



A FISKÁLIS POLITIKÁK UNIÓS KERETRENDSZERE

A gazdasági és monetáris unió stabilitásának biztosítása érdekében a fenntarthatatlan államháztartási helyzet elkerülésére szolgáló keretnek szilárdnak kell lennie. 2011 végén lépett hatályba (az úgynevezett „hatos csomag” részeként) a Stabilitási és Növekedési Paktumot módosító reform. 2013 elején lépett hatályba egy másik, a gazdasági és monetáris unióbeli stabilitásról, koordinációról és kormányzásról szóló reform, amelynek része a költségvetési paktum. 2013 májusában lépett hatályba (az úgynevezett „kettes csomag” részeként) a nemzeti költségvetési tervezetek értékeléséről szóló rendelet.

JOGALAP

- Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 3., 119–144., 136., 219. és 282–284. cikke;
- az EUMSZ-hez csatolt, a túlzott hiány esetén követendő eljárásról szóló (12. sz.) jegyzőkönyv; az EUMSZ-hez csatolt, a konvergenciakritériumokról szóló (13. sz.) jegyzőkönyv.

CÉLKITŰZÉSEK

Az Európai Unió költségvetés-politikai keretrendszere arra törekszik, hogy megbízható és hatékony keretet alakítson ki a tagállami költségvetési politikák összehangolásához és felügyeletéhez. A struktúra 2011–2013 között végrehajtott reformja közvetlen válaszlépést jelent az államadóssággal kapcsolatos válságra, amely megmutatta, hogy szigorúbb szabályokra van szükség, tekintettel az euróövezeten belüli fenntarthatatlan államháztartási helyzet tovagyűrűző hatásaira. Ezért a felülvizsgált keret az Európai Monetáris Unió kezdeti tervezési kudarcaiból származó tapasztalatokra támaszkodik, és megkísérli megerősíteni az EUMSZ 119. cikkének (3) bekezdésében foglalt rendezett államháztartásra vonatkozó alapelvet.

EREDMÉNYEK

A. Stabilitási és Növekedési Paktum

A Stabilitási és Növekedési Paktum legfőbb jogi alapjáról az Unió elsődleges joga rendelkezik az EUMSZ 121. cikkében (többoldalú felügyelet) és 126. cikkében (túlzott hiány esetén követendő eljárás), valamint a (túlzott hiány esetén követendő eljárásról szóló) 12. sz. jegyzőkönyvben. A másodlagos jog részletesebben meghatározza a szerződésben foglalt szabályok és eljárások végrehajtásának mikéntjét. A



gazdasági kormányzásról szóló jogszabálycsomag (a „hatos csomag”), amelynek célja a Stabilitási és Növekedési Paktum szabályainak reformja és módosítása, 2011. december 13-án lépett hatályba. A módosított paktum biztosítja a tagállamok költségvetési politikájának felügyeletére (prevenció ág) és a túlzott hiány kiigazítására (korrekció ág) vonatkozó legfőbb eszközöket. Jelenlegi formájában a paktum az alábbi intézkedésekből áll:

- a 2005. június 27-i 1055/2005/EK tanácsi rendelettel módosított, a költségvetési egyenleg felügyeletének megerősítéséről és a gazdaságpolitikák felügyeletéről és összehangolásáról szóló, 1997. július 7-i 1466/97/EK tanácsi rendelet és a 2011. november 16-i 1175/2011/EU rendelet. Ez a rendelet alkotja a prevenció ágat;
- a 2005. június 27-i 1056/2005/EK tanácsi rendelettel módosított, a túlzott hiány esetén követendő eljárás végrehajtásának felgyorsításáról és pontosításáról szóló, 1997. július 7-i 1467/97/EK tanácsi rendelet és a 2011. november 8-i 1177/2011/EU tanácsi rendelet. Ez a rendelet alkotja a korrekció ágat;
- az Európai Parlament és a Tanács 1173/2011/EU rendelete (2011. november 16.) a költségvetési felügyelet euróövezetbeli eredményes érvényesítéséről;

továbbá a „magatartási kódex”, amely a Gazdasági és Pénzügyi Bizottság (a Gazdasági és Pénzügyi Tanács bizottsága – EFC) véleménye, tartalmazza a Stabilitási és Növekedési Paktum végrehajtásának részletes leírását, és iránymutatásokkal szolgál a stabilitási és konvergenciaprogramok formátumára és tartalmára vonatkozóan. Bár a „magatartási kódex” hivatalosan a rendelet szintje alatt áll, rendkívül fontossá teszi a gyakorlatban az, hogy meghatározza a Stabilitási és Növekedési Paktum végrehajtásának módját. Az EFC által 2017 május 15-én elfogadott legfrissebb változata – az ún. beruházási és strukturális reformra vonatkozó záradékok, illetve a paktum prevenció ágában a gazdaságilag kedvező és kedvezőtlen időszakokat meghatározó mátrix révén – előírásokat tartalmaz a Stabilitási és Növekedési Paktum hatályos szabályai által biztosított rugalmasságra vonatkozóan; ezek az előírások az EFC által 2015 novemberében elfogadott és az Ecofin Tanács által 2016 februárjában jóváhagyott „Közös álláspont a Stabilitási és Növekedési Paktum által biztosított rugalmasságról” című dokumentumon alapulnak; a viták kiindulópontja a Bizottság 2015. januári, a rugalmasságról szóló közleménye volt. Ezenkívül a „magatartási kódex” jelenlegi változatában az EFC által 2016 novemberében kiadott két vélemény is szerepel, amelyek nagyobb hangsúlyt helyeznek a kiadási referenciaértékre, ugyanakkor a strukturális egyenleg mutatója továbbra is a költségvetési felügyelet szerves része maradt.

1. A paktum prevenció ág

A prevenció ág célja a rendezett államháztartás biztosítása az EUMSZ 121. cikkén alapuló többoldalú felügyelet révén. A módosított 1466/97/EK rendelet és az új 1173/2011/EU rendelet képezi a másodlagos jogszabályi alapot.

A felügyelet és az iránymutatás esetében alkalmazott alapvető fogalom az országspecifikus középtávú költségvetési cél. Az egyes tagállamok középtávú költségvetési céljának a GDP -1%-a és az egyensúly vagy a többlet közötti tartományban kell lennie, kiigazítva a ciklikus hatásokkal és az egyszeri ideiglenes



intézkedésekkel. Ezt a célt háromévente vagy a költségvetési helyzetre hatással lévő nagy horderejű szerkezeti reformok végrehajtásakor felül kell vizsgálni. A Stabilitási és Növekedési Paktum prevenciók ágának alapvető eszközei a stabilitási és konvergenciaprogramok.

Stabilitási és konvergenciaprogramok

Dokumentáció benyújtása: az EUMSZ 121. cikkének értelmében a többoldalú felügyelet részeként az euróövezeti tagállamoknak minden év áprilisában stabilitási programot, az euróövezeten kívüli országoknak pedig konvergenciaprogramot kell benyújtaniuk a Bizottságnak és a Tanácsnak. A stabilitási programoknak tartalmazniuk kell többek között a középtávú költségvetési célt, az ehhez vezető kiigazítási pályát, valamint a költségvetési helyzetre vonatkozó főbb mögöttes gazdasági feltételezésekben bekövetkező változások hatásait vizsgáló forgatókönyv-elemzést. A számítások alapját a legvalószínűbb makrogazdasági (vagy elővigyázatosabb) forgatókönyveknek kell képezniük. Ezeket a programokat közzé kell tenni.

Értékelés: az EFC értékelése alapján a Tanács megvizsgálja a programokat, különös figyelmet fordítva a középtávú költségvetési cél elérése érdekében tett előrelépésre. A módosított Stabilitási és Növekedési Paktum egyik új eleme a kiadások alakulásának egyértelmű vizsgálata az értékelés során.

Vélemény: a Bizottság ajánlása alapján és az EFC-vel folytatott konzultációt követően a Tanács véleményt fogad el a programról. A Tanács véleményében felkérheti a tagállamokat programjaik kiigazítására. A vélemény a Tanács által minden egyes európai szemeszter végén elfogadott országspecifikus ajánlások szerves részét képezi.

Nyomon követés: a Bizottság és a Tanács felügyeli a stabilitási és konvergenciaprogramok végrehajtását.

Korai előrejelzés: a középtávú költségvetési cél elérésére irányuló kiigazítási pályától való jelentős eltérés esetén az EUMSZ 121. cikkének (4) bekezdése értelmében (a módosított 1466/97/EK rendelet 6. és 10. cikke) a Bizottság figyelmezteti az érintett tagállamot. A figyelmeztetést a szükséges politikai kiigazítások érintett tagállam általi megtételére irányuló tanácsi ajánlásként adják ki.

Szankciók: az euróövezet tagállamai számára a módosított paktum rendelkezik továbbá szankciók lehetőségéről az előző évi GDP 0,2%-ának megfelelő kamatozó letét formájában, amennyiben az érintett tagállam nem teszi meg a megfelelő kiigazítási intézkedéseket. Ezenkívül rendelkezik büntetésekről is az adóssággal vagy hiánnyal kapcsolatos adatok manipulálása esetére.

Európai szemeszter: a stabilitási és konvergenciaprogramok benyújtása és értékelése az európai szemeszter részét képezi, amely a gazdaságpolitikai koordináció átfogó folyamata az Európai Unión belül, és amelyet magában foglalja a Stabilitási és Növekedési Paktum prevenciók ágát.

2. A paktum korrekciós ága

A túlzott hiány esetén követendő eljárás



A túlzott hiány esetén követendő eljárás célja a túlzott mértékű hiány elkerülése és a gyors kiigazítás biztosítása. Az eljárást az EUMSZ 126. cikke, a szerződéshez csatolt 12. sz. jegyzőkönyv, a módosított 1467/97/EK rendelet és az új 1173/2011/EU rendelet szabályozza.

A módosított Stabilitási és Növekedési Paktum értelmében túlzott hiány esetén követendő eljárás a hiány- vagy az adósságkritérium nyomán indulhat:

- Hiánykritérium: a piaci áron számított bruttó hazai termék (GDP) 3%-aként meghatározott referenciaértéket meghaladó államháztartási hiány túlzottnak minősül; vagy
- Adósságkritérium: az adósság meghaladja a GDP 60%-át, és az adósság 60%-os küszöbértéket meghaladó része 1/20-ával történő éves adósságcsökkentési cél nem valósult meg az utóbbi három évben.

A módosított rendelet ezenkívül olyan rendelkezéseket tartalmaz, amelyek egyértelművé teszik, hogy a megállapított referenciaértéket meghaladó hiány esetén mikor minősül az kivételesnek (szokatlan esemény, súlyos gazdasági visszaesés következtében) vagy ideiglenesnek (amikor az előrejelzések alapján a hiány a szokatlan esemény vagy visszaesés végét követően ismét a referenciaérték alá csökken).

Az EUMSZ 126. cikkének (3)–(6) bekezdése rendelkezik a túlzott hiány értékelésére és az azzal kapcsolatos döntésre vonatkozó eljárásról. A Bizottság jelentést készít, ha valamely tagállam nem tartja be, vagy fennáll a kockázata annak, hogy a két kritérium legalább egyikét nem fogja betartani. Az EFC véleményt fogalmaz meg e jelentésről. Ha a Bizottság úgy látja, hogy túlzott hiány áll fenn (vagy lehetséges, hogy bekövetkezik), véleményt intéz az érintett tagállamhoz és tájékoztatja a Tanácsot. A Bizottság javaslata alapján a Tanács végül dönt arról, hogy fennáll-e a túlzott hiány (az EUMSZ 126. cikkének (6) bekezdése). Ezt követően a Bizottság ajánlása alapján az érintett tagállamnak címzett ajánlást fogad el (az EUMSZ 126. cikkének (7) bekezdése), hogy hatékony intézkedéseket kérjen a hiány csökkentésére, továbbá fél évnél nem hosszabb határidőt állapít meg. Ha a Tanács megállapítja, hogy nem tettek ilyen intézkedéseket, ajánlását nyilvánosságra hozhatja (az EUMSZ 126. cikkének (8) bekezdése). Az ajánlások huzamos időn keresztül történő be nem tartása esetén a Tanács felszólíthatja az érintett tagállamot, hogy meghatározott időn belül tegyen megfelelő intézkedéseket (az EUMSZ 126. cikkének (9) bekezdése).

Szankciók: A túlzott hiány esetén követendő eljárás rendelkezik szankciókról is, amennyiben egy tagállam nem tesz eleget a követelményeknek (az EUMSZ 126. cikkének (11) bekezdése). Euróavezeti tagállamok esetében a szankció általában pénzbüntetés, amely egy rögzített összetevőből (a GDP 0,2%-a) és egy változó összetevőből (a GDP maximum 0,5%-a a két összetevőre együttesen vonatkoztatva) áll.

A költségvetési felügyelet euróvezetbeli eredményes érvényesítéséről szóló 1173/2011/EK rendelet további szankciókat rendel el euróvezetbeli tagállamok esetében. A szankciók kiszabása a túlzott hiány esetén követendő eljárás különböző szakasziban történik, és a korábbi év GDP-je 0,2%-ának megfelelő nem kamatozó



letéteket vagy a korábbi év GDP-je 0,2%-ának megfelelő pénzbüntetést jelent. Ugyanezen rendelet szankciókat rendel el statisztikai manipulációk esetén.

B. A költségvetési paktum

A 2012. márciusi Európai Tanács alkalmából Nagy-Britannia és a Cseh Köztársaság kivételével valamennyi tagállam aláírta a gazdasági és monetáris unió stabilitásáról, koordinációjáról és kormányzásáról szóló kormányközi szerződést, amelynek része a költségvetési paktum. (A szerződést Horvátország sem írta alá, sem 2013. július 1-jei csatlakozása előtt, sem azt követően). A költségvetési paktum rendelkezik arról, hogy a kiegyensúlyozott költségvetésre vonatkozó szabályt (arany szabály), amely a strukturális hiány alacsonyabb, a GDP 0,5%-ának megfelelő küszöbértékét jelenti (ha az államadósság alacsonyabb, mint a GDP 60%-a, ezt az alacsonyabb küszöbértéket a GDP 1%-ában rögzítik), nemzeti jogszabályba kell foglalni, lehetőség szerint alkotmányos szinten (adósságfék). Valamely tagállamot feljelenthetnek más tagállamok az Európai Unió Bíróságánál, amennyiben a szabályt nem hajtották végre megfelelő módon. A további rendelkezések között szerepel többek között a korrekciós mechanizmus automatikus megindítása és a szabályok betartatása a túlzott hiány esetén követendő eljárás alatt lévő országok esetében. Ezenkívül az európai stabilitási eszközökből csak azok a tagállamok kaphatnak pénzügyi támogatást, amelyek aláírták a költségvetési paktumot.

C. További, az euróövezet gazdasági kormányzásának erősítését szolgáló reformok

Az Unió gazdasági kormányzásának és a költségvetési politikák keretrendszerének 2011–2013 között végrehajtott reformjai – a Stabilitási és Növekedési Paktum felülvizsgált szabályain és a kormányközi költségvetési paktumon kívül – két olyan rendeletet is tartalmaz, amelyek célja az euróövezetbeli gazdasági kormányzás további erősítése („kettes csomag”):

- a költségvetés-terv-javaslatok monitoringjára és értékelésére, valamint az euróövezeti tagállamok túlzott hiánya kiigazításának biztosítására vonatkozó közös rendelkezésekről szóló, 2013. május 21-i 473/2013/EU rendelet; továbbá
- a pénzügyi stabilitásuk tekintetében súlyos nehézségekkel küzdő vagy súlyos nehézségek által fenyegetett euróövezeti tagállamok gazdasági és költségvetési felügyeletének megerősítéséről szóló, 2013. május 21-i 472/2013/EU rendelet.

Az első rendelet főbb elemei közös költségvetési ütemtervekről rendelkeznek az euróövezet valamennyi tagállama számára, továbbá szabályokat állapítanak meg a tagállamok költségvetési terveinek a Bizottság által történő felügyeletére és értékelésére. A Stabilitási és Növekedési Paktum szabályainak súlyos megsértése esetén a Bizottság kérheti a tervek felülvizsgálatát. A rendelet továbbá úgy rendelkezik, hogy az euróövezet azon tagállamainak, amelyeket nem vontak túlzott hiány esetén követendő eljárás alá, a túlzott hiány hatékony és tartós megszüntetésére irányuló politikai intézkedéseket és strukturális reformokat részletező gazdasági partnerségi programot kell benyújtaniuk. A Tanács a Bizottság javaslata alapján véleményeket fogad el a gazdasági partnerségi programokról.



A második rendelet a pénzügyi stabilitásuk vonatkozásában komoly nehézségekkel küzdő vagy komoly nehézségek által fenyegetett egyes tagállamokat érinti. Meghatározza a fokozott felügyeletre, a pénzügyi támogatásra és a programot követő felügyeletre (mindaddig, amíg a pénzügyi támogatás legalább 75%-a visszafizetésre nem kerül) vonatkozó szabályokat.

AZ EURÓPAI PARLAMENT SZEREPE

Az Európai Parlamentnek társjogalkotói szerepe van a többoldalú felügyelet (az EUMSZ 121. cikkének (6) bekezdése) részletes szabályainak meghatározásakor, továbbá konzultációt folytatnak vele a túlzott hiány esetén követendő eljárást végrehajtó másodlagos jogszabályokról (az EUMSZ 126. cikkének (14) bekezdése). A módosított Stabilitási és Növekedési Paktum új eszközként tartalmazza a gazdasági párbeszédet, amely kiemelt szerepet juttat az Európai Parlamentnek a jelenlegi költségvetés-politikai keretben, mivel felhatalmazza a Parlament illetékes bizottságát arra, hogy eszmecserére szóló meghívást intézzon a Tanács elnökéhez, a Bizottsághoz, az Európai Tanács elnökéhez, az Eurócsoport elnökéhez és adott esetben egy tagállamhoz. A Parlamentet továbbá rendszeresen tájékoztatják a rendeletek alkalmazásáról. Ezenkívül a Bizottság arra vonatkozó hatáskörét, hogy a költségvetési tervezetek ellenőrzésére és értékelésére vonatkozó új rendelet keretében további jelentéstételi kötelezettséget határozzon meg, gondoskodva az euróövezetbeli tagállamok túlzott hiányának kiigazításáról, ezentúl háromévente meg kell újítani, és a Parlament vagy a Tanács vissza is vonhatja azt.

Jost Angerer
05/2019

