

Babos Dániel – P. Kiss Gábor:

Az új európai szintű független költségvetési intézmény(ek)

A Gazdasági és Monetáris Unió létrehozása óta nehézséget jelent az eurozóna tagországai fiskális politikájának összehangolása, és a 2008-as gazdasági válságot követő európai adósságválság után ez még inkább központi kérdéssé vált. A tavalyi évben megjelent öt elnök jelentésének egyik fő célja a gazdasági és monetáris unió továbbvitele, ezen belül az egyik cél a fiskális unió elmélyítése. Az Európai Bizottság az öt elnök jelentését követően 2015. október végén létrehozta az Európai Költségvetési Tanácsot (European Fiscal Board: EFB), ami szándékuk szerint hozzájárulna a fiskális integráció elmélyítéséhez. Ezzel kapcsolatban azonban kérdőjeleket jelent az a kritika, ami több intézmény, így például az Európai Központi Bank¹ (EKB) és a Bundesbank² részéről is megfogalmazódott.

Egy optimális valutaövezet kialakításához szükséges a helyes, összehangolt fiskális politika gyakorlása, egy egységes fiskális keretrendszer alkalmazása. Az euroövezetet létrehozásakor több kritika is érte a tekintetben, hogy ennek a feltételnek nem tesz eleget, ezért szükséges ennek folyamatos fejlesztése. A fiskális keretrendszernek több eleme van. Egyrészt ide tartoznak a fiskális szabályok, vagyis az államháztartási adósságra vagy deficitre vonatkozó számszerű előírások. Másrészt ide tartoznak a procedurális és elszámolási kérdések. Végül, de nem utolsósorban részét képezik az elemzéssel, ellenőrzéssel foglalkozó független költségvetési intézmények (költségvetési tanácsok, röviden KT-k). Az alábbiakban áttekintjük, hogy milyen hiányosságai voltak a múltban az európai fiskális keretrendszernek, milyen előzmények vezettek egy európai szintű költségvetési tanács felállításához, amelyről 2015-ben döntöttek, mik ennek a működési keretei, és milyen véleményt fogalmaztak meg erről a jelentős európai szervezetek.

Előzmények

Az Európai Unió költségvetési szabályrendszerét és annak működését kezdetektől számos kritika érte. Egy, a Hitelintézeti Szemlében 2014 szeptemberében megjelent tanulmány arra hívta fel a figyelmet, hogy az európai uniós szintű fiskális szabályozásban a változtatásra nagyon széles értelemben van szükség.³ Az EB politikai és bürokratikus okokból másfél évtizede nem képes a számszerű mutatók módszertani megújítására, pedig ezek képezik az egész fiskális keretrendszer valódi alapját. A módszertani okok miatt szükségszerűen jelentkező problémákat e helyett újabb és újabb szabályokkal, kivételekkel és mentesítő záradékokkal próbálják korrigálni. **Egyidejűleg vált szükségessé 1) a szabályok egyszerűsítése, 2) a fiskális keretrendszer decentralizálása,** vagyis az

¹ European Central Bank: Economic Bulletin, Issue 7/2015 (www.ecb.europa.eu/pub/pdf/ecbu/eb201507.en.pdf)

² Jens Weidmann: A central banker's take on improving the euro area's stability (www.bundesbank.de/Redaktion/EN/Reden/2015/2015_12_10_weidmann.html)

³ Ódor, P. Kiss (2014): Vissza az alapokhoz – jó fiskális intézményekhez jó mutatót!, Hitelintézeti Szemle, 13. évfolyam 4. szám

EU-szintű szabályok súlyának csökkentése a nemzeti szabályok javára, és **3) a nemzeti KT-k révén a komoly módszertani megújulás.**

2015 márciusában a **Bundesbank foglalkozott a monetáris unió keretrendszerének elmélyítésével.**⁴ Egyik fő javaslatuk egy önálló költségvetési felügyeleti intézmény létrehozása. Kiemelik egyebek közt, hogy az Európai Bizottság – formális függetlenségének ellenére – politikai nyomásnak van kitéve. **Az új szervezetnek a leírtak alapján a nemzeti költségvetési tanácsokhoz hasonlóan, függetlenül és transzparensen kellene működnie.** Az intézménynek fő feladata a költségvetési folyamatok értékelése lenne a szabályok teljesítésének tükrében. Továbbá a Bundesbank véleménye szerint a mutatókat új alapokra lehetne helyezni, ugyanis az egyszerűbb és világosabb szabályok használata növelné a költségvetési felügyelet hatékonyságát.

2015. június 22-én megjelent az „Öt elnök jelentése”, az európai Gazdasági és Monetáris Unió szorosabbra fűzésére vonatkozó terve, amely többek között a fiskális koordináció számottevő erősítését tűzte ki célul.⁵ Ennek egyik alappillérenek a tanácsadói funkciót ellátó Európai Költségvetési Tanács létrehozását szánták. A jelentés meghatározta az intézmény feladatait is. A leírtak alapján a létrejövő fiskális tanácsnak kiemelt szerepe lenne a nemzeti költségvetési tanácsok koordinálásában. A szabályok végrehajtása ugyanakkor továbbra is az Európai Bizottság hatáskörében maradna, az új intézménynek a tanácsadás lenne a feladata. Ezekon kívül gazdasági ajánlásokat tehetne a Tanács egyes országokra vagy az eurózónára vonatkozóan a költségvetés strukturális egyenlegének alakulásáról (*fiscal stance*). A jelentés szerint az Európai Költségvetési Tanács diszkrecionális véleményadási joggal rendelkezne, különösen a stabilitási programok vizsgálatával, az éves költségvetési javaslatok bemutatásával, valamint a nemzeti költségvetések végrehajtásával kapcsolatban.

Az Európai Költségvetési Tanács

Az Európai Bizottság 2015. október 21-i határozatában az „Öt elnök jelentését” követően létrehozta az Európai Költségvetési Tanács intézményi keretét.⁶ **Az intézmény várhatóan 2016 nyarán kezd meg operatív működését.** Az öttagú testület elnökét és tagjait az Európai Bizottság nevezi majd ki, konzultálva a Bizottság elnökével, a nemzeti költségvetési intézményekkel és az Európai Központi Bankkal. A tagokat három évre nevezik ki, a mandátumok pedig egy alkalommal hosszabbíthatók meg. A tanács munkáját szakértő elemzők támogatnák, akiknek fő feladata a döntéshozatal támogatása, továbbá a nemzeti költségvetési tanácsokkal való együttműködés. A szakértők és a testület tagjai függetlenek lennének a tagállamok vezetőitől, illetve egyéb kormányzati vagy piaci szereplőktől.

⁴ Deutsche Bundesbank: Monthly Report, March 2015

(www.bundesbank.de/Redaktion/EN/Downloads/Publications/Monthly_Report_Articles/2015/2015_03_approaches.pdf?__blob=publicationFile)

⁵ Juncker, Tusk, Dijsselbloem, Draghi, Schulz (2015): Completing Europe's Economic and Monetary Union, (http://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/5-presidents-report_en.pdf)

⁶ www.eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D1937&from=HU

Az Európai Költségvetési Tanács alapvetően tanácsadói funkcióval fog rendelkezni. Az intézmény értékelni fogja a fiskális keretrendszer implementálását, különös tekintettel a költségvetési felügyeleti intézményekre, továbbá segítheti az uniós szintű költségvetési keretrendszer továbbfejlesztését. A testület tanácsot adhat a Bizottságnak az euroövezet egészére vonatkozó megfelelő jövőbeni strukturális költségvetési egyenleg, és ezzel összhangban az egyes tagországok strukturális egyenlegének alakulásával kapcsolatban. Az intézmény a jövőben együttműködne a nemzeti költségvetési intézményekkel is. Az Európai Bizottság elnökének kérésére a testület eseti jelleggel tanácsokat is nyújthat.

Az Európai Költségvetési Tanács létrejötte után azonban 2015 decemberében Jens Weidmann, a Bundesbank elnöke bírálta az Európai Bizottság által létrehozott szervezetet, véleménye szerint ugyanis az intézmény nem tudja politikai nyomástól függetlenül alkalmazni a költségvetési szabályokat.⁷ Megerősítette továbbá a márciusi elemzésben leírtakat, vagyis a létrehozott tanácsnak teljesen függetlennek kellene lennie, és az általa kiadott javaslatokat valóban végre kellene hajtani. Weidmann szerint a politikai és gazdasági döntéseket továbbra is nemzeti szinten kell hagyni, és ezeknek értékelésére, ellenőrzésére kell létrehozni egy felügyeletet, amely az Európai Bizottságtól és a politikai nyomástól egyaránt független.

Az Európai Központi Bank 2015. novemberi jelentése is egyetértett egy európai szintű költségvetési tanács létrehozásával, azonban kritikákat fogalmaztak meg a bizottsági kezdeményezéssel kapcsolatban.⁸ Elsőként azt emelték ki, hogy célszerűbb lenne, ha a szervezet elsődlegesen a közvélemény felé kommunikálna, nem pedig a Bizottság felé. Továbbá az EKB véleménye szerint meg kellene határozni, hogy az európai szintű költségvetési tanácsnak milyen formális fórumon lehetne lehetősége a fiskális keretrendszerrel kapcsolatban véleményt nyilvánítania (pl. Európai Parlament). Ezekon kívül a formálódó intézmény pontos mandátumát is meg kellene állapítani, ami az EKB szerint főként a Stabilitási és a Növekedési Paktum (SGP) alkalmazásának értékelése és a jövőbeli megfelelő strukturális egyenleg meghatározása lehetne, ez utóbbi esetében pedig fejleszteni kellene a módszertant is. Végül a jelentés szerint az intézményi megoldást is át kellene vizsgálni, elsősorban a Bizottság intézményi struktúrájától kellene eltávolítani a Tanácsot.

2015 szeptemberében az Európai Költségvetési Tanáccsal párhuzamosan, létrejött a nemzeti költségvetési tanácsok szövetsége, Európai Független Költségvetési Intézmények Hálózata néven.⁹ A Hálózatnak megalakulásakor 19 tagja volt, köztük a magyar Költségvetési Tanács. Az intézmény véleménye szerint időszerű feladat a költségvetési szabályok ésszerűsítése is, ezért javasolják a szabályok megreformálását és felajánlják együttműködésüket az előkészítő munkában.

⁷Jens Weidmann: A central banker's take on improving the euro area's stability (www.bundesbank.de/Redaktion/EN/Reden/2015/2015_12_10_weidmann.html)

⁸European Central Bank: Economic Bulletin, Issue 7/2015 (www.ecb.europa.eu/pub/pdf/ecbu/eb201507.en.pdf)

⁹<http://www.euifis.eu/>

Üdvözlük az Európai Költségvetési Tanácsot, és együttműködésük elvének a szubszidiaritást jelölték meg, kiemelve a nemzeti intézmények függetlenségét. A Hálózat véleménye szerint ahhoz, hogy az EU költségvetési keretrendszere hatékonyan működjön, elengedhetetlen annak biztosítása, hogy a független nemzeti költségvetési intézmények elég erősek legyenek funkciójuk betöltéséhez. A nemzeti intézmények felhatalmazása, feladatai, szervezeti felépítésük és méreteik között jelentős eltérések vannak, ezért egy olyan minimum sztenderd kidolgozását javasolják, amelyek biztosítják, hogy a nemzeti intézmények megfelelő megbízatással és ezzel arányos forrásokkal rendelkezzenek, kellő hozzáféréssel bírjanak a szükséges és friss információkhoz.

Összességében elmondható, hogy az Európai Bizottságot számos bíráló érte, hogy a tagországok fiskális kérdéseiben politikai nyomás alatt és bürokratikus módon működik. Ennek kezelésére szolgálhatna egy független, módszertani megújulásra is törekvő fiskális intézmény. Ennek jelenlegi formája, az Európai Költségvetési Tanács, a kritikák szerint nem biztos, hogy képes lesz betölteni ezt a szerepet. (Bundesbank, 2015, EKB, 2015).

„Szerkesztett formában megjelent a VG.hu oldalon 2016. május 24-én.”