EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2012.11.28.
COM(2012) 777 final

A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE

A valódi, szoros gazdasági és monetáris unió tervezete
Európai vitaindító

A VALÓDI, SZOROS GAZDASÁGI ÉS MONETÁRIS UNIÓ TERVEZETE

Európai vitaindító

1. A gazdasági és monetáris unió értelme, célkitűzései és előnyei

A Szerződések értelmében az Európai Unió célja a béke, az általa vallott értékek és népei jólétének előmozdítása. Az Unió Európa fenntartható fejlődéséért munkálkodik, amely olyan kiegyensúlyozott gazdasági növekedésen, árstabilitáson és magas versenyképességű, teljes foglalkoztatottságot és társadalmi haladást célul kitűző szociális piacgazdaságon alapul, amely a környezet minőségének magas fokú védelmével és javításával párosul. Előmozdítja a gazdasági, a társadalmi és a területi kohéziót, valamint a tagállamok közötti szolidaritást. Gazdasági és monetáris uniót hoz létre, amelynek fizetőeszköze az euró (az EUSZ. 3. cikke).

A gazdasági és monetáris unió (GMU) létrehozása és az euró bevezetése az európai integráció mérföldkövei voltak. Kiemelkednek az EU legnagyobb eredményei közül, az euró mind itthon, mind világszerte Európa meghatározó jelképe. A GMU alapítói nagy célokat tűztek ki az egységes fizetőeszközzel, mind gazdasági, mind politikai értelemben. E célok közül egyesek megvalósultak, mások megvalósulása még várat magára.

Az euró a világ második legnagyobb tartalékvalutájaként a globális gazdaság nélkülözhetetlen részét képezi. Világszerte bebetonozta magát a pénzügyi mérlegekbe. Létezése segített az euróövezetben élő több, mint 330 millió uniós polgár számára megnyitni a belső piacot azáltal, hogy lehetővé tette az áruk és szolgáltatások országonkénti árának azonnali összehasonlítását. Az átváltási kockázat és a külföldi tranzakciók költségeinek megszüntetésével az euró segíti az erőforrások hatékonyabb elosztását, és teljesen átláthatóvá teszi az áruk és szolgáltatások országonként eltérő árait. Összefonódott, elektronikus világunkban az egységes piacon a versenyfeltételeknek ez a kiegyenlítődése a növekedés erőteljes eszköze. Az euró bizonyítottan egyszerűbbé tette a kereskedelmet az euróövezet országai között, továbbá ugyanígy segítette a tagállamok közötti fizikai és pénzügyi befektetéseket. A fizetőeszköz stabilitása vonzó befektetési célponttá tette az euróövezetet. A kereskedelem és a beruházások hasznai fokozták a növekedést, és munkahelyeket teremtettek. Az eurórendszer nyújtotta bőséges likviditás segítetett a bankközi piacon jelentkező problémák megoldásában a pénzügyi zavar és bizonytalanság időszakában. Az euróövezet dinamikus és nyílt konstrukció. Az euróövezeti tagság, amit jelenleg 17 tagállam élvez, melyek száma a jövőben emelkedni fog, a válság ellenére vonzó perspektíva maradt. Szlovákia 2009 januárjában, Észtország pedig 2011 januárjában csatlakozott a közös valutához.

Gyengeségek a gazdasági és monetáris unió eredeti szerkezetében, és a szabályok követése

Mire 2008-ban kirobbant a pénzügyi válság, több euróövezeti tagállam már jókora államadóságot és magánszektorbeli adósságot halmozott fel, veszített versenyképességéből, és makrogazdasági egyensúlyhiány alakult ki náluk. Ez különösen sebezhetővé tette őket, mikor a válság lesújtott, és jelentős fertőző hatáshoz vezetett az euróövezetben, amikor államadósság-válsággá alakult. E sebezhetőségek kialakulása részben a Stabilitási és Növekedési Paktumban foglalt, a GMU alapjául szolgáló szabályok figyelmen kívül hagyására vezethető vissza. A sebezhetőségek jelentős része a GMU eredeti intézményi felépítésének jellegzetességeiből származott, különösen abból, hogy nem állt rendelkezésre eszköz a makrogazdasági egyensúlyhiányok szisztematikus kezeléséhez.

A GMU egyedi a modern monetáris uniók között abból a szempontból, hogy a központosított monetáris politikához a legtöbb gazdaságpolitika esetében helyi felelősség társul, noha vonatkoznak korlátozások a nemzeti költségvetésekre. Más monetáris unióktól eltérően nincs központi fiskális politikai funkció, és nincs központi fiskális kapacitás (szövetségi költségvetés).[1] Az euró születése óta világos, hogy az azt használó tagállamok közti fokozott egymásrautaltság következtében rendkívül fontos a költségvetési- és gazdaságpolitikák megalapozottsága. A Stabilitási és Növekedési Paktum[2] meghatározta a költségvetési politikák koordinálására vonatkozó szabályokat. Rendelkezett a szabályokat be nem tartó tagállamokkal szemben alkalmazható intézkedésekről is. Az volt a közvélekedés, hogy ez a koordináció elég a politikák rendezettségének biztosításához nemzeti szinten. A Bizottság már 2008-ban, a 10 éves GMU-ról szóló jelentésben[3] felvázolta a rendszer átalakításának egyes lehetőségeit. A válság miatt sürgősebbé vált a változás.

Az alábbi kérdések 2008 óta az euróövezettel szembeni kihívások lényegét érintik:

a) A tagállamok nem tartották be kellőképp a Stabilitási és Növekedési Paktumot, és hiányoztak a fenntartható költségvetést biztosító erőteljes mechanizmusok. Nem megfelelően történt a Stabilitási és Növekedési Paktum megelőzési ágának végrehajtása, mely alapozásként a tagállamok részére erős költségvetési helyzetet ír elő, továbbá a tagállamok nem használták ki a folyamatos növekedés időszakait arra, hogy ambiciózus költségvetési politikákat kövessenek. Ezzel egyidejűleg nem érvényesítették a gyakorlatban a Stabilitási és Növekedési Paktum korrekciós ága keretében az adósság tekintetében a Szerződésben előírt

[1] A „fiskális" jelzőt a dokumentum „költségvetési" értelemben használja.

[2] A GMU politikai keretét a Szerződés részletes előírásai tartalmazzák, amelyek a) létrehozzák az Európai Központi Bankot, mint az euróövezet független monetáris hatóságát; b) megállapítják a nemzeti költségvetési politikákra vonatkozó szabályokat (mint például a túlzottdeficit-eljárás, a monetáris finanszírozás és a kiváltságos hozzáférés tilalma, valamint az úgynevezett „nincs mentőöv" rendelkezés); valamint c) általánosságban rendelkeznek a tagállamok gazdaságpolitikáinak felügyeletéről.

[3] http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication_summary12680_en.htm

követelményt. Ez a kedvező időszakokban a költségvetési hiány túllépéséhez vezetett, és így nem sikerült csökkenteni a jelentősen eladósodott országok magas adósságszintjét.

b) A költségvetésen túl a nemzeti gazdaságpolitikák koordinálása puha eszközök – nyomásgyakorlás és ajánlások – segítségével történt, és korlátozott hatással járt az euróövezet egyes tagállamaira. Az eszköz így túl gyenge volt ahhoz, hogy ellensúlyozza a tagállamok között a versenyképesség és a növekedés terén folyamatosan növekvő különbségeket. Kevés figyelmet fordítottak a nemzeti intézkedéseknek az euróövezet egészére gyakorolt hatására. A nemzeti gazdaságpolitika-tervezés nem fordított kellő figyelmet arra az európai kontextusra, amelyben a gazdaság működik. Ehhez a globális gazdasági likviditási túlkínálatból fakadó általános kockázathiány is hozzájárult.

c) A pénzpiacok fontos szerepet játsszanak, mivel azáltal, hogy a csőd kockázatát beárazzák az országok által kölcsönözhető pénz árfolyamába, az országokat arra ösztönzik, hogy a költségvetéseik fenntarthatóak legyenek. Az inflációs nyomás globális enyhülése az 1990-es évek végén oda vezetett, hogy a központi bankok gyorsan és folyamatoson növelték a pénzkínálatot. Ez a pénzügyi rendszerben a kockázat-átruházás új megközelítéseivel együtt globális többletlikviditáshoz, a haszon mindenáron való hajszolásához, és végső soron mind a magán-, mind a közvagyonhoz kapcsolódó kockázatok súlyos alulárazásához vezetett. Ezzel párhuzamosan az euró bevezetésétől az Európai Központi Bank (EKB) nyílt piaci műveletei során nemzeti kötvényekre támaszkodott, ezáltal biztosítva számukra a jegybanki fedezet esetében előírt elsőrangú minőség státuszát. Az eredmény erős hozam-konvergencia volt, ami a nemzeti költségvetési teljesítmények közötti jelentős különbségek dacára jelentősen korlátozta a piaci fegyelmet. Többek között ez is hozzájárult ahhoz, hogy a bankok jelentős befektetéseket eszközöltek államkötvényekbe. Azokban az euróövezeti gazdaságokban, melyeket ciklikus növekedés és viszonylag magas infláció jellemzett, általában alacsony, vagy akár negatív volt a kamatláb. Ez egyes országokban a hitelezés jelentős bővüléséhez vezetett, ami ingatlanbuborékot táplált.

d) A GMU létrejötte felgyorsította a pénzügyi integrációt. Noha ez lehetőségeket teremtett a portfolió diverzifikálására, a sokkhatások nemzeti határokon keresztül történő terjedését is felgyorsította. A magasabb szintű piaci integráció ellenére a prudenciális felügyelet és a válságmenedzsment felelőssége elsősorban nemzeti szinten maradt. Egyfelől az integrált pénzpiacok közötti aszimmetria, másfelől a továbbra is nemzetileg tagolt pénzügyi stabilitási rendszer oda vezetett, hogy az érintett hatóságok közötti koordináció minden szinten elégtelennek bizonyult a jelenlegi válság során. A közös szabályok és a pénzügyi szektor egész euróövezetet lefedő felügyeleti és döntéshozó intézményeinek hiánya jelentős probléma volt a válság kezelése során. Az integrált uniós szintű keret és a több vagy az összes tagállamot érintő, a bankszektorból eredő kockázatokra adott közös válaszok kialakítására szolgáló mechanizmus hiánya jelentős és káros negatív kölcsönhatási körökhöz vezetett a sebezhető országokban a bankrendszer és az államok között. Ezek a körök tovább mélyítették az államadósság-válságot, és visszafordították a tőkeáramlást. Ennek következtében egyes tagállamok kiszorultak a pénzpiacokról, és az euróövezet egészét érintő

fertőzésveszély állt fenn. Ebben az összefüggésben bebizonyosodott, hogy a bajban levő tagállamok számára likviditást nyújtó, ezáltal a fertőzésveszélyt kezelő és az euróövezet pénzügyi stabilitását védő hatékony mechanizmus nemléte egyértelműen hiányossága a válságkezelési eszköztárnak.

Noha az EU határozott lépéseket tett ezeknek a fő problémáknak az orvoslása érdekében, a gazdasági és monetáris uniónak szorosabbá kell válnia. Egy mély és valódi gazdasági és monetáris uniónak ez a tervezete egy teljes körű banki, gazdasági, pénzügyi és politikai unió szükséges elemeit, illetve az odavezető utat mutatja be.

2. Az eddigiekben megtett intézkedések: válasz a válságra

A válság kezelése során a Bizottság vezető szerepet játszott az egységes piac megóvásában a felmerülő protekcionalista tendenciákkal és a nemzeti határok mentén való töredeződéssel szemben, különösen a bankszektorban, a gazdasági és monetáris unió gazdasági irányításának átfogó vizsgálatában, melynek célja a gazdasági felügyelet gyengeségeinek kezelése volt, valamint a pénzügyi szektor felügyeletének reformját célzó fontos jogszabálytervezetek előterjesztésében, a bankmentés uniós szintű összehangolásának és felügyeletének biztosításában, és az európai gazdaságélénkítési terv szerinti támogatásoknak a reálgazdaságba irányításában.

Az Európai Parlament erőteljes támogatása elengedhetetlen volt ahhoz, hogy gyorsan lehessen haladni ezekkel a kezdeményezésekkel, és gyorsan hatályba lehessen léptetni a jogalkotási javaslatokat. 2010-ben az Európai Tanács elnöke által létrehozott, a gazdasági kormányzás erősítését célzó munkacsoport tette lehetővé, hogy gyorsan kialakuljon a tagállamok konszenzusa a Bizottság javaslataival kapcsolatban. Az Európai Tanács gyakori ülésein a tagállamok az európai válságra válaszul fontos kötelezettségvállalásokat és jelentős lépéseket tettek.

Az összes euróövezeti és a legtöbb nem-euroövezeti tagállam is kötelezettséget vállalt arra, hogy a 2012 márciusában a Cseh Köztársaság és az Egyesült Királyság kivételével valamennyi uniós tagállam által aláírt, a gazdasági és monetáris unióbeli stabilitásról, koordinációról és kormányzásról szóló Szerződés értelmében költségvetési felügyeletre vonatkozó uniós szabályokat és elveket beépítik nemzeti jogrendszereikbe. Az euróövezet pénzügyi tűzfalának létrehozása, és azt követően a kiterjesztésére, állandósítására, illetve a műveleteinek rugalmasságának növelésére irányuló döntések kibővítették a válságkezelés eszköztárát.

2.1 Költségvetési felügyelet

A Bizottság két, 2010. május 12-i és 2010. június 31-i közleményében[4] bemutatta az európai gazdasági kormányzás megerősítésére irányuló stratégiáját. Ezeket a közleményeket egy jogalkotási csomag követte, melyet a Bizottság 2010. szeptember 29-én fogadott el.

A hatékony intézményközi együttműködés eredményeként a jogalkotási folyamat gyorsan haladt, és 2010 decemberében a gazdasági és pénzügyi válság által felfedett gyengeségek kezelését célzó hat jogalkotási javaslat (az úgynevezett hatos csomag) elfogadásával megújították az európai gazdasági és pénzügyi felügyelet keretét. A csomagba tartozott három olyan rendelet, melyek megerősítették az európai költségvetési felügyelet keretét, vagyis a stabilitási és növekedési paktumot, két további rendelet, melyek új felügyeleti eljárást vezettek be a makrogazdasági egyensúlyhiányok esetére, és egy irányelv, amely a tagállamok nemzeti költségvetéseivel szemben minimumkövetelményeket támasztott.

A jogalkotási csomag a kiadási szabály bevezetésével, amely a kiadások növelését a potenciális GDP középtávú növekedési üteméhez kötötte, drasztikusan megerősítette a stabilitási és növekedési csomag megelőzési ágát. A jogszabály lehetővé tette a szankcionálást is a folyamat korai szakaszában. Az államoknak most már GDP-jük 0,2 %-ra rúgó, kamatozó letétet kell nyújtaniuk, amennyiben a költségvetési helyzetük nem kellően erős. Az új jogszabály több lehetőséget biztosít a stabilitási és növekedési paktum megelőzési ágán belül a súlyos politikai hibák kijavítására, és tartalmaz egy új, minősített többségen alapuló szabályt, ami a Maastrichti Szerződésben előírt adósságküszöböt túllépő tagállamok esetében a túlköltekezés gyors csökkentését írja elő. A túlzotthiány-eljárás ma már az államadóssággal kapcsolatos kedvezőtlen fejlemények, és a magas államháztartási hiány miatt is elindítható. Az új, fordított minőségi többség bevezetése megerősíti a Bizottság pozícióit az euróövezeti tagállamokkal szembeni szankciókról szóló határozatok elfogadásakor. Míg a múltban az ilyen határozatokat a Tanács tagjainak minősített többsége kellett, hogy támogassa, a jövőben a minőségi többség a Bizottság által javasolt szankciók elvetéséhez kell.

A hatos csomag részét képezte a nemzeti költségvetési szabályozásokra vonatkozó minimumkövetelményeket tartalmazó irányelv elfogadása, melynek célja annak biztosítása volt, hogy a tagállami költségvetési előírások tartsák tiszteletben az uniós szabályokat. Ez a felfogás, melynek értelmében a nemzeti döntéshozatali folyamatokat úgy kell kialakítani, hogy az európai követelményekkel összhangban szülessenek a döntések, a gazdasági és monetáris unióbeli stabilitásról, koordinációról és kormányzásról szóló kormányközi Szerződésnek is lényegi eleme. Az euróövezeti tagállamok kötelezték magukat arra, hogy állandó jellegű és kötelező erejű előírások révén beépítik nemzeti jogrendszereikbe a stabilitási és növekedési paktum alapelveit, mely előírások rendelkezni fognak egy, a Paktum

[4] Lásd a Bizottság 2010. május 12-i (COM (2010) 250 végleges) és 2010. június 30-i (COM(2010) 367 végleges) *k*özleményét, és a 2010. szeptember 29-i hatos jogalkotási csomagot (COM (2010) 522 véglegestől az 527 véglegesig).

preventív ágának költségvetési céljaival való összhang biztosítását célzó, független vizsgálótestület által felügyelt nemzeti korrekciós mechanizmusról is. Noha a gazdasági és monetáris unióbeli stabilitásról, koordinációról és kormányzásról szóló Szerződés kormányközi, előrevetíti, hogy rendelkezései 5 éven belül beépülnek az uniós jogba. A Bizottság már az Európai Parlamenttel és a Tanáccsal közösen azon dolgozik, hogy a jelenleg az uniós döntéshozatali folyamaton keresztülmenő kettes csomagként ismert jogalkotási javaslatok révén a gazdasági és monetáris unióbeli stabilitásról, koordinációról és kormányzásról szóló Szerződés bizonyos elemeit beépítse az euróövezeti tagállamokra alkalmazandó uniós jogba.

A kettes csomagot – mely két rendeletből áll – a Bizottság javasolta 2011 novemberében. A csomag célja, hogy a célzottabb megelőzés és hatékonyabb kiigazító intézkedések érdekében további erősítse mind a költségvetési koordinációt, mind a költségvetési felügyelet arra az esetre, ha eltérés történik a stabilitási és növekedési paktumban költségvetési politikára vonatozóan előírt követelményektől. Az összes euróövezeti tagállam közös menetrend szerint, a parlamenti elfogadás előtt bemutatja a következő évre vonatkozó saját előzetes költségvetési tervét a Bizottságnak és euróövezeti partnereinek. A kettes csomag megerősíti a pénzügyi egyensúly tekintetében súlyos nehézségekkel küzdő, vagy pénzügyi támogatásban részesülő tagállamok esetében a nyomonkövetési és felügyeleti eljárásokat is.

2.2 A gazdaságpolitika felügyelete

A válság előtti felügyeleti rendszer egyik fő gyengesége az volt, hogy a makrogazdasági egyensúlyhiány és a versenyképesség alakulása tekintetében nem volt rendszeres felügyelet. Noha e fejleményeket a Bizottság tagállamokról készített országjelentéseiben – ideértve a stabilitási és növekedési programokról készített véleményeket is – és az euróövezet kétévenkénti informális versenyképességi jelentéseiben elemezték, nem volt olyan hivatalos eszköz, ami konkrét politikai ajánlások formájában rendszeres elemezte és nyomon követte volna őket. A hatos csomag e hiányosság orvoslása érdekében bevezetett egy új, a makrogazdasági egyensúlyhiány esetén követendő eljárást (MIP); ez egy olyan új felügyeleti mechanizmus, amely lehetővé teszi a makrogazdasági egyensúlyhiányok kialakulásának megelőzését és a versenyképesség eltéréseinek megfelelő időben történő kiigazítását. Az alap egy olyan riasztórendszer, ami mérőszámok és részletes országjelentések segítségével azonosítja az egyensúlyhiányokat, és szükség esetén elindítja az új túlzottegyensúlyhiány-eljárást. Az új eljárást végrehajtási rendelkezések erősítik, melyek pénzügyi szankciókat vezetnek be azon euróövezeti tagállamokkal szemben, melyek nem tesznek eleget a túlzottegyensúlyhiány-eljárás előírásainak.

A gazdasági, költségvetési és strukturális felügyelet különböző elemei a válság kezdete óta bevezetett, az európai szemesztert létrehozó változások eredményeként is teljes körűen integrálódtak. Míg ezeket az elemeket korábban egyesével elkülönítetten értékelték, ez most minden naptári év első hat hónapjában párhuzamosan történik, ami lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy a rákövetkező hat hónapban a nemzeti költségvetési eljárás során

figyelembe vegyék a rájuk vonatkozó iránymutatásokat. A tagállamok részére a következő évre szóló költségvetésük véglegesítése előtt politikai tanácsadást nyújtanak.

2.3 A pénzügyi szabályozás és felügyelet

Az elmúlt négy év során az Európai Unió meghatározó jelentőségű lépéseket tett a pénzügyi szabályozás és felügyelet terén, és jelenleg folyamatban van egy ambiciózus és lényegi pénzügyi reformprogram végrehajtása. A cél, hogy a pénzügyi intézmények és piacok, melyeket a válság a leginkább érintett, stabilabbá, versenyképesebbé és ellenállóbbá váljanak. A Bizottság elnöke arra kérte Jacques de Larosière urat, aki korábban az IMF vezérigazgatója és a Banque de France kormányzója volt, hogy készítsen átfogó jelentést a szükséges intézkedésekről. A de Larosière-jelentés alapján a Bizottság átfogó pénzügyi szabályozási reformprogramot javasolt.

A bankokkal szemben szigorúbb prudenciális feltételeket támasztó, tőkekövetelményekről szóló negyedik irányelv és a tőkekövetelményekről szóló rendelet (CRD4/CRR), elfogadásáról jelenleg folyamatban vannak a tárgyalások. A tőkemegfelelésre vonatkozó követelmények első alkalommal fognak egy rendeletben, és nem egy irányelvben szerepelni. A tőkekövetelményekről szóló rendelet elfogadása jelentős lépés lesz abban az irányban, hogy az Európai Unióban a pénzügyi intézményekre egy egységes szabálykönyv vonatkozzon. Az EU a kormányzás terén is fellépett, amikor a javadalmazási gyakorlat tekintetében kötelező szabályokat írt elő a bankok túlzott kockázatvállalásainak megelőzése érdekében.

Az EU megerősítette a pénzügyi piacok felügyeletét azáltal, hogy létrehozta a Pénzügyi Felügyeletek Európai Rendszerét (ESFS), melyet három európai felügyeleti hatóság (EFH) – az Európai Bankhatóság (EBH), az Európai Biztosítás- és Foglalkoztatóinyugdíj-hatóság (EBFH), és az Európai Értékpapírpiaci Hatóság (EÉPH) – alkot, valamint az Európai Rendszerkockázati Testületet (ERKT), melynek feladata a markoprudenciális felügyelet. A három EFH együttműködik a tagállamok nemzeti felügyeleti hatóságaival a szabályok összehangolásának biztosítása, és az új követelmények szigorú és koherens végrehajtása érdekében. Az ERKT a pénzügyi rendszer egészének stabilitását veszélyeztető fenyegetéseket figyeli, és lehetővé teszi a gyengeségek időben történő orvoslását.

Az EÉPH ma már szigorúan felügyeli a hitelminősítő ügynökségeket, melyek fontos szerepet játszottak a válság kirobbantásában. A 2012 során elfogadott jogszabályok biztosítani fogják, hogy a tőzsdén kívüli származtatott ügyleteket a központi partner elszámolóházak fogják elszámolni, ami csökkenteni fogja a partnerek csődjének kockázatát. Továbbá a Bizottság által javasolt jogszabálytervezetek elfogadása után minden egységesített és kellően likvid származékos termékkel szabályozott platformon fognak kereskedni. A short ügyletek kérdésében az átláthatóságot növelő szabályozás elfogadásával már született megoldás.

2.4 Válságrendezési mechanizmusok

A válság megoldásához a megközelítés kulcseleme egy olyan válságrendezési mechanizmus kialakítása volt, amely kezeli a pénzpiacok törékenységét, és enyhíti a tagállamok közötti fertőzés veszélyét. A Bizottság kezdeményezésére 2010 májusában két ideiglenes válságrendezési mechanizmus jött létre: az európai pénzügyi stabilizációs mechanizmus (EFSM), és az Európai Pénzügyi Stabilitási Eszköz (EFSF). Az EFSM olyan pénzügyi támogató eszköz, amely az EU költségvetéséből nyeri forrásait, az Európai Unió mind a 27 tagállama számára rendelkezésre áll, és a hatályos Szerződés keretein alapul. Az EFSF egy, az euróövezeti tagállamok tulajdonában álló, Luxembourgban bejegyzett társaság, melynek működését kormányközi megállapodás szabályozza. Az EFSF kölcsönzési forrásait kizárólag a részes tagállamok garanciavállalásai biztosítják, és csak az euróövezet tagállamai számára érhetőek el.

A válság elmélyülésével szembesülve az euróövezet tagállamai a már meglévő támogató mechanizmusokat erősebbre és rugalmasabbra formálták; és idővel úgy határoztak, hogy létrehoznak egy állandó válságrendezési mechanizmust az euróövezet és tagállamai pénzügyi stabilitásának hatékonyabb védelme érdekében. Ennek eredményeképp végül 2012. október 8-án beindult az euróövezet állandó pénzügyi védőhálója, az Európai Stabilitási Mechanizmus (ESM), amely mára már teljes körűen működik annak köszönhetően, hogy valamennyi euróövezeti tagállam megerősítette az ESM Szerződést. Az ESM a világ legjobban feltőkésített nemzetközi pénzügyi eszköze és a világ legnagyobb regionális tűzfala (500 milliárd EUR). Létrehozása kulcsfontosságú volt annak biztosításához, hogy az euróövezet rendelkezzen a nemteljesítés miatt pénzügyi nehézségekkel szembesülő tagállamok megmentéséhez szükséges forrásokkal. 2012. november 27-én az Európai Unió Bírósága megerősítette, hogy az ESM Szerződés jelenlegi formájában összhangban van az uniós joggal.[5]

Az EKB rendkívül fontos szerepet játszott az euróövezet a gazdasági és pénzügyi válságra adott válaszában. Először, ahogy gazdaság lelassult, majdnem nullára csökkentette a hivatalos refinanszírozási kamatlábat. Emellett mikor majdnem leállt a bankközi piaci tevékenység, az EKB a válság a pénzpiacok működésére gyakorolt hatásainak kezelését célzó intézkedéseket tett. Az egyik legkorábbi ilyen hatás a bankok mérlegeiben szereplő eszközök minőségével kapcsolatos aggodalmak idején a nagybani bankközi finanszírozás elapadása volt. Az EKB a bankok nagybani finanszírozásának elapadására azzal reagált, hogy a szokványos refinanszírozási műveletekre és a rendkívüli likviditási segítségnyújtásra vonatkozó fedezeti szabályok fellazítása révén kibővítette a bankok hozzáférését a monetáris politikai műveletekhez. 2010 májusában az eurórendszer elindította az értékpapír-piaci

[5] A C-370/12 Pringle-ügyben hozott, 2012. november 27-i ítélet. A Bíróság az EUMSZ 126. cikkét módosító 2011/199/EU tanácsi határozat érvényességét is megerősítette, és azt, hogy a tagállamok a határozat hatálybalépése előtt is jogosultak megkötni és megerősíteni az ESM Szerződést.

programot (SMP), melynek keretében korlátozott és sterilizált beavatkozásokkal államkötvényeket vásárolt. Mivel 2011 második felében erőteljesebbé vált a finanszírozási nyomás, ami euróövezet-szerte veszélyeztette a pénzügyi stabilitást, az EKB lehetővé tette a bankok számára, hogy különlegesen hosszú lejáratú, akár három éves futamidejű (a normál eljárások szerint a futamidő maximum három hónap) refinanszírozási műveletekhez (LTRO-k) férjenek hozzá. A három LTRO juttatás komoly hatással járt a befektetői hangulatra, és jelentősen csökkentette a nyomást a finanszírozási piacokon. Noha a nagybani finanszírozáshoz való hozzáférés továbbra is problémás maradt számos bank számára, ugyanakkor újabban vannak jelei e piacokon az enyhülésnek, különösen a nagyobb bankok irányában.

A válság továbbterjedése az állampapír-piacokra, valamint a bankok és az államok közötti negatív visszacsatolási körök kialakulása az euróövezet pénzügyi rendszerének még nagyobb töredezettségéhez és az euró megszűnésével kapcsolatos félelmekhez köthető ún. „redenominációs kockázathoz" vezetett. Az EKB elfogadott egy határozatot, ami a másodlagos állampapír piacon szigorú és hatékony feltételek mellett végrehajtott végleges értékpapír-adásvételi műveletek (OMT) alapjául szolgált.[6] A cél az volt, hogy az euróövezeten belül az EKB politikai irányvonala továbbra is megfelelően érvényesüljön a reálgazdaságban, és hogy biztosítva legyen a monetáris politikai egységessége. A tranzakciókra kizárólag az EKB középtávú árstabilitás fenntartására vonatkozó hatáskörén belül kerül sor. A végleges értékpapír-adásvételi műveletek egyik feltétele egy megfelelő Európai Pénzügyi Stabilitási Eszköz /európai stabilitási mechanizmus (EFSF/ESM) program keretében megfelelő és szigorú feltételek előírása. Ameddig a program feltételei teljes körűen teljesülnek, az EKB Kormányzótanácsa fontolóra vesz végleges értékpapír-adásvételi műveleteket olyan mértékben, amilyenben ezek monetáris politikai szempontból biztosítottak. E műveletek véget érnek, amint céljuk megvalósul, vagy ha nincsenek összhangban a makrogazdasági kiigazítással vagy az elővigyázatossági programmal. A végleges értékpapír-adásvételi műveletek révén létrehozott likviditást teljes körűen sterilizálják. A korlátozottabb értékpapír-piaci program helyébe lépő OMT program bejelentése szintén erőteljesen befolyásolta a befektetői hangulatot, ennek következtében jelentősen csökkent az állampapírok kamata a sebezhető tagállamokban.

A gazdasági és monetáris unió megújult, ám a munkának még nincs vége

Az eddig intézkedések összességében erőteljes választ adtak a válságra, különösen ha azt nézzük, hogy mi tűnt politikailag megvalósíthatónak néhány évvel ezelőtt. Számos intézkedést időbe telt megvalósítani, mint például a gazdasági és költségvetési politika egyeztetésének megújított eszközeit vagy az állandó pénzügyi tűzfalat. Továbbá némelyik intézkedés esetében ahhoz, hogy kedvezően tudja befolyásolni a bizalmat, arra van szükség, hogy látható legyen, hogy huzamosabb ideig megfelelően működik. Ez az egyik oka annak,

[6] Az EKB 2012. szeptember 6-I sajtóközleménye a végleges értékpapír-adásvételi művelet technikai jellemzőiről: http://www.ecb.int/press/pr/date/2012/html/pr120906_1.en.html

hogy – az erőteljes válasz ellenére – sikerült megakadályozni az államadósság válság olyan bizalmi válsággá alakulását, ami az euróövezet integritásának megkérdőjelezésével fenyegetne.

Egy e mögött megbúvó másik ok az az eltérés volt, ami egyfelől a gazdasági és monetáris unió keretében megvalósuló pénzügyi integráció hirtelen felgyorsulása, másfelől az uniós szintű pénzügyi szabályozás és felügyelet integrációjának relatív lassú előrehaladása között mutatkozott.

Az erős, szupranacionális, uniós-szintű bankfelügyeleti intézmények hiánya jóval bonyolultabbá, és az adófizetők számára drágábbá tette a válság kezelését, mint az egyébként lett volna. Ennél is fontosabb, hogy mivel nem voltak ilyen intézmények, a bizalmi válság a pénzügyi szektor megfelelő kormányzása hiánya (szabályozási, felügyeleti és döntéshozó rendszer) , valamint a hatóságok erre adott, nemzeti érdekeken alapuló válaszai együttesen a pénzügyi piacok újbóli széttöredezéséhez vezettek, mivel a nemzeti irányadó kötvényeken alapuló árkockázat a különböző euróövezeti tagállamokban jelentősen eltérő finanszírozási feltételekhez vezetetett a vállalkozások és a háztartások számára, és ezáltal elveszett az európai pénzügyi integráció számos előnye.

Több tagállamban ez is akadályozta a növekedést, mivel a hitelfeltételek főleg ott szigorodtak, ahol már eleve alacsony volt a hitelezés szintje, ami tovább rontott az érintett tagállamokban a bankok és az állam közötti visszacsatoláson, és tovább korlátozta ezen államok képességét arra, hogy kinőjék a válságot, végső soron pedig piaci refinanszírozásuk lehetőségét, és potenciális igényt teremtett pénzügyi támogatás iránt. Megfordítva, a hitelek feltételei enyhültek azokban a tagállamokban, amelyekben a hitelezés amúgy is viszonylag kiterjedt volt.

Az erős, uniós-szintű integrált intézmények hiánya ezért gyakorlatilag az integráció visszafordulását eredményezte, és rontotta a vállalkozások és a háztartások körében a versenyfeltételek egyenlőségét, mivel ezek attól függően változtak, hogy az érintett két euróövezeti tagállam határának az egyik vagy a másik oldalán helyezkedett-e el. Előfordulhat, hogy gyakorlatilag egyforma vállalkozások, melyek a határ két oldalán, egymástól csupán néhány kilométerre helyezkednek el, többé már nem összemérhető feltételekkel tudják finanszírozni beruházásaikat. A határ egyik oldalán a beruházások visszaeshetnek és a munkanélküliség emelkedhet, mivel nem lehet elfogadható feltételekkel hitelhez jutni. Ugyanakkor a másik oldalon a beruházási költségek és a munkanélküliség rekordmélységűre csökkenhetnek. Ugyanez vonatkozik a háztartások finanszírozási feltételeire. Az ilyen, a gazdasági alapoktól és a polgárok szükségleteitől elszakadó, széttartó fejlemények az egész európai integrációt gátolhatják.

A bankok és az államok közötti negatív visszacsatolási kör, és az EU pénzpiacainak ehhez társuló újratöredezése végső soron a redenomináció veszélyének felmerüléséhez vezet,

amikor a pénzpiaci szereplők arra számítanak, hogy ez a fejlemény előbb-utóbb a közös valuta létét fogja fenyegetni.

Több, mint 50 évvel az Európai Unió megalakulása után úgy tűnik, hogy a bizalmi válság anakronisztikus módon visszaállítja a nemzeti határok elszigetelő erejét, megkérdőjelezi az egységes piacot, és fenyegeti a gazdasági és monetáris unió eredményeit és kitűzött céljait. Ez fenyegetés az Európai Unió szociális piacgazdasági modelljére nézve is.

A 2008 óta a gazdasági, pénzügyi, és államadósság válságokból levont tanulságok fontos motiváló tényezői voltak a gazdasági és monetáris unió gazdasági kormányzása megújításának, mely már mostanra is példátlan lépésekhez vezetett . Ez a megújulás sokkal erősebbé tette a gazdasági és monetáris uniót, mint amilyen a válság beköszöntekkor volt. A válság mára egyértelműen rávilágított arra, hogy a gazdasági és monetáris unió létrejötte óta mennyire megnőtt gazdaságaink egymásrautaltsága. Azt is megmutatta, hogy a gazdasági és monetáris unió sikere vagy kudarca egyben kétségkívül valamennyi résztvevő sikere vagy kudarca is lesz.

A bizalmi válság okozta fenyegetés azonban ennél jóval alapvetőbb. Erre tekintettel a válasznak is alaposabbnak kell lennie. Olyan válasz kell, ami képes helyreállítani a bizalmat a tekintetben, hogy az egységes piac és a közös valuta nem vonhatóak vissza, és hogy a még beteljesületlen célok a jövőben meg fognak valósulni és fenn fognak maradni a polgárok és a vállalkozások javára.

Ahhoz, hogy a válasz hatékony és hiteles legyen, először azokat a szorongató gyakorlati problémákat kell kezelnie, melyekkel ma a polgároknak, a vállalkozásoknak és a tagállamoknak szembe kell nézniük. Egy bankunió véget tudna vetni az uniós pénzpiacok szétesése folyamatának, és ésszerűen egységes finanszírozási feltételeket teremtene a háztartások és a vállalkozások számára az egész Unióban; segítene megszakítani a bankok és a tagállamok közötti negatív visszacsatolási köröket; és segítene biztosítani azt, hogy az euróövezetben az üzleti ciklusok közötti különbségek nem nőnek mesterségesen. Másodszor, a választ egy jövőben megvalósítandó, szorosabban integrált gazdasági és monetáris unió képét szem előtt tartva kell kidolgozni. És harmadszor, az uniós intézmények és a tagállamok határozott kötelezettségvállalásai alapján fel kell vázolnia egy, a végső célhoz vezető tiszta és realisztikus utat.

3. A követendő út: nagyra törő célok és megfelelő menetrend

A GMU óriási kihívással áll szemben, különös tekintettel az euróövezetre, és megerősítésre szorul annak érdekében, hogy a jövőben biztosítani lehessen a gazdasági és a társadalmi jólétet. Az Európai Tanács 2012. júniusi ülésén felkérte az Európai Tanács elnökét, hogy a Bizottság elnökével, az eurócsoport elnökével és az EKB elnökével szorosan együttműködve terjesszen elő konkrét, határidőkhöz kötött menetrendet a valódi, szoros GMU megvalósítására vonatkozóan. Az Európai Tanács októberi ülésén időközi jelentés benyújtására került sor, a végleges jelentés 2012 decemberében várható. Az Európai Parlament 2012. november 20-án elfogadta a „A cél a valódi gazdasági és monetáris unió" című jelentését, amely körvonalazza a Parlament preferenciáit egy szorosabban integrált GMU-val kapcsolatosan. A Bizottság javaslata a további teendőkről ebben a tervezetben kerül ismertetésre.

Átfogó jövőképre van szükség egy olyan valódi és szoros gazdasági és monetáris unióról, amely elősegíti egy erős és stabil szerkezet kiépítését a pénzügyi, költségvetési, gazdasági és politikai területen, így biztosítva a stabilitást és a jólétet. Egy ilyen valódi és szoros GMU-ban a tagállamok valamennyi jelentősebb gazdaság- és költségvetési politikával kapcsolatos döntésének feltételéül kellene szabni egy átfogóbb európai szintű koordinációt, jóváhagyási folyamatot és felügyeletet. Ezeknek a szakpolitikáknak ki kellene terjedniük az adózásra és foglalkoztatásra, valamint egyéb, a GMU működése szempontjából kulcsfontosságú szakpolitikai területekre is. Egy ilyen GMU-t meg kellene támogatni egy önálló és megfelelő fiskális rendszerrel is, amely lehetővé teszi, hogy a koordinációs folyamat eredményeként meghozott szakpolitikai döntéseket hatékonyan megtámogassák. A bevételekre, a kiadásokra és a kötvénykibocsátásra vonatkozó döntések bizonyos részét alá kellene vetni a GMU-szintű közös döntéshozatalnak és végrehajtásnak.

Egyértelmű, hogy a jelenlegi GMU-t nem lehet máról holnapra valódi ás szorosan integrált unióvá való átalakítani, különös tekintettel a számos politikai hatáskörre, amelyeket a tagállamoknak uniós szintre kell átruházniuk. Egy olyan GMU kialakítása érdekében, amely állandó jelleggel biztosíthatja polgárainak a stabilitást, a fenntarthatóságot és a jólétet, már rövid távon (az elkövetkező 6-12 hónapban) határozott lépéseket kell tenni a kitűzött cél felé. Az ilyen lépéseket azután további közép- és hosszú távú lépéseknek kell követniük. A rövid, közép- és hosszú távon meghozandó lépéseknek ki kell egészíteniük egymást.

A további teendők között gondos egyensúlyt kell teremteni. A nagyobb felelősség és gazdasági fegyelem felé tett lépéseket össze kell kapcsolni a nagyobb szolidaritással és pénzügyi támogatással. Ezt az egyensúlyt párhuzamosan, a GMU fejlődésének valamennyi szakaszában meg kell teremteni. A pénzügyi szabályozás, a költségvetési és gazdaságpolitika, valamint a megfelelő eszközök mélyebb integrációját az ezzel arányos politikai integrációnak kell kísérnie, amely biztosítja a demokratikus legitimitást és elszámolhatóságot.

Ez a fejezet meghatározza a rövid, közép- és hosszú távon szükséges lépéseket és intézkedéseket egy állandó jellegű, szorosabb és valódi GMU kialakításához, a szakpolitikai koordinációjának megerősítésétől a fiskális rendszer kialakításán át a több közös döntés meghozataláig az állami bevételekkel, kiadásokkal és kötvénykibocsátással kapcsolatosan.

Egyes eszközöket el lehet fogadni a jelenlegi Szerződések keretein belül. Más eszközöknél a jelenlegi Szerződések módosítására és az Unió új hatáskörökkel való felruházására van szükség. Az előbbiek esetében ezért rövid távon is lehet előrelépés és legkésőbb középtávon kell lezárni azokat. Az utóbbiakat csak középtávon lehet kezdeményezni és hosszú távon lezárni. Egyértelművé kell azonban tenni, hogy ez a koncepció egy egységet képez, amelyben az egyes szakaszok az előzőkre épülnek.

Rövid távon (a következő 6–18 hónapon belül), miközben azonnali elsőbbséget kell adni a hatos csomag által bevezetett új gazdasági kormányzási eszközök teljes mértékű kiépítésének, valamint a Bizottság jelenlegi javaslatai, mint például a kettes csomag és az egységes felügyeleti mechanizmus gyors elfogadásának, többet lehet még tenni a másodlagos jog révén, különösen a gazdaságpolitika koordinációja, valamint az egyensúlytalanságok leküzdéséhez és a versenyképesség javításához szükséges strukturális reformok támogatása területén. Az EU következő többéves pénzügyi keretére vonatkozó határozat meghozatalát követően az uniós költségvetésen belüli pénzügyi eszköz létrehozása, amely segíti a GMU gazdaságainak kiegyensúlyozását, kiigazítását és ezáltal növekedését, egy erősebb fiskális rendszer létrehozásának kezdeti szakaszát képezheti, párhuzamosan a szorosabban integrált szakpolitikai koordinációs mechanizmusokkal. A költségvetési és a gazdaságpolitika koordinációjának következő szakasza és a fiskális rendszer létrehozásának ennek megfelelő első szakasza egy „Konvergencia- és Versenyképességi Eszköz” formájában valósulhat meg. Az egységes felügyeleti mechanizmus elfogadása után javaslatot tesznek a bankok egységes szanálási mechanizmusára.

Középtávon (18 hónaptól 5 évig) tovább kell munkálkodni a költségvetési koordináció megerősítésén (beleértve annak lehetőségét, hogy megkövetelik a nemzeti költségvetések felülvizsgálatát az európai kötelezettségvállalásokkal összhangban), a mélyebb szakpolitikai koordináció kiterjesztésén az adózás és a foglalkoztatás területeire, valamint a GMU megfelelő fiskális rendszerének megteremtésén a mélyebb koordinációból eredő szakpolitikai döntések végrehajtásának támogatása érdekében. Ezek közül egyes elemek a Szerződések módosítását teszik szükségessé.

A Szerződésben meghatározott kritériumokat jelentősen meghaladó államadósság csökkentését egy adósságtörlesztési alap létrehozásával lehetne kezelni. Az euróövezeti pénzpiacok integrációjának megkönnyítését és különösen az államadósság volatilis piacainak stabilizálását előmozdíthatná az államadósságoknak az euróövezet tagállamai általi rövid lejáratú (legfeljebb 1-2 évig terjedő futamidejű) közös kötvénykibocsátásával. Ezek közül mindkét lehetőség a Szerződések módosítását tenné szükségessé.

Végül hosszú távon (5 éven túl) a szuverenitást, és így a felelősséget, valamint a szolidaritást érintő hatáskörök fokozatosan európai szinten történő megosztására alapozva, lehetővé kellene tenni egy önálló euróövezeti költségvetés létrehozását, amely rendelkezik egy fiskális rendszerről, képessé téve a GMU-t a tagállamok támogatására a sokkok elviselésében. Egy szorosan integrált gazdasági és költségvetési irányítási keret szintén lehetővé tenné a közös kötvénykibocsátást, amely javítaná a piacok működését és a monetáris politika megvalósítását. A stabilitási kötvények bevezetésének megvalósíthatóságáról szóló 2011. november 23-i bizottsági zöld könyvben[7] előírtak szerint a kötvények közös kibocsátása új eszközöket teremthet, amelyek révén a kormányok adósságukat finanszírozhatják, és biztonságos és likvid befektetési lehetőségeket kínál a megtakarítók és a pénzügyi intézmények számára, valamint létrehozná az euróövezeti integrált kötvénypiacot, amely méret és likviditás szempontjából megfelel az amerikai dollár alapú kötvénypiacnak.

Az euróövezetnek ez a teljes bank-, költségvetési és gazdasági unió felé történő fokozatos további integrációja ezzel párhuzamosan lépéseket követel meg egy megerősített demokratikus legitimációval és elszámoltathatósággal rendelkező politikai unió felé.

Az integráció terén elért fejlődésnek meg kell jelennie a külkapcsolatokban is, nevezetesen az euróövezet egységes külgazdasági képviselete irányába tett lépések révén.

1. háttérmagyarázat: Az alapvető jogelvek

A közös pénz fenntarthatóságának biztosítása érdekében a GMU-nak lehetőséget kell adni az egész EU-nál gyorsabb és alaposabb elmélyülésre, miközben meg kell őrizni az EU egységét.

Ez a következő elvek betartásával érhető el.

Először: a GMU elmélyítésének a Szerződések intézményi és jogi keretén kell alapulnia a legitimitás, a tagállamok közötti méltányosság és a hatékonyság miatt. Az euróövezet a Szerződések alapján jött létre. Az euróövezet elmélyítését a Szerződéseken belül kell megvalósítani, a jogi keret szétaprózódásának elkerülése érdekében, amely gyengítené az Uniót, és megkérdőjelezné az uniós jog kiemelkedő fontosságát az integráció dinamikájára vonatkozóan. Csak azok az uniós döntéshozatali szabályok biztosítanak teljes hatékonyságot, amelyek az egyhangú döntések nehézkes követelményei helyett a minősített többségen, valamint szilárd demokratikus kereten nyugszanak.

A kormányközi megoldásokat ezért csak kivételes és átmeneti alapon kellene figyelembe venni, amikor egy uniós megoldás szükségessé tenné a Szerződés módosítását, és csak ameddig a Szerződés módosítása megtörténik. Ezeket a megoldásokat gondosan meg is kell

[7] COM(2011)818.

tervezni annak érdekében, hogy tiszteletben tartsák az uniós jogot és kormányzást, és ne vessenek fel új elszámoltathatósági problémákat.

Másodszor: a GMU elmélyítésének elsősorban és maradéktalanul ki kellene használnia az EU egészére kiterjedő eszközökben rejlő potenciált, az euróövezetre vonatkozó intézkedések elfogadásának sérelme nélkül. Az európai szemeszter, a belső piacra vonatkozó vívmányok, valamint a versenyképesség és a kohézió uniós költségvetésből való támogatása jó alapot biztosít egy átfogó jogi és pénzügyi keret kialakításához a gazdasági koordinációra, integrációra és tényleges konvergenciára vonatkozóan. Az e szakpolitikák hatékonyabbá tétele érdekében folyamatban lévő erőfeszítések, pl. a strukturális alapok makrogazdasági feltételessége, valamint az egységes piac új irányítási megközelítése útján szintén hozzájárulnak a GMU megerősítéséhez.

Ugyanakkor további pénzügyi, költségvetési és strukturális koordinációt vagy az euróövezetre vonatkozó támogatási eszközöket kellene létrehozni szükség esetén, amelyek kiegészítenék az Európai Unió alapjait. A Lisszaboni Szerződés hasznos jogalapot biztosított (EUMSZ 136. cikke) az euróövezet integrációjának elmélyítéséhez. Ezt a jogalapot már széles körben alkalmazzák az egymást követő hatos csomag és kettes csomag révén.

Ahol jogilag lehetőség van rá, az euróövezetre vonatkozó intézkedéseknek nyitottnak kell lenniük a többi tagállam részvétele előtt. Valóban, miközben a Szerződések azt irányozzák elő, hogy számos szabály csak az euróövezeti tagokra alkalmazandó, az euróövezet jelenlegi felépítése csak ideiglenes jellegű, mivel a Szerződések értelmében a tervek szerint kettő kivételével (Dánia és az Egyesült Királyság) valamennyi tagállam a GMU teljes jogú tagja lesz.

Harmadszor: egy valódi GMU felé való lépéseket a Szerződések által kínált valamennyi jelenlegi lehetőség felhasználásával kell elsősorban kialakítani, a másodlagos jog elfogadásával. A Szerződések módosításait csak akkor kell mérlegelni, amikor a GMU működésének javításához elengedhetetlenül szükséges intézkedést nem lehet a jelenlegi kereteken belül kialakítani. A lehetséges módosításokat óvatosan kell előkészíteni, hogy biztosíthassák a politikai és demokratikus felelősségvállalást, amely a zökkenőmentes ratifikációs folyamathoz szükséges.

3.1. Rövid távon (az elkövetkező 6-18 hónapon belül): a másodlagos uniós jog értelmében lehetséges intézkedések a bankunió felé való elmozdulás, a jobb szakpolitikai koordináció, valamint a következő többéves pénzügyi keretről szóló határozat meghozatala és a „Konvergencia- és Versenyképességi Eszköz” létrehozása érdekében

A GMU elmélyítésének kezelnie kell az államadósság és a magánszektorbeli adósság túlzott mértékű felhalmozódásának következményeit, ezáltal csökkentve az európai gazdaságban

keletkezett ezzel kapcsolatos egyensúlytalanságokat. A kiigazítás azonban hosszadalmas és nehéz feladatnak bizonyul, amelybe beletartozik a hitelnyújtás korlátozása, ami súlyos nehézségek elé állítja az államháztartást, valamint gyengíti a magánszektor növekedését, miközben a cégek és háztartások megtisztítják mérlegeiket.

Az elkötelezettség a költségvetési fegyelem mellett az euróövezet stabilitásának alapvető biztosítéka és szükséges lépés egy teljes mértékben integrált költségvetési keretrendszer felé. Ez biztosítja a rendezett költségvetési politikát tagállami és európai szinten és ezáltal hozzájárul a fenntartható növekedéshez és makrogazdasági stabilitáshoz. A költségvetési és gazdasági felügyeletre vonatkozó új eszközök teljes kiépítése és a jelenlegi javaslatok gyors elfogadása kell, hogy az elsőszámú prioritás legyen. Ezzel párhuzamosan, a bankunió felé tett lépést a pénzügyi szabályozásra és felügyeletre vonatkozó javaslatok elfogadása és végrehajtása révén kell megkezdeni, különös tekintettel az egységes felügyeleti mechanizmussal kapcsolatos javaslatra, amely az euróövezetben lévő tagállamokra és az ahhoz csatlakozni kívánó, még euróövezeten kívüli tagállamokra vonatkozik.

A GMU zökkenőmentes működésének biztosítása érdekében többet kell tenni a gazdaságpolitikák koordinációja területén. A növekedéssel és kiigazítással kapcsolatos kihívás súlya az euróövezetben szemben áll a határozott formában meghatározott szakpolitikai koordináció hiányával a strukturális reformok területén. Az országok közötti nyilvánvaló nagy externáliák miatt szükség van megerősíteni azt a módot, amelynek alapján kell a gazdaságpolitikát alakítani kell az euróövezetben. A GMU megfelelő működése megköveteli, hogy az euróövezeti tagállamok közösen munkálkodjanak egy olyan gazdaságpolitika kialakítása érdekében, amely során mialatt a gazdaságpolitikai koordináció meglévő mechanizmusaira alapoznak, megteszik a szükséges lépéseket és intézkedéseket valamennyi területen, amely lényeges az euróövezet megfelelő működéséhez. Különösen szükség van a valamennyi nagyobb gazdaságpolitikai reform előzetes megvitatására vonatkozó eljárás kialakítására. Ennek az eljárásnak a GMU-ra vonatkozó fiskális rendszer kialakításának kezdeti szakaszán kell alapulnia, amely célzott pénzügyi támogatást nyújt a kiigazítás nehézségeivel szembesülő tagállamok számára.

A rendezett államháztartás, strukturális reformok és a fenntartható növekedésre vonatkozó célzott beruházások fontosságára emlékeztetve, a 2012. június 28-29-i ülésen az állam- és kormányfők aláírtak egy „Növekedési és Munkahely-teremtési Paktumot”, bizonyítva eltökéltségüket a munkahelynövelő növekedés ösztönzése mellett, párhuzamosan a rendezett államháztartás melletti elkötelezettségükkel. A Bizottság figyelemmel kíséri a szigorú költségvetési megszorításoknak a növekedést serkentő közkiadásokra és a közberuházásokra gyakorolt hatását is. Ebben az összefüggésben az euróövezetnek biztosítania kell, hogy a beruházásokat megfelelő szinten tartják annak érdekében, hogy biztosítsa a versenyképesség változásaira vonatkozó keretfeltételeket és hozzájáruljon a növekedéshez és a munkahelyteremtéshez.

Az ebben a szakaszban bemutatott valamennyi kezdeményezést el lehet rövid távon és a jelenlegi Szerződések keretein belül fogadni.

3.1.1. Az európai szemeszter és a hatos csomag teljes körű végrehajtása, valamint a kettes csomagról szóló megállapodás és annak végrehajtása

A jelenlegi gazdaságirányítási keret véglegesítése és annak teljes körű végrehajtása elsőrendű fontosságú.

Az európai szemeszter bevezetése, valamint a hatos csomaggal kapcsolatos jogszabályok választ adtak a válsággal kapcsolatosan levont tanulságokra. Ezekbe beletartozik a Stabilitási és Növekedési Paktum, a makrogazdasági egyensúlytalanságok esetén követendő eljárás létrehozása, valamint a nemzeti költségvetési keretre vonatkozó minimumszabályok bevezetése. Ezek előrelépést jelentenek a gazdaságpolitikai koordináció szempontjából. Ez a szakpolitika határozottabb végrehajtását ígéri tagállami szinten, különösen az euróövezeti tagállamok számára, valamint ennek következtében a GMU jobb működését, ezáltal hozzájárulva a bizalom helyreállításához. Ezt az ígéretet most a már helyükön lévő új eszközök teljes körű alkalmazása és szigorú végrehajtása révén kell teljesíteni.

A valódi és szoros GMU-ra vonatkozó további lépések lehetővé válásához a kettes csomaggal kapcsolatosan javasolt jogszabályokat a társjogalkotóknak minden további késedelem nélkül el kellene fogadniuk. A kettes csomag fontos eszközöket tartalmaz a költségvetési felügyelet szigorítása, valamint annak érdekében, hogy hatékonyabban kezelje a pénzügyi bizonytalanság eseteit a tagállamokban. Annak gyors elfogadása, valamint azt követő végrehajtása növelné a bizalmat az uniós intézmények elkötelezettsége iránt, hogy befejezik a gazdaságirányítás felülvizsgálatát.

3.1.2. A pénzügyi szabályozás és felügyelet: Egységes szabálykönyv és az egységes felügyeleti mechanizmusra vonatkozó javaslatok

A 2012. június 29-én megtartott euróövezeti csúcstalálkozó fordulópontot jelentett a válsággal kapcsolatos megközelítés terén. Elismerte annak „parancsoló” szükségszerűségét, hogy „megtörjék az ördögi kört a bankok és az államháztartások között”, amely olyan pontig gyengíti az euróövezeti országok pénzügyi helyzetét, hogy az már a GMU létezését fenyegeti. Különösen az egységes felügyeleti mechanizmus felállításáról szóló megállapodás azon a meggyőződésen alapult, hogy a pénzügyi széttöredezettségen felül kell kerekedni és szükség van a bankfelügyelet centralizációjára annak biztosítása érdekében, hogy valamennyi euróövezeti ország teljes bizalommal lehessen a bankfelügyelet minősége és pártatlansága iránt.

A valódi Gazdasági és Monetáris Uniónak magában kell foglalnia a bankszektor felügyeletére és a válság esetén történő beavatkozásra vonatkozó közös felelősséget. Ez az egyetlen módja, hogy ténylegesen megtörjük a tagállamok államháztartását és bankjaik

egészséges működését összekötő ördögi kört, és korlátozzuk a határokon átnyúló átgyűrűző hatásait.

Az integrált pénzügyi keret, amely idővel bankunióvá fejlődik, határozottan segítene, egységes eszközöket biztosítva a jobb figyelemmel kísérésre és a kockázatok csökkentésére. Ez enyhítené a pénzügyi széttöredezettséget, jelentősen csökkentené az állami beavatkozás, a támogatás kiegyensúlyozásának szükségességét, így javítva a növekedésre vonatkozó kilátásokat. Az eszközöket azért integrálták, mert kisebb a hatásuk, amennyiben az egyes alkotóelemek hiányosak. Bár a rendszerhez szükséges egyes részek kialakítása időt vesz igénybe, ennek nem szabad késleltetnie azon elemek gyors végrehajtását, amelyek azonnali előnyökkel járnak.

A Bizottság egy fokozatosan kibontakozó bankunióról szóló elképzelést határoz meg 2012. szeptember 12-i közleményében[8]. Az Európai Tanács, a Bizottság, az eurócsoport és az EKB elnökei elviekben jóváhagyták ezt az elképzelést[9]. Az Európai Tanács 2012. október 18-án megerősítette, hogy *„olyan integrált pénzügyi keret létrehozására kell törekednünk, amely a lehető legteljesebb mértékig nyitva áll az abban részt venni kívánó tagállamok előtt"*[10]. A 2011. novemberi „A cél a valódi gazdasági és monetáris unió" című jelentésében, az Európai Parlament kérte a Bizottság erre vonatkozó javaslatainak mielőbbi elfogadását.

Az első, döntő fontosságú lépés ezen az úton az egységes felügyeleti mechanizmus, amelyet azt követően ki kell egészíteni az egységes szanálási mechanizmussal (lásd: 3.2.1).

Az egységes felügyeleti mechanizmusnak biztosítania kell a felügyelők között a teljes körű információmegosztást a bankokról, a közös megelőzési eszközökről és a közös fellépésekről a problémáknak a lehető legkoraibb szakaszban történő kezelése érdekében. A bizalom helyreállítása érdekében a bankok, befektetők és a tagállami hatóságok körében, lehetővé kell tennie továbbá a felügyelet szigorú és objektív módon történő végrehajtását, amely nem hagy teret a szabályozói önmegtartóztatásnak.

[8] Lásd az bankunió kiépítését eredményező ütemtervről szóló bizottsági közleményt, amelyben a Bizottság ismerteti a bankunióra vonatkozó átfogó elképzeléseit, ideértve az egységes szabálykönyvet, a közös betétbiztosítási rendszert és az egységes bankszanálási mechanizmust, COM(2012)510, http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/committees/reform/20120912-com-2012-510_en.pdf

[9] http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/132809.pdf

[10] http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/132986.pdf

2012. szeptember 12-én a Bizottság jogalkotási javaslatot tett az egységes felügyeleti mechanizmus[11] létrehozására, amely az EKB-ból és a nemzeti felügyelőkből áll, továbbá az Európai Bankfelügyeleti Hatóság létrehozásáról szóló 2010. évi rendelet módosítására annak érdekében, hogy hozzáigazítsa az egységes felügyeleti mechanizmus létrehozásához és biztosítsa az egyensúlyt a döntéshozatali struktúráiban az euróövezeti és a még nem euróövezeti tagállamok között[12].

Az egységes felügyeleti mechanizmus, amint azt a Bizottság javasolta, a specifikus, kulcsfontosságú felügyeleti feladatok európai szintre történő átruházásán alapul, az euróövezeti tagállamokban letelepedett bankokra, valamint az olyan nem euróövezeti tagállamokban letelepedett bankokra vonatkozóan, amelyek úgy döntöttek, hogy csatlakoznak a bankunióhoz. Ebben az új keretben, az EKB felelős lesz valamennyi bank felügyeletét ellátni a bankunión belül, amelyhez az egész egységes piacon alkalmazandó egységes szabálykönyvet fogja alkalmazni. A Bizottság által javasolt keret biztosítja a hatékony és konzisztens felügyeletet valamennyi résztvevő tagállamban, miközben a nemzeti felügyelők specifikus szakértelmére támaszkodik. Döntő fontosságú, hogy az egységes felügyeleti mechanizmusról szóló tárgyalásokat az év vége előtt befejezzék és annak végrehajtása 2013 elején megkezdődjön. Ennek kiegészítéseként az Európai Bankhatóságot hozzáigazítják a bankfelügyeletre vonatkozó új kerethez annak érdekében, hogy biztosítsa az egységes piac integritását.

Ez egyengeti az utat az Európai Stabilitási Mechanizmus, mint védőháló előtt, annak érdekében, hogy adott esetben és mihelyst sikerült megállapodást elérni erről az eszközről, közvetlenül feltőkésítse a bankokat az Európai Tanács 2012. október 19-i következtetéseivel összhangban. Ez tovább erősíti az euróövezetet, azzal, hogy segít megszüntetni a negatív visszacsatolási spirált az államháztartások és a bankszektor között.

A betétesek és a piaci szereplők bizalma rendkívül fontos a bankszanálások terén. A közbizalom olyan szintjének elérése érdekében, amely összehasonlítható a világ legjobb szanálási hatóságaival, szükség lesz egy hiteles egységes szanálási rendszerre és egy erős pénzügyi védőhálóra. Ez a közeljövőre nézve továbbra is tagállami felelősség marad. Amint azonban az egységes stabilitási mechanizmus a helyén lesz és arra a releváns iránymutatások vonatkoznak, az Európai Stabilitási Mechanizmusnak lehetővé kell tennie, hogy kölcsönös támogatást kínáljon az olyan bankok közvetlen feltőkésítésére, amelyeknek nem sikerül a

[11] http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/committees/reform/20120912-com-2012-511_en.pdf

[12] http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/committees/reform/20120912-com-2012-512_en.pdf

piacról történő finanszírozás és amelyeket nem tud megmenteni a saját tagállamuk, pénzügyi fenntarthatóságának veszélyeztetése nélkül.

Az integrált pénzügyi keretnek, beleértve az egységes felügyeletet és azt követően az egységes szanálási mechanizmusnak az egységes szabálykönyvön kell alapulnia. Ezért lényeges a Bizottság javaslatairól folytatott tárgyalásokat a banki prudenciális szabályokra, betétgaranciákra és a bankok helyreállítására és szanálására vonatkozó új szabályozási keret létrehozásáról sürgősen lezárni.

3.1.3. Egységes szanálási mechanizmus

A hatékony bankunió nemcsak a tagállamokon átívelő magas minőségű felügyeletet biztosító egységes felügyeleti mechanizmust, hanem egységes szanálási mechanizmust is megkövetel a nehézségekkel küzdő bankok helyzetének orvoslására. Ezt ismerte fel 2012. október 19-én az Európai Tanács, amely „*nyugtázza, hogy miután a bankok helyreállításáról és szanálásáról, illetve a betétbiztosítási rendszerekről szóló irányelvjavaslatok elfogadásra kerültek, a Bizottság javaslatot kíván tenni egy közös szanálási mechanizmusra az egységes felügyeleti mechanizmusban részt vevő tagállamok számára*."

A Bizottság ezért javaslatot fog tenni az egységes szanálási mechanizmusra, amelynek feladata a bankunióban résztvevő tagállamokon belül található bankok átszervezése és szanálása lenne. Ez a mechanizmus a különálló európai bankrendezési hatóság köré épül, amely a bankok szanálását fogja irányítani, valamint a szanálási eszközök alkalmazását fogja koordinálni. Ez a mechanizmus hatékonyabb lesz, mint a nemzeti bankrendezési hatóságok hálózata, különösen a nemzetközi bankcsoportok tekintetében, amelyek számára a válság idején a gyorsaság és az összehangoltság elengedhetetlen a költségek minimálisra csökkentéséhez és a bizalom helyreállításához. Jelentős megtakarítást is eredményezne és elkerülné azokat a negatív externáliákat, amelyek tisztán nemzeti döntésekből származnának.

Az egységes szanálási mechanizmus bármilyen beavatkozásának az alábbi elveken kell alapulnia:

- A szanálás szükségességét a szigorú prudenciális szabályok és az egységes szanálási mechanizmuson belüli felügyelet jobb koordinációja segítségével minimálisra kell csökkenteni.
- Amennyiben az egységes szanálási mechanizmus beavatkozása válik szükségessé, mielőtt bármilyen külső finanszírozási forrást bevonnának, a szanálás költségeit a bank részvényesei és hitelezői fedezzék, összhangban a Bizottság bankok helyreállításáról és szanálásáról szóló javaslatával.
- A szerkezetátalakítási folyamat finanszírozásához szükséges kiegészítő forrásokat a bankszektor által finanszírozott mechanizmusoknak kell biztosítani, és nem az adófizetők pénzét kell felhasználni e célra.

Az egységes szanálási mechanizmusra vonatkozó jövőbeli bizottsági javaslatok ezeken az elveken alapulnak majd.

A Bizottság úgy véli, hogy a hatékony egységes felügyeleti mechanizmus létrehozásához hasonlóan az egységes szanálási mechanizmus létrehozása is megvalósítható másodlagos jogszabály révén a jelenleg érvényben levő Szerződések módosításának szükségessége nélkül.

3.1.4 Gyors döntés a következő többéves pénzügyi keretről

A Bizottság a 2014–2020 közötti időszakra szóló többéves pénzügyi keretre vonatkozó javaslata jelenti uniós szintű, meghatározó lendületet jelent a beruházások, a növekedés és a foglalkoztatás területén. Figyelmet fordít a kohéziós, területfejlesztési és az európai tengerügyi és halászati alapok felhasználásának a különféle gazdasági kormányzási eljárásokhoz történő szisztematikusabb kapcsolására. A közös stratégiai keret (KSK - ideértve a következő alapokat: az Európai Regionális Fejlesztési Alap, az Európai Szociális Alap, a Kohéziós Alap, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap és az Európai Tengerügyi és Halászati Alap) erős kapcsolatot teremt ezen alapok és a nemzeti reformprogramok, a tagállamok által kidolgozott stabilitási- és konvergenciaprogramok, és a Tanács által az egyes tagországok tekintetében elfogadott országspecifikus ajánlások között.

A keret végrehajtása a tagállamok és a Bizottság közötti partnerségi szerződések/megállapodások formájában, szigorú makroökonómiai feltételek előírása mellett fog történni. A Bizottság javaslatában a makroökonómiai feltételeknek való megfelelés két különböző szintje szerepel:

1. Átprogramozás: ez a partneri szerződések és kapcsolódó programok módosításait jelenti a tanácsi ajánlások támogatása, vagy a túlzott hiány, makroökonómiai egyensúlyhiány vagy egyéb gazdasági és szociális nehézségek kezelése, vagy az EU által támogatott tagállamok által e KSK alapokból növekedésük és versenyképességük növeléséhez kapott pénzügyi támogatás hatásának maximalizálása érdekében. Amennyiben egy tagország nem ad megnyugtató választ egy ilyen felszólításra, a Bizottság részben vagy egészében felfüggesztheti az adott programhoz nyújtott támogatás kifizetését.

2. Felfüggesztés: amennyiben a tagország nem hajtja végre a gazdasági kormányzási eljárások keretében a szükséges kiigazítását. Ilyen esetekben a Bizottság részben vagy egészében felfüggeszti az érintett programok keretében nyújtott támogatások kifizetését, valamint a kötelezettségvállalásokat.

A partnerségi szerződések és az operatív programok biztosítják, hogy a KSK alapokból társfinanszírozott, tervezett beruházások hatékonyan járuljanak hozzá a tagországok előtt álló strukturális kihívások megválaszolásához. A Szerződés 121. és 148. cikkére, illetve a

többéves indikatív program (MIP) korrekciós ágára hivatkozó tanácsi ajánlások közül átdolgozást azok esetében kezdeményeznek, amelyek KSK alapokhoz kapcsolódnak és többéves befektetési stratégiákkal kezelhető szerkezeti kihívásokra irányulnak. Ilyen ajánlások lehetnek, többek között:

- Munkaerő-piaci reformok, melyek a munkaerő piac működését javítják, például a készségkereslet és a készségkínálat közötti eltéréseket kezelik.
- A versenyképességet javító lépések, mint például az oktatási rendszer fejlesztése, a kutatás-fejlesztés, az innováció, az infrastruktúra elősegítése, erősítése.
- A kormányzás minőségét javító lépések, úgymint az igazgatási kapacitás és a statisztika fejlesztése.

A többéves pénzügyi keret és a hozzá kapcsolódó jogszabályok, különösen a KSK alapokra vonatkozó közös rendelkezésekről szóló rendelet gyors elfogadásának hatására a tagállami strukturális reformok ösztönzése és támogatása gyorsan megerősödhet.

. 3.1.5. A tagállamok jelentősebb reformprojektjeinek előzetes koordinációja és a „Konvergencia- és Versenyképességi Eszköz” létrehozása

Azt a tényt, hogy a tagállamok gazdaságpolitikája közös érdekű ügy, a válság tapasztalatai éles megvilágításba helyezték, különösen az euróövezetben. A jelentősebb strukturális reformok végrehajtásának lassúsága vagy hiánya hosszú időn keresztül súlyosbította a versenyképességi problémákat és néhány esetben jelentős mértékben akadályozta a tagállamok alkalmazkodásra való képességét. Ez hozzájárult ahhoz, hogy növekedett a tagállamok sebezhetősége. A rövidtávú költségek, akár politikai, akár gazdasági jellegűek gyakran elrettentő hatást gyakorolnak a reform végrehajtására még akkor is, amikor mérhetőek a közép- és hosszú távú előnyök. A strukturális reformokhoz társuló potenciálisan jelentős átgyűrűző hatás az euróövezetben igazolja az egyedi eszközök alkalmazását, amint azt a hatos csomag értelmében bevezetett végrehajtási mechanizmus révén már megtették. E megfontolásokra tekintettel az euróövezet gazdasági kormányzásának meglévő keretét tovább kell erősíteni a jelentősebb reformprojektek nagyobb mértékű előzetes koordinációjának biztosítása, valamint a következő többéves pénzügyi keretről szóló határozatot követően, a „Konvergencia- és Versenyképességi Eszköz” létrehozása révén, hogy támogatást nyújtson a strukturális reformok időben történő végrehajtásához (lásd az 1. mellékletet a tervezett felépítés részletesebb leírására vonatkozóan). Ez az eszköz összekapcsolja a gazdaságpolitika elmélyülő integrációját a pénzügyi támogatással és ezáltal tiszteletben tartja az elvet, amely szerint a nagyobb felelősség és gazdasági fegyelem irányába tett lépéseket összekapcsolják a nagyobb szolidaritással. A Bizottság a következő javaslatában meghatározza az erre az eszközre vonatkozó pontos feltételeket.

A jelentősebb reformok előzetes koordinációja

A jelenlegi uniós gazdaságfelügyeleti keret már most alapot biztosít a gazdaságpolitikai koordináció számára. Ez a keret azonban nem írja elő a jelentősebb gazdaságpolitikai reformokra vonatkozó nemzeti tervek rendszeres előzetes koordinációját a tagállamok között. A jelentősebb reformtervek előzetes vitája és koordinációja, amint azt a gazdasági és monetáris unióbeli stabilitásról, koordinációról és kormányzásról szóló szerződés 11. cikke előirányozza, lehetővé tenné a Bizottság és a tagállamok számára a nemzeti intézkedés potenciális átgyűrűző hatásainak vizsgálatát és észrevételek megtételét mielőtt végleges döntéseket hoznak nemzeti szinten. A közeljövőben előterjesztendő javaslatában a Bizottság javaslatot tesz a jelentősebb strukturális reformok előzetes koordinációjára vonatkozó keretére az európai szemeszterrel összefüggésben.

A Konvergencia- és Versenyképességi Eszköz: szerződéses megállapodások és pénzügyi támogatás

A javasolt Konvergencia- és Versenyképességi Eszköz kiterjedne a pénzügyi támogatással megerősített szerződéses megállapodásokra.

A strukturális reformok végrehajtását az euróövezeti tagállamokban megkönnyítené szerződéses megállapodások megkötése, amelyről egymás között és a Bizottsággal kell megállapodni. Az új rendszer a meglévő uniós felügyeleti keretre alapulna, nevezetesen a makrogazdasági egyensúlytalanságok megelőzésére és korrekciójára vonatkozó eljárásra (makrogazdasági egyensúlyhiány esetén követendő eljárás vagy MIP)[13]. Az ilyen megállapodásokat megtárgyalnák az egyes tagállamok között és a Bizottsággal, megvitatnák az eurócsoportban és a Bizottság a tagállamokkal kötné meg. Azok kötelező erővel bírnának a túlzott egyensúlyhiány esetén követendő eljárás alá eső euróövezeti tagállamok számára, és a korrekciós intézkedési terv, amelyet azoknak ezen eljárás értelmében be kell nyújtaniuk képezné a Bizottsággal megtárgyalandó megállapodás alapját. Az euróövezeti tagállamok számára, amelyek a makrogazdasági egyensúlyhiányuk miatt megelőző intézkedés alá esnek, a részvétel önkéntes lenne és magában foglalná egy, a túlzott egyensúlyhiány esetén követendő eljárás értelmében előírthoz hasonló cselekvési terv benyújtását.

A megállapodások ezért mindig a makrogazdasági egyensúlyhiány esetén követendő eljárásból következő országspecifikus ajánlásokon alapulnának, amelyek tipikusan az alkalmazkodóképesség és versenyképesség növelésére és a pénzügyi stabilitás előmozdítására, azaz a GMU helyes működéséhez kulcsfontosságú tényezőkre összpontosítanak. A makrogazdasági egyensúlyhiány esetén követendő eljárás ezért egy érzékeny szűrőt hoz létre az olyan jelentősebb reformokra vonatkozóan, amelyek jogosultak pénzügyi támogatásra, tekintettel a valutaunióban jelenlévő kapcsolódó externáliákra.

[13] 1176/2011/EU rendelet.

A tagállamok által benyújtott cselekvési tervet azután a Bizottság értékelné és a reformok és intézkedések végleges változatai és az azok végrehajtására vonatkozó határidők megállapodásként kerülnének elfogadásra. Ez a megállapodás így meghatározná a részletesebb intézkedéseket, amelyek végrehajtására a tagállamok kötelezettséget vállalnának miután megkapták nemzeti parlamentjeik jóváhagyását, adott esetben nemzeti eljárások alapján. A megtárgyalt megállapodások rendszere növelné a Bizottság és a tagállamok közötti párbeszéd színvonalát, valamint a tagállamok elkötelezettségét és felelősségvállalását a reformjaikra vonatkozóan.

A szerződéses megállapodásokban szereplő reformokat pénzügyileg támogatnák, a hatos csomagban már bevezetett, a fegyelemre vonatkozó követelmények kiegészítéseként. Az ilyen támogatás célja az lenne, hogy vezessen a reformok időben történő elfogadásához és végrehajtásához, a reformra vonatkozó politikai és gazdasági elrettentő példák leküzdése vagy legalább csökkentése révén. A strukturális reformok előmozdításával, amely növeli a tagállamok alkalmazkodási képességét, a Konvergencia- és Versenyképességi Eszköz javítaná a gazdasági kapacitást az aszimmetrikus sokkok elviselésére a jobb piaci működés révén.

A pénzügyi támogatást csak akkor ítélnék meg a reformcsomagra vonatkozóan, amennyiben megállapodtak arról és fontosak a szóban forgó tagállam és a GMU megfelelő működése szempontjából. A pénzügyi támogatás segítené a tagállam erőfeszítéseit és különösen támogatást biztosítana az egyensúlyhiány kialakulása esetén, amennyiben az egyensúlyhiány az érintett tagállamhoz intézett előző országspecifikus ajánlásoknak való teljes megfelelés ellenére következett be.

A pénzügyi támogatás egyértelmű jelzést ad, elismerve mind a szóban forgó tagállam reformjának költségeit, valamint a nemzeti reformoknak az euróövezet többi részére gyakorolt kedvező hatásait, a pozitív országközi externáliák miatt (amelyek nem biztos, hogy elegendőek, azonban a tagállamokban a reformok ösztönzéséhez vezethetnek). Amennyiben a Bizottság utólag megállapítja, hogy egy tagállam nem felelt meg teljes mértékben a megállapodásnak, a pénzügyi támogatást visszavonhatja.

A pénzügyi támogatást átfogó allokációként kell tervezni, amelyet a megterhelő reformokat kísérő pénzügyi intézkedésekhez való hozzájárulásként használnak fel. A reformok rövid távú hatását, amely növeli a munkaerőpiac rugalmasságát, például képzési programok kísérhetnék, amelyet részben a Konvergencia- és Versenyképességi Eszköz szerinti támogatásból finanszíroznának. A pénzügyi támogatás felhasználását az érintett tagállam és a Bizottság között megkötött szerződéses megállapodás részeként határoznák meg.

A pénzügyi támogatás mechanizmusának támogatására egy speciális pénzügyi eszközt lehetne létrehozni elviekben az uniós költségvetés részeként.

Az eszközt a másodlagos jog alapján hoznák létre. Az a szerződéses megállapodás és pénzügyi támogatás által megerősített makrogazdasági egyensúlyhiány esetén követendő

eljárás részeként jönne létre a fent vázoltak szerint és így az EUMSZ 136. cikkén alapulna. Ezzel párhuzamosan mérlegelni lehet a 352. cikk alkalmazását, amennyiben a megerősített együttműködés miatt szükség van rá (összekötve az EUMSZ 332. cikk szerinti határozattal az uniós költségvetést terhelő kiadásokról).

Az eszközhöz szükséges pénzügyi hozzájárulások az eruóövezeti tagállamok kötelezettségvállalásán vagy egy, az Unió sajátforrásokra vonatkozó jogszabályokban foglalt erre vonatkozó jogi kötelezettségen alapulhatna. A hozzájárulásokat címzett bevételként kellene belefoglalni az uniós költségvetésbe. A címzett bevételből finanszírozva, az eszközre nem vonatkoznának a többéves pénzügyi keretről szóló rendeletben meghatározott felső határok. Csak a hozzájáruló tagállamok csatlakozhatnának a Bizottsággal megkötött szerződéses megállapodáshoz és részesülhetnének a pénzügyi támogatásból. A Konvergencia- és Versenyképességi Eszközön keresztül folyósított támogatásnak koherensnek és konzisztensnek kellene lennie a strukturális alapból, különösen az Európai Szociális Alapból folyósított támogatással. Az eszköz mérete korlátozott maradna a kezdeti szakaszban, azonban középtávon ki lehetne bővíteni, feltéve, hogy a támogatási mechanizmus hatékonynak bizonyul az egyensúlyteremtés, a kiigazítás és ezáltal a fenntartható növekedés terén az euróövezetben.

A Bizottság a következő javaslataiban meghatározza a szerződéses megállapodáson és pénzügyi támogatáson alapuló „Konvergencia- és Versenyképességi Eszköz” pontos fogalmát.

3.1.6. A beruházások ösztönzése az euróövezetben

A „Konvergencia- és Versenyképességi Eszközzel” támogatott szerkezeti reformok alapvető fontosságúak lesznek az euróövezet tagjainak középtávú növekedési potenciáljának javítása és a sokkhatásokkal szembeni alkalmazkodása szempontjából. Az adórendszer hatékonyságát, valamint a közkiadások minőségét növelő hihető és növekedésbarát konszolidáció hozzá fog járulni a növekedés ösztönzéséhez. A 2012. és a 2013. évi éves növekedési jelentések ajánlásai szerint a tagállamoknak mindenekelőtt a megfelelő költségvetési konszolidáció ütemének fenntartására kell törekedniük, az Európa 2020 stratégia növekedési és foglalkoztatási céljainak elérését célzó beruházások megőrzésével.

Az EU költségvetés-politikai keretrendszere teret enged annak, hogy az állami beruházások szükségleteinek elismerése egyensúlyba kerüljön a költségvetési fegyelem céljaival.

Az állami beruházás az egyik fontos mérlegelendő tényező akkor, amikor egy tagállam költségvetési helyzetének értékelésére kerül sor az EUMSZ 126. cikkének (3) bekezdése

szerinti jelentésben, amely megelőzi a túlzotthiány-eljárást.[14] Az olyan érdemleges tényezők szerepe, mint az állami beruházás az értékelés szempontjából lényegesen megnőtt a Stabilitási és Növekedési Paktum közelmúltbeli reformjával. Bizonyos feltételek mellett az érdemleges tényezők mérlegelése azt eredményezheti, hogy egy tagállamot nem vetnek túlzotthiány-eljárás alá[15], továbbá az érdemleges tényezőket a túlzott hiány kiigazítására vonatkozó ajánlások megfogalmazása és ezen belül a hiánycsökkentési pálya kijelölése során is figyelembe kell venni.

A Stabilitási és Növekedési Paktum prevenciós ágában az állami beruházásokat az új kiadási referenciaértékben veszik figyelembe, amelyet a strukturális egyenleggel együtt a középtávú költségvetési cél elérésének felmérésére alkalmaznak. A kormányzat bruttó állóeszköz-felhalmozásának többéves átlagát vették azért, hogy ne büntessék a tagállamokat a beruházások éves csúcsidőszakai miatt[16].

A Bizottság vizsgálni fogja, hogy a prevenciós ágon belül milyen további lehetőségek vannak arra, hogy a beruházási programokat a stabilitási és konvergenciaprogramok értékelésében szerepeltessék. Bizonyos feltételek mellett a nem rendszeres állami beruházási programok, amelyek az államháztartás fenntarthatóságára bizonyítottan hatással vannak, átmenetileg eltérhetnek a középtávú költségvetési céltól vagy az ahhoz vezető kiigazítási pályától.[17] Ez vonatkozhat például az EU-val társfinanszírozott kormányzati beruházási projektekre, összhangban a makrogazdasági feltételrendszerrel.

Egy átfogó keretet kellene volna kidolgozni az ilyen feltételek működőképessé tételéhez (nevezetesen a tájékoztatás/meghatározó követelmények tekintetében), az állami

[14] Konkrétan az EUMSZ 126. cikkének (3) bekezdése szerint: „A Bizottság jelentése figyelembe veszi, hogy a költségvetési hiány meghaladja-e az állami beruházások kiadásait, valamint minden egyéb érdemleges tényezőt (…) ”.

[15] Először is az érdemleges tényezők mérlegelése odavezethet, hogy egy tagállamot nem vetnek túlzottdeficit-eljárás alá, a hiányra vonatkozó kritérium megszegése ellenére, amikor az adósságráta a referenciaérték alatt van. Másodszor az adósságcsökkentési referenciaérték nemteljesítése csak az érdemleges tényezők értékelését követően vezethet a túlzotthiány-eljárás megindításához.

[16] A kiadási referenciaérték teljesítésének értékelésekor számításba vett kiadásokból levonták azokat az uniós programokra fordított kiadásokat és beruházási kiadásokat, amelyeket teljes mértékben az uniós alapból ellentételeznek.

[17] A Stabilitási és Növekedési Paktum specifikus rendelkezéseket tartalmaz, amelyek megengedik ezeket a lehetőségeket. Az 1466/97 rendelet - 5. cikk (1) bekezdés: „… Azon tagállamoknak a középtávú költségvetési célkitűzés eléréséhez vezető korrekciós pályája meghatározásakor, amelyek még nem érték el ezt a célt, valamint a középtávú célkitűzést már elért országoknak ezen célkitűzéstől való átmeneti eltérésének lehetővé tételekor a Tanács és a Bizottság – azzal a feltétellel, hogy a hiányra vonatkozó referenciaérték tekintetében megfelelő biztonsági tartalék áll rendelkezésre, illetve a költségvetés helyzete az elvárások szerint a program időtartama alatt visszatér a középtávú költségvetési célkitűzéshez – figyelembe veszi azon jelentős strukturális reformok végrehajtását, amelyek, többek között a potenciális fenntartható növekedés fokozása révén, közvetlen hosszú távú pozitív költségvetési hatásokat eredményeznek, és ezáltal az államháztartás hosszú távú fenntarthatóságára igazolhatóan hatással vannak....”

beruházásokkal szembeni különleges bánásmód azonban csak a középtávú költségvetési céltól vagy az ahhoz vezető kiigazítási pályától való átmeneti eltéréshez vezethet. A Bizottság 2013 tavaszán egy közleményt fog kiadni a középtávú költségvetési célhoz vezető megfelelő útról.

A beruházási projektekre vonatkozó specifikus rendelkezések nem tévesztendők össze az „aranyszabállyal", amely állandó kivételt tenne lehetővé valamennyi állami beruházásra vonatkozóan. Egy ilyen, megkülönböztetés nélküli megközelítés könnyen veszélybe sodorhatja a Stabilitási és Növekedési Paktum elsődleges célját azzal, hogy aláássa az államadósság fenntarthatóságát.

3.1.7. Az euróövezet külső képviselete

Az euróövezet gazdasági kormányzása terén elért haladásra építve a külső képviseletének megerősítésére és konszolidációjára kell törekedni. Ezt a jelenleg érvényben lévő Szerződések alapján lehet maradéktalanul elérni (az EUSZ 17. cikke és az EUMSZ 138. cikke).

Az ilyen megerősítés annak biztosításához szükséges, hogy az euróövezet a belső kormányzás területén végbemenő változásokat tükrözve a gazdasági súlyának megfelelően képviselve legyen. Az euróövezetnek képesnek kell lennie aktívabb szerep betöltésére a multilaterális intézményekben és fórumokon, valamint a stratégiai partnerekkel folytatott bilaterális párbeszédekben. Ennek azt kellene eredményeznie, hogy egységes üzenetet lehessen közvetíteni az olyan ügyekben, mint az euróövezet gazdaság- és költségvetés-politikai kérdései, a makrogazdasági felügyelet, az árfolyam-politikák és a pénzügyi stabilitás.

Ezen célkitűzések megvalósítása érdekében meg kell állapodni arról a menetrendről, amelynek célja az euróövezet nemzetközi gazdasági és pénzügyi szervezetekben és fórumokon való külső képviseletének egyszerűsítése és adott esetben egységesítése.

Elsősorban az IMF-re kell összpontosítani, amely hiteleszközeivel és felügyeleti tevékenységével a globális gazdasági kormányzás kulcsfontosságú intézményi pillére. Amint azt a válság is megmutatta, kiemelt fontosságú az euróövezet számára, hogy egységesen szólaljon meg, mindenekelőtt a programokról, a finanszírozási megállapodásokról és az IMF válságkezelő politikájáról. Ez az euróövezet koordinációs rendszerének megerősítését követeli majd meg Brüsszelben és Washingtonban a gazdasági és monetáris unióval kapcsolatos ügyekben, a gazdasági és monetáris unió belső kormányzásában végbement változások kifejezésre juttatása, valamint a közvetített üzenetek következetességének és hatékonyságának biztosítása céljából.

Az euróövezet IMF-en belüli képviseletének erőteljesebbé tétele egy két szakaszból álló folyamat révén valósulhatna meg. Az első szakaszban az országcsoportokat át kell rendezni annak érdekében, hogy euróövezeti országcsoportok jöjjenek létre, amelyek az euróövezet jövőbeli tagállamait is magukba foglalhatják. Ezzel párhuzamosan törekedni kell a megfigyelői státusz megszerzésére az IMF ügyvezető igazgatóságában az euróövezet számára18.

Ezek az intézkedések előkészítik a terepet az euróövezet számára, amely a második lépésben önálló hely megszerzésére törekszik az IMF testületekben (az ügyvezető igazgatóságban és a Nemzetközi Monetáris és Pénzügyi Bizottságban [IMFC]). A Bizottság az EUMSZ 138. cikkének (2) bekezdése értelmében megfelelő időben hivatalos javaslatokat terjeszt elő egy egységes álláspont kialakítása érdekében, hogy az euróövezet az IMF ügyvezető igazgatóságában megfigyelői státuszt, majd végül önálló helyet kaphasson. Az EUMSZ 138. cikkével összhangban a Bizottság, a monetáris politika területén az Európai Központi Bankkal közösen, lenne a megfelelő intézmény az euróövezet IMF-ben történő képviseletének ellátására. A gazdasági és monetáris unió szorosabbá válásával kapcsolatos erre vonatkozó további részletek a 2. mellékletben találhatók.

3.2. A középtáv: fokozottabb gazdaság- és költségvetés-politikai integráció, valamint lépések a megfelelő fiskális rendszer felé

Középtávon további költségvetési koordinációt kell kialakítani (ideértve annak lehetőségét, hogy előírják a nemzeti költségvetések módosítását, vagy megvétózzák azokat), a szorosabb szakpolitikai koordináció kiterjesztését az adózás és a foglalkoztatás területeire, valamint a GMU megfelelő fiskális rendszerének megteremtését a szorosabb koordinációból eredő szakpolitikai döntések végrehajtásának támogatása érdekében. Ezek közül egyes elemek a Szerződések módosítását teszik szükségessé.

A Paktumban előírt követelményeket jelentősen meghaladó államadósság csökkentését egy adósságtörlesztési alap létrehozásával lehetne megoldani. Az euróövezeti pénzpiacok integrációja előmozdításának és különösen az államadósság változékony piacai stabilizálásának hajtóereje pedig az euróövezet tagjainak a közös kötvénykibocsátása lehet rövid, legfeljebb 1 vagy 2 éves futamidővel. Mindkét lehetőség a Szerződések módosítását tenné szükségessé.[19]

[18] Azaz a Szerződéseknek megfelelően az EU az euróövezet tagállamainak képviseletében.

[19] Lásd a Bíróság C-370/12. sz. Pringle ügyben 2012. november 27-én hozott ítéletének 137-138. pontját

3.2.1. A költségvetési és gazdasági integráció olyan megerősítése, amelyhez a Szerződés módosítása szükséges

A költségvetési és gazdasági kormányzás teljes átalakítása,amelyet az euróövezeten belül a kettes csomag elfogadása, valamint a Konvergencia- és Versenyképességi Eszköz rendelkezésre állása jelentene, fontos előrelépés lenne a költségvetési fegyelem, egyben a gazdasági versenyképesség biztosítása felé is.

A pénzügyi kockázat kölcsönösebbé tétele felé történő elmozdulás a költségvetési politika koordinálása terén történő olyan továbblépést tenne szükségessé, amely biztosítaná, hogy a tagállami költségvetési politika meghatározott helyzetekben közös ellenőrzés alá kerüljön.

A kettes csomag által bevezetett újítások és különösen a Bizottság lehetősége arra, hogy előzetesen véleményezze a költségvetési terveket, illetve szélsőséges esetekben, ha a tagállam komolyan megsérti a Stabilitási és Növekedési Paktumból adódó kötelezettségeit, egy új előzetes költségvetési terv készítését kérje, már a határát súrolja annak, amit a jelenleg érvényben levő Szerződések lehetővé tesznek a tagállami költségvetési folyamat koordinálása és az abba történő beavatkozás tekintetében. A kettes csomag elfogadása esetén, az EU – e terület tekintetében – jobbára eléri jogalkotási hatáskörének határait.

A nemzeti költségvetési politika tekintetében történő továbblépés, például a tagállami költségvetések az európai kötelezettségvállalásokkal összhangban való felülvizsgálatának előírására vonatkozó európai jog bevezetése már a Szerződés módosítását tenné szükségessé.

Az alábbi (nem kizárólagos) utakat lehet mérlegelni:

- Először is a tagállam kötelezése arra, hogy felülvizsgálja a költségvetését (illetve annak tervezetét), ha az EU szint úgy kívánja arra tekintettel, hogy eltérés tapasztalható az EU szintjén előzetesen meghatározott, költségvetési fegyelemre vonatkozó kötelezettségektől. Ez azzal járna, hogy a kettes csomagban kilátásba helyezett, a tagállami költségvetésekre vonatkozó véleménynyilvánítás természete nem kötelezőről kötelező jellegűvé válna.

- Másodszor, a kettes csomag által létrehozott szigorúbb ellenőrzési és koordinációs rendszerre alapozva bizonyos különösen komoly, még a jövőben meghatározandó helyzetekben a költségvetés végrehajtására vonatkozó – az EU szintjén meghatározott költségvetési konszolidációs pályájától való komoly eltérést eredményező – egyedi döntések vétójára vonatkozó jog megteremtése.

- Harmadszor, a nemzeti költségvetési jogszabályok harmonizálására (a gazdasági és monetáris unióbeli stabilitásról, koordinációról és kormányzásról szóló Szerződés[20]

[20] Mindenesetre az említett Szerződés lényegét uniós jogba kell foglalni, a 16. cikkében foglaltaknak megfelelően.

előírásainak megfelelően) egyértelmű uniós szintű hatáskör, valamint meg nem felelés esetén az Európai Bírósághoz fordulás lehetőségének megteremtése.

A gazdaságpolitika tekintetében az adópolitika elősegítheti a gazdaságpolitikai koordinációt, és hozzájárulhat a fiskális konszolidációhoz és a növekedéshez. Az ambiciózusabb intézkedéseket lehetővé tevő területekre összpontosító adópolitikai ügyekről folytatott, strukturált párbeszéd révén nyerhető tapasztalatra alapozva mérlegelni lehetne a Szerződés jövőbeli olyan módosítását, amely lehetővé tenná e téren az euróövezetben a szorosabb együttműködést lehetővé tevő jogszabályok elfogadását. Egy másik hasonló fontosságú terület a munkaerőpiac, ahol ilyen előrelépést lehet mérlegelni, mivel a jól működő munkaerőpiacoknak és különösen a munkaerő mobilitásának nagy jelentősége van az alkalmazkodási képesség és az euróövezeten belüli növekedés szempontjából.

Meg kell erősíteni a foglalkoztatási és szociális politikák koordinálását és felügyeletét a GMU–kormányzáson belül, valamint ösztönözni kell e területek konvergenciáját. A jelenlegi átfogó gazdaságpolitikai iránymutatásokat és foglalkoztatáspolitikai iránymutatásokat meg lehetne erősíteni úgy, hogy egyetlen eszközbe vonnák össze őket.

Ezek a változások alapot képeznének egy megfelelő fiskális rendszer kialakításához az euróövezet számára a strukturális reform átfogó támogatása, valamint a válság által örökségül hagyott problémák, mint a nagyfokú eladósodás és a pénzügyi szegmentáltság megoldásának megkönnyítésére irányuló, az adósság kölcsönössé tételét szolgáló eszközök kialakításának lehetővé tétele céljából.

3.2.2. Megfelelő fiskális rendszer az euroövezet számára

A nagyobb strukturális reformok, valamint a Konvergencia- és Versenyképességi Eszköz előzetes koordinációjának tapasztalatára építve az euróövezet célzott fiskális rendszerét kell létrehozni. Önálló fiskális rendszernek kell lennie abban az értelemben, hogy bevételeinek kizárólag saját forrásból kell származnia és csak alkalmanként lehet forrásbevonáshoz folyamodni. Hatékonynak kell lennie és megfelelő forrást kell biztosítania a nehézségekkel küzdő nagy gazdaságok jelentős strukturális reformjainak támogatásához.

Az euróövezet megfelelő fiskális rendszerét kezdetben másodlagos jog révén lehetne kidolgozni a 3.1.3. szakaszban leírtaknak megfelelően. A rendszer bővülésének új alapját a Szerződések új és célirányos elemei jelentenék, amelyekre akkor lenne szükség, ha a rendszernek képesnek kellene lennie arra, hogy forrásbevonáshoz folyamodjon.

3.2.3. Adósságtörlesztési alap

Az egyértelműen megerősített gazdasági és fiskális kormányzási keret lehetővé tenné a Stabilitási és Növekedési Paktum kritériumát jelentősen meghaladó államadósság csökkentését egy szigorú feltételrendszernek alávetett adósságtörlesztési alap létrehozása révén.

Az Európai Adósságtörlesztési Alapra vonatkozó kezdeti javaslatot, mint azonnali válságkezelő eszközt a német gazdasági szakértők tanácsa fejlesztette ki az euróövezet egészére vonatkozó adósságcsökkentési stratégia részeként.

A morális kockázat korlátozása a struktúra stabilitásának biztosítása, valamint az adósságtörlesztés érdekében a német gazdasági szakértők tanácsa számos felügyeleti és stabilizáló eszközt javasolt, mint például: (1) az Európai Pénzügyi Stabilitási Eszköz (EFSF) és az Európai Stabilitási Mechanizmus (ESM) programján belül megállapított szabályokhoz hasonló szigorú feltételrendszer; (2) azonnali bírságok a szabályok be nem tartása esetén; (3) egy külön intézmény (pl. az Európai Bíróság) által gyakorolt szigorú ellenőrzés; (4) a bevezetési szakaszban az adósság alapba történő átvezetésének azonnali leállítása a szabályok be nem tartása esetén; (5) a tagállami kötelezettségek a tagállamok saját nemzetközi tartalékaival (deviza- vagy aranytartalék) történő biztosítása a kölcsöntőke biztosítékaként és/vagy (lehetőleg újonnan bevezetett) adók kijelölése az adósságszolgálat fedezésére (pl. HÉA-bevételek) a felelősségi kockázat korlátozása érdekében.

A Bizottság egyetért azzal, hogy az erős gazdasági és költségvetési keret a működőképes adósságtörlesztési alap előfeltétele. Az előző szakaszban taglalt módon biztosított lenne a fokozott felügyelet és a beavatkozási jog a nemzeti költségvetési politikák tervezésébe és végrehajtásába . A kiigazítási tervek hitelességéhez egy tagállam rendszerbe történő belépésekor megfelelő fiskális feltételek előírására lenne szükség. A középtávú költségvetési célkitűzés eléréséhez vezető korrekciós pálya a Bizottság javaslata szerinti szigorú betartása lenne e tekintetben a minimális elvárás.

A szigorú feltételrendszerek mellett működő Európai Adósságtörlesztési Alap (lásd a 3. mellékletet is) így biztosítaná az államadósság hihető csökkentését, így az államadósság szintje a Maastrichti Szerződésben előírt 60%-os küszöb alá süllyedne.

Egy ilyen keretrendszer bevezetése egy másik üzenetet is közvetíthetne, miszerint az euróövezet tagállamai hajlandóak, képesek és elkötelezettek az eladósodottságuk mértékének csökkentésére. Ez pedig a túlzottan eladósodott tagállamok általános finanszírozási költségeit csökkentené. A „túlzott adósság” csökkentésére irányuló finanszírozás fenntartható költségen történő támogatásával az ösztönzők és a csökkenés folyamatos ellenőrzésének kombinációjával az euróövezet tagállamai lehetőséget kapnak az adósság áttételes módon történő csökkentésére, ami megkönnyítheti a növekedést támogató intézkedésekbe történő beruházásokat. Továbbá egy ilyen keretrendszer hozzájárulhatna ahhoz, hogy az

euróövezetben az adósságcsökkentés átlátható és összehangolt hez módon történjen, ezzel is kiegészítve a költségvetési politikák koordinálását.

Egy ilyen adósságtörlesztési alap létrehozását csak a jelenleg érvényes Szerződések felülvizsgálatával összefüggésben lehet mérlegelni. Elszámoltathatósági okokból az ilyen alapot létrehozó jogi aktust nagy jogi pontossággal kell megszövegezni a tagállamok alkotmányos jogszabályai által megkövetelt jogbiztonság biztosítása érdekében az átruházható adósság legmagasabb összege, a működés maximális időtartama és az alap valamennyi egyéb vonatkozása tekintetében .

Egy ilyen adósságtörlesztési alap megfelelő elszámoltathatóságát biztosító egyik lehetséges modell a következő lenne: az új Szerződés biztosította jogalap lehetővé tenné az alap létrehozását a Tanács határozata alapján, amelyet az euróövezet tagállamai egyhangúlag fogadnának el az Európai Parlament egyetértésével, és amelyet a tagállamok alkotmányos követelményeik szerint megerősítenének. A szóban forgó határozat meghatározná az alap maximális nagyságát, időtartamát és a benne történő részvétel feltételeit. A Bizottságon belül működő, az Európai Parlamentnek elszámolással tartozó európai adósságkezelő szervezet kezelné az alapot a tanácsi határozat által megállapított szabályoknak megfelelően.

3.2.4. Eurókincstárjegyek

A válság egyik fontos hatása az euróövezeten belüli országkockázat átértékelése volt. Több mint egy évtized után, amelynek során a tagállamok majdnem egyforma feltételek mellett vehettek fel hiteleket, a piacok ismételten elkezdtek megkülönböztetést alkalmazni az országok közötti kockázati prémiumok tekintetében. Az euróövezet gyengébb tagállamai által kibocsátott állampapírokat jelentősen magasabb hozamokkal értékesítették, ami kedvezőtlen hatással volt az érintett államok államháztartására, valamint azon pénzügyi intézmények fizetőképességére, amelyek ezeket az állampapírokat eszközként birtokolták. A hitelkockázat ilyen szegmentálódása a pénzügyi intézményekre jellemző, a hazai piaccal szembeni elfogultsággal együtt jelentősen hozzájárult az euróövezet pénzügyi széttöredezéséhez. A gyengébb államoknak túlságosan kitett bankok egyre nehezebben tudnak refinanszírozni és a magánszektornak nyújtott hitelfeltételek jelentésen eltérnek a hitelfelvevő földrajzi fekvése függvényében. Ezzel egyidejűleg a pénzügyi piac szegmentálódása akadályozza a monetáris politika érvényesülését, és a központi szintű könnyítések nem vezetnek a hitelnyújtási feltételek megfelelő javulásához ott, ahol erre inkább szükség lenne.

E helyzetre tekintettel nyomós érvek szólnak egy új euróövezeti állampapír létrehozása mellett. Az euróövezet pénzügyi piacainak integrációját és különösen a változékony államadósság-piac stabilizálását elősegítő egyik lehetséges tényező az ún. eurókincstárjegyek lennének. Az euróövezeti tagállamok által közösen kibocsátott 1-2 éves lejáratú rövidtávú államkötvény hathatós eszközt jelent a jelenlegi széttöredezettség ellen, mivel csökkentené a

negatív visszacsatolási kört az állam és a bankok között, miközben korlátozná a morális kockázat. Ezenfelül a monetáris politika megfelelő érvényesülését is elősegítené. Az eurókincstárjegyek fokozatosan felváltanák a már kibocsátott rövid lejáratú államkötvényeket, és nem növelnék az euróövezeti tagállamok rövid lejáratú adósságainak teljes összegét.

Ezek az ún. eurókincstárjegyek hozzájárulhatnak az európai pénzügyi piacok kialakulásához egy nagy, integrált, rövid lejáratú értékpapírpiac létrehozásával az euróövezetben. A rövid lejáratú értékpapírok pénzgazdálkodásban betöltött fontos szerepe miatt ezek az értékpapírok jellemzően különösen magas hitelminősítésnek örvendenek. Ugyanakkor az ilyen kincstárjegyek rulírozó, rövid távú jellege lehetővé teszi a finanszírozási rendszerek gyors alkalmazkodását a tagállamok fiskális magatartásához, ezzel is ösztönözve a költségvetési fegyelemre.

A közös kibocsátás megerősítené a pénzügyi stabilitást azáltal, hogy valamennyi euróövezeti tagállam számára bármikor elérhető rövid távú likviditást biztosítana . Az eurókincstárjegy kibocsátás a biztonságos eszközök portfólióját hozná létre, ami nagyban megkönnyítené a pénzügyi intézmények likviditáskezelését, és ezzel mérsékelné a körükben oly gyakran előforduló, a hazai piaccal szembeni elfogultságot, ami válsághelyzetekben nagyon károsnak bizonyult. Az eurókincstárjegy nagyban elősegítené a monetáris politika megvalósítását az euróövezetben, mivel a közvetítő csatornák meg lennének erősítve és össze lennének hangolva. Az eurókincstárjegyek ezért teljes mértékben összeegyeztethetők az adósságtörlesztési alap fogalmával, és azt kiegészítik.

Tekintettel arra, hogy ezek olyan pénzügyi eszközök lennének, amelyekhez a részes tagállamok együttes kezességvállalása szükséges, kialakításukhoz módosítani kellene a Szerződéseket. Az eurókincstárjegyek nem helyettesítik a jobb gazdasági kormányzást és a költségvetési fegyelmet. Az ilyen közös adósságot megtestesítő eszköz bevezetése a tagállamok adósságkezelésének szorosabb koordinálását és felügyeletét tenné szükségessé a fenntartható és hatékony tagállami költségvetési politikák biztosítása érdekében. Ezt az ellenőrzési és irányítási feladatot a Bizottságon belüli GMU kincstár láthatná el.

3.3. Hosszabb távú elképzelések a GMU vonatkozásában

Hosszú távon az Európai Uniónak a teljes bankunió, a teljes költségvetési unió és a teljes gazdasági unió felé kell elmozdulnia, amelyek mind megkövetelik – negyedik elemként – a döntéshozatal megfelelő demokratikus legitimitását és elszámoltathatóságát. Az ehhez vezető úton a Szerződésnek jelentős reformon kel átesnie.

3.3.1. Teljes bankunió

Hosszú távon elkerülhetetlen a valamennyi bankot összefogó teljes bankunióra való törekvés. Az EKB által gyakorolt – az EBH által kidolgozott egységes szabálykönyvet és az előírásokat alkalmazó – közvetlen felügyelet biztosítja a folyamatosan magas színvonalú felügyeletet az euróövezetben. Az euróövezeti szintű makroprudenciális politikai eszköztárral kombinálva hatékony rendszer áll majd rendelkezésre a pénzügyi rendszert veszélyeztető mikro- és makroprudenciális kockázatok nyomon követésére és leküzdésére.

E rendszer és a bankszanálás közös rendszere, a valamennyi tagállamban működő hatékony és szilárd betétbiztosítási rendszerekkel együtt a bankszektort tartósan szilárd alapokra helyezi vissza, és hozzájárul az euróövezet fenntartható stabilitásába vetett bizalom fenntartásához. A közvélemény bizalmának maximalizálása érdekében emellett egy hiteles és erőteljes pénzügyi védőhálóra is szükség lesz. Ezt végső soron egy biztonságos euróövezeti eszköz kidolgozásával lehet előmozdítani.

Ezen elemek kombinációjával a teljes bankunió kulcsszerepet játszik a gazdasági és költségvetési integrációra vonatkozó hosszú távú elképzelésben.[21]

3.3.2. Teljes költségvetési és gazdasági unió

A teljes költségvetési és gazdasági unió elérése a GMU utolsó szakaszát jelentené. Végső állomásként a szuverenitást megfelelően összehangoló politikai unió jönne létre, amely saját fiskális rendszerként központi költségvetéssel rendelkezik, és konkrét, jól meghatározott körülmények esetén tagállamaira vonatkozóan költségvetési és gazdasági határozatokat hozhat. A központi költségvetés nagysága az integráció kívánt mélységétől és az ezzel járó politikai változások végrehajtására való hajlandóságtól függ. Az ilyen mélységű integráció megteremtené a stabilitási kötvények révén való közös adósság-kibocsátás feltételeit, ahogyan azt a Bizottság 2011. évi zöld könyve előirányozza.

A stabilizációs szerepet betöltő központi költségvetés hiányát már régóta az euróövezet egyik lehetséges gyengeségeként azonosították a más sikeres monetáris uniókkal való összehasonlítás során.

Központi költségvetés biztosítaná a stabilizációs szerepet betöltő fiskális rendszert

A jelenlegi GMU-struktúra szabályokon alapuló keretrendszer szerinti, decentralizált nemzeti költségvetési politikákra hagyatkozik. Ebben a környezetben a költségvetési politika stabilizációs szerepét már nemzeti szinten ki kell aknázni a Szerződés és a Stabilitási és

[21] Lásd a bankunió kiépítését eredményező ütemtervről szóló bizottsági közleményt, amelyben a Bizottság ismerteti a bankunió létrehozására vonatkozó átfogó elképzeléseit, ideértve az egységes szabálykönyvet, a közös betétbiztosítási rendszert és az egységes bankszanálási mechanizmust, COM(2012)510, http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/committees/reform/20120912-com-2012-510_en.pdf

Növekedési Paktum szabályainak keretén belül. A GMU hagyományos megközelítés szerinti kialakításában ugyanis a nemzeti költségvetési politikákat ruházzák fel azzal a feladattal, hogy az országspecifikus megrázkódtatásokra válaszoljanak, a monetáris politikának pedig az a feladata, hogy biztosítsa az árstabilitást, és ezáltal stabilizálja a GMU-szintű makrogazdasági feltételeket. Ezenfelül a jóléti államok viszonylag nagy méretéből adódóan a nemzeti automatikus stabilizátorok nagy lehetőséget hordoznak magukban a GMU országainak stabilizációja szempontjából.

A fiskális rendszerre építve egy GMU-szintû stabilizációs eszköz – amelynek célja az aszimmetrikus sokkhatásokhoz való igazodás támogatása, az erõsebb gazdasági integráció és konvergencia támogatása, valamint a hosszú távú transzferáramlás létrehozásának elkerülése – a majdani valódi GMU komponensévé válhat. Egy ilyen mechanizmusnak szigorúan a rövid távú aszimmetriákat és ciklusváltozásokat kell megcéloznia annak érdekében, hogy elkerüljék a ciklus során az állandó irányú transzfereket. Támogatnia kell a strukturális reformokat, és alkalmazását az erkölcsi kockázat elkerülése érdekében szigorú politikai feltételekhez kell kötni.

A makrogazdasági stabilizációnak szentelt közös eszköz olyan biztosítási rendszert teremthet, amelyben a gazdasági sokkhatások kockázatát a tagállamok közösen összefogják, csökkentve ezzel a nemzeti jövedelemben mutatkozó ingadozásokat. Másodsorban az eszköz segíthet a ciklus során a tagállami költségvetési politikák javításában. Különösen a gazdasági fellendülések során ösztönözhetné a költségvetési megszorításokat, további mozgásteret adva eközben a támogató jellegű költségvetési irányvonal számára a gazdasági visszaesések idején. Általában véve egy közös eszköz a jelenlegi helyzettel összevetve nettó nyereséget hozhat a stabilizációs erő tekintetében.

Kialakításától függően a mechanizmus összpontosíthat az aszimmetrikus sokkhatásokra vagy kiterjedhet olyanokra is, amelyek az euróövezet egészét érintik. E második megközelítés azonban – bár átfogóbb – erős biztosítékokat kíván meg a költségvetési hitelesség fenntartása érdekében, mivel az általános kedvezőtlen sokkhatásokkal szembeni fokozottabb stabilizációs erő csak akkor érhető el, ha ezekben az időszakokban az euróövezet teljes hitelfelvétel-áramlása ténylegesen növekszik, és így ezt a stabilizációs erőt a kedvező időszakok magasabb többletéből kell finanszírozni. E megközelítés szerint a központi költségvetésnek feltehetőleg jogosultságot kellene biztosítani kölcsön felvételére és kötvénykibocsátásra. Ezenfelül a monetáris politika megmarad a közös sokkhatások megoldására szolgáló elsődleges eszköznek.

Az aszimmetrikus sokkhatások stabilizálását célzó stabilizációs program a legegyszerűbb formájában olyan monetáris nettó kifizetéseket követelhet meg, amelyek a jó időszakokban negatívak, rossz időszakokban pedig pozitívak. Például a program egyszerű formájában az országok (átlaghoz viszonyított) kibocsátási résének függvényeként határozná meg a nettó hozzájárulásukat/kifizetésüket. Az alapból származó kifizetések felhasználásával kapcsolatban nem állapítanak meg további követelményeket.

Egy másik lehetőségként a program megkövetelheti, hogy az alapból származó kifizetéseket olyan meghatározott célra irányozzák elő, amelynek anticiklikus hatásai vannak (ilyen például a munkanélküli ellátások rendszere az Egyesült Államokban, ahol a szövetségi alap visszatéríti a szabványos időszakon túli munkanélküli ellátások 50%-át az adott maximumig terjedően, feltéve, hogy a munkanélküliség elér egy bizonyos szintet és növekszik). A meghatározott célra előirányzott transzferek ugyan fokozhatják a stabilizációs jelleget, azonban nem lehet teljes mértékben elkerülni annak kockázatát, hogy a kormányok ellentétes hatású költségvetési intézkedések révén tompítsák a transzferek hatásait.

A programoknak oly módon kell működniük, hogy elkerüljék az országok közötti állandó irányú transzfereket. Más szavakkal a programokat oly módon kell megtervezni, hogy el lehessen kerülni, hogy bármely ország egy túl hosszú időszak során a program nettó vesztesévé vagy nyertesévé váljon. Ennek az az elengedhetetlen feltétele, hogy a programba való nettó transzferek országok közötti különbségei az abszolút jövedelemkülönbségek helyett inkább a konjunkturális helyzettől függjenek. A jövedelemkülönbségek ugyanis akár évtizedeken át fennmaradhatnak, azonban a viszonylagos konjunkturális helyezet valószínűleg egy évtized során is változik. Egyensúly áll fenn aközött, hogy a transzfereknek milyen mértékben kell átmeneti jellegűnek lenniük, és a kereslet által kiváltott hosszan tartó aszimmetrikus sokkhatások (például a hitelállomány-leépítéssel párosuló tőkekiáramlás) elháríthatóságának mértéke között.[22]

Intézményi megfontolások

A Szerződésnek a stabilizációs szerepet betöltő fiskális rendszer jogalapját biztosító módosításai többek között a következők lehetnek:

- egyértelmű új jogalapot hozhatnak létre, amely lehetővé teszi egy olyan alap kialakítását, amely az EUMSZ 136. cikke szerint jelenleg lehetségesnél tágabban meghatározott célkitűzéseket szolgál, ideértve a makrogazdasági stabilizációs célokat is;

- ennek megfelelő és célirányos költségvetési és sajátforrás-eljárást hozhatnak létre;

- létrehozhatnak új uniós szintű adóztatási hatáskört, illetve megteremthetik a lehetőséget a piacokon való eladósodás révén való bevételhez jutásra (amit az EUMSZ 310. és 311. cikke jelenleg nem tesz lehetővé);

[22] Egyes korábbi elemzések ökonometriai módszerrel értékelték a szövetségi államokban a meglévő transzfer-rendszerek hozzájárulásait az aszimmetrikus sokkhatások felfogásához. Az Egyesült Államok államai közötti transzferek stabilizációs kapacitása a becslések szerint az Egyesült Államok számára nyújtott transzfer által tompított sokk 10%-a és 30%-a között változik.

- rendelkezhetnek a GMU Kincstárának a Bizottságon belüli létrehozásáról;

- és végül, igény esetén, lehetővé tehetik a többi tagállam számára, hogy szabadon dönthessenek az ilyen fiskális rendszerben való részvételről az euróövezethez való csatlakozásuk előkészítésének lépéseként.

A valódi, szoros GMU elérése fokozatos intézkedéseket foglal magában, építve a rövid és középtávon elérhető eredményekre, egy lépésről lépésre történő, szakpolitikák szerinti további integráció bevezetésével. Ily módon a közösen megállapított szakpolitikai prioritások végrehajtását szolgáló pénzügyi támogatási eszközökkel kísért szorosabb gazdasági és költségvetési politikai koordináció megvalósítását követően végül sor kerülhet a közös stabilizációs mechanizmusokkal rendelkező központi költségvetés megszületésére, az Európai Stabilitási Mechanizmusnak az EUSZ keretébe való integrációjára és a közös tagállami kötvénykibocsátás felé tett lépésekre.

A valódi, szoros GMU felé tett előrelépés középtávon szükségessé teszi a Bizottságon belül a GMU Kincstár vagy hasonló szervezet kialakítását, amely rendszerezi a közös fiskális rendszerrel végrehajtott közös politikákat, amennyiben azok közös forrásokat és/vagy közös hitelfelvételeket vonnak maguk után. Ez a kincstár az új költségvetési hatóság szerepét töltené be, és kezelné a közös forrásokat. Élére a Bizottság egy olyan magasabb beosztású tagjának kell kerülnie (mint például a gazdasági ügyekért, monetáris politikáért és az euróért felelős alelnök), aki a költségvetésért felelős biztossal megfelelő koordinációt folytat, és akit megfelelő testületi szerkezet támogat.

Bár a jelenlegi Szerződések nem zárják ki az Európai Stabilizációs Mechanizmusnak az uniós keretrendszerbe történő integrációját – az EUMSZ 352. cikke szerinti határozattal és az EU saját forrásairól szóló határozat módosításával – úgy tűnik, hogy ennek a lépésnek a politikai és pénzügyi jelentőségét, valamint a szükséges jogi kiigazításokat tekintve ez az út nem szükségszerűen lenne könnyebb, mint az Európai Stabilizációs Mechanizmusnak az EU-Szerződésekben eszközölt változtatások révén történő integrációja. Ez utóbbi ráadásul lehetővé tenné a testreszabott határozathozatali eljárás létrehozását is.

A fentiekben említett különféle lépések a szuverenitás átruházásának egy magasabb fokát jelentenék, tehát európai szintű felelősségvállalást vonzanának magukkal. Ezt a folyamatot a megerősített demokratikus legitimitás, elszámoltathatóság és ellenőrzés érdekében a politikai integráció felé tett lépéseknek kell kísérniük.

4. Politikai unió: demokratikus legitimitás és elszámoltathatóság, valamint megerősített kormányzás a valódi, szoros GMU-ban

4.1. Általános alapelvek

A valódi GMU alapkövét jelentő demokratikus legitimitás érdekében tett bármilyen munkának két alapelvre kell épülnie. Először: a többszintű irányítási rendszerekben az elszámoltathatóságot azon a szinten kell biztosítani, amelyiken a vonatkozó végrehajtási határozat megszületett, miközben kellően figyelembe kell venni azt a szintet is, amelyen a határozat hatásokkal jár. Másodszor: a GMU kidolgozásakor csakúgy, mint általában véve az európai integráció esetében, a demokratikus legitimitás szintjének mindig arányosnak kell maradnia a szuverenitásnak a tagállamokról európai szintre való átruházásának mértékével. Igaz ez a költségvetési felügyeletre és a gazdaságpolitikára vonatkozó új jogkörökre éppúgy, mint a tagállamok közti szolidaritásról szóló új uniós szabályokra. Egyszerűbben fogalmazva: a további pénzügyi kölcsönösség arányos politikai integrációt kíván. E szakasz ismerteti a további teendők előzetes és nem részletes tervét.

Az első alapelvből adódik, hogy az EU szintjén – különösen a Bizottság által – hozott valamennyi határozat demokratikus elszámoltathatóságát elsősorban az Európai Parlamentnek kell biztosítania. Az uniós intézmények szerepének további megerősítésének tehát az Európai Parlamentnek az uniós eljárásokban való arányos részvételével kell együtt járnia. Ugyanakkor – függetlenül a GMU végleges kialakításáról – a nemzeti parlamentek továbbra is kulcsszerepet játszanak az Európai Tanácsban és a Tanácsban való tagállami fellépések, de különösen a nemzeti költségvetési és gazdaságpolitikák megvalósítása legitimitásának biztosításában, még akkor is, ha azokat uniós szinten szorosabban koordinálják. Az Európai Parlament és a nemzeti parlamentek közötti együttműködés is értékes: kialakítja a kölcsönös megértést és a GMU mint többszintű irányítási rendszer iránti közös felelősségtudatot; ...ezért igen kedvező lenne, ha konkrét lépéseket tennének ezek továbbfejlesztésére az EU-Szerződések 1. jegyzőkönyvével és a gazdasági és monetáris unióbeli stabilitásról, koordinációról és kormányzásról szóló szerződés 13. cikkével összhangban. A parlamentek közötti együttműködés mint olyan azonban nem biztosítja az uniós határozatok demokratikus legitimitását. Ehhez egy reprezentatív módon összeállított parlamenti közgyűlésre van szükség, ahol szavazást lehet tartani. Csak az Európai Parlament tölti be ezt a szerepet az EU és így az euro számára.

A politikai unión belüli szolidaritással és a szuverenitás átruházásával arányos legitimitási szint biztosításának célkitűzése két általános megfontoláshoz vezet:

Először: az elszámoltathatóság kérdése alapvetően másként merül fel a másodlagos uniós jog révén végrehajtható rövid távú fellépések, valamint a Szerződés módosításával járó további szakaszok esetében. A Lisszaboni Szerződés tökéletesítette a nemzetek feletti demokrácia egyedülálló uniós modelljét, és elvben létrehozta a demokratikus legitimitás megfelelő szintjét az EU jelenlegi hatáskörei tekintetében. Így mindaddig, amíg a GMU

továbbfejleszthető a Szerződés alapján, nem lenne helyes azt a látszatot kelteni, hogy leküzdhetetlen elszámoltathatósági problémák állnának fenn. A Szerződésnek a 3.2. és a 3.3. szakaszban előirányzott közép- és hosszú távú módosításairól szóló párbeszédek során ugyanakkor mérlegelni kell a demokratikus legitimitás uniós modelljének módosításait is.

Másodszor: komoly elszámoltathatósági és kormányzási kérdések merülnének fel azonban akkor, ha az euróövezet kormányközi intézkedései jelentősen túlmutatnának a jelenlegi helyzeten. Különösen ez a helyzet állna fent, ha a fellépés célja a tagállamok gazdaságpolitikájának befolyásolása lenne. Mindez először az adott területre irányadó elsődleges uniós joggal való összeegyeztethetőség problémáját vetné fel. Ahogyan azt az Európai Bíróság is megerősítette, a Szerződés az Uniót bízza meg a tagállamok gazdaságpolitikáinak koordinációjával; az Európai Stabilitási Mechanizmus pontosan azért áll összhangban a Szerződéssel, mert nem az ilyen koordináció a célja, hanem az, hogy egy pénzügyi mechanizmust biztosítson, valamint olyan kifejezett rendelkezéseket tartalmaz, amelyek alapján az ESM Szerződés által előírt feltételrendszer – amely nem a gazdaságpolitikai koordináció eszköze – biztosítja, hogy az Európai Stabilitási Mechanizmus tevékenysége összeegyeztethető legyen az uniós joggal és az EU koordinációs intézkedéseivel. Ezenfelül a kormányközi fellépés csak olyan korlátozott feladatokat tud az uniós intézményekre, például a Bizottságra és az EKB-ra ruházni, amelyek az együttes fellépések koordinációjára vagy a pénzügyi támogatás kezelésére vonatkoznak; ezeket a tagállamok nevében kell végrehajtaniuk, és e feladatok nem torzíthatják a Szerződések szerint ezen intézmények számára kijelölt feladatokat.23 Mindenesetre nehéz átlátni, hogy a parlamenti elszámoltathatóságot miként lehet megszervezni kormányközi európai szinten, hiszen ez a szint az egyes euróövezeti tagállamok gazdaságpolitikájának befolyásolására törekszik.

Amennyiben a szorosabb GMU keretében igény mutatkozik a megerősített irányítási struktúrákra, akkor azokat az Unió intézményi keretének részeként és a közösségi módszerrel összhangban kell – hatékonyan és legitim módon –megtervezni.

4.2. Az elszámoltathatóság és a kormányzás optimalizálása rövid távon

Szem előtt tartva a fenti alapelveket, az optimális elszámoltathatóságnak és kormányzásnak a Szerződés módosítása nélküli biztosításáról szóló párbeszédnek praktikus intézkedésekre kell összpontosítania, különösképpen azokra, amelyeket az európai szemeszter keretében folytatott parlamenti vita elősegítésére terveztek.

E tekintetben a kiindulási pont a gazdasági párbeszéd, amelyet nemrégiben a hatos csomag létrehozott, és amely rendelkezik az egyrészt az Európai Parlament, másrészt pedig a Tanács, a Bizottság, az Európai Tanács és az eurócsoport közötti párbeszédről. Így előre lehetne

[23] Lásd a C-370/12. sz., Pringle ügyben hozott ítélet 109–111. és 158–162. pontját.

irányozni a Parlament részvételét a Bizottság éves növekedési jelentéséről folytatott vitákban, illetve konkrétan azt is, hogy a Parlamentben két vitát tartsanak az európai szemeszter kulcsfontosságú pillanataiban, nevezetesen mielőtt az Európai Tanács megvitatja a Bizottság éves növekedési jelentését, illetve mielőtt a Tanács elfogadja az országspecifikus ajánlásokat. Ez az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság közötti intézményközi megállapodással érhető el. A Bizottság és a Tanács emellett jelen lehetne az Európai Parlament és a nemzeti parlamentek képviselői között az európai szemeszter során tartott parlamentközi találkozókon. Ezenfelül, a nemzeti parlamentek feladatait segítendő, a Bizottság tagjai – kérésre – részt vehetnének az e parlamentekben az EU országspecifikus ajánlásairól tartott vitákon.

A gyakorlatban meg kell erősíteni a „tartsd be vagy indokold meg" elvének alkalmazását, amely szerint a Tanács (a gyakorlatban főként az Európai Parlament felé) nyilvánosan elszámoltatható bármely olyan változtatásért, amelyet a gazdasági felügyeletre vonatkozó bizottsági javaslatokban, például az országspecifikus ajánlásokban eszközöl.

A szoros GMU keretében a Parlamentnek közvetlenebbül kell részt vennie az Unió többéves prioritásainak kiválasztásában, amelyeket a Tanács integrált iránymutatásaiban (átfogó gazdaságpolitikai iránymutatások és foglalkoztatási iránymutatások) fogalmaz meg.

Az Európai Parlamentet rendszeresen tájékoztatni kell a pénzügyi támogatásban részesülő tagállamokat érintő kiigazítási programok előkészítéséről és végrehajtásáról, ahogyan azt a kettes csomag előirányozza. Ki kell emelni, hogy az érintett tagállamokkal szemben szabott gazdaságpolitikai feltételek kereteit az EU keretében megvalósítandó gazdaságpolitikai koordináció adja.

Ezenfelül az Európai Parlamentnek lehetősége van arra, hogy belső szervezetét egy erősebb GMU-hoz igazítsa. Például az euróval kapcsolatos ügyekkel foglalkozó speciális bizottságot állíthat fel, amely különösen az euróövezettel kapcsolatos ellenőrzésért és határozathozatalért lenne felelős.

Hasonlóképpen további gyakorlati intézkedések is hozhatók – a Szerződés módosítása nélkül – az eurócsoport, illetve az eurócsoport üléseit előkészítő munkacsoport működésének javítása érdekében, az euróövezeti csúcstalálkozó 2011. október 26-i nyilatkozatával összhangban.

Végezetül – és anélkül, hogy ez csak a GMU-ra jellemző szempont lenne – számos kiemelkedő jelentőségű lépést lehet tenni egy valóban európai politikai szféra kialakulásának elősegítése érdekében. Ezek közé tartozik – a 2014. évi európai választásokkal összefüggésben – legfontosabbként az, hogy a politikai pártok jelöltet állítsanak a Bizottság elnökének tisztségére, illetve ide tartozik még számos, a jelenlegi uniós választási jog szerint lehetséges gyakorlati lépés is. Ezenfelül mielőbb el kell fogadni azt a Bizottság által

nemrégiben előterjesztett javaslatot, amely az európai politikai pártok alapszabályának felülvizsgálatára vonatkozik.

4.3. A Szerződés módosítása esetén megvitatandó kérdések

A további szupranacionális jogköröket uniós szintre átruházó Szerződés-reform összefüggésében a következő lépéseket kell megfontolni egy arányosan erősebb demokratikus elszámoltathatóság biztosítása érdekében:

Először: a láthatóság, az átláthatóság és a legitimitás érdekében a jelenleg „integrált iránymutatásokként" együtt előterjesztett, azonban két elkülönülő jogalapon nyugvó átfogó gazdaságpolitikai iránymutatásoknak és foglalkoztatási iránymutatásoknak egyetlen eszközzé kell összeolvadnia, amely kifejezi az Unió többéves prioritásait, valamint elengedhetetlen, hogy ezt az eszközt rendes jogalkotási eljárás keretében kell elfogadnia az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak, biztosítva az együttdöntési eljárást.

Másodszor: annak érdekében, hogy szükség esetén előírható legyen egy nemzeti költségvetés felülvizsgálata az európai kötelezettségvállalások mentén, a megfelelő legitimáció érdekében szükség lenne egy új hatáskörre, amelynek értelmében ez együttdöntési eljárásban elfogadott jogi aktussal történne. Ez a maximális demokratikus legitimitást biztosító megoldás indokolt, mivel a tagállamok éves költségvetését szintén a tagállamok parlamentjei fogadják el, rendszerint jogalkotási jelleggel. A gyors döntéshozatal biztosítása érdekében a Szerződés módosítása egy új, csak egy olvasatot magában foglaló különleges jogalkotási eljárást hozhatna létre.

Az Európai Stabilitási Mechanizmusnak az uniós keretrendszerbe való, e tervezet által előirányzott integrációja lehetővé teszi, hogy az az Európai Parlament megfelelő ellenőrzésének hatálya alá kerüljön.

Intézményi kiigazításokat is fontolóra lehet venni:

Az Európai Parlamentben létrehozhatnának egy „euróbizottságot", amelyet bizonyos különleges döntéshozatali jogkörrel ruházhatnának fel az egyéb bizottságokra ruházott jogkörökön túl, például nagyobb szerepet játszhatna a parlamenti előkészítő szakaszok során, illetve akár a közgyűlés helyett elvégezhetne bizonyos feladatokat vagy tehetne bizonyos lépéseket.

A Bizottságon belül bármely lépés, amelyet a gazdasági ügyekért, monetáris politikáért és az euróért felelős alelnök pozíciójának a jelenleginél is nagyobb megerősítésére[24] terveznek,

[24] Emlékeztetni kell arra, hogy 2011 októberében és novemberében a gazdasági ügyekért és a monetáris politikáért felelős biztos pozícióját már jelentősen megerősítették számos olyan jogi aktussal, amelyeket a jelenlegi Szerződés szabályai által meghatározott korlátokon belül fogadtak el azzal a céllal, hogy garantálják az Unió és az euróövezet gazdasági kormányzásának koordinációjával, felügyeletével és végrehajtásával

szükségessé teszi a bizottsági testületiség elvének módosítását, így a Szerződésben eszközölt változásokat is. A Bizottságon belüli GMU Kincstár vagy ahhoz hasonló szervezet politikai irányítása és fokozott demokratikus elszámoltathatósága érdekében e lépések hosszú távon megfontolandók lehet. Ezzel összefüggésben a bizalmon és az ellenőrzésen alapuló különleges kapcsolatot lehet létrehozni a gazdasági ügyekért, monetáris politikáért és az euróért felelős alelnök és az Európai Parlament „euróbizottsága" között. E lépések megtervezését azonban gondosan mérlegelni kell. A bizottsági testületiség elve alkalmazandó a Bizottság hatáskörébe tartozó, a versenypolitikától a kohéziós politikáig terjedő bármely szakpolitikai területen hozott határozatokra. Ez a kollektív belső fékek és ellensúlyok olyan rendszerét testesíti meg, amely megerősíti a Bizottság tevékenységének legitimációját.

Esetenként szorgalmazzák az eurócsoport megerősítését azáltal, hogy hatáskörébe utalnák az euróövezetet és tagállamait érintő határozatok meghozatalát. Mindez a Szerződés módosítását tenné szükségessé, mivel az eurócsoportnak a 14. jegyzőkönyvben meghatározott tisztán informális jellege arra utal, hogy pusztán egy döntéshozatali jogkörrel nem rendelkező vitafórumról van szó. A jelenlegi Szerződések – az EUMSZ 136. és 138. cikkében – ugyanakkor már létrehozták azt a modellt, amelyben a határozatok elfogadásakor a Tanácsnak csak azok a tagjai vesznek részt a szavazásban, akik az euróövezet tagjai. E tervezetben a Bizottság állást foglal az ezen modellt követő további szerződéses jogalapok kialakítása mellett. A döntéshozatali jogkörrel felruházott eurócsoporttal összevetve a fő gyakorlati különbség az, hogy a második esetben a nem euróövezeti tagállamok küldötteit nem csak a szavazásból, hanem a miniszteri találkozók szintje alatti tanácskozásokból és az előkészítési munkákból is kizárnák. A Bizottság véleménye szerint ez azonban nem lenne kívánatos, mivel valójában egy különálló intézményként egy „euróövezeti Tanács" kialakulásához vezetne, anélkül, hogy kellőképp figyelembe vennék az euróövezet jelenlegi és jövőbeli tagjai közti konvergenciát.

A Szerződés módosításával kellene megoldani továbbá az EKB demokratikus elszámoltathatóságának megerősítését, amennyiben az bankfelügyeleti szerepet tölt be, különösen azáltal, hogy lehetővé tennék az Európai Parlament számára, hogy e tevékenység felett rendes költségvetés-ellenőrzést folytasson. Ugyanakkor az EUMSZ 127. cikkének (6) bekezdése módosítható annak érdekében, hogy a rendes jogalkotási eljárást alkalmazandóvá

---

kapcsolatos bizottsági feladatok függetlenségét, objektivitását és hatékonyságát. Különösen a Bizottság eljárási szabályzatának módosítását követően a Bizottság e téren hozott határozatait a gazdasági ügyekért, monetáris politikáért és az euróért felelős alelnök javaslatai alapján egy objektívebb és hatékonyabb döntéshozatalt lehetővé tevő különleges írásbeli eljárás keretében fogadják el. Az alelnök hatáskörében áll – az elnökkel egyetértésben – a Bizottság nevében határozatokat hozni a hatos csomaggal, illetve az Európai Pénzügyi Stabilizációs Mechanizmus, az Európai Pénzügyi Stabilitási Eszköz és az Európai Stabilitási Mechanizmus keretében zajló gazdasági kiigazítási programokkal kapcsolatos számos területen. Végül a Bizottság valamennyi olyan kezdeményezésről, amely hatást gyakorolhat a növekedésre, a versenyképességre vagy a gazdasági stabilitásra, az alelnöki szolgálatokkal előzetes konzultációt kell folytatni.

tegyék, és megszüntessenek néhány olyan jogi korlátozást, amelyet az jelenleg az egységes felügyeleti mechanizmus kidolgozására szab ki (például a „szoros együttműködés” modelljén túl belefoglalható a nem euróövezeti tagállamok közvetlen és visszavonhatatlan részvétele az egységes felügyeleti mechanizmusba, az EKB döntéshozatala során az egységes felügyeleti mechanizmusban résztvevő nem euróövezeti tagállamokat teljes mértékben egyenlő jogokkal lehet felruházni, valamint további lépéseket lehet tenni a belső elkülönítés érdekében, hogy a monetáris politika, illetve a felügyelet területei elváljanak a döntéshozatal szempontjából).. Megfontolandó lehet a Szerződés olyan módosítása, amely a pénzügyi szabályozás terén működő ügynökségek számára különleges státuszt teremt, megerősítve ezen ügynökségek nemzetek feletti jellegét és demokratikus elszámoltathatóságát. Mindez nemcsak az európai felügyeleti hatóságok hatékonyságát növelné jelentősen, hanem a létrehozandó egységes szanálási mechanizmus létrehozását és működését is jelentősen elősegítené.

Az EU legitimitása megerősítésének egy további módja lehet az Európai Unió Bírósága hatáskörének kiterjesztése, például az EUMSZ 126. cikke (10) bekezdésének elhagyása révén (lehetővé téve ezáltal a tagállamokkal szembeni kötelezettségszegési eljárások lefolytatását), illetve új, különleges hatáskörök és eljárások kialakításával. Nem szabad azonban elfelejteni, hogy egyes kérdések nem alkalmasak a teljes körű bírósági felülvizsgálatra.

Amennyiben a Szerződés reformja túlmutatna a GMU-t érintő ügyeken, akkor magában kell foglalnia a rendes jogalkotási eljárás általánossá tételére irányuló célkitűzést, azaz – minősített többségi szavazás mellett – az Európai Parlament és a Tanács együttdöntési eljárásának alkalmazandóvá azokban az esetekben, amelyekben még mindig a különleges jogalkotási eljárások alkalmazandók.

Végül a demokratikus elszámoltathatóság megfelelő biztosításával kapcsolatos különleges kihívások merülnének fel akkor, ha a Szerződést az összes euróövezeti tagállam egyetemleges kezességvállalása által biztosított közös kötvények kibocsátásának lehetővé tétele érdekében módosítják. Az elszámoltathatósággal kapcsolatos alapvető probléma az, hogy az ilyen egyetemleges kezességvállalás, amennyiben a hitelezők követelik, jelentős pénzügyi terhet ró a tagállamok pénzügyeire, amelyekért az adott tagállam parlamentje elszámoltatható, azonban e terhet azon politikai döntések okozzák, amelyeket egy vagy több másik tagállam hozott a saját parlamentjének felelőssége mellett. Mindaddig, amíg az EU-t nem ruházzák fel igen kiterjedt hatáskörrel az euróövezet gazdasági politikájának meghatározására, és az Európai Parlament sem felelős a jelentős nagyságú központi költségvetés forrásairól hozott határozatokért, ez az elszámoltathatósággal kapcsolatos alapvető probléma nem oldható meg egyszerűen azzal, hogy egy uniós végrehajtó szervet bíznak meg a tagállamok közös adósságának kezelésével, még abban az esetben sem, ha az elszámolással tartozik az Európai Parlamentnek.

Ezzel ellentétben a probléma többé nem jelentkezne egy teljes fiskális és gazdasági unióban, amely maga egy jelentős központi költségvetéssel rendelkezne, és amely forrásait – kellő mértékben – célzott, autonóm adóztatási hatáskör, valamint azon lehetőség révén

biztosítanák, hogy az EU saját államkötvényt bocsáthasson ki, ami együtt jár a gazdaságpolitika megvalósításával kapcsolatos szuverenitás nagymértékű uniós szintű összevonásával. Az Európai Parlament ez esetben megerősített hatáskörrel rendelkezne az ilyen autonóm adóztatással kapcsolatos társjogalkotáshoz, és ahhoz, hogy biztosítsa a szükséges demokratikus ellenőrzést az EU végrehajtó szerve által hozott valamennyi határozat felett. A tagállamok nem egymás államadósságáért, hanem legfeljebb az EU adósságáért lennének egyetemlegesen felelősek.

Ki kell dolgozni a mind uniós, mind pedig nemzeti szinten nyugvó elszámoltathatósági modellt, ha a Szerződést módosítanák annak lehetővé tétele érdekében, hogy – köztes lépésként – rövid távú eurókincstárjegyeket bocsáthassanak ki a gazdasági kormányzási hatáskörök megerősítése mellett. Az Európai Parlament biztosítaná a megfelelő elszámoltathatóságot a Bizottságon belüli GMU Kincstár által az eurókincstárjegyek kezeléséről hozott határozatok tekintetében. Az eurókincstárjegy rendszerének létrehozásáról, majd későbbi periodikus megújításáról azonban a Tanácsnak is határozatot kell hoznia, amelyet az Európai Parlament egyetértésével az euróövezetbeli tagállamok egyhangúan fogadnak el. A tagállamok – nemzeti alkotmányos rendjük keretében – rendelkezhetnek nemzeti parlamentjük elszámoltathatóságának szintjéről, amelyet a létrehozásra és a megújításra vonatkozó határozatokhoz való hozzájáruláshoz szükségesnek ítélnek.

Az Adósságtörlesztési Alapra vonatkozó javaslat eltérő jellegű elszámoltathatósági kérdéseket vet fel. Az Adósságtörlesztési Alap megfelelő elszámoltathatóságát biztosító modell kialakítása feltételezi, hogy jogalapját nagy jogi pontossággal lehet meghatározni az átvezethető adósságok legmagasabb összege, a működés maximális időtartama és az alap valamennyi egyéb vonatkozása tekintetében a tagállamok alkotmányos jogszabályai által megkövetelt jogbiztonság biztosítása érdekében. Amennyiben ez biztosítható, elképzelhető lenne egy új Szerződés biztosította jogalap, amely lehetővé tenné az alap létrehozását a Tanács határozata alapján, amelyet az euróövezet tagállamai egyhangúlag fogadnának el az Európai Parlament egyetértésével, és a tagállamok alkotmányos követelményeik szerinti ratifikálnának. A szóban forgó határozat meghatározná az alap maximális nagyságát, időtartamát és a benne történő részvétel pontos feltételeit. Az alapot az Európai Parlamentnek elszámolással tartozó Bizottság kezelné a tanácsi határozat által megállapított pontos szabályoknak megfelelően.

1. MELLÉKLET: A Konvergencia- és Versenyképességi Eszköz

A valódi, szoros gazdasági és monetáris unió megvalósítását célzó gazdaságpolitikai koordinációs lépések megtételekor a jelenlegi rendszerből kell kiindulni, miközben a folyamatot tovább kell erősíteni. Ennek megvalósítása során kulcsfontosságú szerepet játszik a tagállamok reformok iránti felelősségvállalása, valamint az, hogy ha a tagállamok mégsem tennék meg a megfelelő lépéseket, az euróövezet szintjén egyre erélyesebben közbe lehessen avatkozni. Az euróövezet tagállamainak gazdaságpolitikáját azért kell szigorúbban koordinálni, mert a valutaunión belül fokozottan kell számolni a hatások továbbgyűrűzésével. Emiatt a jogalkotó a gazdaságpolitikák felügyelete céljából olyan integrált keretet alakíthatna ki a jelenlegi Szerződések alapján, amely a következő két elemből állna: 1. olyan mechanizmus létrehozása, amelynek lényege az európai szemeszter keretében a tagállamok tervezett jelentősebb reformprojektjeinek rendszeres előzetes koordinációja (a gazdasági és monetáris unióbeli stabilitásról, koordinációról és kormányzásról szóló szerződés 11. cikke alapján), és 2. a makrogazdasági egyensúlyhiány esetén követendő eljárás keretében a Konvergencia- és Versenyképességi Eszköz létrehozása (a Bizottság és az euróövezet tagállamai közötti szerződéses megállapodások alapján), amely a pénzügyi támogatás lehetőségével is együtt járna.

A keret kiegészítésképpen jönne létre a makrogazdasági egyensúlyhiány esetén követendő eljáráshoz és a tagállamok költségvetési helyzetének figyelemmel kísérését szolgáló jelenlegi kerethez (a Stabilitási és Növekedési Paktumhoz). Kettős célt szolgálna: egyrészt megerősítené a már jelenleg is alkalmazott eljárásokat – különösen azáltal, hogy megerősítené a tervezett jelentősebb gazdasági reformok előzetes koordinációját –, másrészt erősítené az euróövezet tagállamaival folytatott párbeszédet, és fokozná a tagállamok felelősségvállalását azáltal, hogy szerződéses megállapodásokat vezetne be a Bizottság és a tagállamok között. Emellett a gazdasági és monetáris unióhoz tartozó közös fiskális rendszer kiépítésének első szakaszaként egy egyedi pénzügyi támogatási rendszer is létrejönne. A Konvergencia- és Versenyképességi Eszközt (amely a gazdasági és monetáris unió előmozdítását szolgálja)szerződéses megállapodások és a pénzügyi támogatások együttesen alkotnák.

A reformok előzetes koordinációját szolgáló mechanizmus, valamint a (szerződéses megállapodásokon alapuló és pénzügyi támogatással párosuló) Konvergencia- és Versenyképességi Eszköz feltételeit a Bizottság a közeljövőben részletesen ismertetni fogja javaslataiban. A Bizottság e javaslataiban emellett törekedni fog a korábban kialakított folyamatok (az európai szemeszter, a nemzeti reformprogramok, a makrogazdasági egyensúlyhiány esetén követendő eljárás stb.) egyszerűsítésére is.

A tervezett folyamat a következőképpen alakulna ki:

Az európai szemeszterben újdonságként megjelenne a jelentősebb gazdasági reformok előzetes rendszerszintű koordinálása, megerősödne a tagállamokkal folytatott párbeszéd, bevezetésre kerülnének a Bizottság és az euróövezet tagállamai közötti szerződéses megállapodások, valamint létrejönne a szerződéses megállapodások végrehajtásához kapcsolódó pénzügyi támogatás.

1. A Bizottság közzéteszi az éves növekedési jelentést, és integrált iránymutatásokra – átfogó gazdaságpolitikai iránymutatásokra, valamint foglalkoztatási iránymutatásokra – terjeszt elő javaslatot. Ezekben mind a tagállami, mind az európai uniós szintű szakpolitikákra vonatkozóan megállapítaná a következő év prioritásait és (számszerűsített vagy egyéb) célkitűzéseit. Az uniós szintű intézkedések között olyan konkrét javaslatok is szerepelhetnek, amelyeknél a társjogalkotóknak kell eljárniuk a megállapodást és az elindítást követően. A Bizottság konzultálna az Európai Parlamenttel (ez a foglalkoztatási iránymutatások esetében már jelenleg is kötelező, így azonban politikai megállapodás születne arról, hogy az Európai Parlamenttel történő konzultációt a jövőben a teljes iránymutatási csomagra ki kelljen terjeszteni). A Bizottság ezzel párhuzamosan előterjeszti a riasztási mechanizmus keretében készült jelentését azokról az egyensúlyhiányban érintett tagállamokról, amelyeknél mélyreható vizsgálatot kell végezni (annak megállapítására, hogy valóban létezik-e az egyensúlyhiány, és ha igen, túlzott-e).

2. Ezen útmutatások alapján az euróövezet valamennyi tagállama nemzeti reformprogramot (azaz a növekedés és a versenyképesség fokozásához elengedhetetlen szakpolitikai intézkedésekre irányuló javaslatokat ismertető egységes dokumentumot), valamint a középtávú fiskális terveket bemutató stabilitási programot nyújt be.

3. A Bizottság értékeli a programokat, majd értékelésének eredményeit bizottsági szolgálati munkadokumentumokban terjeszti elő, amelyekben kiemeli, milyen kihívásokkal kell még szembenéznie az adott tagállamnak. Ezeket a dokumentumokat az elemzésről szóló párbeszéd lehetővé tétele érdekében már a jelenleginél hamarabb közzétenné. A Bizottság ezzel párhuzamosan horizontális értékelést ír az euróövezet országaiban előirányzott főbb gazdasági reformokról. Ezt a horizontális dokumentumot és a hozzá kapcsolódó következtetéseket az eurócsoporton belül és az Ecofin Tanácsban egyaránt megvitatják a jelentősebb reformtervek rendszeres előzetes koordinálása érdekében.

4. A Bizottság ezután országspecifikus ajánlásokra irányuló javaslatot terjeszt elő, amelyekben meghatározza a közösen megállapított egyedi szakpolitikai intézkedéseket, valamint azok végrehajtásának előirányzott határidejét. A Bizottság ezzel párhuzamosan javaslatot terjeszt elő a túlzott egyensúlyhiánnyal küzdő tagállamoknak, amelyben megállapítja a túlzott egyensúlyhiány fennállását, és kiigazító intézkedések megtételét javasolja az érintett tagállamnak. A szakpolitikai elemzésről szóló informális párbeszéd folyamatának köszönhetően az országspecifikus ajánlások részletesebbek, szakpolitika-specifikusabbak és időhöz kötöttebbek lesznek. Az országspecifikus ajánlások az érintett tagállam növekedéséhez és kiigazítási hiányosságaihoz kapcsolódó kisszámú kulcsfontosságú elemre összpontosítanának. Ez a fokozott hangsúly és egyedi figyelem nagyobb lendületet adhatna a tagállamok reform-erőfeszítéseinek.

5. Miután a Tanács elfogadta az országspecifikus ajánlásokat – beleértve a makrogazdasági egyensúlyhiány esetén követendő eljárás során megfogalmazott ajánlásokat is –, ezek alapján a makrogazdasági egyensúlyhiány esetén követendő eljárás megelőző, illetve kiigazító ágához tartozó tagállamok (az előbbi esetben önkéntesen, az utóbbi esetben kötelezően) szerződéses megállapodásra irányuló javaslatot terjesztenek elő, amelyben ismertetik a végrehajtani kívánt egyedi szakpolitikai fellépéseket és azok ütemezését. A makrogazdasági egyensúlyhiány esetén követendő eljárás kiigazító ágához tartozó tagállamok esetében a Bizottsággal létrehozandó szerződéses megállapodások a kiigazító intézkedési tervnek felelnének meg. A makrogazdasági egyensúlyhiány esetén követendő eljárás megelőző ágához tartozó tagállamok esetében a szerződéses megállapodások a kiigazító ágnál előírtakhoz hasonló intézkedési tervből állnának.

   A kiigazító ághoz tartozó tagállamok esetében a szerződéses megállapodásokról folytatott tárgyalás a kiigazító intézkedési terv jóváhagyásának felel meg, azaz az 1176/2011/EU rendelet 8–12. cikke alkalmazandó.

   A megelőző ághoz tartozó tagállamok esetében szintén hasonló eljárás és határidők lennének alkalmazandók, beleértve a szerződéses megállapodásokban előírt intézkedések végrehajtásának nyomon követését és értékelését. Szankciók azonban nem lennének alkalmazandók.

   A tagállamok nemzeti reformprogramjukban minden évben beszámolnának a szerződéses megállapodásaik végrehajtása terén elért előrelépésről.

6. A szerződéses megállapodásokat pénzügyi támogatás kísérné. A szerződéses megállapodások a makrogazdasági egyensúlyhiány esetén követendő eljárásból

fakadó országspecifikus ajánlásokhoz kapcsolódnának, és elsősorban a tagállamok kiigazítási kapacitásának és versenyképességének megerősítésére irányulnának, ezek ugyanis azok a területek, amelyeken a reformok kedvező hatásai jelentős mértékben továbbgyűrűznének a többi tagállamhoz, és amelyek ennélfogva különösen fontosak a gazdasági és monetáris unió gördülékeny működésének biztosításához.

A pénzügyi támogatásra átalányösszeg formájában kerülne sor minden szerződéses megállapodás esetében, úgy, hogy a támogatásokat nem rendelnék hozzá semmilyen egyedi reformhoz. Az érintett összegek megállapítása, valamint az (adott esetben több részletből álló) kifizetés felhasználása az előírt feltételrendszeren (azaz a tagállamok által végrehajtandó intézkedéseken/reformokon) fog alapulni, amelyet a szerződéses megállapodásokban szintén közelebbről meg kell határozni.

A kiigazítási ághoz tartozó tagállamokra alkalmazandó (az 1174/2011/EU rendelet szerinti) szankciókon és eljáráson túlmenően a szerződéses megállapodásoknak oly módon is érvényt lehet szerezni, hogy amennyiben valamely tagállam nem tesz eleget a szerződéses megállapodásoknak, a Bizottság az érintett tagállamot (az EUMSZ 121. cikkének (4) bekezdése szerint) figyelmeztetésben részesíti. Ebben a – Bizottság által önállóan adható – figyelmeztetésben felszólíthatja a tagállamot az eltérés kiigazítására, és ennek végrehajtására határidőt tűzhet ki. Amennyiben az érintett tagállam ennek nem tesz eleget, a pénzügyi támogatás visszatartható.

A pénzügyi támogatás finanszírozására – amint azt a főszövegben is leírtuk – speciális alapból/pénzügyi eszközből kerül sor. Az alap forrásait az euróövezet tagállamainak kell befizetniük GNI-függő hozzájárulási kulcs alapján.

A jelenleg alkalmazott eljárások megerősítésére és egyszerűsítésére irányuló javaslat előterjesztésekor a Bizottság orvosolni fogja a pénzügyi támogatás bevezetésének esetleges nem kívánatos következményeit is: ilyen lehet az erkölcsi kockázat (például a rosszabbul teljesítők jutalmazása) vagy a holttehervesztes (azok a reformok, amelyeket további ösztönző nélkül is végrehajtottak volna).

2. MELLÉKLET: Az euróövezet külső képviselete

Fontos, hogy az integráció szorosabbra fűzéséről születendő megállapodás kifelé is megmutatkozzon majd: ezért egységesebbé kell válnia az EU – és különösen az euróövezet – külső gazdasági képviseletének. Az euróövezet gazdasági kormányzásának tökéletesítésére irányuló erőfeszítéseinkhez szervesen hozzátartozik, hogy a gazdasági és monetáris unió „hangját" is meg kell erősíteni.

A válságból levonható egyik legfontosabb tanulság az, hogy amikor közös fellépést igénylő, globális megrázkódtatásokra kerül sor, az euróövezet méretéből eredően képes befolyásolni a nemzetközi pénzügyi intézmények és fórumok szakpolitikai válaszlépéseinek jellegét. Az elmúlt években – különösen az euró miatt – az Unió a jelentősebb gazdasági hatalmak természetes partnere lett a globális növekedés, a pénzügyi támogatások és a pénzügyi szabályozások megvitatása során. Az euróövezet jelenleg azonban nem rendelkezik egységes képviselettel a nemzetközi pénzügyi intézményekben és fórumokon, ezért nem bír a saját gazdasági súlyához mérhető befolyással és vezető szereppel.

A maradéktalan hatékonyság érdekében tehát az euróövezet gazdasági kormányzásának megerősítésére tett erőfeszítések mellett el kell mozdulni az euróövezet egységesebb és koherensebb külső képviselete irányába is. Ennek a lépésnek tükröznie kell a belső gazdasági kormányzás jelentős erősödését.

Ahhoz, hogy az euróövezet aktívabb szerepet legyen képes betölteni a többoldalú intézményekben és fórumokon, illetve a stratégiai partnerekkel folytatott kétoldalú párbeszédek során, meg kell erősíteni a külső képviseletét[25]. Így egységes üzenetet küldhet olyan ügyekben, mint a gazdaságpolitika, a fiskális politika, a makrogazdasági felügyelet, az árfolyam-politikák és a pénzügyi stabilitás.

E célkitűzések megvalósítása érdekében menetrendet kell megállapítani az euróövezet nemzetközi gazdasági és pénzügyi szervezetekben és fórumokon történő külső képviseletének egyszerűsítésére és egységesítésére.

Itt elsősorban az IMF-re gondolunk, amely hiteleszközeivel és felügyeleti tevékenységével a globális gazdasági kormányzás egyik kulcsfontosságú intézményi pillére. Jelenleg az euróövezet tizenhét tagállama nyolc különböző országcsoporthoz és elnökhöz, illetve mintegy öt ügyvezető igazgató alá tartozik. Az uniós intézmények jelenleg igen csekély mértékben vannak jelen az IMF-ben. Az Európai Központi Bank megfigyelőként vesz részt az IMF ügyvezető igazgatóságában és a Nemzetközi Monetáris és Pénzügyi Bizottságban (IMFC). Az Európai Bizottság mindössze az IMFC-ben rendelkezik megfigyelői státusszal.

[25] Vagyis az EU külső képviseletét, amely a Szerződéseknek megfelelően az euróövezet tagállamait képviseli.

Az EUMSZ 138. cikkének (2) bekezdése szerint megfelelő intézkedéseket lehet elfogadni a nemzetközi pénzügyi szervezetekben és konferenciákon való egységes képviselet biztosítása céljából. A Szerződés e rendelkezése mögött az a célkitűzés húzódik meg, hogy az Unió erősebben és egységesebben képviselhesse ezekben az intézményekben és konferenciákon az euróövezet tagállamait, tekintve, hogy az euróövezet képviseletére vonatkozó jelenlegi informális megállapodások hatékonyságát a jogalkotó nem tekintette kielégítőnek[26].

Meg kell erősíteni az euróövezet brüsszeli és washingtoni koordinációs infrastruktúráját. Tökéletesíteni kell az euróövezeten belüli koordináció folyamatát, és a tagállamoknak kötelező jelleggel közös üzeneteket kell követniük. Az IMF-en belüli országcsoportokat oly módon kell átrendezni, hogy az euróövezet tagjai külön országcsoportokat alkossanak, amelyekhez majd az euróövezet jövőbeli tagállamai is csatlakozhatnak. Ezzel párhuzamosan törekedni kell az IMF ügyvezető igazgatóságán belül az euróövezet megfigyelői státuszának biztosítására. Ehhez tárgyalásokat kell folytatni az IMF-fel. Az euróövezet tagjait összeköti a közös fizetőeszköz, az egységes monetáris és árfolyam-politika és a Központi Bankok Európai Rendszerében a tagok külső tartalékainak közös kezelése. A fiskális és gazdaságpolitikák európai szintű koordinációját gyökeresen átalakították az euróövezet gazdasági kormányzásában bekövetkezett legutóbbi változások. Az euróövezettel kapcsolatos kérdésekben az Európai Bizottság az IMF természetes vitapartnere lett. Még újabb fejlemény, hogy a Bizottság és az EKB szoros együttműködésre lépett az IMF-fel az euróövezet, illetve az EU tagállamai számára nyújtandó pénzügyi támogatási csomagokról folytatott tárgyalások során, valamint általánosságban is együttműködik a Valutaalappal a felügyelet kérdéseiben. Ezen előzmények ismeretében alapvető fontosságúvá vált az euróövezet megfigyelői státuszának megszerzése, az IMF és az euróövezet napi igazgatásával foglalkozó intézmények közötti együttműködési szinergiák növelése érdekében. Az euróövezetet az Európai Bizottság képviselné, amely a monetáris politika területén az Európai Központi Bankkal közösen látná el ezt a képviseletet.

Ahhoz, hogy az euróövezet előbb-utóbb önálló helyet szerezzen az IMF-ben, fokozatos megközelítést kell alkalmazni, amely lehetővé teszi, hogy valamennyi érintett szereplő megtegye az euróövezet egységes helye által igényelt szükséges intézményi intézkedéseket.

A Bizottság a következő konkrét lépéseket fogja megtenni:

- menetrendet terjeszt elő, amelyben meghatározza az euróövezet IMF-beli képviseletének megerősítésére teendő fokozatos lépéseket, amelyek végső célja az önálló hely elérése.

[26] Lásd még az Európai Konvent gazdasági kormányzással foglalkozó VI. munkacsoportjának zárójelentését (Final Report of the European Convention's Working Group VI on Economic Governance), WG VI 17., 2002.10.21., 8. o. Vö.: a külső fellépésekkel foglalkozó VII. munkacsoport zárójelentése (Final Report of Working Group VII on External Action), WG VII 17., 2002.12.16., 66. o.

- a kellő időben hivatalos javaslatokat terjeszt elő az EUMSZ 138. cikkének (2) bekezdése szerint egy egységes álláspont kialakítása érdekében, hogy az euróövezet az IMF-ben megfigyelői státuszt, az IMF ügyvezető igazgatóságában megfigyelői státuszt, majd végül önálló helyet kaphasson.

- javaslatot terjeszt elő a tagállamközi koordináció javítására a gazdasági és monetáris unióhoz kapcsolódó IMF-ügyekben.

- fontolóra veszi, hogy az EUMSZ 138. cikkének (1) bekezdésében biztosított lehetőségek alapján közös álláspontot javasoljon az illetékes nemzetközi pénzügyi intézményekben és konferenciákon a gazdasági és monetáris unió érdekeit különösen érintő kérdésekben.

- előmozdítja az euróövezet képviseletét a jelentősebb gazdasági partnerekkel fenntartott kétoldalú kapcsolatokban. Ehhez mintául szolgálhat a Kínával folytatott, makrogazdasági és árfolyamkérdésekről szóló megbeszélések kialakítása (ezzel egy euróövezeti küldöttség foglalkozik[27]).

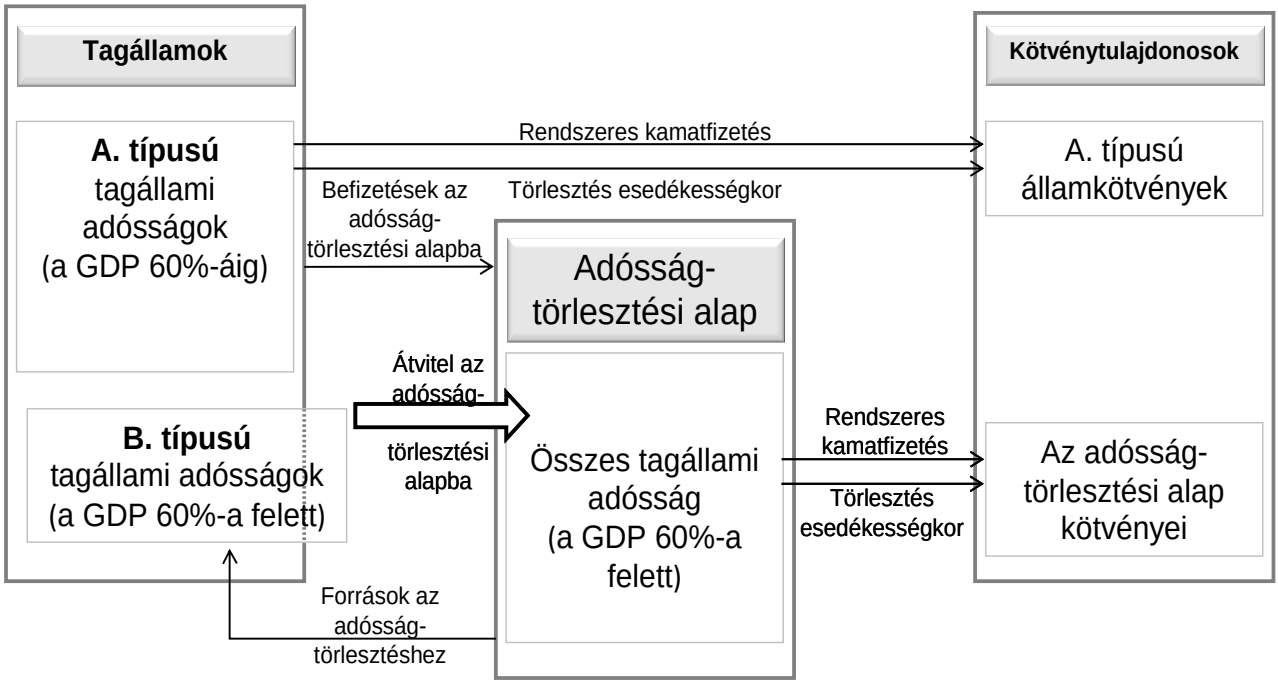
[27] A küldöttség a gazdasági ügyekért és a monetáris politikáért felelős biztosból, az eurócsoport elnökéből és az Európai Központi Bank elnökéből áll.

3. MELLÉKLET: Az Európai Adósságtörlesztési Alap létrehozása

Az adósságtörlesztési alap elképzelését a Német Gazdasági Szakértők Tanácsa terjesztette elő először 2011-ben. Az alap lényege, hogy lehetővé tenné az euróövezet tagállamainak a fenntartható szintű államadósság elérését azáltal, hogy a költségvetési irányítás terén tett újabb kötelezettségvállalásaikért cserébe csökkenti általános finanszírozási költségeiket.

A tagállamok államadósságát alapvetően két részre osztanák: 1. az egyik rész a GDP 60%-ának, azaz a Stabilitási és Növekedési Paktumban előírt küszöbértéknek felelne meg, és a tagállamok saját hatáskörében maradna, 2. míg a másik az államadósságnak a 60%-os GDP-küszöböt meghaladó része lenne, amelyet az adósságtörlesztési alapba vezetnének át és ott összevonnák, azaz az alap tulajdonába kerülne, bár a tagállamok kötelesek lennének az átruházott adósságot meghatározott idő (például 25 év) alatt önállóan törleszteni. Az adósságtörlesztési alap finanszírozását saját kötvénykibocsátással oldanák meg, amelyet a részt vevő tagállamok összevont alapon törlesztenének. Ahhoz, hogy az adósságtörlesztési alap kötvényei vonzók és eladhatók legyenek, hitelminőségükről eléggé erős biztosítékot kell nyújtani a befektetők számára. Az adósságtörlesztési alap kötvényeit ezért ideális esetben az euróövezet valamennyi tagállama által biztosított egyetemleges kezességvállalás támogatná. Az adósságtörlesztési alap kötvényeire vonatkozó egyetemleges kezesség következtében a részt vevő tagállamok alacsonyabb finanszírozási költségekkel szembesülnének, ami enyhítené általános adósságszolgálati terheiket. Az egyes tagállamokra vonatkozó visszafizetési ütemtervet átlátható számítási kulcs alapján pontosan meg kell határozni, rögzítve a részletfizetés típusát (a teljes időszakban változatlan összegű vagy a gazdasági helyzettől függő, például GDP-arányos, azaz a gazdasági ciklushoz igazodó éves visszafizetések). Az alap működését az 1. ábrában ismertetjük.

1. ábra: Az Európai Adósságtörlesztési Alap működése



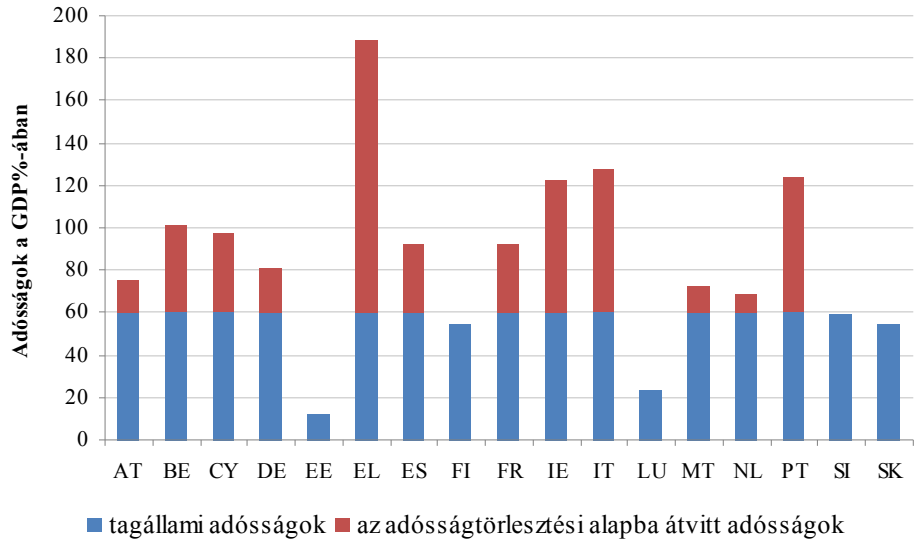
Az adósságtörlesztési alap elképzelése erkölcsi kockázatot is hordoz magában, mivel az egyetemleges kezesség és a tagállamok ebből következő alacsony finanszírozási költségei akaratlanul is további adósságok létrehozására ösztönöznék a tagállamokat. Ezt az erkölcsi

kockázatot további, a gazdasági kormányzásra irányuló tagállami kötelezettségvállalásokkal kell kiküszöbölni. Az adósságtörlesztési alapban való részvétel előfeltételeként valamennyi tagállamnak előírnák a költségvetési konszolidáció és a strukturális reformok útját, amelynek alapján bizonyos idő alatt az átruházott adósság önálló törlesztésére kötelezneknek a tagállamot. A konszolidációs és reformmegállapodások elengedhetetlenek a hitelességhez, és a következőket foglalhatják magukban: i. az adósságtörlesztési alap befizetési kötelezettségeit fedező adóbevételek elkülönítése, ii. biztosíték letétele, iii. a korábban megállapodott strukturális reformok és konszolidációs intézkedések iránti kötelező kötelezettségvállalás. Amennyiben a tagállamok ezeket nem tartják be, azonnal le lehetne állítani az államadósságnak az adósságtörlesztési alapba történő átvitelét.

Gyakorlati szempontból az esedékessé váló kötelezettségek törlesztését és a részt vevő tagállamok újabb finanszírozási igényeit mindaddig az adósságtörlesztési alap kötvényeinek értékesítéséből befolyt pénzből finanszíroznák[28], amíg az átruházott kötelezettségek el nem érnék a megállapodott összegeket. Egyértelmű és szigorú jogi keretet/szerződést kellene létrehozni az adósságátvezetésre vonatkozóan, amely különösen a következőket szabályozná: i. az átruházható összegek felső határát[29], ii. a visszafizetés rendjét, valamint iii. az adósságtörlesztési alap kötvényeinek nemzeti kötvényekkel szembeni elsőbbrendűségét.

Az adósságtörlesztési alapba történő átruházás eredményeképpen az országok teljes adóssága két részre oszlana: a nemzeti adósságra és az adósságtörlesztési alap által kibocsátott kötvényekre[30] (lásd a 2. ábrát).

2. ábra: A tagállamok adósságszerkezete az adósságtörlesztési alap rendszerében



Forrás: az Európai Bizottság 2012. őszi előrejelzése, 2013. évi adósság-előrejelzések.

[28] Az adósságtörlesztési alap kezelését a Szerződés alapján létrehozandó külön intézményre, azaz egy Bizottságon belüli és az Európai Parlamentnek elszámolással tartozó európai adósságkezelő szervre bíznák.

[29] A szerződésben egyértelműen rögzíteni kell azt is, hogy a megállapodott átruházandó összegek nem meghosszabbíthatók.

[30] Az adósságtörlesztési alap teljes mérete – az Európai Bizottság 2012. őszi előrejelzése alapján – elérheti a 3 billió eurót.

Az adósságtörlesztési alap létrehozása számos kihívást tartogat. Az egyik az, hogy bár az adósságok általános szintjének és különösen a kiszolgáltatottabb országok adósságszintjének csökkentésével járó alacsonyabb államháztartási és rendszerszintű kockázatok kedvező fejleményt jelentenének a teljes euróövezet számára, a jelek szerint éppen a nagy hitelminőségű tagállamok járnának a legkevésbé jól az alappal. Ezért az említett tagállamok részvételére ösztönzőket kellene létrehozni. A másik kihívás az, hogy mivel a túlzott eladósodást egyetemleges kezességvállalással fedeznék, ezzel az eszköz alacsonyabb kockázatúvá válna. Így jelentős mértékben csökkenne a piacfegyelmező hatás. Voltaképpen a piacfegyelmező hatás teljes mértékben a kezesekre szállna. A harmadik kihívás az, hogy az adósságtörlesztési alap célja a tagállamok adósságszintjének csökkentése, nem pedig az, hogy az alacsonyabb finanszírozási költségekkel ösztönözzék az adósságtörlesztési alapban való részvétel szükségtelen elnyújtását. Végül a piac szempontjából a program korlátozott időtartama miatt a program vége felé csökkenne a piaci likviditás. Ez megkérdőjelezné a közös kibocsátású kötvények szerepét és referenciaértékként való használatát, továbbá annak valószínűségét is, hogy megfelelő derivatívapiacok jönnének létre. A közös kibocsátás lejárta után az euróövezeti államkötvénypiac éppolyan kevéssé lenne integrált, mint jelenleg, és nem maradna meg a közös kibocsátás egyetlen potenciális előnye sem.