EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2016.11.16.
COM(2016) 727 final

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

A NÖVEKEDÉSBARÁT EURÓÖVEZETI KÖLTSÉGVETÉSI IRÁNYVONAL FELÉ

1. BEVEZETÉS

Az Unió helyzetéről szóló 2016. évi értékelő beszédét kísérő szándéknyilatkozatában Juncker elnök és Timmermans első alelnök bejelentette, hogy az euróövezet gazdaságpolitikájáról szóló következő ajánlásában a Bizottság szorgalmazni fogja az Európai Központi Bank monetáris politikáját támogató, pozitív költségvetési irányvonal érvényesítését az euróövezetben.

Jelen közlemény az euróövezet 2017–2018-as gazdaságpolitikájáról szóló ajánlással[1] együtt kerül elfogadásra, és ismerteti az ajánlás költségvetési szempontrendszere mögött meghúzódó logikát. Azzal, hogy e két dokumentumot az európai gazdaságpolitikai koordináció európai szemesztere éves ciklusának kezdetén, a 2017. évi éves növekedési jelentéssel[2] és más dokumentumokkal együtt teszi közzé a Bizottság, időt biztosít arra, hogy vita bontakozzon ki az uniós, az euróövezeti és a nemzeti szintű gazdasági és társadalmi prioritásokról. E vita kimenetelét a tagállamoknak tükrözniük kell politikáikban és különösen a jövő tavaszi gazdasági és költségvetési programjaikban.

A pozitív euróövezeti költségvetési irányvonal szükségességének előtérbe helyezése a Bizottság nemrégiben közzétett, 2016. évi őszi gazdasági előrejelzése[3] által is előrevetített szerény, de stabil gazdasági növekedésen alapul. Az elmúlt években jelentős előrelépésnek lehettünk tanúi: 2015 óta az euróövezeti reál GDP elérte a válság előtti szintet, a munkanélküliség 2010–2011 óta ma a legalacsonyabb, és a beruházási aktivitás is fellendülőben van. Az euróövezeti fellendülés mindazonáltal lassú maradt, továbbra is jelentősek a kihasználatlan munkaerő- és tőkekapacitások, és a kilátásokat jelentős bizonytalanságok övezik. Emellett a világgazdaság többi részének visszafogott és ugyancsak bizonytalan növekedési kilátásai az export legjobb esetben is csak csekély növekedési hozzájárulását vetítik előre. Az euróövezeti bővülés folytatódása ezért a korábbinál nagyobb mértékben függ majd a belső kereslet alakulásától.

Az elmúlt években a monetáris politika növekedésbarát volt, ami kevésbé mondható el a költségvetési politikáról. Összességében 2011–2013 között az összesített költségvetési irányvonal megszorító volt, mivel az adósságválság tetőzésekor számos tagállam a költségvetés konszolidálását tűzte ki célul, hogy megőrizze a piacokhoz való hozzáférését. Jóllehet ez fékezte a növekedést, a megszorító politika – a nagyobb rossz elkerülése céljából – a rendkívüli körülmények között szükségesnek volt tekinthető a pénzügyi stabilitás megőrzése és a válságnak az euróövezeten belüli esetleges továbbgyűrűzéséből eredő kockázatok kezelése érdekében. 2014–2015-ben az összesített költségvetési irányvonal nagyjából semlegessé, majd 2016-ban expanzívvá vált, míg 2017-ben várhatóan ismét összességében semleges lesz.

Ez a helyzet részben az Unió költségvetési keretrendszerének korlátait tükrözi[4]. Először is, az EU jelenlegi költségvetési keretrendszere nem tartalmaz olyan szabályokat vagy eszközöket,

[1] Lásd COM(2016) 726 final, 2016.11.16.

[2] Lásd COM(2016) 725 final, 2016.11.16.

[3] Az előrejelzést lásd itt: http://ec.europa.eu/economy_finance/eu/forecasts/2016_autumn_forecast_en.htm

[4] Lásd még az Európai Központi Bank 2016. júniusi gazdasági jelentésének az euróövezeti költségvetési irányvonalról szóló fejezetét.

amelyek lehetővé teszik az euróövezet összesített költségvetési irányvonalának közvetlen szabályozását, ez pedig kulcsfontosságú különbség más valutaövezetekhez képest. Az euróövezet gazdaságpolitikájára vonatkozó ajánlás egyfajta eszköz az erőfeszítések közös mederbe terelésére, hatékonysága azonban végső soron attól függ, mennyire hajlandóak a tagállamok – egyenként és kollektíven – követni az ajánlásokat.

Másodszor, a Stabilitási és Növekedési Paktum szabályainak alapvető célja a túlzott mértékű költségvetési hiány és államadósság megakadályozása[5]. Ezek a szabályok szigorúbb és kötelező mechanizmusokat irányoznak elő azon tagállamok vonatkozásában, amelyek eltérnek a középtávú költségvetési céljuktól, részben annak érdekében, hogy növeljék a makrogazdasági stabilizáció mozgásterét. Azon tagállamok esetében azonban, amelyek elérték költségvetési céljaikat és/vagy nagyobb költségvetési mozgástérrel rendelkeznek, az európai szemeszter eszközrendszere az expanzív fiskális politikát csak ajánlhatja, de nem írhatja elő. Ez az, amit uniós költségvetési keretrendszer aszimmetriájaként szokás emlegetni: a szabályok megtilthatják a magas deficitet (és a magas adósságot), de csak javasolhatják – nem tehetik kötelezővé – a költségvetési többlet csökkentését.

Tekintettel arra, hogy a megkezdődött fellendülést ösztönözni szükséges, és el kell kerülni az „alacsony növekedés és alacsony infláció” csapdájának kockázatát, e közlemény amellett érvel, hogy a jelen helyzetben az euróövezetben jelentősen pozitívabb költségvetési irányvonalra van szükség. A pozitív költségvetési irányvonal egyrészt jelenti azt, hogy a költségvetési politikának összességében növekedésbarátabbá, expanzívabbá kell válnia, másrészt utal a kiigazítás összetételének minőségére, mind az erőfeszítések országok közötti megosztása, mind a kiigazításhoz alkalmazott kiadási és adótípusok tekintetében.

A jelenlegi helyzet legalább két tekintetben elmarad az optimálistól. Először is, a legfrissebb gazdasági és költségvetési adatok fényében a Tanács országspecifikus ajánlásaiban foglalt költségvetési követelmények maradéktalan végrehajtása összességében enyhén restriktív költségvetési irányvonalhoz vezetne az euróövezet egészében 2017–2018-ban, miközben a gazdasági helyzet a jelenlegi körülmények között expanzív költségvetési politikát tenne szükségessé.

Másodszor, az aktuális, összesített költségvetési helyzet a tagállamok által követett költségvetési irányvonalak rendkívül egyenetlen eloszlását takarja, aminek kevés közgazdasági racionalitása van az euróövezet szempontjából. A helyzetet a következő, sokat eláruló paradoxonnal jellemezhetjük: azok, akiknek nincs költségvetési mozgásterük, használni akarják azt; azok, akiknek van költségvetési mozgásterük, nem akarják azt használni. Összehangoltabb megközelítésre van szükség annak érdekében, hogy elkerüljük egy olyan forgatókönyv megvalósulását az euróövezet egészét illetően, amelyben mindkét fél vesztes marad.

[5] Ezeket a szabályokat 2011–2013 folyamán jelentősen megerősítették a pénzügyi és államadósság-válságra adott válaszul.

A vázolt pozitív költségvetési irányvonal felé történő elmozdulás során számos gazdasági és jogi korlátot kell figyelembe venni, illetve több esetleges kompromisszumot kell kötni. E közlemény továbbá hangsúlyozza, hogy elengedhetetlen a tagállami államháztartások minőségének javítása azok növekedésre, foglalkoztatásra és a társadalmi igazságosságra gyakorolt hatásának maximalizálása céljából, tagállami szinten csakúgy, mint az euróövezet együttesét tekintve.

Az itt levont következtetések közül többet, valamint azok közvetlenebb szakpolitikai következményeit az a javasolt, 2017–2018-as euróövezeti gazdaságpolitikai ajánlás tartalmazza, amelyet a Bizottság e közleménnyel egy időben tesz közzé.

1. háttérmagyarázat: Az euróövezeti költségvetési irányvonal

Jóllehet a „költségvetési irányvonal” kifejezésnek nincs általánosan elfogadott definíciója, többnyire azt az irányt jelenti, amelyet a kormányzat diszkrecionális adópolitikai és kiadási döntései szabnak a költségvetési politikának. A költségvetési irányvonal hagyományosan az elsődleges strukturális egyenleg (azaz a konjunktúraciklus hatásától, az egyszeri intézkedésektől és a kamatfizetéstől megtisztított költségvetési egyenleg) változásán keresztül ragadható meg, bár más mutatók is használhatók jellemzésére (például az új bevételi intézkedések hatását nem tartalmazó kiadásnövekedésen alapuló mutatók). Attól függően, hogy a kormányzat az államháztartáson – közelebbről az állami kiadások új adópolitikai intézkedések hatásától megtisztított növelésén vagy csökkentésén – keresztül élénkíteni vagy csökkenteni kívánja-e a reálgazdaság növekedését, illetve változatlan államháztartási hatást lát-e kívánatosnak, beszélhetünk „expanzív”, „megszorító” vagy „semleges” költségvetési irányvonalról.

A monetáris politikával együtt a költségvetési politika is hozzájárul a makrogazdasági környezet stabilizálásához, miközben a költségvetési fenntarthatóság és a jövedelemátcsoportosítás tágabb céljait is szolgálja. A költségvetési irányvonal meghatározza, milyen szerepet játszik a költségvetési politika a gazdasági ciklusban; ez a körülményektől függően lehet többé vagy kevésbé pro- vagy anticiklikus.

Ha az euróövezet egészét tekintjük, meg kell jegyeznünk, hogy míg a monetáris politika egységes eszközként kerül kialakításra, az átfogó költségvetési politika nem más, mint 19 egyéni – tagállami – költségvetési politika együttese. Az európai szemeszter eszközrendszere és a Stabilitási és Növekedési Paktum szabályai már jó ideje irányt mutatnak a tagállami szintű fellépéshez, ugyanakkor a fellépés összehangolása – eltekintve az euróövezeti gazdaságpolitikáról szóló ajánlás által az utóbbi időben betöltött szereptől – mindeddig gyerekcipőben járt, illetve nem igazán tükrözte sem az euróövezeti helyzetet, sem annak kihívásait. Még ma is jórészt véletlenszerű, hogy a nemzeti költségvetési politikák aggregálásából adódó költségvetési irányvonal megfelelő lesz-e, és összhangban áll-e a monetáris politikával. Ez a kérdés különösen akkor válik fontossá, amikor a monetáris politika eléri a „nullkamatos alsó határt” (lásd a 2. mellékletet).

A megfelelő euróövezeti költségvetési irányvonalra vonatkozó eszmecsere kulcseleme a Bizottság arra irányuló erőfeszítéseinek, hogy az öt elnök jelentésében[6] foglalt, a gazdasági és monetáris unió megvalósítására vonatkozó terv első szakaszának (az „elmélyítés” fázisának) részeként elmélyítse az euróövezet általános érdekéről és az euróövezetért viselt általános felelősségről folytatott vitát.

[6] A jelentést lásd itt: https://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/5-presidents-report_en.pdf

2. A VEGYES GAZDASÁGI KÖRNYEZET POZITÍV KÖLTSÉGVETÉSI IRÁNYVONAL KÖVETÉSÉT KÍVÁNJA MEG

A válságot megelőző időszakhoz képest az euróövezet középtávú növekedési potenciálja lényegében megfeleződött. Ez részben a demográfiai és más tágabb fejleményekhez kapcsolódik, részben pedig a válságból eredő úgynevezett „hiszterézishatás" következménye: a tartósan gyenge gazdasági teljesítmény olyan mértékben ronthatja az állótőke minőségét, a munkaerő produktivitását és a munkaerőpiaci részvételt, hogy az a növekedési potenciál tartós csökkenéséhez vezet[7]. Amint arra a 2017. évi éves növekedési jelentés és az euróövezet gazdaságpolitikájáról szóló ajánlás is felhívja a figyelmet, az Unió növekedési potenciáljának javítása érdekében mindenekelőtt a foglalkoztatást és a termelékenységet ösztönző strukturális politikákra van szükség, ugyanakkor a felelősségteljes, növekedésbarát költségvetési politika szerepe sem hanyagolható el, különösen a jelen helyzetben.

Az aktuális gazdasági kilátások vegyesek – a kilábalás 2013 óta stabilan tart, a növekedés azonban nem gyorsul. Az euróövezeti GDP mára meghaladta a válság előtti szintet. A fellendülés ugyanakkor továbbra is lassú, tartósságát bizonytalanság övezi, és minden jel arra mutat, hogy a gazdaságban még mindig jelentősek a kihasználatlan erőforrások. Az infláció a példátlan monetáris politikai intézkedések ellenére tartósan alacsony maradt. Ráadásul számos lefelé mutató kockázat jelentkezik a gazdaságban. Az euróövezet tetemes külső többlete mögött szélesebb értelemben vett makrogazdasági egyensúlyhiányok bújnak meg. Jóllehet a munkanélküliség összességében csökken, egyes tagállamokban még mindig rendkívül magas. Visszafogott maradt a termelékenység és a bérek növekedése. Az uniós tagságról az Egyesült Királyságban rendezett népszavazás és más geopolitikai fejlemények új bizonytalansági forrásokat jelentenek. Mindezek a körülmények kiemelik a növekedés belső forrásai megerősítésének szükségességét.

Mivel az Európai Központi Bank (EKB) már ma is számottevő mértékben alkalmazza monetáris politikai eszköztárát, széles körben elfogadottá vált, hogy a monetáris politika nem viselheti egyedül a makrogazdasági stabilizáció terheit, és hogy a felelősségteljes, növekedésbarát költségvetési politikának nagyobb szerepet kell vállalnia az euróövezet gazdaságának fellendítésében. Olyan kérdés ez, amely a nemzetközi közösség szintjén is felmerül: legutóbbi találkozóikon a G20-ak ismételten hangsúlyozták, hogy elkötelezettek a gazdaságélénkítés háromágú stratégiája mellett. 2016. szeptemberi nyilatkozatukban kijelentették: „készek vagyunk arra, hogy minden szakpolitikai eszközt – monetáris, költségvetési és strukturális politikai eszközöket egyaránt – egyénileg és együttesen

[7] Tipikus példaként említhető a munkanélküliség tartósan magas szintjéből adódó készségvesztés és az, hogy a beruházások mértéke jelentősen elmarad a kívánatos szinttől, amint az jelenleg is tapasztalható Európában.

bevessünk célunk, az erőteljes, fenntartható, kiegyensúlyozott és inkluzív növekedés elérése érdekében”[8].

Ez az az időpillanat, amikor szükség és lehetőség is van a költségvetési fellépésre és az euróövezeti gazdaságpolitika alkotóelemei közötti új egyensúly kialakítására. Az aktuális és előre jelzett inflációs várakozások továbbra is elmaradnak az árstabilitás EKB által elfogadott definíciójától (miszerint az inflációnak középtávon 2%-ot nem meghaladó, ahhoz közeli értéken kell alakulnia). A strukturális reformra és a beruházások fellendítésére irányuló erőfeszítésekkel együtt a költségvetési politikának a korábbinál közvetlenebbül kell hozzájárulnia a belső kereslet élénkítéséhez, a növekedés ösztönzéséhez és az alacsony inflációs zónából való elmozduláshoz. Az infláció emelkedése hozzájárulhat a kamatlábak normalizációjához is, aminek kedvező hatása lesz a megtakarítások hozamára és – általánosabb értelemben – a még mindig a válságból örökölt adósságok problémájával küzdő pénzügyi szektor működésére.

A jelenlegi sajátos körülmények között a költségvetési politika makrogazdasági hatása várhatóan erősebb lesz, mint normális esetben. A költségvetési politika mint stabilizációs eszköz hatékonysága attól az átfogó gazdasági környezettől függ, amelyben alkalmazásra kerül. Tekintettel arra, hogy a monetáris politika elérte a „nullkamatos alsó korlátot”, a költségvetési politika intézkedéseinek a reálgazdaságra és más országok gazdaságára gyakorolt hatása (azaz a multiplikátorhatás és az átgyűrűző hatás) most nagyobb, mint más esetben lenne[9], például akkor, ha a kamatlábak vagy a kamatláb-emelkedés kockázatai magasak lennének, és a költségvetési stimulus magánberuházások kiszorításának veszélyével járna (lásd a 2. mellékletet). Emellett a jelenlegi, alacsony kamatokkal jellemzett környezetben az államháztartás finanszírozási és refinanszírozási költségei jóval alacsonyabbak, mint egyébként.

A gondosan megtervezett – jelesül reformokkal és beruházásösztönzéssel kombinált – aktívabb költségvetési politika ma rövid távon a munkanélküliség gyorsabb csökkenéséhez vezethet, és emellett növelheti az euróövezet középtávú (potenciális) növekedését. Pillanatnyilag még mindig jelentős erőforrás-felesleg tapasztalható a gazdaságban, és az egyik legnagyobb kihívást az jelenti, hogyan kerülhető el az „alacsony növekedés és alacsony infláció” helyzetének tartóssá válása. A hosszú válságidőszakot követően ugyanakkor a tagállamok belefásultak a reformokba: jóllehet a jelentős strukturális reformok megindítására és kivitelezésére való készség rövid távon költségekkel jár az államháztartás számára, de ha a reformok sikeresek, közvetlen hosszú távú pozitív költségvetési hatásokat eredményezhetnek, például a potenciális növekedés emelése révén. A belső fellendülés ösztönzése mellett a növekedésbarát költségvetési politika pozitív átgyűrűző hatásokat produkálhat a világgazdaság szintjén is azáltal, hogy hozzájárul az euróövezeti

[8] A G20-ak a Hangcsouban tartott csúcstalálkozón (2016. szeptember 4–5.) kiadott közleménye.

[9] Az EU magországaiban végrehajtott költségvetési élénkítésnek rendes körülmények között általában korlátozott átgyűrűző hatása van. A jelenlegi, tartósan alacsony inflációval és kamatlábakkal jellemezhető helyzetben azonban ez nem feltétlenül igaz. Elsősorban a szufficites országokban végrehajtott állami beruházások járhatnak az euróövezet más országaira átgyűrűző, számottevő GDP-emelkedést okozó hatással (lásd a 2. mellékletet).

folyófizetésimérleg-többlet csökkenéséhez és ezen keresztül a globális egyensúlytalanságok kezeléséhez.

Egyes közelmúltban indított, uniós szintű kezdeményezések hozzájárulnak a költségvetési politika reálgazdaságra gyakorolt hatásának maximalizálásához. Az európai beruházási terv, amely a magánszektor forrásait gazdaságilag életképes és fenntartható beruházási projektek céljaira kívánja mozgósítani, hozzájárul a beruházások válságévekben felgyülemlett elmaradásának pótlásához[10]. A befektetett közforrások gazdasági hatását maximalizálni hivatott új, innovatív pénzügyi eszközök kialakítására irányuló különösen ígéretes kezdeményezés az európai strukturális és beruházási alapok és az Európai Stratégiai Beruházási Alap kombinációja. A bankunió és a tőkepiaci unió kiteljesítésének irányába tett lépések[11] ugyancsak elengedhetetlenek a reálgazdaság rendelkezésére álló finanszírozási források diverzifikálásához és ezáltal az államháztartásokra nehezedő nyomás enyhítéséhez. Az európai gazdaságpolitikai koordináció európai szemeszterének keretében az európai beruházási terv „harmadik pillérének" számító beruházásösztönző strukturális reformok előtérbe állítása szintén nélkülözhetetlen a költségvetési politika eredményességének maximalizálásához.

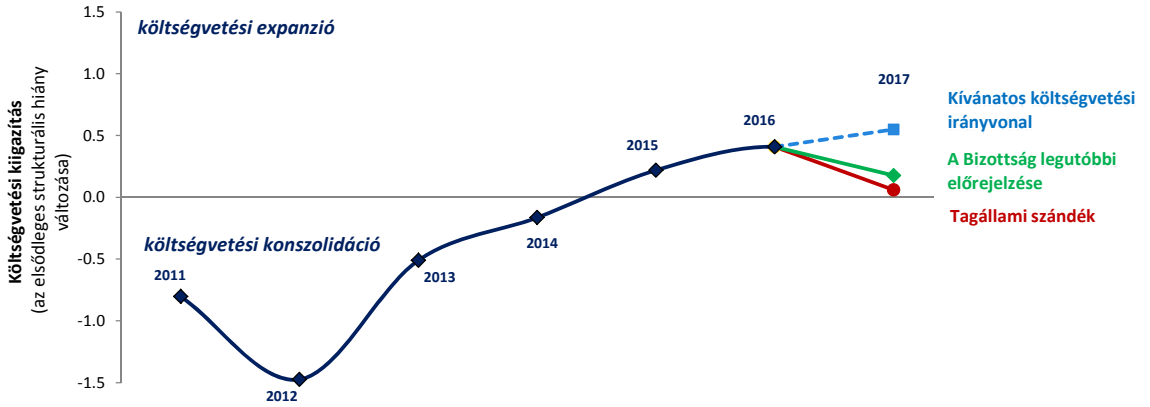
3. AZ EURÓÖVEZET JELENLEGI KÖLTSÉGVETÉSI IRÁNYVONALA

Az aktuális helyzet értékeléséhez egységes egészként kell az euróövezetet felfognunk, úgy, mintha az övezet egyetlen pénzügyminiszter irányítása alatt állna, illetve összesítve kell megvizsgálnunk költségvetési politikáját. Ebben a szakaszban ezt a módszert követjük.

A 2011–2013-as időszak jelentős költségvetési konszolidációja után 2014–2017-ben az euróövezet költségvetési irányvonala a becslések szerint összességében lényegében semleges (lásd az alábbi ábrát). A 2011–2013-as időszakban, amikor a gazdaság lassult, az euróövezet költségvetési irányvonala megszorító jellegű volt. Az élénküléssel párhuzamosan a költségvetési irányvonal 2014–2015-ben alapvetően semlegessé, 2016-ban pedig enyhén expanzívvá vált. 2017 tekintetében mind a költségvetésiterv-javaslatok összesítése (amelyet az ábrán „tagállami szándék" felirattal jeleztünk), mind a Bizottság 2016. évi őszi gazdasági előrejelzése nagyjából semleges költségvetési irányvonalat mutat.

[10] 2016. szeptember 14-én a Bizottság javasolta az Európai Stratégiai Beruházási Alap futamidejének meghosszabbítását, és beruházási célértékének 2020 végéig legalább 500 milliárd EUR-ra, 2022-ig pedig 630 milliárd EUR-ra történő megemelését.
[11] Lásd COM(2016) 601 final, 2016.9.14.

Az euróövezet költségvetési irányvonala 2011 és 2017 között



Megjegyzés: Az ábra az euróövezeti költségvetési irányvonalat, azaz a költségvetési politikák összesített orientációját mutatja. Ez az elsődleges strukturális egyenleg változásával mérhető (lásd ehhez az 1. háttérmagyarázatot). A pozitív érték növekvő költségvetési hiányt jelez (ami hozzájárul a „költségvetési expanzióhoz"), míg a negatív érték csökkenő költségvetési hiánynak felel meg („költségvetési konszolidáció"). Az összesítés nem tartalmazza Görögországot, amely makrogazdasági kiigazítási programot hajt végre.

A lassú fellendülés és a makrogazdasági környezetet jellemző kockázatok fényében a jelen helyzetben az euróövezet számára mérsékelten expanzív költségvetési irányvonal lenne megfelelő. A Bizottság szolgálatainak becslése szerint a jelenlegi körülmények között 2017-ben a GDP 0,5%-áig terjedő költségvetési expanzió kívánatos az euróövezet egészében[12]. Ez az érték a gazdasági tevékenység, a kapacitásfelesleg, a munkanélküliség és az infláció jelenlegi szintjének elemzéséből adódik. A becslések szélesebb spektrumából kiválasztott célérték pragmatikus és óvatos: egy ilyen mértékben expanzív költségvetési irányvonal csökkentené a kihasználatlan euróövezeti termelőkapacitások arányát, miközben támogatná a monetáris politikát[13], és nem okozna szükségtelen túlfűtöttséget a gazdaságban.

Noha az irány egyértelmű, a pontos célértéket egy tágabb tartományból kell kiválasztani megfelelő mérlegelést követően. A tartomány alsó határaként 0,3%-os fiskális expanzió adódik: ennek révén 2017-ben megfeleződne az euróövezeti kibocsátási rés[14], miközben összességében az államháztartás fenntarthatóságának célja is megvalósulna. Egy ilyen arányú expanzió azonban nem feltétlenül lenne eléggé hathatós, különösen azért, mert a kibocsátási résre vonatkozó becslések meglehetősen bizonytalanok, és így könnyen alulbecsülhető az euróövezeti stabilizáció szükséges mértéke. A másik oldalról, a tartomány felső határaként 0,8%-os költségvetési expanzió jelölhető ki: ez már 2017-ben lehetővé tenné a kibocsátási rés bezárását. Egy ilyen expanzió ugyanakkor túlzott lehet, mivel egyes tagállamokban a

[12] Ez a költségvetési expanzió mintegy 50 milliárd EUR összegű további költségvetési „stimulust" generálna 2017-ben az euróövezet egésze tekintetében, a legutóbbi bizottsági előrejelzésben becsült, változatlan költségvetési intézkedéseket feltételező forgatókönyvhöz képest. Ez az összeg a kamatkiadásokat is tartalmazó strukturális hiány a kívánatos költségvetési irányvonal eléréséhez szükséges növekedésének felel meg.

[13] A 0,5%-os expanzív költségvetési irányvonal emellett körülbelül negyedével csökkentené a 2017-re vonatkozó euróövezeti maginflációs előrejelzés és a 2%-os inflációs cél közötti eltérést.

[14] A kibocsátási rés a tényleges és a potenciális gazdasági kibocsátás különbsége.

gazdaság nem kívánatos túlfűtöttségét eredményezheti, és ellentmondana az államháztartások fenntarthatóságának megőrzésére irányuló célnak.

A probléma ma az, hogy még ha a közgazdászok képesek is meghatározni a makrogazdasági és államháztartás-fenntarthatósági szempontokat ötvöző, kívánatos euróövezeti költségvetési irányvonalat, ez nem fog kialakulni spontán módon, a szabályok egyes tagállamokra történő alkalmazásának eredményeként. A legfrissebb gazdasági és költségvetési adatok fényében a Tanács által 2016 júliusában elfogadott országspecifikus ajánlásokban foglalt költségvetési követelmények maradéktalan végrehajtása összességében enyhén restriktív költségvetési irányvonalhoz vezetne az euróövezet egészében 2017-ben és várhatóan 2018-ban is[15] (lásd az 1. mellékletben a 4. ábrát). Ez az eredmény nem veszi figyelembe a szabályokba beépített, a gazdasági körülmények esetleges változásait figyelembe vevő rugalmasságot[16].

Az euróövezet számára ma legmegfelelőbb költségvetési irányvonal tárgyalásakor fontos hangsúlyoznunk, hogy a jelenlegi költségvetési helyzet mögött a fiskális kiigazítás tagállamok közötti elosztása egyértelműen elmarad az optimálistól. A tagállamok jelentősen eltérő költségvetési mozgástérrel és konszolidációs szükséglettel rendelkeznek (lásd az 1. mellékletben a 3. ábrát). 2017 tekintetében azt látjuk, hogy azok a tagállamok, ahol további konszolidációra van szükség, további expanziót hajtanak végre, ami tápot adhat az államháztartásuk fenntarthatóságára vonatkozó kételyeknek (lásd az 1. mellékletben az 5. ábrát). Ezzel szemben a költségvetési mozgástérrel rendelkező tagállamok nem feltétlenül használják ki a lehetőségeiket, ami a beruházásnövelés szükségességével, a növekedés alapjainak megerősítésével és az euróövezeti fellendülés egészének támogatására vonatkozó képességgel kapcsolatos kételyekhez vezethet.

4. A POZITÍV KÖLTSÉGVETÉSI IRÁNYVONAL GAZDASÁGI ÉS JOGI KORLÁTAI

Az összességében növekedésbarát euróövezeti költségvetési irányvonal megvalósítását több gazdasági és jogi korlát nehezíti. A gazdasági korlátok azzal kapcsolatosak, hogy a tágabb gazdasági program részeként egyszerre kell megfelelni a rövid távú makrogazdasági stabilitásra, illetve az államháztartási fenntarthatóság középtávú megőrzésére vonatkozó elvárásoknak. A jogi korlátok az Unió költségvetési felügyeleti keretének bizonyos körülmények közötti működésmódjával kapcsolatosak. Mindkét korláttípus lehetőséget ad esetleges kompromisszumokra, amelyek végső soron politikai mérlegelést tesznek szükségessé.

A fellendülés támogatásának rövid távú és a fenntartható államháztartás biztosításának középtávú igénye közötti feszültség különösen erős azokban a tagállamokban, ahol rendkívül magas az államháztartás eladósodottsága (lásd az 1. mellékletben a 3. és 8. ábrát).

[15] A költségvetési követelmények és az ezekből következő euróövezeti költségvetési irányvonal várhatóan 2018-ban is nagyjából hasonlóak lesznek a 2017-eshez, mivel attól függnek, mennyire távol áll az adott ország a középtávú költségvetési céltól, milyen a gazdasági helyzet és mekkora az adósságállomány, márpedig várhatóan e tényezők egyike sem fog jelentősen változni.

[16] Lásd COM(2015) 12 final, 2015.1.13.

Ezekben az országokban a túlságosan aktív költségvetési politika nemhogy kezelné, inkább súlyosbítaná az államháztartás és a fellendülés fenntarthatóságával kapcsolatos bizalmi problémákat. Különösen ez lenne a helyzet, ha a stratégiát nem kísérnék olyan reformok és szakpolitikai intézkedések, amelyek biztosítják, hogy a költségvetési expanzió hatásai valóban eljutnak a reálgazdasághoz, vagy ha a stratégia nem lenne képes az adósságszint jelentős csökkentésére, és/vagy a kamatlábak növekedéséhez vezetne.

Jóllehet a költségvetés fenntarthatósága – különösen egyes tagállamok vonatkozásában – továbbra is prioritásként kezelendő, a vele kapcsolatos kihívások a válság tetőzése óta jelentősen csökkentek, és rövid távon az euróövezet egésze szempontjából a költségvetési fenntarthatóság nem feltétlenül jelent kiemelt kockázati forrást. Az államháztartások helyzete a 2008–2012 közötti időszakban számottevően romlott – az euróövezeti államadósságszint átlagosan a GDP 60%-áról 90% fölé emelkedett. Az adósság közelmúltbeli jelentős növekedése mögött a legtöbb esetben nem a túlságosan laza költségvetési politika, hanem a bankok feltőkésítése és a nominális GDP szerény növekedése áll. Az államadósság a 2015. évi 92%-os rekordszint után némileg csökkent, de továbbra is rendkívül magas, például az euróövezeti átlagot meghaladó hét tagállamban: Görögországban (a GDP 182%-a 2016-ban), Olaszországban (133%), Portugáliában (130%), Cipruson (107%), Belgiumban (107%), Spanyolországban (99%) és Franciaországban (96%). Ezzel párhuzamosan az összesített euróövezeti költségvetési hiány a GDP 6%-áról 2% alá csökkent 2010 és 2016 között, és az előrejelzés szerint ez a tendencia folytatódni fog.

Mint fentebb említettük, a fellendülés aktuális szakaszára tekintettel indokoltnak tűnik a korábbinál pozitívabb költségvetési irányvonalat követni, ennek megvalósulása azonban 2017–2018 vonatkozásában nem vehető biztosra. Az Unió jelenlegi költségvetési keretrendszere alapvetően a tagállamokra vonatkozó specifikus követelmények meghatározását helyezi előtérbe, és nem veszi maradéktalanul tekintetbe az euróövezet egésze számára adódó következményeket. A Stabilitási és Növekedési Paktum szabályainak logikája szerint a tagállamok akkor képesek teljes mértékben ráhagyatkozni az automatikus stabilizátorok működésére, miután elérték a középtávú költségvetési célt, addig azonban fiskális konszolidációra van szükség. Az elvárt költségvetési kiigazításokat követően azokról a tagállamokról, amelyek elérik a középtávú költségvetési célt, és költségvetési mozgástérrel rendelkeznek, azt feltételezi a gazdaságpolitika, hogy – saját érdekükben és az általánosabb érdeket követve – a belső kereslet élénkítésének útját fogják választani, jóllehet ez csak útmutatásként fogalmazódik meg: az EU éves országspecifikus ajánlásai egyértelmű szakpolitikai iránymutatásokat tartalmaznak e tekintetben, de a tagállamok számára nem írnak elő számszerűsített költségvetési követelményeket. 2017-re vonatkozóan a Stabilitási és Növekedési Paktum keretében megfogalmazott ajánlások számos tagállamot a költségvetési konszolidáció folytatására szólítanak fel, akár a túlzott költségvetési hiány korrekciója (a Paktum korrekciós ága), akár a középtávú költségvetési cél megvalósítása (a Paktum prevenciós ága) érdekében.

A megfelelő euróövezeti politikamix kialakítása egy aktívabb szerepet játszani képes, központosított költségvetés hiányában korántsem egyszerű feladat. Még ha az európai strukturális és beruházási alapok fontos szerepet játszanak is a belső kereslet fokozásában[17], a jelenlegi uniós költségvetés viszonylag kicsi – az uniós GDP 1%-át teszi ki –, és nem kifejezetten az euróövezet igényeit veszi figyelembe. Korlátozottak továbbá az egymást követő évek közötti kiigazítási lehetőségek. Erre már az öt elnöknek az európai gazdasági és monetáris unió megvalósításáról szóló jelentése is felhívta a figyelmet.

5. A KÖLTSÉGVETÉSI IRÁNYVONAL ÖSSZETÉTELE ÉS MINŐSÉGE IS SZÁMÍT

A pozitív költségvetési irányvonal kapcsán nem csupán a költségvetési egyenleg előjelére és nagyságára kell összpontosítani, hanem hangsúlyosan figyelembe kell venni az azt megalapozó államháztartási tételek összetételét is. A kiigazítás tagállamok közötti megoszlásának fent említett kérdése mellett ezért fontos kiemelni a közkiadások és az adózás minőségének kérdését is.

Az EU országspecifikus ajánlásai felhívják a figyelmet a felelősségteljes, növekedésbarát költségvetési politika kialakításának lehetőségeire, és meghatároznak több olyan prioritási területet, ahol kedvező hatással járhat a kiadások mértékének/hatékonyságának növelése vagy az adórendszer módosítása nemzeti szinten. Ez különösen azon országok számára fontos, ahol gyenge a növekedés és/vagy hosszú távú költségvetési fenntarthatósági kockázatok állnak fenn. Megállapítható ugyanakkor, hogy az iránymutatások dacára a válságot követő költségvetési konszolidáció összetétele számos tagállamban elmaradt az optimálistól. Közelebbről arról van szó, hogy különösen a már amúgy is magas GDP-arányos bevétellel rendelkező tagállamokban a költségvetési konszolidáció alapvetően adóemelés útján zajlott le, ami fékezte a növekedést (lásd az 1. mellékletben a 6. ábrát). Ugyanakkor az állami beruházási kiadások, amelyeket a válságot követő évek konszolidációs intézkedései során jelentősen megnyirbáltak, alacsony szinten rekedtek (lásd az 1. mellékletben a 7. ábrát).

A nyugdíj- és egészségügyi rendszerek reformja tovább javíthatja az államháztartás minőségét. A legtöbb tagállamban a nyugdíj- és az egészségügyi kiadások teszik ki az államháztartási kiadások jelentős részét, és a jóléti rendszerek további korszerűsítése a családstruktúra változásai, a várható élettartam növekedése és a gazdaság digitalizálása jelentette új kihívások – valamint új lehetőségek – fényében közös prioritás. Az eurócsoport nemrégiben megállapodott a nyugdíjrendszerek fenntarthatóságát növelni hivatott alapelvekről, valamint felhívta a Bizottságot, hogy vegye ezeket figyelembe felügyeleti

[17] Ezek az alapok több tagállamban az összes közberuházás rendkívül jelentős hányadát képviselik, és hét euróövezeti tagállamban a GDP több mint 1%-át adják egy adott évben. Az a tény továbbá, hogy az alapok folyamatos finanszírozást biztosítanak, egyúttal azt jelenti, hogy stabilizációs szerepet is betölthetnek, különösen a sokkoknak jobban kitett kisebb gazdaságok esetében.

eljárásai során, és vizsgálja meg megfelelő referenciamutatók az említett elvek alapján történő kidolgozásának lehetőségét[18].

A nemzeti költségvetési keretrendszerek továbbfejlesztése ugyancsak hozzájárulhat a növekedésbarátabb kiadási struktúra kialakításához, nem utolsósorban a kiadások hatékony felülvizsgálata és a kormányzat valamennyi szintjén érvényesített szigorúbb államháztartási gazdálkodás révén. Ezek az eszközök és gyakorlatok az uniós keretek nemzeti környezetbe történő átültetése és ezáltal a fokozottabb felelősségvállalás révén nagymértékben elősegítik a költségvetési politika hitelességének növelését. Rendívül hasznos kiindulópontot jelentenek a kiadások felülvizsgálatára vonatkozóan az eurócsoport által a közelmúltban elfogadott elvek[19].

A legtöbb tagállam számára további prioritás államháztartásuk egyes elemeinek átalakítása annak érdekében, hogy azok jobban szolgálják a ciklikus ingadozások elsimítását, és ezáltal a makrogazdasági stabilizációt. Az államháztartásnak számos olyan eleme van, amely a sokkok csillapítására szolgál, anticiklikus hatású. Ezek közé tartozik például a munkanélküli-ellátási és a szociális segítségnyújtási rendszer, vagy a jövedelemadó-rendszerek progresszivitása.

Az európai beruházási terv több eszköz révén is lehetőséget biztosít a tagállamoknak arra, hogy megnöveljék reálgazdasági beavatkozásaik pénzügyi ütőképességét, ami belföldön és a határokon túl egyaránt kedvező hatásokkal járhat. Ezt a célt szolgálhatja például az európai strukturális és beruházási alapok keretében biztosított innovatív pénzügyi eszközök hatékonyabb tagállami alkalmazása. Az Európai Stratégiai Beruházási Alaphoz (ESBA) való tagállami hozzájárulások hasonló eredménnyel járnak. Az ESBA számára biztosított garanciák például különösen hatékony módját jelentik annak, hogy a költségvetési mozgástérrel rendelkező tagállamok teljesítsék az euróövezeti fellendülés támogatására vonatkozó kötelezettségvállalásaikat[20].

A beruházásösztönző intézkedések sikere azon múlik, rendelkezésre állnak-e megvalósítható minőségi projektek. Európai szinten több olyan európai beruházási projektet mutat be az újonnan létrehozott Beruházási Projektek Európai Portálja, amely számot tarthat az érdeklődésre. Tagállami vonalon a közigazgatás minden szintjén jóváhagyott és összehangolt nemzeti infrastrukturális terveket kell kidolgozni a magas minőségű projektek folyamatos utánpótlásának biztosítása érdekében.

6. KÖVETKEZTETÉSEK

[18] Az eurócsoport a nyugdíjrendszerek fenntarthatóságát érintő közös elvekről szóló nyilatkozata a következő internetcímen érhető el: http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/06/16-eurogroup-pension-sustainability/

[19] Lásd: http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/eurogroup/2016/09/spending-reviews_commission_note_pdf

[20] Az ESBA számára pénz vagy garancia formájában nyújtható hozzájárulás. Jóllehet a pénzeszközök formájában nyújtott hozzájárulások – szemben a garanciákkal – statisztikai értelemben megnövelik a hiányt és az államadósságot, a Stabilitási és Növekedési Paktumnak való megfelelés értékelése szempontjából figyelmen kívül hagyhatók.

A Bizottság programjának kulcseleme a munkahelyteremtés, a növekedés és a társadalmi igazságosság. Az erőfeszítések középpontjában a gazdaságpolitika bűvös háromszöge: a beruházások újraindítása, a strukturális reformok folytatása és a felelősségteljes költségvetési politika áll. A Bizottság pontosította a Stabilitási és Növekedési Paktum szabályai által lehetővé tett rugalmasság fogalmát, és igyekezett azt kihasználni a gazdasági ciklus fokozottabb figyelembevétele és a strukturális reformok és beruházások ösztönzése céljából. Országspecifikus ajánlásaiban tömör iránymutatásokkal szolgált a tagállamok számára.

A fellendülés törékenysége és a nagy fokú bizonytalanság által jellemezhető jelen gazdasági helyzetben jelentős mértékben pozitívabb euróövezeti költségvetési irányvonalat indokolt követni. Ez egyfelől a reálgazdaság növekedésének fokozása, másfelől az Európai Központi Bank monetáris politikájának támogatása miatt fontos. Mindamellett a pozitívabb irányvonalnak a Stabilitási és Növekedési Paktum alkotta jogi keretre kell épülnie, és figyelembe kell vennie az államháztartás fenntarthatóságával kapcsolatos tágabb szempontokat, amelyek különösen bizonyos tagállamok esetében lényegesek. Az új irányvonalnak együtt kell járnia az euróövezeti prioritások és politikamix átfogó átstrukturálásával, az államháztartás minőségének előtérbe helyezésével és a strukturális reformok végrehajtásával.

Költségvetési stabilizációs rendszer hiányában nem létezik olyan beépített, uniós szintű mechanizmus, amelynek eredményeként kialakulna az euróövezet egésze szempontjából optimális és tagállami szinten is kiegyensúlyozott költségvetési irányvonal. A Stabilitási és Növekedési Paktum szabályainak merev, a biztosított rugalmas lehetőségektől eltekintő alkalmazása ugyancsak nem eredményezhet kielégítő eredményt, különösen a jelen helyzetben nem. A pozitív költségvetési irányvonal kialakítása ezért lényegében az euróövezeti tagállamok közös felelőssége.

Mivel a helyzet megérett a cselekvésre, a Bizottság megerősíti a következőket:

- Támogatni fogja az eurócsoportot, a Miniszterek Tanácsát és az Európai Tanácsot az euróövezet 2017–2018. évi gazdaságpolitikájáról szóló ajánlásra vonatkozó megbeszéléseken. Az ajánlásban rögzíteni kell az euróövezet általános költségvetési irányvonalát, és meg kell határozni a tagállamok egyes kategóriáitól elvárt fellépések elosztását, mégpedig nem pusztán saját gazdasági és államháztartási helyzetük függvényében, hanem az euróövezeti helyzet teljességének figyelembevételével. A túlzotthiány-eljárás alá tartozó tagállamoknak és a középtávú költségvetési cél felé haladó tagállamoknak a megkezdett pályán kell tovább haladniuk, a nekik szóló ajánlásoknak megfelelően. A költségvetési mozgástérrel rendelkező tagállamokat expanzívabb költségvetési politika folytatására kell ösztönözni, amelynek része az európai beruházási terv eszközrendszerének – például az Európai Stratégiai Beruházási Alap számára nyújtott garanciáknak – a reálgazdasági hatás maximalizálása érdekében történő teljes körű kihasználása.

- Továbbra is alkalmazni fogja a Stabilitási és Növekedési Paktumot a szabályok által biztosított gazdasági olvasatnak megfelelően, figyelembe véve az euróövezet mint egész előtt álló kihívásokat és prioritásokat. Ezt a megközelítést tükrözik az euróövezeti tagállamok 2017. évi költségvetésiterv-javaslatairól szóló, ma elfogadott vélemények is[21].

- A gazdaságpolitikai koordináció európai szemesztere keretében minden egyes euróövezeti tagállammal megvitatja, hogyan tükrözhetné jobban a nemzeti szakpolitika az euróövezeti kihívásokat. Ez különösen azokat a tagállamokat érinti majd, amelyek gazdasága a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás részeként részletes vizsgálat tárgyát képezi. A jövő februári országjelentésekben a Bizottság értékelni fogja az egyes tagállamok által tett előrelépést.

- Továbbra is alkalmazni fogja az összes uniós szintű eszközt, például az európai beruházási terv eszközeit annak érdekében, hogy maximalizálja a kormányzat különböző szintjein megvalósított közkiadások hatását (ideértve a határokon átnyúló hatásokat is), és megerősítse az uniós és a nemzeti stratégiák közötti szinergiákat.

- Rendszeresen újraértékeli a helyzetet a 2017. évi európai szemeszter keretében és jövőbeli gazdasági előrejelzései fényében. Készen áll arra, hogy az uniós költségvetési keretrendszer biztosította minden lehetőséget igénybe vegyen abban az esetben, ha a fellendülés továbbra is lassú marad az euróövezetben, vagy lefelé mutató kockázatok jelentkeznek. Ha viszont – épp ellenkezőleg – a fellendülés a vártnál erősebb lesz, el kell kerülni a gazdaság túlfűtésének és a prociklikus költségvetési politika alkalmazásának kockázatát.

Ez a közlemény mindenekelőtt a 2017–2018-as specifikus helyzetre összpontosít, ám egyúttal a Bizottság azon tágabb törekvéseinek sorába illeszkedik, amelyek célja az euróövezet és az azt alkotó tagállamok közös érdekének előmozdítása, és az európai gazdasági és monetáris unió elmélyítése. Az öt elnök jelentése és az azt követő bizottsági közlemény[22] óta az „elmélyítés” tekintetében sikerült eredményeket elérni. Nemrégiben megalakult az Európai Költségvetési Tanács, amely a jövőben rendszeresen útmutatással látja majd el a Bizottságot a követendő euróövezeti költségvetési irányvonal és az Unió költségvetési keretrendszerének alkalmazása tekintetében.

Az Európa jövőjéről szóló, 2017 márciusában közzétenni tervezett fehér könyv részeként a Bizottság további iránymutatással szolgál majd az európai gazdasági és monetáris unió jövőjével kapcsolatban.

[21] Lásd COM(2016) 730 final, 2016.11.16.
[22] Lásd COM(2015) 600 final, 2015.10.21.