EURÓPAI BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2010.5.12.
COM(2010) 250 végleges

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

A gazdaságpolitikai koordináció megerősítése

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

A gazdaságpolitikai koordináció megerősítése

„Javítani kell az euroövezet irányításán és a gazdaságpolitikák koordinálásán. Ebbe beletartozik a gazdaságfelügyeleti mechanizmusok elmélyítése és kiszélesítése, amely által a költségvetési politikák a cikluson át és hosszú távon irányíthatók, ugyanakkor a növekedés, az infláció és a versenyképesség terén fennálló eltérések kezelhetők." (A Bizottság közleménye: A tíz éves GMU – a gazdasági és monetáris unió első tíz évének sikerei és kihívásai – 2008. május 7. – IP/08/716)

I. BEVEZETÉS

A globális gazdasági válság megkérdőjelezte az Európai Unió gazdaságpolitikai koordinációjának jelenlegi mechanizmusait és felszínre hozott hiányosságokat. A Gazdasági és Monetáris Unió működése az alapját képező szabályok és elvek korábbi megsértése miatt különös terhelésnek volt kitéve. A meglévő felügyeleti eljárások nem eléggé átfogóak. Ez a közlemény olyan intézkedéseket javasol, amelyeket a helyzet megoldása érdekében az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSz.) alapján rövid távon célszerű meghozni.

Nemzedékünk még soha nem élt meg ekkora gazdasági válságot. Az elmúlt évtizedben folyamatos gazdasági növekedés tanúi voltunk, és új munkahelyek teremtődtek, de ezek az eredmények megsemmisültek, és a válság felfedte gazdaságunk néhány alapvető gyengeségét. A válság előtti években kialakult költségvetési és egyéb makrogazdasági egyensúlytalanságok miatt az EU gazdasága sérülékeny volt, amikor a globális pénzügyi válság és gazdasági visszaesés bekövetkezett. Államháztartásainkra súlyosan hatott, az átlagos hiány a GDP 7%-át, az államadósság több mint a GDP 80%-át tette ki, ami egyértelműen meghaladja a Szerződésben a GDP 3%-ában, illetve 60%-ában meghatározott referenciaértéket.

A végtelenségig nem tartható fenn az államadósság magas szintje. Az Európai Tanács által márciusban jóváhagyott Európa 2020 stratégiának a válságkezelő intézkedések leépítését célzó hiteles stratégián (exitstratégia) kell alapulnia. Az EU nagy kihívásokkal néz szembe az elkövetkező években – költségvetési konszolidációra és ugyanakkor fenntartható növekedési szintek ösztönzésére van szükség. A válságkezelő intézkedések fegyelmezett leépítéséhez a Stabilitási és Növekedési Paktum biztosítja a megfelelő keretet. Az EU gazdaságnövekedési potenciáljának és szociális modelljeink fenntarthatóságának támogatása érdekében az államháztartások konszolidációja során prioritásokat kell meghatározni és nehéz döntéseket kell meghozni: az uniós szintű koordináció e feladathoz elengedhetetlen, és elősegítheti a továbbgyűrűző hatások kezelését.

A jelenlegi pénzügyi válság és az európai pénzügyi stabilitásra nehezedő nyomás minden eddiginél egyértelműbben rámutatott az EU gazdaságainak kölcsönös függőségére, különösen az euroövezeten belül. A tagállamokat segítette az, hogy az 500 milliós népességű belső piaccal és 16 tagállamra kiterjedően közös valutával rendelkező EU részét képezik. A koordináció meglévő eszközei és módszerei lehetővé tették az EU számára, hogy összevonja gazdaságélénkítési erőfeszítéseit és átvészelje a vihart, ami egy tagállamnak sem sikerült volna egyedül. Mindazonáltal ezek a közelmúltbeli tapasztalatok rámutattak a jelenlegi rendszer hiányosságaira és gyengeségeire is, kihangsúlyozva egy erősebb és

korábban történő politikai koordináció, további megelőzési és korrekciós mechanizmusok és az euroövezeti tagállamok számára egy válságrendező eszköz létrehozásának szükségességét.

A válság okozta azonnali szükségletek megoldása érdekében sürgősségi intézkedésekre került sor, amelyeknek csúcspontján, május 9-én a rendkívüli Ecofin Tanács a Bizottság javaslata alapján egy európai stabilizációs mechanizmus létrehozásáról döntött, valamint határozott kötelezettséget vállalt indokolt esetben a költségvetési konszolidáció felgyorsítására. Az EU jövőbeli gazdaságirányítási rendszerének megerősítése érdekében le kell vonni a tanulságot és lépéseket kell tenni. Ebben a közleményben a Bizottság hárompilléres megközelítést vázol fel a gazdaságpolitikai koordináció megerősítésére. A javaslatok többsége az EU egészére vonatkozik, de az euroövezet számára magasabb követelményeket állító megközelítést javasolt, amelynek alapjául az Európai Unió működéséről szóló szerződés 136. cikke szolgál.

A közlemény a Szerződés keretében rendelkezésre álló felügyeleti eszközök teljes mértékű kihasználása mellett érvel. A meglévő eszközöket szükség esetén módosítani kell és ki kell egészíteni. A közlemény szükségesnek tartja a Stabilitási és Növekedési Paktum fokozott betartását és a felügyeletnek a makrogazdasági egyensúlytalanságokra való kiterjesztését. Ennek érdekében a gazdaságpolitikai koordináció európai szemeszterének bevezetését javasolja, amely által a tagállamoknak a nemzeti költségvetésüket és nemzeti reformprogramjukat is magában foglaló nemzeti stabilitási és konvergenciaprogramjaik elkészítésekor hasznára válhatna az európai szintű korai koordináció. Végül meghatározza azokat az elveket, amelyekkel az euroövezeti tagállamok szilárd válságkezelési keretét alá kellene támasztani.

A Bizottság ezekről az ambiciózus és szükséges elgondolásokról várja a tagállamok, az Európai Parlament és az érintettek véleményét. A Bizottság az elkövetkező hónapokban az ezeket a felvetéseket végrehajtó jogalkotási javaslatokat fog benyújtani.

II. A GLOBÁLIS PÉNZÜGYI VÁLSÁG FELFEDTE ÉS FELERŐSÍTETTE AZ EURÓPAI GAZDASÁG ELŐTT ÁLLÓ KIHÍVÁSOKAT

Az elmúlt évtizedben nem csökkent kellő mértékben az államadósság. Nem volt elegendő mértékű az elkötelezettség a költségvetési konszolidáció iránt, főként a gazdaságilag kedvező időszakokban. Néhány tagállamban a nagy adótartalmú tevékenységek átmenetileg megnövelték a bevételeket, amit az ingatlan-, építési és pénzügyi szolgáltatási ágazat fenntarthatatlan szárnyalása vezérelt. Ahogyan ezek a makropénzügyi egyensúlytalanságok a válság miatt erőteljesen kibontakoztak, az érintett tagállamok adóbevételei összeomlottak, felfedve a feltételezettnél jóval gyengébb költségvetési helyzetüket. Az Európai Unióban az állami költségvetések a 2007-es egyensúlyközeli állapotról (a GDP -0,8%-a az EU-ban és -0,6%-a az euroövezetben) 2010-ben várhatóan a GDP közel 7%-át kitevő hiányra romlanak. Az államadósság tovább emelkedik. A Bizottság szolgálatainak legutóbbi előrejelzése szerint az államadósság 2011-ben eléri a GDP 84%-át (88%-át az euroövezetben), kitörölve ezzel húsz évnyi konszolidáció eredményeit. További aggodalomra adnak okot a pénzügyi mentőcsomagokhoz kapcsolódó jelentős függő kötelezettségek, amelyek az EU-ban GDP-arányosan további 25 százalékpontot tesznek ki, súlyosbítva az elöregedéssel kapcsolatban régóta fennálló költségvetési problémát.

Egyéb makrogazdasági és pénzügyi egyensúlytalanságok fokozták különösen az euroövezet gazdaságának sérülékenységét. Az euroövezeten belüli tartós versenyképességi különbségek és makrogazdasági egyensúlytalanságok kockázatot jelentenek a Gazdasági és

Monetáris Unió működése szempontjából. A válságot megelőző években az alacsony finanszírozási költségek a források rossz, gyakran alacsony termelékenységű felhasználások felé történő elosztását ösztönözték, ami fenntarthatatlan szintű fogyasztáshoz, ingatlanbuborékok kialakulásához és néhány tagállamban a külső és a belső adósság felhalmozódásához vezetett. A versenyképességi hátrány éppen a válság előtt érte el mindenkori legnagyobb mértékét. Az 1999-es kiegyensúlyozott egyenlegről kiindulva a folyó fizetési mérlegek többletei az euroövezetben folyamatosan halmozódtak, és 2007-ben elérték a GDP 7,7 %-át, míg az aggregált hiányok az 1999-ben a GDP 3,5 %-át kitevő értékről 2007-re 9,7 %-ra emelkedtek[1]. A gazdasági és pénzügyi válság elindította a folyó fizetési mérlegek részleges kiegyensúlyozását. De ez a kiegyensúlyozás csak részben strukturális. A költségek és bérek, a strukturális reformok és a foglalkoztatás és a tőke újraelosztása tekintetében szükséges kiigazításhoz nagyfokú politikai irányváltásra van szükség.

Görögországban a laza költségvetési politika, a növekvő egyensúlytalansággal szembeni elégtelen reakció, a strukturális gyengeségek és a hamis tatisztikai jelentések kivételes kombinációja soha nem tapasztalt állami adósságválsághoz vezetett. Brutális módon derült ki, hogy a válsághoz vezető államháztartási helyzet részben múltbeli téves adatszolgáltatások, de valójában főként a nem megfelelő költségvetési politika eredménye. A helyzet kialakulását részben a meglévő gazdaságfelügyeleti rendszer hiányosságai tették lehetővé, ugyanakkor ez egyértelműen rávilágít arra, hogy létfontosságú a szabályok betartásának biztosítása. A tagállamok, miután olyan kivételes állami adósságválsággal kerültek szembe, amelynek megoldásához az euroövezet nem rendelkezik eszközzel, megállapodtak egy az európai pénzügyi stabilitás fenntartását szolgáló intézkedéscsomagról[2]. E közlemény szándéka felügyeleti mechanizmusunk határozott megerősítése annak megelőzése érdekében, hogy a tagállamok újra ilyen helyzetbe kerüljenek. A válság ugyanakkor azt is kiemeli, hogy az euroövezet pénzügyi stabilitását fenyegető helyzet kezeléséhez megfelelő eszközökre van szükség.

III. A GAZDASÁGPOLITIKAI KOORDINÁCIÓ MEGERŐSÍTÉSE

III.1. A Stabilitási és Növekedési Paktum betartásának megerősítése és alaposabb költségvetés-politikai koordináció

A Stabilitási és Növekedési Paktum szabályai és elvei időszerűek és érvényesek. A tagállamok azonban a Paktum ellenére nem halmoztak fel megfelelő tartalékokat a kedvező időszakokban. A költségvetési politika szorosabb koordinációjának szerves részeként meg kell erősíteni a költségvetési felügyelet prevenciós dimenzióját. Fokozni kell a szabályok betartását is és több figyelmet kell fordítani az államháztartások fenntarthatóságára.

A Paktum szerinti prevenciós munka magját a stabilitási és konvergenciaprogramok elkészítése és értékelése alkotja. Ennek hatását és eredményességét határozottan erősíteni kell az eljárás előzetes dimenziójának növelésével, valamint szigorításával. Az előbbire megoldást nyújthat a lejjebb (a III.3. szakaszban) tárgyalt „európai szemeszter” bevezetése. Az utóbbi megvalósítható például kötelező tartalékok előírásának eshetőségével nem megfelelő költségvetési politikák esetén, ha a tagállamok gazdaságilag kedvező időszakokban

---

1 A folyófizetésimérleg-többletek itt közölt adatai Németország, Luxemburg, Hollandia, Ausztria és Finnország kombinált többleteit tükrözik. A folyófizetésimérleg-hiányok adatai Írország, Görögország, Spanyolország, Ciprus és Portugália kombinált hiányait tükrözik.

2 A Gazdasági és Pénzügyi Tanács 2010. május 9-i ülésének következtetései.

nem haladnak elegendő mértékben középtávú költségvetési célkitűzésük megvalósítása felé. Ehhez módosítani kellene a másodlagos jogot.

A nemzeti költségvetési kereteknek jobban kell tükrözniük az EU költségvetési felügyeletének prioritásait. A tagállamokat ösztönözni kell arra, hogy építsék be nemzeti jogukba a Szerződés rendezett államháztartásra vonatkozó célkitűzését. A nemzeti költségvetési keret azon elemek összessége, amelyek a nemzeti költségvetési irányítás alapját képezik, vagyis az országspecifikus intézményi politikai háttér, amely meghatározza a nemzeti szintű költségvetés-politika kialakítását. Az európai uniós és a tagállami költségvetési keretek egymást kiegészítő jellegének konkrét tartalommal való felruházása érdekében jogilag kötelező erejű eszközökkel lehetne pontosítani az EUMSz. 12. jegyzőkönyvében a tagállamokra vonatkozó azon kötelezettséget, hogy olyan költségvetési eljárásuk legyen, amely biztosítja a Szerződés szerinti, költségvetési fegyelemre vonatkozó kötelezettségeik teljesítését. Ezek az eszközök például megkívánnák, hogy a tagállami keretek a középtávú költségvetési célkitűzés elérésének biztosítása érdekében többéves költségvetési eljárást tartalmazzanak.

A túlzott hiány esetén követendő eljárás (túlzotthiány-eljárás) képezi a Stabilitási és Növekedési Paktum korrekciós ágának sarokkövét. A túlzotthiány-eljárásba ágyazott korrekciós elemek azonban túl későn alkalmazhatók ahhoz, hogy a kialakuló költségvetési egyensúlyhiány kezeléséhez megfelelő ösztönzőket nyújtson a tagállamok számára. A túlzotthiány-eljárás működése az eljárás felgyorsításával javítható lenne, különös tekintettel a Paktumot sorozatosan megsértő tagállamokra. Ehhez módosítani kell a másodlagos jogot.

Jobban előtérbe kell helyezni az államadósságot és a fenntarthatóságot. A legújabb események nem csak a nagyon nagy államadósság-szolgálati teherrel rendelkező tagállamok sérülékenységére világítottak rá, hanem a potenciális, határokon átnyúló negatív hatásokra is. A magas eladósodottság a közép- és hosszú távú növekedési kilátásokat sújtja, és megfosztja a kormányokat attól a képességtől, hogy hiteles anticiklikus politikát folytassanak, amikor arra a legnagyobb szükség van. Ez különösen érvényes az államháztartások fenntarthatóságát érintő növekvő fenyegetések fényében, amelyek többek között a közelmúltbeli bankmentő csomagokból, valamint a népesség elöregedéséből erednek.

A túlzotthiány-eljárás adósságra vonatkozó kritériumát eredményesen végre kell hajtani. A túlzotthiány-eljárásban nagyobb figyelmet kell fordítani az adósság és a hiány kölcsönhatására, az óvatos politikák folytatására való ösztönzés fokozása érdekében. A GDP 60%-ánál magasabb adóssághányaddal rendelkező tagállamokkal szemben meg kell indítani a túlzotthiány-eljárást, ha az adósság csökkentése egy adott előző időszakban nem ér el egy megfelelő küszöbértéket. A Bizottságnak és a Tanácsnak azt kellene értékelnie, hogy a költségvetési hiány összeegyeztethető-e az államadósság folyamatos és jelentős csökkentésével. A nyílt és a rejtett kötelezettségekből származó költségvetési kockázatokat lényeges tényezőként figyelembe kell venni. Ennek megfelelően a GDP 60%-át meghaladó adóssággal rendelkező tagállamok esetében a túlzotthiány-eljárás megszüntetését célszerű az adósság és a kockázatok előre jelzett alakulásának értékeléséhez kötni. Ez a megközelítés teljes mértékben összhangban van az EUMSz. 126. cikkével és bizonyos módosításokat igényel a másodlagos jogban.

A Stabilitási és Növekedési Paktum szabályai jobb betartásának biztosítása érdekében több figyelmet kell fordítani az EU költségvetésének felhasználására. Jelenleg a Kohéziós Alap – amelyből csak korlátozott számú tagállam jogosult támogatásra – felfüggesztésére csak a túlzotthiány-eljárás egy későbbi szakaszában kerülhet sor (az EUMSz. 126.cikkének (8) bekezdése).

A következő pénzügyi keretre vonatkozó határozatok előkészítésekor **meg kell fontolni, hogy a szabályok betartása érdekében az uniós költségvetési kiadásokat átfogóbb és időszerűbb módon használják fel ösztönzőként**. A cél az, hogy tisztességes, gyors és eredményes ösztönzőket hozzanak létre a Stabilitási és Növekedési Paktum szabályainak betartására. Fokozni lehetne a feltételességet és a tagállamokat fel lehetne kérni, hogy a túlzott hiány fennállásának megállapítását követően (az EUMSz. 126. cikkének (6) bekezdése) az államháztartás színvonalának javítására irányítsák eszközeiket.

A kohéziós politikának helyénvaló egyértelműbb szerepet biztosítani a tagállamok strukturális gyengeségekre és versenyképességi kihívásokra irányuló fellépéseinek támogatásában. A közelgő 5. kohéziós jelentés javaslatokat tesz e tekintetben, különös figyelemmel az intézményi kapacitás megerősítésére és a közigazgatás hatékonyságára.

A jelenlegi pénzügyi keret alatt a Paktum sorozatos megsértése esetén indokolt a Kohéziós Alap kötelezettségvállalásaira vonatkozó felfüggesztési záradék szigorúbb és szabályalapú alkalmazása.

A Stabilitási és Növekedési Paktum keretében meglévő mechanizmusok működésének javítása

- A stabilitási és konvergenciaprogramok értékelésének hatékonyságnövelése jobb előzetes koordináció révén.
- A nemzeti költségvetési kereteknek jobban kell tükrözniük az EU költségvetési felügyeletének prioritásait.

A magas államadósság kezelése és a hosszú távú költségvetési fenntarthatóság megóvása

- A Szerződés adósságra vonatkozó kritériumának előtérbe helyezése.
- Az adósság és a hiány kölcsönhatásának fokozottabb figyelembevétele.

Jobb ösztönzők és szankciók a Stabilitási és Növekedési Paktum szabályainak betartása érdekében.

- Kötelező tartalékok nem megfelelő költségvetési politikák esetén.
- Az uniós kiadások szigorúbb és feltételesebb felhasználása a Stabilitási és Növekedési Paktum szabályainak fokozottabb betartása érdekében.
- A Paktum sorozatos megsértése esetén gyorsabb eljárás és a Kohéziós Alapról szóló rendelet szigorúbb alkalmazása.

III.2. Az euroövezeten belüli makrogazdasági és versenyképességi fejlemények átfogóbb felügyelete

Az EU átfogó, növekedést és foglalkoztatást célzó Európa 2020 stratégiája a makropénzügyi és a strukturális egyensúlytalanságokra helyezi a hangsúlyt. Az Európa 2020 intelligens, fenntartható és inkluzív növekedésre irányuló ambiciózus és átfogó stratégiát vázol fel az EU gazdasága számára. A válsággal a háttérben a stratégia új hangsúlyt helyez a makropénzügyi és a strukturális kihívások felügyelete terén mutatkozó európai hiányosságokra. Figyelembe véve az euroövezeten belüli mély gazdasági és pénzügyi kapcsolatokat és azoknak az egységes valutára gyakorolt hatását, az Európa 2020 stratégia egy egyedi politikai keret kidolgozását javasolja az euroövezet számára, amellyel az átfogóbb

makrogazdasági egyensúlytalanságok kezelhetők[3]. Ennek megfelelően 2010. márciusban az Európai Tanács felszólította a Bizottságot, hogy 2010. júniusában nyújtson be az euroövezeten belüli koordináció megerősítésére vonatkozó javaslatokat, felhasználva a gazdasági koordinációhoz a Szerződés (EUMSz.) 136. cikke által kínált új eszközöket.

Az euroövezet tagállamaiban nagy és tartós makrogazdasági egyensúlytalanságok felhalmozódása potenciálisan alááshatja az euroövezet kohéziós erejét és gátolhatja a GMU zökkenőmentes működését. Az euroövezeten belüli komoly egyensúlytalanságok előfordulásának megelőzése érdekében ezért fontos az elemzés elmélyítése és a gazdasági felügyeletnek a költségvetési dimenzión túlmutató kiterjesztése, hogy kezelni lehessen más makrogazdasági egyensúlytalanságokat is, beleértve a versenyképességi fejleményeket és a mögöttes strukturális kihívásokat. A javaslat alapján az EUMSz. 136. cikkének kihasználásával tovább kellene fejleszteni a makrogazdasági egyensúlytalanságoknak jelenleg az eurocsoport által végzett szakmai vizsgálatát az euroövezeti tagállamokra vonatkozó strukturált felügyeleti keretté. Ez a keret mélyrehatóbb megfigyelést, magasabb követelményeket állító szakpolitikai koordinációt és szigorúbb nyomon követést jelent annál, mint amit az Európa 2020 az összes uniós tagállam számára előirányzott. Csakúgy, mint az EU költségvetési kerete esetében, amely szintén minden tagállamra vonatkozik, szigorúbb szabályok vonatkoznának az euroövezeti tagállamokra.

A felügyelethez tartozna egy eredménytábla, amely jelzi, ha intézkedésre van szükség. Sor kerülne a külső és belső fejleményeket egyaránt tükröző eredménytábla meghatározására és rendszeres megfigyelésére. Magában foglalná a mutatók egy lényeges csoportját, és tükrözné többek között a folyó fizetési mérlegek, a nettó külföldi eszközpozíciók, a termelékenység, a fajlagos munkaerőköltség, a foglalkoztatás, az effektív reálárfolyamok, valamint az államadósság és a magánszektorbeli hitel- és eszközárak terén a fejleményeket. Különösen fontosnak tűnik az eszközárrobbanások és a túlzott hitelnövekedés korai feltárása, hogy megelőzhető legyen a költségvetési és külső egyensúlytalanságok költséges kiigazítása egy későbbi szakaszban. Ez az elemzés lenne az alap az érintett tagállamokban meghozandó preventív vagy korrektív intézkedésekről szóló ajánlások megfogalmazásához.

Az euroövezet tekintetében a Bizottság a makrogazdasági egyensúlytalanságok alakulását és a kilátásokat egészében is kívánja értékelni. Az euroövezet egészére kiterjedően és országonként is végzett vizsgálata során a Bizottság értékeli a makrogazdasági egyensúlytalanságok minden olyan lehetséges formájának kockázatát, amely veszélyeztetheti az euroövezet megfelelő működését. Ilyen esetben a Bizottság mélyrehatóbban elemezné a kialakuló egyensúlytalansághoz kapcsolódó kockázatokat. Az elemzés politikai iránymutatások alapjául szolgálna. A Tanács – csak az euroövezeti tagállamok szavazatával – felkérné az érintett tagállamokat a helyzet megoldásához szükséges intézkedések meghozatalára. Ha a tagállamok egy meghatározott időkereten belül elmulasztják megtenni a túlzott egyensúlytalanság megszüntetéséhez szükséges lépéseket, a Tanács a GMU megfelelő működésének biztosítása érdekében megerősíthetné az érintett tagállam felügyeletét és a Bizottság javaslatára úgy dönthet, hogy pontos gazdaságpolitikai ajánlásokat bocsát ki. Szükség esetén a Bizottság élne a lehetőségével, hogy korai figyelmeztetést adjon ki közvetlenül az euroövezeti tagállamnak. Ajánlásokat adott esetben a teljes euroövezethez is lehetne címezni.

---

[3] A Bizottság a múltban többször érvelt az euroövezeten belüli mélyebb és átfogóbb gazdasági koordináció mellett, többek között az euroövezetről szóló 2009. évi éves beszámolóban és a 2008. évi „A tíz éves GMU – a gazdasági és monetáris unió első tíz évének sikerei és kihívásai” című közleményében.

A makrogazdasági egyensúlytalanságok és azok mögöttes strukturális okainak eredményes befolyásolásához a szakpolitikai területek széles körében lehet szükség prevenciós és korrekciós intézkedésekre. A túlzott hiány megszüntetésétől eltérően a gazdaságpolitikáknak általában csak közvetett és késleltetett hatása van a külső egyensúlytalanság alakulására. Az érintett gazdaság egyedi kihívásaitól függően ezért a szakpolitikai ajánlások a költségvetési politika bevételi és kiadási oldalát egyaránt érinthetnék (a Stabilitási és Növekedési Paktum keretében), mivel a válság rámutatott, hogy az állami bevételek összetételének alakulása szintén a potenciális egyensúlytalanságok fontos mutatója. Ebben az összefüggésben az ajánlások kitérhetnének a munkaerő-, a termék- és a szolgáltatási piacok működésére az átfogó gazdaságpolitikai és foglalkoztatási iránymutatásokkal összhangban. Kiterjedhetnének makroprudenciális szempontokra is a túlzott hitelnövekedés vagy az eszközárak túlburjánzásának megelőzése vagy visszafogása érdekében, az Európai Rendszerkockázati Testület jövőbeli elemzéseivel összhangban.

Az euroövezetbeli makrogazdasági fejlemények felügyeletének megerősítése és kiterjesztése

- Az Európa 2020 stratégiára építve az euroövezeti tagállamok számára fokozott és átfogóbb makrogazdasági felügyeleti keret kidolgozása az EUMSz. 136. cikke alapján hozott rendelet formájában.
- Egy mutatókat tartalmazó eredménytábla kidolgozása, amellyel azonosíthatók a súlyos egyensúlytalanságok riasztási küszöbei.
- Országspecifikus ajánlások megfogalmazása.
- A Tanács formális jogi aktusainak alkalmazása, amelynek során euroövezeti összeállításban szavaznak.

III.3. Integrált gazdaságpolitikai koordináció az EU-ban: „európai szemeszter"

A gazdaságpolitikák integráltabb felügyeletének megvalósítása érdekében az Európa 2020 kezdeményezés keretében javaslat született arra, hogy az uniós tagállamok költségvetési és strukturális politikáinak értékelését szinkronba hozzák. Az átfogóbb makrogazdasági felügyelet eredményének a Stabilitási és Növekedési Paktum szerinti költségvetés-politikai ajánlások megfogalmazásában is tükröződnie kell. Különösen a nagymértékű makrogazdasági egyensúlytalanságok kialakulása tehet szükségessé ambiciózusabb költségvetési célokat. Hasonlóképpen a Bizottság a súlyos egyensúlytalanságok kockázatának értékelésekor és a megfelelő politikai válasz eldöntésekor figyelembe venné az Európai Rendszerkockázati Testület vonatkozó észrevételeit. Az Európai Rendszerkockázati Testület egy vagy több tagállamnak címzett figyelmeztetéseit és ajánlásait közös érdekű ügynek tekintenék, ugyanakkor a korrekciós intézkedések érdekében megfelelő mértékben nyomást gyakorolnának egymásra. Az európai szemeszter keretében egy integrált felügyeleti ciklus elősegíthetné a gazdaságfelügyelet különböző szempontjai közti szinergiákat és konzisztenciát.

A megelőzés hatékonyabb mint a korrekció. A jelenlegi gazdaságfelügyeleti mechanizmus főként annak utólagos értékeléséből áll, hogy a gazdaságpolitikák mennyire felelnek meg a Stabilitási és Növekedési Paktum szabályainak és az átfogó gazdaságpolitikai iránymutatásoknak. A költségvetési és gazdasági felügyelet jelenleg hiányzó előzetes dimenziója lehetővé tenné igazi irányvonalak kidolgozását, amelyek figyelembe vennék az európai dimenziót és amelyek bekerülnének a belföldi politikai döntéshozatalba. Az időszerűbb országspecifikus ajánlások megfogalmazása a felügyelet minden – költségvetési, makropénzügyi és strukturális – szempontjából hasznos lenne.

A tagállami költségvetések korai szakmai értékelésének rendszere felfedné a következetlenségeket és a kialakuló egyensúlytalanságokat. A valós és pontos adatok biztosításának előfeltétele az lenne, ha megerősítenék az Eurostat nemzeti statisztikák ellenőrzésére vonatkozó mandátumát a Bizottság újabb javaslataival összhangban. Fontos ezt a javaslatot gyorsan hatályba léptetni, mivel javítja az államháztartásokról szóló jelentések minőségét. A költségvetési egyensúlytalanságok kialakulásának korábbi kezelése megkönnyítené visszafordításukat és elkerülhetővé tenné, hogy a makrogazdasági stabilitás és a költségvetési fenntarthatóság súlyos kockázatává váljanak. A stabilitási és konvergenciaprogramok benyújtásának az év első felében kellene megtörténnie az év vége helyett, ami a jelenlegi gyakorlat. A nemzeti parlamentek előjogainak teljes tiszteletben tartása mellett a korai szakmai értékelés iránymutatást adna a következő évi nemzeti költségvetés előkészítéséhez.

Az euroövezeti tagállamok esetében el kell végezni a költségvetési irányvonal horizontális értékelését a nemzeti stabilitási programok és a bizottsági előrejelzések alapján. Ha az euroövezetben komoly gazdasági nehézségek merülnek fel és az egyes tagállamok által hozott nagy horderejű költségvetés-politikai intézkedések hatása valószínűsíthetően továbbterjed, különös figyelmet kell fordítani az irányvonalakra összességükben. A következő évi költségvetési tervek nyilvánvaló elégtelensége esetén ajánlani lehetne a tervek módosítását. Célszerű lenne, ha az eurocsoport alapvető szerepet játszana a fokozott koordináció ezen új rendszerében, és adott esetben alkalmazná a Lisszaboni Szerződésben előírt formális döntéshozatalt.

Az európai szemeszter magában foglalná a költségvetési és strukturális politikák felügyeleti ciklusát. Az év elején kezdődne egy horizontális vizsgálattal, amelynek keretében az Európai Tanács a Bizottságtól származó elemzési adatok alapján meghatározná az EU és az euroövezet előtt álló fő gazdasági kihívásokat és a szakpolitikákhoz stratégiai iránymutatást adna. A tagállamok stabilitási és konvergenciaprogramjaik és nemzeti reformprogramjaik elkészítésekor figyelembe vennék ezeknek a horizontális megbeszéléseknek a következtetéseit. A stabilitási és konvergenciaprogramokat és a nemzeti reformprogramokat egyidejűleg adnák ki, lehetővé téve, hogy költségvetési stratégiában és célokban tükröződjön a reformok növekedési és költségvetési hatása. A tagállamok nemzeti szabályaik és eljárásaik teljes mértékű tiszteletben tartása mellett ösztönözve lennének, hogy nemzeti parlamentjeiket bevonják ebbe a folyamatba, mielőtt a stabilitási és konvergenciaprogramokat és a nemzeti reformprogramokat benyújtanák az uniós szintű többoldalú felügyelet céljára. A Tanács ezt követően a Bizottság értékelése alapján egy olyan időpontban készítené el értékelését és iránymutatását, amikor tagállami szinten a fontos költségvetési döntések még mindig előkészítő szakaszban vannak. Ebbe a folyamatba az Európai Parlamentet is megfelelően be kell vonni.

Európai szemeszter a jobb előzetes integrált költségvetés-politikai koordinációért

- A stabilitási és konvergenciaprogramok és a nemzeti reformprogramok benyújtásának és értékelésének összehangolása az általános gazdasági helyzet felmérése és a nemzeti költségvetési ciklusokkal való időbeli egyeztetés javítása érdekében.
- A Bizottság értékelésén alapuló, hatékony és időszerű szakpolitikai iránymutatás biztosítása az Európai Tanács és a Tanács részéről.

→Eredményesebb integrált felügyelet, a szakmai értékelés előnyeinek teljes mértékű kihasználásával.

III.4. Szilárd válságkezelési keret kialakítása az euroövezeti tagállamok számára

A görög válság kibontakozása rámutatott, hogy az euroövezeti tagállamoknak szükségük van egy szilárd válságkezelési keretre.

Akár egyetlen tagállam pénzügyi zavarai is veszélyeztethetik a teljes euroövezet makropénzügyi stabilitását. A válság bebizonyította, hogy a felügyelet, megelőzés és kiigazítás fent említett eszközeinek szükséges kiegészítője a szilárd válságkezelési keret. Az EU fizetésimérleg-támogatása létfontosságú segítséget biztosított a pénzügyi zavarokkal küzdő nem euroövezeti tagállamok számára. A Görögországnak nyújtandó pénzügyi segítség rendelkezésre állásával és feltételeivel kapcsolatos bizonytalanság súlyosbította a más tagállamokra való átterjedés lehetőségét és így az euroövezet általános pénzügyi stabilitását veszélyeztette.

Az euroövezet pénzügyi stabilitásának közép- és hosszú távú megőrzéséhez világos és hiteles eljárásokra van szükség, amelyekkel a súlyos pénzügyi zavarokkal küzdő euroövezeti tagállamoknak pénzügyi támogatás nyújtható.

A jól kialakított, feltételekhez kötött pénzügyi segítségnyújtás kerete megerősíti az euroövezet pénzügyi stabilitását miközben elkerüli a felelőtlen kockázatvállalást. Ennek az euroövezeti válságrendező mechanizmusnak a középpontjában szigorú feltételek és kamatlábak állnak, amelyek ösztönzést teremtenek a piaci alapú finanszírozáshoz való visszatérésre és biztosítják a pénzügyi támogatás hatékonyságát. Ha a válságmegelőzés nem működik, és ezt objektív finanszírozási igény támasztja alá, utolsó lehetőségként aktiválnák a segítségnyújtást az euroövezet egésze pénzügyi stabilitásának megóvása érdekében. A keretet politikai feltételek részletes és sokat követelő programja kísérné, amely biztosítaná, hogy a segítségnyújtás időtartamát a szükséges (költségvetési és strukturális) kiigazítások végrehajtására használják fel, amelyekkel biztosítható a hosszú távú fizetőképesség és ezáltal elősegíthető a piaci alapú finanszírozáshoz való lehető leggyorsabb visszatérés.

A pénzügyi segítségnyújtás hitel formájában biztosítandó. Az euroövezeti tagállamoknak nyújtott hitel – az adósságok átvállalásával szemben – nem ellentétes az EUMSz. 125. cikkével. A politikai programot és a feltételeket az EUMSz. 136. cikke keretében kell meghatározni. Az EU nem euroövezeti tagállamoknak nyújtott fizetésimérleg-támogatásaival szerzett tapasztalat bizonyítja, hogy egy egységes keret, amelyben az EU kötvényeket bocsát ki a sürgősségi hitelek finanszírozására, jó kombinációja a viszonylag hatékony kezelésnek és a Tanács általi politikai felügyeletnek.

A politikai feltételeknek elsősorban az érintett tagállamban lévő egyensúlytalanságok kezelésére kell irányulniuk, a GMU zökkenőmentes működésének biztosítása érdekében. A feltételek jellemzően a következők megfelelő keverékéből állnának: költségvetési konszolidáció és az adópolitikára is kiterjedő költségvetési irányítás megerősítése; a pénzügyi szektor stabilizációja, amennyiben az államháztartási problémák gyökerénél pénzügyi szektorbeli zavarok vannak; és a makrogazdasági stabilitás és a külső egyensúly visszaállítására irányuló átfogó politikai intézkedések. A költségvetési dimenzión túlmenően prioritásként kell kezelni a makrogazdasági egyensúlytalanságok kezelését, beleértve a versenyképességi fejleményeket és a mögöttes strukturális kihívásokat. Ez szorosabb felügyeletet, igénybevevőbb politikai koordinációt és erősebb nyomon követést von maga után annak biztosítása érdekében, hogy a szükséges strukturális reformokat gyorsan végrehajtsák.

A válság okozta azonnali szükségletek megoldása érdekében **május 9-én az Ecofin Tanács a Bizottság javaslata alapján egy ideiglenes európai stabilizációs mechanizmus létrehozásáról határozott.** Ez egy átfogóbb csomag része volt, amelybe beletartozik indokolt esetben a költségvetési konszolidáció felgyorsítására vonatkozó határozott kötelezettségvállalás és az IMF részvétele a jelenlegi európai programokkal összhangban, szokásos eszközein keresztül.

A mechanizmus a jelenlegi rendkívüli körülményekre válaszul jött létre, és összességében legfeljebb 500 milliárd EUR pénzügyi támogatást foglal magában. A pénzügyi segítségnyújtás igénybevételére szigorú feltételekhez kötötten, közös EU–IMF támogatás keretében, továbbá az IMF-támogatásokéhoz hasonló szabályoknak és feltételeknek megfelelően kerülhet sor. A mechanizmus finanszírozása két egymást kiegészítő forrásból történik. Az első a 122. cikk (2) bekezdése alapján hozott tanácsi rendeletre épül és legfeljebb 60 milliárd EUR mozgósítására képes. Ezenkívül az euroövezeti tagállamok kormányközi

megállapodás keretében készek arra, hogy ezeket a támogatásokat egy különleges célú gazdasági egység révén kiegészítsék. Ez a különleges célú gazdasági egység legfeljebb 440 milliárd EUR hitelfelvételt tenne lehetővé a részt vevő tagállamok pénzügyi garanciáit használva.

Ez a mechanizmus nagymértékben összeegyeztethető az állandó szilárd válságrendezési mechanizmus alapvető elveivel. A Bizottság ezért úgy véli, hogy jelenleg elsődleges fontosságú ennek a mechanizmusnak a teljes körű működőképessé tétele. Ezen tapasztalatok alapján a Bizottság közép- vagy hosszú távon javaslatot kíván tenni egy állandó válságkezelési mechanizmusra.

IV. KÖVETKEZŐ LÉPÉSEK

A Bizottság kidolgozza az ebben a közleményben bemutatott reformjavaslatokat, a Szerződés szerinti feladataival összhangban. Fontosnak tartja, hogy gyors legyen az előrehaladás az ebben a közleményben meghatározott reformprogramban: a jelenlegi gazdasági helyzet sürgős intézkedést követel meg az EU és az euroövezet gazdaságirányításának javítása érdekében javasolt intézkedések végrehajtása terén. Az első európai szemesztert indokolt 2011 elején megkezdeni.

A Bizottság készen áll arra, hogy gyorsan előterjessze a kapcsolódó jogalkotási javaslatokat, beleértve a Stabilitási és Növekedési Paktumot alátámasztó rendeletek módosítását, az euroövezeten belüli makrogazdasági egyensúlytalanságok megelőzése és korrekciója érdekében, valamint a válságkezelés állandóbb keretének létrehozása érdekében.