



EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2017.12.6.
COM(2017) 822 final

**A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, AZ EURÓPAI
TANÁCSNAK, A TANÁCSNAK ÉS
AZ EURÓPAI KÖZPONTI BANKNAK**

**AZ EURÓÖVEZETI STABILITÁST SZOLGÁLÓ, UNIÓS JOGI KERETBE
FOGLALT ÚJ KÖLTSÉGVETÉSI ESZKÖZÖK**

1. BEVEZETÉS

Az Unió helyzetét értékelő 2017. évi beszédében és az azt kísérő szándéknyilatkozatban Juncker elnök bejelentette a Bizottság azon szándékát, hogy konkrét javaslatokat tesz az uniós költségvetésen belüli célzott euróövezeti költségvetési sor létrehozására, amelynek a következő funkciói lennének: 1. a strukturális reformok támogatása, a Bizottság strukturálisreform-támogató programjára építve; 2. stabilizációs funkció; 3. védőháló a bankunió számára; és 4. a tagállamokat az euróövezethez történő csatlakozást megelőzően segítő konvergenciaeszköz.

Ezeket az elképzeléseket részletezi tovább ez a közlemény, amely az európai gazdasági és monetáris unió elmélyítésére irányuló kezdeményezéscsomag részét képezi¹. A csomag mindenekelőtt az öt elnök 2015. június 22-i, az európai gazdasági és monetáris unió megvalósításáról szóló jelentésére², valamint a gazdasági és monetáris unió elmélyítéséről szóló 2017. május 31-i bizottsági vitaanyagra³ épül.

A gazdasági és monetáris unió elmélyítése és az uniós közpénzügyek korszerűsítése a Bizottság 2017. március 1-jei fehér könyvével indított, Európa jövőjéről folytatott vita alapvető irányvonala⁴. Ezt tovább hangsúlyozta az Európai Unió pénzügyeinek jövőjéről szóló, 2017. június 28-i vitaanyag⁵. A jelenlegi helyzetben lehetőség van konkrét előretekintő javaslatokat előterjeszteni mind a gazdasági és monetáris unió jövőjére, mind arra vonatkozóan, hogy a jövőbeli uniós közpénzügyek hogyan segíthetnek az azonosított kihívások kezelésében.

Az európai hozzáadott érték az európai közpénzügyekről folyó vita központi eleme. Az uniós forrásokat európai közjavak finanszírozására kell felhasználni. Ezek a javak az EU egészének jólétét szolgálják, és egyetlen tagállam sem tudja ezeket egyedül hatékonyan biztosítani. A szubszidiaritás és az arányosság elvével összhangban az EU-nak akkor kell fellépnie, ha ezáltal az adófizetők európai jobban hasznosulnak, mint a csak nemzeti, regionális vagy helyi szintű fellépés esetében.

A gazdasági és monetáris unió elmélyítése az euróövezet és az EU egésze szempontjából egyaránt előnyökkel jár. Egy integráltabb és jobban teljesítő euróövezet nagyobb stabilitást és jólétet eredményezne mindenki számára az EU-ban, és biztosítaná, hogy Európa határozottan léphessen fel a globális gazdasági szinten. Az ebben a közleményben bemutatott új költségvetési eszközök célja az euróövezeti tagállamok és az euróövezeti csatlakozás előtt álló tagállamok néhány sajátos szükségletének a kezelése, egyidejűleg szem előtt tartva az uniós tagállamként fennálló átfogóbb igényeiket és törekvéseiket. Ennek során a közlemény arra is törekszik, hogy maximalizálja a meglévő és a Bizottság által 2018 májusában a 2020 utáni többéves pénzügyi keretre vonatkozó javaslata részeként bemutatandó jövőbeli eszközök közötti szinergiákat.

¹ COM(2017) 821, 2017. december 6.

² „Az európai gazdasági és monetáris unió megvalósítása”, Jean-Claude Juncker jelentése, amely Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi és Martin Schulz szoros együttműködésével készült, 2015. június 22.

³ COM(2017) 291, 2017. május 31.

⁴ COM(2017) 2025, 2017. március 1.

⁵ COM(2017) 358, 2017. június 28.

2. A JELENLEGI UNIÓS KÖZPÉNZÜGYEK

Az uniós közpénzügyek magukban foglalják az uniós költségvetést és több más euróövezeti és európai mechanizmust és finanszírozási eszközt. Ezek hozzájárulnak a tagállamok gazdasági és társadalmi fejlődéséhez és közös uniós szintű prioritásokat támogatnak (lásd az áttekintést a függelékben).

E közös prioritások egyike a gazdasági és monetáris unió elmélyítése. Ennek megvalósítása határozott fellépést kíván meg az egyes tagállamoktól, valamint megfelelő támogatást az uniós költségvetési és szakpolitikai koordinációs eszközöktől. Ez a közlemény javaslatokat és ötleteket vázol fel azzal kapcsolatban, hogy hogyan lehet jobban felhasználni az uniós költségvetést az egymástól függő gazdaságaink ellenálló képességének megerősítéséhez. A mind az euróövezeti, mind az euróövezeten kívüli országok által a reformok végrehajtása és a magas fokú konvergencia terén elért haladás mindenki számára előnyös lesz.

Az uniós költségvetés már most is átfogó, jelentős hatású eszköztárral rendelkezik, a vissza nem térítendő támogatásoktól a pénzügyi eszközökig, de továbbra is viszonylag kicsi. Az EU teljes bruttó hazai termékének nagyjából 1 %-át kitevő mértékével az uniós költségvetés a nemzeti költségvetésekhez képest kis méretű, és tovább korlátozza, hogy éves egyensúlyban kell lennie. Ettől eltekintve az uniós eszközöknek jelentős stratégiai és gazdasági hatása van számos tagállamban és szektorban. Az uniós költségvetés ezt jelenleg nagyrészt a gazdasági szereplőknek vagy az állami hatóságoknak nyújtott vissza nem térítendő támogatásokon keresztül éri el, amelyeket az európai intézmények közvetlenül vagy a tagállamokkal közösen folyósítanak. Néhány tagállamban például az utóbbi években az európai strukturális és beruházási alapokból származott az összes állami beruházás több mint fele, erőteljesen hozzájárulva az európai régiók és országok gazdasági és társadalmi felzárkózásának folyamatához. Sőt, mivel ez a támogatás több évre oszlik el, az uniós költségvetés idővel bizonyos stabilizáló hatással is van az állami beruházásokra, és amint azt a görög gazdaságnak nyújtott támogatás is bizonyítja, stabilizáló szerepe lehet gazdasági nehézségek kezelésében⁶. Jóllehet kis méretűek, számos olyan uniós szintű eszköz létezik, amely célzottan segíthet a gazdasági sokkok nemzeti vagy helyi szintű enyhítésében⁷.

A jelenlegi Bizottság hivatalba lépése óta az európai strukturális és beruházási alapok és más releváns programok kiegészítéseként létrejött az Európai Stratégiai Beruházási Alap. Az úgynevezett „Juncker-terv” Európa-szerte támogatta a magánberuházásokat, és rugalmas módot

⁶ A Bizottság 2015. július 15-én kiadta az „Új fejezet a görögországi munkahelyteremtésben és növekedésben” című közleményét (COM(2015) 400), és egy sor olyan rendkívüli intézkedést javasolt, amelyek segítettek a görög reálgazdaságot támogató uniós források maximális felhasználásában.

⁷ Az ilyen egyéb mechanizmusok közé tartozik az ifjúsági foglalkoztatási kezdeményezés, amely a magas ifjúsági munkanélküliséggel szembesülő tagállamoknak és régióknak nyújt támogatást; az Európai Unió Szolidaritási Alapja, amely pénzügyi segítséget biztosít a súlyos katasztrófákkal sújtott tagállamoknak/régióknak; és az Európai Globalizációs Alkalmazkodási Alap, amely támogatást biztosít azoknak az embereknek, akik a világereszkedelemben bekövetkező mélyreható strukturális változások, vagy globális szintű gazdasági és pénzügyi válság következtében veszítik el az állásukat.

biztosított arra, hogy megsokszorozódjanak a korlátozott állami forrásoknak a magánberuházásokat ösztönző hatásai⁸.

Az EU pontosan meghatározott esetekben felhatalmazással rendelkezik a hitelfelvételre és hitelnyújtásra. Ez áll fenn a fizetésimérleg-támogatási mechanizmus⁹ keretében a fizetési mérlegükkel kapcsolatos nehézségek esetén az euróövezeten kívüli tagállamok támogatása céljából nyújtott hitelek kezelésére vonatkozóan. Ugyanez a helyzet az európai pénzügyi stabilizációs mechanizmus¹⁰ keretében nyújtott hitelek esetében. Mivel a gyűjtött források és a kapcsolódó hitelek back-to-back műveletek, nincsenek közvetlen hatással az uniós költségvetésre, amíg a kedvezményezett tagállamok eleget tesznek kötelezettségeiknek.

A vissza nem térítendő támogatások és a hitelek mellett az uniós támogatás egyre gyakrabban felveszi a technikai támogatás formáját is. A Strukturálisreform-támogató Szolgálat 2015. évi létrehozásával a Bizottság kibővítette technikai támogatását és a tagállamok kérésére segítséget nyújt számukra a kulcsfontosságú szakpolitikai területek reformjainak végrehajtásában, valamint közigazgatásaik megerősítésében.

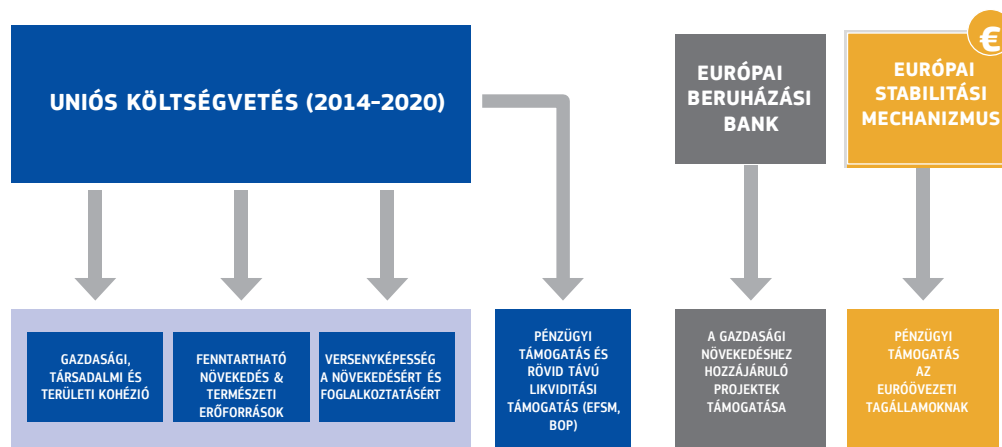
Az uniós költségvetés által közvetlenül támogatott intézkedéseket számos európai vagy euróövezeti eszköz és szervezet egészíti ki. Néhány ezek közül az uniós intézményi kereten belül, de az uniós költségvetésen kívül működik, így például az Európai Beruházási Bank. Mások nem tartoznak az uniós jogi kerethez, mint például az Európai Stabilitási Mechanizmus. Míg az Európai Beruházási Bank olyan projekteket támogat, amelyek Európában és azon túl hozzájárulnak a munkahelyteremtéshez és a növekedéshez, az Európai Stabilitási Mechanizmus a súlyos finanszírozási nehézségekkel küzdő euróövezeti tagállamoknak biztosít pénzügyi támogatást.

Uniós szintű források és pénzügyi eszközök ma

⁸ 2017. november végén az Európai Stratégiai Beruházási Alap (ESBA) keretében jóváhagyott ügyletek 49,6 milliárd EUR összegű finanszírozást jelentenek, és mind a 28 tagállamra kiterjednek, és az Európai Stratégiai Beruházási Alap segítségével várhatóan összességében 251,6 milliárd EUR értékű beruházás indul el. Körülbelül 528 000 kis- és középvállalkozás (kkv) számára javul majd várhatóan a finanszírozáshoz való hozzáférés.

⁹ A Tanács 332/2002/EK rendelete (2002. február 18.) a tagállamok fizetési mérlegéhez középtávú pénzügyi támogatási mechanizmus létrehozásáról (HL L 53., 2002.2.23., 1. o.).

¹⁰ Az európai pénzügyi stabilizációs mechanizmust 2010. május 11-én hozták létre a 2010. május 11-i 407/2010/EU tanácsi rendelet alapján (HL L 118., 2010.5.12., 1. o.). A fizetésimérleg-támogatáshoz hasonlóan működik, de valamennyi tagállam, így az euróövezeti tagállamok számára is rendelkezésre áll.



Forrás: Európai Bizottság EFSM: európai pénzügyi stabilizációs mechanizmus. BoP: Fizetési mérleg.

Jóllehet az uniós költségvetés mindig is ösztönözte a magas fokú társadalmi és gazdasági konvergenciát és az elmúlt években a rendkívüli körülményekre adott válaszként megnőtt az uniós szinten rendelkezésre álló hitelezési kapacitás, a makrogazdasági stabilizáció eddig nem volt kifejezett célja az uniós költségvetésnek. A válság éveinek tapasztalata emellett rámutatott, hogy az uniós közpénzügyek szerkezete és hatóköre még nem felel meg teljes mértékben a gazdasági és monetáris unió sajátos szükségleteinek, sem az euróövezeti tagállamok, sem az euróövezeti csatlakozás felé haladó tagállamok szempontjából.

Az ezekre a kihívásokra adott válasznak nem szükségszerűen kell elsősorban pénzügyi válasznak lennie. A szabályozási és szakpolitikai keret javítása terén uniós és nemzeti szinten egyaránt nagy előrelépés történt eddig, de még többet kell tenni. A mai csomag részét képezi a további munka ütemtervének vázlata is¹¹.

Az évek során levont tanulságok alapján azonban van három olyan összekapcsolódó és jól azonosított kihívás, amelyet az uniós közpénzügyeknek jobban kell kezelniük:

1. **A strukturális reformok előmozdítása és támogatása a tagállamokban a gazdasági struktúrák nagyobb ellenálló képességének és a teljesítmények jobb konvergenciájának megvalósítása érdekében.** Ez érvényes a közös valutát használó országok, de az euróövezeti csatlakozás felé tartó tagállamok esetében is, mivel az ellenálló struktúrák alapvetőek az euróövezetben való zavartalan részvétel szempontjából. A válság éveiben egyértelműen kiderült, hogy olyan korszerű gazdasági és társadalmi struktúrákra van szükség, amelyek gyorsan tudnak reagálni a sokkokra, a gazdasági vagy társadalmi feszültségek súlyosbodásának elkerülése érdekében. A válság jelentős hatást fejtett ki, amely Európa bizonyos részein sokkal súlyosabb volt a gazdasági kibocsátás, a munkanélküliség, a beruházások és a bankmentések terén. Még csak most, majdnem tíz évvel a válság kitörése után vannak arra utaló jelek, hogy az életszínvonalbeli konvergencia hosszabb távú folyamata újra beindult.
2. **Az euróövezeti tagállamok támogatása a gyorsan változó gazdasági körülményekre való jobb reagálás, valamint jelentős aszimmetrikus sokkok esetén gazdaságuk stabilizálása**

¹¹ COM(2017) 821, 2017. december 6.

érdekében. A közös valutaövezetben a monetáris politika egységesítése következtében a részt vevő tagállamok kezében lévő makrogazdasági szakpolitikai eszközök már nem ugyanazok. Noha minden ország különbözik és a gazdaság mérete és szerkezete lényeges a sokkoknak való kitettség valószínűsége szempontjából, a válság mégis rámutatott az egyes euróövezeti tagállamok rendelkezésére álló eszközök korlátaira a nagy aszimmetrikus sokkok hatásának elnyelése terén, hiszen néhányuk a saját finanszírozásukhoz szükséges piaci hozzáférést is elvesztette. Ez több esetben elhúzódó recesszióhoz és más tagállamokra átgyűrűző negatív hatásokhoz vezetett.

- 3. Az államadósság és a bankok helyzete közötti kapcsolat megszüntetése, a rendszerszintű kockázatok csökkentése és a lehetséges jelentős bankcsődök esetére a kollektív reagálási kapacitás megerősítése,** az áttérjedés megelőzése érdekében is. Az Egységes Szanálási Alap bankszanálások kezelésére irányuló kapacitásának fokozását célzó védőhálóról elvben már 2013-ban megállapodás jött létre. Ez a védőháló végső eszközként működne, és fontos szerepet játszana az európai bankrendszerbe vetett bizalom további erősítésében.

Mindezt szem előtt tartva számos lehetőség van olyan uniós szintű közös költségvetési eszközök kidolgozására, amelyek hozzájárulhatnak az euróövezet stabilitásához és az EU egészének javát szolgálják. Ezen eszközök sikerének és eredményességének biztosítása, valamint az adófizetők szempontjából a hatékonyságuk maximalizálása érdekében a szélesebb uniós keretben meglévő egyéb költségvetési eszközökkel teljes szinergiában kell őket kialakítani. Az uniós közpénzügyek korszerűsítése, amellyel kapcsolatban 2018 májusában várhatók a bizottsági javaslatok, egyedülálló lehetőséget fog nyújtani az EU és az euróövezet számára, hogy felvértezzék magukat a szükséges eszközökkel.

3. KORSZERŰ ÉS ELŐRETEKINTŐ UNIÓS KÖZPÉNZÜGYEK

Az Európai Unió pénzügyeinek jövőjéről szóló vitaanyag felvázolta a 2020 utáni korszerű és előretekintő költségvetési keret lehetőségét. Juncker elnöknek az Unió helyzetét értékelő beszédével összhangban ez a közlemény négy konkrét funkcióra összpontosít:

- A közlemény a gazdaságpolitikai koordináció európai szemesztere során azonosított nemzeti reformok támogatásának új módját mutatja be, amely költségvetési és technikai támogatásra egyaránt épít.** A javaslat szerint az első lépésekre 2018–2020 között az európai strukturális és beruházási alapokat szabályozó közös rendelkezésekről szóló rendelet célirányos módosításának és a jelenlegi strukturálisreform-támogató program megerősítésének formájában kerülne sor. A 2020 utáni többéves pénzügyi keret esetében a Bizottság a reformok végrehajtását elősegítő új eszközt kíván előterjeszteni, amely pénzügyileg támogatja a tagállamok által vállalt reformokat. Ezenfelül a strukturálisreform-támogató program tapasztalataira építve a 2020 utáni időszakra a technikai támogatás megerősítését javasolja majd.
- A közlemény az euróövezeti csatlakozás felé haladó tagállamok számára a konvergenciát támogató célzott eszköz felállítását javasolja.** A Bizottság a 2018–2020 közötti időszakban a

strukturálisreform-támogató program keretében egy célzott munkafolyamatot javasol létrehozni. A 2020 utáni időszakban ez egy célzott eszközzé alakulna át. A reformprioritások kiválasztásának megvitatására és nyomon követésére az európai szemeszter részeként kerül sor.

- **A közlemény meghatározza a bankunió védőhálójának kulcsfontosságú jellemzőit.** Ezek közé tartozik az Európai Stabilitási Mechanizmuson/Európai Valutaalapon keresztül az Egységes Szanálási Alapnak közvetlenül nyújtott hitelkeret vagy garancia.
- **A közlemény bemutatja a nagy aszimmetrikus sokkok esetén a beruházási szintek fenntartását szolgáló stabilizációs funkció kialakításának néhány kulcselemét.** A stabilizációs funkciót az euróövezet számára dolgozták ki, de nyitottnak kell lennie a többi uniós tagállam számára is. Ezt a végső pénzügyi tervezés során figyelembe kell venni.

Ezeket a funkciókat a következő szakaszok részletesebben kifejtik. Mielőtt azonban belemennénk a részletekbe, számos átfogó elvet kell figyelembe venni.

- **Elsőként, noha bizonyos funkciók egyrésről az euróövezeti tagállamok, másrésről a nem euróövezeti tagállamok sajátosabb igényeire irányulnak, mindegyikük közös uniós megközelítésen és a szélesebb uniós keret elképzelésén alapszik.** Az átfogó uniós közpénzügyek világos képe – ma és a jövőben – elengedhetetlen ezen eszközök kialakítása során: segít majd minden szereplő és finanszírozási eszköz között megerősíteni a sinergiákat, elkerülni a párhuzamosságokat és végső soron biztosítani minden egyes közösen elköltött euró nagyobb megtérülését. Ez annál is szükségesebb, mivel – amint arra a mai csomag minden része felhívja a figyelmet – az euróövezeti és nem euróövezeti tagállamok jövője szorosan összefonódik, és megkülönböztetésük az idő múlásával egyre kevésbé bír jelentőséggel.
- **Másodikként, noha ezen dokumentum többi része főként az uniós közpénzügyek kiadási oldalára figyel, a saját források korszerűsített rendszere is hozzájárulást jelenthet a jövőben.** Az uniós költségvetés bevételi oldala például már jelenleg is biztosít bizonyos mértékű gazdasági stabilizációt, különösen a bruttó nemzeti jövedelmen alapuló saját forráson keresztül, amely a teljes saját források majdnem 75 %-át teszi ki, és amely a relatív gazdasági teljesítményt tükrözi¹². Ez azt jelenti, hogy ugyanúgy, ahogyan az uniós költségvetés kiadási oldala fejlődött az idők során, a bevételi oldalon is mérlegelni kell a továbbfejlesztést¹³. A saját forrásokkal foglalkozó magas szintű munkacsoport például azonosította a további bevételek lehetséges forrásait¹⁴. Ezeket a megfontolásokat nem fejt ki ez a dokumentum a továbbiakban, de a 2020 utáni többéves pénzügyi keret tekintetében sor kerül az elemzésükre. Ezek az elképzelések kiegészíthetők az alábbiakban bemutatottakat.

¹² Az, hogy ezek a hozzájárulások az egyes tagállamok bruttó nemzeti jövedelmén alapulnak, azt jelenti, hogy abszolút összegük a gazdasági ciklustól függően idővel változik, minden egyéb tényező változatlansága mellett.

¹³ A nemzeti költségvetésekkel ellentétben az uniós költségvetésben nem szerepelhet tartozás, mivel a bevételnek és a kiadásnak éves egyensúlyban kell lennie. Ehelyett a saját forrásokon keresztüli finanszírozásra támaszkodik. Jelenleg a saját forrásoknak három fő típusa van: a tagállamok által a bruttó nemzeti jövedelemmel mért bevételük alapján teljesített hozzájárulások, a hozzáadottérték-adó alapján befizetett hozzájárulások, valamint az Unió külső határain beszedett vámok.

¹⁴ Lásd az Európai Unió pénzügyeinek jövőjéről szóló, 2017. június 28-i vitaanyagot, amely a saját forrásokkal foglalkozó magas szintű munkacsoport 2016. decemberi zárójelentéséből és ajánlásaiból is merített ihletet. E csoport elnöke Mario Monti korábbi olasz miniszterelnök és uniós biztos volt, és az Európai Parlament, a Tanács és az Európai Bizottság által kijelölt tagokból állt.

- **Harmadikként, ezeknek a funkcióknak együtt kell működniük a gazdaságpolitikai koordináció európai szemesztere által biztosított szakpolitikai kerettel,** beleértve a Stabilitási és Növekedési Paktumot. Az európai szemeszter a tagállami gazdaságpolitikák uniós szintű koordinálásának fő eszköze. Lehetővé teszi a tagállamok számára gazdasági, társadalmi és költségvetési prioritásaik megvitatását és az előrehaladás ellenőrzését az év meghatározott időpontjaiban. Az európai szemeszter keretében a Stabilitási és Növekedési Paktum és a makrogazdasági egyensúlyhiányok kezelésére szolgáló eljárás célja a rendezett államháztartások biztosítása és az egyensúlyhiányok kockázatának megelőzése. Előrelépés történt az európai szemeszter és az európai strukturális és beruházási alapok prioritásai közötti erősebb kapcsolat kialakítása terén is, előzetes és makrogazdasági feltételek bevezetésével¹⁵. Továbbá a Stabilitási és Növekedési Paktum hatályos szabályaiba foglalt rugalmasság legjobb kihasználásával a jelenlegi Bizottság megerősítette a beruházások, a strukturális reformok és a költségvetési felelősségvállalás közötti kapcsolatot, miközben jobban figyelembe vette a tagállamok ciklikus gazdasági feltételeit¹⁶. A jövőre nézve alapvetően fontos lesz mindezen eszközök koherenciájának és hatásának további erősítése.
- **Negyedikként, az itt tárgyalt négy funkció szorosan összekapcsolódik.** Egy korszerűsített uniós keret globális megközelítésének részeként működhetnek. Mivel a gazdasági és monetáris unió van a fókuszban, a magyarázatok természetesen a munkahelyteremtéshez, növekedéshez, beruházásokhoz és a makrogazdasági stabilitáshoz kapcsolódó uniós prioritásokkal és pénzügyi eszközökkel foglalkoznak. Ez azonban nincs hatással a többéves pénzügyi keretre vonatkozó, 2018 májusában előterjesztendő javaslatok egyéb elemeire.

A 2020 utáni időszakra vonatkozóan lehetőség van olyan irányvonal kialakítására, amely maximalizálja az uniós költségvetés hatását. Ezt az irányvonalat foglalja össze az alábbi ábra. Számos eleme jól ismert: csakúgy, mint ma, számos uniós alap, mindenekelőtt az európai strukturális és beruházási alapok a reálkonvergencia előmozdításának eszközeként továbbra is fennállnak majd más, például a Juncker-terv keretében kialakított finanszírozási források és egyéb uniós szintű eszközök mellett. A konkrét finanszírozási forrástól függetlenül a támogatás továbbra is a három alapvető forma egyikét veszi fel: technikai segítségnyújtás, vissza nem térítendő támogatás vagy hitel.

A nemzeti reformprioritásokat a tagállamok továbbra is az éves nemzeti programjaik részeként, a gazdaságpolitikai koordináció európai szemesztere keretében határozzák meg. A 2018. évi éves növekedési jelentésben¹⁷ kifejtetteknek megfelelően további erőfeszítéseket kell tenni a folyamatban lévő reformok végrehajtása érdekében, és ez gyakran időbe telik, és vitákat generál. Ezért a Bizottság egy többéves távlatú megközelítést és a reformvállalások kollektívabb felülvizsgálatát javasolja.

A nemzeti reformprioritások mellett a tagállamok kidolgozzák saját beruházási prioritásaikat, amelyek egy nemzeti beruházási platformon juthatnak kifejezésre. Ezek a platformok minden tagállamban összehoznák a különböző hatásköri szinteken érintett szereplőket a többéves beruházási

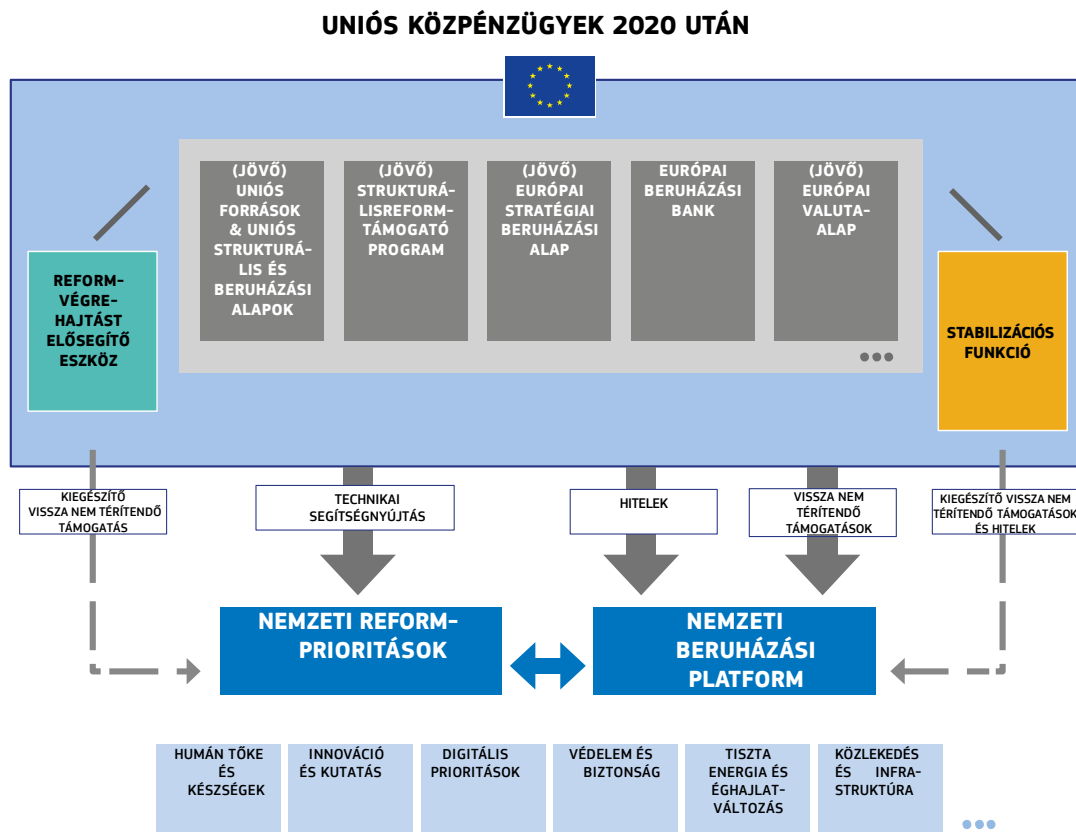
¹⁵ Lásd még a közös rendelkezésekről szóló 2013. december 17-i 1303/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet 4. cikkét.

¹⁶ COM(2015) 12, 2015. január 13.

¹⁷ COM(2017) 690, 2017. november 22.

prioritások meghatározása, az akár európai projektek részét képező projekttervek támogatása, és a többek között az uniós finanszírozási és támogatási források azonosítása céljából.

Az uniós közpénzügyek hatásának maximalizálása: egy lehetséges út



Forrás: Európai Bizottság

Noha ez a szerkezet viszonylag hasonló a mai realitásokhoz, két új elemmel egészülne ki. Az egyik a **reformok végrehajtását elősegítő eszköz**, amely kiegészítő vissza nem térítendő támogatást biztosítana az európai szemeszter keretében azonosított reformok végrehajtására tett nemzeti erőfeszítésekhez. A másik egy **stabilizációs funkció**, amely nagy aszimmetrikus sokkok esetén gyors támogatást nyújtana és segítené a nemzeti beruházási szintek fenntartásában, jellemzően a már létező projekttervek finanszírozási hiányának áthidalásával és/vagy a továbbképzés támogatásával. Ezt a két új elemet az alábbiakban részletesen tárgyaljuk.

4. STRUKTURÁLISREFORM-TÁMOGATÁS

A megfelelő nemzeti szakpolitikák elengedhetetlenek az integráltabb gazdasági és monetáris unió zökkenőmentes működéséhez. Mivel számos kritikus, döntő fontosságú szakpolitikai terület marad elsődlegesen a tagállamok kezében, azok koordinálása és az európai szemeszter keretében a reformok ütemezése alapvetően fontos hatékonyságuk maximalizálásához, nemcsak nemzeti, hanem uniós szinten is.

A strukturális reformok nagyobb mértékű támogatását két kiegészítő pillérrel lehetne megvalósítani:

- a) reformok végrehajtását elősegítő eszköz, amely a tagállamok reformvállalásaihoz nyújt támogatást, és
- b) a tagállamok kérésére konkrét intézkedésekhez nyújtott technikai támogatás.

A tagállamok reformvállalásaihoz támogatást nyújtó, a reformok végrehajtását elősegítő eszköz

Az európai szemeszter keretében azonosított reformok végrehajtásához a tagállamoknak nyújtott támogatás céljából a Bizottság a 2020 utáni többéves pénzügyi keretben a reformok végrehajtását elősegítő új eszközt kíván bevezetni. Ez az új eszköz azon tagállamok számára lenne elérhető, amelyek vállalták a Bizottsággal folytatott párbeszéd keretében megvitatott, és a reformvállalásokban meghatározott reformok végrehajtását.

A reformok végrehajtását elősegítő új eszköz a reformok széles körét hivatott támogatni. Középpontban azok a reformok állnának, amelyek a leginkább hozzájárulnak a hazai gazdaságok ellenálló képességéhez, és pozitív tovagyűrűző hatásuk van más tagállamokban is. Ide tartoznak a termék- és munkaerőpiaci reformok, az adóügyi reformok, a tőkepiacok fejlesztése, az üzleti környezet javítására irányuló reformok, valamint a humántőkébe való beruházás és a közigazgatási reformok.

A támogatandó reformok azonosítására a nemzeti reformprogramokkal együtt benyújtott és ellenőrzött, reformvállalásokat tartalmazó többéves csomagban kerülne sor. A reformvállalásokat a tagállamok maguk javasolják, és egyértelmű részcélokat és célértékeket tartalmazó reformintézkedéseket foglalnak magukban (lásd az alábbi keretes írást). A makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárásban azonosított, túlzott egyensúlyhiánnyal rendelkező tagállamok felkérést kapnak, hogy a kiemelt problémák megoldásának eszközeként nyújtsanak be ilyen reformvállalásokat. A partneri értékelési folyamat biztosítja, hogy a reformjavaslatok felhasználhassák más tagállamok tapasztalatait, valamint a Bizottság általi értékelést.

Amint megállapodás születik a reformvállalásokat tartalmazó csomagról, a részcélok végrehajtásának nyomon követését és az arról való jelentéstételt összehangolnák az európai szemeszterrel. A nemzeti reformprogramok képeznék az előrehaladással kapcsolatos információk forrását, és tájékoztatást nyújtanának a reformok teljesítése irányába tett lépésekről. A Bizottság szolgálatai által készített éves országjelentések a reform előrehaladásának aktualizált értékelését tartalmazzák. Ezen eszköz keretében a támogatás odaítélésére irányuló eljárást gondosan kell kalibrálni annak biztosítása érdekében, hogy a döntés időben megszülessen és kellő mértékű elkötelezettséget jelentsen.

A 2018–2020 közötti időszakban sor kerülhetne egy ilyen rendszer tesztelésére egy kísérleti fázisban, lehetőséget kínálva a tagállamok számára arra, hogy a jelenlegi európai strukturális és beruházási alapok eredményességi tartalékának egy részét konkrét projektek helyett reformok támogatásához használják fel. E célból a mai csomagban a közös rendelkezésekről szóló rendelet módosítási javaslata is szerepel.

Strukturális reformok támogatása a reformok végrehajtását elősegítő eszköz révén

1. Az európai szemeszter keretében megállapított problémákkal összefüggésben maguknak a tagállamoknak kell megfelelő strukturális reformokat előterjeszteniük.
2. Az első szakaszban a Bizottsággal folytatott párbeszéd alapján kidolgozott, reformvállalásokat tartalmazó csomag a 2020 utáni többéves pénzügyi keret programozási időszakának kezdetétől számított három éves időszak során végrehajtandó reformokat foglalja magában.
3. Az elfogadott reformvállalás-csomagok részletes intézkedéseket, a végrehajtásra vonatkozó részcélokat, és egy – legfeljebb három évet felölelő – megvalósítási ütemtervet határoznának meg. A tagállamok nemzeti reformprogramjukkal együtt jelentést tesznek az elért eredményekről.
4. A programozási időszak során – például egy új kormány indítványára – megállapodást lehet kötni egy második reformvállalás-csomagról.
5. Az Európai Bizottság kritériumokat határoz meg a különböző részcélok terén elért előrehaladás értékeléséhez, ezzel segítve a tagállamokat a reformok végrehajtásában. A pénzügyi támogatás értékelésének alapját a mennyiségi és minőségi célértékek és részcélok jelentenék.

Egyedi fellépésekre irányuló, a tagállamok által kért technikai támogatás.

A Bizottság emellett azt tervezi, hogy jelentős mértékben megerősíti a tagállamok számára a reformok kidolgozásához és végrehajtásához nyújtott technikai támogatást. A strukturálisreform-támogató program elindítása óta a tagállamok támogatás iránti kérelmei jelentősen meghaladták az éves ciklusokban rendelkezésre álló finanszírozási összeget (lásd az alábbi keretes írást).

A Bizottság azt javasolja, hogy első lépésként 2020-ig a strukturálisreform-támogató program jelenlegi pénzügyi keretösszegét a kétszeresére, 300 millió EUR-ra kell növelni, többek között az euróövezeti csatlakozás felé haladó tagállamok szükségleteinek fedezésére (lásd alább). Ez a jelenlegi helyzetben lehetővé tenné a tervezett strukturális reformokhoz nyújtandó kiegészítő technikai támogatás gyors végrehajtását. E tapasztalatok alapján a Bizottság tervei között szerepel az is, hogy a strukturálisreform-támogató program utódprogramjára irányuló javaslatot terjeszt elő a 2020 utáni többéves pénzügyi kereten belül.

A strukturálisreform-támogató program

Az Európai Parlament és a Tanács – a Bizottság javaslata alapján – 2017 elején állapodott meg a strukturálisreform-támogató programról. A program célja a tagállamok reformterveinek megvalósítását segítő, igényekre szabott technikai támogatás finanszírozása. A program költségvetése a 2017 és 2020 közötti időszakra 142,8 millió EUR. Valamennyi uniós tagállam által igénybe vehető, szükségletvezérelt támogatásról van szó, amelyhez nincs szükség társfinanszírozásra.

A technikai támogatás az irányítás és a közigazgatás, az államháztartási gazdálkodás, az üzleti környezet, a munkaerőpiac, az egészségügyi és szociális szolgáltatások, a pénzügyi szektor és a forráshoz jutás területét érintő reformokra terjed ki. Megvalósítása az Unió-szerte bevált gyakorlatokra, valamint a nemzetközi szervezetek, a magánszektor és a Bizottság szakértelmére épül. A programot a Bizottság Strukturálisreform-támogató Szolgálatja hajtja végre más bizottsági szolgálatokkal együttműködve, valamint az európai és Európán kívüli szakértők bevonásával.

A Strukturálisreform-támogató Szolgálat eddig 15 tagállamban több mint 150 projekt végrehajtásához nyújtott támogatást. A strukturálisreform-támogató program 2018-ra vonatkozó ciklusában a Strukturálisreform-támogató Szolgálat több mint 20 tagállamtól 444 támogatási kérelmet kapott, ami azt jelenti, hogy az igények jelentősen meghaladják a program korlátozott költségvetését.

1. CÉLZOTT KONVERGENCIAESZKÖZ AZ EURÓÖVEZETI CSATLAKOZÁS ELŐTT ÁLLÓ TAGÁLLAMOK SZÁMÁRA

Az Európai Unió valutája az euró¹⁸, és az Egyesült Királyság, valamint Dánia kivételével valamennyi tagállam jogilag elkötelezte magát amellett, hogy végső soron csatlakozik az euróövezethez. Amint Jean-Claude Juncker elnök az Unió helyzetét értékelő 2017-es beszédében megállapította: „Az euró rendeltetése, hogy az Európai Unió egészének egységes pénzneme legyen. Kettő kivételével minden tagállamunknak kötelessége és joga, hogy a feltételek teljesítése után bevezesse az eurót. Lehetőséget kell biztosítanunk arra, hogy a tagállamok be tudják vezetni az eurót, ha kívánják.”

Ahogy azt az Európai Unió működéséről szóló szerződés 140. cikke előírja, a tagállamoknak az euró bevezetéséhez el kell érniük a fenntartható konvergencia magas fokát. Ennek értékelése a 140. cikkben és az uniós Szerződésekhez csatolt 13. jegyzőkönyvben felsorolt négy konvergenciakritérium teljesítésén alapul. Az említett hivatalos kritériumok mellett a gazdasági struktúrák ellenálló képessége szintén elengedhetetlen az euró zökkenőmentes bevezetéséhez és az euróövezetben való részvételhez, mindeneke előtt azért, hogy el tudják nyelni a sokkokat.

A gazdaságok ellenálló képessége számos tényezőtől függ. A tagállamoknak az eredményes államháztartási gazdálkodás elvei jegyében kell gazdálkodniuk költségvetésükkel, a kedvező időszakokban költségvetési puffereket létrehozva, és biztosítva – többek között jól működő közigazgatás révén – a közkiadások magas szintű megtérülését. Szabályozási és felügyeleti intézményeiknek készen kell állniuk a bankunióban való részvételre. A megfelelően működő munkaerő- és termékpiacoknak hozzá kell járulniuk új tevékenységek gyors kibontakozásához, valamint a foglalkoztatás és termelékenység magas szintjének megvalósításához.

Technikai segítségnyújtási tevékenységével összefüggésben a Bizottság célzott munkafolyamat létrehozását javasolja, amelyen keresztül célirányos támogatást kínál az euróövezethez való csatlakozás előtt álló tagállamok számára. A technikai támogatást a tagállamok kérésére nyújtják és valamennyi olyan szakpolitikára kiterjed, amely hozzájárul a konvergencia magas fokának eléréséhez, így például támogathatók az államháztartási gazdálkodás, az üzleti környezet, a pénzügyi szektor, a munkaerő- és termékpiacok, valamint a közigazgatás terén végrehajtandó reformok. A technikai támogatás finanszírozása a strukturálisreform-támogató program révén történik. A támogatás teljes mértékben önkéntes alapon vehető igénybe és nincs szükség a kedvezményezett

18 A Lisszaboni Szerződéshez csatolt 52. nyilatkozatban 16 tagállam (Belgium, Bulgária, Németország, Görögország, Spanyolország, Olaszország, Ciprus, Litvánia, Luxemburg, Magyarország, Málta, Ausztria, Portugália, Románia, Szlovénia és Szlovákia) kinyilvánította, hogy „az eurót mint az Európai Unió pénznemét”, továbbra is a polgárok Európai Unióhoz való közös kötődése és az Európai Unióval való kapcsolata jelképeinek tekinti. Franciaország a francia nemzetgyűlés 2017. november 27-i parlamenti állásfoglalásával lépéseket tett annak érdekében, hogy csatlakozzon az említett nyilatkozathoz.

tagállamok társfinanszírozására. Ez a javaslat beépül a strukturálisreform-támogató programról szóló rendelet e csomaggal párhuzamosan előterjesztett módosításába.

A 2020 utáni időszakra a Bizottság a strukturálisreform-támogató program utódprogramjának részeként egy **célzott konvergenciaeszköz** létrehozására fog javaslatot tenni, amelynek célja, hogy segítse a tagállamokat az euróövezethez való zökkenőmentes csatlakozás konkrét előkészületeiben. Ez független az euró bevezetéséhez vezető hivatalos eljárástól, amely meghatározott nyomkövetési eljárás része¹⁹.

Az érintett tagállamoknak továbbá lehetőségük van arra, hogy már most döntsenek arról, hogy az európai strukturális és beruházási alapok keretében rendelkezésükre álló technikai segítségnyújtási költségvetés egy részét átcsoportosítják a Strukturálisreform-támogató Szolgálat által támogatandó projektekre. A reformok, többek között a fent ismertetett, reformok végrehajtását elősegítő eszközhoz kapcsolódó reformok gyakorlati megvalósítása terén elért eredményeket továbbra is az európai szemeszter keretében fogják nyomon követni.

2. Védőháló a bankunió számára

A tagállamok – az Egységes Szanálási Mechanizmusról szóló rendeletre vonatkozó politikai megállapodást kiegészítve – **2013-ban az Egységes Szanálási Alaphoz kapcsolódó védőháló létrehozásáról döntöttek**²⁰. Bankszanálás esetén a közös védőháló aktiválására végső eszközként csak akkor kerülne sor, ha az Egységes Szanálási Alapban rendelkezésre álló eszközök nem lennének elegendőek az érintett bank vagy bankok szanálásának finanszírozására. Ez valamennyi érintett körében növelné az Egységes Szanálási Testület intézkedéseibe vetett bizalmat.

Négy év elteltével ez a védőháló még mindig nem működőképes. Az Unió helyzetéről szóló 2017. szeptemberi beszéd és a bankunió kiteljesítéséről szóló 2017. októberi közlemény²¹ hangsúlyozza, hogy kiemelt figyelmet kell fordítani az említett védőháló működőképessé tételére.

A gazdasági és monetáris unió elmélyítéséről szóló vitaanyag meghatározott bizonyos kritériumokat, amelyeket a védőhálónak teljesítenie kell ahhoz, hogy válság esetén működőképes legyen. A védőhálónak megfelelő méretűnek kell lennie ahhoz, hogy betölthesse szerepét és válság idején haladéktalanul aktiválható legyen. Emellett költségvetési szempontból semlegesnek kell lennie, tekintettel arra, hogy az Egységes Szanálási Mechanizmusról szóló rendelet előírja, hogy a bankunióban részt vevő bankszektornak vissza kell térítenie az Egységes Szanálási Alapból esetlegesen folyósított összegeket.

¹⁹ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 140. cikkének megfelelően a Bizottság és az Európai Központi Bank legalább két évente jelentést terjeszt elő. A következő jelentések előterjesztése 2018 májusában várható.

²⁰ Az eurócsoporthoz tartozó és az ECOFIN miniszterek 2013. december 18-i nyilatkozata az Egységes Szanálási Mechanizmust kiegészítő védőhálóról.

²¹ COM(2017) 592, 2017. október 11.

A Bizottság ma előterjeszti az Európai Valutaalap felállítására vonatkozó javaslatát, amely rendelkezik arról, hogy a jövőbeli Európai Valutaalaphoz hitelkeretet vagy garanciát kell biztosítani közvetlenül az Egységes Szanálási Alapnak.

A tagállamok többsége kinyilvánította, hogy egyetért a védőháló funkció Európai Stabilitási Mechanizmusba való beillesztésével. A Bizottság üdvözli az e célból eddig végrehajtott technikai előkészítő munkát, és úgy véli, hogy a védőháló a leghatékonyabb és leghatékonyabb megoldást jelenti. Az Európai Stabilitási Mechanizmus (a jövőbeli Európai Valutaalap) a korábbi tapasztalatokra, valamint azokra az igazolt eredményekre épít majd, amelyeket eddig elért a piaci lehetőségek kiaknázása terén, még kihívásokkal teli környezetben is.

A védőhálót szükség esetén ki kell terjeszteni, hogy – egyenlő feltételek mellett – a bankunió valamennyi tagját magában foglalja. Amennyiben a bankunióhoz olyan új tagállam csatlakozik, amely nem válik az euróövezet tagjává, az Európai Valutaalap által az Egységes Szanálási Alap számára nyújtott támogatással párhuzamosan annak megfelelő nemzeti eszközt kell biztosítani. Megfelelő irányítási intézkedésekkel kell biztosítani a bankunióban részt vevő, euróövezeten kívüli tagállamok jogos érdekeinek figyelembevételét. Az Európai Valutaalap létrehozására irányuló mai javaslat erre is kiterjed.

Irányítás

Az Egységes Szanálási Mechanizmusról szóló rendelet – felismerve annak fontosságát, hogy egy bank fizetéseképtelenségének kezelésekor szem előtt kell tartani az áttérjedési hatások vagy a pénzügyi stabilitási kockázatok elkerülését – különleges döntéshozatali mechanizmust ír elő. A szanálási program elfogadására irányuló döntéshozatali eljárásokra rövid határidőket kell megállapítani, hogy azokat szükség esetén egy napon belül, a piacok újbóli megnyitását megelőzően le lehessen zárni²².

A védőhálónak a szanálási program hatálybalépésének időpontjában rendelkezésre kell állnia. Abban az esetben, ha az Egységes Szanálási Alap keretében rendelkezésre álló eszközökön felül további összegekre van szükség (vagyis aktiválni kell a védőhálót), az Európai Valutaalap védőháló alkalmazására vonatkozó döntéshozatali eljárásának gyorsnak és kiszámíthatónak kell lennie. Nem tartalmazhat az Egységes Szanálási Mechanizmusról szóló rendeletben²³ meghatározott követelményeken túlmutató feltételrendszert. A megfelelő irányítási mechanizmusnak ezért gyorsnak és megbízhatónak kell lennie és egyenlő bánásmódot kell biztosítani a bankunió egészében.

²² Az Egységes Szanálási Mechanizmusról szóló rendelet 18. cikke.

²³ **Az Európai Parlament és a Tanács 806/2014/EU rendelete (2014. július 15.) a hitelintézeteknek és bizonyos befektetési vállalkozásoknak az Egységes Szanálási Mechanizmus keretében történő szanálására vonatkozó egységes szabályok és egységes eljárás kialakításáról, valamint az Egységes Szanálási Alap létrehozásáról és az 1093/2010/EU rendelet módosításáról; lásd a 18. cikket.**

3. STABILIZÁCIÓS FUNKCIÓ

Az euróövezeti szintű stabilizációs funkció lehetőséget biztosítana a kizárólag nemzeti szinten nem kezelhető sokkok leküzdésére szolgáló erőforrások gyors aktiválására. Az öt elnök jelentése²⁴ és a gazdasági és monetáris unió elmélyítéséről szóló vitaanyag felvázolta az említett eszköz létrehozása mellett szóló indokokat, és fontos elveket határozott meg, amelyek változatlanul érvényesek. A stabilizációs funkció igénybeviteléhez támogathatósági kritériumok, valamint egy, a használatát aktiváló elfogadott mechanizmus kapcsolódna. E szakasz további részében ismertetjük az euróövezeti tagállamoknak szánt, és a részt venni kívánó valamennyi tagállam számára nyitott stabilizációs funkciót.

Ez a stabilizációs funkció csak kiegészítené a nemzeti költségvetések nagy aszimmetrikus sokkok esetén betöltött stabilizációs szerepét. A gazdaságban játszott központi szerepükre tekintettel a nemzeti költségvetések továbbra is a tagállamok fő – a változó gazdasági körülményekhez való alkalmazkodást segítő – költségvetés-politikai eszközét jelentik. Következésképpen a tagállamoknak a Stabilitási és Növekedési Paktum szabályainak megfelelően²⁵ folytatniuk kell megfelelő költségvetési pufferek létrehozását és fenntartását, mindenekelőtt kedvező időszakokban. Gazdasági visszaesés esetén a tagállamok először automatikus stabilizátoraikat és diszkrecionális költségvetési politikai eszközeiket alkalmazzák, összhangban a Stabilitási és Növekedési Paktummal. Az európai szintű stabilizációs funkció csak abban az esetben lenne igénybe vehető, ha nagy aszimmetrikus sokkok esetén e pufferek és stabilizátorok nem bizonyulnak elegendőnek.

Ez a funkció hozzájárulna az aszimmetrikus sokkok hatásainak enyhítéséhez és megszüntetné a negatív áttérjedés kockázatát. A cél az, hogy erőforrásokat biztosítsunk a sokkok által sújtott azon tagállamok számára, amelyek egyébként – potenciálisan nehéz helyzetben – piaci finanszírozás igénybevitelére kényszerülnének, ami hatást gyakorolhat hiány-, illetőleg adósságpozíciójukra.

A stabilizációs funkció fő jellemzői

Ahhoz, hogy hatékony legyen, a stabilizációs funkciónak számos kritériumnak meg kell felelnie: Mindenekelőtt:

²⁴ A jelentés számos irányadó elvről tesz említést. A stabilizációs eszköznek i. minimálisra kell csökkentenie az erkölcsi kockázatot, és nem vezethet állandó transzferekhez, ii. egyértelmű kritériumokra és tartósan megbízható – különösen az euróövezeten belüli konvergencia erősítésére irányuló – szakpolitikákra vonatkozó szigorú feltételeken kell alapulnia, iii. illeszkednie kell az uniós jogi kerethez, iv. valamennyi uniós tagállam szempontjából nyitottnak és átláthatónak kell lennie, továbbá az eszköz v. nem tölthet be az Európai Stabilitási Mechanizmus – a jövőbeli Európai Valutaalap – válságkezelő szerepével megegyező szerepet.

²⁵ Az utóbbi években a Stabilitási és Növekedési Paktumot megerősítették az adott tagállam konkrét gazdasági ciklusával összefüggő észszerű szempontok figyelembevételéhez, hogy ne kerüljön sor restriktív szakpolitika alkalmazására akkor, ha a körülmények az ellenkezőjét tennék indokolttá. A Stabilitási és Növekedési Paktum kedvező időszakokban létrehozandó kiegészítő pufferekről rendelkezik, nehéz gazdasági helyzet esetére pedig kisebb mértékű költségvetési kiigazítást ír elő.

- **El kell különülnie az uniós költségvetés eszköztárában jelenleg rendelkezésre álló eszközöktől és ki kell egészítenie azokat.**

Át kell hidalnia az egyfelől a munkahelyteremtés, növekedés és beruházások előmozdítását szolgáló, az uniós költségvetésből finanszírozott jelenlegi eszközök, másfelől az Európai Valutaalap keretében különleges esetekben biztosított pénzügyi segítségnyújtás közötti rést. A jövőre nézve mérlegelni kell továbbá az uniós költségvetés keretében biztosított meglévő, stabilizációs hatással járó eszközök szerepét²⁶. Ezek is megerősíthetők annak érdekében, hogy – az ismertetett eszközöket kiegészítve – a jövőben hatékonyabban járuljanak hozzá a sokkelenyeléshez. Ugyanígy érdemes mérlegelni az uniós társfinanszírozási ráta átmeneti növelésének lehetőségét és/vagy – a körülményektől függően – az európai strukturális és beruházási alapok előfinanszírozási szintjének esetleges módosítását²⁷.

- **Középtávon semlegesnek kell lennie és nem vezethet a tagállamok közötti állandó transzferekhez.** A stabilizációs funkciót úgy kell kialakítani, hogy valamennyi részt vevő tagállam azonos esélyekkel vehesse igénybe, ugyanakkor azonban következetesen járuljon hozzá a funkció fenntartásához.
- **Erősíteni kell a szilárd költségvetési politikát és a minimálisra kell csökkentenie az erkölcsi kockázatot.** A tervek szerint a támogatás nem lesz feltételekhez kötött, de a stabilizációs funkcióhoz való hozzáféréshez megbízható makrogazdasági politikán alapuló szigorú, előre meghatározott támogathatósági kritériumok kapcsolódnának. Általános elvként csak azon tagállamok lennének jogosultak a hozzáférésre, amelyek a nagy aszimmetrikus sokkot megelőző időszakban betartották az uniós felügyeleti keretelveket. Ezáltal elkerülhető lenne az erkölcsi kockázat és további ösztönzést jelentene a megbízható költségvetési és strukturális szakpolitikáknak való megfeleléshez.
- **Hozzá kell járulnia a pénzügyi stabilitáshoz.** Csökkentenie kell annak a kockázatát, hogy a kedvezményezett tagállamnak végső soron igénybe kell vennie az Európai Valutaalap programját.
- **A helyzet stabilizálódását követően gazdasági szempontból észszerűnek kell lennie.** Kellően nagygnak kell lennie ahhoz, hogy a tagállamok szintjén tényleges stabilizációt biztosítson. A becslések szerint egy ilyen funkciónak – annak érdekében, hogy hatékonyan működhessen az euróövezetben – összességében a GDP legalább 1 %-ának megfelelő mértékű nettó kifizetést kell lehetővé tennie. Továbbá ahhoz, hogy hiteles legyen, a stabilizációs funkciónak – még recessziós időszakban is – elegendő erőforrással kell rendelkeznie. Ez azzal járhat, hogy – az uniós költségvetés egyensúlyát szem előtt tartva – valamilyen formában hitelfelvevő kapacitásra van szükség.
- **Kellő időben hozzáférhetőnek és hatékonynak kell lennie.** A stabilizációs funkció igénybevételéhez kapcsolódó támogathatósági kritériumokat teljesítő tagállamok esetében a

²⁶ Lásd a 7. lábjegyzetet, amely megemlíti olyan meglévő uniós eszközöket, amelyek célja a sokkok enyhítése és/vagy elnyelése.

²⁷ Ilyen rendkívüli intézkedésekre került sor a közelmúltban a Görögországnak nyújtott támogatás céljából. A társfinanszírozási arányok módosítása egyszeri stabilizációs hatással járhat, mivel hozzájárul a közberuházások fenntartásához, amelyeket a tagállamok egyébként nem tudnának finanszírozni. Az előfinanszírozás mértékének kiigazítása például az európai strukturális és beruházási alapokból származó, a többéves pénzügyi keret teljes időszakra előirányzott kifizetések megelőlegezésével járhat, ami az jelenti, hogy a későbbiekben csökken a kifizetések összege.

funkciónak – előre meghatározott paraméterek alapján – automatikusan és haladéktalanul működésbe kell lépnie (ehhez alapot jelenthet például a foglalkoztatási vagy beruházási tendenciáktól való jelentős mértékű átmeneti negatív eltérés).

- **Tartalmaznia kell költségvetés-támogatási / vissza nem térítendő támogatási elemet.** Amennyiben a funkció csak hitelekre támaszkodik, annak korlátozott hatása lehet, hiszen a tagállamok egyszerűen a pénzügyi piacokról is hitelhez jutnának vagy hozzáférhetnek valamelyik elővigyázatosági hitelkerethez. Másrészt viszont a hitelem azzal az előnnyel jár, hogy állandó transzferek kockázatának kialakulása nélkül kezelni tud egyes esetleges likviditási problémákat. A vissza nem térítendő támogatások rendszere révén biztosított stabilizációs eszköz erősebb és közvetlenebb makrogazdasági hatással járhat.

A stabilizációs funkció létrehozásának több módja lehet. A Bizottság a gazdasági és monetáris unió elmélyítéséről szóló vitaanyagában három különböző lehetőséget vázolt fel. Először, az európai beruházásvédelmi rendszer recesszió idején védelmet nyújthatna a beruházások számára egyértelműen meghatározott prioritások és nemzeti szinten már előirányzott – például az infrastruktúrára vagy készségfejlesztésre irányuló – projektek vagy tevékenységek támogatása révén. Másodszor, az európai munkanélküliségi viszontbiztosítási rendszer a nemzeti munkanélküliségi rendszerek viszontbiztosítási alapjaként működhetne. Harmadszor, a tagállamok rendszeres hozzájárulásaival létrejöhetne egy úgynevezett „rainy day fund” („a rossz napokra szóló” alap), és a kifizetések folyósítása előre meghatározott esetben történne. Ezeknek az opcióknak megvannak a maguk előnyei, és a későbbiekben lehetőség van kombinációjukra is.

A Bizottság olyan stabilizációs funkció létrehozását tervezi, amely támogatást nyújt a tagállamoknak a beruházások szintjének növeléséhez, és amely a hitelek és viszonylag korlátozott nagyságrendű vissza nem térítendő támogatások biztosítását jelentő első lépést követően **a későbbiekben továbbfejleszhető.** Ez összhangban lenne a jelenlegi Bizottság által a beruházások hosszú távú növekedést ösztönző szerepének tulajdonított jelentőséggel és a két másik lehetőséghez képest gyorsabb bevezetést tenne lehetővé. Tekintettel az uniós költségvetés felépítésére és összetételére (éves egyensúly és a saját forrásokra vonatkozó korlátozások), a stabilizációs funkciót úgy kell kialakítani, hogy egy meghatározott időszakon belül kibontakoztathassa teljes potenciálját, vagyis elérje a szükséges finanszírozási képességet.

A stabilizációs funkció: olyan célzott eszköz, amely révén az uniós tagállamok államháztartásai nagy aszimmetrikus sokkok esetén együttműködve tudnak reagálni.

Ebben a konstrukcióban a Bizottság által kezelt célzott eszközzel európai szinten hatékonyan összpontosíthatók a különböző finanszírozási források, így biztosítva a stabilizációs funkciót. Az eszköz az európai beruházásvédelmi rendszer logikáján alapulna és célja, hogy támogatást nyújtson egyértelműen meghatározott prioritásokhoz és nemzeti szinten már előirányzott – például a fent említett nemzeti beruházási platformokkal összefüggésben azonosított – projektekhez vagy tevékenységekhez.

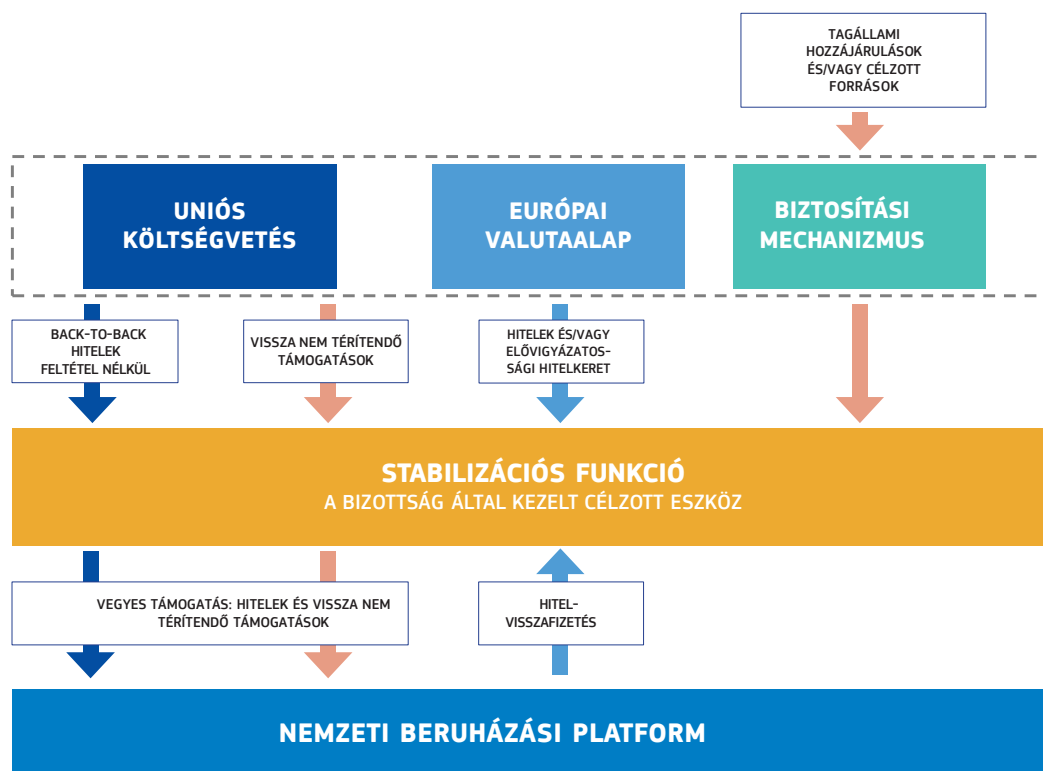
A nagy aszimmetrikus sokkokkal szembesülő tagállamok – szigorú támogathatósági feltételek mellett – automatikusan jogosultak lennének a stabilizációs funkció révén biztosított támogatásra. Olyan, hitelnyújtáson és költségvetés-támogatáson alapuló összetett támogatás bevezetésére kerülne sor, amely három, fokozatosan továbbfejlesztett elemet tartalmazna:

- **Az uniós költségvetésből és az Európai Valutaalpból az uniós költségvetés garanciája mellett hitel nyújtható az érintett tagállamnak.** Az Európai Valutaalap a stabilizációs funkció háttértámogatójának szerepét töltheti be azáltal, hogy rövid távú likviditási támogatás biztosítása céljából elővigyázatossági hitelt nyújt. Ezt egészítené ki az uniós költségvetés garanciája melletti back-to-back hitelezés (ehhez szükség lehet a 2020 utáni többéves pénzügyi keretbe foglalt korlátozott mértékű hitelfelvételi kapacitásra²⁸). A kedvezményezett tagállam a stabilizációs funkció felé törleszteni a szóban forgó hiteleket.
- **Az uniós költségvetésből korlátozott összegű, az éves költségvetésbe foglalt vissza nem térítendő támogatás biztosítható az érintett tagállamoknak.** Az ehhez kapcsolódó előirányzatok külön költségvetési sorra kerülnének, lehetőség szerint az európai strukturális és beruházási alapok részeként. Ez a költségvetési sor biztosítaná minden évben a stabilizációs funkció feltöltését, hozzájárulva tőkeállományának felépítéséhez. Az egyéb uniós szakpolitikákra fordítható források kiszorításának elkerülése érdekében a költségvetésbe foglalt kapcsolódó kiadást a többéves pénzügyi keret és a saját forrásokra vonatkozó felső összeghatár közötti különbséggel szemben kell figyelembe venni²⁹.
- **A stabilizációs funkció keretében vissza nem térítendő támogatás formájában nyújtott segítséget a későbbiekben kiegészítheti egy a tagállamok önkéntes hozzájárulásán alapuló biztosítási mechanizmus.** A tagállamok évente befizethetik hozzájárulásukat ebbe az uniós költségvetésen kívüli célzott alapba, és / vagy megállapodhatnak egy a forrásokhoz kapcsolódó célzott munkafolyamatról. Amint a tagállamok kötelezettséget vállaltak a hozzájárulásra, és elegendő pénzeszköz halmozódik fel, ez a mechanizmus megerősítené a stabilizációs funkció kapacitását.

A beruházások támogatását szolgáló európai stabilizációs funkció

²⁸ Meg kell jegyezni, hogy a tervezett összegtől függően a saját forrásokra vonatkozó felső összeghatár emelésére lehet szükség.

²⁹ A sajátforrás-határozatot és a többéves pénzügyi keretről szóló rendeletet ennek megfelelően módosítani kell.



Forrás: Európai Bizottság

A Bizottság a 2020 utáni időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret előkészítésével összefüggésben folytatni fogja stabilizációs funkció uniós költségvetésre gyakorolt további hatásainak értékelését, és szükség esetén javaslatokat terjeszt elő.

4. KÖVETKEZTETÉSEK

E közleményben a Bizottság ismerteti az uniós jogi keretbe beillesztendő, az euróövezet stabilitását szolgáló új költségvetési eszközökkel kapcsolatos elképzeléseit.

A Bizottság a 2018 és 2020 közötti időszakra a következőket javasolja:

- Biztosítani kell, hogy mielőbb, 2018 közepéig megállapodás szülessen az Egységes Szanálási Alaphoz kapcsolódó védőhálóról, és 2019-ig működőképpessé váljon. Ezt a javaslatot tartalmazza az uniós jogi kereten belül Európai Valutaalap létrehozására vonatkozó javaslat.
- A Strukturálisreform-támogató Szolgálat tagállami reformok támogatására irányuló tevékenységének megerősítése és célzott munkafolyamat létrehozása az euróövezethez való csatlakozás előtt álló tagállamok számára. Ez kifejezésre jut a strukturálisreform-támogató programról szóló rendelet módosítására vonatkozó javaslatban, amely szerint a kétszeresére kell növelni a Strukturálisreform-támogató Szolgálat tevékenységeire a 2020-ig tartó időszakban rendelkezésre álló költségvetést.
- Az európai strukturális és beruházási alapokba jelenleg beépített eredményességi tartalék felhasználási lehetőségeinek kibővítése a strukturális reformok támogatása céljából, ami lehetőséget ad reformok végrehajtását elősegítő eszköz kísérleti szakaszban történő tesztelésére. Ez tükröződik az európai strukturális és beruházási alapokra vonatkozó közös rendelkezésekről szóló rendelet célirányos módosításában.

A tervek szerint 2018 májusában a Bizottság a 2020 utáni időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret részeként előterjeszti a 2020 utáni időszakot érintő javaslatait, amelyek magukban foglalják a következőket:

- A reformok végrehajtását elősegítő eszköz a tagállamok reformvállalásainak támogatására.
- Egyedi fellépésekre irányuló, a tagállamok kérelmén alapuló további technikai támogatás.
- Célzott konvergenciaeszköz az euróövezeti csatlakozás előtt álló tagállamok számára.
- Nagy aszimmetrikus sokkok esetén az euróövezeti tagállamok rendelkezésére álló stabilizációs funkció, amely valamennyi tagállam számára nyitott.

1. függelék: A rendelkezésre álló források és védelmi mechanizmusok áttekintése

Jogi keret	Eszköz	A támogatás típusa	Összeg	A Finanszírozás forrása	Visszafizetés	Funkció	Földrajzi szempontok
Uniós költségvetés (2014–2020)	Beruházási programok – Európai strukturális és beruházási alapok	Vissza nem térítendő támogatások, pénzügyi eszközök	461 milliárd EUR összegű kapacitás	Uniós költségvetés	Uniós költségvetés	Az Európai Unió és a tagállamok közép- és hosszú távú beruházási prioritásainak támogatása	Az alacsonyabb GDP-vel rendelkező tagállamokban és régiókban nagyobb mértékű
	Vissza nem térítendő támogatások, pénzügyi eszközök		107 milliárd EUR összegű kapacitás	Uniós költségvetés	Uniós költségvetés	Az Európai Unió közép- és hosszú távú beruházási prioritásainak támogatása	Valamennyi uniós tagállam számára
	Európai pénzügyi stabilizációs mechanizmus	Back-to- back hitelek	Legfeljebb 60 milliárd EUR összegű hitelezési kapacitás	Az uniós költségvetés által fedezett hitelfelvétel	A hitelfelvevő tagállam általi törlesztés	Rövid távon likviditást biztosít a nehéz gazdasági helyzetbe került tagállamok részére	Valamennyi uniós tagállam számára
	Fizetési mérleg		Legfeljebb 50 milliárd EUR összegű hitelezési kapacitás – Back-to- back hitelek	Az uniós költségvetés által fedezett hitelfelvétel	A hitelfelvevő tagállam általi törlesztés	Rövid távon likviditást biztosít a nehéz gazdasági helyzetbe került tagállamok részére	Csak euróövezeten kívüli tagállamok számára
	Strukturálisreform-támogató program	Technikai segítségnyújtás	0,14 milliárd EUR összegű kapacitás	Uniós költségvetés	Uniós költségvetés	Technikai segítségnyújtási támogatás a tagállamok strukturálisreform-intézkedéseihez	Valamennyi uniós tagállam számára
Az Európai Beruházási Bank tevékenységei és az Európai Stratégiai Beruházási Alap		Hitelek, pénzügyi eszközök	Évente több mint 100 milliárd EUR-t mozgósít	Az uniós költségvetés és az EBB tőkeállománya által fedezett hitelfelvétel	A hitelek kedvezményezettek általi törlesztése	Az Európai Unió és a tagállamok közép- és hosszú távú beruházási prioritásainak támogatása	Az uniós szintű projektek minősége alapján
Európai Stabilitási Mechanizmus	Kedvező hitelek	Kedvező hitelek	Legfeljebb 500 milliárd EUR összegű hitelezési kapacitás	Saját tőkével fedezett hitelfelvétel	A hitelfelvevő tagállam általi törlesztés	Rövid távon likviditást biztosít a nehéz gazdasági helyzetbe került tagállamok részére	Csak az euróövezeti tagállamok számára

Forrás: Európai Bizottság