

Balogh László

## A SOKOLDALÚ GAZDASÁGI MONITORING A NEMZETKÖZI SZERVEZETEK TEVÉKENYSÉGÉBEN, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL AZ IMF, AZ OECD ÉS AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG GYAKORLATÁRA

*The Multilateral Economic Policy Surveillance in the Activities of International  
Organisations, with Special Regard to the Practice of the IMF, the OECD and the EU*

Balogh László kuratóriumi elnök, Pénziránytű Alapítvány [ambbalogh@protonmail.com](mailto:ambbalogh@protonmail.com)

A tanulmány a nemzetközi szervezetek multilaterális monitoringrendszeit elemzi és hasonlítja össze az elmúlt mintegy 25 évben. Érinti az optimális monitoringtevékenység hasznosságát, hatékonyságát és egyben külön-külön elemzi az egyes szervezetek monitoringtevékenységének jellemzőit, erősségeit és gyenge pontjait, fejlődésüket. A monitoringtevékenység szempontrendszere és színvonala az egyes szervezetek esetében eltérő, ezzel együtt sokat tanulhatnának egymástól. Ez a kölcsönös tanulási folyamat azonban mindeddig elmaradni látszik. Az IMF és az OECD törekszik arra, hogy tényeken alapuló objektív gazdaságpolitikai tükröt, egyfajta diagnózist készítsen, a tagállamokat segítő. Mivel korábbi hibás módszereikből képesek tanulni, és ezek alapján korrekciót végrehajtani, összességében e két szervezet monitoringtevékenysége eredményes. Az EU által 15 éve létrehozott európai szemeszterfolyamat, amelynek elsődlegesen a tagállamok gazdaságpolitikai harmonizációját kellene szolgálnia, minőségét tekintve messze nem ér föl a másik két nagy szervezet által támasztott követelményekhez, ezért eredményessége is erősen vitatható. Különösen aggasztó, hogy a Covid-válság utáni Helyreállítási Alap (RRF) is a sok problémával terhelt szemeszterfolyamatba integrálódott. A tanulmány azonosít néhány olyan elemet, amelyek átvétele, figyelembevétele esetén az európai szemeszter hatékonysága sokat javulhatna valamennyi tagállam és az EU egészének hosszútávú érdekeit, például versenyképességének erősítését szolgálva.

KULCSSZAVAK:

EU, OECD, IMF, nemzetközi monitoring, Európai Szemeszter, RRF, gazdaságpolitika, peer review, IV. cikkely szerinti konzultáció

*The study analyses and compares the multilateral monitoring mechanisms of the international economic organisations in the last 25 years. It demonstrates the usefulness, effectiveness of optimal monitoring, and it gives an analysis of the monitoring activities of each big institutions, their characteristics, strengths and weaknesses, and their development. While the goals and monitoring standards of each institution vary significantly, there is potential for valuable cross-institutional learning. Currently, this exchange has been limited. The IMF and OECD employ evidence-based methodologies that provide an objective reflection of economic policies, functioning as diagnostic tools to support member states. The IMF improves through self-correction of past errors. Overall, the monitoring of both institutions is effective and valuable. The European Semester, the EU's economic policy coordination tool established 15 years ago, falls short of the quality of major institutions and its effectiveness is questionable. It is a concern that the post COVID Recovery Fund (RRF) was also incorporated in the very problematic Semester process. The study identifies some key elements of the monitoring practice that could be transposed and applied to the Semester leading to the substantial improvement of the efficiency of the semester serving the long-term interests of all Member States, and the EU as a whole, including the strengthening of their competitiveness.*

#### KEYWORDS:

multilateral monitoring, IMF, OECD, EU, European Semester, surveillance, loyal cooperation, evidence-based approach

## BEVEZETÉS

A jelen írás a második világháborút követően, immár 80 éve kialakult nemzetközi gazdasági intézményrendszer ma működő sokoldalú gazdaságpolitikai monitoringrendszereit vizsgálja meg, áttekinti azok céljait és feladatait, egyben eredményeit is. A gazdaságpolitikai monitoring a 20. század közepétől, javarészt az 1960-as évektől a nemzetközi gazdasági együttműködés egyre növekvő erősödésével fokozatosan vált mind fontosabb együttműködési eszközzé és nyert mind nagyobb teret. A három legjelentősebb nemzetközi gazdasági szervezet, a Nemzetközi Valutaalap (IMF), a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD), végül az Európai Unió (EU) fejlesztette legmagasabb szintre ezt a különleges és kifinomult együttműködési formát. Módszereik, pontosságuk és eljárásrendjük a nemzetközi gazdasági körülmények jelentős változásával együtt folyamatosan változtak, illetve igazodtak a feltételekhez az évtizedek alatt.<sup>1</sup>

Ma a monitoring lényege és célja, hogy a nemzetközi közösség (az adott nemzetközi szervezet tagsága) valós képet kapjon a vizsgált ország gazdaságfejlődési irányáról és információkat arról, hogy a gazdaság a fő jellemzőit tekintve az érintett nemzetközi szervezet vezérlő elvei

<sup>1</sup> E tanulmány szerzője mintegy 40 éves gyakorlati, „testközeli” szakmai tapasztalattal rendelkezik a multilaterális gazdaságpolitikai monitoringtevékenység mibenlétét és folyamatos változásait illetően, ezért egy-egy megállapítás valamelyest szubjektív, ám valós tapasztalatokra épülő elemeket is tartalmazhat. E tapasztalatokra hol szakértőként, hol delegációvezetőként, más esetekben pedig Magyarország nagyköveti rangú állandó képviselőjeként tett szert.

keretein belül tevékenykedik-e. Továbbá fontos annak a bemutatása is, hogy mi a követett nemzeti gazdaságpolitika hatása a többi tagállamra nézve. Ezen túlmenően célja az is, hogy valós és megbízható tükröt tartson a vizsgált ország gazdaságpolitika alakítói elé arról, hogy milyen a gazdasági szabályozásuk, milyen gazdaságuk működése és eredményessége. A korai időszakban – elsősorban a világháborút követő évtizedekben – célkitűzésként jelent meg a nemzetközi normák kialakítása, valamint az ezekhez kapcsolódó szakpolitikai megoldások és bevált gyakorlatok „puha eszköz” formájában történő szélesebb körű elterjesztése.

A gazdaságpolitikára is igaz, ami a politikára általában: részben tudomány, részben pedig művészet.<sup>2</sup> Vagyis a jó gazdaságpolitika sokfajta tényező kombinálása, egyben optimalizálása is, amelynek több vetülete is van:

- egyensúlyt találni a rövid és a hosszú távú célok között, összhangban a gazdaságpolitikai stratégiával;
- harmonizálni a célokat a rendelkezésre álló gazdasági és természeti lehetőségekkel;
- optimalizálni a kitűzött számos legitim célt és sorrendiséget felállítani közöttük, ahol nemzeti/nemzetközi prioritások jelentkezhetnek; és
- egyensúlyt kialakítani egyfelől a gazdasági és társadalmi célok, igények, másfelől a rendelkezésre álló tényleges erőforrások és lehetőségek között.

Tehát azt viszonylag egyszerű megállapítani, hogy egy országban mit kell fejleszteni, javítani és erősíteni a gazdaságban, de az is nyilvánvaló, hogy egyszerre mindent nem lehet előtérbe állítani. Ennek vannak forrásjellegű (költségvetési), technológiai és kapacitásbeli korlátai, és sokszor az ország természeti adottságai sem kedvezők minden cél rövid távú eléréséhez. Ezért prioritásokat, sorrendiséget, és megvalósítási időszavakat kell felállítani. Ennek megfelelően még a legtehetősebb államoknak is el kell végezniük ezt a fajta optimalizálást gazdaságpolitikájuk alakításakor. Nem lényegtelen az idősíki sem: a maihoz képest mások voltak a nemzetközi gazdaságpolitikai prioritások a második világháború lezárását követő helyreállítási időszakban (vámok és egyéb kereskedelmi akadályok lebontása, fizetési korlátozások fokozatos felszámolása, fizetésimérleg-egyensúly kialakítása, egyes devizák konvertibilitásának megteremtése); lényegében erről szólt a Bretton Woods-i rendszer megteremtése,<sup>3</sup> majd az USA által meghirdetett Marshall-terv is.<sup>4</sup> Az idő előrehaladtával a globális gazdaságpolitika más elemeket is előtérbe emelt, mint például a monetáris politikák közötti nagyobb összhang biztosítása, az inflációs szint alacsonyan tartása vagy a kereskedelem és a tőkeáramlások további liberalizálása.

A nemzetközi gazdaságpolitikai monitoringmechanizmusok internacionális szervezetek keretei között jöttek létre. A részt vevő tagállamok valamilyen közös platformon, közös célok megvalósítása érdekében, önként vállalt módon tevékenykednek együtt. Számos nemzetközi intézmény készít a tagállamairól gazdaságpolitikai elemzést, egyfajta monitoringjelentést: ezek

<sup>2</sup> THIELE 2018.

<sup>3</sup> Jelen írás kereteit meghaladja az IMF-monitoring korai, történelmi visszatekintésű bemutatása és elemzése, ennek részleteitől el kell tekintenünk.

<sup>4</sup> Terjedelmi korlátok miatt a Marshall-terv és az OEEC bemutatásáról kénytelenek vagyunk lemondani.

általában az adott szervezet céljaival összhangban készülnek, a végén pedig egyfajta prioritás felvázolására is sor kerül, valamint ajánlásokat is megfogalmaznak a legfontosabb problémák orvoslása érdekében, bemutatva a végrehajtással kapcsolatos kihívásokat is.

A legfontosabb gazdaságpolitikai felügyeletet ellátó szervezetek – ahogy erről már volt szó – az IMF, az OECD és az EU. Ezenkívül hasonló, némileg célorientáltabb jelentéseket készít még többek között az EBRD (Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bank) és az EIB (Európai Beruházási Bank) vagy az OECD keretei között működő IEA (Nemzetközi Energiaügynökség) is. Az EBRD mandátuma annak idején a hidegháború lezárultával jött létre, kifejezetten azzal a céllal, hogy a volt szocialista, tervgazdaságú országok gazdasági-politikai átalakulását, átmenetét (*transition*) támogassa és nyomon kövesse. Ennek megfelelően – összhangban a Bank alapokmányával – nem egyszerű gazdaságpolitikai monitoringot végez, hanem *Transition Report*okat („az átmenetről szóló jelentéseket”) készít, amelyeknek a gazdasági átmenet előrehaladásának kontextusában óhatatlanul politikai tartalmuk is van.<sup>5</sup> Az EIB, a világ legnagyobb fejlesztési intézménye pedig kifejezetten beruházási felmérést (*Investment Survey*) készít a tagállamokról, amely kellően átfogó jellegű ugyan, de mégiscsak célirányos, beruházásspecifikus jelentés, és nem is tartalmaz explicit ajánlásokat. Az IEA a tagállamok energiapolitikáját, azok energiabiztonsági és hatékonysági elemeit veszi górcső alá. E három szervezet specifikus monitoringgyakorlatát ezért jelen vizsgálatban mellőzőm, tehát a továbbiakban az elemzés csak az IMF-re, az OECD-re és az EU-ra fókuszál.

A monitoring elvi célja mai viszonyok között elsősorban annak biztosítása, hogy az adott tagállam a nemzetközi szervezet által kitűzött, közösen elfogadott és meghatározott gazdasági-pénzügyi célokon belül maradt-e, és annak elősegítése, hogyan tudná azokat még hatékonyabban elérni, ezzel a közös célok elérését a maga oldaláról gyorsítani. A jó monitoring arra is kitér, hogy az adott tagállam gazdaságpolitikája mennyiben optimális önmaga szempontjából, és hol lát lehetőséget ennek javítására. Tehát összefoglalva: a monitoring törekszik az elemzést követően a gazdaságpolitikai folyamatok optimálisnak vélt leírását nyújtani egy adott (ország)közösségen belül, oly módon, hogy az mind a nemzeti, mind pedig a szervezethez tartozó közösség gazdaság-, illetve társadalompolitikai céljainak a lehető legnagyobb mértékben, az optimálisához közelítő módon megfeleljen.

Ennek első, meghatározó stációja, hogy átfogó módon elemzi, vizsgálja a nemzeti gazdasági adatsorokat, a gazdaságpolitikai folyamatokat és körülményeket, a kitűzött célokat, a rendelkezésre álló lehetőségeket, az alkalmazott eszközöket. Más szavakkal: diagnózist készít az adott nemzetgazdaságról, annak állapotáról, folyamatairól, erősségeiről, gyengeségeiről, sérülékeny pontjairól. Második lépésként pedig az elemzés alapján – a további jobbítás érdekében –, az optimalizálás logikáját követve ajánlásokat fogalmaz meg az érintett ország gazdaságpolitikájának alakítói számára, vagyis terápiát javasol. Rögzíteni szükséges, hogy tökéletes gazdaságpolitika nem létezik, tehát nincs olyan helyzet, kormány és ország, ahol további jobbító javaslatoknak ne

<sup>5</sup> Más kérdés, hogy 30-35 évvel a rendszerváltozást követően van-e még egyáltalán létjogosultsága az EU- és OECD-tag közép- és kelet-európai országok esetében a rég lezárt gazdasági és politikai átmenetről rendszeres jelentést készíteni, hogy ez teret és ürügyet adjon a gazdaságpolitikától idegen, kifejezett politikai kritikák és minősítések megjelenítésének.

lenne helyük. E tekintetben nagyon fontos, hogy a nemzetközi monitoringnak win-win helyzetet kell teremtenie: hasznosnak, támogatónak és megvalósíthatónak kell lennie, hogy mind a vizsgáló szervezet, illetve közösség, mind a vizsgált ország számára pozitív és a gyakorlatban is felmutatható értéket képviseljen a közös céljaik megvalósítása érdekében.

Ilyen „diagnózis” és „terápia” csak akkor lehet jó és hasznos, amennyiben az érintett felek között teljes bizalmi viszony áll fenn. Abból indulhatunk ki, hogy a nemzetközi gazdasági szervezeteket a tagállamok hozták létre saját, közösen meghatározott céljaik érdekében, a szervezetet és irányítását pedig úgy alakították ki, hogy azt teljes mértékben ellenőrzésük alatt tarthassák és megbízhatóan tekinthessék. Ez elvileg így is van, azonban a nemzetközi szervezetek egy idő után – nem megfelelő „tulajdonosi kontroll” mellett vagy egyik-másik jelentős tagállam túlzott befolyása által – önállósulhatnak is, aminek következtében ez az alapvető bizalmi viszony akár meg is inoghat. Ezért is elengedhetetlen a szóban forgó intézmény objektivitása, szakszerűsége és pártatlansága, továbbá a tagállamok megfelelő kontrollja, és ezért nélkülözhetetlen a nemzetközi szervezet lojalitása valamennyi tagországa irányába. Legalább ennyire fontos a szervezet időközönkénti önértékelése és önkorrekciós képessége is.

A gazdaságpolitikában különösen számottevő a prioritások meghatározása, az egyes célkitűzések sorrendbe állítása. Ez gyakran értékválasztást is jelent az adott ország legitim és demokratikusan megválasztott aktuális kormánya számára. Ezt az értékválasztást – valójában a legitim választásokon keresztül demokratikus népakarat kifejeződését – pedig egyetlen nemzetközi szervezet sem kérdőjelezheti meg a monitoring során. A gyakorlat egyértelműen demonstrálja, hogy egyes OECD-országok – a demokratikusan megválasztott politikai erők miatt – legitim módon nagyobb hangsúlyt kívánnak adni a szociális megfontolásoknak, míg más országok a piaci mechanizmusok erősebb érvényre jutását preferálják.

Azt is fontos aláhúzni, hogy a monitoring keretében megfogalmazott jobbitó szándékú ajánlások alapján a nemzetközi szervezet soha nem veheti át a gazdaságpolitikai felelősséget az érintett tagállamtól. Ahogy az egészségügyben is: az orvos felállítja a diagnózist, javasolja a terápiát, felírja a gyógyszereket, de annak eldöntése, hogy a páciens vállalja-e a javasolt beavatkozást és beszedi-e valamennyi felírt gyógyszert – ez bizony már az ő döntése és felelőssége! Amit ma a közvélemény és a közvélemény-formálók (gyakran még a szakmai közeg is) gyakran félreértenek: a gazdaságpolitikai monitoring keretében tett kritikái, illetve a jobbitó szándékú közgazdasági, szakpolitikai megjegyzések és ajánlások *szó szerint* ajánlásoknak és tanácsoknak tekintendők, nem pedig kötelezően végrehajtandó utasításoknak.<sup>6</sup>

E tekintetben egy rövid pontosító és minden félreértést kizáró kitérőt is tenni kell: az IMF esetében ugyanis létezik egy másfajta, speciális monitoring is, amikor egy tagállam rendkívül nehéz pénzügyi-gazdasági helyzetben a Nemzetközi Valutaalaphoz fordul pénzügyi segítségért. Ilyenkor készenléti hitel vagy bármilyen más, az IMF keretében létező pénzügyi facilitás révén a tagállam kérésére pénzügyi segítséget bocsáthat a szervezet az érintett tagállam rendelkezésére, bizonyos feltételek, kondíciók teljesítése esetén. Ezt nevezik *kondicionalitásnak*. A pénzért cserébe meghatározott, a szervezet alapokmányával és céljaival egybevágó, és a kialakult

<sup>6</sup> Végrehajtásuk jogi értelemben csak akkor válhat kötelezettséggé, ha valamely kritizált intézkedés az adott nemzetközi szervezet szabályait *prima facie*, közvetlenül megsértené.

egyensúlyi probléma eredeti okát megszüntetni vélelmezett szakpolitikai feltételeket szabhat a Valutaalap. Ezek a feltételek is bilaterális tárgyalások eredményeként alakulnak ki – tehát az érintett ország hatóságainak maximális bevonása mellett –, majd a végső hitelmegállapodás jóváhagyása már multilaterális keretek között történik. Ezt a kitárgyalt és jóváhagyott dokumentumot nevezik *szándéklevélnek*, amelyet rendszerint a pénzügyi segítséget igénybe vevő ország pénzügyminisztere és jegybankelnöke ír alá, akik államukat többnyire kormányzóként és helyettes kormányzóként képviselik az IMF-ben. Ezek valóban egyfajta önkéntes kötelezettséget jelentő feltételek, de a Valutaalap esetében speciális, rendkívüli helyzetben használt, többnyire átmeneti és rövid távú (1–3 éves futamidejű) eszközök. A mostani írás ezeket a mechanizmusokat nem tárgyalja.

Az IMF témánk szempontjából releváns, általános gazdaságpolitikai monitoringrendszeréről, az úgynevezett *IV. cikkely szerinti konzultációról* a későbbiek során lesz részletesen szó. A szervezet IV. cikkely szerinti konzultáció keretében lebonyolított monitoringja és az ott megfogalmazott kritikai és javító szándékú megjegyzések, ajánlások tehát nem kötelezők, hanem figyelemfelhívók és önkéntesen követhető iránymutatásként szolgálnak.

## A MULTILATERÁLIS MONITORING FONTOSABB ÁLTALÁNOSÍTHATÓ LÉPÉSEI ÉS KÖVETELMÉNYEI

Fogalmilag tisztázni szükséges, hogy miben áll a monitoringeljárás multilaterális jellege, mert ebben a kérdésben a nemzetközi irodalom sem teljesen egységes. Az IMF-fel foglalkozó szerzők megkülönböztetik a *kétoldalú monitoringot*, amikor a szervezet egy-egy országot vizsgál, a *sokoldalú monitoringot* pedig akkor említik, amikor egyes régiók egészére vagy globális folyamatokra vonatkozó elemzések jelennek meg.<sup>7</sup> Ezzel szemben áll az a megközelítés, amely szerint a nemzetközi szervezetek által egy-egy országgal kapcsolatban folytatott monitoringtevékenység sokoldalú jellegét inkább az adja, hogy a szervezet szakértői által elkészített elemzés nem kizárólag a vizsgált tagállam és a szervezet érdekeltségébe tartozó ügy, hanem a tagállamok összessége megismeri, megvizsgálja, megvitatja az elkészült monitoringjelentést, és valamennyiük részvételével, közös gondolkodásuk és szakmai vitájuk eredményeként jutnak el a következtetésekhez és az ajánlások véglegesítéséhez is.<sup>8</sup> Én magam – gyakorlati tapasztalataimra is hivatkozva – ezt az utóbbi megkülönböztetést használom írásomban.

A monitoring során az érintett nemzetközi intézményeknek az adott ország gazdaságának, gazdaságpolitikai folyamatainak és társadalmi mozgásainak pontos felmérését kell elvégezniük. Első lépésként a rendelkezésre álló nemzetközi és nemzeti statisztikai adatokat, trendeket vizsgálják meg, elemzik a szóban forgó állammal foglalkozó országtanulmányokat, közgazdasági értékeléseket. Ezek származhatnak más nemzetközi szervezettől, hitelminősítőktől, nemzetközi bankházaktól vagy egyéb ismert és magas reputációval rendelkező gazdasági kutatóintézetektől

<sup>7</sup> IMF 2012.

<sup>8</sup> LOMBARDI–WOODS 2008.

vagy más, hiteles pénzügyi szereplőtől. Mindezek alapján már képet tudnak kapni az általános gazdasági helyzetről és fel tudják mérni a tisztázandó, illetve részletesebb magyarázatot igénylő kérdésköröket, gazdaságpolitikai dilemmákat és az aktuális kihívásokat. Második lépésként sokszor előzetes kérdéssorokat is összeállítanak és előre megküldenek a vizsgált ország hatóságai számára, ahonnan többnyire írásos válaszokat, információkat, adatokat, magyarázatokat kapnak az illetékesektől.

Ezt követően, a harmadik lépésben helyszíni látogatásokat szerveznek, konzultációkat folytatnak a helyi szakpolitika-alakítókkal, gazdasági szereplőkkel, illetve elemzőkkel, hogy pontosabban megértsék a szakpolitikai mozgatórugókat, az egy-egy megoldás mögött meghúzódó elgondolást, célrendszert és esetleg a más, szóba jöhető lehetőségeket korlátozó vagy nehezítő sajátos lokális tényezőket. A gazdasági szereplők, politikaalakítók álláspontjának megismerése és megvitatása azért különösen fontos, mert „tisztá”, tankönyvi megoldások ritkán léteznek a gazdaságban, és még ritkábban működnek a gyakorlatban. Ezért egy valódi és pontos gazdaságpolitikai elemzés nem nélkülözheti a helyi viszonyok és sajátosságok alapos megismerését, a szakpolitikai motivációk megértését és azoknak az elemzésbe való beépítését.

Ugyancsak fontos az analízis során a gazdaság, illetve a gazdaságpolitika erős oldalainak feltárása, amelyekre tartósan támaszkodni lehet. Ezeknek az erősségeknek a bemutatása a gyengeségre való figyelemfelhíváshoz képest lényegesen hitelesebbé teszi még a kritikai elemeket is. Lényeges az is, hogy az elemzés kellő pontossággal tegyen különbséget a gazdaság akut és krónikus problémái között, jelezze a strukturális gyengeségeket annak érdekében, hogy a később javaslatként megjelenő ajánlások, rövidebb és hosszabb távú intézkedések és lépések úgyszintén világosan elhatárolódjanak egymástól. A gazdaságban beazonosított problémák és kihívások sohasem azonos súlyúak, még akkor sem, ha azok mindegyike valamilyen kezelést igényel. Ezért a feltárt problémák súlyozása, az azokból fakadó kockázatok, az ezekhez kapcsolódó idősíkok,<sup>9</sup> illetve a várható kedvezőtlen következmények bemutatása elengedhetetlen. Nagyon fontos az is, hogy a monitoring során készülő elemzések és ajánlások a gazdaságpolitika egyes szegmenseinek holisztikus megközelítése révén harmonizált javaslatok legyenek. Tehát például a fiskális politikai követelmények és a gazdasági növekedés, vagy a foglalkoztatottság növelése, egyéb szociálpolitikai vívmányok fejlesztése gyakran ütközhetnek egymással, tehát ezek kölcsönhatásait is célszerű figyelembe venni. Így tehát a holisztikus megközelítés mindenképpen indokolt, ha hasznosítható, értelmes ajánlásokat akar a monitoringot végző szervezet megfogalmazni; és persze azokat a külső és belső korlátokat is meg kell ismerni, be kell mutatni, amelyek adott esetben egy optimálisnak látszó megoldást gyengíthetnek. Ebből kifolyólag például nehéz egy tengeri kikötővel nem rendelkező országnak olyan energiadi-  
verzifikációs javaslatot tenni, amely egy tengerparti gazdaság esetében evidens lehet; vagy kedvezőtlen mezőgazdasági adottságokkal rendelkező államnak inadekvát olyan agrártermelési szerkezetet ajánlani, amely egy kedvezőbb adottságú számára magától értetődő volna.

<sup>9</sup> Nyilvánvalóan más megközelítést igényel egy váratlan külső hatás okozta költségvetési bezuhanás miatti gyors lépéskényszer, mint egy nyugdíjrendszer 30-40 év múlva kialakuló egyensúlytalanságának távlatos kezelési szükségessége.

Tehát a gazdaságpolitika optimalizálása kereteinek (lehetőségeinek és korlátainak) megismerése ugyancsak alapvető fontosságú.

Ahogy a fentiek is jelzik, az elemzőknek a monitoring során kellő empátiát is mutatniuk kell, mert a jobbítás érdekében csak ennek birtokában lesznek képesek hasznos és a vizsgált ország számára is megvalósítható ajánlásokat tenni. Tehát hosszú évek tapasztalata alapján kijelenthető, hogy csupán a kellő körültekintéssel, alapossággal és empátiával elkészített analízis és ajánlóssor lehet olyan, amellyel a monitorizált ország teljesen vagy részlegesen azonosulni tud (internalizálni tudja azt), és politikai felelősséget (*political ownership*) is képes és hajlandó vállalni érte.

Itt egy fontos kitérőt mindenképpen tenni kell. Ahogy arra már korábban is utaltunk, a gazdaságpolitikai és a velejáró politikai felelősségvállalás kizárólag a tagállam kormányának a feladata, ezt egyetlen nemzetközi szervezet sem veheti át tőle. Az alapos elemzések, a számos konzultációval, kellő helyismerettel és empátiával elkészített ajánlások azonban – egyfajta gazdaságpolitikai tükrök gyanánt – érdemben nyújthatnak kézzelfogható segítséget bármely előrelepní kívánó ország gazdaságpolitikuskai számára. Az érintett ország „belenéz a tükörbe”, és kiválasztja, eldönti, melyik „szépséghibáját” kívánja leginkább és leghamarabb orvosolni, melyeknek vannak meg aktuálisan a feltételei és melyek esetében kell még várni, az előzetes feltételeket megteremteni. Ebből a szempontból az intézkedések sorrendisége, szekvenálása is fontos. A nemzetközi monitoring során ezt a választást soha nem lehet egyetlen tagállam kormányától sem átvenni, és legkevésbé bármely kormányt kötelezni erre.

## AZ IMF MONITORINGMECHANIZMUSA

A IMF multilaterális gazdaságpolitikai felügyeletének alapjait az IMF alapokmányának, a Cikkelyeknek (*Articles*)<sup>10</sup> a IV. cikke, annak is az 1. és 3. szakasza határozza meg. A cikkely vonatkozó részei a következőképpen szólnak:

„IV. CIKKELY [...]

### 1. szakasz. A tagok általános kötelezettségei

Felismerve, hogy a nemzetközi monetáris rendszer elsőrendű fontosságú célja olyan keret létrehozása, amely elősegíti az áruk, szolgáltatások és tőke országok közötti kereskedelmét, s amely egészséges gazdasági növekedést mozdít elő, továbbá hogy az alapvető célkitűzés a pénzügyi és gazdasági stabilitáshoz szükséges rendezett viszonyok folyamatos fejlődése, minden tag vállalja, hogy együttműködik az Alappal és a többi taggal a rendezett

<sup>10</sup> IMF 2020 [1944].

árfolyam-politikai viszonyok biztosítása és a valutaárfolyamok stabil rendszerének támogatása érdekében. Nevezetesen, minden tag:

- (i) törekszik arra, hogy gazdasági és pénzügyi politikáját rendezett gazdasági növekedés előmozdításának szolgálatába állítsa észszerű árstabilitás mellett, kellően figyelembe véve saját körülményeit;
- (ii) törekszik a stabilitás előmozdítására a mögöttes gazdasági és pénzügyi feltételek, valamint a monetáris rendszer rendezett támogatása útján, amely nem vezet el veszélyes megrázkódtatásokhoz [...]

### 3. szakasz. Az árfolyamrendszerek szabályozásának felügyelete

- a) Az Alap felügyeli a nemzetközi monetáris rendszert annak érdekében, hogy biztosítsa hatékony működését és felügyel az egyes tagok jelen Cikk 1. szakaszából adódó kötelezettségeinek teljesítésére.
- b) Annak érdekében, hogy a fenti a) bekezdés szerinti funkcióit teljesítse, az Alap határozott felügyeletet gyakorol a tagok árfolyam-politikája felett és erre vonatkozóan valamennyi tag számára útmutatásul szolgáló konkrét elveket alkalmaz. Minden tag megadja az Alap számára az ilyen felügyelet ellátásához szükséges információkat, és ha ezt az Alap kéri, konzultációt folytat vele árfolyam-politikájáról. Az Alap által fogantatott elveknek összhangban kell állniuk azokkal a közös szabályozásokkal, amelyek révén valutáik értékét a tagok más tagok valutája vagy valutái értékéhez viszonyítva tartják fenn, valamint azokkal az árfolyam-szabályozásokkal, amelyeket valamely tag az Alap céljaival és a jelen Cikk 1. szakaszával összhangban saját választása szerint alkalmaz. Ezek az elvek kellően tiszteletben tartják a tagok hazai társadalmi és politikai célkitűzéseit, és ezeknek az elveknek az alkalmazásakor az Alap kellő figyelmet szentel a tagok saját körülményeinek.”<sup>11</sup>

Mielőtt részleteiben vizsgálánánk az IMF monitoringgyakorlatát, tisztázni szükséges a Nemzetközi Valutaalap hármas alapfeladatát, tudniillik:

- hitelnyújtás (fizetési mérleg helyreállítása, illetve drámai romlásának megelőzése érdekében vagy likviditáskezelés céljából);
- technikai segítségnyújtás (példának okáért gazdasági reformok előkészítésében, nemzetközi tapasztalatok bemutatásában, jogszabályok előkészítésében, gyakorlati alkalmazások kialakításában, például adózási kérdések esetén);<sup>12</sup>
- multilaterális felügyelet (*surveillance*) gazdaságpolitikai és monetáris kérdésekben.

Írásom szempontjából ezúttal csak a legutolsó funkció a releváns. A multilaterális felügyelet keretében az IMF nyomon követi a nemzetközi pénzügyi rendszer mozgását és fejleményeit,

<sup>11</sup> A kurzívval szedett részek a szerző kiemelésai.

<sup>12</sup> Mind a hitelnyújtás, mind pedig a technikai segítségnyújtás speciális esetet jelent, ezeket a tagállam egyedi esetekben kérheti a Nemzetközi Valutaalaptól, és ilyen értelemben nem kötelező, rendszeresen ismétlődő rutinesemények, hanem egyedi mérlegelés után, a tagállam kifejezett kérése alapján, többnyire költségterítés mellett folytatott tevékenységek az IMF életében.

valamint egyes tagállamainak szakpolitikáit a globális pénzügyi és gazdasági stabilitás megőrzése, illetve elősegítése érdekében. Ez a tevékenysége három szinten történik: globálisan, regionálisan és tagállami síkon. Globálisan és regionálisan az IMF rendszeresen megjelenteti a *World Economic Outlook* (WEO) című kiadványát, elemzését, de külön készít Európáról, Afrikáról és egyéb gazdasági régiókról mélyreható tanulmányokat. Ezek lényeges és releváns elemeit megjeleníti az egyes tagállamokról szóló monitoringanyagokban is. Ami a tagállami szintet illeti, az IMF minden egyes évben kétoldalú gazdaságpolitikai vizsgálatot, monitoringot végez minden tagállam esetében – ez a korábban hivatkozott IV. cikkely szerinti konzultáció.<sup>13</sup> Ennek a konzultációnak a lefolytatása jogilag kötelező, biztosítja ugyanis az IMF számára a statisztikai adatokon kívüli addicionális információkhoz való hozzáférést, a gazdaságpolitikával kapcsolatos dilemmák megismerését és megértését, a szakpolitika-alakítók megfontolásainak mérlegelését, a piaci szereplők véleményének első kézből való meghallgatását. A konzultáció a helyszínen zajlik kormányzati képviselők, a jegybank, a gazdasági szereplők és elemzők, a nemzeti pénzügyi rendszer szereplői és minden egyéb érdekelt közreműködésével. A konzultáció során átfogóan megvitatják a gazdaság helyzetét, költségvetési és monetáris politikáját és minden szóba jöhető gazdasági kockázatot. A helyszíni konzultációk általában 6–10 napig tartanak. A látogatás utolsó szakaszában a kormány és jegybank magas szintű képviselőivel záró megbeszélésre kerül sor: itt a főbb benyomásokról és a konklúziókról számol be az IMF-misszió vezetője. A konzultáció utolsó napján pedig tömör írásos közlemény jelenik meg az első benyomásokról – a tagállammal is egyeztetve! A közlemény általában publikus, de megjelenéséhez (nem a tartalmához) tagállami elvi egyetértés szükséges. Természetesen nem ez a végtermék – sokkal inkább az átláthatóságot és a közvélemény előzetes tájékoztatását szolgálja. A végső produktum a néhány hét alatt elkészülő részletes gazdaságpolitikai-pénzügypolitikai elemzés ajánlásokkal és a következtetésekkel, az úgynevezett *Article IV Staff Report*. Ebben konkrét ajánlásokat is megfogalmaznak, de a piaci és politikai érzékenység iránt az IMF szakértői kellő figyelemmel vannak.

És itt fordul át multilaterálissá ez a folyamat: a részletes jelentéstervezetet minden tagállam előzetesen (bizalmasan) megkapja, kellő időt hagyva érdemi megismerésére és véleményezésre, majd 3–4 héttel később az IMF legfelsőbb döntéshozó szerve, a tagállamok képviselőiből álló Végrehajtó Testület (az *Executive Board*) megvitatja, kommentálja és jóváhagyja azt. Az Executive Board az IMF vezérigazgatójával együtt 26 tagú és minden tagállam képviselve van benne; alapvetően szakmai összetételű, a kormányok által kinevezett, magasan képzett makroöngazdászok, monetáris politikai szakértők alkotják, többnyire jegybanki háttérrel.<sup>14</sup> E jóváhagyást követően a IV. cikkely szerinti jelentés publikussá válik, de formálisan ehhez is tagállami egyetértés kell!<sup>15</sup> Jól látható, hogy az IMF-féle konzultációs folyamat bilaterális, de a *surveillance*-procedúra mégis teljes egészében és érdemlegesen multilaterálissá válik annak

<sup>13</sup> SCHÄFER 2006.

<sup>14</sup> A legnagyobb gazdaságokat 1-1 igazgató képviseli, a kisebb országok országcsoportokat alkotnak, és rotációs alapon egy kiválasztott ország képviselője van közülük jelen 4 évig a Testületben.

<sup>15</sup> Jogi értelemben a tagállami hozzájárulás ugyan elengedhetetlen, ugyanakkor hosszú évek óta nem fordult elő, hogy bármely tagállam megtiltotta volna, vagy nem járult volna hozzá az IMF IV. cikkely szerinti konzultáció jelentésének nyilvánosságra hozatalához.

utolsó szakaszában. A gyakorlat azt mutatja, hogy szinte valamennyi ország IV. cikkely szerinti konzultációs jelentéstervezete kapcsán a Végrehajtó Testület tagjai érdemi, szakmai érvekkel alátámasztott vitát folytatnak, megjegyzéseket tesznek, bizonyos ajánlások árnyalására vagy éppen erősítésére kínálnak javaslatot.<sup>16</sup>

Az IMF *surveillance*-eljárása tehát időt és erőforrást szán az érintett tagállamra, az összefüggések megértésére, nem csak adatokból és sajtóhírekből végez elemzést. Az IMF felé részletes és szigorú adatszolgáltatási (jogi) kötelezettsége van a tagállamnak – tehát egy sor információ már automatikusan is a rendelkezésére áll a Valutaalaphoz. Mégis kiemelt fontosságot tulajdonít a szervezet a helyszínen, az adott országtól származó kiegészítő információk és körülmények megismerésének. A két hivatalos konzultáció közötti félidőben a helyszínen nem nyilvános, 2-3 napos úgynevezett *staff visit* is történik: ez erősíti a helyzetismeretet, a bizalmat, a kolegialitást és a hitelességet. Az IMF tavaszi és őszi ülésszakán ugyancsak vannak megbeszélések az érintett tagállam képviselőivel, az IMF-szakértők folyamatosan „képben kívánnak lenni”, nem akarnak semmi érdemi dologról, akár jövőbeli tervekről sem lemaradni. Pozitív sajátosság, hogy az IMF egyedi (zöld, emberjogi, alkalmadtán politikai) célok által vezérelt NGO-kra (nem kormányzati szervezetekre) nemigen támaszkodik, törekszik maximálisan szakmai alapon maradni. És valóban multilaterális jellegű a *surveillance*, amennyiben előzetesen, kellő időben minden tagállam megismerheti és véleményezheti a jelentés tervezetét, képviselőjén keresztül be tudja csatornázni azt az Executive Board döntéshozatalába, amelynek összetétele valamennyi tagállamot reprezentálja. Ráadásul egy-egy testületi ülésen alig 2-3 ország anyaga kerül napirendre – ilyen keretek között valóban van idő és lehetőség érdemi vitát lefolytatni, új érveket a végső anyagba integrálni, az esetlegesen téves vagy pontatlan következtetéseket kiszűrni. Az elégedettséget az mutatja, hogy az IMF elemzéseit jellemzően nem szokták elutasítani vagy heves kritikákkal illetni. Ennek oka a szakmai hitelesség, az objektivitás, a minőség, a vizsgált ország intenzív bevonása a folyamatba, valamint a szükséges empátia megléte az egyes, sokszor teljesen más történelmi, gazdaságpolitikai, társadalmi háttérrel rendelkező tagállamok egyedi sajátosságainak megértésére és befogadására. És a legfontosabb: a gazdaságpolitikai IMF-ajánlások jogi értelemben nem kötelezők, önkéntes követésük a kívánatos.

Az intézmény életében sem volt azonban mindig ennyire pozitív a helyzet. A szakirodalomban az IMF-fel kapcsolatosan az elmúlt 30-40 év tekintetében számos kritika is megfogalmazódott.<sup>17</sup> Ugyanakkor a javára kell írni – és ez a szervezet komoly előnye –, hogy képesnek mutatkozott az öntanulásra és a hibákból való pozitív továbblépésre, a „tanuló önkorrekcióra”. A Valutaalap újkori történetében két ilyen fordulópont érhető tetten:<sup>18</sup> az 1997–98 közötti úgynevezett délkelet-ázsiai pénzügyi válság, ahol a térség „kis tigrisei” (Thaiföld, Malajzia, Indonézia és Dél-Korea) súlyos pénzügyi likviditási helyzetbe kerültek kifejezetten azért, mert szigorúan az IMF erősen neoliberális tanácsait követték az egylépcsős teljes tőkeliberalizáció tekintetében. A teljes tőkeliberalizáció pedig odavezetett, hogy a feltörekvő gazdaságokból egy

<sup>16</sup> BIRD–WILLETT 2007.

<sup>17</sup> STIGLITZ 2002.

<sup>18</sup> Korábbi időszakokban is voltak fordulópontok, azonban az írás kereteit meghaladná, amennyiben a még távolabbi múltba is vissza kívánnánk tekinteni.

ingatag globális pénzügyi helyzetben nagyon gyorsan kivonták azokat a külföldi likvid pénzügyi, esetenként spekulatív tőkebefektetéseket, amelyek egy adott pillanatban más piacokon nagyobb hozammal vagy pedig nagyobb biztonsággal kecsegtettek. Ehhez sem a bankrendszer, sem a felügyeleti rendszer nem volt még elég erős ezekben az országokban. Fenti nagyon gyors folyamat, az úgynevezett „forró pénz” menekülése pedig valutaválsághoz és a pénzügyi és a bankrendszer gyors megingásához vezetett, amikor pedig a gazdasági fundamentumok egyébként teljesen stabil alapokon álltak a térségben. A Valutaalap javára kell írni, hogy ezt követően önkritikusan felülvizsgálta saját tőkeliberalizációra vonatkozó téziseit és ajánlásait. Majd egyre inkább teret nyert – elsősorban a fejlődő és feltörekvő gazdaságok esetében – egy, a sorrendiségre is odafigyelő, prudensebb, több szakaszból álló, nagyobb gazdasági biztonságot nyújtó fokozatosabb tőkeliberalizáció előmozdítása. Sőt, egyes kritikus esetekben ma már a tőkemozgások átmeneti korlátozását is elfogadhatónak tekinti a szervezet.<sup>19</sup>

A másik ilyen fordulóponthoz közvetlenül a 2008–2009-es globális pénzügyi válsághoz kapcsolódik: 2006 és 2007 között a G7 csoport és az USA azon gondolkodott, hogy mennyiben van még létjogosultsága az IMF-nek mint intézménynek. Mivel pedig úgy ítélték meg, hogy ez a 21. század elejére igencsak megkérdőjelezhető, arra jutottak, hogy a szervezet feladatait, egyben erőforrásait jelentősen szükséges visszavágni és fókuszáltabbá tenni.<sup>20</sup> Ezt azzal magyarázták, hogy annak idején, amikor Bretton Woodsban, a második világháború lezárásának előestéjén létrehozták a Nemzetközi Valutaalapot, akkor a világ országainak többsége komoly fizetésimérleg-problémákkal küzdött, ám ennek a 2000-es évek elejére vége szakadt, az intézmény létrehozását kiváltó okok 60 év alatt javarészt megszűntek. E döntés előkészítése közben azonban berobbant a globális pénzügyi válság, amely során elsőként Magyarország,<sup>21</sup> majd Lettország és Románia, később Mexikó és mások is újra a Valutaalaphoz fordultak pénzügyi, fizetésimérleg-megóvási és likviditási segítségért. Így szinte főnixmadárként támadt föl újra az IMF, de ez azzal is járt, hogy a pénzügyi válság egyes tanulságait levonva újra kellett értékelnie saját módszertanát, szerepét és azokat az eszközöket is, amelyek segítséget jelenthetnek a tagországoknak, elsődlegesen a fejlődő világ országainak.<sup>22</sup> Összefoglalva: abban,

<sup>19</sup> Még jóval a délkelet-ázsiai pénzügyi válság előtt Magyarország és Lengyelország OECD-hez való csatlakozása során (1994–96) a tőkeliberalizáció kérdése kulcsfontosságú volt. Ekkor még az OECD is az IMF-szabályokra hivatkozva igényelte volna az azonnali és teljes tőkeliberalizációt a két csatlakozó országtól. Sajátosan a magyar tárgyalási pozíció (és később a lengyel is) kellően óvatos volt, és csak fokozatos, lépésről lépésre haladó, több éves tőkeliberalizációs menetrendet volt hajlandó elfogadni, pontosan azokra a kockázatokra hivatkozva, amelyek később Ázsiában be is igazolódtak. Ezt a pozíciót az OECD-tagállamok végül elfogadták, és ezáltal preventíven megvédtük magunkat a néhány évvel később létrejövő, a délkelet-ázsiai pénzügyi válsághoz hasonló krízistől. Utóbb ezt a magatartást az IMF is igazoltnak tekintette a későbbi orosz pénzügyi válság kontextusában is. IMF 2002.

<sup>20</sup> Reuters 2007; Staff Reporter 2007.

<sup>21</sup> IMF 2008.

<sup>22</sup> „In hindsight, the IMF downsizing exercise turned out to be a mistake and its timing unfortunate. It was prompted by reduced income due to limited lending, and the view that the »Great Moderation« meant that major crises were unlikely and the IMF would not need to play the role of »global firefighter.« The crisis dispelled this view, and the IMF was caught with a much-reduced number of staff experienced in program design and implementation. It is to Management and staff's credit that they were able to step up to the challenges of the crisis, in spite of the stresses generated by the downsizing.” IEO 2014: 25.

hogy a 2010-es évektől kezdődően az IMF a saját gazdaságpolitikai monitoringfeladatát magas minőségben látja el, a két nagy pénzügyi válság tanulságai és a saját maga számára levont konzekvenciák, következtetések, vagyis egy önkorrekciós folyamat is komoly szerepet játszott.

Fontos jellemzője a Valutaalap legújabb kori történetének (az elmúlt mintegy 30 év során), hogy a megelőző évtizedekben erőteljesen és markánsan igyekezett távol tartani magát a politikai véleménynyilvánítástól, illetve a politikai befolyásolás szándékának látszatától is. Ezt nemcsak a IV. cikkely rögzíti az Alapokmányban, hanem az elmúlt időszak napi gyakorlata is azt látszik alátámasztani, hogy ma már igyekszik pártatlanul, politikamentesen, szakmai alapon objektív képet rajzolni egyrészt az adott ország erősségeiről, másrészt gyengeségeiről, sérülékenységről. Kínosan vigyáz arra, hogy a szakmai érvek és indokok semmilyen módon ne keveredjenek politikai vagy politikai motiváltságúnak ítélt érvrendszerrel. Ennek legekleltársabb példája a nagy pénzügyi válság során Görögország kapcsán tanúsított magatartása volt. Ismeretes, hogy amikor a dél-európai állam súlyos válságba került 2010-ben (az úgynevezett euróválságba), az Európai Központi Bank és az Európai Bizottság együttesen próbált segítséget nyújtani számára oly módon, hogy a rendelkezésre bocsátott pénzeszközökért cserébe komoly gazdasági, sokszor fájdalmas reformintézkedések teljesítését várta el a görög kormánytól. Az EKB és az EB elképzeléseit az IMF bevonásával kívánta hitelesíteni, hatékonyabbá tenni. Kevesen emlékeznek rá, de így történt: a Valutaalap nagyon sokáig vonakodott a Trojka munkájában részt venni,<sup>23</sup> éppen annak nagyon komoly politikai vonzatai miatt. Amikor az IMF végül is ráállt a feladatra (jelentős európai országok erős politikai nyomására), akkor rögzítette, hogy kizárólag szakmai tanácsokat és ajánlásokat áll módjában megfogalmazni, de politikai felelősséget a görögországi helyzet javítása és az euróválság megoldása kapcsán nem tud és nem akar vállalni, így egyfajta „junior partnerként” csatlakozott a Trojka munkájához.<sup>24</sup> E nyilatkozat ellenére teljesen mégsem vonhatta ki magát a görög segélycsomag politikai következményei alól. Ugyanakkor ez 2013-ban már újabb tanulságot szolgáltat számára, és egy *ex post* értékelésben önkritikát gyakorolt, a következtetéseket pedig igyekezett még szilárdabban érvényre juttatni: a multilaterális IMF-felügyelet során a politikamentesség, az objektív szakmai értékelés és a pártatlan ajánlások alapkövetelmények.<sup>25</sup>

<sup>23</sup> ESM 2019; IEO 2016; Reuters 2015; AFP 2016; IMF 2013.

<sup>24</sup> ESM 2019.

<sup>25</sup> IEO 2014.

## AZ OECD GAZDASÁGPOLITIKAI MONITORINGRENDSZERE

Az OECD gazdaságpolitikai célrendszerét az 1961-ben létrehozott alapokmány, a Konvenció határozza meg:<sup>26</sup>

### „1. cikk

A Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (a továbbiakban: Szervezet) célja a következő szakpolitikák előmozdítása:

- a) a legmagasabb szintű fenntartható gazdasági növekedés és foglalkoztatás elérése és az életszínvonal emelése a tagországokban a pénzügyi stabilitás fenntartása mellett, és ezzel hozzájárulás a világgazdaság fejlesztéséhez;
- b) a stabil gazdasági expanzió előmozdítása a tagállamokban és a tagállamokon kívüli gazdasági fejlődésben lévő országokban; és
- c) a világkereskedelem expanziójának előmozdítása sokoldalú, diszkriminációmentes alapon, összhangban a nemzetközi kötelezettségekkel.

### 2. cikk

E célok elérésére törekedve a tagok megállapodnak, hogy mind egyénileg, mind közösen:

- a) előmozdítják gazdasági erőforrásaik hatékony felhasználását;
- b) tudományos és technológiai területen elősegítik erőforrásaik kiaknázását, ösztönzik a kutatást, és előmozdítják a szakképzést;
- c) olyan politikát követnek, amelyet a gazdasági növekedés, valamint a külső és belső pénzügyi stabilitás biztosításának elérésére terveztek; és elkerülik az olyan helyzetek kialakulását, amelyek veszélyeztethetnék saját és más országok gazdaságait;
- d) erőfeszítéseket tesznek az áruk, szolgáltatások cseréje és a folyó fizetések útjában álló akadályok csökkentésére vagy megszüntetésére, továbbá fenntartják és bővítik a tőke-mozgások liberalizálását; és
- e) előmozdítják a gazdasági fejlődést mind a tagállamokban, mind a tagállamokon kívüli, a gazdasági fejlődés folyamatában lévő országokban a megfelelő eszközök alkalmazásával, és különösen az ezen országokba történő tőkebeáramlással, figyelembe véve, hogy milyen fontos a gazdaságaik számára a technikai segítségnyújtás és az export-piacok bővítésének biztosítása.”

A fenti célok megvalósítása érdekében pedig kölcsönös tájékoztatási, konzultációs kötelezettséget ír elő a tagállamok számára. Ezek jelentik a ma is jól működő gazdaságpolitikai monitoring alapjait, a lentiek szerint:

### „3. cikk

Az 1. cikkben ismertetett célok elérését és a 2. cikkben foglalt kötelezettségvállalások teljesítését szem előtt tartva a tagok megállapodnak, hogy

<sup>26</sup> OECD 1960. Lásd még United Nations 1960.

- a) tájékoztatják és ellátják egymást és a Szervezetet a feladatok teljesítéséhez szükséges információkkal;
- b) folyamatosan együttesen konzultálnak, tanulmányokat készítenek és részt vesznek az egyeztetett projektekben; és
- c) szorosan együttműködnek, és amikor szükséges, koordinált műveleteket végeznek.”

E cél megvalósítása érdekében az OECD 1961-es megalakulását követően azonnal létrehozta máig legfontosabb szakbizottságát, a Gazdasági Fejlődést Vizsgáló Bizottságot (*Economic Development Review Committee*, EDRC) – mint az a nevében is szerepel, feladata egy-egy tagállam gazdasági fejlődésének áttekintése.<sup>27</sup> Első elnöke a nemzetközi közgazdászok európai doyenje, Jacques de Larosière volt. A bizottság keretében az OECD – a tagállamok bevonása mellett – minden tagállamot másfél-két évente megvizsgál, kivéve a legnagyobb gazdaságokat (USA, Franciaország, Németország, Nagy-Britannia stb.), amelyeket évente vet vizsgálat alá. Ez egyfajta *peer review*, vagyis a tagok egymást figyelik, illetőleg egymásra figyelnek és egymásnál vizsgálódnak.<sup>28</sup>

Első lépésként a titkárság elkészít egy jelentéstervezetet. A titkárság szakértői csapata több hónapig írja ezt: elemzi a statisztikákat, a gazdasági folyamatokat, az adott ország gazdasági és külkereskedelmi környezetét, annak változásait, a fiskális helyzetet, az ország erősségeit és sérülékeny pontjait. Helyszíni látogatást tesznek, gazdaságpolitikai kulcsszereplőkkel találkoznak kormányzati és vállalati körben, konzultálnak a jegybankkal és gazdasági elemzőkkel. Megfelelő időt és erőforrást szánnak minden egyes állam vizsgálatára. Ennek fényében az elkészült jelentéstervezet és ajánlóssor általában alapos, végiggondolt és az érintett ország politikaalkítóinak bevonásával, szempontjaik figyelembevételével, kellő empátiával készül el. Ezt a jelentéstervezetet szigorúan három héttel a bizottság ülése előtt kiküldik minden tagállam számára annak érdekében, hogy mindegyiküknek legyen kellő ideje elolvasni azt, véleményt formálni róla és felkészülni egy tényleges és érdemi szakmai vitára.

Sajátossága ennek a folyamatnak, hogy mindezen felül kijelölnek még két tagállamot, hogy előzetesen legyenek „opponensei” a jelentéstervezetnek, és tartsanak egy „vitaindító” értékelést, tegyenek fel további kérdéseket a vizsgált országnak. Ők a *tagállami vizsgálók*. Ez a gyakorlat nagyban erősíti a procedura sokoldalú jellegét. A jelentéstervezetet valamennyi tagállam részvételével, egész napos bizottsági ülés keretében megvitatják, átbeszélik, és a nyitott kérdéseket tisztázzák. A bizottsági ülés során minden tagállamnak lehetősége van kommentálni a jelentéstervezetét, kérdéseket feltenni, támogatni vagy éppen megkérdőjelezni egyes következtetéseket. A gyakorlat azt mutatja, hogy ebben az EDRC bizottságban a tagállamok igencsak aktívak, 80-90%-uk hozzászól, kérdez, véleményt nyilvánít, akár többször is.

A jelentéstervezet az évtizedek alatt számos szerkezeti változáson ment át, de abban nincs módosulás, hogy tartalmaz egy általános makrogazdasági és fiskális részt (*key policy insight*), másrészt egy vagy két úgynevezett minifejezetet is, amely egy-egy, az ország szempontjából fontos szakterületet emel ki és vizsgál meg (mint például energiapolitika, a kkv-k helyzete,

<sup>27</sup> CHAVRANSKI 1997.

<sup>28</sup> SCHÄFER 2006.

beruházáspolitikai vagy akár a szakképzés vagy az egészségügy helyzete). Ezen túlmenően egy speciális fejezetet is magában foglal, amely egy kiemelt szakpolitikai területet vet mélyebb elemzés alá. Ezen túlmenően lényeges erénye az OECD-vizsgálatnak, hogy szemmel tartva a többi tagállamban zajló gazdasági folyamatokat és kihívásokat, rendkívül pragmatikus megközelítésben felhívja a figyelmet olyan gyakorlati megoldásokra és szakpolitikai válaszokra, a jó (vagy legjobb) gyakorlatokra, amelyek más tagország(ok)ban már beváltak és kiválóan működtek. A jól bevált gyakorlatok egymástól való átvétele – a szükséges nemzeti adaptációt követően – komoly segítséget nyújthat a problémákkal szembesülő állam számára. Az OECD korai történetében ilyen volt például az okáért a hozzáadottérték-adózás (VAT) átvétele, amely mára már az OECD-országok túlnyomó többségében mindennapos adózási technika.

Az EDRC-munkamenet mögött fontos háttérmunkák is állnak: először is az OECD építette fel a világ egyik leghasználhatóbb, átfogó és összevethető gazdaságstatisztikai rendszerét, amelynek részére minden tagállamnak nagyon részletes és friss adatokat kell szolgáltatnia. Ez a folyamatosan frissülő adatbázis jelenti az alapját az OECD rendkívül szofisztikált modelleken alapuló gazdasági előrejelző rendszerének. A világgazdaság egészére, illetve az egyes tagállamokra vonatkozóan az OECD félévente bocsát ki tömör helyzetértékelést és prognózisokat *Economic Outlook* címmel. A szakma a világ egyik legmegbízhatóbb gazdasági előrejelzésének tekinti ezt, amit az utólagos visszamérések is igazolnak. Tudni kell, hogy ezek az előrejelzések sem kizárólag ökonometriai modellszámítások és az OECD-szakértők „elefántcsonttoronybeli” értékelései alapján készülnek, hanem azok véglegesítése előtt még az érintett országok vezető makroközgazdászai is konzultálnak a helyi friss események és sajátosságok eredményt esetleg módosító hatásairól. Ezeket az előrejelzéseket, főbb makrotendenciákat, várható szakpolitikai fejleményeket a tagállamok vezető kormányzati (és jegybanki) közgazdászai a Gazdaságpolitikai Bizottság keretei között vitatják meg. Ez lehetővé teszi, hogy a gazdaságpolitikai monitoring során a nemzeti politikák esetleges egymást befolyásoló kereszthatásait (*spillover*) is figyelembe vegyék a tagállamok esetében, illetve hogy az indikátorok által még nem jelzett, de hamarosan bekövetkező változásokkal is számoljanak. Ez az átfogó tágabb közeg az, amelyben a részletes EDRC-tagállami monitoring zajlik, és amelyben az véleményt, értékelést és ajánlásokat fogalmaz meg. Az ajánlások követése önkéntes, pénzfolyósítás és határidő nem kapcsolódik hozzájuk, a kifejezett politikai értékítéletet nélkülözi, ezért a tagállamok kormányai általában nyitottnak mutatkoznak ezek érdemi mérlegelésére, tényleges megvalósításukra. Realizálásuk a tagállamok részéről összességében meglepően magas arányt mutat.

Azt is érdemes kiemelni, hogy az egynapos EDRC-ülést követően – a lezajlott vita alapján – további egynapos szövegezési munka zajlik a titkárság és a vizsgált ország szakértői között a végleges és publikálendő OECD-országtanulmány pontossága és hitelessége érdekében. Ezt követően az EDRC tagjai ismét láthatják és észrevételezhetik a véglegesnek szánt szöveget. A tanulmány csak ezt követően válik valamennyi ajánlásával együtt publikussá. Az elmúlt 15-20 évben a tanulmányok bemutatása már magas szinten zajlik: nemegyszer az OECD főtítkárá, esetleg egyik helyettese utazik a vizsgált ország fővárosába, hogy annak gazdasági vagy pénzügyminiszterével közösen mutassák be a legfrissebb országtanulmányt, az OECD által összeállított, nagy fokú pontossággal elkészített tükröt a gazdaság állapotáról és az előtte álló kihívásokról, a megfogalmazott ajánlásokkal együtt.

Négy, a gazdaságpolitikai OECD-monitoring eredményességét nagyban segítő elemet érdemes összefoglalásképpen kiemelni:

- az OECD maximálisan törekszik politikamentes maradni, objektív, tényeken alapuló elemzéseket és javaslatokat megfogalmazni, ahogy az OECD-féle technikai nyelvezet mondja: a szervezet alapállása minden tevékenységénél *evidence-based approach*, vagyis tényekkel bizonyítható megközelítés az, amit alkalmaznak;<sup>29</sup>
- ezzel szorosan összefüggő jellemzője, hogy tudatosan kerül a más (fenntarthatósági, emberjogi, esetleg politikai) célok által motivált NGO-k véleményének kikérését, ezek – kitűzött céljaik miatt – elfogult szempontjainak figyelembevételét;
- a gazdaságpolitika egészét nagy fokú empátiával, holisztikusan közelíti meg, azaz egyetlen részpolitikát sem abszolutizál vagy helyez túlzottan az előtérbe, hisz pontosan tudja, hogy az egyes szakpolitikák kölcsönhatásban állnak egymással, alkalmanként egymást gyengíthetik és erősíthetik is, tehát olyan „szakpolitikai mixet” érdemes javasolni, ahol a kitűzött fő gazdaságpolitikai célok optimalizáltan érhetők el, figyelembe véve a kitűzött prioritásokat is;
- az OECD lényegesnek tartja, hogy az ajánlásai reálisan megvalósíthatók legyenek, illeszkedjenek a vizsgált ország gazdaságpolitikai filozófiájához, így az jó eséllyel magáévá tudja tenni az ajánlásokat, és létrejöhet a politikai felelősségvállalás, a *political ownership* is (vagyis tudatosan kerül olyan javaslatok megfogalmazását, amelyek nyilvánvalóan idegenek lennének az illető ország által követett gazdaságpolitikai vonalvezetéstől).

## AZ EU MONITORINGMECHANIZMUSA: AZ EURÓPAI SZEMESZTER

A tagállamok közötti európai gazdaságpolitikai koordináció elsődleges jogalapja a Szerződés 121. cikke és 126. cikke, valamint az euróövezet tekintetében a 136. cikke,<sup>30</sup> gyakorlati végrehajtását ma az úgynevezett hatos és kettes csomag (2011)<sup>31</sup> biztosítja, illetve legújabb eleme a költségvetési politika koordinációja területén 2024-ben elfogadott gazdaságirányítási reformcsomag<sup>32</sup> (*Economic Governance Reform*, EGR). A gazdaságpolitikai koordináció jelenleg két dimenzióban értelmezendő: eredetileg a költségvetési fegyelem biztosítása, tehát a 3%-os deficit cél megtartása, ezzel összefüggésben az államadósság GDP-hez viszonyított arányának 60% alá szorítása, az infláció féken tartása, az árfolyamszint stabilitása és mindezekkel szorosan összekapcsolva a kamatszint alacsonyan tartása voltak az elsődleges célkitűzések. Ezeket a fő irányokat az 1991-ben megszületett Maastrichti Megállapodás<sup>33</sup> tartalmazta. Ezeknek a fiskális-monetáris politikai mutatóknak a rögzítése eredendően a közös pénz,

<sup>29</sup> JÁNSZKY et al. 2016.

<sup>30</sup> European Commission [é. n.].

<sup>31</sup> Az 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011 és 1177/2011 EU-rendeletek, valamint a 2011/85/EU direktíva (hatos csomag), továbbá a 472/2013 és 473/2013 EU-rendeletek (kettes csomag). European Union [é. n.].

<sup>32</sup> Az (EU) 2024/1263 és az (EU) 2024/1264 számú rendeletek, valamint az (EU) 2024/1265 tanácsi irányelv. European Commission [é. n.].

<sup>33</sup> European Union 1992.

az euró bevezethetőségét kívánta biztosítani. Ez több-kevesebb sikerrel, esetenként komoly kompromisszumok mellett vált lehetővé 1999-ben először 11, végül 2001-ben 12 tagállam számára. Az euró bevezetését megelőzően, 1997-ben született meg a Stabilitási és Növekedési Paktum (*Stability and Growth Pact*, SGP),<sup>34</sup> de tényleges életbe lépése egybeesett a közös pénznem bevezetésével. Fő célja az volt, hogy az eurózónatagok általános gazdaságpolitikája, annak esetleges lazasága ne sodorhassa veszélybe a valutaunió egészét, ne fertőzhessen meg más, a zónához tartozó államokat, ennek érdekében az eurózóna tagjai fegyelmezetten tartsák magukat a maastrichti kritériumokhoz.<sup>35</sup> Ugyanakkor ezek a szabályok a zónán kívüli országokra is vonatkoztak, jóllehet valamivel enyhébb formában. A szabályrendszernek két ága volt: egyrészt a középtávú költségvetési célok tekintetében egy preventív ág, másrészt a deficitcél komoly és tartós elvétése esetére a korrektív ág, amely általánosan a *túlzottdeficit-eljárás* (*Excessive Deficit Procedure*, EDP) néven vált ismertté. Ilyenkor az érintett országok szigorú és kötelező fiskális ajánlásokat kaptak a helyzet gyors orvoslására.

A nagy pénzügyi válság folyamányaként újabb szabályozási reformok következtek: a 2011-ben kitárgyalt úgynevezett hatos csomag valamennyi EU-tagállamra kiterjed: erősíti a fiskális felügyeletet és a makrogazdasági ellenőrzést, míg a 2013-ban életbe lépett kettes csomag csak az eurózóna országaira érvényes: ez fokozottan szigorú szabályokat határozott meg a költségvetési tervezésre és végrehajtásra, továbbá ezeknek az Európai Bizottság általi ellenőrzésére. E válság utáni reformfolyamat részeként 2011-ben indult útjára az Európai Szemeszter, amelyben minden évben valamennyi tagállam kötelező jelleggel részt vesz, és a fiskális előírásokon túlmenően a közös vizsgálódás tárgya a nemzeti gazdaságpolitika egésze. Kötelező elemei voltak: a tagállamok által készített stabilitási és növekedési jelentés, illetve az eurózónán kívüliek számára a konvergenciajelentés, továbbá a nemzeti reformprogram, amely eredetileg az Európa 2020 programban összeurópai szinten meghatározott célok nemzeti megvalósítását, kibontását volt hivatott bemutatni.

A Szemeszternek ma már komoly rituáléja van: kezdődik az úgynevezett *őszi csomag* bemutatásával. Ennek része

- az éves fenntartható-növekedési jelentés,<sup>36</sup>
- a riasztásimechanizmus-jelentés,
- az egyesített foglalkoztatási jelentéstervezet, végül pedig
- az eurózóna számára megfogalmazott ajánlástervezetek.

Terjedelmi okokból e jelentések részletes tartalmi bemutatásától eltekintek. A lényeg, hogy az első dokumentum a fenntartható európai gazdasági növekedés kereteit, a második a gazdasági növekedés megvalósítását fékezni látszó, az egyes tagállamokban jelentkező, konkrét egyensúlytalansági problémákat mutatja be, amelyek további vizsgálatot igényelhetnek. A harmadik a foglalkoztatási és szociálpolitikai irányokat, fejleményeket és nehézségeket

<sup>34</sup> A Tanács 1466/97/EK és 1467/97/EK rendeletei.

<sup>35</sup> A gyakorlatban ez a fegyelem politikai okokból nemigen valósult meg – főként a nagyobb tagállamok esetében a Bizottság erősen elnéző volt.

<sup>36</sup> Ez a mindenkori őszi csomag része volt egészen 2023-ig, de 2024 őszén már nem készült el. Elmaradására a Bizottság nem adott semmilyen hivatalos magyarázatot.

vázolja föl az egyes tagállamok vonatkozásában. Végül a negyedik dokumentum az eurózána egységes működését elemzi és tesz javaslatokat a feltárt hiányosságok továbbfejlesztésére, a rendszer erősítésére.

Az őszi csomag közzétételét követően a folyamat a tagállamokkal lefolytatott meglehetősen formális konzultációkkal folytatódik. Tavasszal a tagállamok egészen 2024-ig benyújtották saját stabilitási vagy konvergenciajelentésüket, illetve ehhez kapcsolódva nemzeti reformprogramjukat.<sup>37</sup>

A Bizottság az adatok, információk, a nemzeti anyagok értékelését követően valamikor május végén, de újabban már június elejére kitolódva jelentkezik az úgynevezett *tavaszi csomaggal*, amelyben minden tagállamról nyilvánosságra hozza az országjelentését és az egyedi országspecifikus ajánlástervezeteket (*Country-Specific Recommendations*, CSR).<sup>38</sup> Az anyagok kiternek mind a költségvetési helyzet elemzésére, mind a makrogazdasági helyzet értékelésére. 2015 óta egyre nagyobb teret kapnak a szociálpolitikai kérdések is. Ugyancsak felbukkantak az ENSZ fenntartható fejlesztési céljai (*Sustainable Development Goals*, SDG), azok tagállami teljesítése is.

Újabb jelenség a 2010-es évek közepétől kezdődően, hogy bizonyos jogállamiságainak beállított témák is megjelentek a folyamatban, például az igazságszolgáltatás működéséről, a média-szabadságról és egyéb, a gazdaságpolitikától igen távol eső területekről is. Ezeknek a nem tisztán fiskális, illetve makrogazdasági kérdéseknek sokszor domináns megjelenése erőteljesen elmozdította az elmúlt években az európai makrogazdasági koordináció eredeti fókuszát, markánsan túlpolitizálva az egész gazdasági koordinációs folyamatot. Ez a trend együtt fokozódott a Szemeszteren belül a Bizottság önmaga által deklarált politikai természetének fokozatos erősödésével. Még szürrealisztikusabb volt a helyzet 2015 után az ajánlástervezetek megvitatásának elsődleges színterén, a Gazdaságpolitikai Bizottságban (*Economic Policy Committee*, EPC). A tagállamok vezető makrogazdászait tömörítő szaktestületben a jelen lévő specialisták teljesen értetlenül próbálták követni az egy-egy kiszemelt ország állítólagos igazságszolgáltatási anomáliáit, aminek egyáltalán nem lehettek szakértői. Még kevésbé értették, hogy az igazságügyi rendszernek ezek az akár vélt, akár valós kritikai elemei hogyan érintették az európai gazdaságpolitikai koordináció ügyét. Ráadásul ezeket az ügyeket nem

<sup>37</sup> A 2024/25-ös ciklusban a gazdaságirányítási reform (EGR) keretében már új módon kell a nemzeti elképzeléseket, vállalásokat meghatározni. 2024 szeptemberétől kezdődően minden tagállamnak középtávú nemzeti költségvetési és strukturális tervet kell benyújtania, fő szabályként 4 évre vonatkozóan, kivételes szabályként 7 éves kitekintéssel. Ez a dokumentum a tagállam költségvetési, reform- és beruházási vállalásait tartalmazza, kiegészítve a nettó kiadási pályával. Ezek a tervek azt célozzák, hogy a tagországok fenntartható növekedés mellett fokozatosan csökkentsék költségvetési hiányukat, mérsékeljék adósságszintjüket, ha nem is 1-2 év alatt, de legkésőbb a terv kifutásáig. Ehhez kapcsolódik egy költségvetési nettó kiadási pálya, amelyet a Bizottság a tagállammal egyeztetve határoz meg. Az újítás alapvetően abban áll, hogy a költségvetési egyensúlyt nem azonnal, rövid távon, növekedési áldozattal kell létrehozni, hanem csak középtávon, csökkentve ezzel a növekedési veszteséget. Ezzel a vadonatúj mechanizmussal kapcsolatban még nincsenek tapasztalatok, így tárgyalásától egyelőre el kell tekintenünk.

<sup>38</sup> Természetesen az Európai Bizottság esetében is vannak további háttér munkák: a tavaszi csomag összeállításánál, vagyis az országjelentés és az országspecifikus ajánlások elkészítésénél figyelembe veszik a néhány héttel korábban publikált bizottsági tavaszi gazdasági előrejelzéseket, amelyek az Unió egészére, az eurózána és valamennyi tagállamra vonatkozóan gazdasági prognózisokat tartalmaznak az EU számításai alapján.

egységesen, diszkriminációmentesen, minden tagállam tekintetében vizsgálták, hanem csupán néhány „kiválasztott” ország érdemelte ezen eljárást.<sup>39</sup> E sorok írója az EPC ülésen számtalanszor szóvá tette, hogy jogi, igazságszolgáltatási vagy médiaszabadsághoz kapcsolódó kérdések megvitatásának nem a Gazdaságpolitikai Bizottság a megfelelő színtere, és nem várható el az ott ülő, a tagállamokat képviselő makroközgazdászoktól a felkészültség és az érdemi állásfoglalás ezekben a kérdésekben. A Bizottság képviselői tántoríthatatlanok voltak. Ez is nagyban hozzájárult az EU *surveillance*-mechanizmusának átpolitizálódásához, *de facto* bilateralizálódásához, és ezzel szakmai hitelességének jelentős csorbulásához.

A kialakult gyakorlat szerint miközben a Bizottság saját belső egyeztetése többhetes folyamat, ugyanakkor *a tagállamoknak csak nagyon rövid idejük, alig néhány napjuk van a szövegtervezetek és az országspecifikus ajánlások véleményezésére, még a belső nemzeti egyeztetésre is. Legkevesbé marad továbbá idejük a többi tagállamról elkészült anyagok feldolgozására és véleményezésére. Itt is megbicsaklik a multilaterális monitoring elve, hisz még a legnagyobb tagállamok közigazgatási kapacitásait is messze meghaladja 26 további tagállami elemzés és országspecifikus ajánlástervezet néhány nap alatti tanulmányozása és érdemi véleményezése. A kisebb tagállamok esetében sokszor még a saját anyagokban szereplő ajánlások, szövegek teljes körű egyeztetése sem biztosítható az igen rövid, minden racionalitást nélkülöző határidő miatt!*

A Bizottság által elkészített anyagok tehát a gyakorlatban jó esetben is csak az érintett ország szűrőjén tudnak érdemben átmenni, és az általuk megfogalmazott kritikai észrevételek során végül kizárólag a Bizottsággal állnak vitában kétoldalú módon, hiszen a többi tagállam felkészülési idő hiányában érdemben nem tud reagálni egy másik tagállamnak tett ajánlásokra se pro, se kontra. Sajnálatosan ez *a jelentős, minden tagállam által erősen kifogásolt időhiány erősen elgyengítette a folyamat eredetileg multilaterálisnak szánt jellegét.* Határozottan vélelmezem, hogy ez a procedura, ahol a multilaterális keretek egyre inkább bilateralizálódnak, egyértelműen a Bizottság által vezérelt jelenség, és annak érdekét szolgálja; a testület befolyása, hatása, kényszerítő ereje a tagállamokra bilaterálisan, nem transzparens módon ugyanis sokkal erőteljesebben érvényesíthető. Ugyanakkor ez teljesen ellentétes a jogalkotók eredeti szándékával, a Szemesztert létrehozó jogi aktusoknak nemcsak a betűjével, hanem a szellemével is! Külön pikantériája az eljárásnak, amikor a Szemeszter keretében éppen ez a Bizottság kéri számon egy-egy tagállamon a transzparencia és a társadalmi dialógus nemzeti szintű érvényesítését.

Az országspecifikus ajánlások jellegéről is érdemes néhány szót szólni: a folyamat indulásakor az volt látható, hogy ezek túlzottan konkrétak és előíró jellegűek voltak, és alig hagytak (volna) mozgásteret az érintett ország gazdaságpolitikusi számára az ajánlások módozatainak kimunkálására és végrehajtására. A 2010-es évek közepén a Bizottság ezzel az általános, jelentős többségi kritikával szembesülve elhatározta, hogy „áramvonalasítja” az országspecifikus ajánlásokat. Ennek megfelelően a tagállamok már csak három-hat illet kaphattak a nekik szóló dokumentumban, a valóság azonban mégiscsak az lett, hogy egy-egy országspecifikus ajánlásba a Bizottság öt-hat tartalmilag is jelentősen eltérő javaslatot csempészett be csokorba szedve. Ha valaki tartalmi szempontból összeszámolta az összes országspecifikus ajánlást, akkor

<sup>39</sup> Magyarországon és Lengyelországon kívül például Ciprus, Málta, Szlovákia és Portugália esetében merültek fel ilyen kérdések az elmúlt évek során.

összességében azt tapasztalhatta, hogy 4-5 belőlük nem ritkán 25-35 eltérő tartalmú iránymutatást is magában foglalt egy-egy állam esetében. Ezen túlmenően gyakori volt a preambuláris részbe becsempészett, úgynevezett *implicit ajánlás* is a Bizottság részéről, amelyre még a Tanács jogi szolgálata is meg nem engedett módszerként utalt.<sup>40</sup>

Ki kell arra térni, hogy az EPC-ben az érdemi szakértői munka viszonylag alacsonyabb szinten zajlik (főosztályvezető, államtitkár-helyettes), júniusban általában háromnapos ülés keretében, más szakbizottságok (SPC és EMCO)<sup>41</sup> bevonása mellett. E szakmai vitáknak az lenne a céljuk, hogy objektív alapon, multilaterális keretek között a lehető legpontosabb látteletét adják az egyes tagállami gazdaságok állapotának, vegyék számba a kulcsfontosságú kihívásokat, és végül használható javaslatokat tegyenek a feltárt hibák megfelelő orvoslására. Amikor a Gazdaságpolitikai Bizottságot az anyagok elhagyják, akkor magasabb szinten, a Gazdasági és Pénzügyi Bizottságban (*Economic and Financial Committee*, EFC) – ahol államtitkárok képviselik a tagállamokat – már érdemi vita nemigen van, még kevésbé a gazdasági és pénzügyminiszterek tanácsulésén (*Economic and Financial Affairs Council*, ECOFIN). Ennek megfelelően, ám paradox módon a gazdaságpolitikuskok, a politikaalakítók ingerküszöbét már nem éri el az országspecifikus ajánlások kérdésköre, annak ellenére, hogy ezek éppen a politikaalakítók számára írnak elő támogatható vagy éppen csak nehezen végrehajtható feladatokat. Ez egybevág a Bizottság érdekeivel is. Ezért a Tanács döntése, az országspecifikus ajánlások és egyéb anyagok jóváhagyása már szigorúan formális lépés; nélkülöz minden multilaterális jelleget, pedig jogi értelemben ezek itt válnak véglegessé. Ráadásul az utóbbi években az a korábbi gyakorlat is több alkalommal csorbát szenvedett, hogy az Európai Tanács az állam- és kormányfők szintjén politikai vitát folytasson az Európai Szemeszterről, az annak keretében megfogalmazott országspecifikus ajánlásokról. Ez a folyamat ugyancsak a multilateralizmus aláásása irányába hatott.

Ez annál is inkább sajnálatos, mert az országspecifikus ajánlások egyrészt a Helyreállítási és Ellenállóképességi Eszköz (*Recovery and Resilience Facility*, RRF) létrehozása, de még inkább a 2024-es gazdaságirányítási reform óta még fontosabb szerepet töltenek be. Ezek az ajánlások képezik részben az alapját azoknak a nemzeti költségvetési és strukturális terveknek, amelyeket a tagállamoknak már 2024 óta be kell nyújtaniuk, és amelyekről rendszeresen, fél-évente előrehaladási jelentést kell készíteniük, amelyben ki kell térniük arra is, hogy miként valósítják meg a politikai szinten korábban elfogadott releváns országspecifikus ajánlásokat.

Különösen szembeötlő az Európai Szemeszter folyamatában, hogy az Európai Bizottság még a folyamat multilaterális karakterének, demokratikus jellegének és az érdemi párbeszéd látszatának megőrzésére sem törekszik. Ennek lelegeklátásabb példája az úgynevezett *Core Group*

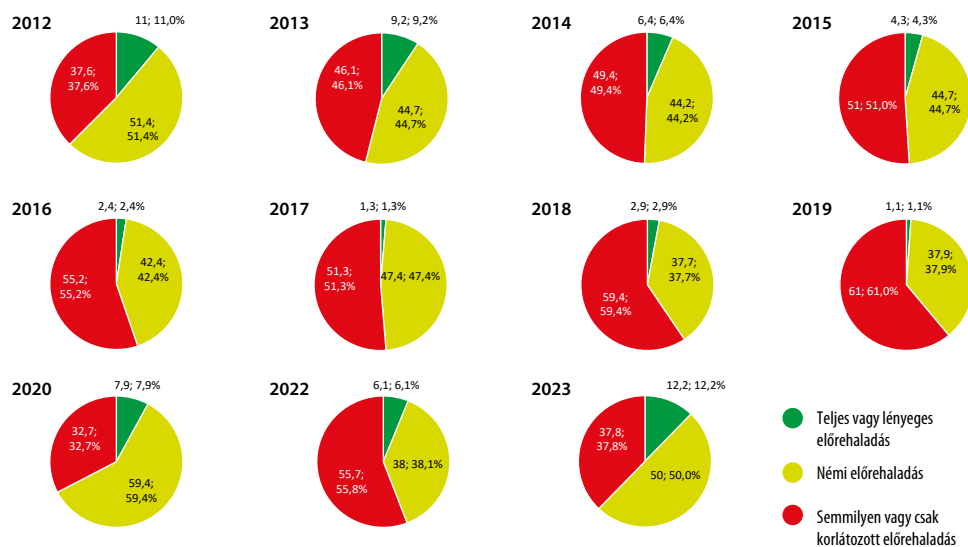
<sup>40</sup> Ilyenkor a Bizottság az ajánlásokat felvezető leíró (preambuláris) részben, ahol elvileg csak az ajánlásokat előkészítő leírás, elemzés, magyarázat lehet, egyfajta túlbuzgalomból alkalmanként beépített néhány további tennivalót megfogalmazó mondatot – ez volt az *implicit ajánlás*. Az országspecifikus ajánlások vitáját az EPC zárt ülésen, részletes emlékeztető nélkül bonyolítja le, tehát az ezekkel kapcsolatban elhangzott érvek, ellenérvek nem rekonstruálhatók írásos dokumentumok alapján.

<sup>41</sup> A *Social Protection Committee* (Szociális Védelmi Bizottság) és az *Employment Committee* (Foglalkoztatási Bizottság). Mindkettő az EPSCO Tanács (*Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs Council*, Foglalkoztatási, Szociálpolitikai, Egészségügyi és Fogyasztóvédelmi Tanács) alá tartozik.

intézménye. Az országspecifikus ajánlások EPC szakbizottságbeli vitája során előfordul, hogy egy tagállam valamilyen megállapítást, információt kifogásol a dokumentumtervezetben, azt adatokkal alátámasztva, objektív alapon cáfolja, és szövegmódosítást kér. A Bizottság által be-terjesztett anyag kapcsán – az eljárási szabályok szerint – az EPC elnök javaslata alapján lehet szavazni, de kizárólag eredményes minősített többségi szavazással lehet az ülésen a módosítást átvezetni. Igen ám, de ez sem elég: a titkárság képviselőinek a minősített többséggel megszavazott szövegmódosítást végső jóváhagyásra, elfogadásra be kell mutatniuk az úgynevezett Core Groupnak. A módosítás pedig csak akkor tekinthető valóban elfogadottnak, ha a magas szintű, senki által nem ismert összetételű Core Group az ülés két napja között áldását adja rá. A Core Group – anekdotikusan beazonosított magas szintű tagjai – az ülésen nem vesznek részt, az érveket csak áttételesen, a titkárság munkatársainak írásos jelentése alapján ismerhetik jól-rosszul. Az esetek többségében hiába a szabályszerű tagállami minősített többség a szakbizottságban, jellemzően a szövegmódosításokat – szakmailag bármennyire megalapozottak is – a Core Group el szokta utasítani a javaslattevő országoktól többnyire függetlenül, és jobbára indoklás nélkül, fellebbezésnek pedig nincs helye.

Érdeemes néhány szót szólni arról, hogy az Európai Szemeszter keretében megfogalmazott országspecifikus ajánlások milyen arányban valósulnak meg a tagállamok gazdaságpolitikájában. Az Európai Számvevőszék (*European Court of Auditors*, ECA) által idézett, de a Bizottság adatbázisán alapuló 1. ábra világosan megmutatja, hogy a 2012 és 2023 között évente megfogalmazott országspecifikus ajánlások teljesítési aránya igen kedvezőtlen: a teljes egészében végrehajtott CSR-ek ebben az időszakban alig 1% és 12% között mozogtak. A vizsgált 11 éves ciklusban mindössze 2 olyan év volt, ahol a teljes teljesítési arány némileg meghaladta a 10%-ot! A nem vagy alig teljesített ajánlások aránya (pirossal jelezve) 33% és 61% között változott. A leg-sikertelenebb év a Szemeszter szempontjából 2019 volt, tehát a Covid előtti utolsó év, amikor az ajánlások 61,1%-a lényegileg nem valósult meg. A Covid alatti periódusban már látszólagos javulás érzékelhető, de ennek alapvető oka az, hogy a járványra való tekintettel a *fiskális ajánlások teljesítése alól a tagállamok átmeneti felmentést kaptak (escape clause)* annak érdekében, hogy a gazdasági-szociális támogatások a leállások ellenére fenntarthatók legyenek, így a fiskális ajánlások teljesítése nem jelentett kihívást, a javulás tehát ebben az évben alapvetően látszólagos.

Az 1. ábra sok mindent elárul arról, hogy milyen mértékben hatékony, illetve nem hatékony az Európai Szemeszter, milyen mértékben nem tud egy-egy kormány azonosulni az ajánlásokkal, illetve magáévá tenni a szakpolitikai javaslatokat. Meggyőződésem – és ezt mintegy 40 év nemzetközi monitoringtapasztalat mondatja velem –, hogy csak azoknak a gazdaságpolitikai ajánlásoknak van esélyük megvalósulni, amelyek lényegével és irányával a fogadó ország hatóságai alapvetően egyet tudnak érteni, azonosulni tudnak velük, mert ez esetben megvalósításuk egybevág a saját elképzeléseikkel is. Ezt pedig csak úgy lehetséges elérni, ha a gazdasági helyzet értékelésébe és a kihívások kezelésének meghatározásába inkluzív módon bevonják a vizsgált ország felelős szakpolitika-alakítóit, tényleges és érdemi párbeszéd zajlik köztük, és közös gondolkodással igyekeznek használható, a gyakorlatban is megvalósítható, politikagazdasági értelemben is végrehajtható ajánlásokat megfogalmazni. Ekkor létrejön az úgynevezett *political ownership*, azaz a politikai felelősségvállalás, vagyis az ajánlásokkal való nemzeti



1. ábra: Valamennyi országspecifikus ajánlás végrehajtási aránya, 2012–2023

Megjegyzés: A 2021-es év a Covid miatti speciális helyzet miatt nincs feltüntetve.

Forrás: a Bizottság CeSaR-adatbázisa, idézi az ECA 2025 jelentése

azonosulás képessége. Ez pedig minden monitoring sikerének alapfeltétele. Sajnos ez a fajta előremutató gyakorlat az Európai Szemeszter keretében az elmúlt 14 évben nemhogy nem jött létre, hanem kifejezetten egyre gyengülő tendenciát mutat, az ajánlások végrehajtási aránya folyamatosan romlott.<sup>42</sup> Az ajánlások mindinkább előírásokká válnak, és egyre kevésbé megfontolandó, hasznosítható racionális javaslatokká. Az pedig végképp érthetetlen, hogy ezeknek a lesújtó számoknak a tükrében miért erölteti egyre jobban és görcsösebben a Bizottság a lényegében csődöt mondott módszerét, miért nem törekszik – saját érdekében is – egy hatékonyabb, nagyobb nemzeti azonosulást lehetővé tevő megközelítés kialakítására, miért nem fogadja be a tagállamok ezzel kapcsolatos rendszeres kritikáját, különös tekintettel az EU előtt álló hatalmas versenyképességi kihívásra.

Ezt a nem túl rózsás helyzetet tovább bonyolította a Covid-járvány kitörését követően elfogadott Next Generation EU-csomag.<sup>43</sup> Az Európai Szemeszter és a Next Generation EU (NGEU) – ezen belül a Helyreállítási és Ellenállóképességi Eszköz (RRF)<sup>44</sup> – 2021-től kezdve szorosan összekapcsolódtak, méghozzá tartalmi és eljárási szinten is. Ez jelentős változást hozott az EU gazdaságpolitikai koordinációjában. A kapcsolat lényege, hogy az RRF keretében nyújtott pénzügyi támogatás feltételeként a tagállamoknak figyelembe kellett venniük a korábban megfogalmazott országspecifikus ajánlásokat, különösen a 2019-es és 2020-as évekre vonatkozóakat. Ezek megvalósítását be kellett építeniük a nemzeti helyreállítási tervbe.

<sup>42</sup> WOLFF–EFSTATHIOU 2018, WOLFF–EFSTATHIOU 2019.

<sup>43</sup> 2020/2053 tanácsi határozat, 2020/2094 tanácsi rendelet és 2021/241 európai parlamenti és tanácsi rendelet.

<sup>44</sup> 2021/241 európai parlamenti és tanácsi rendelet.

A tagállamoknak, amikor ilyen tervet nyújtottak be a Bizottság számára az RRF forrásokért cserébe, ki kellett térniük a korábbi országspecifikus ajánlások végrehajtására is – tehát ezek egyfajta kondicionalitási tényezőkké váltak. Vagyis a tagállamok RRF-tervei kötelezően reflektáltak a fent hivatkozott jogszabály szerint a korábbi országspecifikus ajánlásokra. A Bizottság értékelési keretrendszere szerint egy nemzeti terv akkor elfogadható, ha „az jelentős mértékben kezeli a 2019-es és 2020-as országspecifikus ajánlásokban azonosított kihívásokat”.<sup>45</sup>

A Bizottság – és sokan mások – az RRF-től várta a Szemeszter hatékonyságának növekedését. Az Európai Szemeszter és az RRF összekapcsolása valóban erős kényszerítő kondicionalitást jelent elvileg, olyat, amely veszélyesen túlmutat az eredeti célon, azaz a gazdaságpolitika koordinációján és optimalizálásán. Ezzel az aktussal alkalmassá vált politikai vagy politikai tartalmú – és egyszerre nemzeti hatáskörbe tartozó – kérdések erős befolyásolására, illetve ki-kényszerítésére is (például jogállamisági, gender-, energiámix-kérdések).

Tehát az RRF 2021 óta szorosan kapcsolódik az Európai Szemeszterhez elsősorban az országspecifikus ajánlásokon keresztül. Ezért az RRF egyesek által remélt hatékonyságjavulásának alakulására is érdemes rátekinteni. Az országspecifikus ajánlások végrehajtási aránya valójában nem javult, ami a szakértők számára is rejtély. Annak is lehet szerepe, hogy a valószínűségben az országspecifikus ajánlások *de facto* nem épültek be a nemzeti tervekbe, akkor sem, ha a Bizottság így állította be a helyzetet. Vagyis a monitoring a kondicionalitás jelentette pénzügyi ösztönzők ellenére sem tudta eredeti célját betölteni.<sup>46</sup> Az Európai Számvevőszék több alkalommal is vizsgálta az RRF hatékonyságát és működését.<sup>47</sup> Megállapítása szerint az RRF-folyamat sokkal inkább a forrásokhoz való mielőbbi hozzájutásról, a követelmények formai kielégítéséről, a „kielégítő előrehaladás” teljesítéséről, semmint a valós teljesítményjavulásról, illetve a termelékenység és versenyképesség növeléséről szól. Eközben a „kielégítő előrehaladás” (mint folyósításra felhatalmazó kritérium) egyszerűen nincs a jogszabályban definiálva, hanem csupán a Bizottság szubjektív, diszkrecionális megítélésére van bízva! Az Európai Számvevőszék szerint az RRF végrehajtása kifejezetten lassú: 2024 végéig a rendelkezésre álló forrásoknak alig 42%-át folyósították, és a tagállami tényleges felhasználás még ennél is kisebb arányú (alig 20%). Emlékeztetőül: az eredeti cél egyfajta *frontloading* volt, vagyis a rendelkezésre álló összeg meghatározó részének az első periódusban való folyósítása. Figyelemreméltó az a számvevőszéki kimutatás is, hogy az összes nemzeti programban szereplő, a Bizottság által is befogadott 2882 intézkedésből 2024 decemberéig mindössze 454 valósult meg és a 27 teljes program egészére rögzített 7115 mérföldkőből mindössze 1998 teljesült. A legfrissebb rendelkezésre álló adatok szerint a Bizottság gyorsító és egyes tagállamok kezdeményező lépéseinek hatására<sup>48</sup> 2026 júniusában már 426 milliárd euró folyósítása történt meg, ami még

<sup>45</sup> 2021/241 európai parlamenti és tanácsi rendelet.

<sup>46</sup> DARVAS 2024.

<sup>47</sup> ECA 2020, ECA 2023, ECA 2024, ECA 2025.

<sup>48</sup> [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733580/EPRS\\_BRI\(2022\)733580\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733580/EPRS_BRI(2022)733580_EN.pdf)  
[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip\\_26\\_778](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_26_778)  
[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C\\_202404618](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C_202404618)

Az Európai Bizottság szigorú RRF-szabályzata alapján a forrásokat alapvetően mérföldkövekhez és konkrét, egyedi projektek számlákkal igazolt teljesítéséhez kötik. Több ország (Horvátország, Olaszország, Portugália) azonban – kihasználva a Bizottság RRF felhasználásának mentőövet jelentő új egyszerűsítési út-

mindig csak a rendelkezésre álló keret alig 74%-a 2 hónappal a program lezárása előtt! Ez pedig lényegi problémának bizonyult: így is jelentősek a csúszások a nemzeti RRP (*Recovery and Resilience Plans*) tervek végrehajtásában, és a jogszabály szerint ezután – az utolsó elérhető adatokhoz viszonyítva – már csak 2 hónap maradt hátra a maradék mérföldkövek és célok teljesítésére, valamint 3 hónap a legutolsó fizetési kérelmek benyújtására. Számos tagállam már a korai szakaszban világosan látta, hogy a mereven kezelt határidő módosítására szükség lett volna egyes eredetileg betervezett mérföldkövek látható teljesíthetetlensége miatt. És mivel a tagállamok az RRF-folyamat elején az egyszerűbb és könnyebben megvalósítható intézkedésekre koncentráltak és a nehezebbeket hagyták későbbre, jó eséllyel állítható, hogy az erre a célra az állam- és kormányfők által is jóváhagyott keret jelentős részét nem fogják felhasználni. Mindez olyan keretek között, amikor az európai gazdaság még mindig döcög és súlyos versenyképességi problémákkal küzd.

Ennek keretében azt is megállapította az ECA, hogy a nemzeti programokban rögzített mérföldkövek és célok teljesítésének vagy nem teljesítésének kérdése (a kielégítő előrehaladás) nem normaalapú, erősen judíciumhoz kötött, szubjektív és diszkrecionális, ezért értelmezése az egyes tagországok esetében eltérő lehet, megítélése nem egységes. Ráadásul a mérföldkövek és célok, illetve az eredmények tagállamok közötti összehasonlíthatósága is erősen problematikus, ami erősíti a bilaterális jelleget és szubjektivitás kizárását.<sup>49</sup> Az ECA szerint ilyen diszkrecionális, számos szubjektív elemet is tartalmazó megítélés többek között Litvánia, Románia, Portugália, Olaszország, Spanyolország és Belgium esetében is a kifizetések összegének csökkentéséhez, illetve felfüggesztéséhez vezetett. A jogszabály szövege ellenére tehát az RRF-kifizetések valójában *nem teljesítményalapúak*, hanem *előrehaladás-alapúak* (tudniillik az dönthet, hogy a mérföldkövek teljesítésében milyen előrehaladás történt, nem pedig a szóban forgó reform vagy beruházás tényleges teljesítménynövelő hatását vizsgálják). A Bizottság erről nem gyűjt adatokat, tehát nem ismeri egy-egy beruházás valós költségét, így nem tudja azt sem megállapítani, hogy az RRF milyen mértékben járult hozzá az adott stratégiai cél, például a digitális célkitűzés eléréséhez.

Anélkül, hogy ennek részleteibe belemennék, azt meg kell említeni, hogy az RRP végrehajtásának, illetve a fizetési kérelmeknek a kiértékelése gyakorlatilag még inkább *teljesen bilaterális természetű*, ahol az érintett tagállam kizárólag a Bizottság képviselőivel áll szemben. Bár a többi tagállam kap tájékoztatást a Bizottság értékeléséről, annak részletei, szempontjai és szubjektív mérlegelései, érvei lényegében nem kerülnek a tagállamok elé, illetve kapacitás hiányában nem is tudnának vele érdemben foglalkozni. És hiába kell az EPC és az EFC véleménye, formális

mutatóját – a helyreállítási tervének módosításakor egy új pénzügyi modellt vezetett be: a tagállam közvetlen állami tőkeemelését hajt végre és a támogatások egy részét közvetlenül a nemzeti fejlesztési bankba utalta át tőkeinjekció formájában. A fejlesztési bank a kapott tőkéből célzott hitel- és garanciaalapokat hozott létre a kis- és középvállalkozások, a zöld energetikai projektek és a digitalizáció támogatására. Mivel a pénz egyetlen nagy tranzakcióval bekerült a bankrendszerbe, a Bizottság felé a „kifizetés” adminisztratív szempontból azonnal teljesült, amikor a bank megkapta a tőkét. A bank ezután saját, már meglévő és bejáratott piaci hitelszatornáin keresztül sokkal gyorsabban tudja kihelyezni a pénzt a gazdaságba, mint ameddig egy állami minisztérium pályázati rendszereinek működtetése tartana. Magyarország is hasonló konstrukciót alkalmaz.

<sup>49</sup> DARVAS 2022.

rábólintása a tervek módosításához, valójában *tartalmilag a folyamat egyáltalán nem multilaterális, hanem nagyon erősen bilaterális marad.*

Az Európai Szemeszter és az RRF integrációjáról a versenyképesség javítása szempontjából is érdemes néhány szót szólni. Amint láttuk, az Európai Szemeszter és a Helyreállítási és Ellenállóképességi Eszköz integrációja eredendően arra törekedett volna, hogy az uniós gazdaságpolitikai koordinációt megerősítse, és támogassa a tagállami reformokat, beruházásokat a fenntartható növekedés és a versenyképesség javítása érdekében. Azonban *a gyakorlatban e két metódus alkalmazása külön-külön is számos problémát vet fel, és jelenlegi formájukban történő együttes bevetésük még kevésbé tűnik alkalmasnak arra, hogy érdemben hozzájáruljon az elsődleges európai kihívás megoldásához: az európai termelékenység és versenyképesség helyreállításához.*

Ennek főbb okai tömören összefoglalva a következők:

– *A Szemeszter gyenge hatékonysága:*

- Az országspecifikus ajánlások gyakran minőségileg gyenge gazdaságpolitikai diagnózison alapulnak, így a javasolt reformok sem lehetnek megfelelőek, nem eléggé testreszabottak, alkalmanként tankönyvízűek, ezáltal a végrehajtásuk aránya is nagyon alacsony marad.
- Az egyes szakpolitikai ajánlások széttagoltak, egymástól elszigeteltek, és hiányzik a koherens, holisztikus gazdaságpolitikai megközelítés, a prioritások megfelelő súlyozása.
- Az országspecifikus ajánlások gyakran túlpolitizáltak és gazdaságpolitikától igen távol eső területekre is kiterjednek, elvonva a fókuszot a valós gazdasági, gazdaságpolitikai kérdésekről.
- Az országjelentések értékelési rendszere kiegyensúlyozatlan, nem egyensúlyos, és nehezen átlátható.
- A vizsgált ország érdemi bevonása a folyamatba nem történik meg, hiányzik a valós párbeszéd, és így a politikai elköteleződés is, ezért gyakran sem a folyamatot, sem annak eredményeit nem érzi a vizsgált ország a sajátjának – így az országspecifikus ajánlások végrehajtása is sporadikussá válik.
- A multilaterálisnak nevezett folyamat az eredeti szándék ellenére valójában bilaterális maradt.

– *Kettős gyengeség és nehézségek a végrehajtásban:*

- Az Európai Szemeszter és az RRF irányítása erősen túlbürokratizált és nem átlátható.
- Az RRF-folyamat sokkal inkább a forrásokhoz való hozzájutásról, a formai követelmények kielégítéséről, a kielégítő előrehaladás kellő igazolásáról, semmint a valós teljesítményjavulásról, illetve a termelékenység növeléséről szól.
- Mind az Európai Szemeszter, mind az RRF rendszere adminisztratív terhekkel, átláthatatlansággal és hatékonysági problémákkal küzd. Bár *de jure* multilaterális folyamatról kellene, hogy szó legyen, *de facto* erősen bilaterális procedura alakult ki az évek alatt, ahol a tagállam, valamint a teljhatalmú és komoly diszkrecionalitással

fellépő Bizottság a két főszereplő. A két eljárás új keletű kombinációja nem a gyengeségek ellensúlyozását, hanem inkább azok felerősítését eredményezi.

- Az RRF végrehajtása nagyon lassú: 2024 végéig a rendelkezésre álló forrásoknak alig 42%-át, 2026. júniusáig is alig 74%-át folyósította a Bizottság.
- 2026 augusztusáig minden RRF-projektet végre kellene hajtani, de jelen állás szerint ez már aligha lesz teljesíthető, a határidő változatlanul hagyása esetén is csak az erre szánt több száz millárd eurós összeg egy számottevő része felhasználatlan marad.<sup>50</sup>

*Summa summarum:* az Európai Szemeszter jelenlegi formájában több mint egy évtizedes tapasztalatok alapján alkalmatlan céljai elérésére, továbbá a Szemeszter és az RRF integrációja sem hozta meg a kívánt hatást, éppen ellenkezőleg. A lassú végrehajtás, az átláthatatlan értékelési mechanizmusok, a széttagolt szakpolitikai megközelítések és az eredendően multilaterális folyamatok csaknem totális bilateralizálódása, a tagállami szempontok és sajátosságok lényegi ignorálása a Bizottság által, a folyamat tudatos átpolitizálása együttesen aláássák az európai gazdaságpolitikai koordinációs és monitoringhatékonyosságát, és a folyamat teljesen szembemegy az eredeti multilaterálisként meghatározott célokkal. Az európai gazdaság teljesítményének elmúlt évek alatti igen gyenge teljesítménye (már-már vergődése) sajnálatosan demonstrálja ezt a megállapítást. Az európai versenyképesség érdemi javításához strukturális reformokra, valamint egy sokkal koherensebb, célzottabb és politikailag támogatott inkluzív és valóban sokoldalú, egyszerre pedig depolitizált gazdaságpolitikai megközelítésre, a bizottsági attitűd teljes megváltozására lenne szükség. A Bizottságnak azt kellene tudomásul vennie, hogy a gazdaságpolitikai döntések és azoknak felelőssége a tagállamoknál van, amelyeknek nem tankönyvívű instrukciókra, hanem valós segítségre, támogatásra, holisztikus megközelítésre, a kihívások és a lehetséges megoldások alapos, minden körülményt mérlegelő *bona fide* megvitatására és közösen kialakított irányok meghatározására lenne szükségük, kellő időt és kapacitást is biztosítva a folyamatban a tagországok döntéshozóinak érdemi bevonására is. Ez tenné csak lehetővé, hogy egy valós, együttesen kialakított, *win-win* helyzetet eredményező *political ownership*, egyfajta politikai elköteleződés jöjjön létre, amely önmagában ugrásszerűen javítaná a folyamat hatékonyságát. E tekintetben az Európai Bizottságnak érdemes lenne tanulmányoznia az IMF és az OECD jógyakorlatát is, önértékelést végezve érdemes lenne menet közben is a *stakeholderek* (vagyis a tagállamok) jobbító kritikáit is meghallgatni, mérlegelni és korrigálni.

A Letta- és Draghi-jelentések – nagyon jó diagnózist felállítva – pontosan azonosították az EU termelékenységi-versenyképességi problémáit, ám ezek megoldására már most látható módon az Európai Szemeszter és az RRF sem külön-külön, sem integrálva nem bizonyultak alkalmasnak. Az Európai Szemeszter (és az RRF) valójában alig tesz valamit az ott leírtak szellemében,

<sup>50</sup> Pontos számot ma nehéz mondani, mert a Bizottság nemigen közöl friss, és még kevésbé naprakész adatokat. A 2025-ös kritikák hatására és a záróhatáridő közeledtével több nemzeti program esetében könnyítéseket tett lehetővé a Bizottság a már említett új útmutatójában éppen a nagyobb lehívhatóság érdekében. De ezzel együtt is 2026 júniusában még a teljes keret mintegy negyede (cca. 150 milliárd euró) nem került folyósításra. Vélelmezhetően a célegyenesben még javul az arány, de az biztosra vehető, hogy jelentékeny összeg marad felhasználás nélkül.

jelen formájában biztosan alkalmatlan az európai termelékenység és versenyképesség helyreállítására. Különösen aggasztó lehet, hogy az új többéves pénzügyi keret (*Multiannual Financial Framework*, MFF) éppen erre a nagyon kevésbé sikeres kombinációra kívánja a tagállami borítékok elosztását alapozni és rá egyfajta kondicionalitást alkalmazni.

## A HÁROM INTÉZMÉNY KAPCSOLATA EGYMÁSSAL A MONITORINGFOLYAMATUK KERETÉBEN

Az EU tagállamai – illetve meghatározó részük – mindhárom szervezet munkájában részt vesznek.<sup>51</sup> Logikusan merül fel az a kérdés, hogy miként támaszkodik a három szervezet egymásra a többé-kevésbé azonos témában folytatott monitoringeredményeinek felhasználásával. A válasz csaknem kiábrándító: nincs formális kapcsolat hármuk között a gazdaságpolitikai monitoring tekintetében. Bár az utóbbi időben informális érintkezések már történnek, de hangsúlyozom: formális együttműködés nem áll fenn. Ráadásul intézményi szinten sem azonos a jelenlétük: miközben az EU Bizottság képviselője megfigyelői minőségben jelen van az OECD EDRC Bizottságban, valamint az OECD Gazdaságpolitikai Bizottságában (az EU intézményként ugyanis nem tagja az OECD-nek, de részt vesz a munkájában), eközben az IMF Executive Boardban az EU Bizottság saját jogon nincs képviselve. Ezzel szemben az EU a saját munkaszervezeteibe sem az OECD, sem az IMF képviselőit rendszerszerűen nem hívja meg a monitoringmunka során, jóllehet, hogy a másik két szervezetenél számos olyan objektív és jól hasznosítható információ és tudás is található, amelyek a saját monitoringmunkájában is nagyszerűen és objektív alapon lehetne hasznosítható. Az vélelmezhető, egyben remélhető is, hogy az elemzéseket végző bizottsági szakértők legalább elolvassák az IMF és az OECD országspecifikus anyagait, bár ezek nem, vagy csak alig érhetőek tetten az EU dokumentumaiban. A tényleges szakbizottsági vitákban és a döntéshozatalban azonban az OECD és az IMF szellemisége, attitűdje és ismeretei egyáltalán nem kapnak szerepet, még kevésbé az országspecifikus ajánlások kialakításánál.

Tapasztalataim szerint az OECD és az IMF szakértői egyes, EU-specifikus kérdésekben informálisan igyekeznek konzultálni brüsszeli kollégáikkal, de ennek egyelőre semmilyen formális kerete sem ismert. Talán az sem túl merész kijelentés, hogy ezek a hivatalos együttműködési csatornák azért sem jöttek létre az elmúlt 15 évben, mert ez jobban korlátozná az EU Bizottságot abban, hogy a nem gazdaságpolitikai természetű, kifejezetten politikai töltetű kérdésköröket is a gazdaságpolitikai koordináció körébe vonják és a politikai nyomásgyakorlás eszközévé tegyék. A rutinosabb, a monitoringtevékenység terén sokkal nagyobb intézményi tapasztalattal rendelkező „nagy testvérektől” pedig nem lenne szégyen a tanulás, a legjobb gyakorlatok és tapasztalatok átvétele, mert ez a tagállamok és az EU hosszú távú érdekeit szolgálná.

<sup>51</sup> Néhány EU-s tagállam ma még nem OECD-tag (Románia, Bulgária, Horvátország, Málta, Ciprus), de az első három ország már megkezdte csatlakozási tárgyalásait a párizsi szervezettel.

## ÁTFOGÓ ÖSSZEGZÉS A NEMZETKÖZI GAZDASÁGPOLITIKAI MONITORINGGYAKORLATOKRÓL

Az OECD és az IMF példája azt mutatja, hogy lehetséges a sokoldalú gazdaságpolitikai monitoringtevékenységet jól és hatékonyan is folytatni. Fontos előfeltétele, hogy a vizsgálók, a vizsgáló intézmény is abban legyen érdekelt, hogy hiteles, valós és minél pontosabb láttelepet adjon a vizsgált országról. Ennek érdekében minél inkább törekszik arra, hogy megértse, befogadja annak sajátosságait, speciális helyzetét, kultúráját és a gazdaságpolitika helyi mozgatórugóit, motivációit, ezért elmélyült párbeszédet folytat szakértőkkel és politikaalakítókkal a tanulmányozott államban, és erről az alapról próbálja meg diagnosztizálni a vizsgált nemzetgazdaságot. Fontos a politikamentesség is. Ha a diagnózis kellően alapos és pontos, ha megvan a kellő empátia és a kölcsönös bizalom, akkor jó eséllyel lehet értelmes, használható, konzisztens és politikai értelemben tényleg végrehajtható javaslatokat, ajánlásokat tenni.

Az OECD és az IMF példája még egy másik lényeges tanulsággal is szolgál: egy monitoringrendszer soha nem lehet teljesen tökéletes, de a tapasztalatok alapján jó szándékkal, kellő önértékeléssel és önkritikával folyamatosan javítható, tökéletesíthető, tehát a visszamérés, az önértékelés, az esetlegesen elkövetett hibák alapján való önkorrekció képes javítani a mechanizmust. Ezen túlmenően az idő előrehaladtával bizonyos közgazdasági iskolák, megközelítések is fejlődnek és változnak, amelyek eredményeit ugyancsak érdemes a monitoringfolyamatba beépíteni. Erre a legjobb példa a Nemzetközi Valutaalap, amely a közelmúlt történetében – az elmúlt bő 30 évben – legalább két fordulóponton lényeges módosításokat hajtott végre saját módszertanában és attitűdjében, miután bizonyos helytelen gyakorlatokat, káros irányokat saját maga beazonosított és korrigált. Ebben az IMF mellett független szervezetként működő Független Értékelési Iroda (*Independent Evaluation Office*, IEO) és ennek elemzései, ajánlásai is kiemelt szerepet játszanak. Az önkorrekció, a saját hibák összeértékelése és az ebből való tanulás pozitív eredményekkel szolgálhat mindenki számára. (A mellékletben található 1. táblázatban személyes tapasztalataim alapján igyekszem összehasonlítani a legfontosabb minősítő kritériumok szerint a három vizsgált monitoringfolyamatot, ahol az XXX a legkedvezőbb értékelés).

Melyek azok a pozitív elemek, amelyek átvehetők lennének az EU Bizottság részéről az OECD-től és az IMF-től? A fentebb említett módon az érdemi párbeszéd kialakítása, a fogadó ország hatóságainak erősebb involválása, a helyi viszonyok jobb megismerése, ezáltal objektívebb és pontosabb gazdasági láttelep, az erősségek és sérülékenységek együttes értékelése, az empátikus ajánlások elkészítése, így a *political ownership*, az ajánlásokkal való nagy fokú azonosulás lehetőségének megteremtése. Ezen túlmenően több idő biztosítása a láttelep és az ajánlások megvitatására, a többi tagállam számára lehetőség (és kellő idő) az érdemi álláspont kialakítására, és így részvételük és a végeredmény általuk is lehetséges befolyásolásának biztosítása a vitákban, vagyis a jelenlegi bilaterális folyamat ténylegesen multilaterálissá tétele.

Hasznos lenne annak átvétele is, hogy 15 év elteltével az EU értékelje őszintén a saját gazdaságpolitikai koordinációs mechanizmusának nem hatékony voltát, vonja le a tanulságokat, továbbá legyen ereje és bátorsága a rendszer gyakorlati hibáit beazonosítani, és ezek alapján egy működéképesebb, az európai versenyképesség és termelékenység tényleges javítását célzó

gazdaságpolitikai koordinációs és monitoringmechanizmust kialakítani a jelenlegi helyett, vagy azt érdemben megújítva. És a legfontosabb: *a Bizottság teremtsen meg lojalitását valamennyi tagállam irányába*<sup>52</sup>

Az EU jogszabályai eredeti célkitűzéseinek változatlanul hagyása mellett is indokolt lenne olyan módszertani és eljárásbeli korrekciók véghezvitele, illetve attitűdbeli változtatások alkalmazása a Bizottság részéről, amelyek rövid időn belül elősegíthetik az Európai Szemeszter folyamatának hatékonyabbá és ténylegesen multilaterálissá válását. Ezek az intézkedések várhatóan érdemibb, és mind a tagállamok, mind az EU egésze szempontjából kedvezőbb eredményeket biztosítanak. Ehhez persze alapvetően az kellene, hogy az egész európai döntéshozatali folyamat erősen depolitizálódjék, valóban diszkriminációmentes legyen, egyenlő és fair elbánást biztosítson minden tagállam számára az EU eredeti szellemiségében. Ne büntetni akarjon, hanem – az alapító atyák elgondolása szerint – tagállamait és a közösség egészét ténylegesen segíteni és támogatni céljaik elérésében. Meggyőződésem szerint ez lenne az európai közjó (*European Public Good*), amelyet a Szemeszter folyamatának is szolgálnia kellene, illő alázattal és elhivatottsággal. Ehhez természetesen a Bizottságnak is kellő alázatot, elhivatottságot és empátiát kellene felmutatnia, és egyben lojalitást valamennyi tagállama irányába. Amíg az EU nem ebbe az irányba mozdul el, addig az Európai Szemeszter egyre inkább a Bizottság egyoldalúan bevethető politikai indíttatású eszköze, egyfajta „fegyvere” marad a nem igazodó tagállamok irányába, ennek pedig többek között a perspektivikus európai versenyképesség eshet áldozatául.

## MELLÉKLET

*1. táblázat: A hatékony multilaterális monitoring követelményei és megvalósulásuk a három nemzetközi intézmény gyakorlatában a szerző személyes tapasztalatai alapján*

| Követelmény                   | OECD | IMF | EU |
|-------------------------------|------|-----|----|
| Lojalítás a tagállam irányába | XXX  | XX  | –  |
| Szakmaiság                    | XXX  | XXX | X  |
| Objektivitás                  | XXX  | XXX | X  |
| Pártatlanság                  | XXX  | XXX | –  |
| Lokális ismeretek megszerzése | XX   | XX  | –  |
| Elmélyült érdemi párbeszéd    | XXX  | XXX | –  |
| Nyitottság                    | XXX  | XX  | –  |
| Kollegialitás, bevonás        | XXX  | XXX | –  |
| Empátia                       | XXX  | XX  | –  |
| Kölcsönös bizalom             | XXX  | XXX | –  |

<sup>52</sup> Jelenleg fordított a helyzet az EU keretei között: a tagállamok mindegyikétől elvárt a lojalitás az EU, és ezen belül a Bizottság irányába, holott ennek pont fordítva kellene működnie, amire éppen az IMF és az OECD mutat jó példát.

| Követelmény                 | OECD | IMF | EU |
|-----------------------------|------|-----|----|
| Kellő időkeret              | XXX  | XXX | –  |
| Multilaterális jelleg       | XXX  | XXX | –  |
| Korrektív interakciók       | XX   | XX  | –  |
| Konzisztencia               | XXX  | XXX | X  |
| Holisztikus megközelítés    | XXX  | XX  | –  |
| Tényleges megvalósíthatóság | XX   | XX  | –  |
| Önértékelés, önkorrekció    | XX   | XXX | –  |
| Politikamentesség           | XXX  | XXX | –  |

Megjegyzés: – = nincs; X = gyenge; XX = közepes; XXX = erős

Forrás: a szerző szerkesztése

## FELHASZNÁLT IRODALOM

AFP (2016): Internal Auditor Slams IMF Handling of Greece Bailout. *Radio France Internationale*, 2016. július 28. Online: [www.rfi.fr/en/contenu/20160728-internal-auditor-slams-imf-handling-greece-bailout](http://www.rfi.fr/en/contenu/20160728-internal-auditor-slams-imf-handling-greece-bailout)

BIRD, Graham – WILLET, Thomas D. (2007): Multilateral Surveillance. *World Economics*, 8(4), 167–189.

CHAVRANSKI, Henri (1997): *L'OCDE: au coeur des grands débats économiques*. Paris: La Documentation Française.

DARVAS, Zsolt (2022): The Puzzle of European Union Recovery Plan Assessments. *Bruegel*, 2022. február 8. Online: [www.bruegel.org/blog-post/puzzle-european-union-recovery-plan-assessments](http://www.bruegel.org/blog-post/puzzle-european-union-recovery-plan-assessments)

DARVAS, Zsolt (2024): Countries Are Still Slow to Follow European Union Policy Recommendations. *Bruegel*, 2024. július 11. Online: [www.bruegel.org/analysis/countries-are-still-slow-follow-european-union-policy-recommendations](http://www.bruegel.org/analysis/countries-are-still-slow-follow-european-union-policy-recommendations)

ECA (2020): *Special Report 16: The European Semester – Country Specific Recommendations Address Important Issues but Need Better Implementation*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

ECA (2023): *Review 05: Reforming the EU's Economic Governance: Opportunities with Risks and Challenges*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

ECA (2024): *Special Report 13: Absorption of Funds From the Recovery and Resilience Facility: Progressing With Delays and Risks Remain Regarding the Completion of Measures and Therefore the Achievement of RRF Objectives*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

ECA (2025): *Review 02: Performance-Oriented, Accountability and Transparency – Lessons to Be Learned From the Weaknesses of the RRF*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

- ESM (2019): Enter the Troika: The European Commission, the IMF, the ECB. In *Safeguarding the Euro in Times of Crisis: The Inside Story of the ESM*. Online: [www.esm.europa.eu/publications/safeguarding-euro/enter-troika-european-commission-imf-ecb](http://www.esm.europa.eu/publications/safeguarding-euro/enter-troika-european-commission-imf-ecb)
- IEO (2014): *IMF Response to the Financial and Economic Crisis*. Washington DC: International Monetary Fund. Online: <https://ieo.imf.org/en/-/media/ieo/files/evaluations/completed/10-27-2014-imf-response-to-the-financial-and-economic-crisis/full-report-final-en.pdf>
- IEO (2016): Two Key IMF Decisions. In *The IMF and the Crises in Greece, Ireland, and Portugal*. Washington, DC: International Monetary Fund. Online: [www.elibrary.imf.org/display/book/9781475525144/ch003.xml](http://www.elibrary.imf.org/display/book/9781475525144/ch003.xml)
- IMF (2002): Countries That Avoided a Financial Crisis. In ISHII, Shogo – HABERMEIER, Karl et al. (szerk.): *Capital Account Liberalization and Financial Sector Stability*. Washington, DC: International Monetary Fund, 53–67. Online: <https://doi.org/10.5089/9781589060852.084>
- IMF (2008): IMF Survey: IMF Agrees \$15.7 Billion Loan to Bolster Hungary's Finances. *IMF News*, 2008. november 6. Online: [www.imf.org/en/news/articles/2015/09/28/04/53/socar110608a](http://www.imf.org/en/news/articles/2015/09/28/04/53/socar110608a)
- IMF (2012): *Modernizing the Legal Framework for Surveillance: An Integrated Surveillance Decision*. Online: [www.imf.org/-/media/websites/imf/imported-full-text-pdf/external/np/pp/eng/2012/\\_062612.pdf](http://www.imf.org/-/media/websites/imf/imported-full-text-pdf/external/np/pp/eng/2012/_062612.pdf)
- IMF (2013): *Greece: Ex Post Evaluation of Exceptional Access under the 2010 Stand-By Arrangement*. Washington, DC: International Monetary Fund. Online: [www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr13156.pdf](http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr13156.pdf)
- LOMBARDI, Domenico – WOODS, Ngaire (2008): The Politics of Influence: An Analysis of IMF Surveillance. *Review of International Political Economy*, 15(5), 711–739. Online: <https://doi.org/10.1080/09692290802418724>
- POOLE, Emily (2015): The IMF 'Surveillance': How Has It Changed since the Global Financial Crisis? *Reserve Bank of Australia Bulletin*, 33(1), 85–92.
- Reuters (2007): New IMF Chief Plans Job Cuts of Up to 15%. *WSJ. CNBC*, 2007. december 7. Online: [www.cnbc.com/2007/12/07/new-imf-chief-plans-job-cuts-of-up-to-15-wsj.html](http://www.cnbc.com/2007/12/07/new-imf-chief-plans-job-cuts-of-up-to-15-wsj.html)
- Reuters (2015): How the IMF's Greek Misadventure Is Changing the Fund. *CNBC*, 2015. augusztus 29. Online: [www.cnbc.com/2015/08/29/how-the-imfs-greek-misadventure-is-changing-the-fund.html](http://www.cnbc.com/2015/08/29/how-the-imfs-greek-misadventure-is-changing-the-fund.html)
- SCHÄFER, Armin (2006): A New Form of Governance? Comparing the Open Method of Co-Ordination to Multilateral Surveillance by the IMF and the OECD. *Journal of European Public Policy*, 13(1), 70–88. Online: <https://doi.org/10.1080/13501760500380742>
- Staff Reporter (2007): Report: IMF Chief Eyes Major Job Cuts. *Mail & Guardian*, 2007. december 7. Online: <https://mg.co.za/business/2007-12-07-report-imf-chief-eyes-major-job-cuts>
- STIGLITZ, Joseph E. (2002): *Globalization and Its Discontents*. New York: W. W. Norton & Co.
- THIELE, Leslie Paul (2018): *The Art and Craft of Political Theory*. New York: Routledge. Online: <https://doi.org/10.4324/9780429461859>
- WOLFF, Guntram B. – EFSTATHIOU, Konstantinos (2018): Is the European Semester Effective and Useful? *Bruegel*, 2018. június 13. Online: [www.bruegel.org/policy-brief/european-semester-effective-and-useful](http://www.bruegel.org/policy-brief/european-semester-effective-and-useful)

WOLFF, Guntram B. – EFSTATHIOU, Konstantinos (2019): What to Look Out for the Latest European Semester Package? Bruegel, 2019. február 26. Online: [www.bruegel.org/blog-post/what-look-out-latest-european-semester-package](http://www.bruegel.org/blog-post/what-look-out-latest-european-semester-package)

### **Jogi források**

- A Tanács (EU) 2020/2094 rendelete (2020. december 14.) a Covid19-válság utáni helyreállítás támogatására szolgáló Európai Unió Helyreállítási Eszköz létrehozásáról. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:32020R2094&qid=1786613920654>
- A Tanács (EU) 2024/1264 rendelete (2024. április 29.) a túlzott hiány esetén követendő eljárás végrehajtásának felgyorsításáról és pontosításáról szóló 1467/97/EK [1467/97(EC)] rendelet módosításáról. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:32024R1264&qid=1786606491055>
- A Tanács (EU) 2024/1265 irányelve (2024. április 29.) a tagállamok költségvetési keretrendszerére vonatkozó követelményekről szóló 2011/85/EU irányelv módosításáról. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:32024L1265&qid=1786606412410>
- A Tanács (EU, Euratom) 2020/2053 határozata (2020. december 14-én.) az Európai Unió saját forrásainak rendszeréről és a 2014/335/EU, Euratom határozat hatályon kívül helyezéséről. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:32020D2053&qid=1786613795583>
- A Tanács 1177/2011/EU rendelete (2011. november 8.) a túlzott hiány esetén követendő eljárás végrehajtásának felgyorsításáról és pontosításáról szóló 1467/97/EK rendelet módosításáról. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:32011R1177>
- A Tanács 1466/97/EK [1466/97(EC)] rendelete (1997. július 7.) a költségvetési egyenleg felügyeletének megerősítéséről és a gazdaságpolitikák felügyeletéről és összehangolásáról. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX%3A31997R1466>
- A Tanács 1467/97/EK [1467/97(EC)] rendelete (1997. július 7.) a túlzott hiány esetén követendő eljárás végrehajtásának felgyorsításáról és pontosításáról. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:31997R1467>
- A Tanács 2011/85/EU irányelve (2011. november 8.) a tagállamok költségvetési keretrendszerére vonatkozó követelményekről. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:32011L0085&qid=1786605972606>
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/241 rendelete (2021. február 12.) a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz létrehozásáról. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:32021R0241&qid=1786614076238>
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2024/1263 rendelete (2024. április 29.) a gazdaságpolitikák hatékony összehangolásáról és a többoldalú költségvetési felügyeletről, valamint az 1466/97/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:32024R1263&qid=1786606233888>

- Az Európai Parlament és a Tanács 1173/2011/EU rendelete (2011. november 16.) a költségvetési felügyelet euroövezetbeli eredményes érvényesítéséről. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:32011R1173>
- Az Európai Parlament és a Tanács 1174/2011/EU rendelete (2011. november 16.) a túlzott makrogazdasági egyensúlytalanságoknak az euroövezeten belüli kiigazítására vonatkozó végrehajtási intézkedésekről. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:32011R1174>
- Az Európai Parlament és a Tanács 1175/2011/EU rendelete (2011. november 16.) a költségvetési egyenleg felügyeletének megerősítéséről és a gazdaságpolitikák felügyeletéről és összehangolásáról szóló 1466/97/EK tanácsi rendelet módosításáról. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:32011R1175>
- Az Európai Parlament és a Tanács 1176/2011/EU rendelete (2011. november 16.) a makrogazdasági egyensúlyhiányok megelőzéséről és kiigazításáról. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:32011R1176>
- Az Európai Parlament és a Tanács 472/2013/EU rendelete (2013. május 21.) a pénzügyi stabilitásuk tekintetében súlyos nehézségekkel küzdő vagy súlyos nehézségek által fenyegetett euroövezeti tagállamok gazdasági és költségvetési felügyeletének megerősítéséről. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:32013R0472&qid=1786606170391>
- Az Európai Parlament és a Tanács 473/2013/EU rendelete (2013. május 21.) a költségvetési-terv-javaslatok monitoringjára és értékelésére, valamint az euroövezeti tagállamok túlzott hiánya kiigazításának biztosítására vonatkozó közös rendelkezésekről. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:32013R0473&qid=1786606076624>
- European Commission [é. n.]: *Legal Basis of the Stability and Growth Pact: Find Legislation Relating to the EU's Stability and Growth Pact*. Online: [https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-governance-framework/stability-and-growth-pact/legal-basis-stability-and-growth-pact\\_en](https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-governance-framework/stability-and-growth-pact/legal-basis-stability-and-growth-pact_en)
- European Union (1992): *Treaty on European Union*. A Maastrichi Megállapodás, 92/C 191/01 jelzetű EU-dokumentum, 1992. július 29. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:11992M/TXT>
- European Union [é. n.]: *Stability and Growth Pact Enforcement*. Online: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/stability-and-growth-pact-enforcement.html>
- IMF (2020) [1944]: *Articles of Agreement of the International Monetary Fund*. Online: [www.imf.org/external/pubs/ft/aa](http://www.imf.org/external/pubs/ft/aa)
- OECD (1960): *Convention on the Organisation for Economic Co-operation and Development*. Online: [www.oecd.org/en/about/legal/text-of-the-convention-on-the-organisation-for-economic-co-operation-and-development.html](http://www.oecd.org/en/about/legal/text-of-the-convention-on-the-organisation-for-economic-co-operation-and-development.html)
- United Nations (1960): *Convention on the Organisation for Economic Co-operation and Development (with Supplementary Protocols Nos. 1 and 2). Done at Paris on 14 December 1960*. Online: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%20888/volume-888-I-12736-English.pdf>

**Balogh László** Magyarország párizsi főtárgyalójaként vett részt az OECD-csatlakozás előkészítésében az 1990-es évek elején, majd ezt követően nagyköveti rangban töltötte be Magyarország állandó képviselői pozícióját az OECD-nél. 1999 és 2005 között a pénzügyi szervezetek állami felügyeletének ügyvezető igazgatója volt, később alelnöki tisztséget látott el 2010 és 2013 között. 2014-től 2023-ig a Pénzügyminisztérium helyettes államtitkáráként dolgozott. Feladatköre magában foglalta a multilaterális gazdasági tárgyalások lebonyolítását, valamint a hatóságok és a Kormány képviseletét nemzetközi gazdasági szervezetekben, különös tekintettel az IMF-re, az OECD-re és az EU-ra. Aktív és rendszeres résztvevője volt az IMF, az OECD és az EU multilaterális monitoringmegbeszéléseinek. 2018 és 2021 között az Európai Beruházási Bank (EIB) audit bizottságának tagjaként tevékenykedett, utolsó évében pedig a bizottság elnökévé választották. Számos hazai és nemzetközi konferencián, valamint panelbeszélgetésen rendszeresen meghívott előadóként vett részt.