



EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Strasbourg, 2015.1.13.
COM(2015) 12 final

**A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A
TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI KÖZPONTI BANKNAK, AZ EURÓPAI GAZDASÁGI
ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK, A RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK ÉS AZ
EURÓPAI BERUHÁZÁSI BANKNAK**

**A STABILITÁSI ÉS NÖVEKEDÉSI PAKTUM HATÁLYOS SZABÁLYAI ÁLTAL
BIZTOSÍTOTT RUGALMASSÁG LEGJOBB KIHASZNÁLÁSA**

Tartalomjegyzék

1. BEVEZETÉS.....	3
2. A BERUHÁZÁSOKKAL KAPCSOLATOS KÉRDÉSEK TISZTÁZÁSA	5
3. A STRUKTURÁLIS REFORMOKKAL KAPCSOLATOS KÉRDÉSEK TISZTÁZÁSA	10
4. A KONJUNKTURÁLIS KÖRÜLMÉNYEKSEL KAPCSOLATOS KÉRDÉSEK TISZTÁZÁSA.....	15
5. KÖVETKEZTETÉS	18
1. MELLÉKLET - AZ EURÓPAI STRATÉGIAI BERUHÁZÁSI ALAPHOZ NYÚJTOTT HOZZÁJÁRULÁSOK STATISZTIKAI SZÁMBAVÉTELE.....	19
2. MELLÉKLET - MÁTRIX A KÖZÉPTÁVÚ KÖLTSÉGVETÉSI CÉLKITŰZÉS FELÉ VEZETŐ ÉVES KÖLTSÉGVETÉSI KIIGAZÍTÁS MEGHATÁROZÁSÁHOZ A PAKTUM PREVENCIÓS ÁGÁBAN.....	21

1. Bevezetés

2015. évi éves növekedési jelentésében¹ a Bizottság a beruházásokat, a strukturális reformokat és a felelős költségvetési gazdálkodást jelölte meg az Európai Unió munkahelyteremtést és növekedést célzó gazdaságpolitikai stratégiájának központi elemeként. Ezzel párhuzamosan, e stratégiát támogatandó egy új európai beruházási tervet² is benyújtott. Az Európai Tanács 2014. december 18–19-i ülése mind ezt az általános gazdasági megközelítést, mind a beruházási terv konkrét elemeit jóváhagyta.

A Bizottság emellett bejelentette, hogy a beruházások, a strukturális reformok és a felelős költségvetési politika közötti kapcsolat megerősítése érdekében további iránymutatást ad a Paktum³ (a továbbiakban: a Paktum) hatályos szabályaiba foglalt rugalmasság lehető legjobb kihasználásáról, e szabályok megváltoztatása nélkül. Ez a hivatalba lépő következő Európai Bizottságnak címzett politikai iránymutatásban foglalt kötelezettségvállalásból⁴, valamint az Európai Tanács⁵ és az Európai Parlament⁶ korábbi vitáiból következik.

Jelen értelmező közlemény⁷ az említett további iránymutatást tartalmazza, a hatályos szabályok módosítása vagy felváltása nélkül. A Paktum az európai gazdasági kormányzás alapköve és meghatározó jelentőséggel bír a gazdasági és monetáris unió megfelelő működése szempontjából. Célja a hatékony és eredményes költségvetési politikák ösztönzése és a tagállamok fenntartható államháztartásának biztosítása. 1997-es létrehozása óta a Paktumot az uniós jogalkotók 2005-ben és 2011–2013 során megreformálták, a kezdetek óta szerzett tapasztalatok pedig gazdagították. Az elmúlt években a gazdaságpolitikai

¹ COM(2014) 902, 2014. november 28.

² COM(2014) 903, 2014. november 26.

³ A Paktumot az Európai Unió működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) rögzíti, és az 1466/97/EK tanácsi rendeletből (az EUMSZ 121. cikkén alapuló prevenció ág) és az 1467/97/EK tanácsi rendeletből (az EUMSZ 126. cikkén alapuló korrekció ág), valamint azok későbbi módosításaiból és a kapcsolódó jogszabályokból áll. A dokumentumok a következő címen érhetők el:

⁴ http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/index_en.htm.

⁵ „A nemzeti költségvetéseknek a növekedés és a beruházás tekintetében való felhasználását illetően tiszteletben kell tartanunk – az Európai Tanács 2014. június 27-i megerősítésének megfelelően – a Stabilitási és Növekedési Paktumot, mindeközben a lehető legjobban kihasználva a 2005-ben és 2011-ben megreformált paktum hatályos szabályaiban rejlő rugalmasságot. Az ambiciózus munkahelyteremtési, növekedési és beruházási csomagom részeként konkrét iránymutatást szándékozok közzétenni.” Jean-Claude Juncker: Új kezdet Európa számára: a munkahelyteremtés, a növekedés, a méltányosság és a demokratikus változás programja – Politikai iránymutatás a hivatalba lépő következő Európai Bizottság számára, 2014. július 15., 4. o. Elérhető a következő címen: http://ec.europa.eu/priorities/docs/pg_hu.pdf.

⁶ „Tiszteletben tartjuk a Stabilitási és Növekedési Paktumot. Nincs olyan tagállam, amelynek gazdasága ne kívánna további strukturális reformokat. A napnál is világosabb, hogy sikerünk az egyes országok sikerének függvénye. Az Uniónak ezért határozott lépéseket kell tennie a növekedés előmozdítása, a beruházások növelése, a több és jobb munkahely teremtése és a versenyképességet elősegítő reformok ösztönzése érdekében. Ehhez arra is szükség van, hogy a lehető legjobban kiaknázzuk a Stabilitási és Növekedési Paktum jelenlegi szabályaiban rejlő rugalmasságot.” Az Európai Tanács 2014. június 27-i ülésének következtetései. Elérhető a következő címen: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-79-2014-INIT/hu/pdf>.

⁷ Lásd különösen az Európai Parlament „A gazdaságpolitikai koordináció európai szemesztere: a 2014. év prioritásainak végrehajtása” című, 2014. október 22-i állásfoglalását (A8-0019/2014).

Az értelmező közleményekre egy másik példa a „határok nélküli televíziózásról” szóló irányelv televíziós reklámra vonatkozó rendelkezéseinek bizonyos vonatkozásairól szóló bizottsági értelmező közlemény, HL C 102., 2004.4.28., 2. o.

koordináció egy szélesebb és megerősített éves ciklusa, az európai szemeszter részeként működött.

A közösen elfogadott szabályok hitelessége kulcsfontosságú az államháztartások fenntarthatósága, valamint az euróövezet és az EU egészének pénzügyi stabilitása szempontjából. Az elmúlt évek pénzügyi és államadósság-válsága rámutatott az európai gazdaságok kölcsönös függésére és az Unión belüli szoros gazdasági és költségvetési koordináció szükségességére. A bizalom helyreállításához elengedhetetlen volt a szabályok megléte és betartása. Az EU, csupán néhány évvel azután, hogy számos országban a költségvetési hiány és az államadósság gyors növekedésével volt kénytelen szembenézni, jelentős haladást ért el államháztartása rendezettségének javítása terén.

A Paktum alkalmazásának középpontjában a tagállamokkal szembeni azonos bánásmód elvének kell állnia. A Paktum szabályalapú rendszer: egy közös, minden tagállam által alkalmazott keret, amelyben a Bizottság tesz javaslatot és a Tanács határoz. Az azonos bánásmód azonban nem jelent egyenmegoldásokat – minden helyzetben el kell végezni a szükséges gazdasági értékelést is. A Paktum szándékosan irányoz elő rugalmasságot szabályai alkalmazási módját illetően, mind a különböző időpontok, mind pedig az országok tekintetében. Ugyancsak szándékos, hogy a közösen elfogadott szabályokon belül bizonyos mozgásteret tartottak fenn a Bizottság és a Tanács részére az államháztartások rendezettségének országspecifikus körülmények fényében történő értékelésére, annak érdekében, hogy a legfrissebb fejlemények és információk alapján a legjobb intézkedéseket tudják ajánlani.

A rugalmasság mértéke annak függvényében változik, hogy egy tagállam a Paktum prevenciós vagy korrekciós ágába tartozik-e. A prevenciós ág célja, hogy minden tagállamban biztosítsa a rendezett költségvetési helyzetet: középpontjában az áll, hogy középtávon minden tagállam érje el a közösen elfogadott alapelvekkel összhangban számára megállapított, rendezett költségvetési helyzetet (az ún. középtávú költségvetési célkitűzést)⁸. A középtávú költségvetési célkitűzés strukturális jellegű: a konjunktúraciklus figyelembevétele érdekében kiigazított és az egyszeri intézkedések kiszűrése érdekében korrigált, vagyis minden egyes ország esetében egyedi. A mögöttes logika szerint a tagállamoknak olyan költségvetési pozíciót kell elérniük és fenntartaniuk, amely lehetővé teszi az automatikus stabilizátorok számára, hogy a lehetséges gazdasági sokkok csillapítása terén teljes mértékben kifejtsék hatásukat. Ez az államadósság prudens szintre csökkentését is szolgálja azáltal, hogy figyelembe veszi az egyes országok demográfiai profilját és a népesség előregedésének költségvetési terheit. A Paktum korrekciós ága azokkal a helyzetekkel foglalkozik, amikor az államháztartás hiánya vagy adóssága meghaladja a Szerződésben rögzített referenciaértéket: ebben az esetben a tagállamok túlzott hiány esetén követendő eljárás (a továbbiakban: túlzotthiány-eljárás) alá kerülnek, amely szigorúbb feltételekkel és monitoringgal jár⁹.

Jelen iránymutatás a Paktum szabályainak megfelelő, vagyis a hatályos jogszabályok módosítása nélkül is a Bizottság rendelkezésére álló értelmezési mozgástérre összpontosít. Világossá teszi, hogy a szabályok alkalmazása során miként lehet a legjobban figyelembe venni három konkrét szakpolitikai dimenziót. E dimenziók: i. beruházások, különös

⁸ A középtávú költségvetési célkitűzés a potenciális növekedés, az államadósság és a népesség előregedésével járó költségek függvényeként kerül kiszámításra.

⁹ Jelenleg 11 tagállam tartozik a Paktum korrekciós ágába (áll túlzotthiány-eljárás alatt); ez a szám 2011-ben még 24 volt.

tekintettel az Európai beruházási terv részeként újonnan létrehozott Európai Stratégiai Beruházási Alapra; ii. strukturális reformok; és iii. a konjunkturális körülmények.

Jelen értelmező közlemény a növekedést jobban ösztönző költségvetési irányvonal kialakítására is szolgál az euróövezetben¹⁰. Része továbbá azon erőfeszítéseknek, amelyekkel a Bizottság a felelősségi körébe tartozó – esetenként szükségszerűen összetett – szabályok megértését és betartását kívánja javítani. Az egyes szereplők felelős magatartásának biztosításához elengedhetetlen a szabályok átláthatósága és kiszámíthatósága.

2. A beruházásokkal kapcsolatos kérdések tisztázása

2.1. Az új Európai Stratégiai Beruházási Alap

A Bizottság által javasolt Európai beruházási terv egyik központi aspektusa az új Európai Stratégiai Beruházási Alapnak (ESBA) a Bizottság és az Európai Beruházási Bank (EBB) általi, közösen történő létrehozása. Az Európai Tanács 2014. december 18–19-i ülésén kapott jóváhagyást követően a Bizottság az ESBA létrehozásáról szóló rendeletre vonatkozó javaslatot nyújtott be¹¹.

Az Alap új kockázatviselési kapacitást kínál, ami lehetővé teszi az EBB számára a tőkebefektetést, az alárendelt hitelekbe, illetve elsődleges hitelek kockázatosabb részleteibe való befektetést, valamint – támogatható projektek esetében – a hitelkeret növelését. E kockázatviselési kapacitáshoz a kezdeti hozzájárulást egy új garanciaalap formájában az uniós költségvetésből, valamint az EBB saját forrásaiból nyújtják. Az európai uniós garancia és az EBB-források felhasználása nincs hatással a tagállamok államháztartási hiányának vagy államadósságának szintjére.

Az ESBA kapacitása a tagállamoktól származó további pénzügyi hozzájárulással tovább növelhető. Az Európai beruházási tervben a Bizottság bejelentette azon szándékát, hogy az Alaphoz való (ilyen) tőke-hozzájárulásokat az államháztartásoknak a Paktum keretében végzett vizsgálata során kedvezően fogja megítélni. Az Európai Tanács 2014. december 18-19-i ülésén nyugtázta ezt a szándékot¹².

Az ESBA-hoz nyújtott hozzájárulás mellett a tagállamoknak lehetőségük lesz arra is, hogy az ESBA által társfinanszírozott egyes projekteket társfinanszírozzanak. Ez a szakasz arról szolgál iránymutatással, hogy a Paktum keretében végzett vizsgálat során hogyan kerülnek megítélésre e különböző hozzájárulások.

¹⁰ Erről lásd az EKB elnöke, Mario Draghi által Jackson Hole-ban tartott, 2014. augusztus 22-i beszédet: „[Hasznos] lehet vitát tartani az euróövezet általános költségvetési irányvonaláról. Más jelentősebb fejlett gazdaságoktól eltérően ugyanis a mi költségvetési irányvonalunk nem egyetlen parlament által megszavazott, egységes költségvetésen alapul, hanem tizenkilenc [2015. január 1-től 19] nemzeti költségvetés és az uniós költségvetés összesítésén. A különböző nemzeti költségvetési irányvonalak erőteljesebb koordinációja elvben lehetővé tenné, hogy a növekedést jobban ösztönző általános költségvetési irányvonalat valósítsunk meg az euróövezetben.”

¹¹ COM(2015) 10, 2015. január 13.

¹² „Az Európai Tanács nyugtázta, hogy a Bizottság jelezte, hogy ezeket a tőke-hozzájárulásokat az államháztartásoknak a Stabilitási és Növekedési Paktum keretében végzett vizsgálata során kedvezően fogja megítélni, mindenképpen az annak meglévő szabályaiba beépített rugalmassággal összhangban”. Az Európai Tanács 2014. december 18-19-i ülésének következtetései megtalálhatók az alábbi címen: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-237-2014-INIT/hu/pdf>.

2.1.1. A tagállamok által az ESBA felé teljesített pénzügyi hozzájárulások

Két szempontot kell szétválasztani: i. azt, hogy a számlák európai rendszerében (ESA) rögzített fogalommeghatározásokkal összhangban a hozzájárulások statisztikai szempontból hiányként és/vagy adósságként kerülnek-e számbavételre; és ii. azt, hogy a Bizottság milyen módon veszi figyelembe e hozzájárulásokat a Paktumnak való megfelelés értékelése során.

Statisztikai számbavétel

A statisztikai számbavétel a hozzájárulások sajátos jellegétől és azoknak az Európai Statisztikai Hivatal (Eurostat) általi besorolásától függ, tiszteletben tartva az Eurostat függetlenségét. További információkkal – konkrét példák alapján – az 1. melléklet szolgál.

A Paktum alkalmazása

Jogi keret

A Paktum rögzíti, hogy a prevenció, illetve korrekció ágában szükséges költségvetési kiigazítás értékelése során a Tanács „strukturális” célokat határoz meg.

Prevenció ág

Az 1466/97/EK rendelet 5. cikke szerint „A Bizottság és a Gazdasági és Pénzügyi Bizottság értékelése alapján a Tanács [...] értékeli, hogy [a tagállam által] [...] tett vagy javasolt intézkedések elegendőek-e a középtávú költségvetési célkitűzésnek a ciklus alatt történő eléréséhez. A középtávú költségvetési célkitűzéshez vezető korrekciós pálya értékelése során a Tanács és a Bizottság megvizsgálja, hogy az érintett tagállam elérte-e a középtávú költségvetési célkitűzésének teljesítéséhez szükséges, az egyszeri és egyéb átmeneti intézkedésektől mentes, ciklikusan kiigazított költségvetési egyenlegre vonatkozó megfelelő éves javulást, a GDP 0,5 %-át véve viszonyítási alapul [...].”

Korrekció ág

Az 1467/97/EK rendelet 3. cikke szerint „[...] a Bizottság, amennyiben úgy ítéli meg, hogy túlzott hiány áll fenn, [...] véleményt és javaslatot intéz a Tanácshoz, és erről tájékoztatja az Európai Parlamentet.

A Tanács a túlzott hiány fennállásáról [...] határoz. Amennyiben úgy határoz, hogy a túlzott hiány fennáll, a Tanács [...] egyidejűleg ajánlásokat is tesz az érintett tagállamnak.

A Tanács [...] ajánlásában legfeljebb hat hónapos határidőt állapít meg az érintett tagállam által meghozandó eredményes intézkedésre [...]. A Tanács ajánlásában a túlzott hiány megszüntetésére is határidőt állapít meg, amit a túlzott hiány fennállásának megállapítását követő évben kell teljesíteni, kivéve, ha különleges körülmények állnak fenn. Az ajánlásban a Tanács felkéri a tagállamot, hogy teljesítsen olyan éves költségvetési célokat, amelyek – az ajánlást alátámasztó előrejelzés alapján – megfelelnek az egyszeri és átmeneti intézkedésektől mentes, ciklikusan kiigazított egyenlegben elérendő, a GDP legalább 0,5 %-át mint küszöbértéket kitevő éves minimális javulásnak, és ezáltal az ajánlásban szereplő határidőn belül szüntesse meg a túlzott hiányt [...].”

Az ESBA felé teljesített hozzájárulások Eurostat általi statisztikai számbavételének sérelme nélkül a Bizottság már most iránymutatást tud nyújtani arra vonatkozóan, hogyan alkalmazandók a Paktum hatályos szabályai ezekben az esetekben.

A prevenció, illetve korrekció ágban szükséges költségvetési kiigazítás értékelése során a Tanács strukturális célokat határoz meg. E célok nem tartalmazzák az egyszeri

intézkedéseket, amelyek az alapul szolgáló költségvetési pozíció szempontjából nem bírnak jelentőséggel. Tipikusan ide tartoznak az Alaphoz való kezdeti, pénzbeli hozzájárulások¹³.

A Bizottság különösen a következőket mérlegeli:

- A Paktum prevenciós ágában a középtávú költségvetési célkitűzés elérése és az ahhoz vezető, szükséges költségvetési kiigazítás sem érintett, mivel mindkét irányszám strukturális természetű. A strukturális egyenleget jellegéből adódóan nem érintik az egyszeri kiadások, így az Alaphoz való hozzájárulás sem.
- A Paktum korrekciós ágában (túlzotthiány-eljárás) a Tanács által ajánlott költségvetési kiigazítási erőfeszítésnek való megfelelés sem érintett, mivel az is strukturális természetű. Az ESBA felé teljesített hozzájárulás tehát nem vezethet ahhoz, hogy valamely tagállam esetében a túlzotthiány-eljárás szerinti ajánlások teljesítésének elmulasztását állapítsák meg.
- A hiányra vonatkozó referenciaérték nemteljesítése esetén a Bizottság az EUMSZ 126. cikkének (3) bekezdésében előírányzott jelentés elkészítése során az 1467/97/EK rendelet 2. cikkének (3) bekezdésével összhangban „érdemleges tényezőnek” tekinti az ESBA felé teljesített hozzájárulásokat. Vagyis nem indul túlzotthiány-eljárás, ha a nemteljesítés a hozzájárulásnak tudható be, és ha a referenciaérték túllépése kis méretű és várhatóan átmeneti.
- Az adósságra vonatkozó referenciaérték nemteljesítése esetén a Bizottság az EUMSZ 126. cikkének (3) bekezdésében előírányzott jelentés elkészítése során az 1467/97/EK rendelet 2. cikkének (3) bekezdésével összhangban „érdemleges tényezőnek” tekinti az ESBA felé teljesített hozzájárulásokat. Vagyis nem indul túlzotthiány-eljárás, ha a nemteljesítés a hozzájárulásnak tudható be.

2.1.2. Az ESBA által társfinanszírozott beruházási projektek tagállami társfinanszírozása

Az ESBA beruházási projektek széles köréhez nyújt majd hozzájárulást, hogy ezzel további magán- és/vagy állami beruházásokat ösztönözzön e projektek vonatkozásában. Az egyedi projektek, köztük lehetséges beruházási platformok tagállami társfinanszírozása többnyire innovatív pénzügyi eszközök, például kölcsönök, adósságinstrumentumok vagy tőkerészesedés formáját ölti majd. A statisztikai számbavétel az eszközöktől függően változik (lásd az 1. mellékletet).

A Paktum végrehajtása szempontjából a Bizottság a 2.2. szakaszban bemutatásra kerülő, úgynevezett „beruházási záradék” alkalmazása során veszi figyelembe az ESBA által társfinanszírozott beruházási projektekhez nyújtott nemzeti társfinanszírozást.

¹³ A hiányra és/vagy adósságra gyakorolt hatásuk mértékéig ugyanezen elbánásban részesülnek a garanciák is.

Összefoglaló az Európai Stratégiai Beruházási Alapról

A Bizottság nem veszi figyelembe az ESBA felé teljesített nemzeti hozzájárulásokat a Paktum prevenciós, illetve korrekciós ága szerinti költségvetési kiigazítás meghatározása során.

A hiányra vonatkozó referenciaérték túllépése esetén a Bizottság nem indít túlzotthiány-eljárást, ha a túllépés csak a hozzájárulásnak tudható be, kis mértékű és várhatóan átmeneti. Az adósságra vonatkozó referenciaérték túllépésének értékelésekor a Bizottság az ESBA-hoz való hozzájárulásokat nem fogja figyelembe venni.

2.2. Egyéb beruházások a Paktum prevenciós ágában

Jogi keret

Az 1466/97/EK rendelet 5. cikke szerint „[...] a Tanács és a Bizottság [...] figyelembe veszi azon jelentős strukturális reformok végrehajtását, amelyek, többek között a potenciális fenntartható növekedés fokozása révén, közvetlen hosszú távú pozitív költségvetési hatásokat eredményeznek [...]”. E cikket a 3.1. szakasz *Jogi keret* című bekezdésében részletez.

A Paktum prevenciós ágában a jelentős strukturális reformmal egyenértékűnek tekintett beruházások bizonyos körülmények között indokolhatják az érintett tagállam középtávú költségvetési célkitűzésétől vagy az ahhoz vezető kiigazítási pályától való átmeneti eltérést.

A Bizottság a múltban kezdeti iránymutatást adott ki arról, hogyan alkalmazandók ezek a rendelkezések a növekedésre és az államháztartás fenntarthatóságára pozitív, közvetlen és igazolható hosszú távú költségvetési hatásokat gyakorló állami beruházásokra¹⁴. Ezen (általában „beruházási záradékként” emlegetett) iránymutatást e közlemény pontosítja és formalizálja annak érdekében, hogy – a Paktum betűjével és szellemével összhangban – jobban figyelembe vegye az országspecifikus sajátosságokat. Mostantól a tagállamok a következő feltételek teljesülése esetén élvezhetik a „beruházási záradék” előnyét:

- i. GDP-jük növekedése negatív, vagy a GDP jóval elmarad a potenciálisól (ami a GDP 1,5%-át meghaladó negatív kibocsátási rést eredményez);
- ii. a középtávú költségvetési céltól vagy az ahhoz vezető, jóváhagyott költségvetés-kiigazítási pályától való eltérés nem vezet a hiányra vonatkozóan a GDP 3 %-ában meghatározott felső határ túllépéséhez és megfelelő biztonsági tartalékot tartanak fenn;
- iii. az eltérés az EU által a strukturális és kohéziós politika¹⁵, a transzeurópai hálózatok, illetve az Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz keretében társfinanszírozott projektekhez nyújtott nemzeti kiadásokhoz, valamint az ESBA által társfinanszírozott beruházási projektek nemzeti társfinanszírozásához kapcsolódik,

¹⁴ A Bizottság korábbi alelnöke, Olli Rehn 2013. július 3-i levele az EU pénzügyminisztereihez az 1466/97/EK rendelet 5. cikke (1) bekezdésének végrehajtásáról. E megközelítést alkalmazták 2013-ban Bulgária, 2014-ben pedig Bulgária, Románia és Szlovákia esetében.

¹⁵ Ideértve az ifjúsági foglalkoztatási kezdeményezés révén társfinanszírozott projekteket is.

amely projektek pozitív, közvetlen és igazolható hosszú távú költségvetési hatásokkal járnak;

- iv. annak érdekében, hogy az állami beruházások teljes volumene ne csökkenjen, a társfinanszírozott kiadások nem helyettesíthetik a nemzeti szinten finanszírozott beruházásokat;
- v. a tagállamoknak minden átmeneti eltérést kompenzálniuk kell, és a középtávú költségvetési célt a jelenlegi stabilitási vagy konvergenciaprogramjuk négyéves időhorizontján belül el kell érniük.

A korábbi iránymutatással összevetve ez azt jelenti, hogy a Bizottság a „beruházási záradékot” az euróövezet, ill. az EU egészének gazdasági állapotától függetlenül alkalmazza majd annak érdekében, hogy azt csak az adott ország által tapasztalt konjunkturális körülményekhez kösse. Az, hogy a tagállamok akkor is igénybe vehetik az említett záradékot, amikor saját növekedésük negatív vagy kibocsátásuk jóval elmarad a potenciálistól, lehetővé teszi a záradék korábbinál szélesebb körű és az országspecifikus feltételeket jobban tükröző alkalmazását¹⁶.

Összefoglaló a Paktum prevenciós ágába tartozó „beruházási záradékról”

A Paktum prevenciós ágába tartozó tagállamok a beruházások előmozdítása érdekében átmenetileg eltérhetnek középtávú költségvetési célkitűzésüktől vagy az ahhoz vezető kiigazítási pályától, feltéve, hogy: GDP-jük növekedése negatív, vagy jelentősen elmarad az elvárható mértéktől; az eltérés nem eredményezi a hiányra vonatkozó 3 %-os referenciaérték túllépését és megfelelő biztonsági tartalékot tartanak fenn; az eltérés eredményeként ténylegesen nő a beruházások szintje; a tagállam stabilitási vagy konvergenciaprogramjának időkeretén belül kompenzálja az eltérést. A támogatható beruházások körébe az EU által a strukturális és kohéziós politika, a transzeurópai hálózatok, illetve az Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz keretében társfinanszírozott projektekre teljesített nemzeti kiadások, valamint az Európai Stratégiai Beruházási Alap által társfinanszírozott projektek nemzeti társfinanszírozása tartozik.

¹⁶ Lásd még az alábbi 4. szakaszt.

3. A strukturális reformokkal kapcsolatos kérdések tisztázása

3.1. Strukturális reformok a Paktum prevenciós ágában

Jogi keret

Az 1466/97/EK rendelet 5. cikke meghatározza, hogyan kell a tagállamoknak a rendezett költségvetési helyzet felé haladniuk. Konkrétan rögzíti, hogy „[...] Azon tagállamoknak a középtávú költségvetési célkitűzés eléréséhez vezető korrekciós pályája meghatározásakor, amelyek még nem érték el ezt a célt, valamint a középtávú célkitűzést már elért országoknak ezen célkitűzéstől való átmeneti eltérésének lehetővé tételekor a Tanács és a Bizottság – azzal a feltétellel, hogy a hiányra vonatkozó referenciaérték tekintetében megfelelő biztonsági tartalék áll rendelkezésre, illetve a költségvetés helyzete az elvárások szerint a program időtartama alatt visszatér a középtávú költségvetési célkitűzéshez – figyelembe veszi azon jelentős strukturális reformok végrehajtását, amelyek, többek között a potenciális fenntartható növekedés fokozása révén, közvetlen hosszú távú pozitív költségvetési hatásokat eredményeznek, és ezáltal az államháztartás hosszú távú fenntarthatóságára igazolhatóan hatással vannak.

Különleges figyelmet kell fordítani a több pilléren alapuló – egy kötelező, tőkefedezeti pillért is magában foglaló – rendszer bevezetésére irányuló nyugdíjreformokra. Az ilyen reformokat végrehajtó tagállamok számára lehetővé kell tenni a középtávú költségvetési célkitűzésükhöz vezető korrekciós pályától vagy magától a célkitűzéstől történő olyan mértékű eltérést, amely megfelel a reformok által az államháztartási egyenlegre gyakorolt közvetlen inkrementális hatásnak, azzal a feltétellel, hogy a hiányra vonatkozó referenciaértéktől megfelelő távolság maradjon.”

Ugyanezen rendelet 9. cikke előírja e szabálynak az euróövezeten kívüli tagállamokra történő alkalmazását.

Ez a szakasz iránymutatást nyújt arra vonatkozóan, hogyan vehetők figyelembe a strukturális reformok a Paktum prevenciós ágában (az úgynevezett „strukturálisreform-záradék”)¹⁷.

A Paktum hatályos szabályaival összhangban a jelentős strukturális reformokat végrehajtó tagállamok átmenetileg eltérhetnek a középtávú költségvetési célkitűzésüktől vagy az ahhoz vezető kiigazítási pályától. Ez lehetővé teszi számukra, hogy fedezzék a hosszú távú pozitív költségvetési hatással járó (többek között a potenciális fenntartható növekedést fokozó) strukturális reformok végrehajtásából eredő rövid távú költségeket.

A Paktum keretében figyelembe vehető „strukturális reformok”

A „strukturálisreform-záradék” teljes körű alkalmazhatóságához meg kell határozni a strukturális reformok támogathatóságára vonatkozó alapelveket. A Bizottság a következő követelményekre alapozza értékelését:

- i. A reformoknak **jelentőseknek** kell lenniük. Bár vannak olyan egyedi reformok, például a nyugdíjreform, amelyek jelentős pozitív hatást gyakorolnak a növekedésre és az államháztartás hosszú távú fenntarthatóságára – emellett a strukturális gyengeségek orvoslását célzó, megfelelően megtervezett és átfogó reformcsomagok is jelentős pozitív hatást gyakorolhatnak. Különösen akkor áll elő ez a helyzet, ha a

¹⁷ Erről lásd az EKB elnöke, Mario Draghi által Jackson Hole-ban tartott, 2014. augusztus 22-i beszédet: „[A] szabályok keretén belül meglévő rugalmasságot ki lehetne használni a gyenge fellendülés jobb kezelésére, valamint a szükséges strukturális reformok költségeinek fedezésére.”

politikák megfelelő kombinációjának megválasztása és a megfelelő végrehajtási sorrend révén a reformok erősítik egymás hatását.

- ii. A reformoknak – többek között a potenciális fenntartható növekedés fokozása révén – közvetlen, **hosszú távú pozitív költségvetési hatással** kell járniuk, igazolható hatást gyakorolva ezáltal az államháztartás hosszú távú fenntarthatóságára. A fenntarthatóságra gyakorolt hatás származhat a reformokból (például a nyugdíjak vagy az egészségügy területén) eredő közvetlen költségvetési megtakarításokból vagy a (például az alacsonyabb strukturális munkanélküliségnek vagy a megnövekedett munkaerőnek köszönhetően) nagyobb potenciális teljesítményű, hatékonyabb gazdaságból közép- és hosszú távon származó magasabb bevételekből vagy e két hatás kombinációjából¹⁸.
- iii. A reformokat **teljes egészében végre kell hajtani**. Bár magától értetődő, hogy minden reformot el kell fogadni, mielőtt a záradék tekintetében támogathatónak minősülnének, az is igaz, hogy az elfogadott reformok tényleges végrehajtása időbe telik, késhet vagy akár el is akadhat. Emiatt meg kell fontolni a végrehajtás megghiúsulásának kockázatát kezelő erőteljes biztosítékok bevezetését. Bár a Paktum nem biztosítja a strukturális reformok végrehajtásának nyomon követésére szolgáló eszközöket, működésének jogi kerete, nevezetesen az európai szemeszter és a túlzott egyensúlyhiány esetén követendő új eljárás (túlzottegyensúlyhiány-eljárás)¹⁹ lehetővé teszi a Bizottság és a Tanács számára a strukturális reformokat igénylő kihívások és egyensúlyhiányok értékelését, valamint a tagállamok által hozott intézkedések nyomon követését.

A „strukturálisreform-záradék” aktiválása

A Bizottság úgy ítéli meg, hogy a reformok végrehajtására vonatkozó feltétel *előzetesen* teljesül, amennyiben:

- A tagállam átfogó és részletes középtávú strukturálisreform-tervet nyújt be (például a stabilitási, illetve konvergenciaprogrammal együtt közzétett nemzeti reformprogram részeként), amely világosan meghatározott intézkedéseket, valamint azok elfogadásának és megvalósításának reális ütemezését is tartalmazza. A reformok végrehajtásának szoros nyomon követésére az európai szemeszter keretében kerül sor.
- A túlzott egyensúlyhiány esetén követendő eljárás (túlzottegyensúlyhiány-eljárás) alatt álló tagállam a szükséges információkat tartalmazó kiigazító intézkedési tervet nyújtott be. A reformok végrehajtásának nyomon követésére a túlzottegyensúlyhiány-eljárás keretében kerül sor.

A tagállamoktól mindkét esetben elvárják, hogy részletes és átlátható dokumentációt nyújtsanak be, és a reformokat mind a középtávú költségvetési hatásuk, mind a potenciális növekedésre gyakorolt középtávú hatásuk tekintetében számszerűsítsék. A dokumentációnak a reformok végrehajtásának ütemtervéről is részletes adatokat kell tartalmaznia.

¹⁸ A reformok hatásairól szóló vitát lásd: European Economy, Economic Papers 541, 2014. december: „The potential growth impact of structural reforms in the EU – a benchmarking exercise” (A strukturális reformok potenciális növekedésre gyakorolt hatása az EU-ban – összehasonlító értékelés), kiadta: Gazdasági és Pénzügyi Főigazgatóság, Európai Bizottság.

¹⁹ Lásd az 1176/2011/EU rendeletet.

A „strukturálisreform-záradék” alkalmazása

Azon nyugdíjreformok esetében, amelyek kötelező tőkefedezeti pillért tartalmazó, többpilléres rendszert vezetnek be, a Paktum prevenciós ágában való figyelembevétel módszertanát az 1466/97/EK rendelet 5. cikke rögzíti (lásd a szakasz elején lévő bekeretezett szövegrészt)²⁰.

Más strukturális reformok esetében a Bizottság a célzott strukturálisreform-tervben (vagy a kiigazító intézkedési tervben) foglalt információkat veszi alapul. Ez esetben a Bizottság javasolni fogja, hogy a támogatható tagállamok kapjanak több időt a középtávú költségvetési célkitűzés elérésére, vagyis legyen lehetőség a középtávú költségvetési célkitűzés felé vezető strukturális kiigazítási pályától, illetve azon tagállamok esetében, amelyek már elérték a középtávú költségvetési célkitűzést, a középtávú költségvetési célkitűzéstől való átmeneti eltérésre, feltéve, hogy:

- i. a reformok megfelelnek a fenti kritériumoknak;
- ii. az átmeneti eltérés nem haladja meg a GDP 0,5 %-át, és a középtávú költségvetési célkitűzést a záradék aktiválásának évére vonatkozó stabilitási vagy konvergenciaprogram négyéves időhorizontján belül eléri;
- iii. folyamatosan megfelelő biztonsági tartalék áll rendelkezésre, így a középtávú költségvetési célkitűzéstől vagy az ahhoz vezető, jóváhagyott költségvetés-kiigazítási pályától való eltérés nem vezet a GDP 3 %-ában meghatározott hiánycél túllépéséhez.

Amennyiben valamely tagállam elmulasztja a jóváhagyott reformok végrehajtását, a középtávú költségvetési célkitűzéstől vagy az ahhoz vezető kiigazítási pályától való eltérés nem minősül indokoltnak. Amennyiben a mulasztás a középtávú költségvetési célkitűzéstől vagy az ahhoz vezető pályától való jelentős eltérést eredményez, a Bizottság az 1466/97/EK rendelet 6. cikkének (2) bekezdésében és 10. cikkének (2) bekezdésében meghatározott eljárást alkalmazza. Ennek keretében a Bizottság figyelmeztetésben részesíti az érintett tagállamot, amit egy tanácsi ajánlásra vonatkozó ajánlás követ annak biztosítása érdekében, hogy a tagállam öt hónapon belül megfelelő szakpolitikai intézkedéseket hozzon az eltérés kezelésére. Az euróövezeti tagállamok esetében a megfelelés folyamatos elmulasztása végső soron kamatozó letét elhelyezésének előírásához vezethet²¹.

²⁰ E módszertant alkalmazták például a Lettországbán 2013-ban végrehajtott nyugdíjreform figyelembevételére.

²¹ Az 1173/2011/EU rendelet 4. cikke.

Összefoglaló a Paktum prevenciós ágába tartozó „strukturálisreform-záradékról”

A Bizottság a Paktum prevenciós ágában figyelembe veszi majd a strukturális reformok pozitív költségvetési hatását, amennyiben ezek a reformok i. jelentősek; ii. igazolható, közvetlen és hosszú távú pozitív költségvetési hatásokkal járnak, többek között növelik a fenntartható potenciális növekedést; és iii. teljes egészében végrehajtották őket.

Ahhoz, hogy a reformintézkedéseket már előzetesen figyelembe lehessen venni, a tagállamoknak részletes és igazolható információkat tartalmazó és az elfogadás, illetve végrehajtás hiteles ütemezését meghatározó célzott strukturálisreform-tervet kell bemutatniuk. A Bizottság értékeli a vonatkozó reformtervet, mielőtt a középtávú költségvetési célkitűzéstől vagy az ahhoz vezető kiigazítási pályától való átmeneti eltérés engedélyezését ajánlaná. A Bizottság szorosan nyomon követi majd a reformok végrehajtását. A végrehajtás elmulasztása esetén a Bizottság megteszi a szükséges intézkedéseket.

3.2. Strukturális reformok a Paktum korrekciós ágában

Jogi keret

Az 1467/97/EK rendelet 2. cikke értelmében „[...] A Bizottság az EUMSZ 126. cikke (3) bekezdése szerinti jelentés elkészítésekor [vagyis amikor valamely tagállam nem teljesíti a hiány- vagy az adósságkritériumot vagy mindkettőt] a cikkben feltüntetett valamennyi érdemleges tényezőt figyelembe veszi, amennyiben jelentős mértékben befolyásolják az érintett tagállam hiány- és adósságkritériumoknak való megfelelésének értékelését. A Bizottság jelentésének megfelelő módon tükröznie kell: a) a középtávú gazdasági helyzet alakulását [...]; b) a középtávú költségvetési helyzet alakulását, ideértve különösen a középtávú költségvetési célkitűzéshez vezető korrekció eredményeiről szóló jelentés, az elsődleges mérleg szintje és az elsődleges mind folyó, mind tőkekiadások alakulása, a túlzott makrogazdasági egyensúlyhiány megelőzésével és kiigazításával összefüggő szakpolitikák végrehajtása, a közös uniós növekedési stratégiával összefüggő szakpolitikák végrehajtása és az államháztartás általános színvonala, mindenekelőtt a nemzeti költségvetési keretek hatékonysága vonatkozásában; c) [...] a középtávú államadósság-állomány alakulását [...].

A Bizottság kellő és kifejezett figyelmet fordít minden olyan egyéb tényezőre, amely az érintett tagállam véleménye szerint érdemleges a hiány- és adósságkritériumoknak való megfelelés átfogó értékelése szempontjából, és amelyet az adott tagállam a Tanács és a Bizottság elé terjesztet. [...].

A Tanács és a Bizottság kiegyensúlyozott, átfogó értékelést ad valamennyi érdemleges tényezőről [...]. Ha az államadósságnak a GDP-hez viszonyított aránya meghaladja a referenciaértéket, a hiánykritériumnak való megfelelés értékelésekor ezeket a tényezőket csak akkor kell figyelembe venni a túlzott hiány fennállásáról szóló határozathoz vezető, az EUMSZ 126. cikkének (4), (5) és (6) bekezdése szerinti lépések során, ha az átfogó elv kettős feltétele – miszerint az említett érdemleges tényezők figyelembevétele előtt az államháztartási hiány közel volt a referenciaértékhez és a referenciaérték túllépése csak átmeneti – teljes mértékben teljesül [...].

Amennyiben a Tanács [...] úgy határoz, hogy valamely tagállamban túlzott hiány áll fenn, a Tanács és a Bizottság az EUMSZ említett cikke szerinti további eljárási lépések során is figyelembe veszi az e cikk (3) bekezdésében említett érdemleges tényezőket [...], nevezetesen a túlzott hiány megszüntetésére vonatkozó határidő megállapítása és annak esetleges kiterjesztése tekintetében[...].”

A Paktum korrekciós ágának fő célja a túlzott hiány gyors megszüntetésének biztosítása. A vonatkozó szabályok nem tartalmaznak részletes rendelkezéseket a strukturális reformok (illetve beruházások) figyelembevételéről annak értékelése során, hogy valamely tagállam a Tanács ajánlására reagálva eredményes intézkedést hozott-e a túlzott hiány megszüntetése érdekében. A strukturális reformoknak azonban elismert helyük van a Paktum korrekciós ágában, amikor a túlzotthiány-eljárás során a különböző lépésekről születik döntés²².

Először is, annak vizsgálata során, hogy valamely tagállam vonatkozásában túlzotthiány-eljárást kell-e indítani, a Bizottság gondosan elemzi a gazdasági és költségvetési helyzettel, valamint az adósságállománnyal kapcsolatos összes érdemleges középtávú fejleményt. Az európai szemeszter, valamint a túlzott egyensúlyhiány esetén követendő eljárás keretein belül a strukturális reformok végrehajtása az „érdemleges tényezők” közé tartozik. A Bizottság megítélése szerint a strukturális reformok végrehajtásának elmulasztása súlyosbító érdemleges tényező.

Másodsorban az érdemleges tényezőket a túlzott hiány megszüntetésére vonatkozó határidő meghatározásakor is figyelembe veszik. A túlzott hiányt alapesetben az azonosításától számított egy éven belül kell megszüntetni; ha ehelyett a megszüntetés többéves pályájának alkalmazását mérlegeli a Bizottság, ennek során központi tényezőként veszi figyelembe a jelentős strukturális reformok végrehajtását.

Annak érdekében, hogy e rendelkezés a teljes egészében még végre nem hajtott reformok esetében is működőképes legyen, a Bizottság mérlegeli a reformintézkedések *előzetes* figyelembevételét, feltéve, hogy a tagállam a kormánya és/vagy a nemzeti parlament által elfogadott, részletes és igazolható információkat tartalmazó és a végrehajtás, illetve megvalósítás ütemezését meghatározó, célzott strukturálisreform-tervet mutat be ugyanazon feltételek mellett, amelyek a „strukturálisreform-záradék” 3.1. szakaszban bemutatott aktiválásához szükségesek. Ez nem sérti az 1467/97/EK rendelet 3. cikkének (4) bekezdésében előírt, a GDP 0,5 %-át mint küszöbértéket kitevő éves minimális javulást.

Amennyiben valamely tagállam elmulasztja a jóváhagyott reformok végrehajtását, a Bizottság ezt súlyosbító érdemleges tényezőnek tekinti a túlzotthiány-eljárás keretében adott ajánlásra válaszul hozott eredményes intézkedések értékelésekor és a túlzott hiány megszüntetésére vonatkozó határidő megállapításakor. Az eredményes intézkedés hiánya az eljárásban való továbblépéshez és az európai strukturális és beruházási alapok kötelezettségeinek/kifizetéseinek lehetséges felfüggesztéséhez vezet²³. Az euróövezeti tagállamok esetében ez azt jelenti, hogy a Bizottság bíróság kiszabására tesz javaslatot a Tanácsnak²⁴.

Harmadsorban, a túlzotthiány-eljárás lezárásakor a Bizottság kellőképpen mérlegeli a kötelező tökefedezeti pillért tartalmazó, többpilléres rendszert bevezető nyugdíjreformok közvetlen költségét. Konkrétan ez azt jelenti, hogy a túlzotthiány-eljárás a GDP 3 %-át meghaladó hiány esetén is lezárható, feltéve, hogy a túllépés teljes egészében a nyugdíjreform végrehajtási költségeinek tudható be, és a hiány jelentős mértékben és folyamatosan csökkent és a referenciaértéket megközelítő szintet ért el.

²² Emellett minden, túlzotthiány-eljárás alatt álló euróövezeti tagállamnak a túlzott hiány hatékonyan tartós kiigazításának biztosításához szükséges szakpolitikai intézkedések és szerkezeti reformok leírását tartalmazó gazdasági partnerségi programot kell benyújtania. Lásd a 473/2013/EU rendelet 9. cikkét.

²³ Az 1303/2013/EU rendelet 23. cikke.

²⁴ Az 1173/2011/EU rendelet 6. cikke.

Összefoglaló a Paktum korrekciós ágába tartozó strukturális reformokról

A túlzott hiány megszüntetésére vonatkozó határidőre vagy e határidő meghosszabbításának mértékére vonatkozó ajánlás megfogalmazásakor a Bizottság figyelembe veszi a részletes és igazolható információkat tartalmazó és az elfogadás, illetve megvalósítás reális ütemezését meghatározó, célzott strukturálisreform-terv meglétét. A Bizottság szorosan nyomon követi majd a reformok végrehajtását. A végrehajtás elmulasztása esetén a Bizottság megteszi a szükséges intézkedéseket.

4. A konjunkturális körülményekkel kapcsolatos kérdések tisztázása

4.1. A költségvetési erőfeszítések modulációja a gazdasági ciklus során a Paktum prevenciós ágában

Jogi keret

Az 1466/97/EK rendelet 5. cikke meghatározza, hogyan kell a tagállamoknak a rendezett költségvetési helyzet felé haladniuk. Az 5. cikk különösen úgy rendelkezik, hogy „[...] A középtávú költségvetési célkitűzéshez vezető korrekciós pálya értékelése során a Tanács és a Bizottság megvizsgálja, hogy az érintett tagállam elérte-e a középtávú költségvetési célkitűzésének teljesítéséhez szükséges, az egyszeri és egyéb átmeneti intézkedésektől mentes, ciklikusan kiigazított költségvetési egyenlegre vonatkozó megfelelő éves javulást, a GDP 0,5 %-át véve viszonyítási alapul. A GDP 60 %-a feletti adósságsszinttel vagy kifejezett átfogó adósságfenntarthatósági kockázattal rendelkező tagállamok esetében a Tanács és a Bizottság megvizsgálja, hogy az egyszeri és egyéb átmeneti intézkedésektől mentes, ciklikusan kiigazított költségvetési egyenleg éves javulása magasabb-e a GDP 0,5 %-ánál. A Tanács és a Bizottság figyelembe veszi, hogy a gazdaságilag kedvező időszakokban a kiigazító erőfeszítések erőteljesebbek-e, míg gazdaságilag kedvezőtlen időszakokban az erőfeszítések korlátozottabbak lehetnek. Figyelembe kell venni különösen a váratlan bevételeket és bevételkieséseket [...]”

Az egyes tagállamok középtávú költségvetési célkitűzéséhez vezető, megfelelő korrekciós pálya értékeléséhez a Paktum előírja a gazdasági helyzet és a fenntarthatósági feltételek megfelelő figyelembevételét. Alapelvként a középtávú költségvetési célkitűzésüket még el nem ért tagállamok esetében előírás a strukturális költségvetési egyenlegnek a GDP 0,5 %-át mint küszöbértéket kitevő éves javulása. A szabályok azt is rögzítik, hogy a Bizottságnak figyelembe kell vennie, hogy a gazdaságilag kedvező időszakokban a kiigazító erőfeszítések erőteljesebbek-e; gazdaságilag kedvezőtlen időszakokban az erőfeszítések korlátozottabbak lehetnek.

A Bizottság ezért kidolgozott egy mátrixot (lásd a 2. mellékletet), amely egyértelművé teszi és pontosítja a költségvetési kiigazításra vonatkozó követelményeket a Paktum prevenciós ágában. A mátrix szimmetrikus és különbséget tesz a gazdaságilag kedvező időszakokban megkövetelt erőteljesebb kiigazító erőfeszítések és a gazdaságilag kedvezőtlen időszakokban megkövetelt korlátozottabb erőfeszítések között. Ezáltal jobban megragadhatók a konjunkturális körülmények, hosszabb távon pedig kiegyenlítődik az előírt költségvetési erőfeszítés és elkerülhetővé válnak a gazdasági körülmények változásakor bekövetkező, indokolatlan megszakítások.

Összefoglaló a költségvetési erőfeszítésnek a gazdasági ciklus során történő modulációjáról a prevenciós ágban

Mostantól a Bizottság (a 2. mellékletben rögzített) mátrix alapján pontosítja a megfelelő költségvetési kiigazítást és jobban figyelembe veszi a Paktum prevenciós ágába tartozó egyes tagállamok konjunkturális körülményeit.

4.2. A gazdasági tevékenység váratlan visszaesésének kezelése a Paktum korrekciós ágában

Jogi keret

A Paktum korrekciós ága rendelkezik atagállam szintjén bekövetkező, előre nem látható negatív gazdasági körülményekről. Az 1467/97/EK rendelet 3. cikke úgy rendelkezik, hogy a Tanács – amennyiben úgy ítéli meg, hogy a túlzott hiány fennáll – ajánlást ad ki a meghozandó eredményes intézkedésről. Az ajánlás emellett tartalmazza a túlzott hiány megszüntetésének határidejét és a tagállam éves költségvetési célját. Az érintett tagállam köteles a Tanács által szabott határidőn belül eredményes intézkedést tenni.

Az 1467/97/EK rendelet 3. cikke különösen így rendelkezik: „Amennyiben az EUMSZ 126. cikkének (7) bekezdése szerinti ajánlásnak megfelelően eredményes intézkedésekre került sor, de az ajánlás elfogadását követően az államháztartásra jelentős negatív hatást gyakorló, előre nem látható kedvezőtlen gazdasági események következnek be, a Tanács a Bizottság ajánlása alapján határozhat úgy, hogy az EUMSZ 126. cikke (7) bekezdése szerinti felülvizsgált ajánlást fogad el. Az e rendelet 2. cikkének (3) bekezdésében említett érdemleges tényezőket figyelembe vevő felülvizsgált ajánlás főszabályként egy évvel hosszabbíthatja meg a túlzott hiány megszüntetésére kitűzött határidőt [...]”

Elismerve annak szükségességét, hogy különbséget tegyünk a költségvetési konszolidációs intézkedések és a költségvetési konszolidációs eredmények között – ahol utóbbiakat gyakran az érintett hatóságok ellenőrzésén kívül álló fejlemények befolyásolják –, a szabályok lehetővé teszik a gazdasági helyzet előre nem látható romlásának figyelembevételét.

Amennyiben valamely ország eredményes intézkedést tett, és ezzel teljesítette a Tanács által ajánlott strukturális költségvetési erőfeszítést, pénzügyi szankciók kiszabása (euróövezeti tagállamok), illetve az európai strukturális és beruházási alapok kötelezettségeinek/kifizetéseinek felfüggesztése (valamennyi tagállam) nélkül kaphat hosszabb határidőt a túlzott nominális hiány megszüntetésére²⁵.

A Bizottság szisztematikus megközelítést dolgozott ki az előírt strukturális költségvetési erőfeszítés teljesítésének értékelésére, a megközelítést a Tanács nemrég hagyta jóvá²⁶. Ezzel a megközelítéssel bizonyos mértékig lehetővé válik a kormány ellenőrzése alatt állónak tekinthető, illetve a gazdasági tevékenységek előre nem látható visszaesésének betudható költségvetési fejlemények elválasztása.

²⁵ Az 1303/2013/EU rendelet 23. cikke.

²⁶ Az ECOFIN Tanács 2014. június 20-i ülésének következtetéseit lásd: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11124-2014-INIT/hu/pdf>.

Összefoglaló a gazdasági ciklus korrekciós ágban történő kezeléséről

A Bizottság a Paktum korrekciós ágában továbbra is értékelése tárgyává teszi az eredményes intézkedések meghozatalát a strukturális költségvetési erőfeszítés mértéke alapján, kizárva a kormányok által nem befolyásolható költségvetési fejleményeket.

4.3. Az euróövezetet vagy az Unió egészét érintő súlyos gazdasági visszaesés

Jogi keret

A Paktum mind prevenciós, mind korrekciós ágában rendelkezik az euróövezetet vagy az Unió egészét érintő, szokatlanul negatív gazdasági körülmények kezeléséről.

Prevenciós ág

Amint azt a 2.1.1., a 3.1. és a 4.1. pontok *Jogi keret* című bekeretezett szövegrészeiben bemutattuk, a Tanács megvizsgálja, hogy a Paktum prevenciós ágába tartozó tagállamok elegendő intézkedést hoznak-e ahhoz, hogy a ciklus során elérjék középtávú költségvetési célkitűzésüket. Ennek során kellően figyelembe veszi az érdemleges tényezőket és a végrehajtott strukturális reformokat. Emellett az 1466/97/EK rendelet 5. cikke rendelkezik a szokatlan, negatív gazdasági körülmények esetére vonatkozóan.

Az 5. cikk különösen úgy rendelkezik, hogy „[...] Amennyiben az érintett tagállam által nem befolyásolható olyan szokatlan esemény következik be, amely jelentős hatással van az államháztartás pénzügyi helyzetére, illetve az euróövezetet vagy az Unió egészét érintő súlyos gazdasági visszaesés időszakaiban a tagállamok számára engedélyezhető a harmadik albekezdésben említett, a középtávú költségvetési célkitűzéshez vezető korrekciós pályától való átmeneti eltérés, azzal a feltétellel, hogy ez nem veszélyezteti az államháztartás középtávú pénzügyi fenntarthatóságát [...].”

Korrekciós ág

Amint azt a 2.1. és a 4.2. pontok *Jogi keret* című bekeretezett szövegrészeiben bemutattuk, az 1467/97/EK rendelet 3. cikke úgy rendelkezik, hogy a Tanács – amennyiben úgy ítéli meg, hogy a túlzott hiány fennáll – ajánlást ad ki a meghozandó eredményes intézkedésről. Az ajánlás emellett tartalmazza a túlzott hiány megszüntetésének határidejét és a tagállam éves költségvetési célkitűzését. Az érintett tagállam köteles a Tanács által szabott határidőn belül eredményes intézkedést tenni. A 3. cikk rendelkezik a szokatlanul negatív gazdasági körülmények figyelembevételének lehetőségéről is.

Különösen úgy rendelkezik, hogy: „[...] A Tanács – a Bizottság ajánlása alapján – az euróövezetet vagy az Unió egészét érintő súlyos gazdasági visszaesés esetén is határozhat úgy, hogy az EUMSZ 126. cikke (7) bekezdése szerinti felülvizsgált ajánlást fogad el, feltéve, hogy ez nem veszélyezteti az államháztartás középtávú fenntarthatóságát.”

2011 óta a Paktum előírja, hogy az euróövezetet vagy az Unió egészét érintő súlyos gazdasági visszaesés esetén a költségvetési konszolidáció ütemét minden tagállam esetében ki kell igazítani, amíg ez középtávon nem veszélyezteti a költségvetés fenntarthatóságát.

E rendelkezés mindeddig nem került alkalmazásra, bár gyakorlatilag a 2008-as pénzügyi válság idején alkalmazott logikát tükrözi, amikor számos tagállam esetében átdolgozták a kiigazítási pályát. E rendelkezés aktiválása nem a költségvetési kiigazítás felfüggesztését jelentené, sokkal inkább a kiigazítási pálya országspecifikus alapon történő átdolgozását mind a kiigazítási erőfeszítés, mind pedig a célok elérésre kitűzött határidők tekintetében, az euróövezetet vagy az Unió egészét érintő súlyos gazdasági visszaesés kivételes

körülményeinek figyelembevétele érdekében. Az erkölcsi kockázat minimalizálása érdekében e rendelkezés alkalmazását a kivételes, gondosan körülírt helyzetekre kell korlátozni.

Összefoglaló a súlyos gazdasági visszaesés kezeléséről

A Bizottság úgy ítéli meg, hogy a Paktumnak az euróövezetet vagy az Unió egészét érintő súlyos gazdasági visszaesés kezelésére szolgáló rendelkezéseit szükség esetén kell alkalmazni.

5. Következtetés

Jelen értelmező közlemény további iránymutatást ad arról, hogyan alkalmazza a Bizottság értelmezési mozgásterét a Paktum hatályos szabályainak végrehajtása során.

A Bizottság haladéktalanul megkezdi ezen iránymutatás alkalmazását. Együttműködik a tagállamokkal és a Tanáccsal az esetleg szükséges felvilágosítások megadása érdekében a következő főbb lépések, nevezetesen a stabilitási, ill. konvergenciaprogramok és a nemzeti reformprogramok 2015 tavaszára várható benyújtása előtt. A Bizottság ezt a közleményt az Európai Parlamentnek is benyújtja.

E közlemény világossá teszi a tagállamok számára, hogyan biztosítsák, hogy a közös költségvetési keret támogassa az EU munkahely-teremtési és növekedési menetrendjét, különösen a beruházások és strukturális reformok tekintetében, miközben jobban tükrözi az egyes tagállamok konjunkturális körülményeit.

A közlemény nem lép a Paktum hatályos szabályai helyébe, és a Bizottságnak és a Tanácsnak – a Szerződés szellemével és rendezett államháztartások biztosítására vonatkozó átfogó célkitűzésével összhangban – továbbra is el kell végeznie az egyes tagállamok, az euróövezet és az EU egésze tágabb értelemben vett gazdasági és költségvetési helyzetére vonatkozó általános értékelést. Sőt, megfelelő biztosítékok és feltételek gondoskodnak arról, hogy a hatályos szabályok rugalmasságának kiaknázása ne csökkentse e szabályok hitelességét és hatékonyságát a költségvetési felelősség biztosítása tekintetében.

A Bizottság e közleményen túl is minden szinten együttműködik majd az érdekelttel, hogy meghatározza a szorosabb gazdaságpolitikai koordinációhoz és a gazdasági és monetáris unió elmélyítéséhez vezető további lépéseket.

Az Európai Tanácsban született megállapodás alapján a Bizottság elnöke – az euróövezeti csúcstalálkozó elnökével, az eurócsoport elnökével és az Európai Központi Bank elnökével szorosan együttműködve – az Európai Tanács 2015. júniusi ülésén számol be e kérdésekről. 2015. évi munkaprogramjának²⁷ részeként a Bizottság olyan javaslatok kidolgozása iránt kötelezte el magát, amelyek további lépéseket jelentenek a gazdasági kormányzáson belüli közös szuverenitásgyakorlás felé.

²⁷ COM(2014) 910, 2014. december 16.

1. MELLÉKLET - AZ EURÓPAI STRATÉGIAI BERUHÁZÁSI ALAPHOZ NYÚJTOTT HOZZÁJÁRULÁSOK STATISZTIKAI SZÁMBAVÉTELE

Az alábbiakban bemutatunk néhány szemléltető példát arra vonatkozóan, statisztikai szempontból hogyan veheti számba az Eurostat a hozzájárulások különböző típusait. E statisztikai számbavétel különálló lépés és nem sérti e hozzájárulásoknak a Paktum vonatkozó rendelkezései szerinti, bizottsági értékelését.

1. példa: A tagállamok pénzbeli hozzájárulása az ESBA szintjén

Azt, hogy a tagállamok ESBA-nak nyújtott pénzbeli hozzájárulása statisztikai hatással van-e hiányukra, teljes biztonsággal csak akkor lehet megállapítani, ha az Alap részletes jogi és irányítási szabályai életbe léptek. Ha valamely tagállam nem rendelkezik a hozzájáruláshoz szükséges forrásokkal és azokat kölcsönzi, ez növelni fogja az államadósságot.

2. példa A tagállamok által az ESBA-nak nyújtott garanciák

Amennyiben a tagállamok garanciát nyújtanak az ESBA-nak, az a garancia lehívásának pillanatáig nincs hatással a hiányra, illetve az adósságállományra, lehívás esetén a lehívott összeg van hatással.

3. példa: Egyedi projektek tagállami társfinanszírozása

A projektekhez, köztük lehetséges beruházási platformokhoz nyújtott tagállami hozzájárulás különböző formákat ölthet, ide tartozik például a tőkerészesedés, a kölcsön és a garancia. A statisztikai számbavétel az instrumentumok formájától függően változik:

- A garanciák esetében a statisztikai számbavétel a 2. példában bemutatott elvet követi.
- A tőkerészesedések esetében attól függ, várható-e (magánbefektetőéhez hasonló) piaci megtérülési ráta. Ha igen, a tőkerészesedés nem lesz hatással a hiányra. Az államadósság szintjére akkor lehet hatással, ha finanszírozása állami hitelfelvétellel történik.
- A kölcsönök csak akkor lesznek hatással a hiányra, ha bizonyítható, hogy a kölcsön nem kerül visszafizetésre. Az államadósság szintjére akkor lehetnek hatással, ha finanszírozásuk állami hitelfelvétellel történik.
- A vissza nem térítendő támogatások közvetlen hatással lesznek a hiányra és közvetett hatással az adósságállományra, ha finanszírozásuk állami hitelfelvétellel történik.
- Ha a tagállam az európai strukturális és beruházási alapoktól származó forrásokat használ, a nemzeti társfinanszírozási rész lesz hatással a hiányra. Az államadósság szintjére akkor lehet hatással, ha finanszírozása állami hitelfelvétellel történik. Az uniós társfinanszírozási rész pénzügyi tranzakcióként kerül számbavételre, így nincs hatással a tagállam számláira.

4. példa: Hozzájárulások a nemzeti fejlesztési bankokon keresztül

A tagállam mérlegelheti, hogy nemzeti fejlesztési bankon keresztül nyújtson hozzájárulást, akár az ESBA szintjén, akár egyedi projektek szintjén, beleértve a beruházási platformokat is.

A hatás mindenekelőtt attól függ, hogy a nemzeti fejlesztési bankokat a kormányon belülre vagy kívülre sorolják. Ha a bankokat a kormányon belülre sorolják, a hatás ugyanaz lesz, mint ha maga a kormány hajtaná végre a beruházást. Ha a bankokat a kormányon kívülre sorolják, a számbavétel attól függ, hogy a nemzeti fejlesztési bankok a kormány nevében hajtják-e végre a maguk a beruházást vagy járulnak-e hozzá a projekthez. Esetben a műveletet az állam számláinak részeként veszik figyelembe, vagyis a kormány nevében elköltött pénzt állami kiadásként kezelik, a pénz előteremtése során keletkezett kötelezettségeket pedig államadósságként kezelik.

**2. MELLÉKLET - MÁTRIX A KÖZÉPTÁVÚ KÖLTSÉGVETÉSI CÉLKITÚZÁS
FELÉ VEZETŐ ÉVES KÖLTSÉGVETÉSI KIIGAZÍTÁS MEGHATÁROZÁSÁHOZ
A PAKTUM PREVENCIÓS ÁGÁBAN**

		Előírt éves költségvetési kiigazítás*	
	Körülmény	Államadósság 60 alatt és nincs fenntarthatósági kockázat	Államadósság 60 felett vagy fenntarthatósági kockázat
Kivételesen kedvezőtlen időszak	Reál növekedés < 0 vagy kibocsátási rés < -4	Nincs szükség kiigazításra	
Nagyon kedvezőtlen időszak	$-4 \leq$ kibocsátási rés < -3	0	0,25
Kedvezőtlen időszak	$-3 \leq$ kibocsátási rés $< -1,5$	0, ha a növekedés a potenciál alatt, 0,25, ha a növekedés a potenciál felett	0,25, ha a növekedés a potenciál alatt, 0,5, ha a növekedés a potenciál felett
Semleges időszak	$-1,5 \leq$ kibocsátási rés $< 1,5$	0,5	> 0.5
Kedvező időszak	kibocsátási rés $\geq 1,5$	$> 0,5$, ha a növekedés a potenciál alatt, $\geq 0,75$, ha a növekedés a potenciál felett	$\geq 0,75$, ha a növekedés a potenciál alatt, ≥ 1 , ha a növekedés a potenciál felett

* minden adat a GDP százalékpontjában

Fogalommeghatározások:

- Költségvetési kiigazítás: az államháztartás költségvetési egyenlegének strukturális (azaz ciklikusan kiigazított és az egyszeri intézkedésektől megtisztított) javulása.
- Növekedési potenciál: becsült növekedési ráta, ha a gazdaság elérte potenciális kibocsátását.
- Kibocsátási rés: a tényleges és a potenciális kibocsátás szintje közötti különbség (a potenciális kibocsátáshoz viszonyítva, százalékpontban kifejezve).
- Potenciális kibocsátás: a gazdaság azon képességének összefoglaló mutatója, hogy fenntartható, inflációt nem gerjesztő kibocsátást generáljon.

Magyarázatok:

A mátrix biztosítja, hogy a tagállamok a gazdasági ciklus során költségvetési konszolidációs igényeiket figyelembe véve módosíthassák költségvetési kiigazításukat.

Minél nagyobb a pozitív (negatív) kibocsátási rés, annál nagyobb (kisebb) az előírt kiigazítási erőfeszítés. A mátrix figyelembe veszi, milyen irányba tart a gazdaság, vagyis hogy a gazdasági helyzet javul vagy romlik, megkülönböztetve azt a helyzetet, amikor a reál GDP meghaladja az országspecifikus potenciális növekedési rátát és azt, amikor elmarad attól.

Az előírt erőfeszítés nagyobb a kedvezőtlen általános költségvetési helyzetű tagállamok esetében, vagyis ahol a költségvetés fenntarthatósága veszélyben van vagy a GDP-arányos államadósság meghaladja a Szerződésben a GDP 60 %-ában rögzített referenciaértéket.

Minden tagállammal szemben elvárás, hogy a kedvező időszakokban tartalékokat halmozzanak fel, így elegendő mozgástérrel rendelkezzenek az úgynevezett automatikus stabilizátorok (pl. magasabb jóléti kiadások és alacsonyabb adóbevételek) működtetésére visszaesések idején. Kedvező időszakokban az élénkebb gazdasági tevékenységnek köszönhetően nőnek az állam bevételei, és csökkennek a munkanélküliséghez kapcsolódó kiadások. Ezért a mátrix nagyobb mértékű költségvetési kiigazítást irányoz elő a kedvező időszakban lévőként azonosított tagállamok esetében, vagyis ha kibocsátási résük legalább 1,5 %. Ez különösen fontos azon tagállamok esetében, ahol a költségvetés fenntarthatósága veszélyben van vagy az államadósság GDP-hez viszonyított aránya meghaladja a 60 %-ot, ezért e tagállamok számára – attól függően, hogy kedvező gazdasági helyzetük tovább javul-e vagy sem – az előírás a GDP legalább 0,75 %-át vagy legalább 1 %-át kitevő strukturális költségvetési kiigazítás teljesítése.

Semleges időszakokban (vagyis $-1,5\%$ és $+1,5\%$ közötti kibocsátási rés esetén) minden olyan tagállamnak, amelynek GDP-arányos államadóssága 60 % alatt van, a GDP 0,5 %-át kitevő erőfeszítést kell tennie, míg azon tagállamoknak, amelyeknek GDP-arányos államadóssága meghaladja a 60 %-ot, a GDP 0,5 %-át meghaladó erőfeszítést kell tenniük.

Kedvezőtlen időszakokban (-3% és $-1,5\%$ közötti kibocsátási rés esetén) az előírt kiigazítás alacsonyabb. Minden olyan tagállamnak, amelynek GDP-arányos államadóssága 60 % alatt van, a GDP 0,25 %-át kitevő erőfeszítést kell biztosítania, ha gazdaságuk növekedése a potenciál felett van, és átmenetileg engedélyezett a zéró kiigazítás, ha a gazdasági növekedésük a potenciál alatt van.

Nagyon kedvezőtlen időszakokban (-4% és -3% közötti kibocsátási rés esetén) minden olyan tagállamnak, amelynek GDP-arányos államadóssága 60 % alatt van, átmenetileg engedélyezett a zéró kiigazítás, vagyis nincs előírt költségvetési konszolidáció, míg a 60 % feletti GDP-arányos államadósságú tagállamoknak a GDP 0,25 %-át kitevő éves kiigazítást kell teljesíteniük.

Kivételesen kedvezőtlen időszakokban (-4% alatti kibocsátási rés vagy a reál GDP csökkenése esetén) államadóssága szintjétől függetlenül átmenetileg minden tagállam mentesül a költségvetési konszolidáció kötelezettsége alól.

A kibocsátási rés -3% -ban és -4% -ban megállapított küszöbértékeit múltbeli adatok támasztják alá: az 1980-as évek óta az uniós országok kibocsátási rése húszból csupán egyetlen évben volt -4% alatt, míg a -3% -ot tízből egy évben érte el, vagyis ezek az értékek valóban nagyon kedvezőtlen, illetve kivételesen kedvezőtlen időszakokat jelölnek.