



EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2016.11.16.
COM(2016) 726 final

Ajánlás

A TANÁCS AJÁNLÁSA

az euróövezet gazdaságpolitikájáról

Ajánlás

A TANÁCS AJÁNLÁSA

az euróövezet gazdaságpolitikájáról

AZ EURÓPAI UNIÓ TANÁCSA,

tekintettel az Európai Unió működéséről szóló szerződésre és különösen annak 136. cikkére, összefüggésben 121. cikke (2) bekezdésével,

tekintettel a költségvetési egyenleg felügyeletének megerősítéséről és a gazdaságpolitikák felügyeletéről és összehangolásáról szóló, 1997. július 7-i 1466/97/EK tanácsi rendeletre¹ és különösen annak 5. cikke (2) bekezdésére,

tekintettel a makrogazdasági egyensúlyhiányok megelőzéséről és kiigazításáról szóló, 2011. november 16-i 1176/2011/EU európai parlamenti és tanácsi rendeletre² és különösen annak 6. cikke (1) bekezdésére,

tekintettel az Európai Bizottság ajánlására,

tekintettel az Európai Tanács következtetéseire,

tekintettel a Gazdasági és Pénzügyi Bizottság véleményére,

tekintettel a Gazdaságpolitikai Bizottság véleményére,

mivel:

- (1) Az euróövezet gazdasága fellendülőben van, ám ez a folyamat továbbra is törékeny. Az elmúlt években jelentős előrelépések történtek: 2015 óta az euróövezeti reál GDP elérte a válság előtti szintet, a munkanélküliség pedig 2010–2011 óta most a legalacsonyabb. Ugyanakkor az aggregált kereslet visszafogott, az infláció az Európai Központi Bank rendkívül alkalmazkodó monetáris politikája ellenére is jócskán elmarad a célértéktől, és a növekedést visszaveti a válság hagyatéka, többek között a tartós makrogazdasági egyensúlyhiány és a gazdaság valamennyi ágazatában megfigyelhető nagymértékű eladósodottság, ami hitelállomány-leépítést tesz szükségessé és csökkenti a fogyasztásra és beruházásra rendelkezésre álló erőforrásokat. Az euróövezet gazdaságának növekedési potenciálja ráadásul már egyébként is tartósan lefelé mutató pályán haladt, és a válság tovább erősítette ezt a tendenciát. A javulásra utaló jelek ellenére a tartós beruházási hiányból és a magas munkanélküliségből adódóan fennáll a növekedési kilátások további romlásának kockázata. Az euróövezet gazdasági egyensúlyának helyreállítása változatlanul aszimmetrikus jelleget mutat, mivel az egyensúlyhiány kiigazítása csak a nettó adós országokban figyelhető meg, és ez egyre növekvő folyófizetésimérleg-többletek kialakulásához vezet. A G20-csoport keretében létrejött globális megállapodás

¹ HL L 209., 1997.8.2., 1. o.

² HL L 306., 2011.11.23., 25. o.

részeként az euróövezeti tagállamokkal szemben elvárás, hogy valamennyi – monetáris, fiskális és strukturális – szakpolitikai eszköz egyéni és kollektív alkalmazása révén valósítsanak meg erőteljes, fenntartható, kiegyensúlyozott és inkluzív növekedést.

- (2) Az ambiciózus strukturális reformok elősegítenék a humánerőforrások és a tőkeforrások hatékony újraelosztását, így hozzájárulva a folyamatban lévő technológiai és szerkezeti változásokból fakadó kihívások kezeléséhez. Olyan reformokra van szükség, amelyek kedvező üzleti klímát teremtenek, kiteljesítik az egységes piacot és felszámolják a beruházási akadályokat. Az erre irányuló erőfeszítések elengedhetetlenek a termelékenység és a foglalkoztatás növeléséhez, a konvergencia megerősítéséhez és az euróövezeti gazdaság növekedési potenciáljának, illetve alkalmazkodóképességének fokozásához. A strukturális reformok végrehajtása az alkalmazkodó ármechanizmusokat használó, hatékony piacok megteremtése révén elősegítené, hogy a monetáris politika a reálgazdaságban is kifejtse hatását. A beruházási szűk keresztmetszetek megszüntetését és a beruházásélénkítést célzó reformok kettős előnnyel járnának: rövid távon élénkítenék a gazdasági tevékenységet, és egyúttal megteremtenék a hosszú távú növekedés feltételeit. A termelékenységet javító reformok különösen fontosak azon tagállamok számára, amelyekben a magas külső adósságállomány miatt jelentős hitelállomány-leépítésre van szükség, mivel a gyorsabb ütemű növekedés elősegíti a GDP-arányos adósságráta mérséklését. Az áralapú és nem áralapú versenyképesség fellendítése ugyancsak ösztönözné ezen országok külső egyensúlyának helyreállítását. A nagy folyófizetésimérleg-többlettel rendelkező tagállamok olyan intézkedések – köztük strukturális reformok – bevezetésével járulhatnak hozzá az euróövezet egyensúlyának helyreállításához, amelyek elősegítik a többletmegtakarítások belső keresletbe történő becsatornázását, mindenekelőtt a beruházások megerősítése révén. A jelenlegi alacsony kamatszint e tekintetben további lehetőségeket is kínál, főleg a jelentős költségvetési mozgástérrel rendelkező országok számára.
- (3) A strukturális reformok – köztük az országspecifikus ajánlásokban előírt, valamint a gazdasági és monetáris unió (GMU) kiteljesítéséhez szükséges intézkedések – összehangoltabb végrehajtása nyomán kedvező továbbgyűrűző hatások jelentkezhetnek a tagállamokban, és a reformok rövid távú pozitív hatásai is erősödhetnek. Az eurócsoporthoz tematikus megbeszélései értékes eszköznek bizonyultak az euróövezet reformprioritásaival kapcsolatos közös álláspont kialakítása, a bevált gyakorlatok megosztása, a reformok végrehajtásának előmozdítása és a strukturális konvergencia szempontjából. Kíváncsi, hogy az eurócsoporthoz folytassa és lehetőség szerint erősítse meg ezt a párbeszédet, és a gyakorlatban is alkalmazza az elfogadott közös elveket és az összehasonlító teljesítményértékelést. A 2016. szeptember 20-án elfogadott tanácsi ajánlás³ értelmében létrehozandó nemzeti versenyképességi testületek nemzeti szinten szintén bekapcsolódhatnak a párbeszédbe, illetve hozzájárulhatnak az euróövezeti gazdaság vonatkozásában szükséges tagállami strukturális reformok kidolgozásához.
- (4) A közös szabályokon alapuló nemzeti költségvetési politikák szoros összehangolása a megfelelő átfogó költségvetési irányvonal kialakításának és a monetáris unió zökkenőmentes működésének nélkülözhetetlen előfeltétele. A közös költségvetési szabályok nemzeti szinten az államadósság fenntarthatóságát hivatottak biztosítani,

³

HL C 349., 2016.9.24., 1. o.

miközben gondoskodnak a makrogazdasági stabilizációhoz szükséges mozgástér megőrzéséről. Az euróövezeti nemzeti és az átfogó költségvetési irányvonalaknak tehát kiegyensúlyozottan kell érvényesíteniük egyrészt a nemzeti államháztartás hosszú távú fenntarthatóságának biztosítására, másrészt a nemzeti, illetve euróövezeti szintű rövid távú makrogazdasági stabilitásra vonatkozó célkitűzést. Jelenleg erős bizonytalanság övezi a gazdasági fellendülés erejét és a gazdasági szabad kapacitások mértékét, a monetáris politika pedig nagymértékben alkalmazkodott a körülményekhez. Ebben a helyzetben arra van szükség, hogy az euróövezeti szintű költségvetési politika kiegészítse a monetáris politikát a kereslet – különösen a beruházások – élénkítése és az alacsony inflációtól való elmozdulás érdekében. Az alacsony kamatlábak mind a költségvetési politika hatékonyságát, mind az országok közötti továbbgyűrűző hatásokat fokozzák. Ezért indokolt az arra vonatkozó ajánlás, hogy az euróövezet egésze pozitívabb költségvetési irányvonalat érvényesítsen. A Bizottság nézete szerint a jelenlegi körülmények között 2017-ben a GDP 0,5 %-ig terjedő költségvetési expanzió kívánatos az euróövezet egészében⁴. Ez prudens és pragmatikus célkitűzés, amely összhangban áll a lehetséges célértékekkel – vagyis a 0,3 %-os alsó határ és a 0,8 %-os felső határ közé esik –, és célja a makrogazdasági stabilitással, illetve a költségvetés fenntarthatóságával kapcsolatos aggályok elosztatása. Ezzel egyidejűleg számos tagállamban továbbra is magas az államadósság, és középtávon fenntarthatóvá kell tenni az államháztartást. A tagállamok körében ezért biztosítani kell a költségvetési kiigazítások megfelelő differenciálását, figyelembe véve a költségvetési mozgásteret és az euróövezeti országokra gyakorolt továbbgyűrűző hatásokat. A költségvetési céljukat túlteljesítő tagállamoknak a belső kereslet és a minőségi – többek között határon átnyúló – beruházások élénkítésére kell felhasználniuk költségvetési mozgásterüket az európai beruházási terv keretében. Például az Európai Stratégiai Beruházási Alap által nyújtott garanciák révén a költségvetési mozgástérrel rendelkező tagállamok rendkívül hatékonyan képesek maximalizálni intézkedéseiknek az euróövezeti reálgazdaságra és gazdasági fellendülésre gyakorolt hatását. A Stabilitási és Növekedési Paktum prevenciók ágához tartozó tagállamoknak, amelyekben további költségvetési kiigazításra van szükség, biztosítaniuk kell, hogy alapvetően eleget tegyenek a Paktum jövő évre vonatkozó követelményeinek. A Paktum korrekciók ágához tartozó tagállamoknak pedig gondoskodniuk kell túlzott hiányuk időben történő megszüntetéséről, többek között az előre nem látható körülmények ellensúlyozására szolgáló költségvetési tartalékok kialakítása révén. A strukturális reformok – főként a termelékenységét növelő intézkedések – támogatnák a növekedést és fokoznák az államháztartások fenntarthatóságát. Ezen túlmenően az erőforrások tárgyeszköz- és immateriális beruházásokra való összpontosítása révén a nemzeti költségvetések összetételének jelentős javítása – mind bevételi, mind kiadási oldalon – növelné a költségvetés keresleti oldalra gyakorolt rövid távú hatását, hosszabb távon pedig javítaná a termelékenységet. A tagállami szakpolitikák hitelességének megerősítéséhez, valamint a rövid távú makrogazdasági stabilitás, az államadósság fenntarthatósága és a hosszú távú növekedés közötti egyensúly megteremtésének elősegítéséhez hatékony nemzeti költségvetési keretekre van szükség.

- (5) Az euróövezeti munkaerőpiac továbbra is fokozatosan élénkül, és a munkanélküliség folyamatosan csökken. Mindazonáltal több tagállamban változatlanul nagymértékű a tartós és az ifjúsági munkanélküliség, míg a szegénység magas szinten stabilizálódott.

⁴

Lásd COM(2016) 727 final, 2016.11.16.

A munkaerőpiac ellenálló képességének és alkalmazkodóképességének javítását célzó reformok tekintetében tett előrelépések dacára még mindig lényeges különbségek figyelhetők meg az euróövezeten belül, amelyek visszasan hatnak az euróövezet megfelelő működésére. A jól kialakított, tisztességes és inkluzív munkaerőpiac, szociális védelem, illetve adó- és szociális ellátórendszer nélkülözhetetlen ahhoz, hogy a munkaerő a zökkenőmentes és folyamatos újraelosztás keretében a legnagyobb termelékenységgű tevékenységekre összpontosuljon, a munkahelyet váltó vagy a munkaerőpiacról kiszorult személyek segítséget kapjanak a (re)integrációhoz, csökkenjen a szegmentáció, valamint fokozottan érvényesüljön a társadalmi méltányosság, például a minőségi foglalkoztatás lehetőségeinek bővítése révén. Mindez egyúttal eredményesebb automatikus stabilizációhoz, valamint magasabb növekedési és foglalkoztatási rátákhoz vezet, ami fontos tényező az euróövezeti társadalmi kihívások megoldása szempontjából. A szükséges reformok közé tartozik: i. a munkahelyvédelmi jogszabályok módosítása megbízható szerződéses megállapodások biztosítása céljából, amelyek rugalmasságot és biztonságot nyújtanak mind a munkavállalók, mind a munkaadók számára, elősegítik a munkaerőpiaci átmenetet, megakadályozzák a kétszintű munkaerőpiac kialakulását és lehetővé teszik a munkaerőköltségek szükséges kiigazítását – ezen a területen az utóbbi években már rendkívül intenzív reformintézkedések valósultak meg; ii. a készségek javítása az oktatási rendszerek és az egész életen át tartó tanulásra vonatkozó, átfogó stratégiák teljesítményének és hatékonyságának fokozása révén, a munkaerőpiaci igényekhez igazodva; iii. a munkanélküliek – köztük a tartósan munkanélküli személyek – munkaerőpiacra való újbóli belépését elősegítő hatékony aktív munkaerőpiaci intézkedések, valamint iv. korszerű és megfelelő szociális védelmi rendszerek, amelyek támogatják a rászorulókat – köztük a munkanélkülieket és a munkaerőpiacról kiszorult személyeket –, és ösztönzik a munkaerőpiaci integrációt. Emellett az adózás súlypontjának a munkát terhelő adókról más területekre való áthelyezése – különösen a kis jövedelmű munkavállalók esetében –, valamint az adórendszer méltányosságának biztosítása javíthatja a munkaerőpiac teljesítményét. Azok az euróövezeti tagállamok, amelyek már végrehajtottak ilyen reformokat, sokkal ellenállóbbak és jobb foglalkoztatási és szociális teljesítményt tudnak felmutatni.

- (6) A bankunió kiépítése terén újabb előrelépések történtek, ám a folyamat még nem zárult le. Hiányzik a közös európai betétbiztosítási rendszer, és az Egységes Szanálási Alap közös védőhálója sincs kiépítve, ami visszaveti a bankunió arra vonatkozó képességét, hogy betöltse a bankok és az államok közötti kapcsolattartó szerepét. Az euróövezet bankszektorának ellenálló képessége ugyan a válság óta összességében megerősödött, ám számos tényező – például a nemteljesítő hitelek nagy aránya, a nem megfelelő üzleti modellek és a bizonyos tagállamokban kialakult kapacitásfelesleg – miatt egyre nagyobb nyomás nehezedik a bankokra, ami alacsony nyereségességhez vezet, és a bankok életképességét is megkérdőjelezi. Ez a nyomás hátrányosan érinti a bankok gazdaságnak történő hitelezési képességét. A kockázatok a reálgazdaságra is kiterjednek, ugyanis egyes tagállamokban továbbra is magas az állam és a magánszektor nem pénzügyi szereplőinek adósságállománya. A magánszektorban folytatni kell a rendezett hitelállomány-leépítést: a fenntartható adósság tekintetében adósságrendezési megállapodások, adósságszolgálat és szükség esetén adósságátütemezés révén, illetve a nem fenntartható adósságállomány leépítése révén, hogy a tőkeeszközök gyorsabban és hatékonyabban újraeloszthatók legyenek. Ebben az összefüggésben a nemteljesítő hitelek változatlanul magas arányának kezelése, továbbá a vállalkozásokra és a háztartásokra vonatkozó fizetéseképtelenségi keretek közös elvek mentén történő kialakítása – így például a fizetéseképtelenségi eljárások és

a peren kívüli egyezségekre vonatkozó keret javítása – a sikeres és a növekedésbarát hitelállomány-leépítési folyamat kulcsfontosságú összetevőjének számít.

- (7) Az elmúlt évben némi előrelépés történt az öt elnök által kiadott, az európai GMU megvalósításáról szóló jelentésben felvázolt kezdeményezések terén – többek között az európai szemeszterben hangsúlyosabbá vált az euróövezeti dimenzió szerepe, ajánlást fogalmaztak meg a nemzeti versenyképességi testületekről és a Bizottságon belül megalakult az Európai Költségvetési Tanács. A költségvetési szabályok átláthatóságának javítására és összetettségének mérséklésére irányuló munka jelenleg is zajlik. Ugyanakkor a GMU szempontjából meghatározó egyéb kezdeményezések – például a Bizottság által 2015 novemberében javasolt európai betétbiztosítási rendszer – tekintetében egyelőre nem sikerült megállapodásra jutni. Az öt elnök jelentésében foglaltak szerint ráadásul ennél átfogóbb kihívásokkal is meg kell birkózni. A Bizottság bejelentette, hogy 2017 márciusában közzé kívánja tenni az Európa jövőjéről szóló fehér könyvet, amely egyebek mellett a GMU jövőjével is foglalkozik majd. A további teendők operatív részleteiről való megállapodáshoz valamennyi euróövezeti tagállam és uniós intézmény, illetve az euróövezeten kívüli tagállamok körében is együttes felelősségvállalásra és a közös cél tudatának kialakítására van szükség, hiszen egy erős GMU előmozdítja az EU előtt álló kihívások hatékonyabb leküzdését, és az euróövezeten kívüli tagállamokra is kedvező hatást gyakorol,

AJÁNLJA, hogy az euróövezeti tagállamok a 2017–2018 közötti időszakban – egyénileg és kollektíven – tegyenek intézkedéseket az eurócsoporton belül a következők érdekében:

1. Olyan szakpolitikák megvalósítása, amelyek rövid és hosszú távon egyaránt élénkítik a növekedést, javítják az alkalmazkodóképességet és előmozdítják az egyensúly helyreállítását és a konvergenciát. Olyan reformok prioritásként való kezelése, amelyek növelik a termelékenységet, javítják az intézményi és üzleti környezetet, megszüntetik a beruházási szűk keresztmetszeteket és támogatják a munkahelyteremtést. A folyófinanszírozási hiánnyal vagy magas külső adósságállománnyal rendelkező tagállamoknak fokozniuk kell termelékenységüket, ugyanakkor kordában kell tartaniuk a fajlagos munkaköltségeket. A nagy folyófinanszírozási-többlettel rendelkező tagállamoknak fel kell gyorsítaniuk a belföldi keresletük növelésére – kiváltképp a beruházásélénkítésre – irányuló intézkedések végrehajtását.
2. A kiegyensúlyozott gazdaságpolitikai kombinációt előmozdító, általánosan pozitív költségvetési irányvonal érvényesítése a reformok ösztönzése és a gazdasági fellendülés megerősítése érdekében. Ez utóbbi úgy érhető el, hogy a tagállamok 2017-ben a GDP 0,5 %-áig terjedő költségvetési expanziót hajtanak végre. A Stabilitási és Növekedési Paktum rendelkezéseit tiszteletben tartó, hosszú távú költségvetési fenntarthatóság biztosítására, valamint az euróövezet rövid távú makrogazdasági stabilizálására irányuló nemzeti erőfeszítések ötvözése, a Stabilitási és Növekedési Paktum keretében rendelkezésre álló mozgástér maradéktalan kihasználásával. Az egyes tagállamok költségvetési kiigazításai közötti differenciálás, fokozottan figyelembe véve a Stabilitási és Növekedési Paktum szerint rájuk vonatkozó követelményekből adódó egyedi helyzetüket, az euróövezet átfogó helyzetét, valamint az euróövezeti országokat érintő továbbgyűrűző hatásokat: i. a költségvetési céljukat túlteljesítő tagállamoknak a belső kereslet és a minőségi – többek között határon átnyúló – beruházások élénkítésére kell felhasználniuk költségvetési mozgásterüket az európai beruházási terv keretében; ii. a Stabilitási és Növekedési Paktum prevenciós ágához tartozó tagállamoknak, amelyekben további költségvetési kiigazításra van szükség, biztosítaniuk kell, hogy alapvetően eleget

tegyenek a Paktum követelményeinek; iii. a korrekciós ághoz tartozó tagállamoknak gondoskodniuk kell túlzott hiányuk időben történő megszüntetéséről, többek között az előre nem látható körülmények ellensúlyozására szolgáló költségvetési tartalékok kialakítása révén. Az államháztartás összetételének javítása a tárgyeszköz- és immateriális beruházásokra fenntartott mozgástér bővítése révén, továbbá a nemzeti költségvetési keret hatékony működésének biztosítása.

3. A munkahelyteremtést, a társadalmi méltányosságot és a konvergenciát előmozdító reformok végrehajtása, amit hatékony szociális párbeszéd kísér. A reformoknak ötvözniük kell az alábbiakat: i. megbízható munkaszerződések, amelyek rugalmasságot és biztonságot nyújtanak mind a munkavállalók, mind a munkaadók számára; ii. színvonalas és hatékony oktatási és képzési rendszer, illetve az egész életen át tartó tanulásra vonatkozó átfogó stratégiák, a munkaerőpiaci igényekhez igazodva; iii. a munkaerőpiaci részvételt elősegítő, hatékony aktív munkaerőpiaci intézkedések; iv. korszerű és megfelelő szociális védelmi rendszerek, amelyek támogatják a rászorulókat és ösztönzik a munkaerőpiaci integrációt. A munka adóterhének enyhítése – különös tekintettel a kis jövedelmű munkavállalókra és a költség-versenyképesség terén az euróövezeti átlagtól elmaradó tagállamokra –, valamint ezen intézkedés költségvetési semlegességének biztosítása a költségvetési mozgástérrel nem rendelkező országokban.
4. Az európai betétbiztosítási rendszerről való megállapodás a 2015 novemberében előterjesztett bizottsági javaslat alapján, továbbá az Egységes Szanálási Alap közös védőhálójával kapcsolatos munka megkezdése, hogy a védőháló még az Alap átmeneti időszakának lejárta előtt életbe léphessen. Az euróövezet egészére kiterjedő hatékony stratégia kidolgozása és végrehajtása a bankszektor életképességét fenyegető kockázatok – köztük a nemteljesítő hitelek nagy aránya, a nem hatékony üzleti modellek és a kapacitásfelesleg – kezelése érdekében. A hitelállomány rendezett leépítésének elősegítése azon tagállamokban, ahol nagy a magánszektor adósságállománya.
5. A GMU kiteljesítését célzó kezdeményezések nyitott és átlátható módon történő felgyorsítása, maradéktalanul tiszteletben tartva az uniós belső piacot. Az öt elnök által kiadott, az európai GMU megvalósításáról szóló jelentés szerint az első szakaszba tartozó, fennmaradó intézkedések végrehajtása.

Kelt Brüsszelben,

*a Tanács részéről
az elnök*