

Vigh László*

MEGOLDÁSKERESÉS, VITÁK, PEREK ÉS EREDMÉNYTELENSÉG A STABILITÁSI ÉS NÖVEKEDÉSI PAKTUM ÜGYÉBEN

A Stabilitási és Növekedési Paktum története és jogi háttere

A Stabilitási Paktum megalkotására 1996 végén Németország tett javaslatot. Az Európai Tanács Dublinban tartott értekezlete előtt Theo Weigel német pénzügyminiszter és stábjá mindenképp szükségesnek tartotta egy olyan egyezmény megkötését, amely biztosítja a leendő európai valuta stabilitását. A Paktumban elsődlegesen a Maastrichtban meghatározott konvergencia-kritériumok közül annak további betartását irányozta elő, amely az 1990-es évek végén érzékelhetően nehézséget okozott az EMU-ba igyekvő tagállamok többségének. Az államháztartási deficit korlátjának fenntartása a monetáris unió megvalósulása után egyrészt azt a gazdasági mutatót célozza, amely alapvetően a tagállami kormányoktól függ, így politikai céljaik között prioritást kell és tud élvezni, másrészt ezen fiskális elemen keresztül egy másik konvergencia-kritérium – az államadósság – is kordában tartható. A fő motiváló elem tulajdonképpen ez, hiszen *az európai valuta stabilitásának kulcskérdése a mögötte álló gazdaságok eladósodottsága, illetve ennek csökkenése (az akkori német félelmekben növekedése).*

Ezzel megoldhatóvá vált az infláció megfelelő szinten belül tartása, ami alátámasztja az új európai valuta hitelességét.

A Stabilitási Paktum ugyanakkor arra is lehetőséget adott, hogy még egy „figyelmeztetésben részesítse” az EU azon tagállamait, amelyek – bár politikailag és integrációs elkötelezettségüket bizonyítandó mindenképpen az EMU alapítói szerettek volna lenni, de – gazdaságaik állapota kevésbé predesztinálta őket erre.

Az elsősorban dél-európai államoknak szóló üzenet tehát az volt, hogy inflatorikus és nagy deficitre hajlamos költségvetésükkel kevésbé igyekezzenek a pénzügyi integrációba, hiszen ott folyamatosan alacsony költségekkel kell számolniuk. Ennél a kérdésnél nem feledkezhetünk meg arról sem, hogy annak idején az Európai Unióról szóló Szerződés aláírásakor a német-francia megállapodás csak elméletileg képzelte el az akkori 12 tagállamra kiterjedő EMU-t. Sokkal inkább a német gazdaság számára legnagyobb gondot okozó francia valuta végleges és visszavonhatatlan stabilitásának megvalósításaként e két gazdaság összeolvadását célozták – kiegészítve a Benelux államokkal. (Tulajdonképpen az eredeti, 1950-es években az integrációt elindítókra lett méretezve a Gazdasági és Pénzügyi Unió.)

A Stabilitási Paktum elfogadás előtt azonban francia részről jelentős egyet nem értés fejeződött ki. Az Európai Tanács ülésén Dublinban a személyeskedést sem mellőző „csaták” nyomán született meg a kompromisszum, amely azért a német álláspont győzelmét jelentette. Franciaország, illetve személyesen Chirac elnök azt érte el, hogy a büntetési tételek nem automatikusak, az eljárásba az ECOFIN-t is be kell vonni – s ez a mérlegelés lehetőségét jelenti.

Már a dublini kompromisszum megszületésekor is sokakban felmerültek „félelmek” az intézkedési rendszerrel kapcsolatban. Hiszen különös scenáriók is elképzelhetők. Mi van akkor, ha egy népszerűt-

len kormány a választási évet megelőzően a következő kormány „nyakába varr” egy túlzott deficitet? (Ahogy Portugáliában ez meg is történt.) Hogyan lehet feloldani azt a dilemmát, ami a kifizetett büntetés az adott év költségvetésének máris kezdő hiánya között feszül?¹

Mindemellett több szakértő is jelezte: előfordulnak olyan gazdasági szituációk, ahol a GDP csökkenésben nem érzékelhető – a gazdaságpolitikától független – negatív változások is lejátszódhatnak. Ilyenkor a nagy költségvetési hiányt elszenvedni kénytelen ország bajainak orvoslása helyett a kifizetett letétek tovább terhelik az amúgy is válságba jutott államot.

Másrészt az elfogadott Paktum helyességét megkérdőjelezi, hogy a tényleges büntetéssé válás túlságosan hosszúnak ítéltető ahhoz, hogy közvetlen kiigazításra kényszerítsen egy kormányt. (Tulajdonképpen ez következett be 2003-ban.)

Nem sokkal a Paktum-viták lezárása után, Franciaország még egyszer megpróbálta puhítani az egységet. Párizsban emlékeztettek arra, hogy az Európai Unióról szóló Szerződés eredeti tervezetében szerepeltek a foglalkoztatásra vonatkozó konvergenciák is. Már a Szerződés módosításának előestéjén azzal fenyegetőzött a francia kormány, hogy nem írja alá a Stabilitási Paktummal kiegészített új szöveget, mivel annak e kritériumai túl szigorúak. A baloldali kabinet az EU „emberi oldalának” – a munkahelyteremtésnek és a növekedés serkentésének – előtérbe állítását szorgalmazta.

Tulajdonképpen az utolsó pillanatban találták meg erre a problémára a megoldást az ECOFIN-ben, akik a „dublini paktumot” érintetlenül hagyva készítettek egy „növekedési és foglalkoztatási” határozatot, amely félig kielégítette a franciák azon igényét, hogy a munkanélküliség elleni küzdelem a költségvetési fegyelemmel azonos rangot kapjon.

A túlzott deficiteljárás és a szankciók rendszere

Az Európai Unióról szóló Szerződés Amsterdami változatában megjelenő „Paktum szöveg” az Európai Közösség Bizottságát arra hatalmazza fel, hogy azoknak a tagállamoknak az esetében, ahol a költségvetés hiánya veszélyesen megközelíti, vagy átlépi a GDP arányos 3 százalékot deficiteljárást kezdeményezzen. (Excessive deficit procedure.)

Első lépésként az Európai Bizottság jelentést készít. Ebben megvizsgálja, hogy az érintett tagállam a referenciaértékhez viszonyítva milyen költségvetési pozícióval zárta az előző évet. A jelentésben figyelembe kell venni azt, hogy az adott állam költségvetési hiánya meghaladja-e a kormányzat által beruházásokra fordított kiadásokat, illetve azt is, hogy milyen az adott ország középtávú gazdasági és költségvetési helyzete.

A Gazdasági és Pénzügyi Bizottságnak véleményt kell mondania a jelentéstervezetről. Ha a Bizottsági vélemény szerint fennáll a túlzott deficit, vagy az előző évben bekövetkezett, az ECOFIN-hez kell fordulnia.

Az ECOFIN-nek minősített többséggel, a tagállam véleményének meghallgatása után döntést kell hoznia arról, hogy fennáll-e a túlzott deficit.

Ha ilyen értelmű döntés születik *a Tanács ajánlással fordul az érintett tagállamhoz*, melyben határidőt szab a hiány megszüntetésére. Ha ezt nem hajtja végre a „vétkes”, abban az esetben az ECOFIN nyilvánosságra hozza ajánlásait.

A Tanács, ha az érintett tagállam folytatólagosan elmulasztja az ajánlások végrehajtását, felkérést intézhet a tagállamhoz, hogy megszabott határidőn belül készítsen menetrendet a hiánycsökkentésre.

Abban a – szélsőséges – esetben, ha a tagállam nem tesz eleget ennek a döntésnek, az ECOFIN határozatot hozhat arról, hogy:

- (a) az érintett tagállam kötvények és értékpapírok kibocsátása előtt a Tanács által kért speciális információkat adja meg (tulajdonképpen engedélyt kell kérni);
- (b) felkérheti az Európai Beruházási Bankot, vizsgálja meg az adott tagállammal szemben alkalmazott hitelpolitikáját;

¹ Ráadásul azt is figyelembe kell venni, hogy egy EU tagállamaiban a költségvetés körülbelül a GDP 50%-át osztja újra, márpedig – csak a legkedvezőbb esettel számolva – a 0,2%-os GDP arányos büntetés a költségvetési hiány azonnali 0,4 százalékpontos mértékét jelenti. A megszorító intézkedéseknek tehát ezt is ki kell gazdálkodnia.

- (c) amennyiben jogosult, megfoszthatja a Kohéziós Alaphól való támogatás-lehívás lehetőségétől;
- (d) a GDP 0,2-0,5² százalékáig terjedő kamatmentes letét befizetésre szólíthatja fel a tagállamot, az ECB-nél. (Ez utóbbit teljes egészében el is vonhatják.)

A Tanács akkor helyezi hatályon kívül döntéseit, vagy azok egy részét, ha megítélése szerint az adott tagállam korrigálta túlzott mértékű hiányát és a referenciaértéken belül tartja azt.

A 2000-es évek ötletei és javaslatai a Stabilitási és Növekedési Paktumban foglaltak enyhítésére

Több ötlet született arra, hogyan lehetne átalakítani a szigorú követelményeket. Az egyik szerint a kormányzati kiadásokat meg kellene „tisztítani” a kutatás-fejlesztésre és a honvédelemre fordított összegektől. Ez a megoldás azonban csak azt jelentené, hogy az aktuális tényekhez és állapothoz próbálnának magyarázatokat fűzni, és a tagállamok valamilyen kínos kiutat keresnének erkölcsi dilemmáikból. A megoldással kapcsolatban felmerülő kérdések (mi számít K+F-kiadásnak? néhány tagállamnak minimálisak a honvédelmi kiadásai) alkalmat adnának arra, hogy még inkább növekedjen a bizalmatlanság a kormányokkal szemben. Óriási mértékben növekedne a számítási „trükkök” lehetősége. Ráadásul az eljárás sokkal bonyolultabb lenne, mint a jelenlegi – viszonylag egyszerű – pontos szabályok.

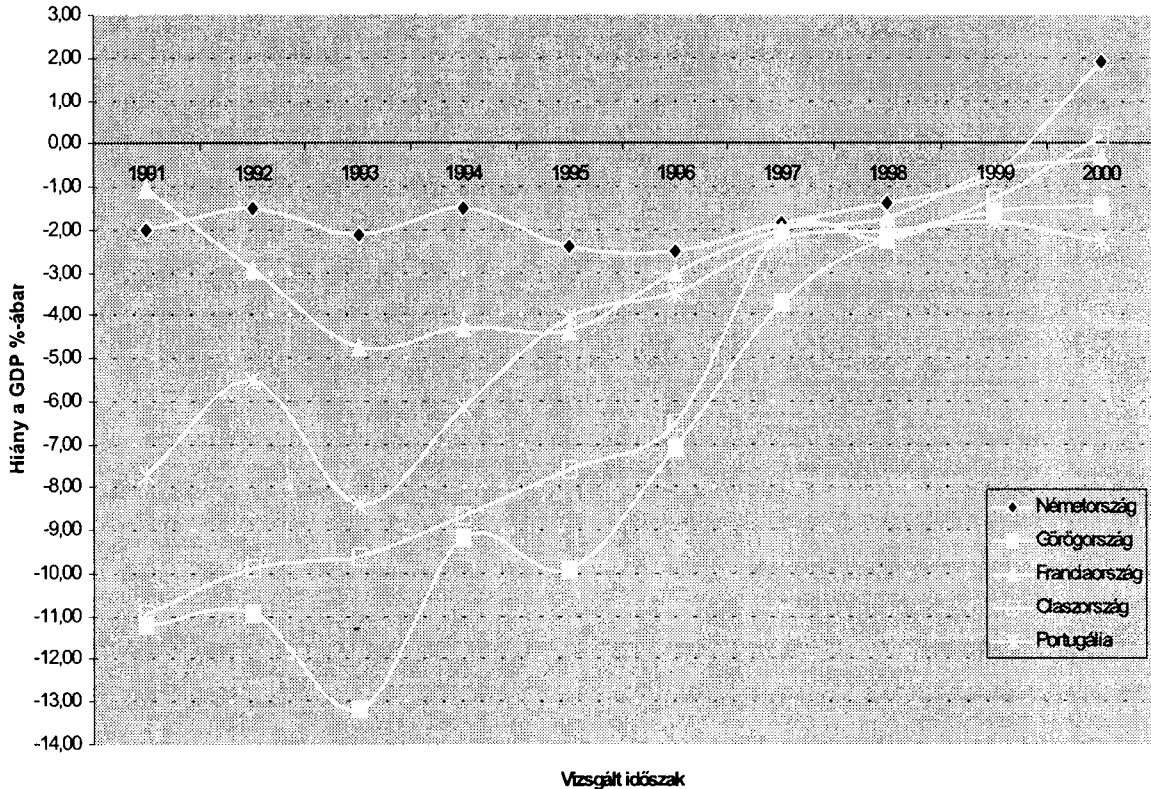
Tény ugyanakkor, hogy nagyon egyszerűen megoldaná a felmerült vitákat és az EU kompromisszum keresésre fordított erőforrásait más területekre lehetne átcsoportosítani.

Az I. sz. ábrán látható módon azon öt tagállam esetében, amelyek közel álltak, vagy átlépték a 3%-os GDP-arányos küszöbértéket a csak a K+F-fel korrigált költségvetési egyenleg teljes egészében megszüntetné a problémát.

² A 3%-ot meghaladó hiány esetén a GDP 0,2%-át, 4%-ot meghaladó hiány esetén a GDP 0,3%-át, 5%-ot meghaladó hiány esetén a GDP 0,4%-át, 6%-ot meghaladó hiány esetén a GDP 0,5%-át.

1. ábra

A kutatás-fejlesztéssel korrigált költségvetési hiány alakulása az „öt határeset” tagállamban



Forrás: Eurostat Yearbook 2003.

Felmerült annak a lehetősége is, hogy a deficitre vonatkozó küszöbértéket 3-ról 5 százalékra növeljék. Esetleg valamilyen a gazdasági ciklusokkal együtt változó flexibilis határértéket kellene kialakítani. Ebben az esetben mindenképpen szükségessé válna valamilyen matematikai modellt kidolgozni, amely figyelembe venné a gazdasági növekedés (visszaesés) mértékét. Ezzel viszont végleg megszűnne a Paktum azon pozitív tulajdonsága, hogy világos, könnyen érthető és elsődlegesen a stabilitást tartja szem előtt.

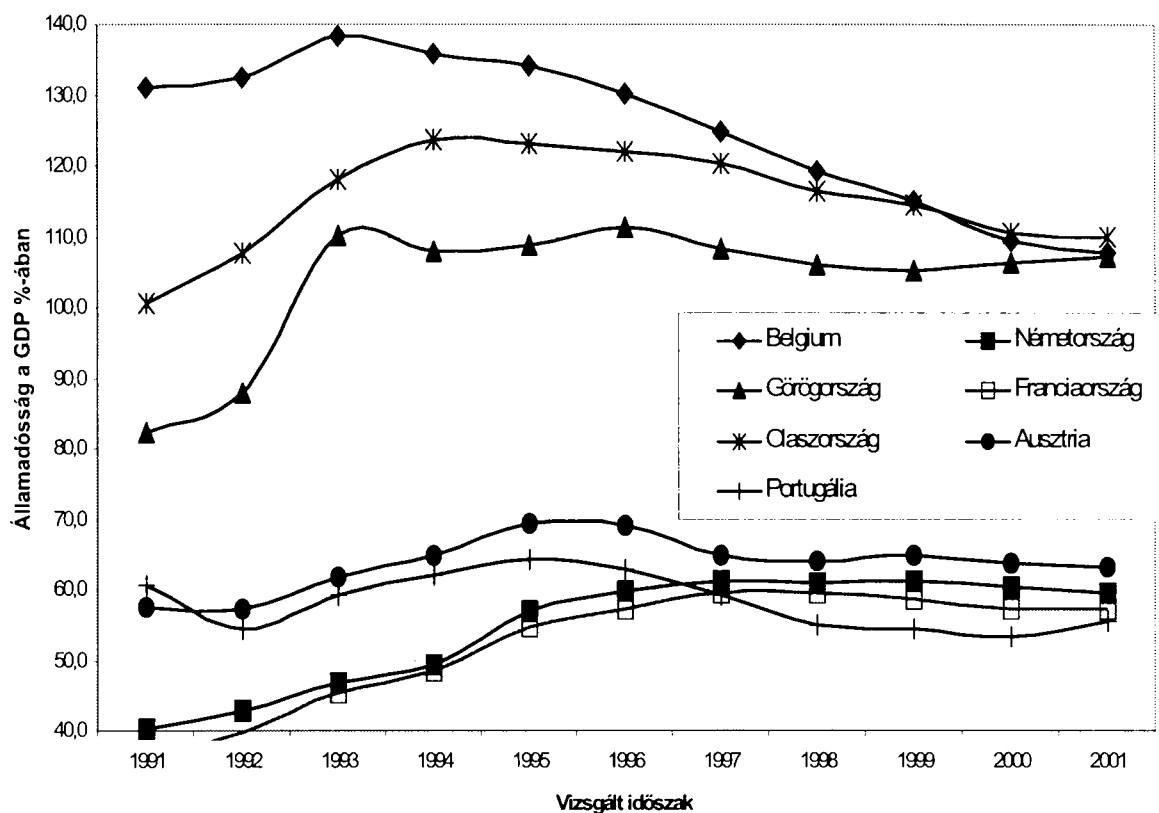
Egy ilyen átalakítás ráadásul azt is magával hozná, hogy nagymértékben csökkenne az egységes valutába vetett bizalom. Ráadásul tágra nyitná a kaput a Kelet-Európából csatlakozó, új tagállamok előtt az EMU-ba lépés előtt. A magas költségvetési deficitre hajlamos államok (Lengyelország, Magyarország, Cseh Köztársaság) „beengedése” az Eurozónába viszont tovább gyengítené az egységes valuta jövőjével kapcsolatos kilátásokat.

Mindezek mellett felmerült egy harmadik alternatíva is. Konkrétan az, hogy a Stabilitási Paktum igazi pénzügyi céljait figyelembe véve ne az aktuális költségvetési hiány mértékére koncentráljanak a tagállamok, hanem az államadósságnak inflációt erősen befolyásoló szintjére. Ez az opció viszont néhány tagállamnak, például Olaszországnak, Belgiumnak, vagy Görögországnak semmiképp nem fogadható el. Ezzel szemben a 2003-ban túlzott deficit-eljárással sújtott államok esetében „minden probléma feloldásának” lehetne tekinthető (2. sz. ábra). Ebből az ellentmondásos helyzetből adódóan is nagyon nehéz olyan kompromisszumot találni, amely kivezetné az EU tagállamait a nemzeti költségvetési hiánnyal kapcsolatos vitákból.

Egy ilyen új szabály bevezetése ráadásul felerősítené az eladósodottsági kritériumot, ami a kelet-európai EMU tagságra vonatkozó tervek gyors teljesülését könnyítené, így ismét a fentiekhez hasonló hatás következne be.

2. ábra

Az államadóságra vonatkozó 60%-os referenciaérték közelében, illetve afölött levő EU-tagállamok



Forrás: Eurostat Yearbook 2003.

Eljárás Franciaországgal és Németországgal szemben

A Stabilitási és Növekedési Paktummal kapcsolatos viták élesedéséhez az vezetett, hogy 2002 folyamán az Eurozóna két meghatározó tagállama is képtelen volt betartani a 3 százalékos GDP arányos hiányra vonatkozó határértéket. Ráadásul 2003 folyamán egyre nyilvánvalóbbá vált, hogy ezt az adott évben sem fogják tudni teljesíteni.

A helyzet sok mindennel magyarázható. A kormányok költsékezésének valószínűleg jelentős szerepe volt a deficit kialakulásában. Mindezt tetézte, hogy az adóbevételek elmaradtak a tervezetthez képest mindkét államban. Az ehhez vezető legfőbb ok a csökkenő világgazdasági teljesítmény, az általános recesszió, vagyis a vállalatok nyereségének csökkenése volt. Nem feledkezhetünk meg arról sem, hogy a 2003-ban egyre növekvő költségvetési gyengeséget részben már az egyre erősödő Euró által okozott, csökkenő exportképesség idézte elő.

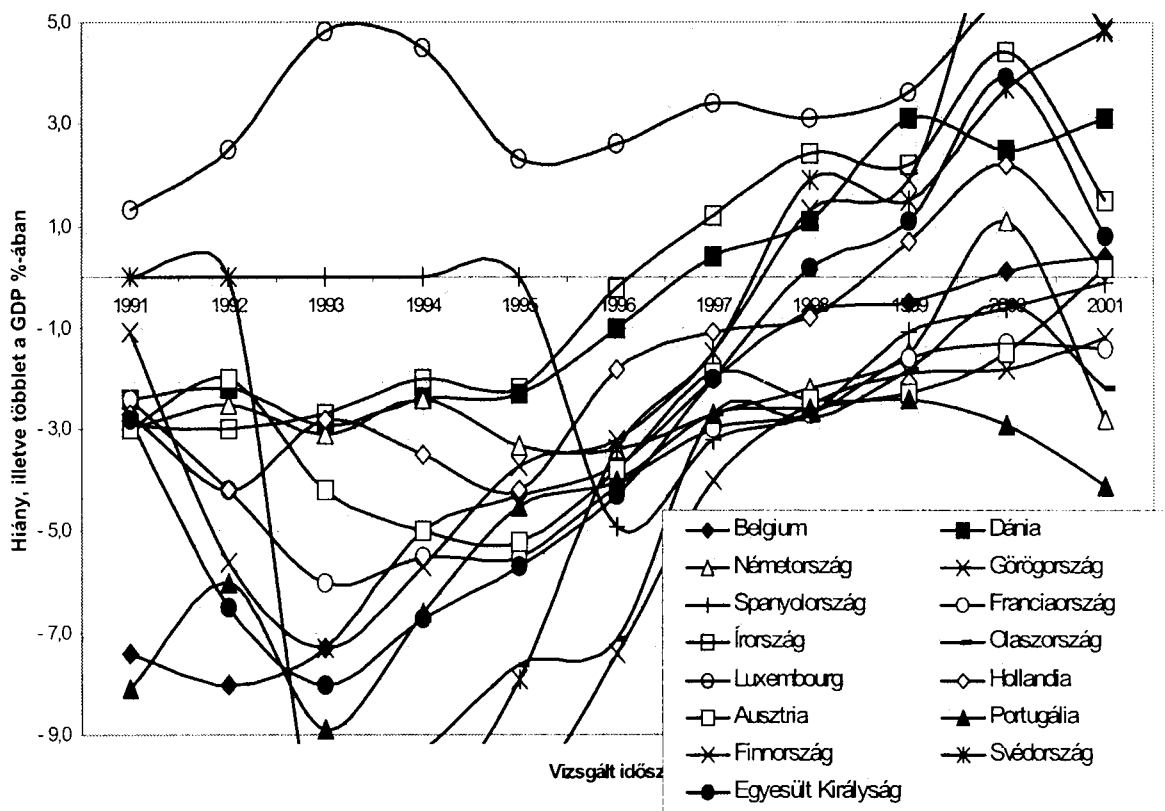
Árnyalja a képet, hogy a gazdaság struktúrájának átalakítására mindkét államban kisebb-nagyobb lépéseket tettek (nyugdíjreform, foglalkoztatási szabályok átalakítása), melyek megtakarításai csak középtávon érezhetők, aktuálisan a kiadások növekedését indukálták.

Az EU tagállamai közötti tárgyalások élességét fokozta, hogy hasonló gondokkal küzd az Unió többi tagállama is. A korábbi tendenciák (3. sz. ábra) és a 2003-as teljesítmények alapján csak Belgium, Spanyolország és Finnország felel meg az elvárásoknak. (www.bruxinfo.hu 2004. 02. 16.)

Az Európai Közösség Bizottsága 2003 áprilisában kezdeményezte a túlzott deficiteljárást Franciaországgal szemben. A Stabilitási és Növekedési Paktumban meghatározott 3%-os GDP arányos hiányt 0,1 százalékponttal haladta meg a 2002-es francia deficit. Az Európai Unióról szóló Szerződés 104. cikk (3) bekezdése alapján készített jelentés kinyilvánítja, hogy „a megengedett szint túllépése nem a francia kormányon kívülálló okok miatt következett be”. Ezen kívül megállapítja, hogy a deficit mértéke nincs összefüggésben súlyos gazdasági visszaeséssel, tehát nem alkalmazhatók a paktum enyhítő tételei.

3. ábra

Az EU tagállamok költségvetési egyenlege



Forrás: Eurostat Yearbook 2003.

A Gazdasági és Pénzügyi Bizottság (Economic and Financial Committee) véleményét figyelembe véve az Európai Bizottság 2003. május 7-én megállapította, hogy Franciaország esetében fennáll a túlzott deficit. Az ECOFIN a Szerződés 104. cikk (7) bekezdése alapján, június 3-án ajánlást fogadott el, amelyben felszólította Franciaországot a túlzott mértékű hiány csökkentésére. Ebben 2004-et jelölte meg a hiány felszámolásának határidejeként, valamint kötelezte a francia kormányt, hogy október 3-ig dolgozza ki a deficit visszaszorítását lehetővé tevő intézkedéseket. Egyben felhívták Franciaország figyelmét, az államadósság növekedésének megszüntetésére.

A határidő letelte után az Európai Bizottság ajánlást készített az ECOFIN számára, melyben azt kívánta deklarálni, a franciák nem teljesítették a Gazdasági és Pénzügyminiszterek tanácsának ajánlásait. Mivel javaslatra a Tanács nem reagált, október 21-én a Bizottság új ajánlás-tervezetet készített. E szerint az ECOFIN szólítsa fel Franciaországot a Szerződés 104. cikk (9) bekezdése alapján új deficitcsökkentő intézkedések megtételére.

Az ECOFIN ülésén a francia pénzügyminiszter – Francis Mer – kijelentette, nem fogadják el a Bizottság által igényelt 1 százalékpontos strukturális hiánycsökkentést. Ezek után a 2003. november 25-ei ülésen az ECOFIN-nek arról kellett volna döntenie minősített többséggel, hogy eleget tettek-e a franciák a korábbi ajánlásoknak, az Eurotanácsnak pedig arról, milyen további költségvetési megszorításokra szólítja fel Franciaországot.

Németország esetében az Európai Bizottság 2003 januárjában bocsátott ki ajánlást, arra kérve az EU legerősebb nemzetgazdaságát, hogy 2004-ben az előírt szinten belülről vigye a költségvetésének hiányát.

November 18-én a Bizottság a Szerződés 104. cikk (8) szakasza alapján annak kimondására kérte a tagállamokat, hogy az év folyamán végrehajtott kiadáscsökkentő intézkedések elégtelennek bizonyultak, és így a költségvetés magas hiánya 2004-ben is fennmarad.

A szintén ekkor kiadott ajánlásban a Bizottság új deficitcsökkentő intézkedések megtételére hívja fel Németország – 2005-ig adva határidőt a hiány leszorítására. Pedro Solbes, az EK gazdasági biztosa szerint 2004-ben 0,8 százalékponttal, 2005-ben további 0,5 százalékponttal kellene csökkenteni a német deficitet.

A kialakult magas deficit kapcsán Németország és Franciaország azzal érvelt, hogy teljesen megváltoztak a gazdasági kilátások, és ez, az egyezményben foglaltaknak sokkal lazább inerperecióját kell, hogy jelentse.

2003. november 25-én az ECOFIN, abelyett, hogy konkrét lépésekre kötelezte volna a két problémás tagállamot, felfüggesztette a túlzott deficit eljárást Németországgal és Franciaországgal szemben. A határozatlan ideig tartó „kivételezés” indokaként a gazdasági környezet romlását jelölték meg. A döntés teljes egészében megdönti az egységes valutába vetett politikai bizalmat.

Mindezt tetézi, hogy a határozat azt is tartalmazza, ha a gazdasági növekedés elmarad a prognosztizálttól, az Európai Bizottság által meghatározottnál jóval alacsonyabb mértékű deficitcsökkentést sem kell végrehajtaniuk a franciáknak és a németeknek.

Az ECOFIN-ben Spanyolország, Finnország, Hollandia és Ausztria (HVG 2003. november 29., 13. oldal) elutasította a javaslatot, a többi tagállam saját gazdasági kilátásaira sandítva egyetértett az olasz elnökség által benyújtott tervvel.⁵

Az Európai Központi Bank az események után annak a véleményének adott hangot, mely szerint a döntés komoly veszélyt jelent. „Az elfogadott megállapodás kockára teszi az intézményi keretek hitelességét és a bizalmat az Euroövezet tagállamainak pénzügyeit illetően”. (<http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/hi/business/3235436.stm>)

Az ügyvel kapcsolatba Rodrigo Rato, spanyol pénzügyminiszter azt nyilatkozta: „Európának olyan alapokon kell nyugodnia, melyben a szabályok mindenkire ugyanúgy érvényesülnek”. (<http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/hi/business/3235436.stm>)

Az ECOFIN által alkotott állásfoglalással szintén nem ért egyet az Európai Bizottság. Pedro Solbes, pénzügyi biztos ugyan kevésbé keményen fogalmazott: „A probléma az, hogy politikai döntés született, amelynek nincs jogi alapja ... teljesen csalódott vagyok”. (<http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/hi/business/3235436.stm>)

A csalódottság végül jogi útra terelődött, amikor az Európai Bizottság semmissé nyilvánítási eljárást kezdett az Európai Bíróságon az ECOFIN döntését illetően. (www.bruxinfo.hu 2004. 02. 16.)

A Bizottság álláspontja egyértelmű, a Gazdasági és Pénzügyminiszterek Tanácsának nincs joga egyetlen tagállamot sem kivonni a szerződés kötelezettségei alól.

A bírósági határozat 2004 közepéig – elvileg – megszületik. De ettől a probléma még maga nem oldódik meg. Nagyon gyorsan kezelni kell a tagállamok költségvetésének magas hiányát, méghozzá – egyetlen reális módszerrel – a kiadások lefaragásával, ami főleg szociális feszültségeket gerjeszt. (Egyben megrendíti a hatalmon levő pártok, koalíciók esélyeit az újraválasztásra. Ne feledjük: 2004 Németországban választási év!) A gazdasági növekedés felgyorsításának, így az adóbevételek növelésének az esélye bizonytalan, nagyban függ az amerikai gazdaság teljesítményétől, illetve az teljességgel előre jelezhetően dollár-euró árfolyamtól.

Ezzel párhuzamosan *meg kell szüntetni azokat a félelmeket, melyek az Unió kisebb tagállamaiban keletkeztek.* Ők a „nagyokkal” való kivételezés tényében, egy folyamat kezdetét látva, attól tartanak, hogy az egyre több tagállamot számláló EU-ban egyre kevésbé érvényesül majd az egyenlőség. Ezt az érzésüket erősíti az Európai Alkotmány tervezetében kialakított szabályok rendszere és a 2004 februárjában tartott Blair-Chirac-Schröder találkozó is.

Nyitott a kérdés, hogy azok az EMU-tagállamok, amelyek az elmúlt évek során mindig a deficithatár szélén álltak (Portugália, Olaszország) hajlandóak lesznek-e a jövőben betartani a költségvetési határértékeket? Mi lehet a teendő abban az esetben, ha nem lesznek hajlandók erre? Milyen eszközzel lehet rávenni őket arra, hogy ne folytassanak inflatorikus fiskális politikát?

⁵ *Meg kell jegyezni, hogy a 2003-as év tavaszán és nyarán megnyilvánult olasz „villongások”, melyek Németország ellen irányultak, arra ösztönözték az elnökséget vivő Olaszországot, hogy a németeknek nagyon kedvező megoldásra ösztönözzék az ECOFIN-t.*

Mindezek felül, az EU-bővítés után az egységes valutát a lehető leggyorsabban elérni vágyó országok számára nyilvánvaló jelnek tűnik: az EMU-szabályait nem kell annyira szigorúan venni, mint korábban gondolták. Lehetőség van az előírások "kreatív" értelmezésére. Azt is érezhetik továbbá, hogy a nagy gazdaságpolitikai döntések eredményei tulajdonképpen csak a jó lobbizáson múlnak. Az Európai Unió jogrendszere és intézkedései nem jelentenek olyan kötelezettségeket, amit minden esetben számon kérnének rajtuk.

A hosszú és parttalan csatározások legsúlyosabb következménye az, hogy a tagállamoknak a kialakult szabályok súlyos megsértése kapcsán folytatott vitája eltereli a figyelmet arról, hogy egyre csökken az európai gazdaság versenyképessége, a „Lisaboni-Göteborgi Folyamat” pedig megvalósíthatatlanná vált. Az EU döntéshozói ezzel fékezik az integráció előrehaladását is. A fiskális politikák összehangolatlansága következtében egyre távolabbi céllá válik az adószabályok további harmonizálása, ezzel párhuzamosan a tervezettnél bonyolultabbá válik a 10 új tagállam felzárkóztatása is.

FELHASZNÁLT IRODALOM

Eurostat Yearbook 2003. The statistical guide to Europe – Data 1991-2001.

HVG 2003. november 29.

www.bruxinfo.hu

<http://news.bbc.co.uk>

