

Méret utáni szabóság vagy szigorodó diéta? Avagy a Stabilitási és Növekedési Paktum reformja

Fodor Edit*

A tanulmány a fiskális politikai koordináció és felügyezés kereteinek elemzésével foglalkozik kapcsolódva a Stabilitási és Növekedési Paktum megreformálása körül kialakult tudományos és intézményi vitához. Részletes elemzést ad a konszolidáció eddig elért számszerű eredményeiről, az eljárási tapasztalatokról, valamint arról, hogy az első öt év gyakorlata alapján melyek a Stabilitási és Növekedési Paktum által kialakított koordináció és felügyezés erős és gyenge pontjai. A tanulmány a Tanács 2004. szeptember 10-i állásfoglalása alapján összegzi, majd elemzi a Paktum reformjára a kutatók és az európai intézmények által tett reformjavaslatokat, végül pedig megvizsgálja, hogy melyek a leginkább valószínű változtatási irányok.

Ez utóbbira vonatkozóan a szerző négy fontos következtetése közül az első, hogy a Szerződésben foglaltak biztosan nem változhatnak a fiskális politikai keretrendszerben. Másrészt, éppen az előző pontban írtak okán, a reformok egy nagy hányada arra irányul majd, hogy a deficit ill. az államadósság kritériumait a végrehajtási szabályok módosításával tegyék rugalmasabbá. Nagyobb hangsúlyt kaphat a jövőben a középtávú célkitűzések országspecifikus kialakítása. Számos technikai jellegű finomítással (statisztikai, könyvelési szabályok; előrejelzési kérdések, stb.) el fogják érni, hogy a kis-közepes körű jelentősen csökkenjen. Kevésbé valószínű azonban, hogy az államháztartási hiány számítása alól kikerülnek bizonyos hosszú távú célokat szolgáló tételek (pl. strukturális reformokra, beruházásokra fordított kiadások). Harmadszor, a deficitéhez hasonló operatív szerep látszik körvonalazódni az államadóssági kritérium esetében is. Végül pedig, megoldást fognak találni arra a fontos problémára, hogy hogyan ösztönözzék a tagállamokat a konjunktúra időszakában költségvetési tartalékok képzésére, elkerülve a ciklust erősítő fiskális politikai magatartást.

Kulcsszavak: EU, gazdaságpolitikai koordináció, Stabilitási és Növekedési Paktum

1. Bevezetés

A Gazdasági és Monetáris Unió Maastrichtban lerakott költségvetési keretszabályai kulcsszerepet játszottak a tagállamok fiskális konszolidációjának elindításában és fenntartásában. Az előbbire vonatkozó egyik legkézenfekvőbb bizonyíték, hogy 1998-ban, amikor véglegesítették, mely országok kvalifikálták magukat az EMU részvételre, csupán egy ország – Görögország – esetében döntöttek úgy, hogy az államháztartás helyzete még nem érett meg az eurózónához való csatlakozásra.

* Fodor Edit, osztályvezető, Magyar Nemzeti Bank Eukapcsolatok osztálya (Budapest). Az itt leírtak a szerző saját véleményét tükrözik, nem tekinthetők a Magyar Nemzeti Bank hivatalos álláspontjának.

A siker alapja egyrészt az a maastrichti kritériumrendszer, melynek célja, hogy kizárólag egy bizonyos fokú nominális konvergenciát már elért országok válhassanak az eurózona tagjává. Ezt ugyanis megfelelő alpnak tekintették ahhoz, hogy az aszimmetrikus sokkok kivédéséhez szükséges reálkonvergencia is fokozatosan kialakuljon. A sikerben nagy szerepet játszott, hogy Maastricht céljai – kellően ambiciózusak, de – időben jól behatároltak voltak. A „kívül maradás” politikai veszélye, pedig megfelelő nyomást tudott gyakorolni az európai kormányokra.

Másrészt, az 1998 utáni konszolidációs sikerek alapján az a Szerződésbe foglalt kötelezettséget tekintették, mely szerint a gazdaságpolitikákat az EU tagállamoknak egymás között koordinálniuk kell, köztük a fiskális politikákat is. Továbbá kimondták, szerződéses kötelezettsége minden tagállamnak – akár eurózona-tag, akár nem, hogy kerülje a túlzott hiány kialakulását. Ez utóbbinak a kikényszerítésére született meg a Stabilitási és Növekedési Paktum (SNP), melyben részletes szabályokat alkottak a Bizottság kulcsszerepével működtetett többoldalú felügyeleti rendszerre és a Túlzott Hiány Miatti Eljárásra (Excessive Deficit Procedure, EDP). A Bizottság e szabályok szerint egyaránt ügyel a nominális konvergencia fenntartásáért, a derogációval rendelkező tagállamok maastrichti kritériumokhoz való mihamarabbi közeledéséért és a Szerződésben kikötött maximális deficit- ill. államadósság-szintek betartatásáért.

A kezdeti sikereket azonban beárnyékolta az a tény, hogy a 2001. évet követően – az elhúzódó gazdasági visszaesésnek és az elhalasztott strukturális reformoknak köszönhetően – a fiskális fegyelem több tagállamban felborult. 2003-ban az eurózona tagállamainak több mint fele nem tudta teljesíteni azt a Paktumba foglalt középtávú célt, mely szerint az államháztartás egyenlegének egyensúlyban vagy többletben kell lennie. Két nagy tagállam (Németország, Franciaország) esetén még a Stabilitási és Növekedési Paktum végrehajtását is felfüggesztette a Tanács 2003 végén. Emellett a tíz új tagállam beintegrálása a gazdaságpolitikai koordináció rendszerébe, szintén egy komoly kihívást jelent az EU számára, hiszen ezek az országok a reál- és nominálkonvergencia különböző szintjein állnak. Végül, de nem utolsó sorban, az egyre kiszámíthatatlanabbul változó világgazdasági környezet is felsorolható azok között az indokok között, melyek az eddig kialakult európai fiskális politikai keretrendszer megreformálásának szükségességét támasztják alá.

A tanulmány a fiskális politikai koordináció és felügyezés kereteinek ismertetése (2. fejezet) után részletes elemzést ad a konszolidáció eddig elért számszerű eredményeiről, az eljárási tapasztalatokról, valamint arról, hogy az első öt év gyakorlata alapján melyek a Stabilitási és Növekedési Paktum által kialakított koordináció és felügyezés erős és gyenge pontjai (3. fejezet). Másrészt bemutatja az SNP reformjának legvalószínűbb irányait (4. fejezet), úgy a kutatók, mint az Európai intézmények szemszögéből.

2. A fiskális politikai koordináció az EU-ban

2.1. *A Maastrichti Szerződés adta keretek*

A Maastrichti Szerződés 99. cikke szerint a tagállamok közös érdekű ügynek tekintik és összehangolják gazdaságpolitikájukat a Tanácsban. A Tanács háromévente – éves felülvizsgálattal – ajánlást fogad el, melyben meghatározza az EU gazdaságpolitikájára vonatkozó átfogó iránymutatásait, a Bizottság pedig – a tagállamok által kötelezően beszo-

gáltatott adatok és információk alapján¹ – nyomon követi azok tagállamokkénti megvalósulását. A végrehajtás nehézségeit jól tükrözi az a tény, hogy „nem megfelelés” esetén a Tanács legfeljebb azzal tud nyomást gyakorolni a renitens országra, hogy ajánlásait nyilvánosságra hozza.

A Szerződés egy másik cikke (104.) kötelezi a tagállamokat, hogy kerüljék a túlzott államháztartási hiány kialakulását. A hiány túlzott mértékét az Alapszerződés EDP-ről szóló Jegyzőkönyve számszerűsíti a költségvetési deficit és az államadósság GDP-hez mért arányában (3% ill. 60%). A 104. cikk lefekteti a Túlzott Hiány Miatti Eljárás lépéseit, melynek végrehajtási szabályait később a Stabilitási és Növekedési Paktum, különösen az annak részét képező, az EDP végrehajtásának felgyorsításáról és pontosításáról szóló 1467/97 Tanácsi Rendeletben határozták meg.

2.2. Stabilitási és Növekedési Egyezmény tartalmi elemei

Stabilitási és Növekedési Paktum alatt a költségvetési koordináció és felvigyázás – Tanács által hozott – másodlagos jogszabályait értjük, melyet 1997-ben fogadtak el a tagállamok. Köztük egy európai tanácsi állásfoglalás² – felismerve a fiskális fegyelem fontosságát az EMU harmadik szakaszában – tisztázta, és néhány ponton kiegészítette a Maastrichtban kialakított fiskális politikai szabályokat. Konkrét elvárásokat fogalmazott meg a tagállamok, a Bizottság és a Tanács számára. Például, ekkor rögzítették, hogy az EDP-határozat elfogadásától számítva egy év áll a tagországok rendelkezésére a túlzott hiány korrigálására. A fenti állásfoglalásban a Szerződés által felsorolt szankciók közül egynek (nem kamatozó betét elhelyezése) az alkalmazását kifejezetten ajánlják a Tanácsnak, abban az esetben, ha az eljárás alatt álló eurózóna-tag elmulasztana a tanácsi ajánlásoknak eleget tenni, azaz megadott időn belül nem korrigálta hiányát.

Az SNP részét képező 1466/97 tanácsi rendelet³ hívta életre a stabilitási és konvergencia-programokat és a korai figyelmeztetés rendszerét (ez a Paktum ún. megelőzést támogató pillére). Az előbbi dokumentumokban a tagállamoknak az Átfogó Gazdaságpolitikai Iránymutatásoknak való megfelelést, illetve a túlzott hiány elkerülését kell ténnyekkel, becslésekkel, megtett vagy tervezett intézkedéseikkel alátámasztaniuk. A konvergenciaprogramok tartalmukban annyiival többek a már eurózóna-tagok stabilitási programjainál, hogy abban a középtávú monetáris politikai célkitűzéseket és ezeknek az ár- és árfolyamstabilitási összefüggéseit is elemezni kell.

Az előző alponthoz már említett 1467/97-es rendelet (a kikényszerítési lehetőséget biztosító pillér) pedig egyrészt időrendet állít fel a Túlzott Hiány Miatti Eljárás lefolytatására, másrészt olyan fontos részleteket tisztáz, mint a kivételesen és időlegesen kialakult hiány fogalma, vagy a szankcióként kirótt büntetés mértéke.

2.3. Eljárási folyamatok

A tagállamok a naprakésszé tett stabilitási és konvergencia-programjaikat minden évben legkésőbb december 1-ig benyújtják a Bizottságnak, aki azokat megvizsgálva, javaslatot tesz a Tanácsnak vélemény elfogadására. A szabályok szerint a Tanácsnak két hónapja

¹ Ld. 3605/1993/EK tanácsi rendelet a túlzott hiányról szóló jegyzőkönyv alkalmazásáról.

² Ld. Amszterdami Európai Tanács állásfoglalása (1997. június 17.).

³ Ld. 1466/97/EK tanácsi rendelet a költségvetési egyenleg felügyeletének megerősítéséről és a gazdaságpolitikák felügyeletéről és összehangolásáról.

van véleménye kialakítására. Ettől a forgatókönyvtől a 2004. május 1-én csatlakozók esetében eltértek. A tíz új tagországnak május 15-ig kellett első konvergencia-programját benyújtania. A Tanács pedig július 6-án – valamivel a két hónapos határidő előtt – adta ki a programokról alkotott véleményét. A koordináció egyrészt a döntés-előkészítési fázisban albizottsági, bizottsági üléseken zajlik, de már a programok kidolgozása alatt is szorosan együttműködnek a tagállamok a Bizottsággal annak érdekében, hogy a beadott dokumentum minél nagyobb támogatottságra találjon.

A túlzott hiány kialakulásának nyomon követhetősége érdekében minden tagállam egy évben kétszer (március 1-ig és szeptember 1-ig) megküldi a Bizottságnak az államháztartására vonatkozó aktuális adatait. A Bizottság ezen adatok alapján megvizsgálja az államháztartási hiányra, ill. az államadósságra vonatkozó kritériumok (3% és 60%) teljesülését.

Amennyiben adott tagállamot illetően úgy értékeli a Bizottság, hogy bár a kritériumok még nem sérülnek, de a középtávú célkitűzésektől vagy az ahhoz vezető korrekciós pályától jelentős az eltérés (ld. stabilitási és konvergencia-programok), és ez a későbbiekben veszélyeztetni fogja a kritériumok betartását, javaslatot tehet a Tanácsának, hogy megelőzési céllal korai figyelmeztetésben részesítsék a szóban forgó országot. (Ezt az Alkotmány elfogadása után már saját döntése alapján is megteheti majd a Bizottság.)

Abban az esetben viszont, amikor az adatok már azt mutatják, hogy a kritériumok egyikének vagy akár mindkettőnek nem felel meg egy ország, a Bizottság megkezdi a túlzott hiányra vonatkozó eljárásról szóló Tanácsi döntés előkészítését.

Az első lépés, hogy a Bizottság vizsgálatáról jelentést készít, majd véleményt fogalmaz meg a túlzott hiány adott tagállambeli fennállásáról. A jelentést és a véleményt ezután megtárgyalja a Tanács tanácsadó testülete, a Gazdasági és Pénzügyi Bizottság (Economic and Financial Committee, EFC), akik szintén kialakítják véleményüket arról, hogy a túlzott hiány fennáll-e vagy sem.

Amennyiben az EFC is úgy ítélte meg, hogy adott tagállamban sérül egyik vagy mindkét kritérium, a Bizottság javaslatot tesz Tanácsi határozat ill. ajánlások meghozatalára. A határozat állapítja meg a túlzott hiányt, míg az ajánlás kiigazító lépésekre ill. azok menetrendjére ad iránymutatást. (Ekkortól mondható el, hogy a tagállam ellen túlzott hiány miatt eljárást indítottak.) A Tanácsnak a kötelező államháztartási adatszolgáltatástól számított 3 hónapon belül kell döntésre vinnie az ügyet (minősített többséggel elfogadnia, vagy annak hiányában elvetnie a Bizottság javaslatát).

Ha a Tanács meghozta az elmarasztaló döntését és az ajánlásokat – melynek a nyilvánosságra hozatalához a tagállamok hozzájárulását ma már kvázi automatikusnak veszik, 4 hónap áll rendelkezésére, hogy az ajánlásokban foglaltaknak megfelelő intézkedéseket tegyenek a kormányok. Annak függvényében, hogy adott ország euró-zóna-tag e vagy sem, kétféleképpen folytatódhat az eljárás. Magyarország és minden eurót be nem vezető tagállam esetén az EU nyomon követi az ajánlások teljesülését, nyomást gyakorolva az eljárás alatt álló országokra, de nem foganatosíthat szankciókat, csak nagyon súlyos esetekben. Ilyen esetnek az számíthat, ha a tagország hosszabb időn keresztül az ajánlásokkal teljesen elmentéses intézkedéseket foganatosít, és így egyre távolabb kerül a hiány és/vagy az adósság előírt szintjétől. Ekkor a Bizottság felfüggesztheti az adott tagállamnak juttatandó kohéziós támogatások kifizetéseit.

Amennyiben az euró-zóna tagja mulasztja el az ajánlásban foglalt intézkedéseket meghozni, a Bizottság a négy hónap lejártával kezdeményezi a Tanácsnál a mulasztást rögzítő határozat ill. a figyelmeztetésről szóló határozat elfogadását. Az erre vonatkozó döntés

azért fontos, mert a Maastrichti Szerződés szerint, mindaddig, amíg egy tagállam nem teljesíti a felszólításban foglalt deficitcsökkentő intézkedéseket, a Tanács a következő szankciók alkalmazásáról dönthet: nem kamatozó letét elhelyezése (ezt a költségvetési felvigyázás szabályait tartalmazó Stabilitási és Növekedési Paktum kifejezetten ajánlott szankciónak állította be), Európai Beruházási Bank adott országot érintő hitelezési politikájának megszigorítása, államkötvény és értékpapír-kibocsátást megelőző kiegészítő adatszolgáltatás előírása, pénzbírság kiszabása. A nem kamatozó letét esetén, ha a tagállam két éven belül sem tesz megfelelő kiigazító lépéseket, akkor a betét büntetéssé válik.

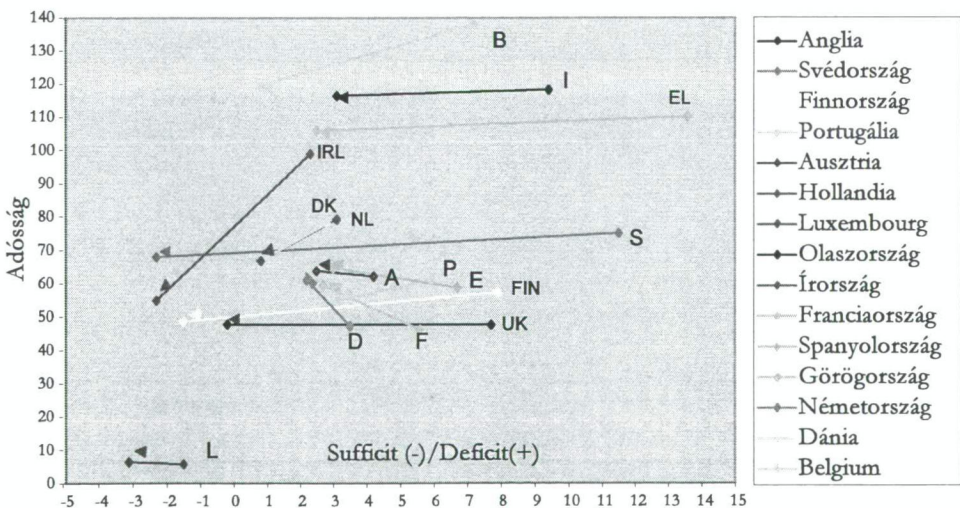
3. A Stabilitási és Növekedési Egyezmény – az első öt év tapasztalatai

3.1. A fiskális pozíciók alakulása 1993–1998 és 1999–2003 között

Ahogy az 1. ábra mutatja, a Maastrichtban felállított konvergencia kritériumoknak köszönhetően 1993 és 1998 között az EMU tagok majdnem mindegyikének sikerült jelentős fiskális konszolidációt elérnie. 1998-ra az eurózóna 1993-as – kimagaslóan rossz – 5,6 százalékos államháztartási hiányában a megszorítások 3,3 százalékpontos csökkenést eredményeztek.

Néhány ország, mint például Olaszország, Belgium, vagy Írország, rendkívül sikeres fordulatot hajtott végre a konvergencia időszakában. Ezek a tagállamok 5–6 százalékpontos deficitcsökkentést is képesek voltak elérni az államadósságszintjeik párhuzamos lefaragása mellett. Ellenben voltak országok – mint például Franciaország vagy Németország – akiknek bár sikerült deficitjeiket a küszöbérték alá szorítani, ezt csak az államadósság terhük növelése mellett tudták teljesíteni.

1. ábra. Költségvetési konszolidáció (1993–1998)



Forrás: Európai Bizottság

Von Hagen és szerzőtársai (2001) tanulmányukban arra a következtetésre jutottak, hogy Maastricht sikere elsősorban annak volt köszönhető, hogy nyomást tudott gyakorolni a politikára, és ez leginkább a 90-es évek első felének eredményeire volt jó hatással. Bizonyos országokban a konszolidáció mértéke már magában is indukálhatott egy keynes-ivel ellentétes hatást, mely tovább segítette a kiadáscsökkentés érdekében tett erőfeszítéseket, véli Buti és Giudice (2002). Ezt a megállapításukat Giavazzi és Pagano (1990) azon kutatási eredményére alapozzák, mely szerint a költségvetési kiugazítás és a gazdasági aktivitás között nem áll fenn lineáris kapcsolat. Kisebb megszorítások esetén a hagyományos keynes-i hatások dominálnak, míg nagyobb megszorító csomag esetén a piaci bizalom erősödése és a magánberuházások térnyerése segíthet ellensúlyozni a bekövetkező keresletcsökkenést.

A konszolidáció 1999-től 2003-ig terjedő szakasza egy, a gazdasági növekedés szempontjából, nagyon sokszínű időszakot ölel fel, és ezáltal széles vizsgálati lehetőséget teremt a kutatók számára. A 1. táblázatból kitűnik, hogy 1999-ben – az EMU létrejöttének első évében – csak Írországban emelkedett az államháztartás GDP százalékában mért hiánya, de ott is csak igen kis mértékben. A 2. táblázatból láthatjuk, hogy az adott évben egyedül Dánia, egy eurózónán kívüli tagállam, fogta vissza kiadásainak növekedését. A többi ország esetében a gazdaság növekedése, és a közös monetáris politika hitelesebbé válása tette lehetővé a deficit csökkenését.

1. táblázat. Államháztartási egyenlegek GDP arányos rátáinak változása, 1999–2003
Változás mértéke (százalékpontban) (–) egyenleg javulása
(+) egyenleg romlása

	1999	2000	2001	2002	2003
Ausztria	–0,2	–0,8	–1,8	0,5	0,9
Belgium	–0,2	–0,6	–0,4	0,5	–0,3
Finnország	–0,5	–4,9	1,9	0,9	2,0
Franciaország	–0,9	–0,4	0,1	1,7	0,9
Németország	–0,7	–0,4	4,1	0,9	0,1
Görögország	–0,7	0,1	–0,5	0,0	0,9
Írország	0,1	–2,3	3,5	1,1	–0,3
Olaszország	–1,4	–1,1	2,0	–0,3	0,1
Hollandia	–1,5	–1,5	2,3	1,8	1,3
Portugália	–0,4	0,0	1,6	–1,7	0,1
Spanyolország	–1,9	–0,3	–0,5	–0,3	–0,5
Dánia	–2,2	–0,7	–0,3	1,3	–0,4
Svédország	–0,8	–2,2	2,3	2,8	–0,3
Nagy-Britannia	–0,9	–2,8	3,1	2,0	1,6

Forrás: Eurostat

A 2000. év Európában is egy kivételesen jó gazdasági időszaknak számított, amikor minden tagállamban magas GDP növekedési rátákat jegyeztek. A deficit mértéke az előző évi mértéknél is jobban csökkent, azonban a 2. táblázat második oszlopában szereplő

adatok szerint egyedül Finnország, Olaszország és Hollandia eszközölt kiadási megszorításokat az eurózóna tagállamai közül. A többiek nem használták ki az erős gazdasági növekedés adta lehetőségeket arra, hogy a növekedésből fakadó javulást kiadásaik csökkentésével tovább segítsék.

A következő év már gyengébb gazdasági növekedést hozott. 2001-ben Belgium, Spanyolország, Görögország és Ausztria kivételével minden eurózóna országban romlott a hiány mutatója. Ausztrián kívül egyik országnak sem sikerült költségvetési kiadásain lefáraggni. Vagyis érdekes látni, hogy a fiskális szigor még 2001-ben, a visszafogottabb – de pozitív – gazdasági növekedés évében lazult fel és nem a recesszió bekövetkeztével.

A 2002-ben tapasztalt recesszió hatására Spanyolország, Portugália és Olaszország kivételével, mindenhol romlott a költségvetési pozíció. Portugália kivételével pedig minden ország expanzív fiskális politikát folytatott (2. táblázat).

Ha a rákövetkező év adatait vizsgáljuk, még ennél is szomorúbb képet kapunk.

2. táblázat. A költségvetési kiadások változása, 1999–2002

	1999	2000	2001	2002
Ausztria	1,81	0,24	-0,82	2,42
Belgium	1,68	0,31	0,91	0,98
Finnország	1,66	-3,36	3,73	2,97
Franciaország	1,16	0,81	1,27	2,36
Németország	0,42	0,32	2,45	1,19
Görögország	1,53	1,99	1,93	2,46
Írország	4,38	0,05	5,80	3,64
Olaszország	0,92	-0,37	2,87	0,62
Hollandia	0,76	-0,31	3,33	1,49
Portugália	1,59	1,06	2,70	-0,34
Spanyolország	0,48	1,25	0,49	0,88
Dánia	-0,42	1,94	0,85	2,28
Svédország	2,42	-0,55	1,50	4,66
Nagy-Britannia	0,54	-1,99	4,27	3,07

Forrás: Eurostat.

Ebből a rövid elemzésből is kitűnik egyrészt, hogy a Stabilitási és Növekedési Paktum működésének megértéséhez fontos különválasztani a gazdasági növekedésnek és az aktív költségvetési politikának a deficit szintjére gyakorolt hatását. Másrészt bebizonyosodott, hogy a Paktum nem az elvárt mértékben erősítette a fiskális szigorot az EMU-ban. A tagállamok gazdasági növekedés idején nincsenek kellően ösztönözve (rákényszerítve) arra, hogy a rosszabb időkre tartalékoljanak, kiadásait a bevételek növekedésénél nagyobb mértékben is csökkentse. Fatás és szerzőtársai (2003) a Stabilitási és Növekedési Egyezménynek éppen erre az aszimmetrikus jellegére hívják fel a figyelmet. Véleményük szerint, míg gazdasági visszaesés idején szigorú határt szab a rendszer a költségvetési politikának, addig növekedés

idején semmilyen kényszerítő eszközzel nem rendelkezik ahhoz, hogy önfegyelmre készítse a politikai befolyásoltság alatt álló kormányokat.

3.2. Eljárási tapasztalatok

2003. november 25-e óta némi bizonytalanság övezi a 2.2 alponthoz ismertetett eljárási szabályok alkalmazását. A Tanács ugyanis azon a napon, a Bizottság javaslata ellenére, nem adta minősített többségi szavazatát arra a határozat-tervezetre, mely megállapítja, hogy Németország és Franciaország nem tett eleget a korábban nekik tett ajánlásoknak, és figyelemzetésben részesíti e két tagállamot. Ugyanakkor a Tanács – jogszabályoknak nem minősülő – következtetéseket fogadott el, amelyekben egyrészt mindkét érintett tagállamra vonatkozóan felfüggesztette a Túlzott Hiány Miatti Eljárást, másrészt módosította Franciaországnak és Németországnak tett korábbi ajánlásait annyiban, hogy 2004-ről 2005 végére tolta ki a 3 százalékos deficit/GDP arány elérésének kötelezettségét. 2004. január 27-én a Bizottság az Európai Bíróság elé vitte az ügyet, és keresetében többek között a következőket kérte:

- A Bíróság nyilvánítsa semmisnek azokat a november 25-i Tanácsi határozatokat, melyekben – minősített többség hiányában – az a döntés született, hogy nem fogadják el a Bizottság által javasolt intézkedéseket.
- A Bíróság nyilvánítsa semmisnek azokat a november 25-i Tanácsi következtetéseket, melyekben az eljárás felfüggesztéséről és a korábban tett ajánlások módosításáról döntöttek e két ország tekintetében.

A Bíróság a Bizottsági kereset első részének nem adott helyet. Indoklása szerint a hivatkozott „javaslatot elvető” határozatok alatt ugyanis azt kell érteni, hogy a Tanács nem szavazta meg a Bizottság ajánlásainak végrehajtására szolgáló határozatokat (azaz nem alkalmazta – a Szerződésben rögzített – az eljárás következő lépésénél alkalmazandó eszközöket; melyre indokolt esetben lehetőséget biztosítanak a szabályok). A Bíróság azonban helyt adott a Bizottsági kereset második részének. A Bíróság megsemmisítette tehát a Tanács azon következtetéseit, amelyekben felfüggeszti a Túlzott Hiány Miatti Eljárást Franciaországgal és Németországgal szemben, és módosítja a korábban tett ajánlásait, melyek a fenti tagállamokban fennálló túlzott hiány állapotának megszüntetésére vonatkoztak.

Ahogy az Európai Bíróság esetében már többször tapasztalhattuk, a testület igyekezett kiegyensúlyozott döntést hozni a hozzá benyújtott keresetet illetően. Ha a jogi értelmezést megpróbáljuk a gyakorlatba átültetni, a döntésből két fontos következtetést lehet levonni: (i) a Tanácsnak jogában állt úgy dönteni, hogy nem fogadja el a Bizottság által javasolt határozatokat a figyelemzetésekről; (ii) az eljárásban a döntés szerint a 2003. november 24-i állapotot kell visszaállítani, azaz meg kell vizsgálni, Németország és Franciaország esetében továbbra is fennáll-e, hogy nem fogantatosított olyan intézkedéseket, melyek a kiigazítási ajánlásokban szerepeltek. Amennyiben a válasz nemleges, akkor a Bizottságnak – a Szerződés szerint – újra kezdeményeznie kell a Tanácsnál, hogy részesítsék figyelemzetésben e két tagállamot, és ezáltal lehetővé váljon esetleges szankciók alkalmazása. Az első következtetés szerint azonban ekkor elméletileg ismét jogában áll majd a Tanácsnak úgy döntenie, hogy nem hozza meg a Bizottság által javasolt határozatot. (Az ördögi kör nem tud bezárulni?)

A meglehetősen összetett helyzetben, a Bizottság nyilatkozatában úgy fogalmazott, hogy üdvözli a Bíróság döntését, mely megerősíti a Stabilitási és Növekedési Paktumban foglalt szabályok költségvetési koordinációban betöltött szerepét, a döntés értelmezésére

azonban több időt kívánnak szánni. Továbbá közölték, hogy a megoldást illetően a közeljövőben egyeztetést kezdeményeznek a Tanáccsal, a tagállamokkal és az Európai Központi Bankkal, mely szintén a kérdés komplexitását tükrözi.

3.3. A SNP erős és gyenge pontjai

Az itt leírt tapasztalatok és a hivatkozott irodalomban található empirikus vizsgálatok azt mutatják, hogy a Stabilitási és Növekedési Paktum a vázolt problémák ellenére el tudta érni, hogy az EU fiskális pozícióját tekintve versenytársainál (pl. USA, Japán) jobb helyzetben legyen. A 3 és 60 százalékos kritériumok erős nominális horgonyt jelentettek a tagországok többségének.

Éppen ezért a keretfeltételek változtatására nincs szükség. Szükség van azonban az alkalmazási szabályok pontosítására, rugalmasabbá tételére, javítva ezzel a végrehajtás sikerességét. Erre a romló strukturális államháztartási egyenlegek is figyelmeztetnek. Módot kell találni arra, hogy a Paktum újra politikai legitimitást nyerjen, és a tagállamok sajátjuknak tekintsék a célokat. Fontos továbbá, hogy a büntetések ne csak elméletileg létezzenek. Azok az országok, akik a kiigazítási lépéseket a megadott határidőig elmulasztják megtenni, fizessék meg annak az árát, hogy a valutaövezet más tagjait is veszélyeztetik (pl. inflációs nyomás).

Kardinális probléma, hogy az ún. „jó időkből” nincs mi ösztönözze a tagállamokat a tartalékolásra, pozitív egyenlegek elérésére. Megfelelő ösztönző eszköz bevezetésével erősíteni lehetne az SNP megelőzési szerepét, mely – egészségügyi analógiára – nagyban javíthatná a „betegségek” elleni védekezőképességet.

Fontos feladat, a rendszer gazdasági megalapozottságán javítani. A középtávú célok kialakításánál hiányzik az országspecifikus tényezők figyelembe vétele, mely szintén negatívan befolyásolhatja az országok elkötelezettségét. Az egykor vázolt elméleti összefüggés, mely alapján a deficit és államadósság maximális értékeit meghatározták, mára kevésbé állja meg a helyét. Több újonnan csatlakozott ország számára például kevésbé a fenntartható államadóssági szint elérése jelent kihívást (ld. Észtország, Lettország, Litvánia, Szlovénia, Szlovákia, Csehország és Lengyelország), hanem a strukturális reformok, és az infrastrukturális beruházások terén való lemaradásának csökkentése.

Az eljárási szabályokat illetően, éppen a Bíróság 2004. július 13-án hozott döntése világított rá az SNP alkalmazási nehézségeire. Ha a Tanács politikai megfontolásoktól vezérelve is dönthet úgy, hogy gazdasági racionalitás és tények ellenére, elveti a Bizottság javaslatát, akkor sajnos nehezen védhető a rendszer átláthatósága és hitelessége.

Ki kell térni olyan területek vizsgálatára is, mint a statisztikai adatszolgáltatás minőségi problémái, az előrejelzések hibái, vagy bizonyos számviteli kérdések. E témában is van már szakirodalom, amire támaszkodhatunk. Például Larch és Salto (2003) kimutatták, hogy leginkább azok az országok nem tartják be az államháztartási hiányra vonatkozó célkitűzéseiket, akik túl optimistán becsülték meg a gazdaságuk növekedési kilátásait. Ezt a megállapítást Strauch és szerzőtársai (2004) által végzett vizsgálatok is alátámasztották. A tagországok igen különböznek abból a szempontból is, hogy a költségvetések ill. a stabilitási és konvergencia-programok kialakításánál ki végzi az előrejelzéseket. Legtöbb helyen ezek a kormányzat hatáskörén belül kerülnek meghatározásra, konzultációs lehetőséget adva legtöbb esetben más kormányzati szerveknek, a központi banknak, vagy például a szakszervezeteknek. Vannak azonban tagállamok, ahol az előrejelzéseket független intézmény végzi.

Az előrejelzés intézményi háttere és a fiskális fegyelem betartása közötti összefüggés könnyen kikövetkeztethető.

A statisztikai adatok minősége szintén nem elhanyagolható probléma, hiszen ahogy láthattuk, ezekre az adatokra épül a középtávú célnak való megfelelés ill. a túlzott hiány fennállásának a megállapítása. Görögország negatív példája e tekintetben elgondolkodtató. A 2004. szeptemberi fiskális notifikáció alkalmával 2000-ig visszamenőleg szignifikáns módosításokat eszközölt mind a deficit, mind az adósság vonatkozásában. A deficitértékeket 2,1 és 4,1 közötti százalékponttal emelte, míg az államadósság adatokat 6,9 és 13,8 közötti százalékponttal. A módosított adatok szerint Görögország az eurózónához való csatlakozásakor nem felelt meg a maastrichti kritériumoknak. A Bizottság többek között az ilyen és ehhez hasonló ügyek elkerülése végett vette napirendre a probléma megoldását.

4. A reform főbb irányai

4.1. A Tanács által kijelölt irányok...

A fiskális politikai koordináció eddigi 6 éves gyakorlatában felmerült problémák megoldásán való „közös gondolkodás” már kezdetét is vette. A Bizottság az „Államháztartási pénzügyek a Gazdasági és Monetáris Unióban – 2004” című dokumentumában, majd azt követően egy szeptember 3-i közleményében⁴ nyilvánosságra hozta a Stabilitási és Növekedési Egyezmény reformjára tett javaslatait. A pénzügyminiszterek ezt megtárgyalva szeptember 10-i informális tanácskozásuk után nyilatkozatot fogadtak el, melyben a reformra vonatkozó iránymutatásokat tették közzé.

A miniszterek a reform céljaként a fennálló keretek gazdasági alátámasztásának megerősítését, hitelességének növelését és kikényszeríthetőségét jelölték meg. Ugyanakkor a szabályoknak átláthatóknak és viszonylag egyszerűknek kell maradniuk.

Fontos, hogy az EU Alapszerződés államháztartási hiányra és államadósságra vonatkozó referenciaértékei továbbra is a gazdaságpolitikai együttműködés gerincét képezzék. A miniszterek egyetértettek abban, hogy az Alapszerződésen nem kell változtatni, az egyéb jogszabályokban pedig – ha ez elkerülhetetlen – a lehető legkevesebb módosítási javaslat szülessen.

A reform most kezdődő vitájában négy elemzésre javasolt területet tartottak fontosnak kiemelni. Az első a Paktum megelőzést támogató szerepe, mely szerint sokkal szimmetrikusabb megközelítésre van szükség a fiskális politikai fegyelmet illetően kedvező és kedvezőtlen gazdasági körülmények között. Másodsor, nagyobb hangsúlyt fektessenek az államadósságra és az államháztartási folyamatok fenntarthatóságára, melyhez az előregező társadalom jövőbeni költségeit is fontos lenne figyelembe venni. A miniszterek (megj.: magyar felvetésre) egyetértettek abban, hogy megvizsgálják a fenntarthatóságnak és a nyugdíj-reformok esetleges statisztikai hatásainak problémáját. A harmadik javaslat szerint a Túlzott Hiány Miatti Eljárásban, amikor a tanácsi ajánlásoknak való megfelelést vizsgálják, meg kell különböztetni azt az esetet, ha a tagállam kiugazító lépéseinek köszönhetően csökken a hiány szintje attól az esettől, amikor a gazdasági előrejelzési hibák miatt mutatnak javulást a számok. Végül, pedig az uniós pénzügyminiszterek úgy látják, hogy a tagállamoknak fiskális

⁴ Ld. Communication from the Commission to the Council and the Parliament on Strengthening economic governance and clarifying the implementation of the Stability and Growth Pact.

politikai prioritásaik kialakításánál a lisszaboni stratégia támogatása, azaz a gazdasági növekedés és munkahelyteremtés melletti elkötelezettség (strukturális reformok, innováció, versenyképesség) sokkal nagyobb hangsúlyt kell kapjon a jövőben.

4.2. ...és az arra adható megoldási alternatívák

A Paktum megelőzést támogató szerepét részben már az új Alkotmány is erősíteni fogja, hiszen a Bizottságnak közvetlenül is lehetősége lesz a korai figyelmeztetés eszközt alkalmazni. Az Alkotmány elhúzódo ratifikációjának eshetősége miatt azonban, javasolandó már ezt az SNP reformlépései között is foganatosítani. A megelőzés súlyát növelné a Paktumban, ha a gazdasági növekedés időszakában a tagországokat, jobban ösztönöznék a takarékoskodásra. Buti és szerzőtársai (2003) például azt javasolják, hogy ilyenkor a tagállamoknak kiadáscsökkentéssel elért bizonyos szintű befizetést kellene eszközölniük egy olyan alapba, melyet aztán „rossz” időkben felhasználhatnának („rainy-day-funds”). Vannak, akik a kiadások maximálásában látják a probléma megoldását, mint például Mils és Quinet (2001). Egyesek pedig még ennél is radikálisabb javaslatot tartanának célravezetőnek (büntetéssel sújtani a konjunktúrában renitenskedőket is). A megoldást – véleményem szerint – azonban mindenképp egy egyszerű, de hatékony, ugyanakkor szélsőségektől mentes rendszer bevezetése jelenti majd. Például az, ha a stabilitási és konvergencia-programokban nemcsak a deficit és az államadósság tény és becslött értékeit, hanem a kiadáscsökkentéssel elért megtakarításokét is fel kellene tüntetnie a tagállamoknak. Az attól való eltérést a Bizottság nyomon követné, ha szükséges, korai figyelmeztetés eszközével gyakorolna nyomást a vállaltak betartására. A tapasztalatok azt mutatják, hogy bizonyos esetekben egy év a kügazításra igen kevés idő. Főként egy elhúzódo dekonjunktúrában. Az e téren kialakítandó nagyobb flexibilitás szükségességét a Bizottság is felismerte, egyetértve a kutatókkal abban, hogy a „kivételes körülmények” klauzula (EDP) tágabb értelmezése belátásuk szerint is alkalmas eszköze lehet az elhúzódo visszaesések – vagy ahogy erre már példa is van: az átmeneti gazdaságok – okozta fiskális problémák rugalmasabb kezelésének.

Az államadósság és a fenntartható államháztartási folyamatok hangsúlyosabbá tételére is mind a kutatók, mind az EU felelős intézményei már többször tettek javaslatokat illetve utalásokat. A deficitre vonatkozó középtávú cél egyeduralja jelenleg a fiskális felügyezés rendszerét. A rövid- és középtávon költséges, hosszú távon azonban kifizetődő strukturális reformok (pl. nyugdíjreform) felvállalását a jelenlegi szabályok nem támogatják. Pedig, többek között az előregedő társadalom miatt is, tanácsos hosszú távon gondolkodni. A korai figyelmeztetés eszközének alkalmazását e tekintetben is fontos lenne kibővíteni, tovább növelve ezzel a deficit és az adósság megítélésének szimmetriáját. Ugyancsak ezt szolgálná, ha hasonlóan a deficithez, közép ill. hosszú távú célként egy 60 százaléknál alacsonyabb államadósságszint elérését tűznék ki a tagállamoknak. A tagállamok a stabilitási és konvergencia-programjaikban mutatnák be az ennek elérésére vonatkozó terveiket, melynek betartását a Tanács ugyanúgy számon kérhetné. Coeure és Pisani-Ferry (2003) még arra is javaslatot tett, hogy az SNP analógiájára szülessen egy Fenntartható Államadósság Egyezmény (Debt Sustainability Pact). Számos olyan javaslat született továbbá, melyben a deficit számításánál figyelembe veendő tételeket veszik sorra. Így például Blanchard és Giavazzi (2003) azt az aranyszabályt vezetné be, hogy az állami beruházásokat mindenkor vonják le a deficit értékéből, Eichngreen (2003) pedig a nyugdíj-, a munkaerőpiac és a költségvetési intézmények reformjának költségeire javasolja ugyanezt. Bizonyos mértékű közgazdasági racionalitás minden javaslatban van. A túlzott mértékű „kivételezés” azonban rendkívül bonyolult

helyzetet szülne, arról nem is szólva, hogy az ilyen jellegű változásokkal nehezen védhető az az álláspont, miszerint a Paktumot nem lazítani, hanem erősíteni akarják. Az opportunista kormányzati magatartás pedig kétségtelenül nagyfokú kreativitáshoz vezetne. Véleményem szerint, ha sikerül a pénzügyminisztereknek valamelyik kérdésben kompromisszumra jutniuk, az talán a viszonylag egyszerűen szabályozható nyugdíjreform kérdése lesz. De a problémát legjobb volna más oldalról megközelíteni, mondjuk a középtávú célkitűzések, vagy a fenntarthatóság meghatározásának oldaláról.

A Lisszabon stratégia támogatásának előtérbe kerülése jogos és időszerű kérdés. Az abban lefektetett célok elérésének időközi értékelése – mely 2005-ben válik esedékessé, és kevés pozitív meglepetést tartogat – rá fog világítani arra, hogy sokkal több erőfeszítésre van szükség ahhoz, hogy a 2010-re kitűzött célokat megközelítsék. A strukturális reformokról már többször szó volt, ezúttal a Lisszaboni célok és a Paktum szemszögéből vizsgáljuk őket. A strukturális reformok helyzetére és jövőbeni céljaira összpontosító koordinációs folyamat és azok fiskális célokban való megjelenítése támogatandó ügy. Ehhez növelni kell az Átfogó Gazdaságpolitikai Iránymutatások és a stabilitási és konvergencia-programok összhangját is. Nem beszélve a nemzeti költségvetési folyamatokkal való összhang megteremtésének szükségességéről. Ezt részben a 2001-ben elfogadott új időrendi szabályok⁵ orvosolták. 2001-től ennek köszönhetően a tagállamok még a költségvetés elfogadása előtt, december 1-ig nyújtják be programjaikat. Korábban az év elején került erre sor, így az elfogadott költségvetés kevésbé tükrözte a majd egy évvel azelőtt elfogadott iránymutatásokat. Mostanra azonban kiderült, hogy ahhoz, hogy a többoldalú felvigyázás valóban egy hatékony, ex-ante koordinációs eljárás tudjon lenni, a programok beadási határidejét még előrébb kell hozni néhány hónappal – például nyár elejére, javasolja a 2004-es Államháztartási pénzügyek az EMU-ban című Bizottsági dokumentum. A Lisszaboni célok eléréséhez szükséges strukturális reformokat, versenyképességi és innovációs kérdéseket, pedig az Átfogó Gazdaságpolitikai Iránymutatásokban kell a tagállamoknak címezni. Akiknek aztán be kell tudniuk mutatni, hogy a kitűzött célokat milyen gazdaságpolitikai és finanszírozási eszközökkel tervezik elérni.

5. Összegzés

A Tanács által kijelölt, a SNP reformjára vonatkozó irányok és a *4.2-es alpontban* tárgyalta megoldási alternatívák alapján a következő négy fontos következtetést lehet levonni a reform kimenetelét illetően. Az első, hogy három dolog biztosan nem változhat a fiskális politikai keretrendszerben: (i) – (ii) a Szerződés által a GDP arányában meghatározott államháztartási deficitre és államadósságra vonatkozó kritériumok (3% ill. 60%), valamint (iii) az az általános érvényű szabály, mely kimondja, hogy minden nemzeti hatáskörben lévő politikaterületen a döntés a Tanács kezében van.

A második következtetés szerint éppen az előző pontban írtak okán, a reformok egy nagy hányada arra irányul, hogy a deficit ill. az államadósság kritériumait a végrehajtási szabályok módosításával tegyék rugalmasabbá. A javaslatok sokszínűek, az elfogadott változtatásoknak azonban egyszerűnek és követhetőnek kell lenniük. Valószínűsíthető, hogy nagyobb hangsúlyt kap a jövőben a középtávú célkitűzések országspecifikus kialakítása. Szá-

⁵ Ld. Code of Conduct on the format and content of the stability and convergence programmes (July 2001)

mos technikai jellegű finomítással (statisztikai, könyvelési szabályok; előrejelzési kérdések stb.) elérik majd, hogy a kiskapuk köre jelentősen csökkenjen. Kevésbé valószínű azonban, hogy az államháztartási hiány számítása alól kikerülnek majd bizonyos hosszú távú célokat szolgáló tételek (pl. strukturális reformokra, beruházásokra fordított kiadások).

Harmadszor, az államadóssági kritériumot és folyamatokat illetően a deficitéhez hasonló operatív szerep látszik körvonalazódnival mind a többoldalú felvigyázás, mind a Túlzott Hiány Miatti Eljárás vonatkozásában. Középtávú célként például meghatározhatnak majd egy 30 és 50 százalék közötti értéket, illetve előfordulhat ezután, hogy valamely tagállam azért kerül Túlzott Hiány Miatti Eljárás alá, mert államadóssága meghaladja a GDP 60 százalékát.

Végül pedig, nagy valószínűséggel sikerül arra a fontos problémára is megoldást találni, hogyan ösztönözzék a tagállamokat a konjunktúra időszakában költségvetési tartalékok képzésére. Ennek részletei egyelőre kevésbé ismertek, a kutatók azonban számos megoldási lehetőségre felhívták a döntéshozók figyelmét.

Felhasznált irodalom

- Blanchard, O. – Giavazzi, F. 2003: *Improving the SGP Through a Proper Accounting of Public Investment*. Unpublished.
- Buti, M. – Eijffinger, S. – Franco, D. 2003: *Revisiting the Stability and Growth Pact: Grand design or international adjustment?* European Economy Economics Papers (European Commission), 180.
- Buti, M. – Giudice, G. 2002: Maastricht fiscal rules at ten: an assessment, *Journal of Common Market Studies*, 40, 5, 823–48. o.
- Eichengreen, B. 2003: *The Future of the Growth and Stability Pact*. CESifo Working Papers, 2.
- European Commission 2004: *Public Finances in EMU*. European Economy 3.
- Fatás, A. – Mihov, I. 2003: On restricting fiscal policy in EMU. *Oxford Review of Economic Policy*, 19, 1.
- Giavazzi, F. – Pagano, M. 1990: *Can severe fiscal adjustment be expansionary?* NBER Working Papers, W3372.
- Larch, M. – Salto, M. 2003: Fiscal Rules, Inertia and Discretionary Fiscal Policy. *European Commission Economic Papers*, 194.
- Mills, P. – Quinet, A. 2002 How to Allow the Automatic Stabilizers to Operate Fully? A Policymaker's Guide for EMU Countries. In: Buti, M. – von Hagen, J. – Martinez-Mongay, C. (szerk.): *The behavior of Fiscal Authorities: Stabilization, Growth, and Institutions*, European Commissions, 115–130. o.
- Strauch, R. – Hallerberg, M. – von Hagen, J. 2004: *Budgetary Forecasts in Europe – The Track Record of Stability and Convergence Programmes*. ECB Working Paper, 307.
- Von Hagen, J. – Hughes Hallett, A. – Strauch, R. 2001: Budgetary consolidation in EMU. European Economy, *Economic Papers*, 148.