

III

(Előkészítő jogi aktusok)

EURÓPAI KÖZPONTI BANK

AZ EURÓPAI KÖZPONTI BANK VÉLEMÉNYE

(2018. május 11.)

a tagállamok költségvetési felelősségének és középtávú költségvetési orientációjának erősítésére irányuló rendelkezések megállapításáról szóló tanácsi irányelv iránti javaslatról

(CON/2018/25)

(2018/C 261/01)

Bevezetés és jogalap

Az Európai Központi Bank (EKB) 2018. február 1-jén felkérést kapott az Európai Unió Tanácsától arra, hogy alkosson véleményt a tagállamok költségvetési felelősségének és középtávú költségvetési orientációjának erősítésére irányuló rendelkezések megállapításáról tanácsi irányelv iránti javaslatról ⁽¹⁾ (a továbbiakban: a javasolt irányelv).

Az EKB véleményalkotásra szolgáló hatásköre az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 127. cikkének (4) bekezdésén és 282. cikkének (5) bekezdésén alapul, mivel a javasolt irányelv releváns az EUMSZ 127. cikkének (1) bekezdésében és 282. cikkének (2) bekezdésében, valamint a Központi Bankok Európai Rendszerének a Központi Bankok Európai Rendszere és az Európai Központi Bank Alapokmányának (a továbbiakban: a KBER Alapokmánya) 2. cikkében említett, az árstabilitás fenntartására irányuló elsődleges célkitűzése szempontjából. Az EKB továbbá a javasolt irányelv jogalapját képező EUMSZ 126. cikkének (14) bekezdése alapján is hatáskörrel rendelkezik a vele a javasolt irányelv tárgyában folytatandó konzultációra, mivel e rendelkezés szerint az Európai Unió Tanácsa az Európai Parlamenttel, valamint az EKB-val folytatott konzultációt követően, különleges jogalkotási eljárás keretében, egyhangúlag fogadja el a túlzott hiány esetén követendő eljárásról szóló, az EUMSZ-hez és az Európai Unióról szóló szerződéshez csatolt (12.) jegyzőkönyv helyébe lépő megfelelő rendelkezéseket. Az Európai Központi Bank eljárási szabályzatának 17.5. cikke első mondatával összhangban a Kormányzótanács fogadta el ezt a véleményt.

1. Általános észrevételek

- 1.1. A pénzügyi és gazdasági válság egyértelműen rávilágított, hogy a gazdaságirányítási keret ambiciózus reformja az Európai Unió, annak tagállamai és különösen az euroövezet nyilvánvaló és mindenekelőtti érdeke ⁽²⁾. A Stabilitási és Növekedési Paktum, amelyet az 1466/97/EK tanácsi rendelet ⁽³⁾ és az 1467/97/EK tanácsi

⁽¹⁾ COM(2017) 824 final.

⁽²⁾ Lásd a CON/2011/13 és a CON/2012/18 véleményt. Az EKB valamennyi véleménye közzétételre kerül az EKB honlapján: www.ecb.europa.eu

⁽³⁾ A Tanács 1466/97/EK rendelete (1997. július 7.) a költségvetési egyenleg felügyeletének megerősítéséről és a gazdaságpolitikák felügyeletéről és összehangolásáról (HL L 209., 1997.8.2., 1. o.).

rendelet⁽¹⁾ formájában másodlagos jogszabályok hajtanak végre és erősítenek meg, szilárdabb uniós keretet teremtett a gazdasági és költségvetési politika összehangolásához és felügyeletéhez⁽²⁾.

- 1.2. A fent említett jogi aktusok elfogadása során kifejezett állásponttal összhangban az EKB üdvözli a javasolt irányelvet, amelynek célja, hogy a stabilitásról, koordinációról és kormányzásról szóló szerződés (a továbbiakban: SKKSZ) tartalmát integrálja az Unió jogi keretébe. A javasolt irányelv az SKKSZ 16. cikkének tesz eleget, amely felszólított arra, hogy az SKKSZ tartalmát az annak hatálybalépését követő öt éven belül, vagyis 2018. január 1-jéig tegyék az Unió jogi keretének részévé⁽³⁾. Az SKKSZ tartalma az Európai Bizottság értelmezése szerint az úgynevezett „költségvetési paktumnak” felel meg⁽⁴⁾. Az EKB véleménye szerint a javasolt irányelvet több ponton módosítani kell a tagállamok költségvetési felelősségének további erősítése, a jogi keret egyszerűsítése, valamint a költségvetési szabályok uniós és nemzeti szinten történő eredményesebb végrehajtásának és érvényesítésének biztosítása érdekében.

2. Különös észrevételek

2.1. A jelenlegi jogi keret egyszerűsítése

- 2.1.1. A javasolt irányelv célja, hogy egyszerűsítse a jogi keretet, továbbá az átfogó uniós gazdasági kormányzási keret részeként uniós és nemzeti szinten is eredményesebbé és szisztematikusabbá tegye a költségvetési szabályok alkalmazásának és érvényesítésének ellenőrzését. A javasolt irányelv célja továbbá, hogy csökkentse az átfedések és az egymásnak ellentmondó intézkedések lehetséges kockázatát, amely az uniós jog szerinti mechanizmusok és a kormányközi megállapodások párhuzamos meglétéből fakad. Míg az EKB az 1.2. bekezdésben kifejtetteknek megfelelően üdvözli a javasolt irányelv célkitűzéseit, aggályai vannak a tekintetben, hogy a javasolt irányelv elérje azokat.

- 2.1.2. Az SKKSZ-t illetően a javasolt irányelv célja, hogy a költségvetési paktumot az uniós jog részévé tegye. A javasolt irányelv rendelkezései ugyanakkor lényegesen eltérnek a költségvetési paktum rendelkezéseitől, ami a több költségvetési keret párhuzamos fennállása következtében a költségvetési paktum szabályainak gyengítéséhez vezethet és növelheti a bizonytalanságot. A költségvetési paktum szabályai gyengülnek különösen annak következtében, hogy a javasolt irányelv nem tartalmaz hivatkozást a tagállamok költségvetési paktum alapján fennálló azon kötelezettségére, hogy költségvetési egyenlegüket egyensúlyban kell tartaniuk vagy annak többletet kell mutatnia, vagy a strukturális hiányt a bruttó hazai termék 0,5 %-ának megfelelő felső határ alatt kell tartani, amely lehet a bruttó hazai termék 1,0 %-a, amennyiben az államadósság jelentősen alacsonyabb, mint 60 %, és a fenntarthatósággal kapcsolatos kockázatok alacsonyak. Hasonlóképpen, a költségvetési paktum arra vonatkozó kötelezettséget tartalmaz, hogy a Stabilitási és Növekedési Paktummal összhangban a középtávú célkitűzéshez való gyors közelítést kell biztosítani. Az EKB véleménye szerint szükséges, hogy ezeket a kötelezettségeket a javasolt irányelv egyértelműen tükrözze.

⁽¹⁾ A Tanács 1467/97/EK rendelete (1997. július 7.) a túlzott hiány esetén követendő eljárás végrehajtásának felgyorsításáról és pontosításáról (HL L 209., 1997.8.2., 6. o.).

⁽²⁾ A Stabilitási és Növekedési Paktum az úgynevezett hatos csomagként (az Európai Parlament és a Tanács 1173/2011/EU rendelete (2011. november 16.) a költségvetési felügyelet euroövezetbeli eredményes érvényesítéséről (HL L 306., 2011.11.23., 1. o.); az Európai Parlament és a Tanács 1174/2011/EU rendelete (2011. november 16.) a túlzott makrogazdasági egyensúlytalanságoknak az euroövezeten belüli kiigazítására vonatkozó végrehajtási intézkedésekről (HL L 306., 2011.11.23., 8. o.); az Európai Parlament és a Tanács 1175/2011/EU rendelete (2011. november 16.) a költségvetési egyenleg felügyeletének megerősítéséről és a gazdaságpolitikák felügyeletéről és összehangolásáról szóló 1466/97/EK tanácsi rendelet módosításáról (HL L 306., 2011.11.23., 12. o.); az Európai Parlament és a Tanács 1176/2011/EU rendelete (2011. november 16.) a makrogazdasági egyensúlyhiányok megelőzéséről és kiigazításáról (HL L 306., 2011.11.23., 25. o.); a Tanács 1177/2011/EU rendelete (2011. november 8.) a túlzott hiány esetén követendő eljárás végrehajtásának felgyorsításáról és pontosításáról szóló 1467/97/EK rendelet módosításáról (HL L 306., 2011.11.23., 33. o.); és a Tanács 2011/85/EU irányelve (2011. november 8.) a tagállamok költségvetési keretrendszerére vonatkozó követelményekről (HL L 306., 2011.11.23., 41. o.)) ismert, 2011. december 13-án hatályba lépett jogalkotási csomagba, valamint az úgynevezett kettes csomagként (az Európai Parlament és a Tanács 472/2013/EU rendelete (2013. május 21.) a pénzügyi stabilitásuk tekintetében súlyos nehézségekkel küzdő vagy súlyos nehézségek által fenyegetett euróövezeti tagállamok gazdasági és költségvetési felügyeletének megerősítéséről (HL L 140., 2013.5.27., 1. o.); és az Európai Parlament és a Tanács 473/2013/EU rendelete (2013. május 21.) a költségvetésitervezési javaslatok monitoringjára és értékelésére, valamint az euróövezeti tagállamok túlzott hiánya kiigazításának biztosítására vonatkozó közös rendelkezésekről (HL L 140., 2013.5.27., 11. o.)) ismert, 2013. május 30-án hatályba lépett jogalkotási csomagba került beépítésre.

⁽³⁾ Az SKKSZ 16. cikke arra szólított fel, hogy az SKKSZ hatálybalépését követő öt éven belül, vagyis 2018. január 1-jéig az SKKSZ végrehajtásával kapcsolatos tapasztalatok értékelése alapján tegyék meg az ahhoz szükséges lépéseket, hogy az SKKSZ az Unió jogi keretének részévé váljon. Ez összhangban áll az öt elnök „Az európai gazdasági és monetáris unió megvalósítása” című jelentésével. A jelentés szerzője: Jean-Claude Juncker, szorosan együttműködve a következőkkel: Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi és Martin Schulz, 2015. június 22., elérhető a Bizottság honlapján: ec.europa.eu

⁽⁴⁾ A költségvetési paktum az SKKSZ III. címe alatt található.

- 2.1.3. A javasolt irányelv továbbá nem fog az SKKSZ helyébe lépni, mivel az SKKSZ a javasolt irányelv hatályán túlterjedő rendelkezéseket is tartalmaz. Ugyanakkor, mivel az SKKSZ továbbra is alkalmazandó lesz minden tagállamban a Cseh Köztársaság és az Egyesült Királyság kivételével, úgy tűnik, hogy a javasolt irányelv nem csökkenti az átfedések és az egymásnak ellentmondó intézkedések kockázatát, amely az uniós jog szerinti mechanizmusok és a kormányközi megállapodások párhuzamos meglétéből fakad. A javasolt irányelv indokolása rögzíti, hogy a javasolt irányelv nem érinti az SKKSZ szerződő feleinek az SKKSZ 7. és 13. cikke szerinti kötelezettségvállalásait. A javasolt irányelv érinteni fogja azonban az SKKSZ-ben szerződő fél tagállamoknak az SKKSZ 3. cikke szerinti kötelezettségvállalásait, mivel e cikk tartalmazza a költségvetési paktum rendelkezéseit, és a javasolt irányelv azokat nem helyezi hatályon kívül és nem is váltja fel⁽¹⁾. A javasolt irányelv rendelkezéseinek az SKKSZ 3. cikkével való összehangolása egyértelműséget biztosítana az SKKSZ és a javasolt irányelv párhuzamos fennállását illetően, és hozzájárulna a javasolt irányelv célkitűzéseinek megvalósításához.
- 2.1.4. Ezenkívül az EKB tudomása szerint a legtöbb olyan tagállam, amely az SKKSZ-ben szerződő fél, nemzeti jogában már végrehajtotta a költségvetési paktum rendelkezéseit. Egyes esetekben e végrehajtásra alkotmányos vagy azzal egyenértékű szinten került sor. Tekintettel arra, hogy a költségvetési paktum olyan rendelkezéseket tartalmaz, amelyek szigorúbbak a javasolt irányelvben foglaltaknál, különösen a strukturális hiány bruttó hazai termék 0,5 %-át kitevő felső korlátját illetően, valószínű, hogy e nemzeti jogszabályok is szigorúbb költségvetési követelményeket tartalmaznak. Ezért, amennyiben azok a tagállamok, amelyek a költségvetési paktumot még nem ültették át teljes mértékben a nemzeti jogukba, a javasolt irányelv elfogadása következtében úgy döntenek, hogy a költségvetési paktum rendelkezéseit engedékenyebb módon hajtják végre, vagy bizonyos tagállamok nemzeti jogukat ily módon módosítják, ez egyenlőtlen és eltérő költségvetési szabályokhoz vezethet az Unióban. Ez a kérdés alátámasztja az EKB 2.1.2. bekezdésben foglalt javaslatát, hogy a javasolt irányelv egyértelműen tükrözze a költségvetési paktumban szereplő kötelezettségeket. A költségvetési paktum rendelkezéseinek figyelembevétele jogi egyértelműséget és egyenlő bánásmódot fog biztosítani az Unió egészében.
- 2.1.5. Végül, ami általában véve az uniós költségvetési keretet illeti, úgy tűnik, hogy a javasolt irányelv a Stabilitási és Növekedési Paktum, a hatos csomag és a kettes csomag rendelkezéseihez hasonló, illetve azokhoz kapcsolódó rendelkezéseket tartalmaz. Ilyenek például a független szervezet létrehozó rendelkezések a javasolt irányelvben, illetve a 473/2013/EU rendeletben, valamint a számszerű költségvetési szabályokra és középtávú költségvetési keretekre vonatkozó rendelkezések a 2011/85/EU irányelvben. Az EKB azt az álláspontot képviseli, hogy ezekben az esetekben a javasolt irányelvnek egyértelművé kellene tennie, hogy a rendelkezései a gyakorlatban hogyan viszonyulnának az uniós jog fennálló rendelkezéseihez, és szükség esetén módosítania kellene az érintett jogi aktusokat a jogi egyértelműség biztosítása érdekében.

2.2. Középtávú célkitűzés

- 2.2.1. A javasolt irányelv rögzíti, hogy a tagállamoknak létre kell hozniuk a sajátosságaikhoz igazodó, kötelező és állandó jellegű, számszerű költségvetési szabályok keretrendszerét. E keretrendszernek meg kell határoznia a strukturális egyenlegre vonatkozó középtávú költségvetési célt annak biztosítása érdekében, hogy az államadóság piaci áron számított bruttó hazai termékhez viszonyított aránya ne haladja meg a túlzott hiány esetén követhető eljárásról szóló (12.) jegyzőkönyv⁽²⁾ 1. cikkében meghatározott referenciaértéket, vagy kielégítő ütemben közelítsen ahhoz. Az EKB értelmezése szerint e középtávú cél nem a Stabilitási és Növekedési Paktum és különösen az 1466/97/EK rendelet alapján meghatározott középtávú célkitűzésre utal, és a Bizottság szándéka az, hogy a tagállamok számára arra vonatkozó kötelezettséget teremtsen, hogy költségvetési keretrendszerükben az Stabilitási és Növekedési Paktumban meghatározott középtávú célkitűzéstől adott esetben eltérő középtávú költségvetési célt rögzítsenek. Az EKB véleménye szerint a javasolt irányelvnek világos és átfogó módon meg kell határoznia, hogy ezt az új középtávú költségvetési célt hogyan kell meghatározni a strukturális hiányra figyelemmel, valamint, a 2.1.2. bekezdésben foglaltaknak megfelelően, hogy hogyan tükrözi a költségvetési paktumban található, a strukturális hiányra vonatkozó, a bruttó hazai termék 0,5 %-át kitevő felső korlátot. Egy ilyen meghatározás megadása biztosítaná, hogy a tagállamok számára kötelezettségeik egyértelműek legyenek és az Unió egészében egységes és harmonizált költségvetési szabályok álljanak fenn.
- 2.2.2. A költségvetési paktum a szerződő felek számára arra vonatkozó kötelezettséget is tartalmaz, hogy a Stabilitási és Növekedési Paktummal összhangban a középtávú célkitűzésükhöz való gyors közelítést biztosítsanak, és a közelítésre rendelkezésre álló idő figyelembe veszi az országspecifikus fenntarthatóságot. Az EKB megjegyzi, hogy a javasolt irányelv be kell iktatni egy a gyors közelítést előíró kötelezettséget. Az EKB véleménye szerint a javasolt irányelvben említett, a középtávú célhoz való közelítést tovább kell pontosítani azzal, hogy a Stabilitási és Növekedési Paktum szabályai tekintendők a közelítés minimális ütemének.

⁽¹⁾ Erről az SKKSZ szerződő feleinek kell dönteniük.

⁽²⁾ Az EUMSZ-hez csatolva.

2.2.3. Végül az EKB üdvözli a tagállamok azon kötelezettségét, hogy költségvetési tervezésükben szerepeltetniük kell a költségvetési kiadások diszkrecionális bevételi intézkedésektől megtisztított középtávú növekedési pályáját, amely kötelező és állandó jellegű lenne. A költségvetési paktumban említett kiadási szabályokkal szemben, amelyek a Stabilitási és Növekedési Paktumot ismétlik meg, a javasolt irányelvben szereplő kiadási szabály rögzített többéves kiadási célokról rendelkezik, amelyeket a törvényhozási időszak időtartamára azonnal meg kell határozni egy új kormány hivatalba lépésekor. E célokat az adott időszak összes éves költségvetésének tiszteletben kell tartania. Bár egy ilyen rögzített szabály elősegítheti a költségvetési fegyelmet és a gazdasági növekedés időszakában növeli a költségvetési mozgásteret, nagyobb egyértelműségre van szükség a tekintetben, hogy középtávon hogyan kell érvényre juttatni e szabályt. A javasolt irányelvnek pontosítania kell továbbá, hogy tagállamoknak ki kell-e igazítaniuk éves kiadási céljaikat abban az esetben, ha a gazdaság a tagállamok által a többéves kiadási céljaik meghatározása során elfogadott feltételezésektől eltérően alakul.

2.3. Automatikus korrekciós mechanizmus

2.3.1. Az EKB üdvözli az – SKKSZ 3. cikke (1) bekezdésének e) pontjával összhangban álló – automatikus korrekciós mechanizmus bevezetését, amely túlmegegy az 1466/97/EK rendelet 6. cikkének (2) bekezdésében rögzített, az eltérések korrekciójára vonatkozó eljáráson. Ez az eszköz lehetővé fogja tenni a tagállamok számára, hogy korrigálják a középtávú költségvetési céltól és az ahhoz vezető korrekciós pályától való eltéréseket, és kompenzálják a javasolt irányelvben említett költségvetési kiadási pályától való eltéréseket⁽¹⁾.

2.3.2. Az EKB ugyanakkor e mechanizmus néhány olyan elemét azonosította, amelyeket át lehetne dolgozni annak biztosítása érdekében, hogy a tagállamok eredményesebben tudják alkalmazni a mechanizmust. Így különösen, míg a javasolt irányelv rögzíti, hogy a korrekciós mechanizmust „jelentős észlelt eltérések” esetén automatikusan aktiválni kell, nem határozza meg ezt a fogalmat, és nem ad semmilyen útmutatást a terjedelmére vonatkozóan. Az EKB javasolja a „jelentős észlelt eltérés” fogalmának meghatározását a javasolt irányelvben, a korrekciós mechanizmus alkalmazandóságával kapcsolatos jogi egyértelműség megteremtése érdekében.

2.4. Független szervek

2.4.1. Az EKB támogatja a javasolt irányelv rendelkezéseit, amelyek célja a független szervek szerepének erősítése azáltal, hogy a 473/2013/EU rendelet szerinti fennálló feladataikon túlterjedő megbízatással ruházza fel azokat. Az EKB üdvözli különösen a „felelj meg vagy indokolj” elv uniós jogszabályban való rögzítését, mivel ez erősítené a független szervek szerepét a költségvetési felügyeleti folyamatban. A 473/2013/EU rendelet ugyanakkor már rendelkezik e független szervek létrehozásáról és több kapcsolódó feladattal is felruházza őket. A javasolt irányelvnek ezért nem szabad megkettőznie az uniós jog fennálló rendelkezéseit, inkább csak bővítsé az e független szervekhez rendelt feladatokat annak biztosítása érdekében, hogy le tudják fedni a javasolt irányelv hatályát.

Abban az esetben, ahol az EKB a javasolt irányelv módosítására tesz javaslatot, külön technikai munkadokumentum tartalmazza a szövegezési javaslatokat és az azokhoz fűzött magyarázatot. A technikai munkadokumentum angol nyelven elérhető az EKB honlapján.

Kelt Frankfurt am Mainban, 2018. május 11-én.

az EKB elnöke

Mario DRAGHI

⁽¹⁾ Lásd a javasolt irányelv 3. cikke (2) bekezdésének b) pontját.