Áttekintés

# 05

HU

# Az Unió gazdasági kormányzásának reformja:

## lehetőségek, kockázatok és kihívások

EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK

2023

# Tartalomjegyzék


| | Bekezdés |
|---|---|
| **Összefoglaló** | **I–XI** |
| **Bevezetés** | **01–06** |
| **Hatókör és módszer** | **07–08** |
| **Az Unió gazdasági kormányzási kerete 1992 óta** | **09–18** |
| **A közelmúlt társadalmi-gazdasági és geopolitikai fejleményei** | **19–24** |
| **Az uniós gazdasági kormányzási keret szükséges reformja és a Bizottság javaslatai** | **25–101** |
| **Uniós költségvetési keretrendszer** | **30–46** |
| A strukturális költségvetési egyenleggel összevetett nettó kiadások mint fő mutató | 30–34 |
| Középpontban az adósságcsökkentés | 35–44 |
| A főbb kihívások és kockázatok elemzése | 45–46 |
| **Nemzeti költségvetési keretek** | **47–60** |
| Középtávú költségvetési keretek | 48–51 |
| Független költségvetési intézmények | 52–59 |
| Elemzésünk a főbb kihívásokról és kockázatokról | 60 |
| **A nemzeti felelősségvállalást ösztönző nemzeti tervek** | **61–72** |
| A főbb kihívások és kockázatok elemzése | 70–72 |
| **Átláthatóság és mérlegelési jogkör** | **73–80** |
| A főbb kihívások és kockázatok elemzése | 78–80 |
| **Jogérvényesítés** | **81–90** |
| A főbb kihívások és kockázatok elemzése | 88–90 |
| **Összetettség és átfedések** | **91–101** |
| A főbb kihívások és kockázatok elemzése | 100–101 |

**Záró megjegyzések: A Bizottság javaslatai a legtöbb fő aggályt kezelik, de egyes kockázatok és kihívások fennmaradnak** **102–110**

**Mellékletek**

**I. melléklet. Az Unió gazdasági kormányzásával kapcsolatos számvevőszéki ellenőrzések, áttekintések és vélemények**

**II. melléklet. Az Unió gazdasági kormányzási keretének fejlődése**

**III. melléklet. A GDP-arányos hiány és a GDP-arányos adósság alakulása 2000 és 2022 között**

**IV. melléklet. Globális államadósság**

**V. melléklet. Az európai szemeszter ütemterve**

**VI. melléklet. A főbb érdekelt felek jelenlegi kerettel kapcsolatos aggályai**

**Rövidítések**

**Glosszárium**

**A számvevőszéki munkacsoport**

# Összefoglaló

I Az Unió gazdasági kormányzási kerete olyan intézményi és eljárásrendszer, amelyet az Unió a gazdaságpolitikai intézkedéseinek összehangolása és ezáltal gazdasági célkitűzéseinek elérése céljából hozott létre. A keret célja azon gazdasági tendenciák figyelemmel kísérése, megelőzése és kiigazítása, amelyek gyengíthetik a nemzetgazdaságokat vagy negatív hatással lehetnek az uniós országokra, a más gazdaságokra átgyűrűző hatások megelőzése, valamint a közös valuta stabilitásának támogatása, illetve az európai bankunió kiteljesítésének elősegítése.

II A jelenlegi keret elemei az uniós költségvetési keret (a Stabilitási és Növekedési Paktum és a nemzeti költségvetési keretek), a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás, a gazdaság- és foglalkoztatáspolitikai koordináció európai szemesztere, valamint a pénzügyi stabilitásuk vagy államháztartásuk fenntarthatósága tekintetében súlyos nehézségekkel küzdő vagy ilyen nehézségek által fenyegetett, illetve más módon pénzügyi támogatást igénylő tagállamokra vonatkozó keret.

III Az Unió gazdasági kormányzási kerete a pénzügyi és államadósság-válságot követően elfogadott uniós jogszabálycsomagokra épül. A válság óta átfogóan ellenőriztük ezt a keretet, beszámoltunk főbb hiányosságairól, és egy sor ajánlást tettünk a következők kezelésére:

- nem megfigyelhető mutatók (pl. strukturális egyenleg) használata, amelyeket gyakran és olykor jelentősen, adott esetben a múltbeli becslésekre is kihatóan módosítanak, és amelyek inkább a hiányra, mintsem az adósságra összpontosítanak;
- a tagállamok költségvetési politikáinak alapjául szolgáló nemzeti költségvetési keretek hiányosságai;
- a nemzeti szintű felelősségvállalás hiánya;
- az átláthatóság és a mérlegelési mozgástér közötti egyensúly hiánya;
- nem kielégítő (vagy nem létező) jogérvényesítés a gyakorlatban;
- a felügyelet és a monitoring összetettsége és átfedései.

**IV** E hiányosságok többsége a fő érdekelt felek számára is gondot jelent, és a Bizottság elismeri, hogy a keret reformjára van szükség. 2020 februárjában és 2021 októberében visszamenőleges értékeléseket tett közzé a keretről, és nyilvános konzultációs folyamatot indított, amely 2022 novemberében a vonatkozó „elképzeléseit" tartalmazó és a gazdasági kormányzási keret reformjának elveit felvázoló közleményt eredményezett. A Bizottság 2023 áprilisában jogalkotási javaslatcsomagot terjesztett elő, amely felülvizsgálja a Stabilitási és Növekedési Paktumot és a tagállamok költségvetési keretére vonatkozó követelményeket. Más szempontok, például a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás vagy a programokat követő felügyelet tekintetében a Bizottság olyan módosításokat javasolt, amelyek nem igényelnek jogszabályi változtatásokat.

**V** A Stabilitási és Növekedési Paktum általános mentesítési rendelkezésének 2023 végére tervezett deaktiválásával összefüggésben (lásd: 19. bekezdés) a tagállamoknak és a Bizottságnak még a tagállamok 2024. évi költségvetési eljárásai előtt konszenzusra kell jutniuk a gazdasági kormányzási keret reformjáról. Ha a reformmal kapcsolatban nem születik konszenzus, akkor ezekre a költségvetési eljárásokra a hatályos jogszabályok vonatkoznak majd.

**VI** A jelen dokumentum nem ellenőrzési jelentés, hanem áttekintés, amely főként korábbi ellenőrzések eredményein és nyilvánosan hozzáférhető információkon vagy kifejezetten e célból gyűjtött anyagon alapul. Átfogó képet ad a korábbi ellenőrzéseink során feltárt hiányosságokról, figyelembe véve a társadalmi-gazdasági környezet időközben bekövetkezett változásait és a geopolitikai fejleményeket is. Rámutatunk, hogy a Bizottság által előterjesztett elképzelésekben és jogalkotási javaslatokban melyek a legfontosabb kockázatok, lehetőségek és kihívások.

**VII** A Bizottság javaslatai a helyes irányba mutatnak, és igyekeznek kezelni a jelenlegi kerettel kapcsolatos legfőbb gondokat, így a Számvevőszék korábbi ellenőrzéseiben és jelentéseiben felvetett aggályokat is. Több fontos szempont tekintetében azonban továbbra is kockázatok és kihívások állnak fenn. Az új keret kapcsán a fő kihívás az adósság fenntarthatóságát előmozdító költségvetési kiigazítások biztosítása, valamint a növekedést elősegítő beruházások és reformok támogatása lesz.

**VIII** A Bizottság azt javasolja, hogy a tagállamok nyújtsanak be középtávú nemzeti költségvetési-strukturális terveket, amelyek egy dokumentumban egyesítenék a tagállamok költségvetési, reform- és beruházási kötelezettségvállalásait. Mindegyik terv meghatározná az országspecifikus nettó kiadási kiigazítási referenciapályát, amelyet követve az adósságráta csökkenő pályára kerülhetne vagy prudens szinten maradhatna. Az ilyen országspecifikus megközelítés célja a nemzeti szintű felelősségvállalás megerősítése és az adósság fenntarthatóságának előmozdítása. Növelné az átláthatóságot az is, ha fő mutatóként a megfigyelhető nettó kiadási mutatót választanák, valamint ha a Bizottság közzétenné a kiigazítási referenciapálya meghatározására szolgáló módszertant és adatokat. A Bizottság kilátásba helyezi a független nemzeti költségvetési intézmények kapacitásának megerősítését és szerepének bővítését is.

**IX** A Bizottság azáltal is igyekszik érvényt szerezni a szabályozásnak, hogy csökkenti és fokozatosan érvényesíti a pénzügyi szankciókat, és gondoskodik azok reputációs hatásáról is. A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz (RRF) nemzeti helyreállítási és rezilienciaépítési tervei 2026-ig végrehajtandó konkrét reformokat és beruházásokat határoznak meg, amelyeknek az európai szemeszter keretében kezelniük kell a 2019–2020-as országspecifikus ajánlások mindegyikét vagy jelentős részét. Az RRF finanszírozásával való összekapcsolódás pozitív hatással lehet az országspecifikus ajánlások végrehajtására.

**X** Véleményünk szerint a közelmúltbeli javaslatok nem tartalmaznak elegendő intézkedést az uniós mérlegelési jogkör gyakorlásához kapcsolódó kockázatok enyhítésére, tekintve, hogy a nemzeti középtávú költségvetési-strukturális tervek rendszere az Unió és a tagállamok közötti párbeszéddel együttesen a tagállamok közötti nagyobb mértékű differenciálást tesz lehetővé. Így fennáll a kockázata annak, hogy a Bizottság értelmezési és mérlegelési jogköre bővül, ami hatással lehet az átláthatóságra és az egyenlő bánásmódra. A tagállamok által meghatározott és a tervekben szereplő nettó kiadási kiigazítási referenciapálya eltérhet a Bizottság által kijelölt technikai pályatervtől. Annak ellenére, hogy a tagállamoknak indokolniuk kell a saját pályájuk és a technikai pályaterv közötti különbséget, továbbra is fennáll az a kockázat, hogy a szükséges költségvetési kiigazítások halasztást szenvednek.

**XI** Noha a Bizottság javaslatot tett a programot követő felügyelet egyszerűsítésére is, a még mindig számos szereplőt és réteget magában foglaló uniós gazdasági kormányzási keret lényegileg változatlanul hagyja az uniós makrogazdasági felügyelet és monitoring összetettségét és átfedéseit.

# Bevezetés

**01** Az Európai Unióról szóló 1992-es szerződéssel (a Maastrichti Szerződés) az Unió az euró létrehozásának előfeltételeként létrehozta a gazdasági és monetáris unió (GMU) struktúráját. Uniós gazdasági kormányzási keret alatt azt az intézményi és eljárásrendszert értjük, amelyet az Unió gazdasági célkitűzéseinek elérése érdekében a gazdaságpolitika koordinálására hoztak létre. A keret célja, hogy figyelemmel kísérje, megelőzze és kiigazítsa azokat a gazdasági tendenciákat, amelyek gyengíthetik a nemzetgazdaságokat vagy negatív hatással lehetnek az uniós országokra.

**02** Az eredményes gazdaságpolitikai koordináció és felügyelet Unió-szerte az államháztartási stabilitás és fenntarthatóság biztosítására törekszik, és igyekszik előmozdítani a fenntartható gazdasági növekedést és konvergenciát. Emellett kezelnie kell a makrogazdasági egyensúlyhiányt, és elő kell mozdítania a növekedést és a rezilienciát elősegítő reformokat és beruházásokat.

**03** Az uniós gazdasági kormányzási keret a pénzügyi és államadósság-válságra reagálva idővel fokozatosan változott, és egyre összetettebbé vált. Ma a gazdaság- és foglalkoztatáspolitikai koordináció európai szemesztere olyan megközelítést igyekszik alkalmazni, amely integrálja az uniós költségvetési keretet (a Stabilitási és Növekedési Paktumot és a nemzeti költségvetési kereteket), a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárást, valamint a pénzügyi stabilitásuk vagy államháztartásuk fenntarthatósága tekintetében súlyos nehézségekkel küzdő vagy ilyen nehézségek által fenyegetett, illetve más módon pénzügyi támogatást igénylő tagállamokra vonatkozó keretet.

**04** Már számos jelentést készítettünk az uniós gazdasági kormányzási keret valamennyi eleméről (teljes felsorolásért az e téren végzett munkánkról lásd: ***I. melléklet***). E jelentéseink számos fontos hiányosságot tártak fel, és ajánlásokat fogalmaztak meg ezek megfelelő kezelésére.

**05** 2020 februárjában az újonnan megválasztott Bizottság áttekintést készített az uniós gazdasági kormányzás eredményességéről, hogy – az uniós költségvetési szabályoknak a számvevőszéki ellenőrzések során adott értékelésére is támaszkodva – azonosítsa a javításra szoruló területeket, és konzultációt indított a gazdasági kormányzás jövőjéről[1]. E folyamat eredményeire építve a Bizottság 2022 novemberében közzétette vonatkozó „elképzeléseit”[2], amelyekben felvázolta egy reform alapelveit, majd 2023 áprilisában jogalkotási javaslatcsomagot fogadott el[3].

**06** A Stabilitási és Növekedési Paktum általános mentesítési rendelkezésének 2023 végére tervezett deaktiválásával összefüggésben (lásd: ***19***. bekezdés) a tagállamoknak és a Bizottságnak már a tagállamok következő költségvetési eljárásai előtt konszenzusra kell jutniuk a gazdasági kormányzási keret reformjáról. Ha nem születik konszenzus, akkor ezekre az eljárásokra a hatályos jogszabályok vonatkoznak majd.

---

[1] A Bizottság közleménye (COM(2020) 55 final): „A gazdasági kormányzás felülvizsgálata”.

[2] A Bizottság közleménye, COM(2022) 583 final.

[3] COM(2023) 240 final 2023/0138 (COD); COM(2023) 241 final 2023/0137 (CNS); COM(2023) 242 final 2023/0136 (NLE).

# Hatókör és módszer

**07** Jelen dokumentum nem ellenőrzési jelentés, hanem áttekintés, amely az uniós gazdasági kormányzás területén végzett korábbi ellenőrzéseink eredményein és más nyilvánosan hozzáférhető információkon vagy kifejezetten ezen áttekintés céljából gyűjtött anyagon alapul. Az áttekintés célja, hogy hozzájáruljon az Unió gazdasági kormányzási keretének megszilárdítását célzó vitához. Ennek kapcsán:

— összefoglaljuk korábbi ellenőrzéseink észrevételeit, következtetéseit és ajánlásait;

— rámutatunk, hogy a Bizottság által a közelmúltban közzétett elképzeléseket és jogalkotási javaslatokat követően melyek a fő lehetőségek, kockázatok és kihívások;

— átfogó képet adunk arról, hogyan alakult az Unió gazdasági kormányzási kerete 1992 óta;

— figyelembe vesszük a közelmúltbeli társadalmi-gazdasági és geopolitikai fejleményeket.

**08** Áttekintettük a témánkhoz kapcsolódó uniós jogszabályokat, valamint az Európai Parlament, a Bizottság, a tagállamok, a legfőbb ellenőrző intézmények, tudományos intézmények, civil szervezetek és agytrösztök vonatkozó kiadványait. Interjúkat készítettünk a Bizottság tisztviselőivel, és konzultáltunk a fő érdekelt felek[4], illetve az uniós gazdasági kormányzás témakörében releváns tanulmányokat közzétevő agytrösztök[5] munkatársaival.

---

[4] Nemzetközi Valutaalap, Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet, Európai Költségvetési Tanács, Európai Stabilitási Mechanizmus, valamint az Unió független költségvetési intézményeinek hálózata.

[5] Centre for European Policy Studies (Európai Politikai Tanulmányok Központja) és Bruegel.

# Az Unió gazdasági kormányzási kerete 1992 óta

**09** Az 1992-ben létrehozott gazdasági és monetáris unió fő alkotóelemei a gazdasági és költségvetési politikák összehangolása, a közös monetáris politika és a közös valuta, az euró. A gazdasági és monetáris unióba való belépéshez a tagállamoknak olyan konvergenciakritériumoknak („maastrichti kritériumok”)[6] kell megfelelniük, mint például a fenntartható költségvetési pozíció, vagyis hogy ne lépjen fel túlzott hiány. A túlzott hiány a definíció szerint a GDP 3%-át meghaladó költségvetési hiány, vagy a GDP 60%-át meghaladó államadósság[7].

**10** A gazdasági és monetáris unió megfelelő működéséhez olyan mechanizmust kellett bevezetni, amely megóvja az államháztartás stabilitását és csökkenti a fenntarthatatlan költségvetési politikát folytató tagállamokból átgyűrűző hatások kockázatát. Ez az 1997-ben elfogadott mechanizmus, a Stabilitási és Növekedési Paktum, két ágból áll. A prevenciós ág célja a szilárd középtávú költségvetési politika biztosítása és a túlzott hiány elkerülése. A korrekciós ág a túlzott hiány esetén követendő eljárás (EDP), amelyre akkor kerül sor, ha egy tagállamban túlzott hiány lép fel.

**11** 2005-ben a Stabilitási és Növekedési Paktum első reformja kiterjesztette a korábbi megközelítést, például azzal, hogy figyelembe kell venni a gazdasági helyzetet, így kedvező időszakokban a tagállamoknak több, kedvezőtlen időszakokban kevesebb kiigazítást kell végrehajtaniuk.

**12** A 2008-as pénzügyi válság és az azt követő állampapírpiaci zavarok megmutatták, hogy az euró 1999-es bevezetése óta egyes tagállamok nem használták fel ezt a gazdaságilag kedvező évtizedet államadósságuk jelentős csökkentésére. Más szóval a Stabilitási és Növekedési Paktum részben hatástalannak bizonyult.

---

[6] Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 140. cikke.

[7] Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 126. cikke (2) bekezdésének b) pontja, valamint a Szerződéshez csatolt 12. jegyzőkönyv.

**13** Ráadásul a Stabilitási és Növekedési Paktum önmagában nem tudta garantálni a gazdasági stabilitást, mivel a Paktum nem a makrogazdasági egyensúlyhiányok észlelésére, megelőzésére és kiigazítására szolgál, és ennek következtében egyes tagállamoknak pénzügyi támogatást kellett kérniük (lásd: ***1. háttérmagyarázat***). Ebből adódóan az Unió intézkedéseket fogadott el gazdasági kormányzásának megerősítése és egy válságkezelési keret kialakítása érdekében.

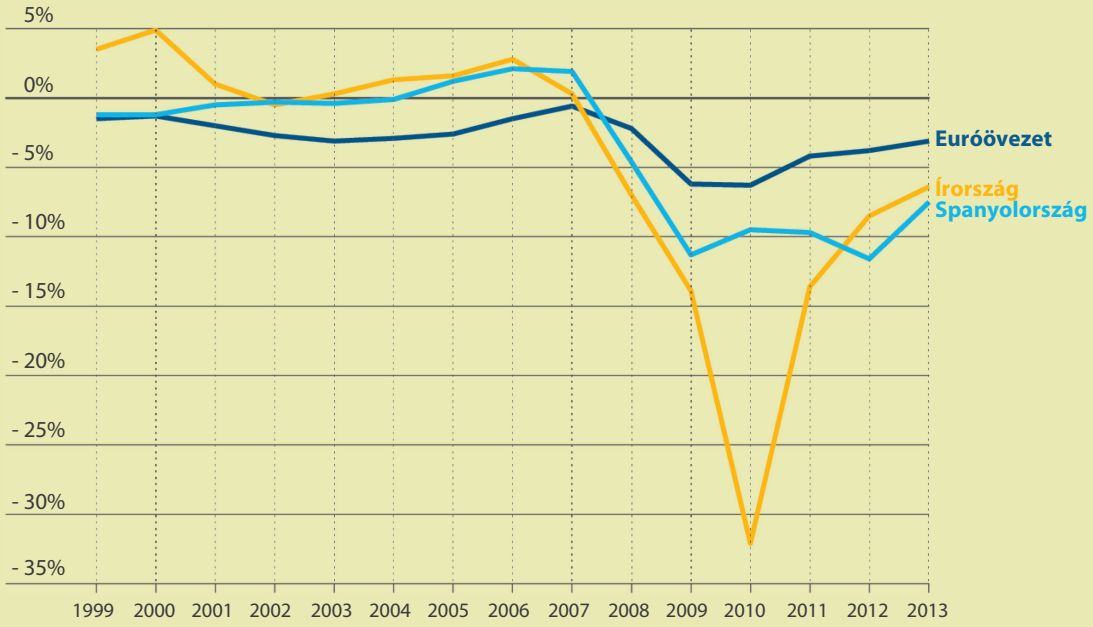
## 1. háttérmagyarázat

### A Stabilitási és Növekedési Paktum önmagában nem tudja garantálni a gazdasági stabilitást

A Stabilitási és Növekedési Paktum önmagában nem tudta kimutatni és megelőzni a makrogazdasági egyensúlyhiányok kialakulását, amint azt Spanyolország és Írország esete példázza.

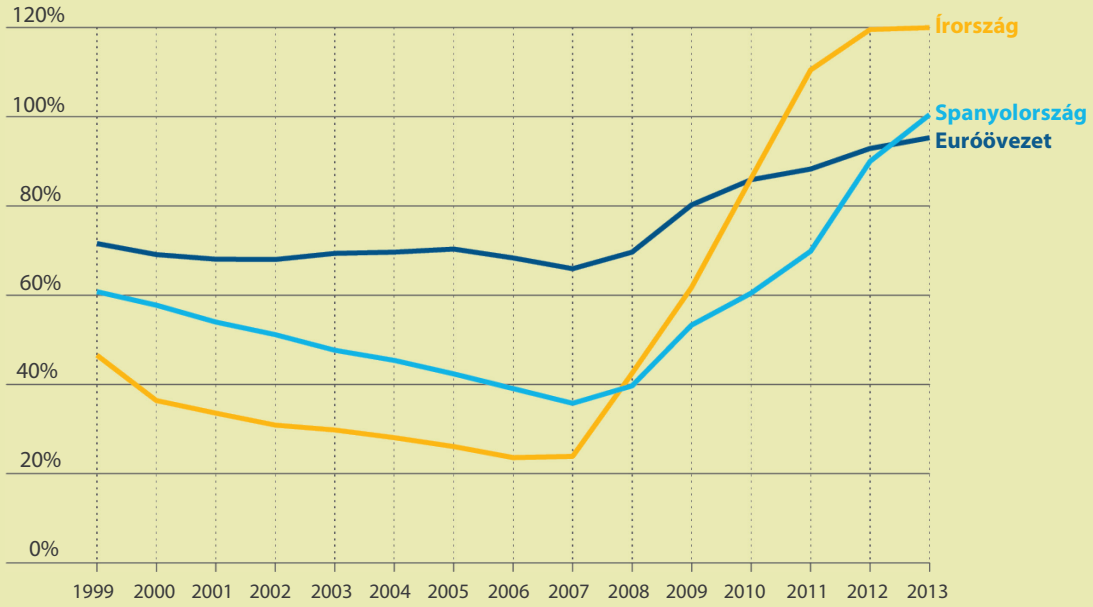
A 2008-as válság előtti évtizedben Spanyolországban és Írországban erőteljes gazdasági növekedés volt tapasztalható, aminek köszönhetően e két ország kedvező költségvetési pozíciót ért el. Amint azt az A. és a B. ábra mutatja, a válság előtt mindkét országot költségvetési többlet és a GDP 40%-a alatti államadósság jellemezte.

### A. ábra: Államháztartási hiány (a GDP százalékában)




*Forrás:* Európai Számvevőszék, az AMECO adatbázis alapján.

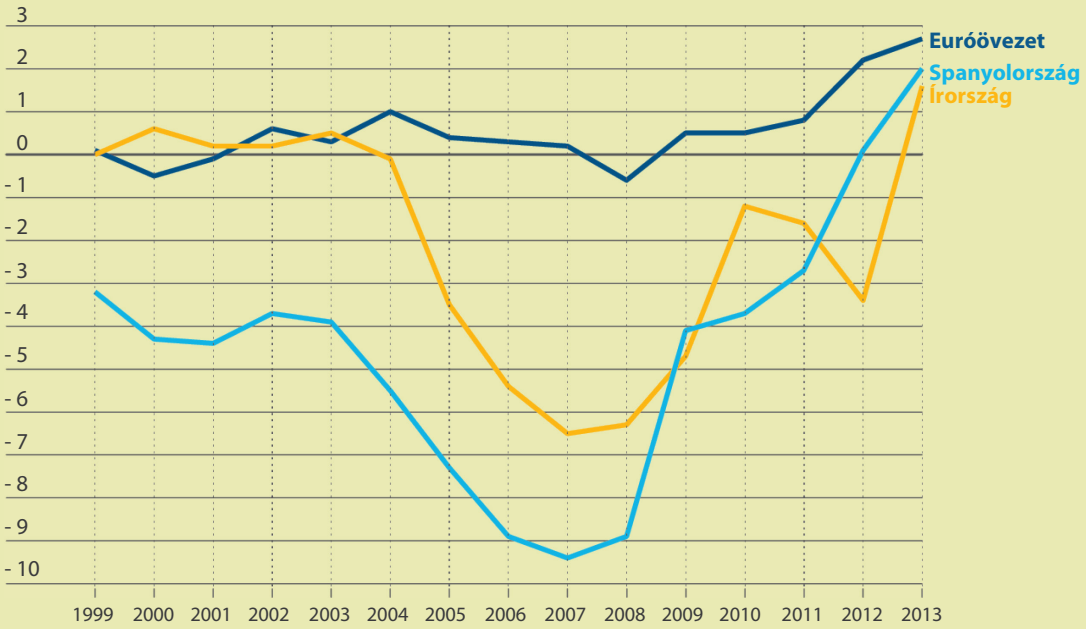
## B. ábra: Államadósság (a GDP százalékában)




*Forrás:* Európai Számvevőszék, az AMECO adatbázis alapján.

Ez a teljesítmény azonban mindkét esetben a finanszírozáshoz való könnyű hozzáférés fűtötte gyors növekedésen alapult, ami hitelbővülést és a belföldi kereslet növekedését idézte elő, különösen az építőiparban. Ehhez járult, hogy a válságot megelőzően több tekintetben egyensúlyhiány állt fenn. A belső kereslet erőteljes növekedése és a külső versenyképesség csökkenése miatt romlott a folyó fizetési mérleg (egy ország külfölddel folytatott tranzakcióinak mérlege) egyenlege (lásd: C. ábra). Elsősorban az ingatlanbefektetések meredek növekedése miatt erőteljesen, a pénzügyi stabilitást veszélyeztető mértékben megnőtt a magánszektor adósságállománya is.

## C. ábra A folyó fizetési mérleg egyenlege (a GDP százalékában)




*Forrás:* Európai Számvevőszék, az AMECO adatbázis alapján.

Az ingatlanbuborék kipukkanása okozta bankválság a kormányokat a bankszektort támogató intézkedések meghozatalára kényszerítette, ami 2009 után komoly államháztartási hiányokat okozott (lásd: A. és B. ábra). Ez azután az állampapírpiacra is kihatott, és végül mind Írország, mind Spanyolország kénytelen volt pénzügyi támogatást kérni.

**14** 2011-ben az Unió öt rendeletet és egy irányelvet fogadott el egy ún. „hatos csomagban”, amely megreformálta a Stabilitási és Növekedési Paktumnak mind a prevenciós, mind a korrekciós ágát, intézkedéseket hozott az uniós költségvetési szabályok iránti nemzeti felelősségvállalás fokozása érdekében, valamint bevezette a makrogazdasági egyensúlyhiányok feltárására, megelőzésére és kiigazítására irányuló, makrogazdasági egyensúlyhiány esetén követendő eljárást[8]. A hatos csomag bevezette az ún. európai szemesztert is (az Unió költségvetési, gazdaság-, foglalkoztatás- és szociálpolitikájának éves szintű összehangolása), és szigorította a laza költségvetési fegyelmű euróövezeti tagállamokkal szembeni szankciókat.

[8] Bizottsági sajtóközlemény, MEMO 11/898.

**15** 2012 márciusában az (akkori) 27 tagállam közül 25 (a két kivétel az Egyesült Királyság és Csehország volt[9]) aláírta a gazdasági és monetáris unióbeli stabilitásról, koordinációról és kormányzásról szóló kormányközi szerződést (TSCG). Ennek egyes záradékai a felelősségvállalás és a költségvetési fegyelem előmozdítását célozták. A szerződés növeli a nemzeti független költségvetési intézmények szerepét, amelyek feladata a nemzeti költségvetési szabályok betartásának figyelemmel kísérése.

**16** Mivel azonban a közös valutaövezetben a költségvetési politikák hatásai könnyebben továbbgyűrűzhetnek, kifejezetten az euróövezet számára ennél is erősebb mechanizmusokra volt szükség. 2013-ban két további rendelet (az ún. „kettes csomag") lépett hatályba az euróövezet költségvetési felügyeletének megerősítése érdekében[10]. Az első rendelet a költségvetési politikáknak a Stabilitási és Növekedési Paktum keretében történő monitoringjával foglalkozott. A második rendelet a pénzügyi stabilitásuk vagy államháztartásuk fenntarthatósága tekintetében súlyos nehézségekkel küzdő vagy ilyen nehézségek által fenyegetett, vagy más okból pénzügyi támogatást igénylő euróövezeti tagállamok gazdasági és költségvetési felügyeletének megerősítésére tartalmazott rendelkezéseket.

**17** Mindezen jogalkotási fejleményeket a ***II. mellékletben***[11] foglaljuk össze. Amint azt az „öt elnök jelentése[12]" is elismerte, ezáltal megnövekedett az uniós gazdasági kormányzási keret összetettsége, egyrészt mert a szabályok egyre technikaibb jellegűvé válnak, és több múlik a Bizottság mérlegelésén és a szakértői véleményeken, másrészt mert átfedés tapasztalható az egymás mellett létező uniós, nemzeti és kormányközi szabályok és intézmények között.

**18** Végezetül az Unió 2015-ben létrehozta az Európai Költségvetési Tanácsot (EKT), amely a Bizottság független tanácsadó testületeként értékeli az uniós költségvetési szabályok végrehajtását, tanácsot ad a Bizottságnak az euróövezet egésze számára megfelelő költségvetési irányvonallal kapcsolatban, valamint együttműködik a tagállamok nemzeti költségvetési tanácsaival.

---

[9] Csehország 2019 áprilisában ratifikálta a szerződést. Horvátország 2013 júliusában lépett be az Unióba, és 2018 márciusában ratifikálta a szerződést.

[10] Bizottsági sajtóközlemény, MEMO 13/457.

[11] 05/2020. sz. áttekintés: „Hogyan vette figyelembe az Európai Unió a 2008 és 2012 közötti pénzügyi és államadósság-válság tanulságait?"

[12] Jean-Claude Juncker, szoros együttműködésben Donald Tuskkal, Jeroen Dijsselbloemmal, Mario Draghival és Martin Schulz-cal, „Az európai gazdasági és monetáris unió kiteljesítése", 2015. június 22.

# A közelmúlt társadalmi-gazdasági és geopolitikai fejleményei

**19** A Covid19-világjárvány új kockázatok és kihívások elé állította az uniós gazdasági kormányzást, mivel jelentős gazdasági ellenintézkedéseket tett szükségessé a tagállamok és az Unió részéről[13]. A Tanács 2020 márciusában első alkalommal állapodott meg arról, hogy aktiválja a Stabilitási és Növekedési Paktum általános mentesítési rendelkezését, amely lehetővé teszi valamennyi tagállam számára, hogy ideiglenesen eltérjen a költségvetési szabályoktól. Ez az államháztartási hiány és az államadósság szintjének általános emelkedését eredményezte, gyakran a 3%-os, illetve 60%-os referenciaértéket meghaladóan. A GDP-arányos hiány és a GDP-arányos államadósság 2000 és 2022 közötti alakulását a ***III. melléklet*** mutatja be.

**20** 2020 decemberében az Unió elfogadta a NextGenerationEU (NGEU) nevű, mintegy 800 milliárd euró összegű, uniós adósságok révén finanszírozott ideiglenes eszközt, amelynek célja a világjárvány által okozott közvetlen gazdasági és társadalmi károk helyreállítása, valamint a jövő zöldebbé, digitálisabbá és reziliensebbé tétele. Az NGEU központi eleme a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz (RRF), amely vissza nem térítendő támogatásokkal és hitelekkel támogatja a tagállami reformokat és beruházásokat. A tagállamok helyreállítási és rezilienciaépítési terveket dolgoztak ki, amelyeknek kezelniük kellett a 2019. és 2020. évi országspecifikus ajánlások jelentős részét. A Bizottság értékelte[14], majd a Tanács jóváhagyta a terveket. A tervek kapcsán az jogosít fel az eszközből történő finanszírozásra, ha teljesülnek a meghatározott mérföldkövek és célértékek. A kifizetések teljesítése előtt a Bizottság értékeli, hogy minden egyes mérföldkő és célérték kielégítően teljesült-e. A helyreállítási és rezilienciaépítési tervek végrehajtásának monitoringja és az arra vonatkozó beszámolás teljes mértékben összhangban van az európai szemeszterrel, elsősorban az országspecifikus ajánlásokhoz kötődő intézkedések végrehajtásáról történő beszámolás tekintetében.

**21** 2021 második felében az Oroszország és Ukrajna közötti geopolitikai feszültségek zavarokat okoztak a gázpiacon. A helyzet 2022 februárjában, Oroszország Ukrajna elleni

---

[13] Lásd: 06/2020. sz. áttekintés: „A COVID19-válságra adott uniós gazdaságpolitikai válaszintézkedések: kockázatok, kihívások és lehetőségek”.

[14] 21/2022. sz. különjelentés: „A nemzeti helyreállítási és rezilienciaépítési tervek Bizottság általi értékelése: összességében megfelelő, de a végrehajtás terén továbbra is vannak kockázatok”.

agresszív háborúja miatt rendkívüli mértékben tovább romlott. Az ezt követő hónapokban Oroszország fokozatosan és jelentős mértékben csökkentette az Unióba irányuló gázszállítást, ami rekordmagasságú gázárakat eredményezett. Az uniós villamosenergia-árazási mechanizmus jellegéből adódóan[15] a magas gázárak a nagykereskedelmi villamosenergia-árak meredek emelkedését és újabb inflációt is eredményeztek. Különösen az euróövezeti inflációra hatott ki nagy mértékben az energiaárak alakulása.

**22** A Bizottság 2022 májusában előterjesztette a REPowerEU-tervet[16], a reziliensebb energiarendszer és a valódi energiaunió megvalósításának ütemtervét, amely ezt a célt a fosszilis tüzelőanyagoktól való uniós függés megszüntetése, az energiaellátás uniós szintű diverzifikálása és a tiszta energiára való átállás felgyorsítása révén kívánja megvalósítani. A REPowerEU többek között arra ösztönzi a tagállamokat, hogy helyreállítási és rezilienciaépítési terveikbe vegyenek fel új energiaügyi intézkedéseket. 2023. június végéig kilenc tagállam nyújtotta be helyreállítási és rezilienciaépítési tervének módosítását, amely egy REPowerEU-ra vonatkozó fejezetet is tartalmazott.

**23** Amennyiben meg tudják engedni maguknak, a tagállamok igyekeznek megóvni vállalkozásaikat és háztartásaikat az energiaköltségek emelkedésétől. A válságra adott eltérő tagállami reakciók (jelentős állami támogatás, lezárási intézkedések) időtartamuktól és végrehajtásuk szintjétől függően tartósan torzíthatják az egyenlő versenyfeltételeket az egységes piacon, ami kihívást jelenthet az Unió gazdasági konvergenciája és versenyképessége számára[17]. 2022-ben a Bizottság becslése szerint a magas energiaárak hatásának enyhítésére irányuló intézkedések nettó költségvetési költsége az Unióban a GDP 1,2%-át tette ki[18].

---

[15] 03/2023. sz. különjelentés: „A belső villamosenergia-piac integrációja”, 1. háttérmagyarázat.

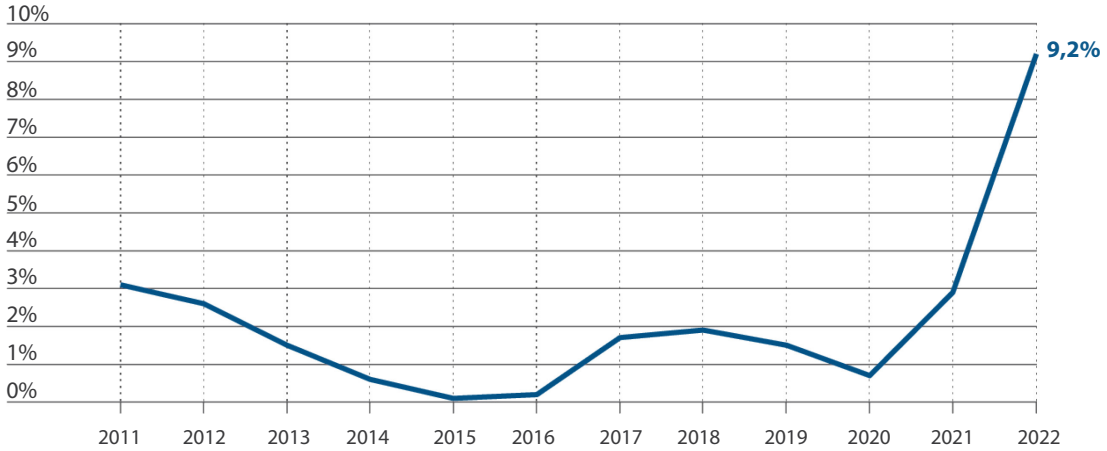
[16] https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/repowereu-affordable-secure-and-sustainable-energy-europe_hu. A REPowerEU-ról adott értékelésünket lásd: 04/2022. sz vélemény: „REPowerEU”.

[17] 06/2020. sz. áttekintés, 50. o.

[18] *European Economic Forecast*, 2022. ősz, lásd: I.2.4. háttérmagyarázat, 51. o.

**24** A világjárvány kezelése és a gazdasági támogatásnyújtás érdekében szinte minden országnak növelnie kellett államadósságát. A ***IV. melléklet*** áttekintést ad arról, hogyan alakult világszerte a közelmúltban a GDP-arányos államadósság. Az Unióban a Bizottság úgy döntött, hogy 2023 végéig érvényben tartja az általános mentesítési rendelkezést, hogy a tagállamok tovább támogathassák gazdaságukat, illetve folytathassák a helyreállítást[19]. Az euróövezetben a GDP-arányos államadósság 2019 és 2021 közötti általános növekedése mérsékelt volt (11,7%) a többi fejlett gazdasághoz képest (19,0% az Egyesült Királyságban, 19,3% az USA-ban és 26,2% Japánban). Az egyes uniós tagállamok államadósság-rátája azonban továbbra is igen eltérő. Ez a heterogenitás árthat az egységes monetáris politika eredményességének, különösen magas infláció esetén (lásd: ***21***. bekezdés és ***1. ábra***), amelynek következtében az Európai Központi Bank megemelte irányadó kamatlábait (lásd: ***2. ábra***).

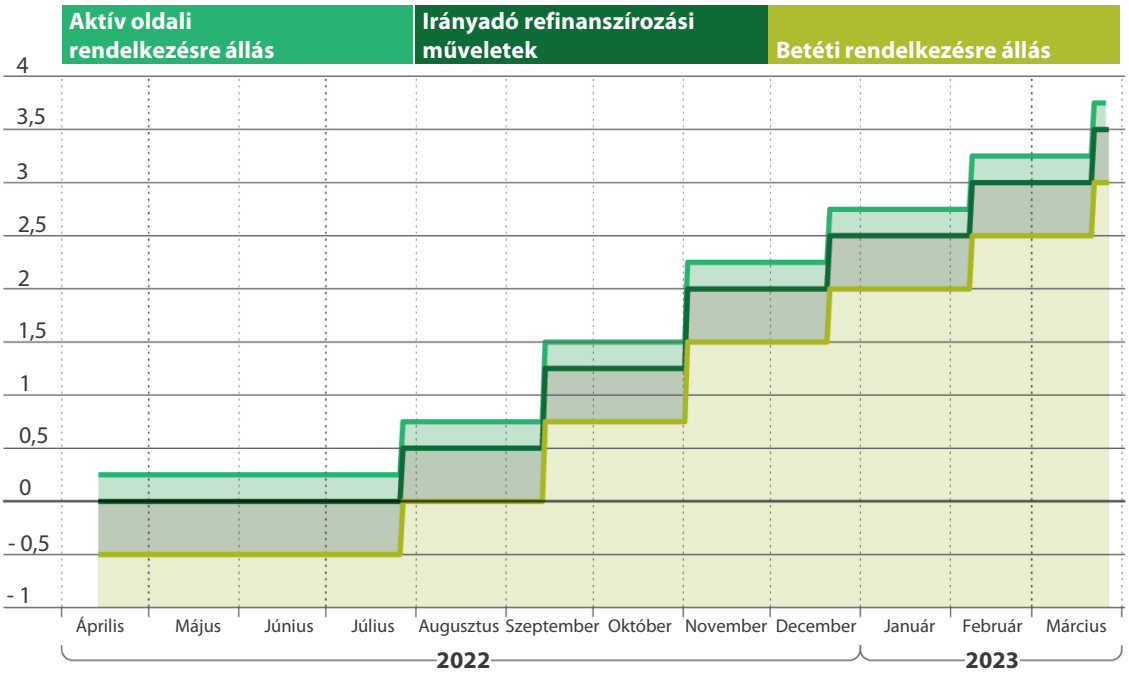
## 1. ábra. Infláció az Unióban (százalék), a harmonizált fogyasztói árindex alapján mérve (2011–2022)




*Forrás:* Európai Számvevőszék, az Eurostat adatai alapján.

[19] A Bizottság közleménye a 2023. évi éves fenntartható növekedési felmérésről.

## 2. ábra. Az Európai Központi Bank irányadó kamatlábainak emelkedése (2022. április – 2023. március)




*Forrás:* Európai Számvevőszék, az EKB adatbázisa alapján.

# Az uniós gazdasági kormányzási keret szükséges reformja és a Bizottság javaslatai

**25** A hatos csomagról, illetve a kettes csomagról szóló rendelet előírása szerint a Bizottságnak ötévente felül kell vizsgálnia a keret eredményességét. E felülvizsgálatot[20] követően a Bizottság 2020 februárjában nyilvános konzultációt indított az uniós gazdasági kormányzás jövőjéről (lásd: ***05***. bekezdés). A konzultációt azonban a kibontakozó világjárvány, majd az azt követő recesszió azonnal kezelendő kihívásai miatt felfüggesztették. Amikor 2021 októberében újrakezdték azt[21], a Bizottsághoz összesen 225 hozzászólás érkezett, főként a tudományos élet képviselőitől és kutatóintézetektől, de állampolgároktól és szakszervezetektől is[22]. A Bizottság több találkozó keretében egyeztetett az érdekelt felekkel, illetve a szokott kétoldalú kapcsolatokon keresztül és tanácsi bizottságokban értekezett a tagállamokkal.

**26** A Bizottság 2022 novemberében e folyamat eredményeire támaszkodva közleményt tett közzé, amelyben bemutatta vonatkozó „elképzeléseit" és felvázolta a gazdasági kormányzási keret reformjának elveit. 2023 áprilisában a Bizottság jogalkotási javaslatcsomagot terjesztett elő, amely a Stabilitási és Növekedési Paktum prevenciós, illetve korrekciós ágára vonatkozó szabályok felülvizsgálatára irányuló két rendeletjavaslatból, valamint a tagállamok költségvetési keretére vonatkozó követelmények felülvizsgálatáról szóló irányelvjavaslatból áll.

**27** A gazdasági kormányzási keret egyéb elemei – például a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás vagy a programokat követő felügyelet – tekintetében a Bizottság a 2022. novemberi elképzeléseiben olyan fejlesztéseket javasolt, amelyek nem igényelnek jogszabályi változtatásokat, mint például a tagállamokkal folytatott megerősített párbeszéd, illetve az eljárások egyszerűsítése.

---

[20] Európai bizottsági munkadokumentumok, SWD(2020) 210 és SWD(2020) 211.

[21] A Bizottság közleménye (COM(2021) 662 final): „Az uniós gazdaság a Covid19 után: a gazdasági kormányzásra gyakorolt hatások".

[22] Bizottsági szolgálati munkadokumentum (SWD(2022) 104 final): *Online public consultation on the review of the EU economic governance framework*. *Summary of responses. Final Report.*

**28** A következő bekezdésekben az általunk a múltban felvetett főbb kérdésekkel foglalkozunk, a Bizottság javaslatának szerkezete alapján e hat tematikus terület köré csoportosítva:

- uniós költségvetési keret: nem megfigyelhető mutató (strukturális egyenleg) használata, amelyet gyakran és olykor jelentősen, adott esetben a múltbeli becslésekre is kihatóan módosítanak, és amelyek inkább a hiányra, mintsem az adósságra összpontosítanak;
- a tagállamok költségvetési politikáinak alapjául szolgáló nemzeti költségvetési keretek hiányosságai;
- a nemzeti szintű felelősségvállalás hiánya;
- az átláthatóság és a mérlegelési mozgástér közötti egyensúly hiánya;
- nem kielégítő (vagy nem létező) jogérvényesítés a gyakorlatban;
- a felügyelet és a monitoring összetettsége és átfedései.

**29** Mindegyik területre vonatkozóan összefoglaljuk korábbi ellenőrzéseink észrevételeit, következtetéseit és ajánlásait, ennek alapján azonosítjuk, hogyan foglalkozik a Bizottság az egyes területekkel javaslataiban, majd elemezzük a főbb kockázatokat és kihívásokat.

## Uniós költségvetési keretrendszer

### A strukturális költségvetési egyenleggel összevetett nettó kiadások mint fő mutató

**30** A jelenlegi költségvetési keret egyik hiányossága, hogy a Stabilitási és Növekedési Paktum szabályainak betartását nem megfigyelhető mutatók alkalmazásával értékeli. E tekintetben a fő mutató a strukturális költségvetési egyenleg, más szóval az átmeneti hatásoktól (pl. a gazdasági ciklus és az egyszeri költségvetési intézkedések hatása) megtisztított költségvetési egyenleg.

**31** A strukturális egyenleg, amely nem megfigyelhető, hanem becslésen alapuló mutató, a középtávú költségvetési cél meghatározásához használt mérőszám, amely cél a Bizottság által a tagállamokkal egyeztetett módszertannak megfelelően kiszámított, egy minimális szintet kötelezően elérő országspecifikus célérték. Akkor tekinthető úgy,

hogy az egyes tagállamok esetében a strukturális egyenleg megfelel a Stabilitási és Növekedési Paktumnak, ha az legalább egyenlő a középtávú költségvetési céllal. Azon tagállamoknak, amelyek még nem érték el középtávú költségvetési célkitűzésüket, referenciaértékként évente a GDP 0,5%-ával kell javítaniuk strukturális egyenlegüket (kedvező időszakokban többel, kedvezőtlen időszakokban kevesebbel). 2018-ban azonban arról számoltunk be[23], hogy a középtávú költségvetési célt igen kevéssé sikerült elérni, és különböző eltéréseket fogadtak el.

**32** A strukturális egyenlegre vonatkozó becslések számos feltételezésen alapulnak, és gyakran képezik felülvizsgálat tárgyát. E felülvizsgálatok nagyságrendje jelentős lehet. Amint azt a túlzotthiány-eljárásról szóló különjelentésünkben megjegyeztük, és amint arról az érdekelt felek is beszámoltak, ez bonyolultabbá teszi a szabályoknak való megfelelés értékelését[24] és valószínűbbé a szakpolitikai hibákat[25]. Ez árthat a Stabilitási és Növekedési Paktum hitelességének és érvényesíthetőségének[26], és nem megfelelő a költségvetési gazdálkodás szempontjából sem.

**33** Az elképzelésekről szóló, 2022. novemberi közleményében a Bizottság elismeri, hogy nehézségekbe ütközhet olyan szakpolitikai ajánlásokat kidolgozni, amelyek gyakran felülvizsgálandó, nem megfigyelhető mutatókon alapulnak. Javasolja, hogy a költségvetési kiigazítási pálya meghatározásához és az éves költségvetési felügyelet végrehajtásához egyetlen operatív mutatóként a nettó kiadásokat alkalmazzák. A Bizottság állítása szerint ez egyszerűbbé és átláthatóbbá tenné a költségvetési keretet.

**34** Nettó kiadások alatt a diszkrecionális bevételi intézkedések nélkül számított, nemzeti finanszírozású elsődleges (vagyis a kamatfizetések nélküli) közkiadások értendők. Nem tartoznak közéjük a munkanélküliséggel kapcsolatos ciklikus kiadások, valamint az uniós finanszírozású projektekhez hozzárendelt közkiadások. A bevételre tartós hatást gyakorló szakpolitikai változások, vagyis az ún. diszkrecionális bevételi intézkedések hatása levonásra kerül, hogy a tagállamok így politikai preferenciáiknak megfelelően választhassák meg a kiadások GDP-hez viszonyított arányát. A kormányok így megtehetik, hogy tartósan növelik (vagy csökkentik) GDP-arányos kiadásaikat, ha a változást tartós adóemelések (vagy -csökkentések) ellensúlyozzák. A kamatok és a munkanélküliséggel kapcsolatos ciklikus kiadások levonásra kerülnek, hogy ki lehessen

---

[23] A 18/2018. sz. különjelentés 62–70. bekezdése.

[24] A 10/2016. sz. különjelentés 91–94. bekezdése és 10. háttérmagyarázata.

[25] IMF, *Staff contribution to the European Commission review of the EU economic governance framework*, 2021, 1. o.

[26] ESM, *EU fiscal rules: reform considerations*, 2021. október, 7. o.

iktatni a nem közvetlen kormányzati ellenőrzés alá eső kiadások ingadozásait. Következésképpen a nettó kiadások operatív mutatóként való alkalmazása erősíti a makrogazdasági stabilizációt, mivel lehetővé teszi az automatikus stabilizátorok működését.

## Középpontban az adósságcsökkentés

**35** Az európai monetáris unió államháztartási hiányra vonatkozó küszöbértéke a GDP 3%-a, az államadósság esetében pedig a GDP 60%-a, illetve az Európai Unió működéséről szóló szerződés jegyzőkönyveiben meghatározottak szerint egy „elegendő mértékben csökkenő és a referenciaértékhez kielégítő ütemben közelítő" arány. Javaslatában a Bizottság megtartja ezeket a küszöbértékeket. 2022-ben 14 tagállam GDP-arányos államadóssága a 60%-os küszöbérték alatt maradt, míg hat tagállam esetében ez az arány 100% felett volt.

**36** Az adósság folyamatos csökkentésének biztosításához sok éven át elegendőnek ítélték a hiányra való összpontosítást, ezért szükségtelennek tartották a 60%-os referenciaértékhez való közelítés „kielégítő ütemének" pontosabb meghatározását. Emögött az a megfontolás állt, hogy 5%-os éves nominális GDP-növekedés mellett a 3%-os GDP-arányos hiány egy idő után 60%-on stabilizálja a GDP-arányos államadósságot. Amennyiben az adósság aránya 60% feletti, a 3%-os hiány a 60%-os referenciaértékhez viszonyított különbség egyhuszad részével fogja éves szinten csökkenteni az adósságarányt[27].

**37** A 2008-as válság óta és a közelmúlt erősödő inflációja előtt egyértelműen irreális volt 5%-os éves nominális GDP-növekedést feltételezni[28]. Ekképp a GDP 3%-ának megfelelő hiány már nem jelentette automatikusan a 60%-os GDP-arányos államadósság felé történő konvergenciát (például évi 3%-os növekedéssel és 3%-os hiánnyal a GDP-arányos államadósság 100%-on fog stabilizálódni). Ezért a hatos csomagban külön meghatározásra került az adósságkritérium: „[az államadósságnak a GDP-hez viszonyított aránya] akkor tekintendő elegendő mértékben csökkenőnek és a referenciaértékhez kielégítő ütemben közelítőnek, ha a referenciaértéktől való eltérés az előző három évben viszonyítási alapként évente átlagosan egyhuszaddal csökkent […]"[29].

---

[27] A 10/2016. sz. különjelentés 68. bekezdése és 6. háttérmagyarázata.

[28] A 10/2016. sz. különjelentés V. melléklete.

[29] A 2011. november 8-i 1177/2011/EU tanácsi rendelet 1. cikke (2) bekezdésének b) pontja.

**38** Az adósságkritériumot csak 2012-ben léptették hatályba, és fokozatosan vezették be. 2022-től kezdődően lett volna alkalmazandó valamennyi tagállamra. A magas szintű gazdasági bizonytalanság, illetve az általános mentesítési rendelkezés ezt követő aktiválása miatt azonban mindeddig nem indult túlzotthiány-eljárás az adósságszabály alapján.

**39** 2016-ban észrevételeztük, hogy a túlzotthiány-eljárás az adósságkritérium helyett túlhangsúlyozza a hiány kritériumát, és azt ajánlottuk, hogy a Bizottság fordítson kiemelt figyelmet az államadósság csökkentésére, különösen a súlyosan eladósodott tagállamokban[30]. Azt is kifejtettük, hogy az egyhuszados szabály nem reális a súlyosan eladósodott tagállamok számára, mivel ezeknek a konvergenciapályának való megfeleléshez – legalábbis eleinte – rendkívül korlátozó költségvetési politikát kellene folytatniuk, ami árthatna a növekedésnek és veszélyeztethetné magát a GDP-arányos államadósság-kiigazítást[31].

**40** A Bizottság közelmúltbeli javaslatai az adósság fenntarthatóságára helyezik a hangsúlyt, és eltörlik az egyhuszados szabályt. Az új keret sarokköveként a tagállamok által benyújtott, a Bizottság által értékelt és a Tanács által jóváhagyott középtávú nemzeti költségvetési-strukturális tervek egyesítenék az egyes tagállamok költségvetési, reform- és beruházási kötelezettségvállalásait, és biztosítanák, hogy adósságrátájuk csökkenő pályára kerüljön vagy prudens szinten maradjon. Ezek a tervek egy négy évre szóló, a jelentős beruházások és reformok elősegítése érdekében legfeljebb három évvel meghosszabbítható nettó kiadási kiigazítási referenciapályát határoznának meg. Ha a hiány meghaladja a GDP 3%-ában meghatározott referenciaértéket, a nettó kiadási pályának összhangban kell lennie a GDP 0,5%-ának megfelelő éves minimális kiigazítási referenciaértékkel.

**41** Hogy iránymutatást adjon a tagállamoknak többéves nettó kiadási célértékeik kialakításához, a javaslat szerint a Bizottság minden olyan tagállamnak, ahol a hiány nem éri el a GDP 3%-át, az államadósság pedig a GDP 60%-át, úgynevezett „technikai információkat” nyújt. Ezek az információk azt hivatottak biztosítani, hogy a hiány középtávon a GDP 3%-a alatt maradjon.

---

[30] A 10/2016. sz. különjelentés 68. és 69. bekezdése, valamint 8. ajánlása.

[31] A 10/2016. sz. különjelentés 70. és 71. bekezdése.

**42** Minden olyan tagállam számára, ahol a hiány meghaladja a GDP 3%-át, vagy az államadósság a GDP 60%-át, a javaslat értelmében a Bizottság országspecifikus „technikai pályatervet” dolgoz ki. A pályaterv azt hivatott biztosítani, hogy:

- a költségvetési hiányt a nemzeti középtávú költségvetési-strukturális terv végét követő tízéves időszakra a GDP 3%-aként meghatározott referenciaérték alá csökkentsék és ott tartsák;
- az államadósság-ráta hihetően csökkenő pályán legyen, illetve maradjon, vagy egyazon tízéves időszakon belül prudens szinten maradjon (ez 14–17 éves időhorizontnak felel meg abban az időpontban, amikor a Bizottság kibocsátja a technikai pályatervet). Ennek az alapvető pontnak az értékeléséhez a Bizottság felhasználná az adósság fenntarthatóságára vonatkozó elemzését;
- a GDP-arányos államadósság a terv időszakának végén a kezdeti szint alatt legyen;
- a terv időhorizontjában a nettó kiadások növekedése főszabályként átlagosan a középtávú kibocsátásnövekedés alatt maradjon;
- a költségvetési kiigazítást ne halasszák a középtávú nemzeti költségvetési-strukturális tervek végére.

**43** Az adósságfenntarthatósági elemzés alapvetően a GDP-arányos államadósságra vonatkozó előrejelzések készítését jelenti. Ezek az előrejelzések az államadósság időbeli alakulását magyarázó változók – különösen az elsődleges egyenleg, a kamatlábak, a növekedési ráta és az inflációs ráta – jövőbeli alakulásával kapcsolatos feltételezéseket vesznek alapul.

**44** Alternatív forgatókönyveket is kiszámítanak, általában 10 éves időszakra. Az alapforgatókönyv változatlan költségvetési politikával számol. Ez a Bizottságnak a következő két évre vonatkozó előrejelzéseit veszi alapul, majd ezt követően az előrejelzés utolsó évétől az előrejelzési időszak végéig változatlan költségvetési politikát feltételez. Ezt követően alternatív költségvetési politikai forgatókönyveket futtatnak le azt felmérendő, hogy milyen hatást vonnának maguk után az adósság-előrejelzés egyes fő feltételezéseinek változásai[32]. Figyelembe kell venni a tervezett reformok bevételi hatásaira vonatkozó feltételezéseket is. Ezenkívül a Bizottság sztochasztikus

[32] Európai Bizottság, *Debt sustainability Monitor 2022, Institutional Paper 199*, 2023. április. Lásd: 1. háttérmagyarázat: *Deterministic debt projection scenarios: the main assumptions*, 23–25. o.

előrejelzések révén értékeli, kellően alacsony-e annak a kockázata, hogy a kiigazítási időszakot követő öt évben a GDP-arányos adósságráta nem csökken.

### A főbb kihívások és kockázatok elemzése

**45** A Bizottság logikája szerint a nettó kiadásoknak mint mutatónak a bevezetését az indokolja, hogy az a strukturális egyenlegnél megfigyelhetőbb mutató a Stabilitási és Növekedési Paktumnak való megfelelés értékeléséhez. Ez összhangban van korábbi észrevételünkkel, miszerint a nem megfigyelhető változók használata nem megfelelő erre a célra (lásd: ***32***. bekezdés). Ha kizárólag erre a mutatóra összpontosítanak, azzal a monitoringmutatók száma egyre csökken, ami kedvez az egyszerűsítésnek és a kiszámíthatóságnak.

**46** A nettó kiadásokra vonatkozó technikai pályaterv az adósságfenntarthatósági elemzés módszertanán alapul. Mivel a mögöttes feltételezések rendszere 14–17 éves időhorizontot vesz alapul, azt négy év elteltével felül kell vizsgálni, hogy a Bizottság ki tudja számítani a középtávú költségvetési-strukturális tervek következő körére vonatkozó új technikai pályatervet. Ezenkívül a tagállamok által meghatározott nettó kiadási kiigazítási referenciapálya eltérhet a technikai pályatervtől. Konkrétan a tagállamok a középtávú költségvetési-strukturális terveikben a Bizottságétól eltérő feltételezéseket is alkalmazhatnak. És noha minden tagállamnak ellenőrizhető gazdasági érvekkel kell megindokolnia a kiadási pályája és a Bizottság által meghatározott technikai pályaterv közötti eltérést, fennáll a kockázata annak, hogy elhalasztják a költségvetési kiigazítást, hiszen a döntéshozóknak okuk lehet arra, hogy az elemzésben felhasznált feltételezéseket egy bizonyos eredmény irányában befolyásolják. Például ha a növekedési feltételezések derűlátóak, akkor csökkenhet az előre jelzett adósságráta, és ebből kisebb szükséges költségvetési kiigazítás következhet.

## Nemzeti költségvetési keretek

**47** Nemzeti költségvetési keretek alatt azon rendszerek, eljárások, szabályok és intézmények összességét értjük, amelyek befolyásolják a költségvetési politika tervezését, jóváhagyását, végrehajtását és nyomon követését. Ide tartoznak többek között a középtávú költségvetési keretek, illetve a független költségvetési intézményeknek juttatott szerep. Ez utóbbiak olyan pártatlan közintézmények, amelyek a költségvetési politika területén pozitív, illetve normatív elemzéseket, értékeléseket és ajánlásokat készítenek, fokozva ezáltal az elszámoltathatóságot és a költségvetési átláthatóságot.

## Középtávú költségvetési keretek

**48** Középtávú költségvetési keretek alatt a többéves költségvetési politikai döntéshozatal felügyeletére szolgáló nemzeti költségvetési szabályok és eljárások összességét értjük, beleértve a szakpolitikai prioritások és a középtávú költségvetési célkitűzések meghatározását is. Az éves költségvetési jogszabályoknak összhangban kell lenniük ezekkel a keretekkel[33].

**49** 2019-ben beszámoltunk arról, hogy a középtávú költségvetési keretekre vonatkozó uniós jogi keret több tekintetben kevésbé szigorú követelményeket ír elő[34], mint a Nemzetközi Valutaalap és a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet által támogatott nemzetközi standardok és bevált gyakorlatok, és ez gyakran ellentétben áll azzal, amit a Bizottság egyes gazdasági dokumentumokban kifejtett[35].

**50** A nemzeti költségvetési keretekre vonatkozó uniós követelményekkel kapcsolatos ellenőrzésünk nyomán a Bizottság egy sor jelentésre és tanulmányra támaszkodva értékelte a középtávú költségvetési keretek eredményességét[36]. Elismerte az ilyen keretekre vonatkozó rendelkezések hiányosságait és gyenge pontjait, amilyen például az éves költségvetések és a középtávú költségvetési tervek közötti gyenge összhang, illetve az, hogy nincsenek korrekciós eljárások az éves célok nemteljesítése vagy azoknak a középtávú tervektől való eltérése esetére.

**51** A Bizottság következtetése szerint ha a középtávú költségvetési terveknek nagyobb szerepet szánnak a felülvizsgált uniós költségvetési keret kapcsán, akkor elengedhetetlenek az eredményességüket javító intézkedések. A Bizottság 2023. áprilisi javaslatai azonban nem tökéletesítik jelentős mértékben a nemzeti középtávú költségvetési kereteket (lásd: 60. bekezdés).

---

[33] A tagállamok költségvetési keretrendszerére vonatkozó követelményekről szóló 2011/85/EU tanácsi irányelv a 2. cikkének e) bekezdése és 10. cikke.

[34] A 2011/85/EU tanácsi irányelv 9–11. cikke.

[35] A 22/2019. sz. különjelentés 30–33. bekezdése.

[36] ARES(2022) 711416, 2022. január 31.

## Független költségvetési intézmények

**52** A független költségvetési intézmények szerepét illetően megállapítottuk, hogy az uniós jog elmarad a nemzetközi normáktól és bevált gyakorlatoktól. Ezen intézményekkel kapcsolatban a főbb problémák a következők voltak: i. az igazgatósági tagok mandátumának jellemzői (például a hivatali idő hossza és az újbóli kinevezés), ii. az intézmények képtelensége független humánerőforrás-politika végrehajtására, iii. az elegendő és garantált költségvetés biztosításának nehézsége, iv. a külső, például társintézményi felülvizsgálat szükségessége. Megállapítottuk, hogy többek közt e különbségek miatt erősen eltér, hogy a független költségvetési intézmények milyen tevékenységeket végeznek a tagállamokban[37].

**53** Ezenkívül, amint azt az Európai Költségvetési Tanács megjegyezte, „a legtöbb tagállamban a független költségvetési intézmények kormányzati információkhoz való hozzáférése számos jogi korlátozásnak van alávetve”[38]. Az uniós jogszabályok[39] előírják továbbá a független költségvetési intézmények számára, hogy makrogazdasági előrejelzéseket készítsenek vagy hagyjanak jóvá, költségvetési előrejelzések (bevétel- és kiadás-előrejelzések) készítését azonban nem[40].

**54** 2023-ban az uniós független költségvetési intézmények hálózata beszámolt arról, hogy ezen intézmények mennyiben képesek különböző feladatok ellátására. A jelentés tanúsága szerint a hálózat tagjainak többsége megfelelően felkészült a makrogazdasági és költségvetési előrejelzések értékelésére vagy jóváhagyására. Az államháztartás és az államadósság középtávú pályájának értékelését illetően azonban nem ez volt a helyzet[41].

**55** Az elképzelésekről szóló 2022. novemberi dokumentumában a Bizottság szélesebb körű szerepet irányoz elő a független költségvetési intézmények számára a nemzeti középtávú költségvetési tervek kialakítására és az azok alapjául szolgáló feltételezésekre vonatkozó értékelés elkészítésében. A Bizottság fontolóra veszi továbbá a középtávú

---

[37] 22/2019. sz. különjelentés: „A nemzeti költségvetési keretekkel kapcsolatos uniós előírásokat tovább kell erősíteni és javítani kell alkalmazásuk nyomon követését”, 36. bekezdés.

[38] Európai Költségvetési Tanács, 2018. évi éves jelentés, 47. o.

[39] A 473/2013/EU rendelet a költségvetésiterv-javaslatok monitoringjára és értékelésére, valamint az euróövezeti tagállamok túlzott hiánya kiigazításának biztosítására vonatkozó közös rendelkezésekről.

[40] A 22/2019. sz. különjelentés 37. bekezdése.

[41] EU IFI hálózat (2023), *EU economic governance proposal reform: issues and insights from EU IFIs*, 2023. március, 9. o., 1. ábra.

költségvetési strukturális tervben meghatározott nettó elsődleges kiadási pálya végrehajtása és az annak való megfelelés nyomon követését. Ennek eredményeként középtávon élénkebb nemzeti szintű vita, valamint nagyobb fokú politikai elkötelezettség és felelősségvállalás alakulhatna ki.

**56** A Bizottság szerint ehhez a független költségvetési intézmények szervezeti felépítésének és teljesítményének javítása volna szükséges. Ezen intézmények kapacitását megerősítendő az Unió független költségvetési intézményeinek hálózata a közelmúltban a következőkre vonatkozó minimumszabályok mellett szállt síkra: az intézmények forrásai; megfelelő biztosítékok a függetlenségükre nézve, megfelelő és időben történő hozzáférésük az információkhoz, valamint az, hogy saját kezdeményezésű jelentéseket tehessenek közzé az államháztartás fenntarthatósága szempontjából releváns bármely kérdésről. Ezeket a normákat az uniós jog állapítaná meg, majd a nemzeti jogban alkalmaznák őket[42].

**57** 2023. áprilisi javaslataiban a Bizottság két fontos követelménnyel egészíti ki a kettes csomagban szereplő, a független költségvetési intézményekre vonatkozó minimumszabályok listáját[43]. A Bizottság azt javasolja, hogy az intézmények férjenek hozzá megfelelő időben a megbízatásuk teljesítéséhez szükséges információkhoz, és hogy független értékelők rendszeresen vessék alá őket külső értékelésnek. A javasolt irányelv előirányozza a „tartsd be vagy indokold meg” elv bevezetését is, vagyis azt, hogy a tagállam legyen köteles indokolást adni, amikor nem tartja be a független költségvetési intézmény értékelésének valamely javaslatát.

**58** Ami az Európai Költségvetési Tanácsot illeti, a nemzeti költségvetési keretekre vonatkozó 2019. évi ellenőrzésünk során megállapítottuk, hogy ennek függetlenségét korlátozzák a gyenge jogi szabályozás és a szűkös források. Észrevételeztük azt is, hogy maguk a független költségvetési intézmények is az Európai Költségvetési Tanács koordinációja ellen érveltek, mivel megítélésük szerint az ellentétes a nemzeti felelősségvállalás növelésére irányuló célkitűzéssel és veszélyezteti függetlenségüket. Ebből következően azt javasoltuk, hogy az EKT függetlenségének és az uniós költségvetési szabályok érvényesítésének további megerősítése érdekében vizsgálják felül az EKT megbízatását[44].

---

[42] EU IFI hálózat (2023), *EU economic governance proposal reform: issues and insights from EU IFIs*, 2023. március, 10–11. o.

[43] A 473/2013/EU rendelet 2. cikkének (1a) bekezdése.

[44] A 22/2019. sz. különjelentés 3. ajánlása.

**59** A Bizottság a prevenciós ágra vonatkozó javaslat indokolásában csak jelezte, hogy az Európai Költségvetési Tanács ellátthatna egyes új feladatokat. A 2023. áprilisi jogalkotási javaslatok azonban nem tartalmaznak változtatást. A Bizottság azt is hangsúlyozta, hogy az EKT megbízatásának és szerepének bármilyen módosítása nem befolyásolhatja a Szerződésekben meghatározott intézményi egyensúlyt[45].

### Elemzésünk a főbb kihívásokról és kockázatokról

**60** Az éves költségvetési tervekre vonatkozó középtávú költségvetési keretek kötelező jellege továbbra is gyenge, mivel a Bizottság jogalkotási javaslataiban nem szerepeltek jelentős javítások. Véleményünk szerint nincs korrekciós eljárás arra az esetre, ha az éves célok nem teljesülnek vagy eltérnek a középtávú tervektől, sem olyan konkrét rendelkezés, amely előírná, hogy a kormányok vagy a költségvetés végrehajtásában részt vevő személyek elszámoltathatóak legyenek az indokolatlan eltérésekért. Ami a független költségvetési intézményeket illeti, a kiegészítő követelmények ugyan pozitívak, ám még nem világos, hogyan fogják azokat a gyakorlatban betartatni. A Bizottságtól eltérően mi úgy ítéljük meg, hogy a javaslatok csak részben hajtják végre a 22/2019. sz. különjelentésünk 2. ajánlását, elsősorban a független költségvetési intézmények megerősítése, és csak sokkal kisebb mértékben a középtávú költségvetési keretek tekintetében[46]. Végezetül: a gyenge jogi szabályozás miatt változatlanul korlátozott az Európai Költségvetési Tanács függetlensége.

## A nemzeti felelősségvállalást ösztönző nemzeti tervek

**61** A nemzeti felelősségvállalás fontos az uniós gazdasági kormányzás eredményessége szempontjából, mivel elősegíti, hogy a tagállamok betartsák az uniós költségvetési és gazdasági szabályokat. A tagállamok már 2011-ben elismerték, hogy „olyan továbbfejlesztett gazdaságirányításra van szükség, amelynek a közösen megállapított szabályok és politikák iránti erőteljesebb nemzeti felelősségvállalásra, valamint a nemzeti gazdaságpolitikák szilárdabb uniós szintű felügyeleti keretére kell épülnie”[47].

---

[45] Bizottság, DG ECFIN, *Economic governance review – Q&A*, 2023. január, 21. o.

[46] A Számvevőszék 2022. évi éves jelentése, 3. fejezet, 3.2. melléklet.

[47] A költségvetési felügyelet euróövezetbeli eredményes érvényesítéséről szóló 1173/2011/EU rendelet (3) preambulumbekezdése.

**62** Emellett a kiigazítási programok sikeres megvalósításához is nemzeti felelősségvállalásra van szükség, márpedig a nemzeti hatóságok szerepvállalásának megnyerése nehéz folyamat, amely szilárd jogalapot és hosszú tárgyalásokat igényel[48]. 2017-ben észrevételeztük, hogy a Görögországra vonatkozó második gazdasági kiigazítási program részletessége veszélyeztette a nemzeti hatóságok felelősségvállalását, mivel a tervezési szakaszban nem mindig vitatták meg és egyeztették velük kellőképpen a feltételeket[49].

**63** 2016-ban arról is beszámoltunk, hogy a túlzotthiány-eljárás csekély hatást gyakorolt a strukturális reformok végrehajtásának biztosítása tekintetében. Mivel a strukturális reformok nem kötelező erejűek és végrehajtásuk nem kényszeríthető ki, a Bizottság nem tudja befolyásolni vagy ösztönözni azok megvalósítását[50]. Ezért abban az esetben, ha a tagállamok nem érzik magukénak a terveket, a kormányok nagy valószínűséggel elhalasztják a fontos strukturális reformokat.

**64** 2018-ban hangsúlyoztuk az eredményes kommunikáció fontosságát, mert csak ezáltal érhető el, hogy a nyilvánosság megértse, a tagállamok pedig felkarolják a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárást. Megjegyeztük továbbá, hogy a nemzeti felelősségvállalás előmozdítása és a tagállamok országspecifikus ajánlások végrehajtására való ösztönzése érdekében elengedhetetlen annak tisztázása, hogy a makrogazdasági egyensúlyhiányok gazdasági elemzése és értékelése hogyan vezetett a konkrét szakpolitikai ajánlásokhoz[51].

---

[48] 18/2021. sz. különjelentés: „A makrogazdasági kiigazítási programból kilépő tagállamok bizottsági felügyelete: megfelelő, de észszerűsítést igénylő eszköz”, 81. bekezdés. Lásd még: 16/2020. sz. különjelentés: „Európai szemeszter: az országspecifikus ajánlások fontos kérdésekkel foglalkoznak, de végrehajtásuk még nem megfelelő”, 13. bekezdés.

[49] 17/2017. sz. különjelentés: „Az Európai Bizottság beavatkozása a görög pénzügyi válságba”, 28. bekezdés.

[50] 10/2016. sz. különjelentés: „Tovább kell javítani a túlzott hiány esetén követendő eljáráson, annak eredményes végrehajtása érdekében”, 124. bekezdés.

[51] A 03/2018. sz. különjelentés 35., 75. és 111. bekezdése.

**65** 2020-ban észrevételeztük, hogy az európai szemeszter folyamatának részeként folytatott rendszeres mélyreható eszmecserék lehetőséget kínálhatnak a Bizottságnak, a nemzeti hatóságoknak és az érdekelt feleknek arra, hogy állandó párbeszédet folytassanak, ami előmozdíthatja a nemzeti felelősségvállalás elmélyítését[52]. Megjegyeztük azt is, hogy jó lenne, ha az európai szemeszter keretében a tagállamoknak címzett uniós iránymutatások a nemzeti hatóságokra bíznák a konkrét intézkedések megválasztását, mivel ez növelhetné a nemzeti politikai szerepvállalást.

**66** Javaslataiban és elképzeléseiben a Bizottság hangsúlyozza is, hogy a gazdasági kormányzás reformjának egyik fő célkitűzése a költségvetési és gazdaságpolitikák iránti nemzeti felelősségvállalás növelése[53]. Ennek elérése érdekében a Bizottság a felülvizsgált keret sarokköveként nemzeti középtávú költségvetési-strukturális terveket irányoz elő.

**67** Ezeket a terveket a tagállamok közös keret alapján terjesztenék elő[54], és azokról az Uniónak és a tagállamoknak a Tanács keretében kellene vitát folytatniuk és megállapodásra jutniuk. Ezek a tervek a jelenlegi stabilitási és konvergenciaprogramok, valamint a nemzeti reformprogramok helyébe lépnének[55]. A Bizottság szándéka szerint ezek átfogó, a tagállamok költségvetési politikáinak, reformjainak és beruházásainak elemeit ötvöző dokumentumok lennének. A tagállamoknak országspecifikus költségvetési pályákat, kiemelt közberuházásokat és reformvállalásokat kellene meghatározniuk, és foglalkozniuk kellene az országspecifikus ajánlásokkal[56].

---

[52] 16/2020. sz. különjelentés: „Európai szemeszter: az országspecifikus ajánlások fontos kérdésekkel foglalkoznak, de végrehajtásuk még nem megfelelő”, 3. és 9. bekezdés.

[53] COM(2023) 240 final 2023/0138 (COD), az indokolás V. szakasza és a (32) preambulumbekezdés; COM(2022) 583, 1. szakasz.

[54] COM(2022) 583, 3.3. szakasz.

[55] COM(2023) 240 final 2023/0138 (COD), az indokolás V. szakasza; COM(2022) 583, 3.2. szakasz.

[56] COM(2023) 240 final 2023/0138 (COD), 11. és 12. cikk és II. melléklet; COM(2022) 583, 3.2. szakasz.

**68** A tervek egy másik kötelező eleme a megnevezett reformok melletti elkötelezettségről szóló nyilatkozat lenne; amint azt már korábbi jelentésekben is jeleztük[57], a nemzeti felelősségvállalás ily módon történő növelése valószínűleg segítene biztosítani, hogy a tagállamok időszerűbb módon és koherensebben hajtsák végre a reformokat.

**69** A Bizottság javaslata a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás keretében a tagállamokkal folytatott intenzívebb párbeszéd révén javítaná a nemzeti elköteleződést és felelősségvállalást. Emellett kilátásba helyezi, hogy a független nemzeti költségvetési intézmények nagyobb szerepet kaphatnának a költségvetési politikák kidolgozásában és meghatározásában. Ez ösztönözhetné a vitát és szintén hozzájárulhatna a tervek iránti fokozott felelősségvállaláshoz[58] (lásd: ***52–57***. bekezdés). 2019-ben beszámoltunk arról, hogy a nemzeti független költségvetési intézmények úgy ítélték meg: a tagállami költségvetések uniós költségvetési keretnek való megfelelésére vonatkozó értékelésük elősegítheti az uniós költségvetési szabályok iránti nemzeti felelősségvállalást[59].

## A főbb kihívások és kockázatok elemzése

**70** Ami a nemzeti felelősségvállalást illeti, a bizottsági javaslatok figyelembe veszik észrevételeinket, mivel a tagállamok által előterjesztendő középtávú költségvetési-strukturális terveket helyeznek kilátásba. A közös módszertan alapján kiszámított technikai pályaterv[60] használata elősegítheti a tagállamokkal szembeni egyenlő bánásmódot és megkönnyítheti nettó kiadási pályájuk átlátható értékelését. A Tanács általi elfogadást követően a technikai pályaterv helyett immár ez a pálya lenne a költségvetési felügyelet kizárólagos alapja.

---

[57] A 10/2016. sz. különjelentés 124. bekezdése; a 18/2021. sz. különjelentés 80. bekezdése.

[58] COM(2023) 240 final 2023/0138 (COD), (27) és (32) preambulumbekezdés; COM(2022) 583, 3.4. szakasz.

[59] A 22/2019. sz. különjelentés 48. bekezdése.

[60] COM(2023) 240 final 2023/0138 (COD), 5. cikk; COM(2022) 583, 4.1. szakasz.

**71** A javaslatok azonban nem foglalkoznak azzal a kérdéssel, hogy a nemzeti felelősségvállalás növelése érdekében a helyi és regionális önkormányzatokat be kellene vonni az európai szemeszterbe. 2020-ban megállapítottuk, hogy az országspecifikus ajánlások jelentős részét nem lehet hiánytalanul végrehajtani, ha a helyi és regionális önkormányzatok nem játszanak aktív szerepet a folyamatban[61].

**72** Végezetül: a nemzeti felelősségvállalás elengedhetetlen ugyan a középtávú nemzeti költségvetési-strukturális tervek sikeres végrehajtásához, ám nem tekinthető az egyedüli szükséges tényezőnek. Különösen fontos a megfelelő monitoring, illetve a jogérvényesítés biztosítása.

## Átláthatóság és mérlegelési jogkör

**73** Az uniós gazdaságirányítási keretnek elengedhetetlen jellemzője az átláthatóság, azaz információk, adatok, elemzések, intézkedések és módszertanok nyilvánosságra hozatala annak érdekében, hogy a nyilvánosság kritikusan ellenőrizhesse az uniós intézmények és más szervek fellépéseit és döntéseit. Maguk az uniós intézmények is ismételten hangsúlyozzák annak fontosságát, hogy – többek között az összes érdekelt fél megfelelő bevonása révén – növelni kell a döntéshozatali folyamat és az alapjául szolgáló elemzések átláthatóságát, valamint a demokratikus elszámoltathatóságot[62].

**74** Az átláthatóság fogalma szorosan kapcsolódik a mérlegelési jogkör fogalmához, amely azt jelenti, hogy az uniós intézmények élhetnek szakmai megítélésükkel, és (ebben az esetben) az egyes tagállamok sajátosságaihoz igazíthatják az uniós gazdasági kormányzási szabályok alkalmazását. A mérlegelési jogkör gyakorlásával járó rugalmasság révén el lehet kerülni az egyenmegoldás-szerű szabályalkalmazás hátrányait. Az egyenlőtlen bánásmóddal és az indokolatlan engedékenységgel kapcsolatos aggályok eloszlatása érdekében az uniós intézményeknek átlátható módon

---

[61] A 16/2020. sz. különjelentés 54. bekezdése.

[62] Az Európai Parlament 2021. július 8-i állásfoglalása a makrogazdasági jogalkotási keret felülvizsgálatáról az európai reálgazdaságra gyakorolt hatás fokozása, valamint a döntéshozatal és a demokratikus ellenőrzés átláthatóbbá tétele érdekében (2020/2075(INI)); Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye a következő dokumentumról: „A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Központi Banknak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: A gazdasági kormányzás felülvizsgálata – Jelentés az 1173/2011/EU, az 1174/2011/EU, az 1175/2011/EU, az 1176/2011/EU, az 1177/2011/EU, a 472/2013/EU és a 473/2013/EU rendelet alkalmazásáról és a 2011/85/EU tanácsi irányelv megfelelőségéről” (COM(2020) 55 final).

kell gyakorolniuk a keret által biztosított mérlegelési jogkört, közzétéve a döntéseikre vonatkozó kritériumaikat és eljárásmódjuk indokait.

**75** Az elmúlt években több jelentős hiányosságról számoltunk be az átláthatóság és a mérlegelési jogkör Bizottság általi gyakorlása terén:

- A túlzotthiány-eljárással összefüggésben 2016-ban megállapítottuk, hogy a Bizottság nem tett elérhetővé elegendő információt az adatokkal kapcsolatos feltételezéseiről és paramétereiről, valamint a főbb fogalmak értelmezéséről. E tekintetben azt ajánlottuk, hogy az átláthatóság maximalizálása érdekében hozzák nyilvánosságra a tagállamoknak adott valamennyi tanácsot és iránymutatást, alkalmazzanak egyértelmű fogalommeghatározásokat, tegyenek hozzáférhetővé minden adatot, számítást és értékelést, valamint mozdítsák elő a független költségvetési intézmények bevonását. A Bizottság a tagállamok értékelése során széles körben élt a Stabilitási és Növekedési Paktum által biztosított mérlegelési jogkörrel. Ahogy a tagállami intézkedések eredményességének értékelésére vonatkozó szabályok egyre összetettebbé váltak, még inkább kiszélesedett a Bizottság értelmezési és mérlegelési mozgástere, ami tovább csökkentette a rendszer átláthatóságát[63].

- 2018-ban azt is észrevételeztük, hogy a stabilitási és konvergenciaprogramok hitelességének megállapításához nagyobb átláthatóságra van szükség a Bizottság előrejelzéseiben szereplő intézkedések tekintetében. Más területeken – például a Stabilitási és Növekedési Paktum strukturális reformokra vonatkozó záradékának alkalmazása terén – szintén nem volt kielégítő az átláthatóság[64].

- 2018-ban szóvá tettük továbbá, hogy a „mérlegelési mozgástér” alkalmazása nem átlátható. A Bizottság akkor élhet a mérlegelési mozgástérrel, ha úgy véli, hogy egy komolyabb költségvetési kiigazítás különösen jelentős hatást gyakorolna a növekedésre és a foglalkoztatásra. Ebben az esetben a mérlegelési mozgástér lehetővé teszi, hogy a Bizottság a költségvetési szabályoknak megfelelőként értékeljen egy tagállamot akkor is, ha az jelentősen letér a költségvetési kiigazítási pályáról[65].

---

[63] A 10/2016. sz. különjelentés VI., IX., 83. és 95. bekezdése.

[64] A 18/2018. sz. különjelentés 53. és 143. bekezdése.

[65] A 18/2018. sz. különjelentés 31. bekezdése.

- Amikor azon tagállamokra vonatkozóan értékeltük a kiigazítási követelményeknek való megfelelést, amelyek még nem érték el középtávú célkitűzéseiket, 2019-ben arról számoltunk be, hogy a Bizottság teljes mértékben és széles körben élt az uniós jog által ráruházott mérlegelési jogkörrel[66]. Emiatt a Bizottság nem tudta biztosítani, hogy észszerű időn belül elkezdődjön a középtávú célkitűzésekhez való konvergencia[67].

- 2018-ban megállapítottuk, hogy a makrogazdasági egyensúlyhiány súlyosság szerinti osztályozásának bizottsági rendszere kevéssé átlátható kritériumokon alapul, ami gyengítette a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárást. Azt ajánlottuk, hogy a Bizottság az átláthatóság növelése érdekében fogadjon el, tegyen közzé és alkalmazzon egyértelmű kritériumokat a makrogazdasági egyensúlyhiányok osztályozására, és részletes vizsgálatai során egyértelműen jellemezze a tagállamok egyensúlyhiányának súlyosságát[68].

- 2018-ban megállapítottuk továbbá, hogy bár számos tagállamban hosszú időn keresztül állt fenn túlzott egyensúlyhiány, a Bizottság soha nem ajánlotta az ilyen esetben követendő eljárás megindítását anélkül, hogy egyértelműen nyilvánosságra hozta volna annak okait[69].

**76** A Bizottság közelmúltbeli javaslatai és elképzelései szerint a reform egyik fő célkitűzése az uniós gazdasági kormányzás átláthatóságának növelése lesz. A Bizottság azt javasolja, hogy a költségvetési kiigazítások és a költségvetési felügyelet alapjaként egyetlen, az államadósság fenntarthatóságán alapuló operatív mutatót alkalmazzanak, mivel ez nagyobb átláthatóságot tenne lehetővé és egyszerűsítené az irányítási keretet.

**77** Annak biztosításához, hogy a nettó kiadásokra vonatkozó technikai pályaterv úgy kerüljön meghatározásra, hogy biztosítsa az államadósság valószerű csökkenő pályára állítását vagy prudens szinten történő megtartását, a Bizottság az adósságfenntarthatósági elemzés keretrendszerén alapuló közös módszertan alkalmazását javasolja. A jobb átláthatóság érdekében emellett azt javasolja, hogy tegyék nyilvánossá a Gazdasági és Pénzügyi Bizottságnak benyújtott jelentéseket, amelyekben kifejtésre kerülnek a nettó kiadásokra vonatkozó technikai pályatervek[70].

---

[66] A 22/2019. sz. különjelentés 100. bekezdése.

[67] A 18/2018. sz. különjelentés 128–129. bekezdése.

[68] A 03/2018. sz. különjelentés VII. és IX. bekezdése.

[69] A 03/2018. sz. különjelentés VIII. és IX. bekezdése, valamint 2. ajánlása.

[70] COM(2023) 240 final, 2023/0138 (COD), (12) preambulumbekezdés.

### A főbb kihívások és kockázatok elemzése

**78** A Bizottság javaslatai nagymértékben figyelembe veszik a 2016. évi jelentésünkben[71] tett észrevételeinket: ott azt javasoltuk, hogy a Bizottság hozza nyilvánosságra a tagállamoknak szóló tanácsokat és iránymutatásokat, és írja elő a számítások, a mögöttes adatok és a módszertanok teljes körű közzétételét.

**79** Nézetünk szerint azonban a közelmúltbeli javaslatok nem tartalmaznak elegendő intézkedést az uniós mérlegelési jogkör gyakorlásához kapcsolódó kockázatok enyhítésére, tekintve, hogy a nemzeti középtávú költségvetési-strukturális tervek rendszere az Unió és a tagállamok közötti párbeszéddel együttesen a tagállamok közötti nagyobb mértékű differenciálást tesz lehetővé[72].

**80** Bár az RRF-rendelet tartalmazza a helyreállítási és rezilienciaépítési tervek értékelésének kritériumait[73], a Bizottság javaslata nem határozza meg ugyanolyan részletességgel a középtávú költségvetési-strukturális tervek értékelésének módszertanát. Ezért fennáll a kockázata annak, hogy a Bizottság értelmezési és mérlegelési jogköre ki fog bővülni, ami következményekkel járhat az átláthatóságot és az egyenlő bánásmódot illetően. Ugyanez a kockázat kiterjed a kiigazítási időszak meghosszabbítását alátámasztó tagállami reform- és beruházási kötelezettségvállalások értékelésére is[74].

## Jogérvényesítés

**81** A jogérvényesítés – különösen a pénzügyi szankciók esetleges alkalmazása – állandó és ellentmondásos téma az Európai és a Monetáris Unión belül. Bár a költségvetési szabályok be nem tartása miatti szankciók mindig is az uniós költségvetési felügyeleti keret részét képezték, a Bizottság soha nem alkalmazta azokat.

**82** A Stabilitási és Növekedési Paktumhoz hasonlóan a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás is szankciókat vonhat maga után, de csak az euróövezeti tagállamok esetében. Amennyiben a Bizottság úgy ítéli meg, hogy egy euróövezeti tagállamban túlzott makrogazdasági egyensúlyhiány áll fenn, javasolnia kell

---

[71] A 10/2016. sz. különjelentés VI. és IX. bekezdése.

[72] COM(2022) 583, 3.2. szakasz.

[73] Az (EU) 2021/241 rendelet 19. cikke.

[74] COM(2023) 240 final 2023/0138 (COD), 15. cikk; COM(2022) 583, 4.1 szakasz.

a Tanácsnak a túlzott egyensúlyhiány esetén követendő eljárás megindítását, amely szigorúbb követelményeknek és monitoringnak teszi ki a tagállamot. Végül amennyiben az érintett tagállam nem teszi meg a Tanács által ajánlott korrekciós intézkedéseket, pénzügyi szankciók szabhatók ki. 2018-ban azonban azt állapítottuk meg, hogy a túlzotthiány-eljárás szisztematikus mellőzése csökkenti a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás hitelességét és eredményességét, és gyengíti annak az egyensúlyhiány kezelésére való képességét. Ezt a nézetet több érdekelt fél is osztotta[75].

**83** A pénzügyi szankciók szisztematikus elmaradása miatt a tagállamok azok alkalmazását valószínűtlennek ítélhetik, ami rontja a Stabilitási és Növekedési Paktum és a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás eredményességét és hitelességét. Bár ezek az eljárások elsősorban nem szankciók kiszabására irányulnak, egy olyan rendszer, amelyben soha nem alkalmaznak szankciókat, elkerülhetetlenül meddő próbálkozásnak fog bizonyulni.

**84** A szabályok érvényesítése több, 2016 és 2021 közötti ellenőrzésünk következtetése szerint sem könnyű feladat, mivel nagyban függ – előbb a Bizottság, majd azt követően a Tanács részéről – a mérlegelési jogkör alkalmazásától és a szakértői megítéléstől, valamint a felmerülő politikai megfontolásoktól[76].

**85** 2021-ben azt is észrevételeztük, hogy a Bizottság javasolta a Tanácsnak, hogy az európai szemeszter keretében intézzen országspecifikus ajánlásokat a tagállamokhoz. Ezek az ajánlások azonban nem kötelező erejűek a tagállamokra nézve[77]. A jelentésben megjegyeztük, hogy az elégtelen ösztönzők és a korlátozott jogérvényesítés miatt nem mutat sok bizonyíték arra, hogy a bizottsági felügyelet jelentősen előmozdította volna a reformok végrehajtását[78]. Mivel a tagállamok helyreállítási és rezilienciaépítési tervei az országspecifikus ajánlások néhány fontos aspektusával nem foglalkoztak, még nem tudható, hogy az RRF azon új követelménye, amely szerint a nemzeti helyreállítási és rezilienciaépítési terveknek[79] kezelniük kell a 2019. és 2020. évi ajánlások összességét vagy egy jelentős részét, jobban elő fogja-e mozdítani a reformokat.

---

[75] A 03/2018. sz. különjelentés 64. bekezdése.

[76] A 05/2020. sz. áttekintés 89–90. bekezdése.

[77] A 18/2021. sz. különjelentés 44. bekezdése.

[78] A 18/2021. sz. különjelentés VIII. és 88. bekezdése.

[79] A 21/2022. sz. különjelentés 45–53. bekezdése.

**86** Közelmúltbeli javaslataiban és elképzeléseiben[80], valamint az azokat kísérő kérdésekben és válaszokban[81] a Bizottság azt javasolja, hogy – a Bizottság és a tagállamok által elfogadott középtávú költségvetési kiigazítási pályáktól való tagállami eltérésekre összpontosítva – egyszerűsíteni és tisztázni kellene a jogérvényesítés megindítását kiváltó tényezőket. A Bizottság emellett több módon is javasolja a jogérvényesítés megerősítését:

- az adósságalapú túlzotthiány-eljárás megindítására és megszüntetésére vonatkozó feltételek tisztázása az eljárás hitelességének javítása érdekében;
- a pénzügyi szankciók csökkentése és fokozatos végrehajtása, ezáltal azok eredményesebbé, reálisabbá és hitelesebbé tétele;
- a reputációs szankciók megerősítése: például a túlzotthiány-eljárás alatt álló tagállamok minisztereit kötelezni lehetne arra, hogy az Európai Parlamentben mutassák be, milyen intézkedéseket vezettek be a túlzotthiány-eljárás keretében megfogalmazott ajánlások teljesítésére;
- az uniós finanszírozás felfüggesztése abban az esetben, ha egy tagállam nem tesz eredményes intézkedéseket a túlzott hiány kezelésére.

**87** A Tanács 2023 márciusában megállapodott arról, hogy – többek között az átláthatóság növelése révén – javítani kell a jogérvényesítést, és kérte a kezdeti pénzügyi szankciók csökkentését, hogy nagyobb valószínűséggel kerüljön sor azok alkalmazására[82].

---

[80] COM(2022) 583 final, 4.2. szakasz, 17. o.

[81] Európai Bizottság: *Economic governance review – Q&A,* 2023. január, 18–19. o.

[82] Az Európai Unió Tanácsának sajtóközleménye: *Economic governance framework: Council agrees its orientations for a reform*, 2023. március 14.

### A főbb kihívások és kockázatok elemzése

**88** A jogérvényesítés továbbra is összetett kérdés, amelyben a mérlegelési jogkör, a szakértői megítélés, valamint politikai megfontolások is szerepet játszanak. Az átláthatóság növelése, valamint olyan szankciók bevezetése, amelyeket realisztikusabb voltuknak és lépcsőzetes érvényesítésüknek köszönhetően ténylegesen végrehajtanak, pozitív hatással lehet a jogérvényesítésre. Emellett más módokon is – például ha csak a feltételek tiszteletben tartásával lehet hozzáférni a finanszírozáshoz – lehet javítani a jogérvényesítést, amint történt például az európai strukturális és beruházási alapok vagy az RRF esetében[83]. A kölcsönös nyomásgyakorlás szintén jó eséllyel szerepet játszhat a folyamatban.

**89** A Covid19-világjárvány gazdasági és társadalmi hatásaira adott uniós válaszlépés központi eleme a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz. Az RRF nemzeti helyreállítási és rezilienciaépítési tervei 2026-ig végrehajtandó konkrét reformokat és beruházásokat határoznak meg, amelyeknek az európai szemeszter keretében kezelniük kell a 2019–2020-as országspecifikus ajánlások mindegyikét vagy jelentős részét. Az RRF finanszírozásával való összekapcsolódás pozitív hatással lehet az országspecifikus ajánlások végrehajtására.

**90** 2022 júliusában az Európai Központi Bank jóváhagyta egy új transzmisszióvédelmi eszköz létrehozását, amelynek célja, hogy olyan országok által kibocsátott államkötvényeket vásároljon, amelyek hirtelen és gazdasági helyzetüket tekintve indokolatlan kamatmozgásokkal szembesülnek. Csak azok a tagállamok részesülhetnek ebből az eszközből, amelyek nem állnak túlzotthiány-eljárás alatt, ami arra ösztönzheti a tagállamokat, hogy megfeleljenek a megállapított költségvetési szabályoknak.

## Összetettség és átfedések

**91** Az Unió összetett gazdasági kormányzási és felügyeleti rendszert alakított ki, amely számos intézményből és szervből épül fel: köztük van a Bizottság, az Európai Tanács és az Európai Unió Tanácsa, a tagállamok és az Európai Parlament, valamint a tanácsadó szervek, például az Európai Költségvetési Tanács és a független nemzeti költségvetési intézmények. Ehhez járul, hogy a nemzeti kormányok és pénzügyminiszterek elszámoltathatók a nemzeti parlamentek felé, mivel a költségvetési politika a nemzeti parlamentek hatáskörébe tartozik. Az euróövezetben az eurócsoport és az Európai Központi Bank is részt vesz a gazdasági kormányzásban. Ezenkívül szükség esetén az

[83] Az 1303/2013/EU rendelet 23. cikke és az RRF (a 2021/241/EU rendelet 10. cikke).

Európai Stabilitási Mechanizmus pénzügyi támogatást nyújt. Ezen intézmények mindegyike saját megbízatással, célkitűzésekkel, felelősségi körökkel és döntéshozatali folyamatokkal rendelkezik, amelyek néha átfedhetik egymást vagy ütközhetnek egymással. A fékek és ellensúlyok így kialakult rendszerében szerepet játszik továbbá, hogy az idők során számos új szabályt és testületet hoztak létre eseti alapon, gyakran válsághelyzetekre reagálva[84].

**92** 2015-ben, amikor javaslatot terjesztett elő az európai gazdasági és monetáris unió kiteljesítését célzó „öt elnök jelentésének" végrehajtására, a Bizottság elismerte, hogy az uniós gazdasági kormányzás keretrendszere „az elmúlt években hatókörét tekintve elmélyült és kiszélesedett, de bonyolultabbá is vált" , és hogy a megerősített keretrendszer első felülvizsgálata „talált olyan javításra szoruló területeket, például az átláthatóságot, az összetettséget és a politikai döntéshozás kiszámíthatóságát illetően, amelyek fontosak az eszközök eredményessége szempontjából". A Bizottság kifejezte elkötelezettségét „a rendelkezésre álló eszközök és lehetőségek maradéktalan és átlátható alkalmazása", valamint az áttekinthetőség javítása és az egyszerűsítés iránt, azzal a céllal, hogy javítsa a hatályos szabályok eredményességét. 2016-ban erről pozitív, de kihívást jelentő fejleményként számoltunk be[85].

**93** A gazdaság- és költségvetés-politikai koordinációra vonatkozó 2016 és 2019 közötti ellenőrzéseink[86] során azonban megállapítottuk, hogy az uniós gazdasági kormányzásra irányadó szabályok és eljárások egyre összetettebbé válnak. 2017-ben és 2018-ban ezt a Bizottság is jogos aggályként ismerte el[87].

**94** A túlzotthiány-eljárásra irányuló 2016. évi ellenőrzésünk szerint a reformok fokozták az elemzési folyamat összetettségét, ami egyes esetekben megnehezítette az elemzés és a levont következtetések közötti egyértelmű kapcsolat megállapítását. Következtetésünk szerint a nagyobb összetettséget és a szakmai megítélésen alapuló gazdasági értékelések hatókörének bővülését a nyilvánosság általi ellenőrzés megkönnyítésével, az átláthatóság fokozásával kellene ellensúlyozni[88].

---

[84] Európai Bizottság, COM(2017) 291, Vitaanyag a gazdasági és monetáris unió elmélyítéséről", 17. o.

[85] A 10/2016. sz. különjelentés 126. bekezdése.

[86] A 10/2016. sz., a 03/2018. sz., a 18/2022. sz. és a 22/2019. sz. különjelentés.

[87] Pl. a Bizottság válasza a Számvevőszék 18/2018. sz. különjelentésének I. bekezdésére, valamint a COM(2017) 291 bizottsági vitaanyag.

[88] A 10/2016. sz. különjelentés 140. és 141. bekezdése.

**95** A nemzeti költségvetési keretek 2019. évi számvevőszéki ellenőrzése szerint az uniós felügyelet összetettsége és átfedései növelték annak kockázatát, hogy az egyfelől a Bizottság, másfelől a független költségvetési intézmények által az uniós költségvetési szabályoknak való megfelelésre vonatkozóan végzett értékelések nem lesznek koherensek[89].

**96** 2020-ban szóvá tettük, hogy az európai szemeszter több, különféle szakpolitikai területeket lefedő és különböző koordinációs rendszerek szerint működő eljárást fog össze: a Stabilitási és Növekedési Paktum prevenciós ágát, a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárást, valamint az Európa 2020 növekedési és munkahelyteremtési stratégiát[90]. Az így létrejövő struktúra távolról sem egyszerű: ennek illusztrálására az ***V. melléklet*** bemutatja az európai szemeszter ütemtervét a Covid19-világjárvány és a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz létrehozása előtti időszakban.

**97** Ez az összetettség gyakran átfedésekhez és redundanciákhoz vezet, ami túlterheli a Bizottságot és a tagállamokat. A programot követő utólagos felügyelettel kapcsolatos 2021. évi ellenőrzésünk során arra a következtetésre jutottunk, hogy az átfedésben van a Bizottság európai szemeszter keretében végzett munkájával. Mivel ugyanis a programot követő utólagos felügyelet célkitűzései csak tágan kerültek meghatározásra és nem összpontosítottak kellőképpen a visszafizetési képességre, megállapításunk szerint a Bizottság az országspecifikus ajánlásokban foglalt szakpolitikai ajánlásoknak való megfelelés értékelésére is kiterjesztette annak hatókörét, ami különböző átfedéseket eredményezett[91].

**98** Korábbi ellenőrzéseink az évek során ismétlődően felhívták a figyelmet arra, hogy az uniós gazdasági kormányzás számos rétege miatt jelentős átfedések vannak a felügyelet és a monitoring terén, és hangsúlyozták, hogy az eredményesség javítása érdekében észszerűsíteni kell a keretet.

**99** Az RRF azonban még tovább növeli az összetettséget. A Bizottság Főtitkársága (amelynek égisze alatt működik a RECOVER, a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Munkacsoport) és a Gazdasági és Pénzügyi Főigazgatóság mindketten felelősek az európai szemeszterrel és a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközzel kapcsolatos munkáért (lásd: ***20***. bekezdés), vagyis az ő feladatuk a szakpolitikai ajánlások

---

[89] A 22/2019. sz. különjelentés 49. bekezdése és 3. háttérmagyarázata.

[90] A 16/2020. sz. különjelentés 2. bekezdése.

[91] A 18/2021. sz. különjelentés 29, 31. 62., 66. és 68–70. bekezdése.

végrehajtásának, valamint a nemzeti helyreállítási és rezilienciaépítési tervekben előírt mérföldkövek és célok elérésének értékelése.

## A főbb kihívások és kockázatok elemzése

**100** A Bizottság által a közelmúltban közzétett elképzelések és javaslatok[92] több módon is egyszerűsíthetik az Unió gazdasági kormányzási keretét, mégpedig a következők előterjesztése révén:

- A költségvetési felügyelet egyetlen operatív mutatóra, a nettó elsődleges kiadásokra összpontosítana.
- A Bizottság által végzett éves monitoring arra összpontosítana, hogy a tagállamok a középtávú nettó kiadási pályán maradnak-e, a tagállamok pedig egyetlen éves végrehajtási jelentést nyújtanának be.
- Egyszerűsítenék a programot követő utólagos felügyeletet, nagyobb hangsúlyt fektetve a tagállamok visszafizetési képességére, bár még nem látható, hogy ezt hogyan valósítanák meg.

**101** A Bizottság közelmúltbeli javaslatai azonban nem változtatják meg jelentősen sem a felügyeleti rétegek számát, sem az uniós felügyelet összetettségét és átfedéseit. Emellett a középtávú költségvetési-strukturális tervek is némileg összetettebbé tennék a helyzetet mind a tagállamok, mind a Bizottság számára. A tagállamoknak terveikben figyelembe kellene venniük a költségvetési pálya, a reformok és a beruházások közötti kölcsönhatásokat. A Bizottságnak pedig értékelnie kellene, hogy a tervek konzisztensek-e, valamint összhangban vannak-e a Stabilitási és Növekedési Paktum szabályaival, a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárással, az országspecifikus ajánlásokkal és a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz célkitűzéseivel.

[92] Európai Bizottság, *Questions and answers: Building an economic governance framework fit for the challenges ahead*, 2022. november 9.

# Záró megjegyzések: A Bizottság javaslatai a legtöbb fő aggályt kezelik, de egyes kockázatok és kihívások fennmaradnak

**102** A hatos és a kettes csomaggal kialakított uniós gazdasági kormányzási keret sikere vegyes képet mutat. A Covid19-világjárvány előtti évtizedben jelentősen csökkent a túlzott hiányra, illetve makrogazdasági egyensúlyhiányra vonatkozó eljárás alá vont tagállamok száma. Közvetlenül a Covid19-járvány kitörése előtt azonban az államadósság szintje három tagállamban is meghaladta a 100%-ot, kilenc tagállamban pedig 60% és 100% között volt. Ezzel egyidejűleg tíz tagállamban makrogazdasági egyensúlyhiány, három másik tagállamban pedig túlzott makrogazdasági egyensúlyhiány állt fenn.

**103** Ezek az adatok arra mutatnak, hogy a gazdasági kormányzási keretet és annak végrehajtását jelentős hiányosságok jellemzik. A kibocsátási résre vonatkozó becsléseken alapuló, nem megfigyelhető mutató használata rendszeres felülvizsgálatokhoz vezetett, ami csökkentette a kiszámíthatóságot. Az adósság csökkentése helyett a hiányra vonatkozó szabályokat helyezték előtérbe. Az adósságcsökkentésre vonatkozó egységes kritérium nem működött a szándéknak megfelelően, különösen a súlyosan eladósodott tagállamok esetében nem, mivel a tagállamok ritkán maradtak a fenntartható adóssághoz vezető pályákon. A 60%-ot meghaladó államadóssággal rendelkező tagállamok száma – csakúgy, mint az Unió átlagos adósságrátája – folyamatosan nőtt az évek során. Ennek ellenére az adósságszabály alapján mindeddig nem indítottak túlzotthiány-eljárást (lásd: ***38***. bekezdés). Nem történt elegendő intézkedés a nemzeti felelősségvállalás biztosítása érdekében. Az átláthatóság és az eredményes jogérvényesítés elégtelensége – azzal párosulva, hogy a Bizottság gyakorolta mérlegelési jogkörét – rontja a keret hitelességét. Az eljárás összetettsége jelentős mértékben megnőtt, részben azért, mert az európai szemeszter keretében holisztikusabb megközelítést fogadtak el.

**104** A jelenlegi keret – a korábbi jelentéseink és felülvizsgálataink észrevételeiben és ajánlásaiban szóvá tett – hiányosságainak többségét a legfontosabb érdekelt felek szintén aggasztónak tartják. Aggályaikat az ***1. táblázat*** foglalja össze. További részletek ezen áttekintés egyes szakaszaiban és a ***VI. mellékletben*** találhatók.

## 1. táblázat. A legfontosabb érdekelt felek aggályai a jelenlegi kerettel kapcsolatban

| | *Nemzetközi Valutaalap* | *Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet* | *Európai Stabilitási Mechanizmus* | *Európai Költségvetési Tanács* |
|---|---|---|---|---|
| ***Nem megfigyelhető mutatók használata*** | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| ***Az adósság helyett a hiány túlhangsú-lyozása*** | ✓ | | ✓ | ✓ |
| ***A független költségvetési intézményeket érintő hiányosságok*** | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| ***Elégtelen nemzeti szerepvállalás*** | ✓ | ✓ | | ✓ |
| ***Mérlegelési jogkör és elégtelen átláthatóság*** | | ✓ | ✓ | ✓ |
| ***Elégtelen ösztönzők és gyenge jogérvé-nyesítés*** | ✓ | ✓ | ✓ | |
| ***Összetett felügyeleti keret*** | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| ***A középtávú költségvetési kereteket érintő hiányosságok*** | ✓ | ✓ | | |

*Forrás:* Európai Számvevőszék, a következők alapján: IMF, *Reforming the EU fiscal framework – strengthening the fiscal rules and institutions*, 2022; IMF, *Staff contribution to the European Commission review of the EU economic governance framework*, 2021; IMF, *Staff discussion note: Second-generation fiscal rules – balancing simplicity, flexibility, and enforceability*, 2018; OECD, *Economic surveys for the euro area*, 2021. szeptember; ESM, *EU fiscal rules: reform considerations*, 2021. október; EFB, Éves jelentés, 2022; EFB, *Assessment of EU fiscal rules with a focus on the six and two-pack legislation*, 2019. augusztus.

**105** A Bizottság azt javasolta, hogy a költségvetési kiigazítási pályák meghatározásakor és az éves költségvetési felügyelet végrehajtásakor az országspecifikus adósságcsökkentési pályákat kizárólag a nettó kiadások – egy kormányzati ellenőrzés alatt álló megfigyelhető mutató – alkalmazásával határozzák meg. Noha a Bizottság kiszámítja a nettó kiadások technikai pályatervét, a nettó kiadási kiigazítási referenciapályát minden esetben a tagállam határozza meg, és az eltérhet a technikai pályatervtől, ha a Bizottság által alkalmazottaktól eltérő feltevéseken alapul. Noha az ilyen eltéréseket indokolni kell, mégis fennáll a költségvetési kiigazítás elhalasztásának kockázata.

**106** A Bizottság javaslatai a független költségvetési intézményekre vonatkozó további követelmények révén erősítik a nemzeti költségvetési kereteket, de nem kezelik teljes mértékben a költségvetések hiányos összehangolását a középtávú költségvetési keretekkel, sem a gyenge jogszabályi rendszer és az Európai Költségvetési Tanács elégtelen függetlensége problémáját.

**107** A Bizottság javaslatai növelnék a nemzeti felelősségvállalást, amely a tervek sikeres végrehajtásának szükséges, de nem elégséges feltétele (lásd: ***72***. bekezdés), mivel a keret a tagállamok által javasolt, a tagállamok sajátos helyzetéhez igazított és a Bizottsággal megtárgyalt középtávú költségvetési-strukturális terveken alapulna. A Bizottság javaslatai az átláthatóságot is előmozdítják azáltal, hogy nyilvánosságra hozzák a költségvetési kiigazítási pálya meghatározásához használt adatokat, módszertant és elemzéseket. Ezek a pozitív fejlemények azonban azzal a kockázattal járnak, hogy a Bizottság anélkül jut nagyobb mérlegelési jogkörhöz, hogy kísérő intézkedésekkel csökkentenék az ilyen mérlegelési jogkörhöz kapcsolódó kockázatokat.

**108** Pozitívan érinthetné a jogérvényesítést, ha – a bizottsági javaslatnak megfelelően – ténylegesen végrehajtható szankciókat állapítanának meg. A pénzügyi szankciók kiszabására vonatkozó döntésben azonban továbbra is a szakértői megítélés és a politikai megfontolások játsszák majd a jelentősebb szerepet.

**109** Végezetül: a Bizottság javaslatai hozzájárulnak az Unió gazdasági kormányzási rendszerének egyszerűsítéséhez. E tekintetben pozitív fejlemény az átláthatóság növelése, valamint az, hogy a költségvetési szabályoknak való megfelelés értékelése során a nettó elsődleges kiadásokra összpontosítanak. Ugyanakkor még ha a Bizottság észszerűsítést javasol is a programot követő utólagos felügyelet tekintetében, az uniós makrogazdasági felügyelet továbbra is sokszereplős és sokrétegű marad, így az összetettség és az átfedés mértéke érdemben nem változik.

**110** Összességében a gazdasági kormányzás reformjára irányuló bizottsági javaslatok jó irányba mutatnak, mivel megragadják az alkalmat a jelenlegi kerettel kapcsolatos főbb aggályok kezelésére. Számos fontos szempont tekintetében azonban továbbra is fennállnak kockázatok és kihívások. Az új kerettel kapcsolatos fő kihívás az lesz, hogy a költségvetési kiigazítások elősegítsék az adósság fenntarthatóságát.

Az áttekintést 2023. szeptember 13-i luxembourgi ülésén fogadta el a Mihails Kozlovs számvevőszéki tag elnökölte IV. Kamara.

*a Számvevőszék nevében*

Tony Murphy
elnök

# Mellékletek

## I. melléklet. Az Unió gazdasági kormányzásával kapcsolatos számvevőszéki ellenőrzések, áttekintések és vélemények

18/2015. sz. különjelentés: A nehézségekkel küzdő országoknak biztosított pénzügyi segítségnyújtás

19/2015. sz. különjelentés: A Görögországnak nyújtott technikai segítség javításához több figyelmet kell fordítani az eredményekre

10/2016. sz. különjelentés: Tovább kell javítani a túlzott hiány esetén követendő eljáráson, annak eredményes végrehajtása érdekében

17/2017. sz. különjelentés: Az Európai Bizottság beavatkozása a görög pénzügyi válságba

03/2018. sz. különjelentés: A makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás ellenőrzése

18/2018. sz. különjelentés: Teljesül-e a Stabilitási és Növekedési Paktum prevenciós ágának fő célkitűzése?

22/2019. sz. különjelentés: A nemzeti költségvetési keretekkel kapcsolatos uniós előírásokat tovább kell erősíteni és javítani kell alkalmazásuk nyomon követését

06/2020. sz. vélemény a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz létrehozásáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatról

05/2020. sz. áttekintés: Hogyan vette figyelembe az Európai Unió a 2008 és 2012 közötti pénzügyi és államadósság-válság tanulságait?

6/2020. sz. áttekintés: A COVID19-válságra adott uniós gazdaságpolitikai válaszintézkedések: kockázatok, kihívások és lehetőségek

16/2020. sz. különjelentés: Európai szemeszter: az országspecifikus ajánlások fontos kérdésekkel foglalkoznak, de végrehajtásuk még nem megfelelő

18/2021. sz. különjelentés: A makrogazdasági kiigazítási programból kilépő tagállamok bizottsági felügyelete: megfelelő, de észszerűsítést igénylő eszköz

04/2022. sz. vélemény az (EU) 2021/241 rendeletnek a helyreállítási és rezilienciaépítési tervekbe beillesztendő REPowerEU-fejezet tekintetében történő módosításáról, valamint az (EU) 2021/1060 rendelet, az (EU) 2021/2115 rendelet, a 2003/87/EK irányelv és az (EU) 2015/1814 határozat módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatról [2022/0164 (COD)]

21/2022. sz. különjelentés: A nemzeti helyreállítási és rezilienciaépítési tervek Bizottság általi értékelése: összességében megfelelő, de a végrehajtás terén továbbra is vannak kockázatok

# II. melléklet. Az Unió gazdasági kormányzási keretének fejlődése

## 1992

**Maastrichti Szerződés**

- Létrehozza a gazdasági és monetáris uniót
- A tagállamoknak össze kell hangolniuk gazdaságpolitikájukat és ezt illetően többoldalú felügyeletnek kell alávetniük magukat (az EUMSZ 121. cikke)
- A tagállamok vállalják a pénzügyi és költségvetési fegyelmet, és túlzott hiány esetén túlzotthiány-eljárásnak vethetők alá (az EUMSZ 126. cikke)

## 1997

**Stabilitási és Növekedési Paktum (SNP)**

- A tagállamoknak alá kell vetniük magukat a stabilitási vagy konvergenciaprogramoknak (SCP) és középtávú költségvetési tervet kell közzétenniük
- A tagállamoknak középtávú költségvetési célt (MTO) kell követniük költségvetési pozíciójuk tekintetében
- Az ideiglenes és kivételes túlzott hiány fogalmának meghatározása (referenciaértékek függvényében)
- Szabályok a túlzotthiány-eljárás felgyorsítására
- Szankciók (kizárólag az euróövezeti tagállamok tekintetében) kamatmentes letét formájában

## 2005

**Az SNP reformja**

- A középtávú költségvetési célt strukturális értelemben újradefiniálják (egyszeri és ideiglenes intézkedésektől mentes, ciklikusan kiigazított mérleg) és országspecifikussá teszik
- Jelentős strukturális reform esetén lehetővé teszik az eltérést a középtávú költségvetési céltól vagy a kiigazítási pályától
- Strukturális kiigazítás
- A „súlyos gazdasági visszaesés" új fogalommeghatározása
- Az „egyéb releváns tényezők" (köztük a nyugdíjreformok) nem kimerítő listája
- A túlzott hiány kiigazítására kijelölt határidők meghosszabbítása

## 2011

**„Hatos csomag"**

- A gazdaságpolitikai koordinációra vonatkozó európai szemeszter
- Részletesebb követelmények a stabilitási és konvergenciaprogramok tartalmát illetően; új kiadási referenciaérték: a kiadások növekedjenek lassúbb ütemben, mint a potenciális GDP
- A tagállamok költségvetési keretrendszereire vonatkozó követelmények
- A makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás és szankciók
- Az adósságkritérium gyakorlati végrehajtása (a 60%-ot meghaladó hiányrész évente átlag 1/20-dal való csökkentése három éven keresztül); a túlzotthiány-eljárás végétől számított hároméves átmeneti időszak a 2011 novemberében túlzotthiány-eljárás alatt álló 23 tagállam számára
- A strukturális kiigazítás évenkénti kiigazítása
- Beszámolás a végrehajtott fellépésekről
- A Tanács által jóváhagyandó, bírság formáját öltő szankciók

## 2012

**Szerződés a gazdasági és monetáris unióbeli stabilitásról, koordinációról és kormányzásról (költségvetési paktum)**

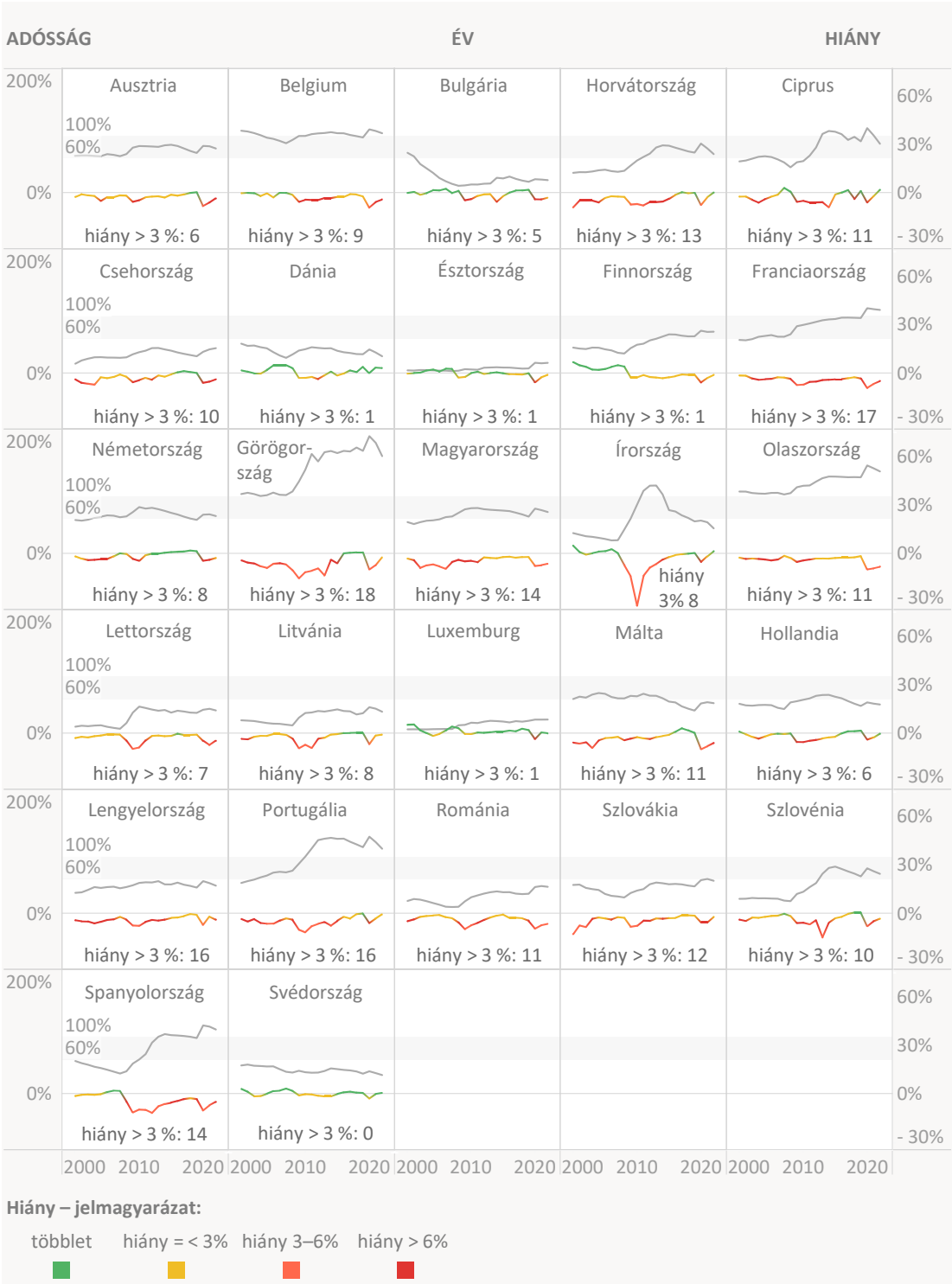
- „Aranyszabály": a strukturális hiány nem haladhatja meg a középtávú költségvetési célt, ettől való eltérés esetén automatikus nemzeti korrekciós mechanizmus lép működésbe. A szabályt be kell építeni az országok alkotmányaiba, betartását nemzeti költségvetési tanácsok követik nyomon.

## 2013

**„Kettes csomag" (csak az euróövezet tagállamai)**

- A nemzeti költségvetési tanácsok értékelik a költségvetésiterv-javaslatokat
- A (ténylegesen vagy valószínűleg) súlyos pénzügyi stabilitási nehézségekkel szembesülő tagállamok fokozott felügyelete; makrogazdasági kiigazítási programok; a programokat követő utólagos felügyelet
- A strukturális reformok ütemterve: gazdasági partnerségi programok
- A túlzotthiány-eljárás alatt álló tagállamok szorosabb nyomon követése: rendszeres beszámolás (év közbeni költségvetés-végrehajtási jelentés)
- Korai riasztási mechanizmus annak kockázata kapcsán, hogy a túlzotthiány-eljárás határidejéig nem korrigálják a túlzott hiányt: autonóm bizottsági ajánlások
- Gyorsabban kiszabott szankciók

# III. melléklet. A GDP-arányos hiány és a GDP-arányos adósság alakulása 2000 és 2022 között




*Megjegyzés:* A „DEF > 3%” adat azt mutatja meg, hány éven át haladta meg a hiány a GDP 3%-át

*Forrás:* Európai Számvevőszék, az AMECO adatbázis alapján.

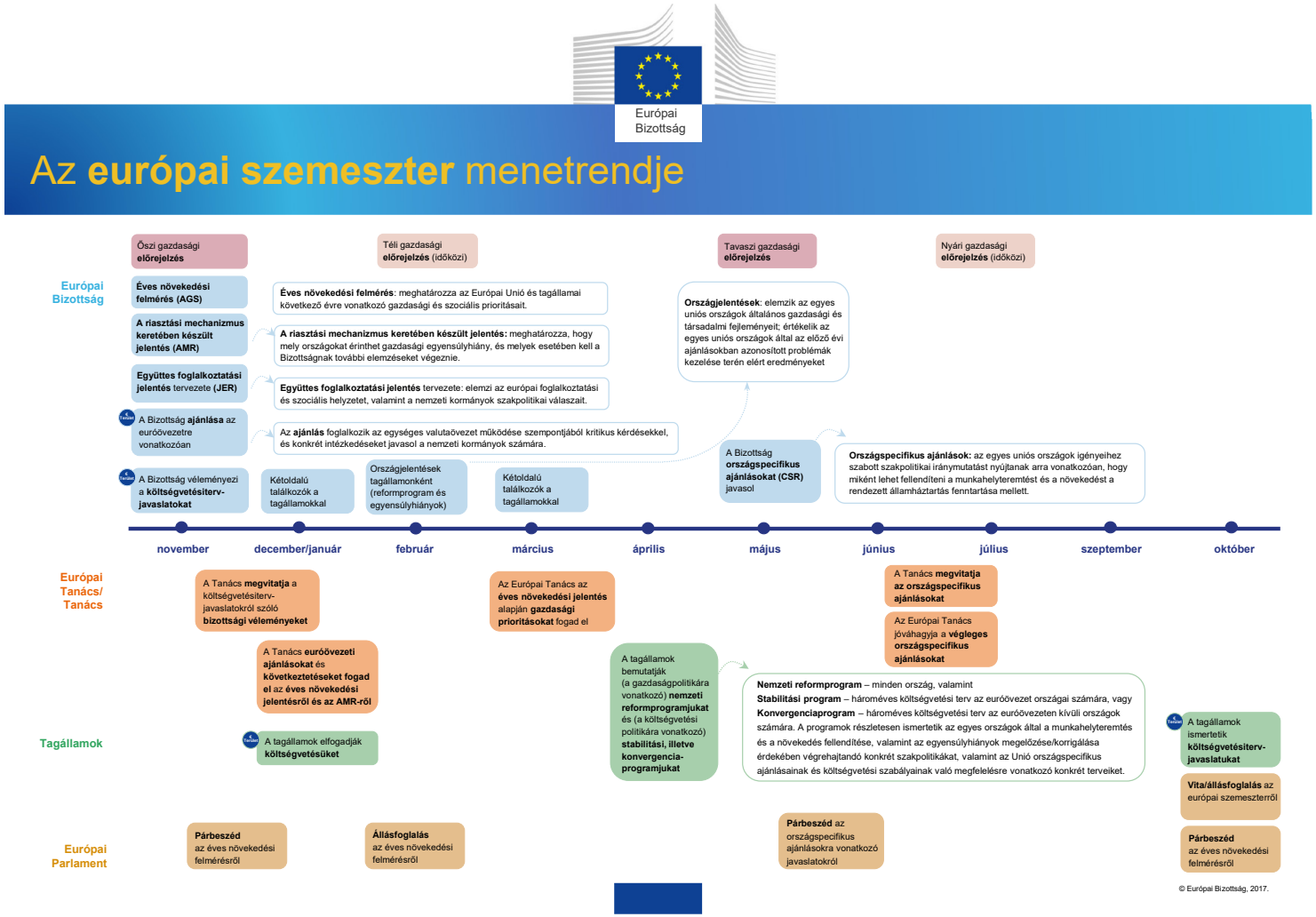
## IV. melléklet. Globális államadósság

Globális államadósság (a GDP százalékában, súlyozott átlagok)

| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | Átlag (2011–2018) | 2019 | 2020 | 2021 | Változás (2007–2021) | Változás (2019–2021) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Világ** | **61,2** | **64,1** | **74,8** | **76,9** | **80,9** | **84,1** | **99,8** | **95,7** | **+ 34,5** | **+ 11,6** |
| **Fejlett gazdaságok** | **71,8** | **78,5** | **91,8** | **98,2** | **105,2** | **105,3** | **124,6** | **119,5** | **+ 47,7** | **+ 14,2** |
| Euróövezet | 66,0 | 69,7 | 80,4 | 86,0 | 92,1 | 85,8 | 99,0 | 97,5 | + 31,5 | + 11,7 |
| Egyesült Államok | 64,6 | 73,4 | 86,6 | 95,1 | 104,7 | 108,8 | 134,5 | 128,1 | + 63,5 | + 19,3 |
| Egyesült Királyság | 43,0 | 50,7 | 64,6 | 75,7 | 85,2 | 84,8 | 103,6 | 103,8 | + 60,8 | + 19,0 |
| Japán | 172,8 | 180,7 | 198,7 | 205,7 | 229,1 | 236,3 | 259,4 | 262,5 | + 89,7 | + 26,2 |
| **Feltörekvő piacgazda-ságok** | **35,0** | **32,9** | **38,4** | **37,4** | **43,3** | **54,2** | **64,5** | **64,0** | **+ 29,0** | **+ 9,8** |
| Kína | 29,2 | 27,2 | 34,6 | 33,9 | 42,6 | 57,2 | 68,1 | 71,5 | + 42,3 | + 14,3 |
| **Alacsony jövedelmű fejlődő országok** | **29,2** | **27,3** | **29,6** | **28,0** | **34,8** | **42,9** | **48,6** | **48,7** | **+ 19,5** | **+ 5,8** |

*Forrás:* IMF, *Global Debt Database*, 2022.

# V. melléklet. Az európai szemeszter ütemterve




*Forrás:* Európai Bizottság, fordítás: Európai Számvevőszék.

## VI. melléklet. A főbb érdekelt felek jelenlegi kerettel kapcsolatos aggályai

| | ***Nemzetközi Valutaalap*** | ***Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet*** | ***Európai Stabilitási Mechanizmus*** | ***Európai Költségvetési Tanács*** |
|---|---|---|---|---|
| ***Nem megfigyelhető változók használata*** | A nem megfigyelhető változók (pl. a kibocsátási rés becslése) használata jelentős utólagos felülvizsgálatot tesz szükségessé, ezért megnő a szakpolitikai hibák kockázata (2021, 1. o.) | A ciklikusan kiigazított költségvetési egyenleggel kapcsolatos fő probléma a különböző becslési módszerek alkalmazása, amelyek eltérő eredményeket és – adott esetben – jelentős felülvizsgálatot igénylő, hibákra hajlamos előrejelzéseket eredményeznek (2021, 39. o.) | Nehéz megbecsülni a potenciális GDP-t és a strukturális egyenleg kiszámításához szükséges növekedést; a gyakori felülvizsgálatok gyengítették a hitelességet és a szabályok érvényesíthetőségét (2021, 7. o.) | A strukturális egyenleg mérőszáma a kibocsátási résre vonatkozó becslésektől függ, amelyek nemigen vették figyelembe a gazdaság túlhevülését a globális pénzügyi válságot megelőző időszakban (2019, 12. o.) |
| ***Az adósság helyett a hiány túlhangsúlyozása*** | Bár a meglévő költségvetési keret elősegíti a költségvetési fegyelmet, nem ösztönöz arra, hogy a viszonylag kedvező időszakokban elégséges mértékben csökkentsék az adósságot, hogy az ellensúlyozza a nehéz időkben bekövetkező sokkhatásokat (2022, 4. o.) | „Az adósság fenntarthatóságát hosszabb időtávon kell értékelni, ugyanakkor a jelenlegi európai költségvetési környezeteket elsősorban rövidebb távú célkitűzések vezérlik.” (2021, 43. o.) | A hiány és az adóssághorgony közötti eredeti kapcsolat már nem érvényes; az adósságkritérium csak 2011-ben lépett hatályba; a túlzott hiány esetén követendő eljárás soha nem került alkalmazásra az adósságszabály alapján (2021, 9. és 24. o.) | A GDP 3%-ának megfelelő hiányérték adósságstabilizáló mutatóként betöltött szerepe csökken; tekintettel a megváltozott gazdasági környezetre, ez a referenciaérték gyakorlatilag már nem akadályozza meg az adósság felhalmozódását (2019, 92. o.) |
| ***A független költségvetési intézményeket*** | A független költségvetési intézmények növelik a költségvetési szabályoknak való megfelelés | A független költségvetési intézmények különböző mértékben függetlenek; legtöbbjük nem végez rövid és | A független költségvetési intézmények nem rendelkeznek megfelelő | Tartósan fennáll annak a kockázata, hogy hiába követi egy független költségvetési intézmény a bevált |

| | *Nemzetközi Valutaalap* | *Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet* | *Európai Stabilitási Mechanizmus* | *Európai Költségvetési Tanács* |
|---|---|---|---|---|
| ***érintő hiányosságok*** | valószínűségét, de más második generációs reformokkal kombinálva bonyolultabbá teszik a szabályrendszert (2018, 4. o.) | középtávú költségszámítást a költségvetési intézkedésekre nézve (2021, 46. o.) | megbízatással és erőforrásokkal (2021, 29. o.) | gyakorlatokat, a kormány még akkor is meggyengítheti (függetlenség foka, erőforrások, megbízatás) (2019, 50. o.) |
| ***Elégtelen nemzeti szerepvállalás*** | A gyenge nemzeti végrehajtás a fő oka annak, ha nem sikerül megfékezni az adósságkockázatokat (2022, 1. és 10. o.) | Az egyre előíróbb jellegű szabályoknak való gyenge megfelelés hátterében az áll, hogy nemzeti szinten a politika és a polgárok nem érzik azokat kellően magukénak (2021, 43. és 46. o.) | | A költségvetési szabályok önmagukban nem feltétlenül korrigálják eredményesen a szakpolitikai torzulásokat, különösen akkor, ha az országok költségvetési keretrendszerei részéről elégtelen a szerepvállalás (2019, 50. o.) |
| ***Mérlegelési jogkör és elégtelen átláthatóság*** | | A költségvetési egyensúlyhiány nyomon követése túl összetett és vitatható folyamat, ami elégedetlenséget eredményez a tagállamok körében, és gyengíti a költségvetési dinamika előrejelzésének képességét (2021, 39. o.) | A Bizottság egyre nagyobb politikai szerepvállalása miatt az értékelések egyre inkább politikai megfontolások és megítélés tárgyát képezték, ugyanakkor a technikai megbeszélések elterelték a figyelmet az alapvető szakpolitikai kérdésekről (2021, 8. és 9. o.) | Gyenge átláthatóság és szabálykövetés amiatt, mert kevéssé világos vagy nem egyértelmű, hogyan kapcsolódik egymáshoz a gazdasági elemzés, a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás és az európai szemeszter (2019, 54. o.) |
| ***Elégtelen ösztönzők és gyenge jogérvényesítés*** | Az adósságállomány folyamatos felhalmozódása a végrehajtás hiánya, a rövid távú (éves) | A rendkívül előíró jellegű környezetben alkalmazott, rossz hatékonyságú szankciókhoz nem | A költségvetési szabályok eredményességét rontották a magasabb kiadási szükségletek és a kölcsönös | |

| | ***Nemzetközi Valutaalap*** | ***Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet*** | ***Európai Stabilitási Mechanizmus*** | ***Európai Költségvetési Tanács*** |
|---|---|---|---|---|
| | költségvetésekre való összpontosítás és a gyenge jogérvényesítés miatt (2022, 4. és 15. o.) | kapcsolódtak olyan kiegészítő ösztönzők, amelyek jutalmazták volna a költségvetési célok elérését (2021, 46. o.) | nyomásgyakorláson alapuló, gyenge jogérvényesítési mechanizmusok (2021, 6. o.) | |
| ***Túlzottan összetett felügyelet*** | Noha törekedtek rá, hogy a jelenlegi szabályok legyenek kevésbé prociklikusak és rugalmasabbak, azok mégis túl összetettek, így nehéz őket kommunikálni, nyomon követni, betartani és érvényesíteni (2021, 1. o.) | Az összetettséget fokozza a különféle számszerű célok, eljárások, vészhelyzeti rendelkezések és megfelelési mutatók sokasága (2021, 39. o.) | A jelenlegi keret rendkívül összetetté és nehezebben működtethetővé vált, ami gyengíti a szabálykövetést és a hitelességet (2021, 2. o.) | A stabilitási és növekedési paktum szabályainak összetettsége és átláthatatlansága miatti nehézségek meghaladják a várt előnyöket (2019, 18. o.) |
| ***A nemzeti költségvetési kereteket érintő hiányosságok*** | A középtávú költségvetési keretek nem elég szilárdak és egyértelműek ahhoz, hogy irányt szabjanak az éves költségvetési folyamatnak (2022, 17. o.) | A nemzeti középtávú költségvetési keretek jelentősen eltérnek az egyes országok között a politikai elkötelezettség, a tervezési időtáv, a lefedettség és a részletesség, valamint a célértékek kialakítása és kötelező jellege tekintetében (2021, 45. o.) | | |

*Forrás:* Európai Számvevőszék, a következők alapján: IMF, *Reforming the EU fiscal framework – strengthening the fiscal rules and institutions*, 2022; IMF, *Staff contribution to the European Commission review of the EU economic governance framework*, 2021; IMF, *Staff discussion note: Second-generation fiscal rules – balancing simplicity, flexibility, and enforceability*, 2018; OECD, *Economic surveys for the euro area*, 2021. szeptember; ESM, *EU fiscal rules: reform considerations*, 2021. október; EFB, Éves jelentés, 2022; EFB, *Assessment of EU fiscal rules with a focus on the six and two-pack legislation*, 2019. augusztus.

# Rövidítések

**CSR:** Országspecifikus ajánlás

**DSA:** Adósságfenntarthatósági elemzés

**EDP:** Túlzotthiány-eljárás

**EKB:** Európai Központi Bank

**EKT:** Európai Költségvetési Tanács

**ESM:** Európai Stabilitási Mechanizmus

**GDP:** Bruttó hazai termék

**GMU:** Gazdasági és Monetáris Unió

**IDR:** Részletes vizsgálat

**IFI:** Független költségvetési intézmény

**IMF:** Nemzetközi Valutaalap

**MIP:** A makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás

**MTO:** Középtávú költségvetési cél

**NGEU:** NextGenerationEU

**PPS:** Programot követő utólagos felügyelet

**RRF:** Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz

**SKKSZ:** Szerződés a gazdasági és monetáris unióbeli stabilitásról, koordinációról és kormányzásról

**SNP:** Stabilitási és Növekedési Paktum

# Glosszárium

**A gazdasági és monetáris unióbeli stabilitásról, koordinációról és kormányzásról szóló szerződés:** Az uniós tagállamok közötti, a **Stabilitási és Növekedési Paktumra** épülő kormányközi megállapodás, amelynek célja, hogy a 2010-es államadósság-válságot követően tovább erősítsék költségvetési fegyelmüket.

**A makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás:** Felügyeleti mechanizmus, amelynek célja az olyan makrogazdasági egyensúlyhiányok feltárása, megelőzése és kiigazítása, amelyek hatással vannak vagy lehetnek valamely tagállam gazdaságának, az euróövezetnek vagy az Unió egészének megfelelő működésére.

**Államadósság:** A kormány által felvett, kintlevő hitelek kumulált összege.

**Európai Költségvetési Tanács:** Az Európai Bizottság tanácsadó szerve, amelynek feladata az uniós költségvetési szabályok végrehajtásának értékelése, javaslattétel a költségvetési keret módosításaira és gazdasági értékelések végzése.

**Európai szemeszter:** Éves ciklus, amely keretet biztosít az uniós tagállamok gazdaságpolitikáinak összehangolásához és az előrehaladás nyomon követéséhez.

**Gazdasági és monetáris unió:** Az eurót közös valutaként bevezető uniós tagállamok uniója, amelynek keretében összehangolják a gazdasági és költségvetési politikákat, valamint közös monetáris politikát folytatnak.

**Hatos csomag:** A 2008-as pénzügyi válságra reagálva 2011-ben bevezetett uniós gazdasági kormányzási jogszabálycsomag, amely öt rendeletből és egy irányelvből áll.

**Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz:** A Covid19-világjárvány gazdasági és társadalmi hatásainak enyhítését és a helyreállítás ösztönzését célzó uniós pénzügyi támogatási mechanizmus, amely ugyanakkor a zöld és digitális átalakulást is előmozdítja.

**Kettes csomag:** 2013-ban bevezetett, két rendeletből álló uniós gazdasági kormányzási csomag, a **hatos csomagnak** csak az euróövezetben alkalmazandó kiterjesztése.

**Költségvetési hiány:** Olyan helyzet, amikor egy pénzügyi évben az államháztartási kiadások szintje meghaladja a bevételekét.

**Költségvetési irányvonal:** Az elsődleges strukturális költségvetési egyenleg éves változása, amelynek révén becslést kaphatunk a költségvetési politika által szándékosan keltett impulzus irányáról és mértékéről. Pozitív, illetve negatív változás esetén a költségvetési irányvonal szakszóval restriktív, illetve expanzív jellegű.

**Költségvetési paktum:** A gazdasági és monetáris unióbeli stabilitásról, koordinációról és kormányzásról szóló kormányközi szerződés egyik fejezete, amelyben a szerződést aláíró uniós tagállamok megállapodtak költségvetési fegyelmük és gazdálkodásuk megerősítéséről.

**Nemzeti helyreállítási és rezilienciaépítési terv:** A valamely tagállam által a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz keretében tervezett reformokat és beruházásokat tartalmazó dokumentum.

**Nemzeti középtávú költségvetési terv:** A középtávú költségvetési tervezést bemutató dokumentum, amely tartalmazza az egyes főbb kiadási és bevételi tételekre vonatkozó előrejelzéseket a folyó költségvetési évre és az azt követő időszakra vonatkozóan.

**Nemzeti középtávú költségvetési-strukturális terv:** Valamely tagállam költségvetési, reform- és beruházási kötelezettségvállalásait tartalmazó dokumentum.

**NextGenerationEU:** Finanszírozási csomag, amely segíti az uniós tagállamokat a Covid19-világjárvány gazdasági és társadalmi hatásaiból való kilábalásban.

**Stabilitási és Növekedési Paktum:** Szabályrendszer, amelynek célja az Unió stabilitásának megőrzése annak biztosítása révén, hogy a tagállamok rendezett államháztartással rendelkezzenek, és összehangolják költségvetési politikájukat.

**Strukturális költségvetési egyenleg:** A ciklikus ingadozások, valamint az egyszeri és egyéb ideiglenes intézkedések hatásainak figyelembevétele érdekében korrigált költségvetési egyenleg.

**Túlzotthiány-eljárás:** Korrekciós mechanizmus, amely akkor alkalmazandó, ha valamely uniós tagállam költségvetési hiánya meghaladja a GDP 3%-át, illetve államadóssága a GDP 60%-át.

# A számvevőszéki munkacsoport

Ezt a jelentést a piacszabályozás és versenyalapú gazdaság ellenőrzésére szakosodott, Mihails Kozlovs számvevőszéki tag elnökölte IV. Kamara fogadta el. Az ellenőrzést François-Roger Cazala számvevőszéki tag vezette Dirk Pauwels kabinetfőnök és Stéphanie Girard kabinetattasé, Juan Ignacio Gonzalez Bastero ügyvezető, Giuseppe Diana feladatfelelős, valamint Stefano Sturaro, Athanasios Koustoulidis, Alexander Kleibrink és Eduardo Muratori számvevők támogatásával. Nyelvi támogatás: Thomas Everett.

François-Roger Cazala

Juan Ignacio Gonzalez Bastero

Giuseppe Diana

Stefano Sturaro

Athanasios Koustoulidis

Alexander Kleibrink

Eduardo Muratori

# SZERZŐI JOGOK

© Európai Unió, 2023

Az Európai Számvevőszék dokumentumainak felhasználását a nyíltadat-politikáról és a dokumentumok további felhasználásáról szóló 6-2019. sz. számvevőszéki határozat szabályozza.

Ellenkező rendelkezés (pl. egyedi szerzői jogi nyilatkozatokban foglaltak) hiányában az Európai Unió tulajdonában lévő számvevőszéki tartalmak a Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0) licenc alá tartoznak. Ezért főszabály szerint a további felhasználás a forrás és a változtatások megfelelő feltüntetésével megengedett. A Számvevőszéktől származó tartalmak további felhasználásakor azok eredeti értelme és mondanivalója nem torzulhat. A Számvevőszék nem vonható felelősségre a továbbfelhasználás esetleges következményeiért.

Ha az adott tartalomban azonosítható magánszemélyek is érintettek (például ha egy kép a Számvevőszék munkatársait ábrázolja vagy harmadik fél is szerepel a források között), adott esetben további engedélyt is be kell szerezni.

Amennyiben ez megtörtént, akkor a vonatkozó engedély érvényteleníti a fenti általános érvényű engedélyt, és az abban foglalt, egyértelműen meghatározott felhasználási korlátozások érvényesek.

Az olyan tartalmak felhasználásához vagy reprodukálásához, amelyek nem az Európai Unió tulajdonát képezik, adott esetben közvetlenül a szerzői jog tulajdonosától kell engedélyt kérni.

Az iparjogvédelem alatt álló szoftverek és dokumentumok – pl. szabadalmak, márkajelzések, bejegyzett formatervezési minták, logók és nevek – nem tartoznak a Számvevőszék továbbfelhasználási politikájának hatókörébe.

Az Európai Uniónak az europa.eu címtartomány alá tartozó intézményi weboldalai külső oldalakra mutató hivatkozásokat is tartalmaznak. Ezek nem tartoznak a Számvevőszék hatáskörébe, ezért ajánlott elolvasni az ott közzétett adatvédelmi és szerzői jogi rendelkezéseket.

**Az Európai Számvevőszék logójának használata**

Az Európai Számvevőszék logója kizárólag a Számvevőszék előzetes hozzájárulásával használható fel.



| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| PDF | ISBN 978-92-849-1023-6 | ISSN 2811-826X | doi: 10.2865/770988 | QJ-AN-23-005-HU-N |

**Az Unió gazdasági kormányzási kerete a tagállamok gazdaságpolitikáinak összehangolására, az átgyűrűző gazdasági hatások megelőzésére, valamint az olyan gazdasági tendenciák figyelemmel kísérésére, megelőzésére és kiigazítására létrehozott intézményi és eljárási rendszer, amelyek gyengíthetik a nemzetgazdaságokat vagy negatív hatással lehetnek az uniós országokra. Az évek során részletekbe menően ellenőriztük ezt a keretet, beszámoltunk annak főbb hiányosságairól és ajánlásokat tettünk azok orvoslására. A Bizottság a közelmúltban javaslatokat nyújtott be e keret reformjára. Ezek a helyes irányba tett lépések, amelyek kezelik az általunk jelzett fő gondok többségét, például az átláthatóság és a felelősségvállalás terén. Több lényeges területen azonban továbbra is maradnak kockázatok és kihívások, különösen arra nézve, hogy sikerül-e az adósság fenntarthatóságát időben történő és eredményes költségvetési kiigazításokkal biztosítani.**

**EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK**
**12, rue Alcide De Gasperi**
**1615 Luxembourg**
**LUXEMBOURG**

**Tel. +352 4398-1**

**Megkeresés: eca.europa.eu/hu/Pages/ContactForm.aspx**
**Weboldal: eca.europa.eu**
**Twitter: @EUAuditors**

CURIA RATIONUM

EURÓPAI
SZÁMVEVŐSZÉK