Szűcs Anita

KÖLTSÉGVETÉS TÖBBSÉG NÉLKÜL: FRANCIA BELPOLITIKAI VÁLSÁG ÉS EURÓPAI FISKÁLIS KORLÁTOK TALÁLKOZÁSA

https://doi.org/10.65936/fdrouhh
0009-0003-4157-2814

ÖSSZEFOGLALÓ

- A 2026-os francia költségvetés elfogadása az alkotmány 49.3-as cikkének alkalmazásával világossá tette, hogy a V. Köztársaság intézményi logikája továbbra is képes működőképes kormányzást biztosítani parlamenti többség nélkül, ugyanakkor ez a működés egyre inkább kivételes eljárásokra épül.

- A 2024-es előrehozott választások utáni fragmentált Nemzetgyűlésben a költségvetési vita nem a kompromisszumképességről, hanem a politikai pozícióépítésről szólt, ami tartós kormányzási patthelyzetet és strukturális instabilitást eredményezett.

- A nyugdíjreform végrehajtásának elhalasztása a szocialisták hallgatólagos támogatásáért cserébe a fiskális fegyelem és a társadalmi béke közötti feszültséget emelte a francia gazdaságpolitika középpontjába.

- A költségvetés bevételi oldala célzott adóintézkedésekkel és mérsékelt kiadáscsökkentéssel reagált az uniós hiánycélok kényszerére, miközben Franciaország mozgástere továbbra is szűk maradt az európai fiskális szabályrendszerben.

- Az alkotmány 49.3-as cikkének ismételt alkalmazása nemcsak a költségvetési kormányzás legitimációját kérdőjelezi meg, hanem előrevetíti a 2026-os önkormányzati és a 2027-es elnökválasztásig tartó időszak politikai polarizációjának további mélyülését.

Több hónapnyi vita után, jelentős csúszással 2026. február 2-án zárult le Franciaország 2026-os költségvetésének parlamenti vitája. A kormány végül az alkotmány 49.3-as cikkének alkalmazásával vitte keresztül a költségvetési javaslatot, amely lehetővé teszi, hogy egy törvény parlamenti szavazás nélkül, a nemzetgyűlés „feje felett átnyúlva” lépjen hatályba amennyiben a Nemzetgyűlés az eljárással összefüggésben benyújtott bizalmatlansági indítványt (*motion de censure*) nem fogadja el. Az eljárás nyomán benyújtott két bizalmatlansági indítványt a képviselők elutasították, így a költségvetési javaslat (*Projet de loi de finances pour 2026*, PLF 2026) elfogadottnak minősült.

A költségvetés elfogadása az állam működésén túl, a kormánypártok kormányzóképességéről, az államadósság-finanszírozásának politikai feláráról és a katonai költségvetés, ezzel együtt a francia hadiipar lehetőségeiről szólt. A parlamenti vita alatt a pártok fél szemmel már a 2026-os tavaszi helyhatósági és a 2027-es elnökválasztásra tekintettek.

A költségvetési törvénytervezet elfogadása

A 2024 június-júliusában tartott előrehozott nemzetgyűlési választások óta a francia parlament alsó házában nem alakult ki tartós kormányzati többség. Míg ez más politikai rendszerekben megszokott, a francia választási rendszer többségképző mechanizmusa a kormányzati stabilitást szolgálja, ami rendszerint konszolidált parlamenti többséget eredményez. A jelenlegi parlamentben a legtöbb mandátumot a Nemzeti Tömörülés (*Rassamblement National*) szerezte 122 képviselővel. A legnagyobb frakciót a négy baloldali pártból összeállt választási szövetség, az Új Népfront (*Nouveau Front Populaire*) adja (az Engedetlen Franciaország 71, Szocialista Párt 69, zöldek (Écologiste) 38, GDR/kommunista 17 képviselővel képviseltetik benne magukat). A köztársasági elnök pártjának, az Ensemble pour la République frakciónak jelenleg 92 képviselője, míg a kormányfőt adó, a Droite Républicaine csoportnak 49 képviselője van.

Egyik párt, pártszövetség sem közelíti meg az 577 fős nemzetgyűlésben az abszolút többséghez szükséges 289 mandátumot. A politikai tömbök egymás mozgásterét szűkítik, a koalíciós kompromisszumkultúra pedig a V. Köztársaságban hagyományosan nem létező fogalom. Ennek következtében a 2026-os költségvetési javaslat tárgyalása során a beterjesztő kormánykoalíciónak nem volt meg az elfogadáshoz szükséges többsége, az ellenzéki szereplők pedig nem kompromisszumot kerestek, hanem politikai tőkét igyekeztek kovácsolni a költségvetés vitájából. A törvényjavaslat körül zajló vitába két miniszterelnök, 2024 decemberében Michel Barnier és 2025. szeptemberében François Bayrou is belebukott. Az őket követő Sébastien Lecornu mandátuma a válságmenedzselés, a politikai patthelyzet feloldása volt.

A költségvetés, az állam működésének alapfeltétele. Általános szabályként a törvényt az év utolsó napjáig, december 31-ig el kell fogadni. Ha nem sikerül, akkor lép életbe egy átmeneti jogszabály („loi spéciale”), amely lehetővé teszi az adók beszedését, az alapvető kiadások – nyugdíjak, közalkalmazottak bére stb. – kifizetését a költségvetés elfogadásáig.

Mivel a pártok között patthelyzet alakult ki, Lecornu a vita alatt háromszor is (bevételi rész, kiadási rész, majd a végső szöveg, 2026. január 20-án, majd 23-án és végül 30-án) az Alkotmány 49. cikkének 3. bekezdésében meghatározott eljárással élt (Conseil Constitutionnel, 1958). A 49.3-as cikk lehetővé teszi, hogy a költségvetési törvényjavaslat, a társadalombiztosítás finanszírozásáról szóló törvényjavaslat esetében, illetve ezen felül ülésszakonként egy további törvényjavaslat esetében a kormány a parlament helyett felelősséget vállaljon a törvényért. Azaz elfogadja, ha a nemzetgyűlés a kezdeményezést követő 24 órában benyújtott bizalmatlansági indítvánnyal nem tud abszolút többséggel kormányt buktatni. Az eljárás lényegében egy „fordított logikájú” mechanizmus: nem a kormánynak kell többséget építenie a törvényhez, hanem az ellenzéknek kell többséget építenie a kormány megbuktatásához. A 49.3 használata a V. Köztársaság történetében nem ritka eszköz. 1958 óta több mint 100 alkalommal éltek vele, Macron elnöksége alatt több, mint 30-szor. A 2008-as alkotmányreform óta általában ritkábban használják (Assemblée nationale, 2026).

A politikai kockázat a kormány számára mindig magas. A parlament bizalmatlansági indítványt nyújthat be a kormány ellen, és ha azt elfogadják, akkor a kormány megbukik, és a költségvetés is elvérzik. A mi esetünkben 2026. február 2-án két bizalmatlansági indítványt nyújtottak be: a baloldal (a szocialisták nélküli) indítványa 260 szavazatot kapott a szükséges 289 helyett, míg a Nemzeti Tömörülés és szövetségesei indítványa 135 szavazatot szerzett (Le Monde, 2026). A kormány túlélésének kulcsa nem egy támogató koalíciós többség volt, hanem az, hogy a szocialisták tartózkodása miatt nem állt össze a bukáshoz szükséges abszolút többség.

Politikai alkuk a költségvetés elfogadására

A viták három költségvetési csomag köré rendeződtek. A nyugdíjkorhatár körüli vita (a 2023-as reform öröksége) nem pusztán szakpolitikai, hanem politikai identitás- és legitimitáskérdés a francia politikában. A 2026-os költségvetés esetében a bizalmatlansági indítványhoz szükséges támogató többség azért nem jött létre, mert a kormány és a szocialista párt a nyugdíjreform kapcsán egyezségre jutott.

A költségvetési törvényjavaslatban a kormány szándéka szerint a francia nyugdíjreform volt az egyik eszköz, ami megteremtette volna kiegyensúlyozott költségvetést: csökkentette volna a kiadási oldal tételeit, a munkában töltött évek növelésével középtávon javította volna a nyugdíjrendszer finanszírozhatóságát és a foglalkoztatási rátát az idősebb korcsoportokban. A 2023-as nyugdíjreform legfontosabb eleme az volt, hogy ígéretet tett a törvényes nyugdíjkorhatár fokozatos 62-ről 64 évre emelésére, és gyorsította a teljes nyugdíjhoz szükséges szolgálati idő 43 évre emelését. A 2026-os költségvetési vitában viszont a kormány a politikai túlélés érdekében engedett: a szocialistákkal kötött megállapodás értelmében a 64 évre emelés végrehajtását az elnökválasztások utánra halasztotta, cserébe a PS nem szavazta meg a bizalmatlansági indítványt (Vie publique, 2025).

A nyugdíjreform kapcsán jól látszik a francia társadalom eltérő víziója arról, hogyan kell az államnak működnie. A baloldal számára a nyugdíj Franciaországban klasszikusan a társadalmi igazságosság és a munkavállalói biztonsági szimbóluma, amely a bérből és jövedelemből élő, az állam által foglakoztatott, szakszervezetekhez közeli és baloldali urbánus rétegek politikai hitvallása. A kormány ezzel szemben a fiskális hitelesség, a deficit megszüntetését és a „kormányzóképesség” narratíváját emelte középpontba, amely a mérsékelt középosztály és a stabilitást preferáló, a versenyszférához közelebb álló rétegeket szólítja meg.

A kiegyensúlyozott költségvetés nem csak társadalmi-politikai tétel bír. A gazdasági teljesítőképesség, és az ország hitelképessége szempontjából fontos, hogy a költségvetés egyensúlyba kerüljön. Franciaországnak egyszerre kell a költségvetési deficitet csökkenteni (2026-ra 5% GDP-cél), stabilizálni az adósságfinanszírozási bizalmat és növekedési pályát erősíteni. A nyugdíjkiadások egyrészt a középtávú költségvetési egyensúlyt alakítják, másrészt befolyásolják a munkaerő-kínálatot – különösen az 55–64 éves korosztály foglalkoztatását –, harmadrészt pedig közvetett módon az állampapírpiac kockázatérzékelésére is hatást gyakorolnak. A reform felfüggesztése politikailag indokolható kompromisszumot teremtett, ám az eredeti célkitűzésekhez viszonyítva a fiskális pálya érdemi lazulásával járt.

A költségvetésről folytatott parlamenti vita második pillére az adóbevételek alakulása volt. A kormány tudatosan kerülte a széleskörű, a háztartásokat terhelő adóemelés témáját, ezért a végső csomag inkább célzott tételekre épült: megmaradt a nagyvállalati pótadó (kb. 7,3 milliárd euró bevétellel), meghosszabbították a legmagasabb jövedelműeket érintő ideiglenes hozzájárulást (kb. 650 millió), megjelent egy holdingokon keresztül tartott luxusvagyonra célzott tétel (kb. 100 millió), az SZJA-sávokat pedig inflációhoz indexálták (a befagyasztás helyett), továbbá kis importcsomagokra 2 eurós díjat terveztek (kb. 400 millió) kivetni. A kompromisszum politikai jelentése kettős: a kormány azt mondhatta, hogy a középosztályt nem terheli „láthatóan” többlet, míg a PS azt kommunikálhatta, hogy a konszolidáció ára nem kizárólag a háztartásokat érintik, hanem a nagyvállalatok is részt vállalnak belőlük.

A kiadási oldalon a vita a megszorítás mértékéről és célterületeiről szólt. A nettó kiadáscsökkentés végül kb. 9 milliárd euró lett, szemben a korábbi kb. 17 milliárdos előterjesztéssel, és a belügy, az igazságügy és a védelem területét mérsékelten érintette. Ez a kisebbségi kormányzás általános

problémája: a konszolidációt elvben mindenki „szükségesnek” látja, de amikor konkrét megszorításokról van szó, a koalíciós partnerek gyorsan felpuhítják a célokat. A jobboldali *Les Républicains* két irányból bírálta a költségvetési kiigazításokat: egyrészt azért, mert megítélésük szerint azok nem jártak érdemi állami kiadáscsökkentéssel, másrészt pedig az adóterhek elosztása miatt. A párt vállalkozói és magasabb jövedelmű, a fiskális fegyelmet előtérbe helyező szavazóbázisa ugyanis határozottan elvárta a kiadások következetes racionalizálását és a vállalati terhek mérséklését. (Financial Times, 2026).

A vállalati adók – különösen a vállalati hozzáadottérték-alapú hozzájárulás (Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, CVAE) kérdése éles politikai és szakpolitikai vitát váltott ki, mivel a vállalati oldal versenyképességi érvei és a költségvetési mozgástér korlátai közvetlenül szembekerültek. A francia kormány a deficitcél miatt több, korábban napirenden lévő csökkentést elhalasztott vagy lelassított, mert a kieső bevételt nem tudja máshonnan pótolni.

Mi volt a tétje a költségvetés elfogadásának az ország stabil működésén túl?

A kormány és a piac számára a költségvetés kiadási oldalának csökkentése nem csak technikai, hanem hitelességi kérdés volt: a deficitpálya és a finanszírozhatóság körüli bizonytalanság könnyen átfordulhatott a francia kockázati felár és kamatköltségek politikailag is érzékelhető emelkedésébe. A cél a hiány 5% GDP körülire csökkentése 2026-ban (2025-ben kb. 5,4% körül), 2029-re az EU 3%-os küszöbéhez kell visszatérnie a franciáknak. A hitelminősítői értékelések is arra mutattak rá, hogy a polarizált költségvetési folyamat fékezi a konszolidációt.

A 2026-os költségvetés másik nagy tétje a védelem és a hadiipar kérdése volt: a szektor közel +6,5–6,7 milliárd euróval kap többet (megközelítőleg 57,1 milliárd eurót) a 2025-ös szinthez képest, ami megfelel a többéves haderőfejlesztési iránynak. A geopolitikai környezet (Ukrajna, Közel-Kelet, európai elrettentés), az iparpolitikai érdek (kapacitás és beszállítói láncok), valamint a kormány autonómiája – a pártpolitikai viták között is képes a nemzeti érdek érvényesítésére – összeér: a védelmi költségvetés növelése egyszerre stratégiai és belpolitikai üzenet (Reuters, 2026).

Az önkormányzati választás közeledtével a pártok már kampány-üzemmódban tárgyaltak a költségvetésről. A következő nagy megmérettetésre Franciaországban két fordulóban, 2026. március 15-én és 22-én kerül sor. Franciaországban az önkormányzati választás politikai jelentősége messze túlmutat a helyi ügyeken: a települések irányítása mellett, a pártok területi beágyazottságáról szól, illetve arról is, milyen politikai közhangulat uralkodik országosan két elnökválasztás között. Éppen ezért a francia politikában a helyhatósági ciklus az országos erőviszonyok mérőfoka: aki helyben erős, az országosan is mozgósítani tud, aki helyben gyenge, az országosan is sérülékenyebb.

A polgármesterek a francia politika „erős emberei”, mert sajátos, kettős legitimációval rendelkeznek. Egyrészt ők a közösség politikai vezetői, akik a helyi költségvetést, közszolgáltatásokat, városfejlesztést és a mindennapi működést irányítják; másrészt bizonyos ügyekben az állam helyi képviselőiként is eljárnak. Ez a kettős szerep intézményi súlyt ad nekik, a választók a legtöbb közvetlen problémával hozzájuk fordulnak. A helyi közbiztonság, az iskolai infrastruktúra, a közlekedés, a közterületek állapota vagy a települési szolgáltatások minősége mind olyan terület, ahol a polgármester teljesítménye kézzelfogható, ezért a politikai bizalom is gyakran elsősorban helyi szinten képződik.

Ebből következik, hogy a polgármesterség Franciaországban politikai ugródeszka. Aki várost tud nyerni és megtartani, az nemcsak közigazgatási befolyást szerez, hanem szervezeti hálózatot,

káderbázist és tartós politikai láthatóságot is. Franciaországban a polgármester egyszerre helyi vezető és országos jelentőségű politikus.

A kormánykoalíció számára a költségvetés elfogadásának tétje a „stabilitás" narratívája lett: a javaslat elfogadása véget vetett az állandósulni látszó válságnak. Az urbánus, középosztálybeli, mérsékelt szavazóknál a stabilitás politikai értéket jelent. A Les Républicains a fiskális szigorra és a vállalkozói környezet stabilitására helyezte a hangsúlyt; szavazói között felülreprezentáltak az idősebb, vagyonosabb, illetve konzervatívabb középosztálybeli, felső-középosztálybeli csoportok, ahol a „kiszámíthatóság" és az „adóteher" üzenete fontos.

A szocialisták hagyományosan erős pozíciókkal rendelkeznek a helyi önkormányzatokban. A költségvetési tárgyalások lehetőséget teremtettek számukra arra, hogy kormányképes, felelősségteljes politikai erőként jelenjenek meg: kézzelfogható eredményeket értek el, mindenekelőtt a 64 éves nyugdíjkorhatár alkalmazásának elhalasztását, valamint célzott szociális korrekciókat és az igazságosabb adótehermegosztás irányába tett lépéseket. Mindezt úgy, hogy közben nem sodorták intézményi vagy politikai káoszba az országot.

A kommunisták és az Engedetlen Franciaország (LFI) kommunikációja két fő tematikus pontra épült. Egyrészt az alkotmány 49.3-as cikkének ismételt alkalmazását bírálták, amely szerintük a demokratikus vita és a parlamenti eljárásrend kiüresítését jelenti. Másrészt a szocialisták kompromisszumkészségét támadták, azt állítva, hogy túl alacsony politikai ellenérték fejében járultak hozzá a kiadási oldal megnyirbálásához. Mindkét narratíva elsősorban a rendszerkritikus attitűdökkel rendelkező, fiatalabb és társadalmilag sérülékenyebb rétegek megszólítását célozta.

A Nemzeti Tömörülés központi narratívája szerint a kormány elveszítette kormányzóképességét: a kialakult politikai patthelyzet az ország működőképességét veszélyezteti, miközben – az Engedetlen Franciaország érveléséhez hasonlóan – az alkotmány 49.3-as cikkének ismételt alkalmazása az önkényes kormányzás benyomását erősíti. Az önkormányzati választásokon a párt saját törzsszavazóin túl elsősorban a tiltakozó szavazatokat képes mozgósítani. Társadalmi bázisát jellemzően a munkásság, a munkanélküliek és a társadalom peremére szorult csoportok adják, amelyek különösen érzékenyek a megélhetési költségek és az árak alakulására. Nemzeti Tömörülés politikai üzenetei elsősorban ezekhez a választói rétegekhez szólnak.

A 2026-os költségvetés elfogadása szükséges, ám önmagában nem elégséges feltétele volt a politikai patthelyzet enyhítésének. Ugyanakkor alapvető kérdéseket vetett fel a V. Köztársaság intézményi logikájával kapcsolatban: meddig tartható fenn a kormányzás stabil parlamenti többség nélkül, és hol húzódnak a politikai legitimitás határai akkor, amikor a törvényalkotáshoz ismételten az alkotmány 49.3-as cikkelyének eszközéhez nyúlnak. Ezek a kérdések nem csak a tavaszi helyhatósági, de a 2027-es elnökválasztásokat is meghatározzák.

HIVATKOZÁSOK

- Conseil constitutionnel (1958). Constitution du 4 octobre 1958 (texte intégral en vigueur). https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur Letöltve: 2026. február 7.
- Assemblée nationale (2026). Engagement de la responsabilité du gouvernement sur la première partie du projet de loi de finances pour 2026. https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/dossiers/engagement_responsabilite_gouvernement_partie1_plf_2026 Letöltve: 2026. február 7.

- Vie publique (2025). Budget de l'État 2026 : projet de loi de finances (PLF 2026). https://www.vie-publique.fr/loi/300444-budget-de-letat-2026-projet-de-loi-de-finances-plf-2026 Letöltve: 2026. február 7.
- Le Monde (2026). French MPs end budget deadlock after rejecting two no-confidence motions. https://www.lemonde.fr/en/france/article/2026/02/02/french-mps-end-budget-deadlock-after-rejecting-two-no-confidence-motions_6750061_7.html Letöltve: 2026. február 7.
- Financial Times (2026). France adopts 2026 budget after premier survives no-confidence vote. https://www.ft.com/content/c2008d99-2638-4009-ad9f-4bd80a9d6501 Letöltve: 2026. február 7.
- Reuters (2026, February 2). France set to pass delayed 2026 budget, ending months-long saga. https://www.reuters.com/world/france-set-pass-delayed-2026-budget-ending-months-long-saga-2026-02-02/ Letöltve: 2026. február 7.