

Brüsszel, 2015.10.21.
COM(2015) 600 final

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

Lépések a gazdasági és monetáris unió kiteljesítése felé

1. BEVEZETÉS

Az elmúlt évek során jelentősen megerősítettük a gazdasági és monetáris unió (a továbbiakban: GMU) szerkezetét a gazdasági kormányzás javítása és a pénzügyi stabilitás biztosítása céljából. Mindazonáltal a GMU ellenálló képességét még jobban meg kell szilárdítani annak érdekében, hogy új lendületet adjunk a felfelé irányuló konvergencia folyamatának úgy a tagállamok között, mint a társadalmakon belül, a termelékenység fokozását, a munkahelyteremtést és a társadalmi méltányosságot helyezve a középpontba.

2015 júniusában az Európai Bizottság elnöke az euróövezeti csúcstalálkozó elnökével, az eurócsoport elnökével, az Európai Központi Bank elnökével és az Európai Parlament elnökével szorosan együttműködve jelentést nyújtott be a GMU kiteljesítésére irányuló ambiciózus, de ugyanakkor pragmatikus ütemtervről¹. Az öt elnök jelentése rámutat, hogy párhuzamosan négy területen kell előrehaladást elérni. Először is, a valódi gazdasági unió felé, amely biztosítja, hogy minden gazdaság rendelkezik a monetáris unión belüli boldoguláshoz szükséges strukturális jellemzőkkel. Másodszor, a pénzügyi unió felé, amely a monetáris unió egészében biztosítja a közös valuta integritását a pénzügyi stabilitást érintő kockázatok csökkentése és a magánszektorral folytatott kockázatmegosztás fokozása révén. Harmadszor, a költségvetési unió felé, amelynek eredményeként költségvetési fenntarthatóság és költségvetési stabilizáció jön létre. Végül pedig a politikai unió létrehozása felé, amely valódi demokratikus elszámoltathatóság, legitimitás és az intézmények megerősítése révén az összes többi területen való előrehaladáshoz alapot biztosít.

Az öt elnök ezenkívül végrehajtási ütemtervben² állapodott meg, amelynek célja az euróövezet helyzetének megszilárdítása 2017-ig (1. szakasz – „elmélyítési szakasz”). Ebben az első szakaszban – amely 2015. július 1-jén kezdődött³ – a fellépések a meglévő eszközökre építenek és a lehető legjobban kihasználják a meglévő Szerződéseket. Ezután az euróövezeti országok megújított felfelé irányuló konvergenciájára vonatkozó referenciaértékek alapján mélyrehatóbb reformokat kell végrehajtani, elmozdulva az új növekedési kilátásokkal kapcsolatos közép- és hosszú távú elképzelések irányába (2. szakasz – „a gazdasági és monetáris unió megvalósítása”). Általánosságban ahhoz, hogy az öt elnök jelentését tettekre válthassuk, az szükséges, hogy az egész euróövezet tagállamai és az uniós intézmények között egyetértés alakuljon ki a célokat illetően. Az ebben a közleményben meghatározott intézkedések az euróövezet tagállamaira alkalmazandók, a GMU szorosabbra fűzésének folyamata azonban valamennyi uniós tagállam előtt nyitva áll. Ugyanakkor a Bizottság ügyelni fog arra, hogy az egységes piac semmiképpen ne torzulhasson.

A közlemény és az azt kísérő javaslatok a GMU elmélyítésének folyamatára vonatkozó 1. szakasz kulcsfontosságú elemeit fejleszti tovább. Az intézkedéscsomag magában foglalja az európai szemeszter újszerű megközelítését; a gazdasági kormányzás továbbfejlesztett

¹ „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.

² Lásd a jelentés 1. mellékletét.

³ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5294_en.htm.

eszköztárát, ideértve a nemzeti versenyképességi testületek és egy tanácsadó funkciót ellátó Európai Költségvetési Tanács létrehozását; az euróövezet nemzetközi szervezeteken – nevezetesen a Nemzetközi Valutalapon – belüli egységesebb képviselétét; továbbá lépéseket a pénzügyi unió felé egy európai betétbiztosítási rendszer kialakítása révén. Ezen intézkedéseket kiegészítik majd az Európai Parlamenttel közösen tett lépések az európai gazdasági kormányzási rendszer demokratikus elszámoltathatóságának javítására.

2. ÁTDOLGOZOTT EURÓPAI SZEMESZTER

A gazdasági és pénzügyi válság ideje alatt jelentősen megerősödött a gazdaságpolitikai koordináció a GMU-n belül. A válságot megelőző egyensúlyhiányok, strukturális hiányosságok és válság utóhatásainak leküzdése érdekében, valamint a beruházások élénkítése és a középtávú növekedési potenciál újjáépítése céljából ezek az uniós szintű közös szabályok, eljárások és intézmények központi szerepet játszanak.

Az európai szemeszter – amely a gazdaságpolitikák uniós szintű összehangolására 2011-ben bevezetett éves ciklus – nemzeti és uniós szinten egyaránt a reformok végrehajtásának fontos eszközévé vált. Mindazonáltal a tagállamoknak még több előrelépést kell elérniük az országspecifikus ajánlások végrehajtása terén, mivel a végrehajtás eddig egyenlőtlen és gyakran csupán korlátozott mértékű volt.

Ezt a folyamatot az évek során egyre javították, hogy ezáltal kiaknázzák a benne rejlő előnyöket és orvosolják a hiányosságait. A közelmúltban az új Bizottság az első 2015. évi európai szemesztere alkalmával lényeges egyszerűsítéseket hajtott végre. Az országjelentések közzététele már februárban nagyobb teret biztosított a tagállamokkal folytatott valódi párbeszédnek, lehetőséget nyújtva a két- és többoldalú szintű mélyrehatóbb vitákra, valamint a más érdekelt felekkel folytatott tárgyalásokra. A korábbi időzítés szükségessé teszi a nemzeti reformprogramok szerepének módosítását is: ezeknek olyan eszközzé kell válniuk, amely segítségével a tagállamok előrettekintő politikai kezdeményezések előterjesztése útján adhatnak választ a bizottsági elemzésre. A Bizottság, annak köszönhetően, hogy az országspecifikus ajánlásokra vonatkozó javaslatait korábban, már májusban közzétette, több időt biztosított a mérlegelésre és a vitára. Jelen esetben a Bizottság célzottabb megközelítést alkalmazott az ajánlások számának jelentős csökkentése révén, amelyek kizárólag azokra a makrogazdasági és társadalmi vonatkozású kulcskérdésekre terjednek ki, amelyekre a tagállamoknak a következő tizenkét–tizenhét hónap során kell összpontosítaniuk a figyelmüket. Miközben ezt a hangsúlyt fenn kell tartani, az országjelentések globálisabb megközelítést tükröznek majd, és a tagállamok számára gazdasági érdeket jelentő témák szélesebb körét ölelik fel.

Az e hatékonyabb szerkezet nyújtotta stabilitás és végrehajtás rendkívül lényeges ahhoz, hogy az előttünk álló időszakban maximálisan kiaknázhassuk annak előnyeit. Ugyanakkor többletelőnyöket jelenthet, ha ezekre az eredményekre építve néhány további kiigazítást hajtunk végre. Ezek közé tartozik nevezetesen az euróövezet és a nemzeti dimenziók szorosabb integrációja, a foglalkoztatás és a szociális teljesítmény középpontba helyezése, a

konvergencia előmozdítása referenciaértékeken alapuló teljesítményértékeléssel és a bevált gyakorlatok alkalmazásával, valamint a reformok támogatása az európai strukturális és beruházási alapokból és technikai segítségnyújtás formájában. Az 1. táblázat a javasolt 2016. évi európai szemeszter grafikus áttekintését mutatja be.

2.1. Az euróövezet és a nemzeti dimenziók szorosabb integrációja

Az euróövezet országainak szorosabb kölcsönös függőségére és a közös valutát használó országok közötti továbbgyűrűző hatások nagyobb esélyére tekintettel, a költségvetési eljárások és gazdaságpolitikák fokozottabb összehangolására és erősebb felügyeletére van szükség az euróövezet valamennyi tagállamában. A válság kettős tanulsággal szolgált: egyrészt a nem megfelelő nemzeti költségvetési és gazdaságpolitika és pénzügyi felügyelet hatalmas gazdasági és társadalmi nehézségeket okozhat; másrészt az euróövezet mint egész nem élvez védeltséget a nagy horderejű és destabilizáló hatású gazdasági és pénzügyi sokkok veszélyével szemben. Következésképpen, miközben a stabil nemzeti szakpolitikák jelentősen csökkenthetik a válság kialakulásának esélyét, érdemes szorosan nyomon követni és elemezni az euróövezet egészének együttes költségvetési, gazdasági és szociális helyzetét, és ezt az elemzést figyelembe kell venni a nemzeti szakpolitikák kidolgozása során.

Az európai szemeszter már jelenleg is átfogó euróövezeti dimenzióval rendelkezik, különösen az euróövezethez tartozó tagállamok költségvetésiterv-javaslatainak és az euróövezet ebből következő általános költségvetési irányvonalának éves értékelését, valamint az euróövezetre vonatkozó ajánlásokat illetően. A folyamat a prioritások együttes meghatározásából és azoknak az euróövezet perspektívájából való megvalósításából áll. Ez a folyamat azonban még mindig határozott országonkénti megközelítésen alapul, és csak közvetett módon veszi számításba az átfogó euróövezeti dimenziót. Az európai szemeszter szerkezetét úgy kell kialakítani, hogy először – még az országspecifikus megbeszélések előtt – az euróövezetről szóló megbeszélésekre és ajánlásokra kerüljön sor, így a közös kihívások teljes körűen tükröződnek majd az országspecifikus intézkedésekben.

A Bizottság ezért a novemberben közzéteendő éves növekedési jelentése részeként különös hangsúlyt fektet majd a kulcsfontosságú költségvetési, gazdasági, társadalmi és pénzügyi prioritásokra az euróövezet egészét tekintve. A Bizottság különösen kíváncsi arra, hogy az eurócsoport szenteljen külön megbeszélést az euróövezet költségvetési irányvonalának a költségvetésiterv-javaslatok értékelésével összefüggésben. Ez az euróövezetre vonatkozó ajánlás közzétételének előbbre hozatalát is szükségessé teheti.

Az euróövezet prioritásairól szóló tárgyalásoknak a Tanácson és az eurócsoponton belül, valamint az Európai Parlament részvételével kell sorra kerülniük. Az e tárgyalásokból fakadó egyetértési megállapodás iránymutatással szolgál majd áprilisban az euróövezeti tagállamok nemzeti reformprogramjainak és stabilitási programjainak tartalmára, illetve májusban az egyes országspecifikus ajánlásokra vonatkozóan.

2.2. A foglalkoztatás és a szociális teljesítmény középpontba helyezése

A Bizottság már lépéseket tett annak érdekében, hogy a foglalkoztatás és a szociális kérdések nagyobb hangsúlyt kapjanak az európai szemeszterrel és a GMU elmélyítésére irányuló folyamattal összefüggésben. A 2015. évi országjelentések részletesen tárgyalták a foglalkoztatás és a szociális helyzet alakulását. A Bizottság a legtöbb tagállam számára országspecifikus ajánlásokat fogalmazott meg e területekre vonatkozóan.

A makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás során a foglalkoztatás és a szociális szempontok még nagyobb hangsúlyt kapnak. A Bizottság 2015-ben már javasolta, hogy három mutatóval (aktivitási ráta, ifjúsági munkanélküliség, tartós munkanélküliség) egészítsék ki a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás eredménytáblájának meglévő 11 kiemelt mutatóját. Ennek célja azon szociális és foglalkozási háttér minősítése, amelyben a kiigazítás történik, ami végső soron a szakpolitikák jobb kidolgozását eredményezheti. A Bizottság úgy tervezi, hogy a kiemelt mutatók kibővített listáját már a riasztási mechanizmus keretében készült 2016. évi jelentéstől alkalmazni fogja.

A Bizottság nagyobb figyelmet szentel az új makrogazdasági kiigazítási programok társadalmi méltányosságának is a kiigazítás egyenlő megoszlásának biztosítása, valamint a társadalom legkiszolgáltatottabb rétegeinek védelme érdekében. A Bizottság első ízben készített társadalmi hatásvizsgálatot a Görögországra vonatkozó egyetértési megállapodáshoz⁴. Egy esetleges jövőbeni stabilitási támogatási program esetén ezt a gyakorlatot folytatni kívánja.

Számos további intézkedésre van még szükség ahhoz, hogy a tagállamok foglalkoztatási és szociális teljesítménye nagyobb hangsúlyt kapjon. A tagállamoknak nagyobb figyelmet kell szentelniük a nemzeti szociális partnerek hozzájárulására, különösen ami a reformok iránti elkötelezettségük fokozását illeti. Ennek céljából a Bizottság ösztönzi a szociális partnerek fokozottabb bevonását a nemzeti reformprogramok kidolgozásába. Ezenfelül a Bizottság tagállami képviselői konzultációt folytatnak majd a nemzeti szociális partnerekkel a szemeszter előre meghatározott kulcsfontosságú szakaszaiban. E lépéseket a szociális partnerekkel folytatott megerősített párbeszéd egészíti majd ki az európai szemeszter keretében sorra kerülő missziók során. Továbbá folytatódni és valószínűleg fokozódni fog az uniós szintű szociális partnerek bevonása, például a megújított Háromoldalú Szociális Csúcstalálkozó és Makrogazdasági Párbeszéd keretében, a szemeszter folyamatához való hozzájárulásuk fokozása céljából.

A foglalkoztatással és szociálpolitikával kapcsolatos bevált gyakorlatok felé történő konvergencia hozzájárulhat a GMU megvalósítására irányuló projekt jobb működéséhez és legitimitásához. Rövid távon az ilyen felfelé irányuló konvergencia a „rugalmas biztonság” elvének alkotóelemei – köztük a kétszintű munkaerőpiacot elkerülő, rugalmas és megbízható munkaszerződések, az egész életen át tartó tanulásra vonatkozó átfogó stratégiák, a

⁴A dokumentumot lásd az alábbi internetcímen: http://ec.europa.eu/economy_finance/assistance_eu_ms/greek_loan_facility/pdf/assessment_social_impact_en.pdf.

munkanélküliek munkaerőpiacra való újbóli belépését célzó hatékony szakpolitikák, a korszerű és befogadó szociális védelmi és oktatási rendszerek, valamint a munkát terhelő adók megfelelő rendszere – köré szerveződő közös referenciaértékek kidolgozása útján érhető el. A Bizottság megerősítette továbbá a „szociális jogok európai pillérének” létrehozására irányuló szándékát, amely a meglévő vívmányokra épülve iránytűként szolgál majd az átfogó konvergenciafolyamathoz.

2.3. A konvergencia előmozdítása referenciaértékeken alapuló teljesítményértékeléssel és a bevált gyakorlatok alkalmazásával

Az öt elnök jelentése hangsúlyozza a referenciaértékek használatának és a teljesítmény összehasonlító értékelésének fontosságát ahhoz, hogy elérjük a konvergenciát és hasonlóan ellenálló gazdasági struktúrák jöjjenek létre az egész euróövezetben. A teljesítmény összehasonlító értékelésének célja az alulteljesítések feltárása és a legjobb teljesítményt nyújtók felé történő konvergencia támogatása a munkaerőpiacok, a versenyképesség, az üzleti környezet és a közigazgatás, valamint az adópolitika egyes szempontjainak területein. A referenciaértékeken alapuló teljesítményértékelés hozzájárulhat a tagállamok strukturális reformokra vonatkozó ütemtervei iránti elkötelezettség fokozásához, valamint ösztönözheti a reformok végrehajtását.

Amint azt az eurócsoporton belül folyamatban lévő teljesítmény-összehasonlítás (pl. az adóék tekintetében) bizonyítja, a referenciaértékeken alapuló teljesítményértékelés – megfelelő alkalmazása esetén – valóban hatékony katalizátorként működhet. A teljesítményértékelési mutatóknak két követelménynek kell megfelelniük. Egyrészt szorosan kapcsolódniuk kell a politikai ösztönzőkhöz, hogy ezáltal tényleges és érdemi szakpolitikai eredményekhez vezessenek. Másrészt szilárd bizonyítékokra és elegendő konszenzusra van szükség annak elismeréséhez, hogy e mutatók jelentősen hozzájárulhatnak a magasabb szintű célkitűzések – köztük a munkahelyteremtés, a növekedés, a versenyképesség, a társadalmi befogadás és méltányosság, illetve a pénzügyi stabilitás – eléréséhez⁵.

Az ilyen mutatók rendelkezésre állása, statisztikai megbízhatósága, összetettsége, valamint annak mértéke, hogy milyen mértékben tükrözik a teljes valóságot, szakpolitikai területenként jelentősen változik. Következésképpen a referenciaértékeken alapuló teljesítményértékelés során megfelelő mozgásteret kell biztosítani a szakpolitikai területek szerint testreszabott kiigazításoknak. Ezenfelül a referenciaértékeken alapuló teljesítményértékelést gazdasági elemzésnek kell kiegészítenie, amely lehetővé teszi a szakpolitikai területek közötti esetleges kompromisszumok megfontolását és a politikai hatások mélyreható értékelését.

⁵ Az ilyen érdemi mutatók közé tartozik a vállalkozások piacra jutása és piacról való kilépése, a munkanélküliségi ráta (pl. az ifjúsági és a tartós munkanélküliség), valamint az iskolai végzettség. Ezek a mutatók bizonyítottan kapcsolódnak a gazdasági növekedéshez, a termelékenységhez, az innovációhoz, a foglalkoztatáshoz és a méltányossághoz. Ugyanakkor olyan konkrét politikai ösztönzőkre irányulnak, amelyeket teljesítménynövelő hatásúnak kell tekinteni. Az említett példák esetében idetartoznak az üzleti tevékenység folytatását megkönnyítő intézkedések, a munkaerő-piaci keresletre és kínálatra hatást gyakorló intézkedések, – például a munkanélküli segély és az adóék aktiválási összetevője – és az oktatásba való bejutás javítása.

A Bizottság a 2016. évi európai szemesztertől kezdődően fokozatosan referenciaértékeket és teljesítmény-összehasonlító értékeléseket javasol majd a szakpolitikai vagy tematikus területek között. Ezek eredményeit figyelembe veszik a megfelelő tanácsi formációkon vagy az eurócsoporton belül folytatott viták során a kihívásokkal és a szakpolitikai válaszokkal kapcsolatos egyetértés előmozdítása céljából.

A megbeszélések és értékelések eredményei információkkal szolgálnak az európai szemeszter számára és utat nyitnak a szakpolitikai konvergencia megerősítése felé, a 2. szakaszra való tekintettel is.

2.4. A reformok célirányosabb támogatása az uniós alapokból és technikai segítségnyújtás formájában

A strukturális reformoknak az uniós szinten felállított közös gazdasági prioritásokkal összhangban történő támogatása érdekében a Bizottság arra törekszik, hogy javítsa az európai strukturális és beruházási alapok felhasználását az országspecifikus ajánlásokban szereplő kiemelt prioritások támogatására, többek között az ezen alapok eredményességét és a gondos gazdasági kormányzást összekapcsoló intézkedések alkalmazása révén⁶. Az új jogi keret megköveteli, hogy az esb-alapokból társfinanszírozott programok valamennyi vonatkozó országspecifikus ajánlást kezeljék. A Bizottság nyomon követi az elfogadott célkitűzések végrehajtását, és az elért eredményekről 2017-ig jelentést nyújt be. A kohéziós politika 2013. évi reformja bevezette az ún. makrogazdasági feltételrendszer elvét mind az öt esb-alapra vonatkozóan. Ez az elv azon tágabb célkitűzés részét képezi, miszerint biztosítani kell, hogy az európai strukturális és beruházási alapokat a tagállamok szociális és gazdasági teljesítménye szempontjából kulcsfontosságúként azonosított reformok támogatására használják fel, és az európai strukturális és beruházási alapok hatékonyságát nem akadályozzák ingatag alapokon nyugvó makrogazdasági szakpolitikák⁷.

Emellett a reformok végrehajtását az adott szakpolitikai területeket érintő más uniós támogatási programok, valamint a Bizottság által biztosított Strukturálisreform-támogató Szolgálat révén a technikai segítségnyújtás fokozatos kiterjesztésével támogatják majd. A Bizottság ezt a Szolgálatot annak céljából hozta létre, hogy kérésre rendelkezésre álló

⁶ Az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2013. december 17-i 1303/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet 23. cikke.

⁷ Első körben a Bizottság kérheti a tagállami partnerségi megállapodások módosítását és az uniós alapok felhasználását szabályozó programok felülvizsgálatát, a vonatkozó tanácsi ajánlások végrehajtásának elősegítése vagy az uniós pénzügyi támogatásban részesülő tagállamokban az esb-alapok hatásának maximalizálása érdekében. Amennyiben az adott tagállam elmulasztja ezen módosítások végrehajtását, a Bizottság javasolhatja a Tanácsnak az érintett programok kifizetéseinek felfüggesztését. Másodsorban a Bizottságnak javasolnia kell a kötelezettségvállalási előirányzatok vagy kifizetések felfüggesztését, amennyiben valamely tagállam nem teszi meg a gazdaságirányítási eljárásoknak – nevezetesen a túlzotthiány-eljárásnak és/vagy a túlzott egyensúlyhiány esetén követendő eljárásnak – vagy valamely stabilitási támogatási programnak megfelelően szükséges korrekciós lépéseket.

technikai támogatást nyújtson valamennyi tagállamnak a gazdasági kormányzás folyamatával (nevezetesen az országspecifikus ajánlások végrehajtásával, a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárásnak megfelelő intézkedésekkel vagy a stabilitási támogatási programokkal összhangban végrehajtott reformokkal) összefüggő reformok előkészítéséhez és hatékony végrehajtásához, többek között az uniós alapok tényleges és hatékony felhasználásához nyújtott támogatás révén.

.

3. A GAZDASÁGI KORMÁNYZÁS ESZKÖZTÁRÁNAK JAVÍTÁSA

A gazdasági és pénzügyi válság nyomán a gazdaságirányítási keret jelentősen megerősödött a hatos csomag, a kettős csomag és a gazdasági és monetáris unióbeli stabilitásról, koordinációról és kormányzásról szóló szerződés bevezetésének köszönhetően⁸. A megerősített költségvetési szabályok, valamint a közelmúltban létrehozott, a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás jelentősen elmélyítették és kiterjesztették az uniós fellépések alkalmazási körét és lehetséges hatékonyságát.

A gazdasági kormányzás megerősített keretének első felülvizsgálata⁹ azonosított néhány, az eszközök hatékonysága szempontjából releváns területet, ahol még javítás szükséges, nevezetesen a szakpolitikai döntéshozatal az átláthatóságát, összetettségét és kiszámíthatóságát illetően. Az új eszközök működésével kapcsolatos rövid tapasztalat – közülük néhány csak a közelmúltban lépett hatályba – nem teszi lehetővé, hogy azok növekedésre, egyensúlyhiányra és konvergenciára gyakorolt hatásáról határozott következtetéseket vonjunk le.

Ahhoz, hogy folytathassuk a jogalkotási reformot, több bizonyítékra és tapasztalatra van szükségünk a megreformált irányítási struktúrákra vonatkozóan. A jelenlegi körülmények között a Bizottság folytatja a rendelkezésre álló eszközök teljes körű és átlátható alkalmazását. Ezzel párhuzamosan szándékában áll a meglévő keret egyértelműségének javítása és összetettségének csökkentése, a költségvetési szabályoktól kezdve a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás alkalmazásáig. Ezenfelül – amint az az öt elnök jelentésében is szerepel – a Bizottság támogatja a nemzeti versenyképességi testületek rendszerének bevezetését és egy tanácsadó funkciót ellátó Európai Költségvetési Tanács létrehozását.

⁸ Hatos csomag: 1173/2011/EU rendelet; 1174/2011/EU rendelet; 1175/2011/EU rendelet; 1176/2011/EU rendelet; 1177/2011/EU rendelet; 2011/85/EU irányelv; Kettős csomag: 472/2013/EU rendelet; 473/2013/EU rendelet; A gazdasági és monetáris unióbeli stabilitásról, koordinációról és kormányzásról szóló szerződés: <http://www.consilium.europa.eu/en/european-council/pdf/Treaty-on-Stability-Coordination-and-Governance-TSCG/>. A gazdasági és monetáris unióbeli stabilitásról, koordinációról és kormányzásról szóló szerződés költségvetési részére „Költségvetési paktum”-ként is történik hivatkozás.

⁹ A gazdasági kormányzás felülvizsgálata – Jelentés az 1173/2011/EU, az 1174/2011/EU, az 1175/2011/EU, az 1176/2011/EU, az 1177/2011/EU, a 472/2013/EU és a 473/2013/EU rendelet alkalmazásáról, COM(2014) 905., 2014.11.28.

3.1. Az átláthatóság javítása és a jelenlegi költségvetési szabályok összetettségének csökkentése

A Stabilitási és Növekedési Paktum szabályainak átláthatóbb módon történő alkalmazása érdekében a Bizottság közzétette a Stabilitási és Növekedési Paktumról szóló vademecumot¹⁰. A vademecumot a Bizottság évente frissíti majd, hogy az a kellő időben tükrözze a szabályok és felügyeleti gyakorlatok változásait. A Bizottság ezenfelül megosztja a tagállamokkal a felügyelettel kapcsolatos döntéseit alátámasztó adatokat és számításokat. Szándékában áll, hogy ugyanezen információkat a nemzeti költségvetési tanácsokkal és – a tagállamokkal való konzultációt követően – a nyilvánossággal is megossza majd. Az új független, tanácsadó funkciót ellátó Európai Költségvetési Tanács (lásd a 3.4. szakaszt) hozzájárul majd az átláthatóság fokozásához. A Bizottság emellett szeptembertől megkezdte a külső gazdasági feltételezések teljes körére vonatkozó aktuális információk közzétételét, hogy tájékoztatást nyújtson a nemzeti költségvetés-tervezési javaslatok kidolgozásához.

A szabályok végrehajtási módját egyszerűbbé és átláthatóbbá tehetjük anélkül, azok jogalapját megváltoztatnánk. Az alábbiakban ismertetjük azon intézkedéseket, amelyek révén a Bizottság – a tagállamokkal való szoros együttműködésben – fokozni kívánja az egyértelműséget.

Először, a Bizottság biztosítani fogja a túlzotthiány-eljárás adósságszabálya és a tagállamok strukturális költségvetési célértéke – más néven a középtávú költségvetési célkitűzések – esetében alkalmazott módszertan közötti következetességet. A gazdasági kormányzás közelmúltbeli megerősítésével a túlzotthiány-eljárás adósságkritériuma a GDP 60 %-át meghaladó államadósság csökkentésére irányuló egyszerű szabállyá vált. Az azonban továbbra sem egyértelmű, hogy a szabály milyen szerepet játszik annak eldöntésekor, hogy valamely tagállamot túlzotthiány-eljárás alá kell-e vonni. A középtávú költségvetési célkitűzések tagállamok által megállapítható alsó határértékének frissítésekor a Bizottság biztosítani fogja, hogy ezen értékek összhangban álljanak a középtávú adósságszabállyal.

Másodszor, a Bizottság célja a Stabilitási és Növekedési Paktummal való összeegyeztethetőség értékelésére vonatkozó módszertan egyszerűsítése. Jelenleg, a tagállamokkal folytatott többéves tárgyalások eredményeként, különböző költségvetésimutató-készlet használatos a tagállami költségvetési politikák összeegyeztethetőségének értékelésére a Stabilitási és Növekedési Paktum prevenciós ága és a túlzotthiány-eljárás keretében. Az összehangolt és következetes megközelítésnek köszönhetően egyszerűsödhetne ez az eljárás és következetesebbé válna az átmenet a Stabilitási és Növekedési Paktum korrekciós és prevenciós ága között. A Bizottság ennél fogva mérlegelni fogja, hogy miként lehetne nagyobb mértékben hagyatkozni egyetlen gyakorlati mutatóra a Stabilitási és Növekedési Paktummal való összeegyeztethetőség értékelése során.

Harmadszor, a Bizottság megvizsgálja a túlzott hiány csökkentésére irányuló többéves tanácsi ajánlások frissítésének lehetőségét, annak érdekében, hogy azok ne csupán a gazdasági környezet előre nem látható romlásával kapcsolatos feltételeket vegyék figyelembe – ahogyan

¹⁰ http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2013/pdf/ocp151_en.pdf.

azt a Stabilitási és Növekedési Paktum kifejezetten előírja –, hanem a gazdasági környezet előre nem látható javulását is. Az ilyen megközelítés támogatná a túlzotthiány-eljárás azon célkitűzését, miszerint a túlzott hiánnyal kapcsolatos helyzeteket kellő időben kezelni kell.

Végezetül a Bizottság felülvizsgálja az úgynevezett költségvetési paktumban (azaz a gazdasági és monetáris unióbeli stabilitásról, koordinációról és kormányzásról szóló szerződés költségvetési részében) megállapított szabályok átültetését, amelyek a nemzeti és az európai költségvetési keretek közötti következetesség megerősítését és a tagállamok irántuk való elkötelezettségének növelését szolgálják. A Bizottság elemzést készített a költségvetési paktumnak a nemzeti jogba történő foglалásáról, amelyről a gazdasági és monetáris unióbeli stabilitásról, koordinációról és kormányzásról szóló szerződés 3. cikkének (2) bekezdése rendelkezik. Előzetes egyeztetéseket kezdett a szerződő felekkel azzal a céllal, hogy szükség esetén lehetőséget adjon számukra a bizottsági megállapításokkal kapcsolatos észrevételeik megtételére az említett szerződés 8. cikkének (1) bekezdésével összhangban, valamint hogy a hivatkozott cikk értelmében közzétegy a nemzeti jogba való átültetéssel kapcsolatos jelentését.

3.2. A makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás megerősítése

A makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás alapvető fontosságú volt ahhoz, hogy a gazdasági felügyelet keretében előtérbe kerüljenek az egyensúlyhiánnyal kapcsolatos legfontosabb problémák, és hatékony támogatást jelentett a szakpolitikák eredményes kiigazításához egyes országokban (például Spanyolországban és Szlovéniában). Ennek ellenére a tapasztalatok azt mutatják, hogy a végrehajtást többféleképpen is javítani lehetne.

Először is a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás keretében hozott bizottsági határozatok átláthatóságát egy „gyűjtemény” közzététele segíti majd, amely egy helyen összegyűjti és bemutatja a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás végrehajtására vonatkozó lényeges információkat. Emellett a részletes vizsgálatok megállapításai áttekinthetőbb módon jelennek majd meg mind az országjelentésekben, mind a részletes vizsgálatokban levont következtetéseket bemutató közleményben. A Bizottság továbbá pontos indokolást fog fűzni a hozott határozatokhoz, így a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljáráshoz kapcsolódó országspecifikus ajánlásokra vonatkozóan is.

Másodsorban a Bizottság gondoskodni fog arról, hogy a megállapított túlzott makrogazdasági egyensúlyhiány megfelelő nyomon követésben részesüljön. Mindez gazdasági mérlegelést és a tagállamokkal folytatott aktív együttműködést tesz szükségessé ahhoz, hogy eleget tudjanak tenni egyedi kihívásaiknak, és biztosítani lehessen a reformok iránti nemzeti elkötelezettséget. Eddig a Bizottság különböző, az idők során változó és az egyensúlyhiány jellegétől és intenzitásától függően eltérő mértékű nyomon követést és szakpolitikai intézkedést szükségessé tevő kategóriákba sorolta az egyensúlyhiánnyal küzdő tagállamokat. Ez idáig nem indult túlzott egyensúlyhiány esetén követendő eljárás. A Bizottság meg fogja szilárdítani a kategóriákat, egyértelművé teszi a határozatait vezérlő kritériumokat és

pontosabb magyarázatot fog fűzni az egyensúlyhiány jellege és az országspecifikus ajánlásokban történő kezelésének módja közötti kapcsolathoz. A Bizottság együtt fog működni a tagállamokkal – ezen belül az új versenyképességi testületekkel¹¹ – annak feltárása céljából, hogy miként lehetne a legmegfelelőbben kezelni az egyensúlyhiányt és szilárd, határidőhöz kötött, egyedi nyomon követést létrehozni a végrehajtás támogatására. Túlzott egyensúlyhiány esetén követendő eljárást a reformok iránti kellő elkötelezettség, illetve a végrehajtás terén tett hatékony előrelépés hiánya esetén lehet indítani, és használatára olyan súlyos, a gazdasági és monetáris unió működését veszélyeztető makrogazdasági egyensúlyhiány esetén kerül majd sor, mint amilyen a válság kialakulásához is vezetett. A Bizottság emellett fel fogja kérni a Tanácsot, hogy fokozottabban vegyen részt az olyan túlzott makrogazdasági egyensúlyhiánnyal küzdő országok egyedi nyomon követésében, amelyekre vonatkozóan nem indult túlzott egyensúlyhiány esetén követendő eljárás.

Harmadsorban a Bizottság meg fogja erősíteni a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás euróövezeti dimenzióját. Az euróövezeti megfontolások integráltabban fognak megjelenni a kapcsolódó dokumentumokban (a riasztási mechanizmus keretében készült jelentésben és a részletes vizsgálatokban levont következtetésekről szóló közleményben) és a határozatokban. A makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás továbbra is a negatív hatású külső hiányok kiigazításával, valamint a jelentős és tartós folyófizetésimérleg-többletet felhalmozó országokban a szükséges reformok ösztönzésével foglalkozik majd.

3.3. A nemzeti versenyképességi testületek rendszere

A versenyképesség elengedhetetlen a monetáris unión belüli ellenálló képességhez és alkalmazkodóképességhez, valamint a fenntartható növekedés és az előretekintő konvergencia biztosításához. Ahhoz, hogy a versenyképesség területét érintő strukturális reformokkal fokozni lehessen az előrehaladást, a gazdaságpolitikai koordináció meglévő európai uniós mechanizmusait erős, reformprogramok iránti nemzeti elkötelezettségnek kell kísérnie. Célszerű független szakpolitikai szakértelmet összevonni nemzeti szinten és megerősíteni az EU és a tagállamok közötti politikai párbeszédet. Ennélfogva a Bizottság azt javasolja, hogy a Tanács ajánlja a tagállamoknak a versenyképesség területén a teljesítmény és a szakpolitikák követéséért felelős nemzeti versenyképességi testületek létrehozását.

A versenyképességi testületek mindenekelőtt a versenyképességi teljesítmény és a versenyképességgel kapcsolatos reformok értékelése terén biztosított független szakértelem révén támogatnák a nemzeti politikai döntéshozatalt. Ezáltal hozzájárulnának a reformok hatékony megtervezéséhez és végrehajtásához, egyebek mellett az országspecifikus ajánlások kapcsán szükségessé válókhoz is. A nyomon követés alá vonandó versenyképességi szempontok körének a versenyképesség átfogó fogalmát kell tükröznie, egyaránt kitérve az ár és nem ár alapú fejleményekre is. A versenyképességi testületek a nyomon követett területekre vonatkozó megállapításait éves alapon összegyűjtenék és közzétennék.

¹¹ Lásd a 3.3. szakaszt.

A versenyképességi testületeket olyan közös elvek köré kell szervezni, amelyek figyelembe veszik a változatos tagállami tapasztalatokat és gyakorlatokat. A testületek által biztosított tanácsadásnak információkkal kell szolgálnia a bérmegállapítási eljárások számára, de céljaik között nem szerepelhet a bérmegállapítási eljárásba és a szociális partnerek szerepébe való beavatkozás vagy a nemzeti bérmegállapítási rendszerek összehangolása. A testületeknek függetlennek kell lenniük a kapcsolódó kérdésekkel foglalkozó közigazgatási szervektől, és magas színvonalú gazdasági elemzést lehetővé tevő kapacitással kell rendelkezniük. Az említett követelmények teljesítése mellett a tagállamok szabadon dönthetnek nemzeti versenyképességi testületeik felállításáról: létrehozhatnak új intézményeket vagy módosíthatják meglévő szerveik megbízatását.

A Bizottság a jelenlegi közleménnyel egy időben egy tanácsi ajánlásra vonatkozó ajánlást is elfogad a nemzeti versenyképességi testületek létrehozásáról. Az ajánlás címzettjei az euróövezeti tagállamok, de a Bizottság a többi tagállamot is hasonló szervek felállítására ösztönzi. A Bizottság nyomon fogja követni az ajánlásban foglaltak megvalósítását és – szükség esetén – a 2. szakaszban egy jogilag kötelező eszköz útján meghatározza a közös elveket.

3.4. Tanácsadó funkciót ellátó Európai Költségvetési Tanács

Az elmúlt évek bebizonyították, hogy az európai növekedési stratégia kulcsfontosságú pilléreként milyen nagy fontossággal bír a felelős költségvetési politikák folytatása. A költségvetési politikáknak elő kell mozdítaniuk a makrogazdasági stabilitást a szabályalapú költségvetési kerettel összhangban. A felelős nemzeti költségvetési politikák folytatása különösen fontos az euróövezeten belül.

A Bizottság a jelenlegi közleménnyel egy időben létrehoz egy független, tanácsadó funkciót ellátó Európai Költségvetési Tanácsot, amely tanácsadói minőségben hozzájárul majd az euróövezetre vonatkozó többoldalú felügyelethez, és a makroökonómia és a gyakorlati költségvetési döntéshozatal területén hitelt érdemlő kompetenciával és tapasztalattal rendelkező öt elismert szakértőből fog állni. Az általa biztosított tanácsadás az uniós költségvetési szabályokkal összhangban álló gazdasági mérlegelésen fog alapulni.

Az Európai Költségvetési Tanácsnak értékelést kell készítenie az uniós költségvetési keret végrehajtásáról, különösen a határozatok horizontális következetességét és a költségvetési felügyelet végrehajtását, a szabályok kifejezetten súlyos be nem tartásával kapcsolatos eseteket, valamint az aktuális euróövezeti és nemzeti szintű költségvetési irányvonal alkalmasságát illetően.

Mivel a Stabilitási és Növekedési Paktum a nemzeti költségvetési egyenlegek és adósságállományok alakulására összpontosít és nem határozza meg az összesített költségvetési irányvonalat, az Európai Költségvetési Tanácsnak az euróövezet megfelelő költségvetési irányvonalának elérése érdekében az euróövezeti és nemzeti szintű költségvetési politikák átfogó hatásaival kapcsolatos, több információn alapuló párbeszédben is részt kell vennie. Amennyiben a gazdasági és monetáris unió megfelelő működését veszélyeztető

kockázatokat tár fel, a tanácsait kiegészíti a Stabilitási és Növekedési Paktum keretében rendelkezésre álló szakpolitikai alternatívákkal.

A bevált módszerek cseréje és az egyetértés előmozdítása céljából emellett együtt fog működni a nemzeti költségvetési tanácsokkal. Minderre feladataival közvetlen összefüggésben, valamint a nemzeti költségvetési tanácsok és az Európai Költségvetési Tanács előjogainak és jogi kötöttségeinek kölcsönös tiszteletben tartása mellett kerül sor.

4. AZ EURÓÖVEZET KÜLSŐ KÉPVISELETE

A GMU megvalósítása érdekében az uniós és euróövezeti szintű fokozottabb felelősségvállalást és integrációt az intézmények megerősítésének kell kísérnie. Az euróövezet külső képviselte az egyike azon területeknek, amelyre vonatkozóan a Szerződés konkrét, és így akár már ma megtehető lépéseket fogalmaz meg e cél elérése érdekében.

Az euróövezet gazdasági és pénzügyi súlya, valamint az egységes monetáris és árfolyampolitika miatt az euróövezet szakpolitikai döntései és gazdasági folyamatai egyre fontosabbakká váltak a világ gazdaság számára. Ezalatt az euróövezet megerősített irányítási kerete és a pénzügyi ágazat szabályozásának és felügyeletének nagyfokú konvergenciája a bankunió keretében belsőleg szilárdabbá tette az euróövezetet.

Az euróövezet további belső integrációjával kapcsolatban elért haladást kifelé is meg kell jeleníteni ahhoz, hogy aktívabb szerepet játszasson a nemzetközi pénzügyi szervezetekben és eredményesen alakíthassa jövőbeli szerepét a globális pénzügyi struktúrában. Az egységesebb képvisel a harmadik országok javát is szolgálná, különösen a globális gazdasági és pénzügyi stabilitáshoz tett erősebb és következetesebb euróövezeti hozzájárulás révén.

Jelentős előrehaladást sikerült elérni az Unió és az euróövezet több nemzetközi gazdasági és pénzügyi fórumon belüli külső képviselének megerősítése terén. A Nemzetközi Valutaalapon belül ez a 2007-es koordinációs megállapodások további megerősítését, az EU nemzetközi valutaalapbeli képviselői csoportjának (EURIMF) elnökválasztását, a Gazdasági és Pénzügyi Bizottság IMF-albizottsága (EFC/SCIMF) és az EURIMF közötti munkakapcsolat javítását, valamint az EURIMF-tagok felügyelőtestületi stratégiákkal kapcsolatos fokozottabb koordinációját foglalta magában. Ennek ellenére a valóban egységes külső képvisel elérése további lépéseket tesz szükségessé.

A Bizottság a jelenlegi közlemény mellett közzétesz egy közleményt a GMU egyre egységesebb külső képviselte felé vezető útról is¹². Emellett az EUMSZ 138. cikke szerinti tanácsi határozatra irányuló javaslatot terjeszt elő az euróövezet Nemzetközi Valutaalapban való egységes képviselének megteremtésére irányuló intézkedések meghatározásáról¹³. Az euróövezet külső képviselte egyelőre fölöttébb összehangolatlan a Nemzetközi Valutaalapon belül, amely hiteleszközei és felügyelte révén kulcsfontosságú szereplőnek számít a globális gazdasági kormányzás területén. Az ilyen jellegű megállapodásokat késedelem nélkül elő kell

¹² Lásd COM(2015)602, 2015. október 21.

¹³ Lásd COM(2015)603, 2015. október 21.

készíteni és el kell fogadni, végrehajtásukat azonban fokozatosan kell végezni, hogy az összes érintett – uniós és nemzetközi szintű – szereplő számára kellő idő álljon rendelkezésre a szükséges jogi és intézményi változások bevezetéséhez.

A Bizottság, figyelemmel a GMU vagy a nemzetközi pénzügyi struktúra jövőbeni alakulására úgy dönthet, hogy további kezdeményezésekre van szükség az euróövezet más nemzetközi fórumokon belüli külső képviselőjének megerősítéséhez is.

5. LÉPÉSEK A PÉNZÜGYI UNIÓ FELÉ

A gazdasági kormányzás területén tett előrelépésen túl a bankunió kiteljesítése elengedhetetlen lépés a teljes és szoros GMU megteremtése felé. A közös valuta szempontjából egy egységes és teljesen integrált pénzügyi rendszer előfeltétel nemcsak a monetáris politika megfelelő transzmissziója, hanem az országok közötti kockázatdiverzifikáció és az euróövezetben a bankrendszerbe vetett általános bizalom tekintetében is. Az elmúlt évek során fontos ez irányú lépésekről született megállapodás, azonban további előrehaladásra van szükség.

Először is a Bizottság együtt fog működni a tagállamokkal az elfogadott jogi rendelkezések teljes körű végrehajtása érdekében. A független és egyformán magas színvonalú prudenciális felügyeletre irányuló egységes felügyeleti mechanizmus már teljesen működőképes, míg az Egységes Szanálási Mechanizmus 2016. január 1-jétől ad majd lehetőséget a támogatásra szoruló bankok hatékony szanálására. A Bizottság teljes mértékben ki fogja aknázni a Szerződés által ráruházott hatásköröket annak biztosításához, hogy a bankok helyreállításáról és szanálásáról szóló irányelvet és a betétbiztosításról szóló irányelvet a tagállamok mihamarabb teljes körűen átültessék a nemzeti jogba (az átültetés határideje az előbbi irányelv esetében 2015 januárja¹⁴, az utóbbi esetében pedig 2015 júliusa¹⁵ volt). A Bizottság felszólítja a tagállamokat, hogy 2015. november 30-ig erősítsék meg az Egységes Szanálási Mechanizmusra vonatkozó kormányközi megállapodást¹⁶.

Másodsorban a Bizottság arra ösztönzi a tagállamokat, hogy gyorsan jussanak megállapodásra egy hatékony áthidaló finanszírozási mechanizmusról annak biztosítására, hogy a bankok helyreállításáról és szanálásáról szóló irányelvvel összhangban addig is elegendő forrás álljon

¹⁴ A bankok helyreállításáról és szanálásáról szóló irányelvet 2015. október 19-ig a következő 12 tagállam még nem vagy csak részben ültette át: Cseh Köztársaság, Luxemburg, Lengyelország, Románia, Svédország, Olaszország, Litvánia, Belgium, Ciprus, Hollandia, Spanyolország és Szlovénia.

¹⁵ A betétbiztosításról szóló irányelvet 2015. október 19-ig a következő 18 tagállam még nem vagy csak részben ültette át: Cseh Köztársaság, Spanyolország, Franciaország, Szlovákia, Belgium, Észtország, Írország, Görögország, Olaszország, Ciprus, Litvánia, Luxemburg, Málta, Hollandia, Lengyelország, Románia, Szlovénia és Svédország.

¹⁶ A kormányközi megállapodást 2015. október 19-ig a következő 13 tagállam még nem erősítette meg vagy a megerősítő okiratot még nem helyezte letétbe: Ausztria, Belgium, Észtország, Németország, Görögország, Írország, Olaszország, Litvánia, Luxemburg, Málta, Hollandia, Portugália és Szlovénia.

rendelkezésre az Egységes Szanálási Mechanizmus keretében a támogatásra szoruló bankok lehetségesen fennmaradó szanálási költségeinek fedezésére, amíg a bankszektorban beszédett illetékekből fokozatosan felépül az Egységes Szanálási Alap. Hasonlóképpen a tagállamoknak gyors megállapodásra kell jutniuk az Egységes Szanálási Alap közös védőhálójáról, amelynek középtávon költségvetési szempontból semlegesnek kell lennie.

Harmadsorban a Bizottság az év végéig jogalkotási javaslatot terjeszt elő a közös európai betétbiztosítási rendszer felé vezető első lépésekre vonatkozóan, amelynek célja az állami rendszerektől független, fokozottan európai dimenziójú rendszer létrehozása a pénzügyi stabilitás előmozdítása és a polgárok afelől való biztosítása érdekében, hogy betéteik biztonsága nem földrajzi helyükön múlik.

A közös rendszer felé vezető első lépés „viszontbiztosítási” megközelítésen fog alapulni. A meglévő nemzeti betétbiztosítási rendszereket kiegészítő közös viszontbiztosítási alap a nemzeti betétbiztosítási rendszerek lehívásakor bizonyos feltételek mellett nyújtana hozzájárulást. Ezeket a feltételeket úgy kell kialakítani, hogy korlátozzák az alap kötelezettségét és csökkentsék a nemzeti szintű erkölcsi kockázatot, valamint tükrözzék azt a tényt, hogy a nemzeti alapok kiépítése fokozatosan, míg a különböző kezdőpontok összehangolása folyamatosan történik. Az európai betétbiztosítási rendszer kötelező lenne az euróövezeti tagállamok számára és nyitva állna a bankunióhoz csatlakozni szándékozó, euróövezeten kívüli tagállamok előtt.

Negyedsorban az európai betétbiztosítási rendszerre irányuló javaslatával párhuzamosan a Bizottság elkötelezi magát a kockázatok további csökkentése és a bankszektoron belüli egyenlő versenyfeltételek biztosítása, valamint a bankok és az állam közötti visszacsatolási spirál korlátozása mellett. A Bizottság e célból meg fogja határozni, hogy miként lehetne a munkát előmozdítani azokon a még rendezetlen területeken, ahol a szabályozási és prudenciális keretek felülvizsgálatára és kiteljesítésére van szükség e célkitűzések eléréséhez.

Végezetül a bankunió kiteljesítése mellett kulcsfontosságú prioritást képez a tőkepiaci unió is. A Bizottság szeptember 30-án közzétette a tőkepiaci unióra irányuló cselekvési tervet, amelynek célja többek között az, hogy a vállalkozások számára diverzifikáltabb finanszírozási forrásokat biztosítson, valamint a kötvény- és a részvénytőkepiacok integrálása révén megerősítse a határokon átnyúló kockázatmegosztást.

6. TÉNYLEGES DEMOKRATIKUS LEGITIMITÁS, ELKÖTELEZETTSÉG ÉS ELSZÁMOLTATHATÓSÁG

A tényleges demokratikus legitimitás és elszámoltathatóság alapvető fontosságú az elkötelezettség megerősítéséhez a GMU elmélyítésének 1. szakaszában, és nélkülözhetetlen a 2. szakaszban, amikor is a tervezett kezdeményezések a szuverenitás nagyobb fokú összevonását foglalják magukban. Az elmúlt években a Bizottság fokozatosan mélyebb és tartósabb párbeszédet alakított ki a tagállamokkal, kétoldalú találkozókat, a Tanácsban folytatott célzottabb megbeszéléseket és a fővárosokba tett szélesebb körű technikai és politikai látogatásokat segítségével. A Bizottság folytatni fogja e párbeszédet elmélyítését, többek

között az európai szemeszterrel foglalkozó tagállami tisztviselők hálózatának igénybevétele révén.

Az első konkrét lépéseket az Európai Parlament kezdeményezte annak érdekében, hogy az európai szemeszter részeként megerősödjön a parlamenti felügyeletet. A hatos csomag és a kettes csomag jogszabályi rendelkezéseinek megfelelően gazdasági párbeszédre került sor az Európai Parlament, a Tanács, a Bizottság és az eurócsoport között. Ez már részét képezte az európai szemeszter legutóbbi fordulójának. E párbeszédnek javíthatóak azáltal, ha megállapodás születik a szemeszter ciklusának fő lépései során e célra rendelt időszakokról. A parlamentközi együttműködés új formája jött létre azzal a céllal, hogy közelebb kerüljenek egymáshoz az európai és nemzeti szereplők. Erre az Európai Parlament által a nemzeti parlamentekkel együttműködve szervezett európai parlamenti héten kerül sor, amelynek részeként a nemzeti parlamentek képviselői mélyreható megbeszéléseket folytatnak a politikai prioritásokról. A kettes csomag arra is jogot biztosított, hogy valamely nemzeti parlament meghívjon egy biztost a Bizottság költségvetés-tervezési-javaslatra vonatkozó véleménye vagy túlzott hiány-eljárás alatt álló tagállamhoz címzett ajánlása bemutatására.

E parlamenti munkák időzítését és hozzáadott értékét tovább lehetne javítani a megújított európai szemeszterrel összhangban. Mindenekelőtt a Bizottság bekapcsolódhatna az Európai Parlament plenáris ülésén a vitába az éves növekedési jelentés benyújtását megelőzően, majd a vita a jelentés elfogadását követően is folytatódhatna. Ezenfelül egy második, külön plenáris vitára kerülhetne sor azután, hogy a Bizottság a hatos csomag gazdasági párbeszédre vonatkozó rendelkezéseivel összhangban benyújtotta az országspecifikus ajánlásokat. Ugyanakkor a Bizottság és a Tanács képviselői is részt vehetnének a parlamentközi találkozókban, különösen az európai parlamenti hét során. Erről az új gyakorlatról fokozatosan születhetne részletesebb megállapodás az uniós intézmények között egymás intézményi szerepének teljes körű tiszteletben tartása mellett.

A Bizottság mintamegállapodásokat is ki fog dolgozni a nemzeti parlamentekkel történő hatékonyabb kapcsolattartás érdekében. Az ilyen együttműködésnek ki kellene terjednie a mind a tagállamoknak címzett országspecifikus ajánlásokról folyó, mind az éves nemzeti költségvetési eljárás keretében folytatott nemzeti parlamenti vitákra. Ez több életet lehelne a biztos meghívásának kettes csomagba foglalt jogába. Főszabályként a nemzeti parlamenteket jobban be kellene vonni a nemzeti reform- és stabilitási programok elfogadásába.

7. A GMU MEGVALÓSÍTÁSA: FELKÉSZÜLÉS A 2. SZAKASZRA

Az ebben a közleményben a GMU 1. szakaszára vonatkozóan bemutatott lépések a meglévő eszközökre építenek, és a lehető legjobban kihasználják a meglévő Szerződéseket. Az 1. szakasz e kezdeményezéseire azonban nem elkülönítetten, hanem a 2017-től induló következő szakasz kiindulópontjaként kell tekinteni. A GMU gazdasági és intézményi struktúrájának kiteljesítéséhez a 2. szakaszban jóval hosszabb távú intézkedésekről kell megállapodni. Ennek részeként nagyobb fokú szuverenitás és szolidaritás megosztására és megerősített demokratikus felügyeletre lesz szükség.

A GMU megvalósításának 1. szakaszából a 2. szakaszába való átmenet előkészítésére a Bizottság 2017 tavaszán fehér könyvet fog előterjeszteni, amelyben összefoglalja az 1. szakaszban elért haladást és felvázolja a további szükséges lépéseket a GMU 2. szakaszbeli kiteljesítéséhez. A fehér könyv összeállítása során konzultációra kerül sor az uniós intézmények elnökeivel.

2016 kulcsfontosságú év lesz az alábbi három témára összpontosító fehér könyv elkészítése szempontjából:

- Először is az összes uniós intézménynek és tagállamnak meg kell egyeznie és fel kell lépnie a közleményben bemutatott intézkedéseket illetően. Különösen fontos lenne, hogy a versenyképességi testületek és az Európai Költségvetési Tanács 2016 közepére működőképessé váljon.
- Másodsorban a GMU megvalósításának 2. szakaszában alapvető fontosságú egyeztetetni és együttműködést folytatni a polgárokkal, az érdekeltekkel, a szociális partnerekkel, az Európai Parlamenttel és a nemzeti parlamentekkel, a tagállamokkal, valamint a regionális és helyi hatóságokkal. E sokszereplős, elengedhetetlenül fontos európai vita ösztönzésére a Bizottság 2016 folyamán széles körű egyeztetést, ezen belül nyilvános vitákat fog kezdeményezni. Az egyeztetésnek széles körűnek, átláthatónak és inkluzívnak kell lennie, továbbá lehetőséget kell biztosítania a polgároknak ahhoz, hogy kifejthessék véleményüket.
- Végezetül a Bizottság 2016 derekán szakértői csoportot hoz létre az öt elnök jelentésében megfogalmazott hosszabb távú javaslatok jogi, gazdasági és politikai előfeltételeinek feltárására.

Az 1. szakasz megvalósítása, az egyeztetés eredménye és a szakértői csoport munkája hozzá fog járulni ahhoz, hogy az előttünk álló alapvetőbb lépésekről konszenzus alakulhasson ki. Az ezzel kapcsolatos eredmények megjelennek majd a fehér könyvben, amelynek végső soron – további megvitatást követően – a GMU-t szolgáló szilárdabb jogi és intézményi keretté kell válnia.

8. KÖVETKEZTETÉS

Ez a közlemény megalapozza az 1. szakasz azon különböző lépéseit, amelyeket az öt elnök „Az európai gazdasági és monetáris unió megvalósítása” című jelentésében körvonalazott. Ezek a lépések ambiciózusak és pragmatikusak. Az „elmélyítési szakasz” elvét követve a javasolt intézkedések meglévő eszközökre építenek, és a lehető legjobban kihasználják a meglévő Szerződéseket.

A bemutatott kezdeményezések segíteni fogják a versenyképesség, valamint a gazdasági és társadalmi konvergencia fokozását a gazdasági unió további javítása céljából. A költségvetési unió előmozdítása felelős nemzeti és uniós szintű költségvetési politikák elérése és fenntartása révén valósul meg. A kezdeményezések emellett segíteni fogják a pénzügyi piacok hatékonyságának és stabilitásának további növelését és a pénzügyi unió megvalósítását.

Végezetül a politikai unió a demokratikus elszámoltathatóság és a nemzeti elkötelezettség fokozása révén kap támogatást.

Ezen elemek mindegyike önmagában is fontos, de azok kölcsönösen is függnek egymástól. Ennélfogva párhuzamosan kell őket kezelni. Az 1. szakasz kezdeményezései összességében véve tovább fogják erősíteni a GMU ellenálló képességét. Fontos lépést jelentenek emellett a valódi és szoros GMU megvalósítási folyamatának 2. szakaszába történő átlépéshez szükséges konvergencia ösztönzésében is.

A Bizottság felszólítja az összes érintett szereplőt, hogy biztosítsák a GMU elmélyítését szolgáló folyamat gyors végrehajtását. Kizárólag kitartó és összehangolt fellépés révén lehet biztosítani azt, hogy a GMU ne csak fennmaradjon, hanem gyarapodjon is, és visszatérjen az erős, fenntartható és inkluzív növekedés, valamint a munkahelyteremtés irányába vezető útra.

1. TÁBLÁZAT: A 2016. ÉVI EURÓPAI SZEMESZTER MENETRENDJE



Európai Bizottság

EURÓPAI SZEMESZTER: PARTNERSÉG AZ UNIÓ ÉS A TAGÁLLAMOK KÖZÖTT

	November	December	Január	Február	Március	Április	Május	Június	Július	Augusztus	Szeptember	Október
Európai Bizottság	Őszi gazdasági előrejelzés Éves növekedési jelentés és az ahhoz kapcsolódó dokumentumok Ajánlások az euróövezet számára A költségvetésszerv-javaslatra vonatkozó vélemény	Tényfeltáró utak a tagállamokban Kétoldalú találkozó a tagállamokkal		Téli gazdasági előrejelzés Ország-jelentés tagállamonként (reformtervek és egyensúlyhiányok)		Kétoldalú találkozók a tagállamokkal	Tavaszi gazdasági előrejelzés A Bizottság a gazdaságpolitikára, valamint a költségvetési és szociális politikára vonatkozó országspecifikus ajánlásokat fogalmaz meg					
	A Tanács megvitatja a költségvetésszerv-javaslatokra vonatkozó véleményeket	A Tanács elfogadja az euróövezetre vonatkozó ajánlásokat, valamint az éves növekedési jelentést és a riasztási mechanizmus keretében készült jelentést érintő következtetéseket		Az Európai Tanács gazdasági prioritásokat fogad el az éves növekedési jelentés alapján			A Tanács megvitatja az országspecifikus ajánlásokat	Az Európai Tanács jóváhagyja a végleges országspecifikus ajánlásokat				
Tagállamok		A tagállamok elfogadják költségvetésüket				A tagállamok ismertetik (a gazdaságpolitikára vonatkozó) nemzeti reformprogramjukat, valamint a (költségvetési politikára vonatkozó) stabilitási vagy konvergenciaprogramjukat					A tagállamok ismertetik költségvetésszerv-javaslatukat	
Európai Parlament	Párbeszéd az éves növekedési jelentésről						Párbeszéd az országspecifikus ajánlásokról				Vita / átlásfoglalás az európai szemeszterről és az országspecifikus ajánlásokról	Párbeszéd az éves növekedési jelentésről

Glosszár: **AGS** (Annual Growth Survey): éves növekedési jelentés – **AMR** (Alert Mechanism Report): a riasztási mechanizmus keretében készült jelentés – **CSR** (Country-Specific Recommendations): országspecifikus ajánlások © Európai Bizottság 2015
 EDP (Excessive Deficit Procedure): túlzott hiány esetén követendő eljárás