

Brüsszel, 2020.2.5.
COM(2020) 55 final

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

A gazdasági kormányzás felülvizsgálata

**Jelentés az 1173/2011/EU, 1174/2011/EU, 1175/2011/EU, 1176/2011/EU, 1177/2011/EU,
472/2013/EU és 473/2013/EU rendeletek alkalmazásáról és a 2011/85/EU tanácsi irányelv
megfelelőségéről**

{SWD(2020) 210 final} - {SWD(2020) 211 final}

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

A gazdasági kormányzás felülvizsgálata

Jelentés az 1173/2011/EU, 1174/2011/EU, 1175/2011/EU, 1176/2011/EU, 1177/2011/EU, 472/2013/EU és 473/2013/EU rendeletek alkalmazásáról és a 2011/85/EU tanácsi irányelv megfeleléséről¹

1. Bevezetés

Az euró 19 tagállamban több mint 340 millió európai közös valutája, és Európa egyik legjelentősebb és legkézzelfoghatóbb vívmánya. Az euró nem csupán monetáris projekt, több annál. Alapul szolgál ahhoz, hogy gazdaságaink a nagyobb stabilitás és a jólét előmozdítása érdekében integráltabbá váljanak.

A Maastrichti Szerződéssel 1992-ben létrehozott gazdasági és monetáris unió (GMU) felépítése egyedülálló. A GMU az árstabilitás célját szolgáló egységes monetáris politikát a tagállamok felelősségi körébe tartozó decentralizált költségvetési és gazdaságpolitikákkal ötvözi. A Maastrichti Szerződés felismerte, hogy az egységes monetáris politika hatékony végrehajtása, valamint az euró stabilitása és sikere érdekében a tagállamoknak stabil költségvetési politikát kell alkalmazniuk, és össze kell hangolniuk gazdaságpolitikáikat, tekintettel a tagállamok közötti tovagyűrűző hatások és a túlzott költségvetési hiányhoz és adósságszinthez vezető „potyázás” esetleges kockázatára. Ez veszélyeztetné az árstabilitást, és végső soron arra kényszerítené a központi bankot, hogy a költségvetési hiány finanszírozására használja a monetáris politikát.

E megfontolások fényében a Szerződés előírja a tagállamok számára, hogy gazdaságpolitikájukat tekintsék közös érdekű ügynek, és a Tanács keretében hangolják össze. A Szerződés egyúttal arra kötelezi a tagállamokat, hogy költségvetési hiányukat tartsák a GDP 3 %-át nem meghaladó, államadósságukat pedig a GDP 60 %-a alatti szinten. Meghatároz emellett a piaci fegyelem fenntartását szolgáló elemeket, nevezetesen a „nincs mentőöv” elvet, amely szerint a kormányok nem fizethetik vissza egymás adósságát, és tiltja

¹ Az Európai Parlament és a Tanács 1173/2011/EU rendelete (2011. november 16.) a költségvetési felügyelet euróövezetbeli eredményes érvényesítéséről (HL L 306., 2011.11.23., 1. o.); az Európai Parlament és a Tanács 1174/2011/EU rendelete (2011. november 16.) a túlzott makrogazdasági egyensúlytalanságoknak az euróövezeten belüli kiigazítására vonatkozó végrehajtási intézkedésekről (HL L 306., 2011.11.23., 8. o.); az Európai Parlament és a Tanács 1175/2011/EU rendelete (2011. november 16.) a költségvetési egyenleg felügyeletének megerősítéséről és a gazdaságpolitikák felügyeletéről és összehangolásáról szóló 1466/97/EK tanácsi rendelet módosításáról (HL L 306., 2011.11.23., 12. o.); az Európai Parlament és a Tanács 1176/2011/EU rendelete (2011. november 16.) a makrogazdasági egyensúlyhiányok megelőzéséről és kiigazításáról (HL L 306., 2011.11.23., 25. o.); a Tanács 1177/2011/EU rendelete (2011. november 8.) a túlzott hiány esetén követendő eljárás végrehajtásának felgyorsításáról és pontosításáról szóló 1467/97/EK rendelet módosításáról (HL L 306., 2011.11.23., 33. o.); a Tanács 2011/85/EU irányelve (2011. november 8.) a tagállamok költségvetési keretrendszerére vonatkozó követelményekről (HL L 306., 2011.11.23., 41. o.); az Európai Parlament és a Tanács 472/2013/EU rendelete (2013. május 21.) a pénzügyi stabilitásuk tekintetében súlyos nehézségekkel küzdő vagy súlyos nehézségek által fenyegetett euróövezeti tagállamok gazdasági és költségvetési felügyeletének megerősítéséről (HL L 140., 2013.5.27., 1. o.); az Európai Parlament és a Tanács 473/2013/EU rendelete (2013. május 21.) a költségvetés-terv-javaslatok monitoringjára és értékelésére, valamint az euroövezeti tagállamok túlzott hiánya kiigazításának biztosítására vonatkozó közös rendelkezésekről (HL L 140., 2013.5.27., 11. o.).

az államadósság központi bank általi monetáris finanszírozását. A GMU illetően felépítését az 1970-es és 1980-as években tapasztalt magas inflációs ráták, valamint a politikai döntéshozók azon szilárd meggyőződése formálta, hogy a gazdasági és pénzügyi integráció a monetáris unión belüli konvergencia és stabilizáció jelentős hajtóereje lesz.

Az 1990-es évek eleje óta, amikor a Maastrichti Szerződés lefektette a közös valutaövezet alapjait, az Unió rendkívül átfogó és részletes keretrendszert alakított ki a gazdasági és költségvetési felügyelet vonatkozásában. A keretrendszert az alábbiakban ismertetett számos másodlagos jogi aktus, valamint egyéb dokumentumok rögzítik, amelyek tovább részletezik, és átláthatóbbá teszik a felügyelet gyakorlati végrehajtásának mikéntjét. Utóbbiak közé tartozik a Stabilitási és Növekedési Paktum magatartási kódexe és a kettes csomag magatartási kódexe. A felügyeleti keret végrehajtásával kapcsolatos további részletek találhatóak a Stabilitási és Növekedési Paktumról szóló útmutatóban („Vade Mecum”) és a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárásról szóló összefoglalóban („Compendium”).

A keretet az idők során több hullámban fejlesztették tovább, részben az új gazdasági kihívások, részben a felügyeleti keret végrehajtása során szerzett tapasztalatok nyomán. Összefoglalva:

- 1997-ben létrejött a Stabilitási és Növekedési Paktum. Célja a nemzeti költségvetési és gazdaságpolitikák nyomon követésének és összehangolásának megerősítése volt annak érdekében, hogy a Maastrichti Szerződés által valamennyi tagállamra vonatkozóan megállapított hiány- és adóssághatár tartósan érvényesüljenek². A Stabilitási és Növekedési Paktum korrekciós ágán³ keresztül átültette a gyakorlatba a Maastrichti Szerződés hiányra vonatkozó kritériumát, a túlzott hiány kialakulásának elkerülése érdekében pedig létrehozta a prevenció ágát⁴.
- Az 2000-es évek elején a Stabilitási és Növekedési Paktum nominális hiánycéljainak betartása egyes tagállamok számára nehéznek bizonyult a recessziós környezetben. E kezdeti tapasztalatok fényében az Unió a gazdasági feltételek megfelelőbb figyelembevétele érdekében a Stabilitási és Növekedési Paktum reformjáról döntött. A 2005. évi reform így nagyobb hangsúlyt fektetett a strukturális költségvetési erőfeszítésekre, azzal a céllal, hogy tekintetbe vegye a gazdasági ciklusnak az államháztartásra gyakorolt hatását. Főbb vonalaiban a Stabilitási és Növekedési Paktum úgy módosult, hogy jobban figyelembe vegye az adott tagállam országspecifikus gazdasági és költségvetési helyzetét, valamint fenntarthatósági kockázatait, beleértve a népesség elöregedésének hatását is.
- Válaszul azokra a hiányosságokra, amelyeket az Uniót és az euróövezetet 2007-et követően sújtó gazdasági és pénzügyi válság tárt fel, az EU számos intézkedést hozott gazdasági kormányzati és felügyeleti keretének megerősítése érdekében. Ezek valamennyi uniós tagállam számára relevánsak, de az euróövezet országai tekintetében számos specifikus elemet is tartalmaznak. Az erőfeszítések középpontjában a hatos csomagként (2011) és a kettes

² A Tanács 1466/97/EK rendelete (1997. július 7.) a költségvetési egyenleg felügyeletének megerősítéséről és a gazdaságpolitikák felügyeletéről és összehangolásáról; a Tanács 1467/97/EK rendelete a túlzott hiány esetén követendő eljárás végrehajtásának felgyorsításáról és pontosításáról; valamint a Stabilitási és Növekedési Paktumról szóló, 1997. június 17-i állásfoglalás.

³ A Stabilitási és Növekedési Paktum korrekciós ága biztosítja, hogy a tagállamok megfelelő szakpolitikai intézkedéseket fogadjanak el a túlzott hiány vagy adósságszint kiigazítására. Ennek eszköze a túlzott hiány-eljárás, amelynek keretében a túlzott hiány adott időn belüli megszüntetéséhez szükséges költségvetési kiigazításra vonatkozó kötelező erejű és operatív ajánlásokat címeznek az érintett tagállamoknak.

⁴ A Stabilitási és Növekedési Paktum prevenció ágát a hatékony és eredményes költségvetési politikára vonatkozó kötelezettségvállalásaik teljesítésében támogatja a tagállamokat. Középtávon olyan konkrét költségvetési cél elérésére kötelezi a tagállamokat, amely figyelembe veszi a gazdasági ciklus adott fázisát, és ezáltal lehetővé teszi az automatikus stabilizációt, miközben elősegíti az államháztartás fenntarthatóságát.

csomagként (2013) ismert jogalkotási csomagok álltak (a hatos csomag és a kettes csomag elemeinek áttekintését lásd az 1. háttérmagyarázatban). E csomagok célja, hogy a Stabilitási és Növekedési Paktum szerinti költségvetési felügyelet megerősítése és a nemzeti költségvetési keretrendszerek kötelező kialakítása révén szorosabban hangolódjon össze a tagállamok gazdaságpolitikája, és tartósan konvergáljon gazdasági teljesítményük. A csomagok emellett kiterjesztették a felügyelet hatókörét a makrogazdasági egyensúlyhiányokra is. Az euróövezeten belüli tovagyrúzó hatások kiemelt jelentőségének kezelése érdekében a kettes csomag szabályokat vezetett be az euróvezeti tagállamok költségvetési terveinek nyomon követésére és értékelésére, megerősítette a Stabilitási és Növekedési Paktum korrekciós ágába tartozó euróvezeti tagállamokra vonatkozó szabályokat, valamint szabályozási keretet alkotott a pénzügyi stabilitás terén nehézségekkel küzdő vagy ilyen nehézségek által fenyegetett euróvezeti tagállamok tekintetében. Mivel a megerősített elemeket akkor vezették be, amikor mind a piaci, mind a tagállamok közötti bizalom törékeny volt, elsősorban az egyes tagállamok kockázatainak csökkentésére és az euróvezet mint egész stabilitásának megőrzésére irányultak. A két csomag részét képezte az EU és az euróvezet egésze gazdasági és pénzügyi stabilitásának megerősítését célzó szélesebb körű intézkedéseknek. Ezek közé tartozott a pénzügyi stabilitás terén problémákkal küzdő vagy ilyen problémák által fenyegetett euróvezeti tagállamok feltételes pénzügyi támogatására szolgáló mechanizmusok létrehozása, valamint a közös felügyeleti és szanálási mechanizmusokkal rendelkező bankunió kialakítása.

- Az átdolgozott makrogazdasági és költségvetési felügyelet beépült a gazdaság- és foglalkoztatáspolitikák koordinációjának közös uniós ciklusába, az ugyanebben az összefüggésben létrehozott európai szemeszterbe. 2011-es bevezetése óta az európai szemeszter fokozatosan az integráltabb gazdasági felügyelet irányába mozdult el, amelynek része az Európa 2020 stratégia keretében tett tagállami erőfeszítések nyomon követése is.

1. háttérmagyarázat: A gazdasági felügyeleti keret reformja: a hatos csomag és a kettes csomag

A hatos csomag reformintézkedései (2011)

A hatos csomag öt rendeletet és egy irányelvet foglalt magában, amelyek megerősítették a költségvetési felügyeletet, és kiterjesztették a gazdasági felügyelet alkalmazási körét a makrogazdasági egyensúlyhiányokra is.⁵ A hatos csomag a Stabilitási és Növekedési Paktum *prevenciós ágának* megerősítésével megerősítette a költségvetési felügyeletet, mivel a kedvező gazdasági időszakokban folytatott stabil költségvetési politika erősíti a tagállamok gazdasági sokkhatásokkal szembeni ellenálló képességét, és teret biztosít a költségvetési politika kedvezőtlen időszakokban történő alkalmazására. E célból bevezette a középtávú költségvetési céltól vagy az ahhoz vezető korrekciós pályától való *jelentős eltérés* fogalmát, és eljárást hozott létre a tagállamok számára az ilyen eltérés korrekciójára. Az euróövezeti tagállamok esetében a nem megfelelő szakpolitikai válasz végső soron pénzügyi szankciók kiszabásához vezethet. Annak jobb nyomon követése érdekében, hogy a tagállamok miként hajtják végre költségvetési kötelezettségvállalásaikat, a strukturális egyenleg kiegészítéseként *kiadási referenciaérték* került bevezetésre. A kiadási referenciaérték operatívabb iránymutatást nyújt a tagállamok számára a prudens költségvetési politikák folytatásához azáltal, hogy a felügyeletet a közvetlenül a kormány ellenőrzése alatt álló mutatókra összpontosítja.

A hatos csomag emellett megerősítette a Stabilitási és Növekedési Paktum *korrekciós ágát* azáltal, hogy átültette a gyakorlatba a Szerződés *adósságkritériumát*⁶, így a *túlzott hiány elkerüléséről a fenntartható adósságpályák biztosítására helyezte a hangsúlyt*.

Szigorította ezenkívül az abban az esetben alkalmazható szankciókat, ha az euróövezeti tagállamok nem tesznek eleget a Stabilitási és Növekedési Paktum szerinti tanácsi ajánlásoknak és határozatoknak.

A tagállamok költségvetési keretrendszeréről szóló irányelv követelményeket vezetett be a nemzeti költségvetési keretrendszerekre vonatkozóan. Az irányelv előtérbe helyezte a középtávú tervezés és az átlátható költségvetési eljárások fontosságát. Előmozdította továbbá a költségvetési tervekre vonatkozó elfogulatlan makrogazdasági és költségvetési előrejelzések használatát, valamint a költségvetési szabályoknak való megfelelés független nyomon követését nemzeti szinten.

A költségvetési felügyelet megerősítése mellett a hatos csomag bevezette a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárást, hogy feltárja a káros makrogazdasági egyensúlyhiányokat, megelőzze azok kialakulását, és biztosítsa a meglévő egyensúlyhiányok kiigazítását. A Bizottság azonosítja a *makrogazdasági egyensúlyhiányokat* és azok súlyosságát, beleértve a más euróövezeti tagállamokra átgyűrűző negatív hatások meglétét vagy kockázatát, és a Tanács ajánlásokat címez az érintett tagállamoknak ezek kezelésére. Amennyiben *túlzott makrogazdasági egyensúlyhiányt* állapítanak meg, a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás lehetővé teszi a túlzott egyensúlyhiány esetén követendő eljárás megindítását, amely a tagállamok által előterjesztett és végrehajtott, a Bizottság és a Tanács által nyomon követett korrekciós intézkedési tervekre összpontosít.

A kettes csomag reformintézkedései (2013)

⁵ Vö. az 1. lábjegyzettel.

⁶ Az adósságkritérium a Szerződés azon rendelkezéseire utal, amelyek értelmében a tagállamoknak 60 % alatti GDP-arányos államadósság-rátát kell elérniük, vagy ha államadósságuk ennél magasabb, azt kielégítő ütemben e szintre kell csökkenteniük.

A kettes csomagban foglalt két rendelet célzott felügyeleti és nyomonkövetési eljárásokat vezetett be az euróövezeti tagállamok számára, tekintettel a gazdasági és monetáris unión belüli tovagűrűző hatások lehetséges következményeire.

Létrehozott egy keretrendszert a pénzügyi stabilitás tekintetében nehézségekkel küzdő vagy ilyen nehézségek által fenyegetett tagállamok, a pénzügyi támogatásban részesülő tagállamok és a pénzügyi támogatási programból kilépő országok kezelésére. Rendkívül fontos volt, hogy a kettes csomag tovább erősítette az euróövezeti tagállamok közötti költségvetési koordinációt: közös költségvetési ütemtervre alapozva bevezette a tagállamok költségvetési terveinek többoldalú értékelését. Ennek keretében a Bizottság még azelőtt véleményezi a terveket, hogy azokat a nemzeti parlamentek elfogadják. Emellett az eurócsoporton belül megvitatják az egyes országok és az euróövezet egésze költségvetési helyzetét és kilátásait. Mindezeket túl a kettes csomag a túlzott hiánnyal rendelkező euróövezeti tagállamok felügyeletét is megerősítette.

Egy új, európai szintű politikai ciklus kezdete megfelelő és célszerű időpont arra, hogy értékeljük a gazdasági és költségvetési felügyelet jelenlegi keretének hatékonyságát, különös tekintettel a hatos és a kettes jogszabálycsomagra, amelynek alkalmazásáról a Bizottság jogszabályban előírtak alapján köteles jelentést tenni. E felülvizsgálat során megvizsgálandó fő kérdés az, hogy a hatos és a kettes csomag által bevezetett vagy módosított különböző felügyeleti elemek mennyire voltak eredményesek a következő fő célkitűzéseik elérése tekintetében: i. fenntartható államháztartás és növekedés biztosítása, valamint a makrogazdasági egyensúlyhiányok elkerülése; ii. olyan integrált felügyeleti keret biztosítása, amely lehetővé teszi a gazdaságpolitikák szorosabb összehangolását, különösen az euróövezetben; valamint iii. a tagállami gazdasági teljesítmények konvergenciájának előmozdítása. E közlemény célja, hogy nyilvános vitát indítson ezekről a kérdésekről.

A felülvizsgálat kontextusa tekintetében fontos megjegyezni, hogy a gazdasági környezet a hatos és a kettes csomag elfogadása óta jelentősen megváltozott. Tíz évvel a nagy gazdasági válság után a tagállamoknak a hatos és a kettes csomag elfogadása idején tapasztalt kihívásoktól eltérő problémákkal kell szembenéznük. Bár a válság óta tartó fellendülés a korábbiakhoz képest hosszú ideje tart, számos tagállam növekedési potenciálja még nem tért vissza a válság előtti szintre, és a kamatlábak tartósan alacsonyak maradtak⁷. A potenciális növekedés és a kamatlábak csökkenése tartósan alacsony inflációval járt együtt, amihez a népesség előregedése társul. A potenciális növekedés megerősítésére és a gazdaság alkalmazkodásának támogatására irányuló strukturális reformoknak a válságot követő, kezdeti határozott végrehajtása után a reformok lendülete megtorpant, és az előrehaladás országonként és szakpolitikai területenként egyenetlenné vált.

Ezt az éves fenntartható növekedési stratégiában⁸ meghatározott tágabb célkitűzés fényében kell szemlélni, amely egy olyan új növekedési modell létrehozására irányul, amely tiszteletben tartja természeti erőforrásaink korlátozottságát, és tartós jelleggel biztosítja a munkahelyteremtést és a jólétet. Ez a célkitűzés konkrétan tükröződik az európai zöld megállapodásban⁹ és az „A méltányos átállást szolgáló erős szociális Európa” című közleményben¹⁰. Ezek a fenntartható növekedésre vonatkozó olyan stratégiát vázolnak fel,

⁷ Emellett a foglalkoztatási és szociális helyzet általánosságban javult, de több tagállamban még mindig nem érte el a válság előtti szinteket.

⁸ A 2020. évre vonatkozó éves fenntartható növekedési stratégia; COM(2019) 650 final.

⁹ COM(2019) 640 final.

¹⁰ COM(2020) 14 final.

amelynek célja, hogy az EU a világ első klímasemleges kontinensévé váljon, hatékonyan használja fel erőforrásait, megfeleljen a digitális kor követelményeinek, és mindeközben biztosítsa a társadalmi méltányosságot. E célok eléréséhez hosszú időn keresztül jelentős további magán- és közberuházásokra lesz szükség. Ezek a törekvések összhangban vannak Európa azon kötelezettségvállalásával, hogy a fenntartható fejlődési célokat az Unió politikai döntéshozatalának és fellépésének középpontjába helyezze.

A gazdasági feltételek említett változásainak a gazdasági kormányzási keretre gyakorolt hatását alaposan át kell gondolni. Először is alaposan meg kell vizsgálni, hogy ezek a fejlemények hatással vannak-e az adósságfenntarthatósági kockázatokra. Amint azt a közelmúlt egyes tapasztalatai is mutatják, a piaci hangulat gyorsan megváltozhat, és ez a kamatlábak hirtelen eltolódásához vezethet. Ez még a fundamentális tényezők változásának hiányában is növelheti a költségvetési terheket, különösen a nagy adóssággal rendelkező országok esetében, és veszélybe sodorhatja adósságuk fenntarthatóságát. Ez a kockázat valószínűleg súlyosabb a monetáris unióban, ahol a nagyon eltérő adósságszinttel rendelkező kormányok ugyanazt a pénznemet használják, és a központi bank nem járhat el végső hitelezőként. Ez megerősíti, hogy továbbra is az adósság fenntarthatóságának biztosítására kell összpontosítani. Ugyanakkor, mivel a monetáris politikát egyre inkább korlátozza a kamatlábak tényleges alsó határa, át kell gondolni a költségvetési és gazdaságpolitika megfelelő szerepét a makrogazdasági stabilizációban. Emellett a nemzeti költségvetési politikák hatással vannak a pénzügyi piacok működésére is, és kölcsönhatásba lépnek a monetáris politikákkal, különös tekintettel a nemzeti államkötvények biztonságos referenciaeszközként betöltött szerepére és a biztonságos eszközök esetleges relatív szűkösségének lehetséges hatására. Végezetül az éghajlattal kapcsolatos kockázatoknak a pénzügyi piacok stabilitására és az államháztartásra gyakorolt következményei egyre nagyobb jelentőségre tesznek szert az uniós felügyeleti folyamatokban.

A felülvizsgálat figyelembe veszi ezeket az új kihívásokat. Támaszkodik az uniós költségvetési szabályoknak az Európai Költségvetési Tanács általi értékelésére¹¹, valamint a tagállamok, az Európai Parlament¹², az Európai Számvevőszék¹³, a tudományos intézmények és más érdekelt felek meglévő jelentéseire.

2. A hatos csomagot és a kettős csomagot alkotó jogszabályok alkalmazásának értékelése

2.1. A Stabilitási és Növekedési Paktum és a nemzeti költségvetési keretrendszerek

Ez az alszakasz a költségvetési felügyeleti keretet a következő kulcsfontosságú célkitűzések fényében értékeli: a fenntartható államháztartás biztosítása, a gazdasági stabilizáció lehetőségének biztosítása, a minőségi államháztartás fontosságának elismerése, valamint az uniós költségvetési szabályok iránti felelősségvállalás előmozdítása. Ezt követően ismerteti a

¹¹ Európai Költségvetési Tanács: Az uniós költségvetési szabályok értékelése, különös tekintettel a hatos csomagra és a kettős csomagra, 2019. augusztus.

¹² Az Európai Parlament 2015. június 24-i állásfoglalása a gazdasági kormányzás keretének felülvizsgálatáról: mérleg és főbb kérdések, HL C 407., 2016.11.4., 86. o.

¹³ Európai Számvevőszék, 18/2018. sz. különjelentés: Teljesül-e a Stabilitási és Növekedési Paktum prevenció ágának fő célkitűzése?; 10/2016. sz. különjelentés: Tovább kell javítani a túlzott hiány esetén követendő eljáráson, annak eredményes végrehajtása érdekében; 22/2019. sz. különjelentés: A nemzeti költségvetési keretekkel kapcsolatos uniós előírásokat tovább kell erősíteni és javítani kell alkalmazásuk nyomon követését; 03/2018. sz. különjelentés: A makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás ellenőrzése.

2011/85/EU irányelv értékelését annak a nemzeti költségvetési keretrendszerre gyakorolt hatása szempontjából.

Az államháztartások fenntarthatósága

A Stabilitási és Növekedési Paktum eredeti, 1997-es tervezete – amelynek központi eleme a GDP 3 %-ában meghatározott hiányküszöb – a túlzottan magas költségvetési hiányokból eredő tovagyűrűző hatások megelőzésére összpontosított. Ezek a gazdasági és monetáris unió árstabilitását veszélyeztethették és befolyásolták a monetáris politika hatékonyságát.

A gazdasági és pénzügyi válság megjelenésével a költségvetési felügyelet középpontjába az államadósság fenntarthatatlan szintjéből eredő kockázatok és az esetleges adósságválságok kezelése került; ezek az euróövezet egészének pénzügyi stabilitását sodorhatták veszélybe. Tekintettel a fokozott piaci nyomásra és a gyorsan emelkedő adósságszintre, határozottan meg kellett erősíteni az adósság fenntarthatóságának biztosítékait. Ebben az összefüggésben dolgozták ki a hatos és a kettes csomagot.

A megreformált Stabilitási és Növekedési Paktum a hiány csökkentése és az adósságráta csökkenő pályára állítása révén segítette a tagállamokat a rendezett költségvetési egyenleghez való visszatérésben. Különösen a túlzott hiány esetén követendő eljárás bizonyult hatékony eszköznek a magas hiány kiigazítására. Az összes olyan tagállam, amely a gazdasági és pénzügyi válság idején vált a túlzotthiány-eljárás alanyává, hatékonyan korrigálta magas hiányát. Míg 2010-ben, a gazdasági és pénzügyi válságot követően három kivétellel valamennyi tagállam túlzott hiányt könyvelt el (az összesített uniós szintű államháztartási hiány a mély recesszió és az egyes tagállamokban jelentkező bankfeltökésítési szükségletek miatt 2009–2010-ben a GDP 6 %-át meghaladó mértékű volt), 2018-ban valamennyi tagállam teljesítette a GDP 3 %-ában meghatározott hiánykritériumot¹⁴. 16 tagállam elérte vagy közelítette középtávú költségvetési célját, ami megfelelő költségvetési tartalékokat és költségvetési mozgásteret biztosít számukra a beruházásokhoz.

Az elmúlt években azonban a túlzott hiány kiigazítását és az azt követő, a középtávú költségvetési célok irányába mutató kiigazítást inkább a kedvező makrogazdasági feltételek, a rendkívüli bevételek és az alacsonyabb kamatlábak vezérelték, semmint a tartós költségvetési kiigazítások. A jelentős eltérési eljárás, amelynek célja a túlzott hiány megelőzése azáltal, hogy lehetőséget biztosít a tagállamoknak a középtávú költségvetési céltól vagy az ahhoz vezető korrekciós pályától való eltérések kiigazítására, az euróövezeten kívüli tagállamok esetében korlátozott hatékonyságot mutatott¹⁵.

Miután 2009 és 2014 között csaknem 90 %-ra emelkedett, az EU és az euróövezet GDP-arányos államadóssága 2015-ben csökkenni kezdett az alacsonyabb elsődleges hiány/magasabb többlet, a gyorsuló gazdasági növekedés és a történelmi mélypontra eső államadósság-kamatlábak miatt. Összességében a Bizottság előrejelzése szerint folytatódni fog az adósság GDP-hez viszonyított arányának az elmúlt években tapasztalt csökkenése, és a ráta 2020-ban körülbelül 79 %-ra csökken, ami messze elmarad az Egyesült Államok és Japán adósságrátájától (körülbelül 114 % és 237 %). A tagállamok adósságdinamikája azonban

¹⁴ Az egyetlen kivétel Ciprus, ahol az államháztartás a Cyprus Cooperative Bank eladásához kapcsolódó egyszeri támogatási intézkedések miatt 2018-ban átmenetileg a GDP 4,4 %-át kitevő hiányt könyvelt el. 2019-ben a költségvetési egyenleg várhatóan visszatér a GDP közel 4 %-át kitevő kényelmes többletbe.

¹⁵ Eddig két euróövezeten kívüli tagállam esetében indult jelentős eltérési eljárás: Románia esetében 2017-ben és Magyarország tekintetében 2018-ban. Egyikük sem lépett fel hatékonyan a jelentős eltérési korrekciója érdekében, és ennek következtében azóta ismételt eljárásokon estek át. Ez megkérdőjelezi a jelentős eltérési eljárás hatékonyságát az euróövezeten kívüli tagállamok esetében, tekintve hogy a szabályok nem teszik lehetővé szankciók kiszabását e tagállamok meg nem felelése esetén.

meglehetősen eltérő volt a gazdasági és pénzügyi válság óta: Ez a költségvetési konszolidáció és a gazdasági növekedés ütemében, valamint a bankszektorok nyújtott támogatási intézkedésekhez kapcsolódó országspecifikus államháztartási költségekben mutatkozó jelentős különbségeket tükrözi. Az államadósság szintje jelenleg (ismét) a tagállamok mintegy felében a GDP 60 %-a alatt van, de több más, az euróövezet GDP-jének jelentős hányadát adó tagállamban a GDP 100 %-a körül vagy (jóval) a felett maradt.

Egyes tagállamok adósságrátája valójában tovább nőtt, vagy a legjobb esetben stabilizálódott. Ez növelte az adósságszintek különbségeit az EU-ban. Néhány erősen eladósodott tagállamban még mindig – a kedvező gazdasági feltételek ellenére is – olyan mértékű a hiány, amely nem biztosít elegendő tartalékot a GDP 3 %-ában meghatározott referenciaérték tekintetében. Ezek az országok emellett továbbra is távol vannak középtávú költségvetési céljuktól.

Az említett észrevételek kiemelik a hatékony prevenciók ág fontosságát, valamint azt, hogy valamennyi tagállamnak időben és hatékonyan végre kell hajtania a költségvetési politikára vonatkozó ajánlásokat. A megállapítások továbbá arra utalnak, hogy a költségvetési szabályok érvényesítése nem eredményezett lényeges különbséget azokban az esetekben, amelyekben a leginkább szükség volt a költségvetési fegyelem betartására. Az adósságcsökkentési referenciaérték betartatása a gyenge reálnövekedés és a nagyon alacsony infláció időszakában politikailag és gazdaságilag nehéznek bizonyult. Néhány erősen eladósodott országban az adósságcsökkentési referenciaérték különösen jelentős költségvetési erőfeszítéseket tett szükségessé, amelyek ténylegesen súlyosbíthatták volna az adósságdinamikát. Ezért az adósságkritériumnak való megfelelés értékelése során a Bizottság, valamint a Gazdasági és Pénzügyi Bizottság ezt követő véleményei a hatos csomag rendelkezéseivel összhangban megfelelően figyelembe vettek minden releváns tényezőt, beleértve az alacsony inflációt és a gyenge növekedést, és különösen a prevenciók ág követelményeinek való megfelelést.

Gazdasági stabilizáció az egyes tagállamok és az euróövezet szintjén

A hatos és kettős csomagban foglalt jogszabályok elismerik a makrogazdasági stabilizáció szerepét, különösen a prociklikus politika elkerülésének fontosságát. Céljuk annak biztosítása, hogy a tagállamok a gazdaságilag kedvező időszakokban kiigazítsák költségvetési politikájukat annak érdekében, hogy költségvetési tartalékokat építsenek ki, amelyek elegendő költségvetési mozgásteret biztosítanak ahhoz, hogy lehetővé tegyék az automatikus stabilizátorok működését, és amelyekből visszaesés esetén költségvetési támogatást nyújthatnak. A megerősített költségvetési koordináció emellett nagyobb hangsúlyt fektetett az összesített euróövezeti költségvetési irányvonalra. A jogszabálycsomagnak a Bizottság és a Tanács általi későbbi értelmezése és végrehajtása¹⁶ fokozatosan megerősítette a gazdasági tevékenység rövid távú stabilizációjára irányuló elemeket.

A Stabilitási és Növekedési Paktum prevenciók ágának kialakítása lehetővé teszi a tagállamok számára a fenntarthatósági és stabilizációs szükségletek kezelését. Az országspecifikus középtávú költségvetési cél elérése lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy kedvezőtlen gazdasági időszakokban az automatikus stabilizátorok szabad működése vagy a beruházások növelése által a költségvetési politika eszközeivel biztosítsák a makrogazdasági stabilizációt. Emellett magát a középtávú költségvetési célt, valamint a középtávú cél elérésére tett

¹⁶ „A Stabilitási és Növekedési Paktum hatályos szabályai által biztosított rugalmasság legjobb kihasználása” című, 2015. január 13-i bizottsági közlemény új, bár korlátozott teret engedett a diszkrecionális költségvetési stabilizációnak. A közlemény eredményeként a Gazdasági és Pénzügyi Bizottság 2015 novemberében közös álláspontot fogadott el, amelyet a Tanács (Ecofin) 2016. február 12-én jóváhagyott.

tagállami erőfeszítéseket is strukturális értelemben határozzák meg, azaz kiigazítják a gazdasági ciklus hatásával. A szükséges strukturális erőfeszítés a tagállam gazdasági ciklusban elfoglalt helyzetét tükrözi (azaz kedvező időszakokban magasabb, kedvezőtlen időszakokban alacsonyabb), és mértékét az államadósság szintje is befolyásolja.

Mindazonáltal a tagállamok költségvetési politikái nagyrészt prociklikusak maradtak. A költségvetési politika már a 2000-es évek közepén, a különösen kedvező gazdasági konjunktúra közepette is prociklikus volt, és a válság alatt is nagyrészt az maradt, mivel a konszolidációra a rendkívül alacsony növekedés, illetve a gazdasági tevékenység visszaesése idején tapasztalt fokozott piaci nyomás közepette került sor. Bár a megreformált költségvetési keretrendszer lehetővé tette az automatikus stabilizátorok működését, hatásukat ellensúlyozták a fokozott piaci nyomás közepette a fenntarthatatlan pozíciók kiigazításához szükséges diszkrecionális konszolidációs intézkedések. Ez hozzájárult az említett időszak gyenge gazdasági és foglalkoztatási teljesítményéhez, még akkor is, ha a reform célja az államháztartás fenntartható pályára állítása és a piaci bizalom helyreállítása volt. A költségvetési konszolidáció 2014-ben, amikor az euróövezetben még negatív volt a kibocsátási rés, megtorpant. Az összesített költségvetési irányvonal mindamelllett az euróövezetben továbbra is nagyjából semleges maradt, annak ellenére, hogy az euróövezet kibocsátási rése 2017-re pozitívvá vált. Emellett a konkrét fenntarthatósági és stabilizációs igények fényében a költségvetési irányvonal tagállamok közötti megoszlása nem volt megfelelő. Így a megerősített prevenciók ág ellenére sok tagállam nem használta ki a kedvezőbb gazdasági időszakot anticiklikus tartalékok képzésére.

Hozzájárul ehhez, hogy a Stabilitási és Növekedési Paktum a magas államháztartási hiány és államadósság kiigazítására összpontosít. Míg a Stabilitási és Növekedési Paktum eljárásokat hozott létre a magas államháztartási hiány nominális küszöbértékekben mért kiigazítására, arra nem képes, hogy a költségvetési politikákat a gazdasági tevékenység támogatására *kényszerítse*.

A kettes csomag reformintézkedései közös költségvetési ütemtervet hoztak létre az euróövezet számára, amely még azt megelőzően biztosítja az euróövezet költségvetési helyzetének és kilátásainak ellenőrzését a tagállamok költségvetési tervei és azok euróövezeten belüli összefüggései fényében, mielőtt a költségvetéseket a nemzeti parlamentek elfogadnák. Bár a jogi keret lehetővé teszi a Bizottság és a Tanács számára, hogy intézkedéseket vázoljon fel a költségvetési és makrogazdasági politika euróövezeti szintű koordinációjának megerősítésére, azt nem teszi lehetővé az uniós intézmények számára, hogy az euróövezet egészére kötelezően érvényesítsék a megfelelő költségvetési irányvonalat. Bár az európai szemeszter arra ösztönzi a tagállamokat, hogy stabilitási programjaikban és nemzeti reformprogramjaikban vegyék figyelembe az euróövezet gazdaságpolitikájára vonatkozó ajánlást¹⁷, az euróövezeti dimenzió még mindig nem központi jelentőségű a tagállami szakpolitikák szempontjából.

Ebben az összefüggésben és stabilizációs dimenzióval rendelkező központi költségvetési kapacitás hiányában az euróövezet egészére vonatkozó költségvetési irányvonal irányításának képessége továbbra is mérsékelt. Ez korlátozza a költségvetési politika azon lehetőségét, hogy hozzájáruljon az euróövezet egészének makrogazdasági stabilizációjához olyan nagy sokkhatások esetén, amelyek nem szakpolitikai eredetűek. Ennek eredményeként a nemzeti költségvetési és gazdaságpolitikák mellett az euróövezet továbbra is főként a monetáris

¹⁷ Az Európai Költségvetési Tanács júniusi értékelését követően a Bizottság minden év őszén ajánlást fogad el az euróövezetről, amelyben iránymutatást ad az egységes valutaövezet egészére vonatkozó megfelelő költségvetési irányvonalról.

politikára támaszkodik a makrogazdasági stabilizáció tekintetében, ami különösen fontos tény egy olyan időszakban, amikor a monetáris politika közel van tényleges alsó korlátjához. Az euróövezet költségvetési stabilizációs kapacitásának létrehozása, amely kiegészítené a nemzeti költségvetési politikákat, lehetővé tenné, hogy a monetáris politika hatékonyabbá váljon, és kevesebb mellékhatással járjon.

Az államháztartás minősége, beleértve az állami beruházások fejlesztését

Az államháztartás minősége összetett és sokrétű kérdés. Az állami bevételek és kiadások összetételével, valamint azzal kapcsolatos, hogy ezek megfelelően támogatják-e a fenntartható növekedést és a társadalmi befogadást. Összefügg továbbá az adóbeszedés és a közkiadások ellenőrzésére és rangsorolására szolgáló mechanizmusok hatékonyságával. Ebben az összefüggésben a kiadások felülvizsgálata hozzájárulhat a jobb kiadási szerkezet kialakításához. Az egyik különösen fontos kérdés ahhoz a megfigyeléshez kapcsolódik, hogy a költségvetési konszolidáció időszakában az egyéb kiadási tételek racionalizálásánál gyakran kézenfekvőbb megoldás az állami beruházások csökkentése vagy az adók növelése. Fontos, hogy a szabályokon alapuló költségvetési felügyeleti keret kellő figyelmet fordítson ezekre a minőségi kérdésekre¹⁸, beleértve az állami beruházások szerepét is, mivel ez szükséges feltétele a fenntartható gazdasági növekedés támogatásának és a hosszú távú fenntarthatóságnak.

Az uniós költségvetési keret messzemenően elismeri az állami beruházások alapvető szerepét a közjavak biztosításában és a fenntartható államháztartás támogatásában. Először is, az Európai Unió működéséről szóló szerződés 126. cikkének (3) bekezdése előírja, hogy a Bizottságnak figyelembe kell vennie az állami beruházásokra fordított kiadásokat, amikor azt mérlegeli, hogy egy tagállamban túlzott hiány áll-e fenn. Másodszor, a Stabilitási és Növekedési Paktum mind címében, mind tartalmában elismeri, hogy figyelembe kell venni az államháztartásnak az adórendszer és a közkiadások növekedésbarát jellegében tükröződő általános minőségét. Harmadszor, a középtávú költségvetési cél meghatározása során figyelembe veszik a költségvetési mozgásteret és különösen az állami beruházások szükségességét¹⁹. Ez a költségvetési keret olyan rendelkezéseihez vezetett, amelyek célja a gazdasági visszaesés idején az állami beruházások szintjének védelme és a fenntartható államháztartáshoz – többek között a potenciális növekedés fokozása révén – hozzájáruló strukturális reformok végrehajtásának ösztönzése.

Összességében azonban a jelenlegi költségvetési keret nem akadályozta meg az állami beruházások szintjének csökkenését a költségvetési konszolidáció időszakában, és a tagállamok államháztartását sem tette növekedésbarátabbá²⁰. Ez elsősorban a tagállamok tudatos politikai döntéseit tükrözi. Nincs ugyanis egyértelmű bizonyíték arra, hogy a költségvetési szabályok ténylegesen akadályozták volna a beruházásokat. Bár a beruházási

¹⁸ E tekintetben a 473/2013/EU rendelet 6. cikke (3) bekezdésének d) pontja kimondja, hogy „a költségvetés-tervezési javaslat [...] tartalmazza: [...] az államháztartási kiadásokra vonatkozó lényeges információk[at] funkciók szerint, beleértve az oktatást, az egészségügyet és a foglalkoztatást, és lehetőség szerint a fő kiadási és bevételi intézkedések várható disztribúciós hatásaira vonatkozó előrejelzések[et]”.

¹⁹ Emellett a túlzott hiány esetén követendő eljárás alá vont euróövezeti tagállamoknak gazdasági partnerségi programot kell benyújtaniuk, amelyben ismertetik a túlzott hiány hatékony és tartós kiigazításához szükséges szakpolitikai intézkedéseket és strukturális reformokat. A programban szereplő szakpolitikai prioritásoknak összhangban kell állniuk az Unió növekedési és foglalkoztatási stratégiájával is.

²⁰ A közberuházások aránya az EU-ban a GDP 3,7 %-át kitevő 2009. évi csúcstól 2017-ben 2,7 %-ra csökkent, míg a környezetvédelmi célú közberuházások aránya nagyjából stabil maradt, a teljes összeg 5–6 %-a (lásd Eurostat, államháztartási kiadások kormányzati funkciók (COFOG) szerinti bontásban).

záradék 2015-ben és 2016-ban történő életbe léptetése²¹ azt célozta, hogy a beruházások gazdasági visszaesés idején történő védelme révén erősödjön a Stabilitási és Növekedési Paktum növekedési orientációja, úgy tűnik, hogy a záradék mégsem gyakorolt jelentős pozitív hatást az állami beruházásokra. Általában különösen az korlátozta a hatását, hogy elsősorban a mély recesszióban lévő tagállamok beruházásainak védelmére összpontosít²². Ehhez hasonlóan a strukturálisreform-záradékot eddig ötször alkalmazták²³, és csak korlátozott sikereket ért el az államháztartás minőségét javító és/vagy a potenciális növekedést fokozó reformok előmozdítása terén.

Ezeket a megállapításokat alaposan meg kell vizsgálni, nem utolsósorban azon jelentős további beruházások fényében, amelyek az infrastruktúra korszerűsítéséhez, az uniós gazdaság 2050-ig történő klímasemlegessé tételéhez és a digitális átállás előmozdításához szükségesek. Ennek részeként a Bizottság a tagállamokkal együtt folytatni fogja a zöld költségvetések kialakítását célzó eszközök szélesebb körű alkalmazásának vizsgálatát.

Felelősségvállalás és irányítás az uniós költségvetési szabályok tekintetében

A jelenlegi uniós költségvetési irányítási keretet a szabályok nagy száma jellemzi, mely szabályok a megfelelés mérésére szolgáló különböző mutatókkal párosulnak, és több olyan – egyedi jogosultsági kritériumokat alkalmazó – záradékot tartalmaznak, amely lehetővé teszi a követelményektől való eltérést.

A szabályok sokasága esetenként eltérő következtetésekhez vezet a megfelelés tekintetében, ami gazdasági mérlegelést tesz szükségessé. Emellett a keretrendszer nagymértékben támaszkodik olyan változókra – ilyen például a kibocsátási rés vagy a strukturális egyenleg –, amelyek közvetlenül nem megfigyelhetők, és amelyeket gyakran vizsgálnak felül; ez pedig akadályozza stabil politikai iránymutatás kialakítását. Míg a Stabilitási és Növekedési Paktum részletezettebb kialakítása azt a célt szolgálta, hogy a keretrendszer jobban igazodjon a változó gazdasági feltételekhez, ez egyúttal növelte a keretrendszer összetettségét, és csökkentette átláthatóságát, különösen a prevenció ág tekintetében. Ez akadályozta a felelősségvállalást, a kommunikációt és a politikai elkötelezettséget. A Bizottság bizonyos mértékig orvosolta ezeket a hiányosságokat azáltal, hogy nagyobb hangsúlyt fektetett a kiadási referenciaértékre, amely stabilabb és operatívabb szakpolitikai iránymutatást nyújt, és a közvetlenül a kormány ellenőrzése alatt álló költségvetési tételekre összpontosít.

Kapcsolódó kérdésként, miközben az éves költségvetési kiigazításokra és a megfelelés értékelésére helyezett hangsúly erősödött, a középtávú költségvetési tervezésre helyezett hangsúly meggyengült, mivel számos tagállam elhalasztotta középtávú költségvetési céljainak elérését²⁴. Az éves követelményeknek való megfelelésre helyezett erőteljes hangsúly hozzájárulhat ahhoz is, hogy a jelentősen eltérő költségvetési pozícióval és fenntarthatósági kockázattal rendelkező tagállamok között nem volt megfelelő a különbségtétel.

Az euróvezeti tagállamok költségvetésiterv-javaslatainak éves vizsgálata lehetővé tette a Bizottság számára, hogy korábban gyakoroljon hatást a tagállamok költségvetési eljárásaira, ám emellett, hogy komoly vitákat generált az eurócsoporton belül az euróövezet költségvetési

²¹ Vö. a 15. lábjegyzettel.

²² Ez idáig csak Olaszország és Finnország részesült a beruházási záradék előnyeiből, 2016-ban.

²³ A strukturálisreform-záradékot 2016-ban Olaszország, 2017-ben Lettország, Litvánia és Finnország, 2019-ben pedig Belgium esetében alkalmazták.

²⁴ A stabilitási és konvergenciaprogramok felügyeleti keretben betöltött szerepe csökkent, ami ugyancsak hozzájárult ahhoz, hogy a tagállamok újra és újra elhalasztották középtávú céljaik elérését.

irányvonaláról, egyúttal arra is rámutatott, hogy kihívást jelent a tagállamok terveinek megváltoztatása az év végén.

Nemzeti költségvetési keretrendszerek

A 2011/85/EU irányelvben és a 473/2013/EU rendeletben foglalt, a nemzeti költségvetési keretrendszerekre vonatkozó követelmények²⁵ elősegítették a tagállami költségvetési politika végrehajtásának alapjául szolgáló szabályok, eljárások és intézmények széles körű fejlődését és megerősítését. Ez a nemzeti költségvetési keretrendszerek jelentős javulásához vezetett, ami növelte a költségvetési fegyelem iránti nemzeti felelősségvállalást, és elősegítette az uniós költségvetési szabályoknak való megfelelést. Az előrelépés azokban a tagállamokban a legfigyelemreméltóbb, amelyek a válság előtt nem vagy csak kezdetlegesen rendelkeztek nemzeti keretrendszerrel. Esetükben az uniós követelmények szolgálták alapul a modern költségvetési keretrendszer kialakításához. A költségvetési keretrendszerek valamennyi eleme gyors fejlődésen ment keresztül, de a legtöbb előrelépés a nemzeti költségvetési szabályokat és a független költségvetési intézmények létrehozását érintette. A számértékeket meghatározó költségvetési szabályok száma és minősége jelentősen nőtt. Ezek a szabályok ma már valamennyi tagállam költségvetési keretrendszerének központi részét képezik, támogatva a költségvetési fegyelmet és az uniós követelményeknek való megfelelést.

Gyakorlatilag minden tagállamban létrehozták vagy megerősítették a független költségvetési intézményeket, amelyek egyre fontosabb szerepet játszanak a nemzeti és uniós szintű költségvetési vitákban. A költségvetési politika független nyomon követése, valamint a jobb költségvetési statisztikák és az előrejelzések elkészítésével és közzétételével kapcsolatos rendelkezések nagymértékben javították a költségvetési politika átláthatóságát. A nemzeti érdekelt felek általában úgy vélik, hogy az erős nemzeti keretek hatékony és eredményes eszközei az uniós költségvetési szabályoknak való megfelelés előmozdításának.

Ugyanakkor a nemzeti keretrendszerek kialakítása és hatékonysága jelentősen eltér az egyes tagállamokban. Ennek oka, hogy i. az uniós jog csak a nemzeti keretrendszerekre vonatkozó minimumkövetelményeket határoz meg, és ii. a tényleges végrehajtás és a nemzeti rendelkezéseknek való megfelelés eltérő. Emellett a költségvetési paktummal²⁶ és annak a strukturálisan kiegyensúlyozott költségvetésre vonatkozó szabályával a nemzeti keretrendszerekre vonatkozó rendelkezések meglehetősen összetetté váltak, ami következetlenségekhez vezetett az uniós és egyes nemzeti szabályok között. Ez arra ösztönzött egyes tagállamokat, hogy éljenek a nemzeti és az uniós szabályok közötti szabályozási arbitrázs lehetőségével.

2. háttérmagyarázat: Gazdasági kormányzás a gazdaságpolitikai koordináció európai szemesztere keretében

Azóta, hogy a hatos csomag 2011-ben létrehozta, az európai szemeszter a gazdaságpolitikai koordináció jól bejártott keretévé vált. Célja, hogy a gazdaságpolitikai felügyelet különböző

²⁵ A nemzeti szintű költségvetési politikát kormányozó szabályok és intézmények.

²⁶ A költségvetési paktum a gazdasági és monetáris uniósbeli stabilitásról, koordinációról és kormányzásról szóló, 2013. január 1-jén hatályba lépett szerződés része. E kormányközi szerződés fő rendelkezése az a követelmény, hogy a nemzeti jogrendekben legyen költségvetési egyensúlyi szabály (a költségvetési paktum). A cél az volt, hogy az uniós szabályokon alapuló költségvetési keret nemzeti szintű rendelkezésekkel egészítsék ki annak érdekében, hogy a szerződő felek hatékonyabban megvalósítsák a rendezett költségvetési politika követelményét. A költségvetési paktum valamennyi euróövezeti tagállamra és – önkéntes alapon – három euróövezeten kívüli tagállamra (Bulgária, Dánia és Románia) is kötelező.

ágainak – a költségvetési, strukturális és pénzügyi politikáknak – az éves felügyeleti ciklus közös ütemtervében és keretében történő elegyítésével integrált megközelítést biztosítson²⁷. E célból az európai szemeszter keretében kerül sor a Stabilitási és Növekedési Paktum és a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás végrehajtásának kulcsfontosságú lépéseire, mind az időzítés, mind adott esetben a jelentéstételi és felügyeleti követelmények tekintetében. Ez az összehangolás elősegíti annak biztosítását, hogy a gazdaságpolitikák tekintetében a tagállamok integrált megközelítést élvezhessenek.

Az elmúlt években az európai szemeszter fókuszja kibővült, hogy a folyamat jobban figyelembe vegye az eurővezeti dimenziót, valamint – a szociális jogok európai pillérének integrálása révén – a foglalkoztatási és szociális szempontokat. Az Európai Parlamenttel, a nemzeti hatóságokkal és a szociális partnerekkel folytatott párbeszéd is intenzívebbé vált. Az európai zöld megállapodással összhangban a tagállamok gazdaság- és foglalkoztatáspolitikájának környezeti dimenziója a jövőben jelentősen nagyobb hangsúlyt kap az európai szemeszterben, ugyanakkor a szemeszter lesz a fenntartható fejlődési célok eléréséhez szükséges gazdaságpolitikák értékelésének és összehangolásának kerete is, miközben homlokterében továbbra is a gazdaság- és foglalkoztatáspolitikák fő kihívásai maradnak.

2.2. A makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás

A makrogazdasági felügyelet hatályának kibővítése

A makrogazdasági egyensúlyhiányok esetén követendő eljárás a költségvetési politikán túlmutatóan kibővítette a felügyeleti keret hatályát, hogy az magában foglalja a makrogazdasági egyensúlyhiányok korábban elhanyagolt egyéb, potenciális forrásait. Ide tartozott többek között, hogy nagyobb hangsúlyt kaptak a makrogazdasági stabilitás szempontjából lényeges makroszerkezeti és makropénzügyi kérdések, így például a külső egyensúlyhiány, a termelékenység, a versenyképesség, a lakáspiac és a magánszektor eladósodottsága. Emellett az államháztartás, mindenekelőtt az államadósság alakulásának elemzésére is sor kerül a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás keretében, mivel lényeges az általános makrogazdasági stabilitás szempontjából. E tekintetben a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás más felügyeleti eszközöket egészített ki, és alapul szolgált olyan szakpolitikák fontossági sorrendjének megállapításához, amelyekkel a Stabilitási és Növekedési Paktum nem foglalkozik, de amelyek fontosak az államháztartás megfelelő alakulása szempontjából. Az egyensúlyhiányok feltárásának analitikai alapja javult, és eljárások jöttek létre a gazdasági fejlemények és a szakpolitikai intézkedések nyomon követésére. Noha a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás keretében végzett felügyelet hatóköre továbbra is a makrogazdasági stabilitás szempontjából lényeges aspektusokhoz kötődik, fokozatosan bővítették, hogy figyelembe vegye a kiigazítás messzebbre ható következményeit is, amelyek például a foglalkoztatást és a társadalmi fejleményeket érintik.

Mindazonáltal nem mindig használták ki teljes mértékben a más felügyeleti ágakkal való kapcsolódási pontokat. Ez igaz a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás és a Stabilitási és Növekedési Paktum szerinti felügyelet közötti kölcsönhatásra, amely révén

²⁷ Az 1175/2011/EU rendelet azzal a céllal illesztette be az 1466/97/EK rendeletbe az európai szemeszter jogalapját, hogy biztosítsa a gazdaságpolitikák szorosabb összehangolását és a tagállamok gazdasági teljesítményének tartós konvergenciáját, valamint a tagállamok gazdaság- és foglalkoztatáspolitikáira vonatkozó integrált és koherens szakpolitikai tanácsadást.

egyidejűleg kezelhetők a makrogazdasági egyensúlyhiányok, a potenciális növekedést érintő kihívások és az államadósság fenntarthatóságával kapcsolatos kockázatok. Végül, a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás keretében végzett felügyelet eddig nem feltétlenül terjedt ki kellő mértékben az újonnan felmerülő kihívásokkal, konkrétan az éghajlatváltozással és egyéb környezeti problémákkal kapcsolatos kölcsönhatásokra.

Szakpolitikai válaszok és hatékonyság a makrogazdasági egyensúlyhiányok kiigazítása tekintetében

A makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás növelte a tudatosságot és a szakpolitikai intézkedésekre összpontosított, aminek bizonyos esetekben sikeres eredménye lett még úgy is, hogy a túlzott egyensúlyhiány esetén követendő eljárást soha nem aktiválták. A makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás elősegítette az uniós intézmények és a nemzeti hatóságok között az azonosított kihívások kezelési módjával kapcsolatosan folytatott párbeszéd elmélyítését, a nemzeti szintű szakpolitikai vita összpontosításával és a szakpolitikai döntéshozatali folyamatok megerősítésével. A makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás számos esetben keretet biztosított a pénzügyi instabilitás kockázata által súlyosan fenyegetett országok makroszerkezeti és makropénzügyi problémáinak kezelésére irányuló politikák rangsorolásához. Az említett esetekben a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás keretében végzett felügyeletet szoros és rendszeres nyomon követés tárgyát képező szakpolitikai válaszok követték, melyek nyomán enyhültek a pénzügyi piaci feszültségek, és nem volt szükség a nagyobb beavatkozással járó, túlzott egyensúlyhiány esetén követendő eljárásra.

A makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás azonban nem teremtette meg a reformtörekvések fenntartásához szükséges politikai húzóerőt azokban a tagállamokban, ahol – például a továbbra is magas belső és külső adósság formájában – egyensúlyhiány áll fenn. Noha bizonyított, hogy a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás keretében tett országspecifikus ajánlásokhoz kezdetben erőteljesebb nyomon követés társult, a reformok végrehajtása idővel hasonlóná vált az európai szemeszter keretében tett, nem a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljáráshoz kapcsolódó ajánlások végrehajtásához. Az egyensúlyhiányok megszüntetése terén tett előrehaladás az utóbbi években lassult, kétségtelenül a kisebb pénzügyi piaci nyomás és reformok lanygulása miatt.

A makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás sikerebb volt a folyó fizetési mérlegek hiányának csökkentésében, mint a tartós és nagy fizetésimérleg-többletek csökkentésében. Különösen sürgető volt a szakpolitikai intézkedések iránti igény a nagy folyófizetésimérleg-hiányt és csökkenő versenyképességet felmutató tagállamokban a külső adósságuk fenntarthatóságát és a kapcsolódó fizetőképességi kockázatokat érintő aggályok miatt, amelyek különösen súlyosak, ha hozzájuk a költség-versenyképesség és az exportpiaci részesedés tartós csökkenése társul. Ezzel szemben a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás nem volt képes előmozdítani az olyan nagy és tartós folyófizetésimérleg-többletek kiigazítását, amelyeket nem magyaráznak teljes mértékben a gazdasági fundamentumok. A nagy és tartós folyófizetésimérleg-többletek ugyan nem jelentenek közvetlen kockázatot a nemzeti gazdasági stabilitás szempontjából, de hatással lehetnek az euróövezet zökkenőmentes működésére. A többletek kiigazítása segítene a reál-GDP felélénkítésében az érintett tagállamokban, és pozitív tolvagyűrűző hatást gyakorolna az euróövezet többi részére is. Végül, mivel a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárást olyan helyzetben vezették be, amikor már számos tagállamban fennálltak egyensúlyhiányok és túlzott egyensúlyhiányok, még vizsgálni kell az új egyensúlyhiányok, sebezhetőségek és kockázatok felhalmozódásának megelőzése terén mutatott hatékonyságát.

Ehhez kellő időben fel kell tárni a kialakuló egyensúlyhiányokat, hogy a megfelelő megelőző szakpolitikai intézkedéseket lehessen meghozni.

Felelősségvállalás a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás keretében

Mivel a potenciális egyensúlyhiányok köre széles, a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás keretében végzett felügyelet mind mennyiségi, mind minőségi elemzés alkalmazására támaszkodik, és nem merül ki a mutatók mechanikus értelmezésében. A Bizottság ezért a keret végrehajtása során élt az 1174/2011/EU rendelet és az 1176/2011/EU rendelet által biztosított mérlegelési jogkörrel, a Tanács pedig mindig széleskörűen támogatta a Bizottság véleményét az egyensúlyhiány fennállásával és súlyosságával kapcsolatban. A Bizottság 2016-ban pontosította az egyensúlyhiányok azonosítására és értékelésére vonatkozó kritériumokat, és egyszerűsítette besorolásukat²⁸. A makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás prevenciós ágának végrehajtása a kezdetektől beépült az európai szemeszterbe, alkalmazása pedig a szerzett tapasztalatok, a kihívások változása és a tagállamokkal és az érdekelt felekkel folytatott folyamatos párbeszéd fényében fejlődött.

Annak ellenére, hogy haladás történt a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás átlátható végrehajtása tekintetében, további erőfeszítéseket lehetne tenni a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás keretében végzett elemzés és tett ajánlások közti kapcsolat, valamint a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás és más felügyeleti eljárások közötti kapcsolat javítása érdekében. Amikor a tagállamokban túlzott egyensúlyhiányt állapítottak meg, a Bizottság élt a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás keretében előirányzott azon lehetőséggel, hogy elindítsa a szakpolitikák végrehajtásának egyedi és szoros nyomon követését, amely hozzájárult a nyomásgyakorláshoz és az érintett tagállamokban előmozdította a reformintézkedéseket. Nem volt azonban előírás az érintett tagállam számára, hogy hajtson végre egy egyeztetett korrekciós intézkedési tervben meghatározott konkrét szakpolitikai intézkedéseket. E gyakorlat miatt néhányszor felszólították a Bizottságot, hogy teljes mértékben használja ki a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás eszközeit, többek között ajánlja a Tanácsnak a túlzottegyensúlyhiány-eljárás megindítását, és növelje az átláthatóságot azokban az esetekben, amikor nem indítják el a túlzott egyensúlyhiány esetén követendő eljárást olyan tagállamoknál, amelyeknél túlzott egyensúlyhiány fennállását állapították meg²⁹.

2.3. A pénzügyi stabilitásuk tekintetében súlyos nehézségekkel küzdő vagy súlyos nehézségek által fenyegetett euróövezeti tagállamok

A makrogazdasági pénzügyi támogatási programok kialakításának és nyomon követésének kerete

A gazdasági és monetáris unió első évtizede során nem létezett olyan keret, amely konkrétan a pénzügyi stabilitásuk tekintetében súlyos nehézségekkel küzdő vagy súlyos nehézségek által

²⁸ A Bizottság 2016-ban közzétett egy összefoglalót, amely átfogóan és átláthatóan dokumentálja a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás végrehajtását; Európai Bizottság (2016), The Macroeconomic Imbalance Procedure. Rationale, Process, Application: A Compendium. (A makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás. Indokok, eljárás, alkalmazás: rövid összefoglalás).

²⁹ Az Európai Számvevőszék az átláthatóság növelését javasolta minden olyan esetben, amikor a Bizottság nem ajánlja a túlzottegyensúlyhiány-eljárás megindítását (Európai Számvevőszék (2018), „A makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás ellenőrzése”, 03. számú különjelentés).

fenyegetett euróövezeti tagállamoknak nyújtott volna támogatást. A pénzügyi támogatást nyújtó célzott mechanizmusok kidolgozására 2010 folyamán és az azt követő években került sor³⁰, és a folyamat az Európai Stabilitási Mechanizmus létrehozásához vezetett. Mindazonáltal továbbra is hiányzott az ilyen támogatásra vonatkozó felügyeleti keretet és irányítási struktúrát biztosító uniós jogszabály. A 472/2013/EU rendelet létrehozott egy keretet, amellyel az átláthatóságot és a demokratikus elszámoltathatóságot biztosítva lehet megszervezni az említett támogatásokat.

Ez a keret vonatkozott az EFSF és az EFSM által finanszírozott, Írországot és Portugáliát érintő programokra; az Európai Stabilitási Mechanizmus által finanszírozott, Spanyolországot és Ciprust érintő programokra, valamint a Görögországot érintő (második és harmadik) programra, amely az EFSF-től és az Európai Stabilitási Mechanizmustól is kapott pénzügyi támogatást. A támogatások segítségével a külső és a költségvetési hiányokat nagyrészt megszüntették, a pénzügyi ágazat stabilitását pedig megőrizték vagy helyreállították. Sőt, a programok szerinti strukturális politikák a potenciális növekedés előmozdítását is segítették. A pénzügyi támogatásban részesült összes euróövezeti tagállam észszerű finanszírozási ráták mellett, sikeresen visszatért a piacokra, és jelenleg a programot követő utólagos felügyelet alá tartozik.

A programok során tiszteletben tartották a makrogazdasági kiigazítási programok kialakítására vonatkozó rendelkezéseket, mindenekelőtt a következők tekintetében: i. a programok előkészítése és az érdekelt felek tájékoztatása az elért haladásról; ii. az euróövezeti tagállammal aláírt egyetértési megállapodás és a Tanács által elfogadott makrogazdasági kiigazítási program közötti megfelelés biztosítása; iii. a program végrehajtásában elért haladás nyomon követése rendszeres felülvizsgálatok, valamint a szociális partnerek és a civil társadalmi szervezetek bevonása révén; iv. a program feltételrendszerének végrehajtásához nyújtott technikai segítség biztosítása. A 472/2013/EU rendelet az említett eljárások bevezetésével lehetővé tette az euróövezet egésze pénzügyi stabilitásának megőrzését is.

A makrogazdasági kiigazítási programokban részt vevő intézmények – a Bizottság, az Európai Központi Bank és adott esetben a Nemzetközi Valutaalap – közötti irányítási struktúra tekintetében a keret némi rugalmasságot biztosít az irányítási intézkedések gyakorlati alkalmazását illetően, azzal a feltétellel, hogy a konkrétan kijelölt szerepeket teljes mértékben tiszteletben kell tartani. Az irányítási struktúra összességében jól működött.

A 472/2013/EU rendelet segítette a bizottsági intézkedések átláthatóságának és az elszámoltathatóság javításában is, különösen az Európai Parlamenttel és a nemzeti parlamentekkel folytatott megerősített párbeszéd révén³¹. Emellett a rendelet kölcsönhatásban áll az ESM-Szerződéssel. A Bizottságnak biztosítania kell, hogy az ESM nevében valamely euróövezeti tagállammal aláírt egyetértési megállapodás összhangban legyen az említett makrogazdasági kiigazítási programmal és az uniós joggal. Ami a Bizottság és az Európai Stabilitási Mechanizmus közötti kapcsolatot illeti, a gyakorlati megvalósítást a 2018. április 27-én aláírt egyetértési megállapodás és a 2018. november 14-én elfogadott közös álláspont határozta meg, amelyek az ESM-Szerződés jelenlegi felülvizsgálatához alapul szolgálnak.

Gazdasági teljesítmény és összhang az uniós felügyeleti eljárásokkal

³⁰ Idetartozik például a görög hitelkeret-megállapodás, az Európai Pénzügyi Stabilitási Eszköz (EFSF) és az európai pénzügyi stabilizációs mechanizmus (EFSM).

³¹ Ezt megerősítette az Európai Számvevőszék teljesítményellenőrzése, lásd a 17/2017. számú különjelentést: Az Európai Bizottság beavatkozása a görög pénzügyi válságba.

A 472/2013/EU rendelet által, hogy biztosította az európai szemeszter normál felüyeleti ciklusa és a rendelet szerinti megerősített felüyelet közötti összhangot, hozzájárult a gazdaságpolitikák szorosabb koordinációjához és az euróövezeti tagállamok tartós konvergenciájához. A rendelet a gazdaságpolitikai felüyelet következetességének biztosítása és a jelentéstételi kötelezettségek megkettőzésének elkerülése céljából egyszerűsítette az eljárásokat. A szokásos felüyeleti eljárások (a Stabilitási és Növekedési Paktum és a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás) keretében azonosított sebezhetőségekre és egyensúlyhiányokra kifejezetten kitértek a makrogazdasági kiigazítási programok. A program végét követően esetlegesen fennmaradó, még szükséges kiigazításokról a normál felüyeleti ciklusban és a programot követő utólagos felüyelet során megfogalmazott országspecifikus ajánlások rendelkeztek. A rendelet által bevezetett megerősített felüyelet így hozzájárult az érintett tagállamok euróövezeti tagállamoktól való átmeneti eltéréseinek csökkentéséhez, és megalapozta az újbóli konvergenciát.

A Bizottság teljeskörűen végrehajtotta a programot követő utólagos felüyeletre vonatkozó rendelkezéseket. A megerősített felüyelet hatékonysága tekintetében a vonatkozó követelmények 2018 augusztusa (a pénzügyi támogatási program vége) óta alkalmazandók Görögországra. A konkrét rendelkezésekkel kapcsolatos korlátozott tapasztalatok első értékelése pozitív. Mindazonáltal, noha a megerősített felüyeletet eredetileg olyan megelőző keretnek szánták, amely segít a pénzügyi támogatás szükségességének kockázatával szembesülő tagállamoknak, ilyen célra a mai napig nem aktiválták.

Ugyanakkor fontos, hogy megmaradjon a programmal kapcsolatos megfelelő nemzeti felelősségvállalás, különösen a programból való kilépés, vagy a program megszüntetése idején. Fennállnak az átláthatósággal és az elszámoltathatósággal kapcsolatos problémák is, többek között annak fényében, hogy az Európai Stabilitási Mechanizmus egyelőre kormányközi szervezet.

2.4. Általános megállapítások

Ez a felülvizsgálat rávilágít az erősségekre, és a lehetséges továbbfejlesztendő területekre is. Megerősíti, hogy a hatos és a kettes csomag általi reform, az európai szemeszter bevezetésével együtt megszilárdította az Unió és az euróövezet gazdasági felüyeletének keretét, és útmutatóul szolgált a tagállamok számára gazdaság- és költségvetés-politikai céljaik megvalósításához. Emellett az európai szemeszteren belüli szakpolitikai tanácsadás általános összhangját jobban biztosító, tágabb és integráltabb felüyeleti megközelítéshez vezetett (lásd a 2. keretes írást). A közös költségvetési ütemterv létrehozása és a tagállamok költségvetés-terv-javaslati alapján kibocsátott szakpolitikai iránymutatás szorosabb koordinációt eredményezett az euróövezeten belül. A hatos csomag és a kettes csomag által bevezetett intézkedések így hozzájárultak a gazdaságpolitikák szorosabb összehangolásának biztosításához.

Az ajánlott szakpolitikák tagállamok általi végrehajtása hozzájárult többek között az uniós gazdaságok fokozatos megerősödéséhez, és az elmúlt években tapasztalt erőteljes munkahelyteremtéshez. A felüyeleti keret segítette továbbá a fenntartható növekedés feltételeinek megteremtésében, növelte az ellenálló képességet, mérsékelte a sebezhetőséget, és csökkentette a potenciálisan káros továbbgyűrűző hatások kockázatát azáltal, hogy támogatta a fennálló makrogazdasági egyensúlyhiányok kiigazítását, új egyensúlyhiányok kialakulásának megelőzését és az államadósság-szintek csökkentését. A hatos csomag és a kettes csomag általi reform tehát hozzájárult az Unió növekedést és foglalkoztatást célzó stratégiájának megvalósításához.

A megerősített felüyeleti keret a tagállamok gazdasági teljesítményének konvergenciáját is elősegítette. Minden tagállam visszatért a gazdasági növekedéshez és a csökkenő

munkanélküliségi rátákhoz, a makrogazdasági egyensúlyhiányok mérséklődtek, az államháztartási hiányok és adósságszintek visszaestek, és minden tagállam kilépett a túlzott hiány-eljárásból. A pénzügyi stabilitásuk tekintetében súlyos nehézségekkel küzdő vagy súlyos nehézségek által fenyegetett euróövezeti tagállamok támogatására létrehozott keret emellett hozzájárult az érintett tagállamok többi euróövezeti tagállamtól való átmeneti eltéréseinek csökkentéséhez, és megalapozta az újbóli konvergenciát.

A pénzügyi válságot követő fellendülés történelmi léptékekkel mérve hosszú volt, de a növekedés üteme visszaesett, és ehhez tartósan alacsony infláció társult. Ugyanakkor az államadósság szintje továbbra is magas néhány tagállamban, amelyek középtávú költségvetési céljuktól is messze elmaradnak, reformtörekvéseik viszont lanyhulnak. Egyes tagállamok gazdasága továbbra is sebezhető a gazdaság lassulásával szemben, ami az egész euróövezet működését érintő továbbgyűrűző hatások kockázatával jár.

A tagállami szintű költségvetési irányvonal gyakran prociklikus volt. Sőt, az államháztartás összetétele nem vált növekedésbaráttá, a nemzeti kormányok pedig nyilvánvalóvá tették, hogy a folyó kiadások növelését részesítik előnyben a beruházások védelmével szemben. A nem szakpolitikai indíttatású nagy sokkok esetén csupán korlátozott lehetőség van az euróövezet egészére vonatkozó költségvetési irányvonalnak – az egyes tagállamok számára előírt, megfelelően differenciált költségvetési erőfeszítések mellett – irányítására, mivel a kedvező időszakokban hiányzik a prudens politika; ez a korlátozottság mindaddig fennmarad, amíg központi stabilizációs kapacitás hiányában az irányítás kizárólag a nemzeti költségvetési politikák összehangolásán alapul. A jelenlegi keret és annak végrehajtása így nem ösztönözte a makrogazdasági stabilizációt.

Továbbá a jelenlegi felüyeleti keret és annak végrehajtása nem biztosított kellő különbségtételt azon tagállamok között, amelyek lényegesen eltérő költségvetési pozícióval, fenntarthatósági kockázattal vagy egyéb sebezhetőséggel rendelkeznek. További, javításra szoruló terület az uniós költségvetési szabályok és a nemzeti költségvetési keretek közötti kölcsönhatás.

A költségvetési keretrendszer (amely magában foglal másodlagos jogi aktusokat, valamint egyéb dokumentumokat, amelyek tovább részletezik, és átláthatóbbá teszik a felügyelet gyakorlati végrehajtásának mikéntjét) túlzottan összetetté vált. Ez az összetettség abból ered, hogy a keretrendszer többszörös célokat követ, valamint hogy a változó körülmények széles skáláját kell figyelembe venni többek között a rugalmasság alkalmazásával, mindezt a tagállamok véleménykülönbségei közepette. Az összetettség a nagyon részletes kodifikációban mutatkozik meg, amely magában foglal több operatív mutatót, melyek közül számos nem megfigyelhető és gyakran módosul, valamint különböző mentesítő záradékokat. Ennek következtében a költségvetési szabályok kevésbé átláthatóak, akadályozzák az előrejelezhetőséget, a kommunikációt és a politikai támogatottságot.

A gazdasági válság alatt felhalmozódott egyéb egyensúlyhiányok csökkennek, de számos esetben csak lassan. A makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás sikeresebb volt a folyó fizetési mérlegek hiányának csökkentésében, mint a tartós és nagy fizetésimérleg-többletek csökkentésében. Bár ezt magyarázhatja az, hogy a fenntarthatósági aggályok miatt sürgetőbb szükséglet a fizetési mérlegek magas hiányának korrekciója, a tartós fizetésimérleg-többletek ugyancsak akadályozhatják az euróövezet zavartalan működését. A szakpolitikai ajánlások húzóereje elmarad az optimálistól, és az idők során egyre csökkent, ahogy a reformlendület visszaesett. Sőt, noha az egyes felüyeleti ágak közötti kölcsönhatás megfelelő volt, az együttműködésükön tovább lehetne javítani. A felüyeleti keret nem veszi kellőképpen figyelembe az egyes felüyeleti eszközök közötti fontos kapcsolatokat, különösen akkor, amikor az államadósság fenntarthatóságával kapcsolatos problémák

elválaszthatatlanul a szélesebb körű makrogazdasági egyensúlyhiányokhoz vagy az alacsony potenciális növekedéshez kapcsolódnak³².

Végül, fontolóra kell venni annak szükségességét, hogy a felügyeleti keret segítsen a mai és a jövőbeli sürgető gazdasági, demográfiai és környezeti kihívások kezelésében. Jelenleg az egyik fő gazdasági kihívás az, hogy a növekedés hosszabb időszakon át visszafogott maradhat, ha nem születnek szakpolitikai intézkedések a potenciális növekedés fellendítésére. A már most is nagymértékben alkalmazkodó monetáris politika mellett fontos mérlegelni, hogy a tagállamok költségvetési és strukturális politikái hozzá tudnak-e járulni az euróövezeti politikamixhez és a potenciális növekedés fokozásához, és ha igen, hogyan, valamint fontos megvizsgálni az uniós gazdasági kormányzási keret ebben játszott potenciális szerepét. Fontolóra kell venni továbbá, hogy a keretrendszer – kiegészítve a szabályozási környezet és a strukturális reformok által játszott kulcsfontosságú szerepet – milyen mértékben képes támogatni a klímasemleges, erőforrás-hatékony és digitális európai gazdaságra való átállással kapcsolatos gazdasági, környezeti és társadalmi szakpolitikai igényeket.

3. Nyilvános vitára szánt kérdések

A jogszabályokkal kapcsolatos eddigi tapasztalatok alapján számos, nyilvános vitára bocsátható kérdés határozható meg:

Hogyan javítható a keret úgy, hogy minden tagállamban biztosítsa a fenntartható államháztartást, segítsen megszüntetni a fennálló makrogazdasági egyensúlyhiányokat, és elkerülni újabbak kialakulását? A tapasztalatok fényében kulcsfontosságú a fenntartható államháztartási pozíciók biztosítására, valamint a makrogazdasági egyensúlyhiányok elkerülésére irányuló célkitűzések hatékony megvalósítása. A hatékony gazdasági koordináció és felügyelet az ellenálló képesség biztosításának sarokköve az EU-ban és a gazdasági és monetáris unióban, tekintettel a fenntarthatatlan pozíciók kialakulásából eredő potenciális negatív továbbgyűrűző hatásokra. Noha az adósság-fenntarthatóság és a makrogazdasági egyensúlyhiányok kiigazítása terén összességében történt előrehaladás, ez a haladás nem mindig volt elegendő, és nagyok a különbségek a tagállamok között. Egy hatékony keretnek ezért biztosítania kell az államadósság fenntarthatóságát, többek között ott, ahol ez a legszükségesebb, valamint a makrogazdasági egyensúlyhiányok megelőzését és kiigazítását. Ebben az összefüggésben kell megvizsgálni a klímaváltozással összefüggő kockázatokat.

Hogyan biztosíthatók olyan felelős költségvetési politikák, amelyek megőrzik a hosszú távú fenntarthatóságot, ugyanakkor lehetővé teszik a rövid távú stabilizációt? A költségvetési politikai iránymutatások rendszere támogatja a tagállamokat abban, hogy biztosítsák az államháztartás hosszú távú fenntarthatóságát és anticiklikus költségvetési politikát folytassanak, és így kedvező és kedvezőtlen időszakokban egyaránt hozzájáruljanak a jobb makrogazdasági stabilizációhoz. Noha a hatékony keretnek törekednie kellene arra, hogy kedvező és kedvezőtlen időszakokban is anticiklikus legyen, ez a gyakorlatban gyakran nem valósult meg. A megfelelő költségvetési erőfeszítés és adósságcsökkentés a kedvező gazdasági időszakokban segít teret biztosítani a költségvetési politika kedvezőtlen időszakokban történő

³² Emellett az állam és a bankok közötti továbbgyűrűző hatások felügyelete nem játszott központi szerepet a keretrendszeren belül, holott a makrogazdasági és pénzügyi stabilitás szempontjából továbbra is releváns.

alkalmazására. A megfelelő középtávú szakpolitikai tervezés – mind a költségvetési célok, mind a termelékenységet és a beruházásokat előmozdító strukturális reformok terén –, valamint a megfelelő szakpolitikai kiindulópont segíthet e tekintetben.

Mi az uniós felügyeleti keret számára megfelelő szerep a tagállamok arra való ösztönzésében, hogy hajtsák végre a mai és a jövőbeli gazdasági, társadalmi és környezeti kihívások kezeléséhez szükséges fő reformokat és beruházásokat, megőrizve ugyanakkor az adósság fenntarthatóságát érintő kockázatok elleni biztosítékokat? A keretnek összhangban kell lennie a jelen és a jövő kihívásaival. Meg kell vitatni, hogy mi lehet az uniós felügyeleti keret megfelelő szerepe a fenntartható növekedést támogató államháztartási szerkezet kialakításának előmozdításában, és annak elősegítésében, hogy a tagállamok megfelelő szinten tartsák a beruházásokat. Mindenekelőtt jelentős beruházásokra lesz szükség az európai zöld megállapodás tágabb törekvéseinek teljesítéséhez. Emiatt felmerül a kérdés, hogy a költségvetési keretrendszer milyen mértékben képes támogatni a digitális kor kihívásainak megfelelő klímasemleges, erőforrás-hatékony és versenyképes gazdaságra való átálláshoz szükséges reformokat és – többek között az emberi tőkébe és a készségfejlesztésre irányuló – beruházásokat oly módon, hogy senki ne maradjon ki. Ez magában foglalja annak újraértékelését, hogy a jelenlegi rugalmassági rendelkezések hatály és jogosultság tekintetében mennyire alkalmasak arra, hogy a megfelelő típusú és mértékű beruházásokat segítsék elő, megőrizve az adósság fenntarthatóságát. Emellett át kell gondolni a költségvetési keretrendszer szerepét a környezetvédelmi szempontok nemzeti költségvetésekben való érvényesítése terén.

Hogyan egyszerűsíthető az uniós keretrendszer, és javítható végrehajtásának átláthatósága? Míg a jelenlegi költségvetési felügyeleti keretrendszer több rugalmassági és mérlegelési elemet tartalmaz, amelyeket a fő érdekelt felek közötti bizalom hiánya közepette fogadtak el, és amelyek rendelkezések bonyolult hálóját alkotják, egy szabályokon alapuló keretrendszeren belül a gazdasági értékelés hatékony alkalmazásának objektív és átlátható módon kell történnie. Idetartozik például annak mérlegelése, hogy a Szerződésben meghatározottak szerint a jelentős gazdaságpolitikai eltérésekre helyezett, egyértelműen definiált célkitűzéseken és operatív szakpolitikai célokon alapuló világos hangsúly hozzájárulhat-e a felügyeleti keret hatékony végrehajtásához. Egy egyszerűbb keret és végrehajtás nagyobb felelősségvállaláshoz, jobb kommunikációhoz, és az érvényesítés és megfelelő esetében alacsonyabb politikai költségekhez vezethet.

Hogyan összpontosíthat a felügyeleti keret a sürgetőbb politikai kihívásokkal rendelkező tagállamokra, és hogyan biztosíthatja a minőségi párbeszédet és szerepvállalást? A felügyeletnek arányban kell állnia a helyzet súlyosságával, erősebb hangsúlyt helyezve a legsürgetőbb esetekre, és kevesebb beavatkozással járó eljárásokat alkalmazva ott, ahol alacsony az általános kockázat. Ezért mérlegelni kell, hogy a felügyeleti keretnek a hatékonyság érdekében nem kellene-e inkább a „jelentős mértékű eltérések feltárására”³³ koncentrálnia, vagyis azokra a tagállamokra, amelyek politikai stratégiája az államadósságot potenciálisan fenntarthatatlan pályára állítja, vagy egyéb makrogazdasági egyensúlyhiányhoz vezet. Fontos továbbá a

³³ Lásd az Európai Unió működéséről szóló szerződés 126. cikkének (2) bekezdését.

tagállamokkal és az érdekelt felekkel főként többoldalúan, de a Bizottsággal kétoldalúan is folytatott erőteljes szakpolitikai párbeszéd.

Hogyan biztosíthatja a keret a hatékony érvényesítést? Mi legyen a pénzbírságok, a hírnévromlás és a pozitív ösztönzők szerepe? A keret hatékony végrehajtását biztosító elemként gondosan mérlegelni kell a megfelelő egyensúlyt a pénzbírságok és a makrogazdasági stabilitást és a fenntartható növekedést ösztönző eszközök – például a konvergenciát és versenyképességet szolgáló költségvetési eszköz vagy a konvergencia- és reformtámogató eszköz – között.

Van-e lehetőség a nemzeti költségvetési keretek megerősítésére és az uniós költségvetési kerettel való kölcsönhatásuk javítására? Mérlegelni kell, hogy a nemzeti költségvetési keretek – főként a független költségvetési intézmények – erősebb szerepe hozzájárulna-e az uniós költségvetési szabályok nagyobb mértékű betartásához, és ezzel egyidejűleg javítaná-e a kerettel kapcsolatos felelősségvállalást. Továbbá, mivel a kiváló minőségű statisztikák kulcsfontosságúak az átlátható költségvetési keret szempontjából, fel kell mérni, hogy az adatminőség terén milyen további javításokra lenne szükség.

Hogyan kellene a keretnek figyelembe vennie az euróövezeti dimenziót és a gazdasági és monetáris unió elmélyítésére irányuló ütemtervet? A gazdasági kormányzási keret és a gazdasági és monetáris unió kiteljesítésére irányuló tágabb ütemterv között számos konkrét kapcsolat van. Elsőként, a Stabilitási és Növekedési Paktum és a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás egyaránt kizárólag a nemzeti szakpolitikákra, mindenekelőtt a magas államadósságszintek és folyófizetésimérleg-hiányok megelőzésére és kiigazítására összpontosít. Ilyen környezetben és stabilizáló jellemzőkkel bíró központi költségvetési kapacitás hiányában az euróövezet költségvetési irányvonalának irányítása csak korlátozottan lehetséges. Egy megfelelő méretű stabilizációs kapacitás bevezetése lehetővé tenné a költségvetési politika számára, hogy nagyobb mértékben járuljon hozzá a makrogazdasági stabilizációhoz az euróövezet egészének szintjén. Másodikként, a pénzügyi unió (bankunió és tőkepiaci unió) kiteljesítése, egy közös biztonságos eszköz bevezetése és a bankok állampapír-kitettségei szabályozási kezelésének felülvizsgálata – a konkrét kialakítástól függően – elősegítheti a piaci fegyelmet, és lehetővé teheti egy hatékony költségvetési felügyeleti keret kialakításának további egyszerűsítését. Harmadikként, egy szilárd alapokon nyugvó, prosperáló és ellenálló gazdasági és monetáris unió a legalkalmasabb eszköz a pénzügyi stabilitás növelésére Európában. Ez egyúttal annak is előfeltétele, hogy megerősítsük az euró nemzetközi szerepét. Ennek révén növelhető Európa befolyása a világban és a globális piacokon, ez pedig segít az európai értékek előmozdításában, és támogatja az európai vállalkozások, fogyasztók és kormányzatok érdekeit.

Az európai szemeszter keretében hogyan hathat egymásra és hogyan működhet jobban együtt a Stabilitási és Növekedési Paktum és a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás, a tagállamok közötti gazdaságpolitikai koordináció javítása érdekében? Az európai szemeszter egy közös ütemterv keretében sikeresen összehangolja a különböző felügyeleti ágakat. Segít összhangba hozni a nemzeti eljárásokat, és hozzájárul az EU-n belüli konvergenciához. Ettől függetlenül az integráltabb felügyelet érdekében és az újonnan felmerülő kihívásokkal összefüggésben tovább lehetne erősíteni a politikai koordináció eszközeként betöltött szerepét. Miközben az egyes ágak saját célkitűzéseikre összpontosítanak, meg kell

vizsgálni, hogy az összekapcsolódó kihívások esetében hatékonyabban lehetne-e együtt végrehajtani őket. Ez történhetne például a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás és Stabilitási és Növekedési Paktum között meglévő kapcsolatok felhasználásával olyan esetekben, amikor az államadósság fenntarthatóságával kapcsolatos problémák a költségvetési fegyelemhez és a potenciális növekedés strukturális akadályaihoz egyaránt kötődnek.

A felügyeleti keret hatékony működése az összes tagállam, az európai intézmények és más fontos érdekelt felek együttes felelőssége. Az érdekelt felek közötti nagy fokú egyetértés és bizalom elengedhetetlen az Unió gazdasági felügyeletének hatékonysága szempontjából. A Bizottság felkér minden érdekelt felet, hogy nyilvános vita keretében osszák meg véleményüket arról, hogy hogyan erősíthető meg a gazdasági kormányzási keret végrehajtása.

A nyilvános vita lehetőséget biztosít az érdekelt felek számára, hogy véleményt nyilvánítsanak a felügyelet eddigi működéséről és arról, hogy milyen módon lehetséges a keret hatékonyságának növelése a fő célkitűzések megvalósítása terén. A Bizottság inkluzív vitát kíván folytatni az Európai Parlament, a Tanács, az Európai Központi Bank, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság, a Régiók Bizottsága, a nemzeti kormányok és parlamentek, nemzeti központi bankok, független költségvetési intézmények, nemzeti termelékenységi testületek, a szociális partnerek, civil társadalmi szervezetek, valamint a tudományos intézmények részvételével, azzal a céllal, hogy 2020 első felében összegyűjtse a visszajelzéseket. A Bizottság az elkövetkező hónapokban különböző módokon kapcsolatba lép az érdekelt felekkel, többek között célzott találkozókra, munkaértekezletekre és egy online konzultációs platformon keresztül. A Bizottság minden véleményt figyelembe vesz, és ezek alapján 2020 végére kialakítja saját belső véleményét a lehetséges jövőbeli lépésekre vonatkozóan.