő költségvetési kiigazítást 2016-ban és 0,5%-osat 2017-ben. Javítsa az egészségügyi ellátás rendszerének költséghatékonyságát. Tegyen intézkedéseket az adózási szabályok betartásának erősítésére.

2. Tartós munkanélküliség, női munkanélküliség és oktatás

Javítsa a tartósan munka nélkül lévők és egyéb hátrányos helyzetben lévő csoportok aktiválását szolgáló intézkedéseket, ideértve a személyre szóló szolgáltatásokat és célzott képzéseket. Segítse elő a nők foglalkoztatását,

²⁴ „Sweden needs to put the skills of all individuals to good use, whether the skills were acquired in Sweden or elsewhere in the world.” (27. o.)

²⁵ A tizenkettő közül egyetlen mutató, a társadalmi fenntarthatóság esetében pozitív a standard deviancia értéke.

különösen a megfizethető, jó minőségű gyermekgondozási intézmények elérhetővé tételével. Javítsa az oktatás eredményességét a tanári pálya vonzóbbá tételével és a roma gyerekek részvételi arányának növelésével a rendes (mainstream) oktatásban, a gyerekek egészen kis korától kezdve.

3. A közigazgatás hatékonysága és átláthatósága, üzleti környezet

Szilárdítsa meg az irányítást, a közbeszerzési szerződések odaítélésében ne csak az árakat, hanem a minőséget is vegyék figyelembe, és erősítse a törvénytelen praktikák üldözését (ugyancsak a közbeszerzések terén). A közigazgatásban javítsa a humán erőforrások felhasználásának átláthatóságát, minőségét és hatásosságát, jelesen egy új közszolgálati törvény elfogadásával, és javítsa az igazságügyi rendszer hatásosságát. Fogadjon el egy átfogó tervet a vállalkozások adminisztratív és szabályozási korlátjainak felszámolására.

A 2017–2018-ra tervezett intézkedéseket hét pontba csoportosítva foglalja össze az NRP:

1. Költségvetési politika és közpénzügyek

Az adóbehajtás hatásosságának növelésére az adóhivatal elvégzi majd az adózók kockázatelemzését. A közpénzek felhasználásának hatékonyságát több területen *value for money* jellegű vizsgálatokkal ellenőrzik. Ilyen vizsgálatot eddig az egészségügyben, a szállításban és az informatizálás területén végeztek; 2017 júniusáig a munkaerőpiac, a társadalmi juttatások rendszere, a vidéki iskolák és a felsőoktatás, valamint a környezetvédelem került sorra.

2. Oktatás, tudomány és innováció

Az e területeken eddig elköltött közpénzek hasznosulásának vizsgálata hozzájárul a pótlólagos források hatékonyabb allokálásához. Az oktatásban a fő cél a tanulók eredményeinek javulása. Sajnos a vidéki iskolák a megnövelt források ellenére rosszabbul teljesítettek. A helyzet a tanári pálya vonzóbbá tételével (elsősorban, persze, fizetés-emeléssel) javítható. A tudomány, a kutatás és az innováció javítását célzó intézkedésekkel javul a felsőoktatás minősége is.

3. Foglalkoztatás és társadalmi befogadás

2016-ban a munkanélküliségi ráta a válság utáni időszak legalacsonyabb szintjére: 9%-ra mérséklődött. Ez az érték még mindig elég magas, és nagy gond a tartósan munka nélküliek magas aránya. Ezért az álláskeresők profiljának megalkotása, személyre szóló tanácsadás és új aktív munkaerőpiaci politikák szerepelnek a szlovák kormány napirendjén. Tovább építik a bölcsődei hálózatot, és támogatják a kisgyermekes anyák rugalmas foglalkoztatását. Pályázatokat fognak kiírni a hátrányos helyzetben lévő roma közösségek integrációjának támogatására. Több kilátásba helyezett külföldi beruházás (FDI) a szolgáltatásokban és az autógyártásban növeli majd az új munkahelyek számát.

4. Közlekedési infrastruktúra

A közlekedési infrastruktúrára fordított kiadások felülvizsgálata jelentős hatékonyságnövelési lehetőségeket tárt fel, az elsőrendű utak fenntartásában és javításában, valamint a vasúti infrastruktúra működtetésében. Szlovákiában folytatták a közlekedési infrastruktúra „hiányzó láncszemeinek” (elsősorban is a Pozsony–Kassa autópálya egyes szakaszainak) építését.

5. A közigazgatás korszerűsítése és az üzleti környezet

A közigazgatás javítását számos intézkedés szolgálta: 2017-ben lépett életbe az *offshore cégekkel való szerződéskötést* megtiltó törvény. A közigazgatást depolitizáló és professzionalizmusát erősítő közszolgálati törvény született. Az állami cégeknek a korábbiaknál több adatot kell közölniük az üzleti szerződéseikről, és valamennyi önkormányzat egy helyen hozza nyilvánosságra a szerződéseit. A vállalatok adminisztratív terheit csökkenti az adófizetés és adóbehajtás, valamint a cégnyilvántartás elektronizálása.

6. Egészségügy

Az egészségügyi kiadások előző évben végrehajtott felülvizsgálatára támaszkodva növelni tervezték az egészségügyi pénzügyi hatékonyságát. A kórházak 2017-től kezdődően betegségcsoportok szerinti finanszírozásban részesültek. Folytatódik és 2018-ban befejeződik az egészségügy elektronizálása, és készen lesz a sürgősségi betegellátási központok rendszere. Felső határokat írnak elő a várakozási idők vonatkozásában az ambuláns ellátásban.

7. Környezeti fenntarthatóság és energetika

2017-ben e területen is felülvizsgálták a korábbi költségek hatásosságát. Egy új, 2030-ig szóló környezetpolitikai stratégiát dolgoznak ki, amelynek célkitűzései között szerepel majd a cirkuláris gazdaság kiépítése, a zöld közbeszerzés elterjesztése, valamint általában a „zöld gondolat” népszerűsítése.

Az 53 oldalas NRP – amelynek utolsó két oldala egy melléklet – 35 ábrát tartalmaz. Nem a kormány, nem is a kormányhivatal, hanem a pénzügyminisztérium jegyzi a dokumentumot. Amit részletességben nyerünk a hosszabb terjedelemmel és a sok ábrával, azt elveszítjük az áttekinthetőségben és fókuszáltságban.

Magyarország

A 2017. évre szóló NRP a 2010-es kormányváltást követő időszak sikereiről szóló rövid beszámolóval indul. A pénzügyi és gazdasági konszolidáció eredményes volt, a magyar gazdaság a korábinál sokkal kiegyensúlyozottabb és gyorsabb növekedési pályára állt. A foglalkoztatás bővül, a bérek emelkednek. A dokumentum elismeri, hogy „a fenntartható növekedés kulcsa csak a termelékenység javulása lehet – hiszen önmagában csupán bérelőnyre nem lehet alapozni, és a gazdasági felzárkózás együtt kell, hogy járjon a jövedelmek felzárkózásával is”. Érdekes, hogy a versenyképességet szolgáló kormányzati intézkedések sorában említik a béremelést is. Az viszont már érhető, hogy ugyanitt megjelenik az adó- és járulékcsökkentés. A magyar olvasó számára az is váratlan, hogy a kormány szerint az oktatás és képzés „az esélyeket megerősítővé, versenyképesebbé” vált, és eredményként számolnak be az egészségügyi szolgáltatások fejlesztéséről.

A növekedést előmozdító reformok területén is szép sikerekről ad számot a 2017. évi magyar nemzeti reformprogram.

Az államháztartás hiánya már ötödik éve nem éri el a 3%-os maastrichti plafont, az államadósság pedig már 2011 óta csökkenő pályára állt (míg az Európai Unió átlagában nem ez a jellemző tendencia). Fontos eredmény az ún. önfinanszírozási program sikere, vagyis az, hogy az államadósság egyre nagyobb hányadát hazai megtakarítók finanszírozzák. Csökkent a devizaadósságok aránya is.

Az adózás terén megvalósított reformot illetően a program beszámol a versenyszféra és a kormány állandó konzultációs fórumán 2016 novemberében elért megállapodásról, amelynek értelmében 2017-től a szociális hozzájárulási adó mértéke 27-ről 22%-ra csökkent, és öt további évben 2-2 százalékponttal mérséklődik majd (ha a reálbérek emelkedése eléri a 6%-ot). A Munkahelyvédelmi Akció keretében 2017 februárjában mintegy 9 milliárd forint kedvezményt nyújtottak a vállalkozásoknak, és ezzel közel 874 ezer hátrányos helyzetű munkavállaló foglalkoztatásához járultak hozzá a versenyszférában.²⁶ A szociális hozzájárulási adó csökkentésével a kormány eleget tett az Európai Unió sok éve ismétlődő, az országspecifikus ajánlásokban többször megfogalmazott kívánságának: mérséklődött az alacsony jövedelmek adóéke. Nem elhanyagolható (a GDP majdnem fél százalékára rúg) az a megtakarítás sem, amely a vállalatoknál az egykulcsos, 9%-os társasági adó bevezetéséből adódik. Ugyancsak népszerű a kisadózók és kisvállalati adózók terhelésének alakulása.

Az EU által ismétlődően kivezetni javasolt bankadó terén is mérséklődésről adott számot a dokumentum. Érdekes lehet a külföldi olvasó számára, hogy ehhez a kormány és az EBRD²⁷ (!) közötti megállapodásra volt szükség.

A forgalmi adó beszédésében az online pénztárgépek és az Elektronikus Közútiáruforgalom-ellenőrző Rendszer (EKÁER) egyaránt nagymértékű javulást hozott, és ezt várják az egyelőre csak bevezetni tervezett online számlázási rendszertől, amely bizonyos értékhatár fölött valós idejű adatokat továbbít a Nemzeti Adó- és Vámhivatalnak.

Az üzleti környezet javulását – uniós források felhasználásával – segítő intézkedésként mutatja be az NRP a Versenyképességi Tanács létrehozását, valamint a termelékenységet, a modern háttér-infrastruktúrát és a nemzetközi értéklándba való bekapcsolódást segítő, 2016-ban és 2017-ben elindult programot.

Jelentős eredményekről számol be a program a közbeszerzések vonatkozásában: negyedévente jelentés készül az Európai Bizottság számára, az uniós finanszírozású programok közbeszerzéseibe szigorú *ex ante* ellenőrzést építettek be („amelynek eredményeit a Bizottság által folytatott auditok is elismerik” – 11. o.), és Magyarország elsőként ültette át az új uniós közbeszerzési irányelvet.

A foglalkoztatáspolitikai újszerű gondja a munkaerőhiány, amelynek enyhítéséhez a kormány képzési, átképzési programokkal kíván hozzájárulni. Az aktív munkaerőpiaci politikákra – összhangban az EU javaslataival – a korábban többet költenek, és csökkenteni kívánják a közfoglalkoztatotti létszámot, visszavezetve az így foglalkoztatottakat a versenyszférába. Különös hangsúlyt kap a 25 év alattiak álláskeresésének, illetve alkalmazásának támogatása.

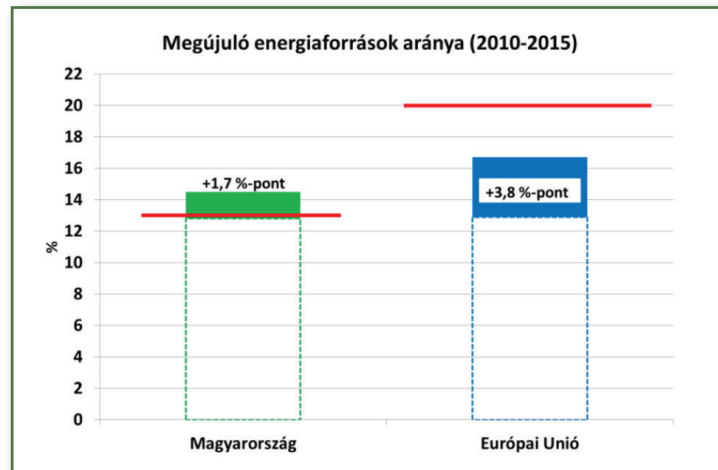
Az oktatásban a kormányzati törekvések egyik fő csapásiránya az esélyegyenlőség biztosítása, a hátrányos helyzetűek felzárkóztatása, a szegregáció megelőzése. A másik csapásirány pedig a minőség javítása, amelynek egyik eszköze a tanítók/tanárok ösztönözöttségének erősítése.

Az esélyegyenlőség megteremtése az egészségügyi reformnak is fontos eleme. Ezenkívül az orvosok és az egészségügyi szakszemélyzet elvándorlásának fékezése, a kórházi bennfekvést nem igénylő ellátások elterjesztése, a prevenció támogatása szerepel a célok között.

²⁶ E program eredményességét jól mutatja, hogy ekkora támogatással a Magyarországon működő multinacionális vállalatok csupán néhány száz (esetleg ezer) munkahelyet képesek létrehozni.

²⁷ Az EBRD ugyanis „kívül esik” az Európai Unió belüli gazdaságpolitikai összehangolás határain. Ha nem a többszintű gazdaságirányítás uniós mechanizmusának jól kidolgozott keretei között kívánta volna megfogalmazni a magyar kormány ezt az ígérését, akkor – megítélésünk szerint – sokkal jobban illett volna a Nemzetközi Valutaalap „közös felügyeleti eljárásában” kötelezettséget vállalni erre.

Az Európa 2020 stratégia számszerű céljainak teljesüléséről az NRP nagyon szemléletes, ügyesen megszerkesztett ábrákat tartalmaz. Ezek többségéből az derül ki, hogy Magyarország jobban teljesít még azokon a területeken is, amelyeken az európai ajánlásnál alacsonyabb értékeket vállalt. Ennek illusztrálására álljon itt a megújuló energiaforrások arányát bemutató ábra, amelyből azt látjuk, hogy bár hazánkban jóval kisebb a tényleges részarány, mi már túl is teljesítettük a vállalásunkat, míg a többi EU-tagállam, bár a tényszámok vonatkozásában előttünk jár, még igen messzire van a közösen elfogadott cél elérésétől...



1. ábra:

Forrás: Magyarország 2017. évi Nemzeti Reformprogramja, 23. o.

A 39 oldalas dokumentum az NRP társadalmi egyeztetéséről is részletes tájékoztatást tartalmaz.

IV. A NEMZETI REFORMPROGRAMOK ÉRTÉKELÉSE

Az áttekintett és részlegesen bemutatott dokumentumokból nem kapunk ugyan teljes képet az Európai Unió keretében folyó gazdaságpolitikai koordinációról (a részletesség mellett azért sem, mert annak másik, talán az itt vizsgálnál fontosabb ágával a kutatás későbbi fázisában, a konvergencia-, illetve stabilitási programok elemzésekor foglalkozunk majd), de a leírtakból mindenképpen fontos következtetéseket vonhatunk le. E konklúziók nemcsak az Európai Unión belüli gazdaságpolitikai együttműködés milyenségéről tanúskodnak, hanem – reményeink szerint – a „jó kormányzás” magyarországi megerősítéséhez is értékes adalékokkal szolgálnak.

1. A kutatás legfontosabb eredménye mindenképpen az, hogy a gazdaságpolitikai koordináció ezen ága nemhogy nem ellentétes a tagállamok érdekeivel, hanem kifejezetten elősegíti a tagállami kormányokat az országuk előtt álló, a gazdaságpolitika hatókörén igencsak túlnyúló feladataik átgondolt, hatékony azonításában, a megoldások legjobb módjának megtalálásában, majd a feladatok elvégzésében is. E megállapítás talán fölöslegesnek tűnik, de nem hagyhatjuk figyelmen kívül az Európai Unióban az utóbbi néhány évben felszínre került és napjainkban is feszítő erővel ható kétségeket, e tevékenység megkérdőjelezését – akár a tagállami szuverenitás állítólagos védelmében,²⁸ akár „technikai” szinten, hatékonysági kérdésként merüljenek is föl ezek a kétségek.

Az áttekintett dokumentumok mindegyike elismeri (némely esetben külön kiemeli) a gazdaságpolitikai koordináció ezen ágának hasznosságát. Több esetben leszögezték az NRP-k, hogy ez az eljárás mód kifejezetten alkalmas arra, hogy a tagállamok meghatározzák a saját helyzetükből fakadó igényeket, és a saját adottságaik, lehetőségeik figyelembevételével dolgozzák ki a gondokat orvosló megoldásokat. Ugyancsak több esetben a tagállami kormányok a nemzeti reformprogramjukban már korábban megkezdett strukturális reformokról tudtak számot adni, vagyis saját maguktól is kezelni kezdték bizonyos gondokat. Legélesebben a 2005. évi szlovák NRP-ben láthatjuk ezt a jelenséget, aminek egyik oka, hogy a szlovák kormány a 2000-es évek elején valóban hozzálátott fontos strukturális reformok megvalósításához (ami hatalmas lendületet adott a gazdasági növekedésnek és az ország uniós átlaghoz történő felzárkózásának), a másik pedig az, hogy a lisszaboni stratégia megalkotásakor és elfogadásakor Szlovákia még nem volt tagja az Európai Uniónak, így a lisszaboni célokat „készen kapta”.

A nemzeti reformprogramok készítésének közösen, az Európai Tanácsban elfogadott kötelezettsége valójában abban is segített a tagállamoknak, hogy különféle szakpolitikai törekvéseiket egységben lássák, többé-kevésbé koherens gazdaságpolitikákat dolgozzanak ki. Az NRP-k előkészítésének, összeállításának, elfogadásának és értékelésének

²⁸ 2014. február 3-án, a Magyar Nemzeti Bank által szervezett első Lámfalussy-konferencián a magyar miniszterelnök hat pontot említett az EU-n belüli együttműködésről, amelyek közül az egyik javaslata arra vonatkozott, hogy az Európai Unió gazdaságpolitikai koordinációja szorítkozzék az euró használó tagállamokra, a többiek viszont maradjanak ki belőle.

összetett rendszere, az – elemzésünkben tudatosan háttérbe szorított, csak itt-ott jelzésszerűen felvillantott – számszerű eredmények²⁹ a gazdaságpolitikáknak mind a következetességét, mind az elszámoltathatóságát javította.

A lisszaboni, majd az Európa 2020 stratégia tehát – minden ellentmondásossága, számtalan gondja, a megvalósítás akadozása ellenére – közvetlenül és hatásosan szolgálta a tagállamok érdekeit. Vagyis az áttekintett programokból egyértelműen arra következtethetünk, hogy a bevezetőben említett 3. feltevésünk helytálló volt.

2. A kutatásban áttekintett négy ország gazdasági fejlettsége, történelmi múltja, integrációs tapasztalata, kultúrája eltérő. Emiatt fogalmaztuk meg az 1. feltevésünket, arra számítva, hogy Magyarország és Szlovákia neofita buzgalommal igyekezett megfelelni a nemzeti reformprogramok készítéséről az Európai Tanácsban immár részvételükkel meghozott döntésnek, és a túlzott megfelelési kényszer meglátszik az első alkalommal benyújtott dokumentumokban. Az NRP-k vizsgálata során valóban találtunk különbségeket az egyes tagállamok dokumentumai között, de ezek inkább minőségek. Azt kell megállapítanunk, hogy ebből a szempontból éppen a 2005. évi magyar NRP a leggyengébb: a „sokat markol, keveset fog” hibájába esik, túlságosan részletes, számtalan apró, jelentéktelen intézkedést sorol fel, emiatt szétfolyó, fókuszátlan. Sajnos, teljes mértékben egyet kell értenünk *Farkas Beáta* ezzel kapcsolatban már 2007-ben megfogalmazott bírálatával:

„A magyar reformprogramban sem az eredeti, sem a felülvizsgált változatban nem rangsorolták az iránymutatásokat, ezért a programok nem álltak össze egy koncepcióvá egyértelműen megjelölt kitörési pontokkal. Inkább házifeladat-szerűen minden feltett kérdésre igyekeztek válaszolni. A Bizottság folyamatosan ismétlődő, megalapozott kifogása, hogy a pontos helyzetleírás után az intézkedések részletes, meggyőző kifejtése elmaradt. A fentiekből azt is láttuk, a politikai hatások miatt nemcsak a nemzeti reformprogram nem szolgálhatott gazdaságpolitikailag releváns dokumentumként. A Nemzeti Foglalkoztatási Akcióterv és a Nemzeti Stratégiai Jelentés a megfelelő és fenntartható nyugdíjakról egyaránt a választási szempontoknak volt alárendelve, ezért nem jelölték meg a valóságos lehetőségeket és teendőket.” (*Farkas 2007, 65. o.*)

Tegyük hozzá: a magyar gazdaságpolitika egyik – fogalmazzunk semlegesen – legellentmondásosabb időszakában készült a dokumentum: a 2006. évi választási kampányt megelőző hónapokban. Ezzel szemben Szlovákia a – kétségkívül rövidke – gazdaságtörténetének legsikeresebb éveinek már elért eredményeit is be tudta építeni reformprogramjába. Viszont az elemzői pártatlanság azt is megköveteli, hogy leszögezzük: mivel az első reformprogramról volt szó, a készítőik gyakorlatlansága, valamint az a tény, hogy nem ismerhették egészen pontosan a későbbi uniós értékelők várható magatartását, szigorát, szintén hozzájárulhatott a magyar program gyengeségeihez.

²⁹ Nem az Európa 2020 stratégia öt pontba foglalt jól ismert számszerű értékeinek teljesítését tartjuk ugyanis a gazdaságpolitikai koordináció vagy – szűkebben – az NRP-k-be foglalt tevékenységek legfontosabb elemének. Vagyis egyetértünk *Török Ádám*mal, aki így fogalmaz: „A Lisszaboni Stratégia sikerének megítélése nem függhet csak attól, hogy mely K+F- vagy termelékenységi mutatók javulnak az Egyesült Államokkal való összehasonlításban.” (*Török 2007.*)

3. A kutatás elején megfogalmazott 2. feltevésünk alapja a vizsgálatba bevont két új tagállam kormányának az Európai Unióhoz való közismerten kritikus hozzáállása volt. Úgy véltük, hogy azok a rendszeres megnyilatkozások, amelyek az Európai Unió intézményeivel, elsősorban is a Bizottsággal szemben fogalmaztak meg bírálatokat (szinte minden esetben a tagállami szuverenitás védelmére hivatkozva), tükröződnek majd a gazdaságpolitikában megvalósuló uniós együttműködés területén is. Az áttekintett – 2017-ben készült – dokumentumokban azonban ennek nem találtuk semmi jelét: sem az NRP-k szövegéből, sem a 2016. évi reformprogram teljesítésének értékeléséből semmi ilyesmire nem következethetünk. Igaz, hogy az Európai Bizottság 2017. évi országjelentése szerint Magyarország a számára 2016-ban megfogalmazott és a Tanács által hivatalos formába öntött országspecifikus ajánlások közül gyakorlatilag egyetlen egyet sem teljesített maradéktalanul, ezzel egyáltalán nem lóg ki a tagállamok sorából! A jelentésben minősített teljesítmények két „közepes”, négy „elégéses” és egy „elégtelen” osztályzattal egyenértékűek.³⁰ Az a körülmény azonban, hogy Magyarország ezzel nem marad le jelentősen a többi tagállamtól, bizonyos kritikaként is értékelhető a mind a tagállamokkal, mind az országspecifikus ajánlások egész rendszerével szemben, ami legalábbis árnyalja a 3. feltevésünkkel kapcsolatban az 1. pontban festett derűs képet. Összességében azonban kijelenthetjük, hogy a 2. feltevésünk sem bizonyult helytállónak – és ezt örömmel konstatáljuk!

4. A négy kiválasztott tagállam nemzeti reformprogramjainak már az áttekintése és – legalább részleges – appericiálása sem könnyű feladat, összehasonlításuk pedig végképp igen nehéz. Éppen ezért csupán annak leszögezésére szorítkozunk, hogy valamennyi tagállamban rengeteg olyan intézkedéssel találkozhattunk, amelyek a lisszaboni célok elérését szolgálták, és ezek az intézkedések viszonylag nagyszámú program részeit alkották. A legtöbb ilyen programmal természetesen Magyarország esetében szembesültünk, ahol személynevek is kötődtek hozzájuk (pl. Irinyi János Program), de Ausztriában is szinte áttekinthetetlen számosságúak a programok (pl. a már idézett Zukunftsorientierte Offensivmaßnahmen). A lisszaboni, illetve az Európa 2020 stratégia által lefedett vagy érintett területek sokfélesége miatt releváns összehasonlítás csak egy-egy részterületen lenne elvezethető.

5. Az imént említettek tudatában is érdemes utalni arra, hogy esetenként az egyes kormányok nemcsak eltérő, hanem egyenesen ellentétes irányú intézkedésekkel igyekeznek megoldást találni ugyanarra a gondra. Például Ausztriában növelték az oktatási kiadásokat (egyebek között a bankadóból származó bevételek egy részének felhasználásával), Szlovákiában pedig 18 évre emelték a tankötelezettség korhatárát. Ugyancsak Szlovákiában kötelezővé tették a tőkefedezeti nyugdíjpillérhez való csatlakozást (igaz, biztosítva az egy éven belüli kilépés lehetőségét). Magyarországon köztudomásúlag ezekkel ellentétes intézkedések történtek. Bizonyos fontos fejleményeket is eltérően ítélt meg a négy tagállam kormánya – legalábbis a 2017. évi NRP-k tanulsága szerint. Abban a két tagállamban ugyanis, ahová jelentős számban igyekeztek menekültek, értéknek tekintik őket, és számos intézkedést hoztak iskolai, munkahelyi és társadalmi integrálásukért. A másik két tagállamban, ahol érdemben nincsenek menekültek, csak a veszélyeket látják (igaz, erről nem számolnak be a reformprogramok).

³⁰ Svédország egy „közepes”, egy „elégéses” és egy „elégtelen”, Szlovákia négy „közepes”, öt „elégéses” és két „elégtelen” ért el. Az Ausztriáról készített országjelentésben nincs ilyen értékelés.

6. Vizsgálatunkhoz három évet választottunk ki. 2005 volt a nemzeti reformprogramok induló éve – ezért tartottuk helyesnek, ha áttekintjük az akkor készült dokumentumokat. A következő év 2011 volt, ami a válság utáni első „ön-álló” NRP elkészítésének ideje.³¹ Harmadikként a 2017. évi NPR-eket néztük át, mert a vizsgálattal a lehető leghosszabb időszakot kívántuk átfogni, és mert 2017-re várhattuk a 2. feltevéssünk legteljesebb beigazolódását. A három program időben távol volt egymástól, ami segíthette a tendenciák felismerését, viszont nem teremtett lehetőséget arra, hogy feltárjuk: mekkora változásokat értek el a tagállamok egyik évről a másikra. (Az országspecifikus ajánlások teljesülését illusztráló érdemjegyek alapján, persze, nem sokat...)

7. Azt is érdemes lenne elemezni, hogy a különböző párti kormányok programjai mennyire térnek el akár országok között, akár egy országon belül, illetve mennyit tartanak meg a kormányok az elődjük által megfogalmazott intézkedésekből. Ilyen vizsgálatot nem végeztünk, de hadd adjunk hangot abbéli reményünknek, hogy a tartós gondok orvoslását szolgáló szakpolitikákban megfigyelhető lenne bizonyos folytonosság. Természetesen az áttekintett dokumentumokban felbukkantak éles cezúrák is. A kormányok néha konkrét utalásokat is tettek elődjeik hibáira (pl. a svéd szociáldemokrata kormány a korábbi konzervatív vezetés „indokolatlan adócsökkentéseire”).

8. Végezetül hadd hívjuk fel a figyelmet arra a következetes szigorra, amellyel az Európai Unió intézményei a nemzeti reformprogramokat, valamint végrehajtásukat megítélik. Ez a tény mindennél ékebben tanúsítja, hogy az európai uniós együttműködés valóban „belügy”, de legalábbis nem a diplomácia tereuma.

³¹ (Az első program 2005–2008-ra, a második 2008–2010-re készült – igaz, menet közben voltak pontosítások.)

HIVATKOZÁSOK

- Farkas Beáta (2007): Lisszaboni nemzeti reformprogram – ábránd és valóság. In Farkas Beáta (szerk.): *A lisszaboni folyamat és Magyarország*. SZTE Gazdaságtudományi Kar Közleményei. JATEPress, Szeged, 47–68.
- Halmi Péter (2006): Európa esélye: A lisszaboni stratégia. Az integrált strukturális reformok hatásai. *Magyar Tudomány*, 9. sz. 1057–1071.
- Kok, Wim (2004): Facing the challenge. The Lisbon strategy for growth and employment. Report from the High Level Group chaired by Wim Kok. Publications Office of the European Union: Luxembourg.
- Palánkai Tibor (2006): A Lisszaboni Program megvalósíthatósága. *Magyar Tudomány*, 9. sz. 1045–1056.
- Sapir, André (ed.) (2004): An Agenda for a Growing Europe. („Sapir Report”) Oxford University Press: Oxford, DOI:10.1093/0199271488.001.0001
- Török Ádám (2006): Quo vadis, Europa? A Lisszaboni Stratégia értelméről és tanulságairól 2006 tavaszán. *Magyar Tudomány*, 9. sz. 1040–1044.

Uniós dokumentumok:

- The broad economic policy guidelines (for the 2005–08 period). *European Economy*, 2005. 4. sz.
- Integrált iránymutatások a növekedésről és a foglalkoztatásról (2005–2008). COM(2005) 141 végleges.
- Stratégiai jelentés a növekedést és foglalkoztatást célzó megújult lisszaboni stratégiáról: új ciklus indítása (2008–2010). COM(2007) 803 végleges.
- Közös cselekvések a növekedésért és a foglalkoztatásért: A Közösség lisszaboni programja. COM (2005) 330.
- Austrian Reform Programme for Growth and Employment 2005–2008. Vienna, 2005. október
- National Reform Programme Austria 2011. Federal Chancellery, Vienna.
- National Reform Programme Austria 2017. Federal Chancellery, Vienna.
- National Reform Programme of the Slovak Republic 2006–2008. Ministry of Finance, Bratislava, 2005. október.
- National Reform Programme of the Slovak Republic 2011. Ministry of Finance, Bratislava, 2011. április.
- National Reform Programme of the Slovak Republic 2017. Ministry of Finance, Bratislava, 2017. április.
- The Swedish Reform Programme for Growth and Jobs 2005 to 2008. Government Offices of Sweden.
- Sweden’s National Reform Programme 2011. Government Offices of Sweden.
- Sweden’s National Reform Programme 2017. Government Offices of Sweden.
- Nemzeti Akcióprogram a növekedésért és a foglalkoztatásért 2005–2008. A Magyar Köztársaság Kormánya, Budapest, 2005.
- Magyarország 2011. évi Nemzeti Reform Programja. A Magyar Köztársaság Kormánya, Budapest, 2011. április.
- Magyarország 2017. évi Nemzeti Reform Programja. Magyarország Kormánya, Budapest, 2017. április.
- European Commission (2017a) Country Report Slovakia. SWD(2017) 90 final
- European Commission (2017b): Country Report Sweden. SWD(2017) 92 final
- Europäische Kommission (2017): Länderbericht Österreich. SWD(2017) 85 final
- Európai Bizottság (2017): 2017. évi országjelentés – Magyarország. SWD(2017) 82 final/2

A Nemzeti Közzolgálati Egyetem kiadványa



Kiadó:

Nemzeti Közzolgálati Egyetem
Közigazgatási Továbbképzési Intézet

www.uni-nke.hu

Felelős kiadó:

Prof. Dr. Kis Norbert rektorhelyettes

Címe: 1083 Budapest, Üllői út 82.

Kiadói szerkesztő:

Kiss Eszter

Tördelőszerkesztő:

Mikes Vivien

ISBN 978-963-498-330-9 (elektronikus)