

Különjelentés

A makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás ellenőrzése

(az EUMSZ 287. cikke (4) bekezdésének második
albekezdése alapján)



EURÓPAI
SZÁMVEVŐSZÉK

Az ellenőrző csoport

A számvevőszéki különjelentések egy adott költségvetési vagy irányítási területre vonatkozó teljesítmény- és szabályszerűségi ellenőrzések eredményeit mutatják be. Annak érdekében, hogy ellenőrzései maximális hatást érjenek el, ezek megválasztásakor és megtervezésekor a Számvevőszék tekintetbe veszi a teljesítmény-, illetve szabályszerűségi kockázatokat, az érintett bevétel vagy kiadás nagyságát, a várható fejleményeket, valamint a politika és a nagyközönség érdeklődését.

Ezt a jelentést a piacszabályozás és versenyalapú gazdaság ellenőrzésére szakosodott, Baudilio Tomé Muguruza számvevőszéki tag elnökölte IV. Kamara készítette. Az ellenőrzést Neven Mates számvevőszéki tag vezette. A jelentés elkészítésében támogatást nyújtottak: Georgios Karakatsanis, a kabinet vezetője és Marko Mrkalj attasé, Zacharias Kolias igazgató és Giuseppe Diana feladatfelelős. Az ellenőrző csoport tagjai Stefano Sturaro, Shane Enright, Maëlle Bourque és Katia Mesonero-Herrera voltak.



Balról jobbra: Maëlle Bourque, Giuseppe Diana, Stefano Sturaro, Neven Mates, Marko Mrkalj, Shane Enright, Zacharias Kolias, Georgios Karakatsanis.

TARTALOMJEGYZÉK

	Bekezdés
Rövidítések és betűszavak	
Glosszárrium	
Összefoglalás	I–IX
Bevezetés	1–18
Gazdasági érvek és jogszabályi keretek	1–11
Első szakasz: A riasztási mechanizmus keretében készült jelentés (AMR-jelentés)	12
Második szakasz: Részletes vizsgálatok (IDR-vizsgálatok)	13–16
Harmadik szakasz: Megelőzés és kiigazítás	17–18
Az ellenőrzés hatóköre, céljai és módszere	19–26
Az ellenőrzés hatóköre és céljai	19–23
Módszer	24–26
Észrevételek	27–96
Egyes tagállamokról megállapították, hogy esetükben évekig egyensúlyhiány állt fenn, a kiigazító intézkedések végrehajtása azonban nem megfelelő	27–52
A tagállamokban általában évekig fennáll az egyensúlyhiány	28–30
A gyakori és fokozott nyomon követés ellenére a MIP-eljáráshoz kapcsolódó országspecifikus ajánlásokat a tagállamok nem hajtották végre megfelelő mértékben	31–52
Az egyensúlyhiányok besorolása nem kellően átlátható, és a túlzottegyensúlyhiány-eljárást (EIP) mindeddig még soha nem aktiválták	53–66
A kategorizálás jellemzően bonyolult volt és azt folyamatosan módosították	54–56
Nem mindig egyértelmű az elemzés és az egyensúlyhiányok besorolása közötti összefüggés	57–60
A későbbi szakaszokban az eljárás inkább politikai semmint szakmai jellegű	61–66

Az IDR-vizsgálatok kiemelt szerepe jelentős mértékben lecsökkent. Az elemzés minősége továbbra is megfelelő, de az IDR-vizsgálatok egyes fő jellemzőinek fejlesztésére van szükség	67–87
Az IDR-vizsgálatok kiemelt szerepe jelentős mértékben lecsökkent	68–75
Az elemzés megfelelő színvonala ellenére a részletes vizsgálatok bizonyos jellemzői javításra szorulnak	76–87
Az riasztási mechanizmus keretében készült jelentés (AMR) és az eredménytábla csekély szerepet játszik a MIP-eljárás során	88–96
Következtetések és ajánlások	97–111
A MIP-eljáráshoz kapcsolódó országspecifikus ajánlások végrehajtása	98–101
Az egyensúlyhiányok besorolása	102–104
A részletes vizsgálatok (IDR) jellemzői	105–107
A költségvetési politika külső egyensúlyhiányokra és versenyképességre gyakorolt hatásának felismerése	108
Euróavezeti dimenzió	109–110
A MIP-eljárás láthatósága és az eljárásról szóló kommunikáció	111
I. melléklet. A makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás részletes folyamatábrája	
II. melléklet. A makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljáráshoz kapcsolódóan közzétett dokumentumok	
III. melléklet. A jelenleg alkalmazott elsődleges mutatók	
IV. melléklet. Tagállamok kiválasztása az ellenőrzési mintához	
V. melléklet. Az országspecifikus ajánlások végrehajtásának értékelése és minőségi rangsorolása	
VI. melléklet. A Gazdaságpolitikai Bizottság tagjai körében végzett felmérés	
VII. melléklet. Tagállami hatóságoknál és más szervezeteknél tett látogatások	
VIII. melléklet. A tagállamok besorolásának alakulása, 2012–2017	
IX. melléklet. A részletes vizsgálatok (IDR) száma és típusa	

A Bizottság válasza



RÖVIDÍTÉSEK ÉS BETŰSZAVAK

AMR: A riasztási mechanizmus keretében készült jelentés (*Alert Mechanism Report*)

CSR: Országspecifikus ajánlás (*Country-specific recommendation*)

DG ECFIN: Az Európai Bizottság Gazdasági és Pénzügyi Főigazgatósága

DG EMPL: A Foglalkoztatás, a Szociális Ügyek és a Társadalmi Befogadás Főigazgatósága

EDP: Túlzott hiány esetén követendő eljárás (túlzotthiány-eljárás) (*Excessive deficit procedure*)

EIP: Túlzott egyensúlyhiány esetén követendő eljárás (túlzottegyensúlyhiány-eljárás) (*Excessive imbalance procedure*)

EKB: Európai Központi Bank

GPB: Az Európai Unió Tanácsának Gazdaságpolitikai Bizottsága

IDR: Részletes vizsgálat

IMF: Nemzetközi Valutaalap

MIP: A makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás (*Macroeconomic Imbalance Procedure*)

NRP: Nemzeti reformprogram

OECD: Gazdasági Együtműködési és Fejlesztési Szervezet (*Organisation for Economic Cooperation and Development*)

SGP: Stabilitási és Növekedési Paktum (*Stability and Growth Pact*)

GLOSSZÁRIUM

Európa 2020 stratégia: Az erre az évtizedre vonatkozó, a növekedés és a munkahelyteremtés ösztönzését célzó uniós menetrend. A stratégia öt kiemelt célkitűzést határoz meg, amelyek megvalósításához hét kiemelt kezdeményezést fogalmaztak meg. Az átfogó uniós célok eléréséhez az egyes uniós kormányzatok nemzeti célértékeket határoztak meg, és az ezekkel kapcsolatos eredményekről nemzeti reformprogramjaikban számolnak be (NRP).

Európai szemeszter: Az uniós gazdaságpolitika koordinálására szolgáló éves ciklus. A szemeszter az alábbi területekre irányul: a Stabilitási és Növekedési Paktumban meghatározott költségvetési politikák, a túlzott makroökonómiai egyensúlyhiány megelőzése (a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás keretében) és az Európa 2020 stratégiával összefüggésben megvalósított strukturális reformok. A szemeszter során a tagállamoknak címzett országspecifikus ajánlásokat fogalmaznak meg.

Gazdaságpolitikai Bizottság (EPC): Az 1974. február 18-i 74/122/EGK tanácsi határozat által létrehozott, a Bizottság és a Tanács mellett működő tanácsadó szerv. A Gazdaságpolitikai Bizottság előmozdítja a tagállamok és az Unió gazdaságpolitikájának koordinálásával kapcsolatos tanácsi munkát. A testületbe minden tagállam, illetve a Bizottság és az Európai Központi Bank is két-két tagot delegál.

Nemzeti reformprogram: Egy adott tagállamnak a növekedés és a munkahelyek fenntartására, valamint az Európa 2020 stratégia céljainak elérésére irányuló szakpolitikáit és intézkedéseit bemutató, éves rendszerességgel elkészített dokumentum.

Stabilitási és Növekedési Paktum: Minden uniós tagállam számára 1997 óta kötelező (2005-ben és 2011-ben megreformált) megállapodás, amely a Maastrichti Szerződésben foglalt, a tagállamok költségvetési politikájának fenntarthatóságáról szóló rendelkezések végrehajtására vonatkozik, és ezt elsősorban a költségvetési hiány és államadósság elfogadható szinten tartásával kívánja elérni.

ÖSSZEFOGLALÁS

A makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás

I. A makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás (MIP) célja a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelése az Európai Unióban, amelynek létrehozását az indokolta, hogy a 2008-as válság előtt felhalmozódott egyensúlyhiány megelőzésére nem állt rendelkezésre szakpolitikai eszköz.

II. Az MIP éves ciklusok szerint működik. Kezdetét a Bizottság gazdasági és pénzügyi értékelésének (ismertebb nevén: a riasztási mechanizmus keretében készült jelentés, AMR) közzététele jelenti, amely megállapítja, mely tagállamok esetében áll fenn az egyensúlyhiány veszélye: ezeknél további elemzésre (ún. részletes vizsgálatra, IDR) van szükség. A részletes vizsgálat célja annak megállapítása, hogy a kiválasztott tagállamokban egyensúlyhiány áll-e fenn, és az túlzottnak tekintendő-e. Az eljárás végén a Bizottság – az IDR-vizsgálat elemzése alapján – országspecifikus ajánlásokat (CSR) fogalmaz meg, amelyeket a Tanács jóváhagyását követően bocsátanak ki az érintett tagállamoknak az egyensúlyhiány kezelése céljából.

III. Amennyiben az egyensúlyhiány túlzottnak minősül, a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárásról szóló rendelet (MIP-rendelet) értelmében a Bizottság javaslatot tesz a Tanácsnak a túlzottegyensúlyhiány-eljárás (EIP) megindítására. Az eljárás egy olyan megerősített felügyeleti mechanizmus, amelynek keretében az euróövezet tagállamaira szankciók is kiszabhatók.

Az ellenőrzött terület

IV. A fő ellenőrzési kérdés a következő volt: „Kellően megalapozott-e a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás és megfelelő-e annak végrehajtása?”.

Megvizsgáltuk, hogy a 2012–2017-es időszakban a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás Bizottság általi végrehajtása eredményes volt-e.

Megállapításaink

V. Noha a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás kialakítása általában véve megfelelő, a Bizottság általi végrehajtása során nem biztosítható az egyensúlyhiány eredményes megelőzése és kiigazítása.

VI. A Bizottság a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljáráshoz kapcsolódó országspecifikus ajánlásokat alkalmaz fő eszközként a makrogazdasági egyensúlyhiány megszüntetéséhez. A végrehajtás szintje azonban alacsony volt. A végrehajtás a tagállamok felelősségi körébe tartozik ugyan, de már a bizottsági kialakítás szintjén is észlelhető több hiányosság. Egy adott, az IDR-vizsgálatban megállapított egyensúlyhiány és a megfogalmazott ajánlás között nincs szisztematikus kapcsolat. Egyes esetekben az országspecifikus ajánlásokat a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljáráshoz kapcsolódónak tekintik, holott csak távolról – vagy egyáltalán nem – kapcsolódnak a makrogazdasági egyensúlyhiányokhoz: ilyen esetekben a tagállamok nehezen tudják megtenni a megfelelő kiigazító intézkedéseket. Ezenkívül a MIP-eljáráshoz kapcsolódó országspecifikus ajánlások nem kellően veszik figyelembe a költségvetési politikát, még akkor sem, ha az releváns a nem költségvetési egyensúlyhiány szempontjából. Az egyes tagállamokhoz címzett országspecifikus ajánlások és az euróövezetnek szóló ajánlások között következetlenségek figyelhetők meg. Végezetül a Bizottság néha igen nehezen teljesíthető határidőket tűz ki az ajánlások végrehajtásához.

VII. Egyetértünk a felmérésünkben részt vevő érdekeltekkel, akik szerint az IDR-vizsgálatok elemzései jó minőségűek és az egyensúlyhiány megállapítása helyesen történik. Az elmúlt években azonban az IDR-vizsgálatok egyre kevesebb figyelmet kapnak a Bizottság jelentéseiben, ahol a MIP-eljárással kapcsolatos elemzések és a szakpolitikával kapcsolatos tanácsadás szerepe is csökkent: ezeket az elsősorban a strukturális politika átfogó gazdasági koordinálásával foglalkozó országjelentésekbe integrálták. A MIP-eljárás szerepét az egyensúlyhiányok súlyosság szempontjából történő besorolásakor alkalmazott bizottsági döntéshozatali folyamat is gyengítette. Míg az egyensúlyhiányok megállapítása az egyes részlegek szintjén történik, világos szakmai kritériumok mentén, az IDR-vizsgálatok nem értékelik egyértelműen azok súlyosságát. A biztosok testülete által hozott végleges határozatok alapjául szolgáló kritériumok nem kellően átláthatóak.

VIII. Érdemes megjegyezni, hogy a Bizottság mindeddig annak ellenére nem javasolta a túlzottegyensúlyhiány-eljárás megindítását, hogy a MIP-eljárások 2012-es bevezetése óta már több tagállam esetében is megállapítottak hosszabb ideig tartó túlzott egyensúlyhiányt.

IX. A folyamat első dokumentuma, az AMR-jelentés nem segíti elő kellően az egyensúlyhiány korai megállapítását, mivel olyan, aktualitásukat veszített adatokon és mozgó átlagokon alapuló mutatókat alkalmaz, amelyek figyelmen kívül hagyják az újabban bekövetkezett eseményeket. Továbbá, az AMR-jelentés szövegezése is inkább leíró, semmint elemző jellegű. A többi tagállamot és az euróövezet szintjét is elérő továbbgyűrűző hatásokat nem veszik mélységükben figyelembe, bár e tekintetben történtek előrelépések.

Ajánlásaink

- a) A Bizottság a MIP-eljáráshoz kapcsolódó országspecifikus ajánlásokat szisztematikusan kapcsolja össze a makrogazdasági egyensúlyhiányokkal. A javasolt intézkedések legyenek kellően részletesek és összpontosítsanak az egyensúlyhiányt rövid, illetve középtávon csökkentő szakpolitikai fellépésekre. A Bizottság, ahol lehet, készítsen előzetes és utólagos értékelést a szakpolitikai fellépések egyensúlyhiányra gyakorolt hatásáról.
 - b) Az IDR-vizsgálatok jellemezzék egyértelműen a tagállamot érintő egyensúlyhiány súlyosságát. A Bizottság az egyensúlyhiányok besorolásához alkalmazott világos kritériumok elfogadása, közzététele és alkalmazása révén növelje az átláthatóságot, és amennyiben bizonyítást nyert, hogy a tagállam esetében túlzott egyensúlyhiány áll fenn – és nincsenek egyedi körülmények –, javasolja a túlzottegyensúlyhiány-eljárás megindítását. Egyedi körülmények fennállásakor a Bizottság saját mérlegelési jogkörben döntsön az ettől való esetleges tartózkodásról, és ezt világosan és nyilvánosan indokolja meg.
 - c) A Bizottság végezzen átfogó IDR-vizsgálatot és az erről készült jelentést különállóan bocsássa rendelkezésre: ez legyen olyan kellő hosszúságú és részletességű dokumentum, amely tükrözi mind a helyzet súlyosságát, mind a szakpolitikával kapcsolatos kihívásokat. Eredménytábla helyett az IDR-vizsgálat bocsássa rendelkezésre az általa az elemzésekben ténylegesen felhasznált országspecifikus változókat.
-

- d) A Bizottság szisztematikusan vizsgálja meg, hogy a költségvetési politika milyen hatással van a külső egyensúlyhiányra és a versenyképességre, és ha a külső egyensúlyhiányt közvetlenül érintik költségvetési problémák is, a MIP-eljárást alkalmazva tegyen ajánlásokat a tagállamoknak.
- e) A MIP-eljárás szisztematikusan vegye figyelembe az olyan, több országot is érintő szakpolitikákat, amelyek előmozdíthatják a szimmetrikus egyensúly-helyreállítást az euróövezetben, továbbá a MIP-eljáráshoz kapcsolódó országspecifikus ajánlások legyenek összhangban az euróövezetet érintő, az egyensúlyhiányok szempontjából releváns ajánlásokkal, beleértve adott esetben az általános költségvetési irányvonalat érintő ajánlásokat is.
- f) A nagyközönséggel való kommunikáció során a Bizottság adjon kiemeltebb szerepet a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárásnak. A hatékony kommunikációval összefüggésben minden olyan esetben, amikor a Bizottság az egyensúlyhiányt túlzottnak minősíti, a témában érintett biztosok álljanak a tagállami parlamentek rendelkezésére e döntés és a kapcsolódó szakpolitikai ajánlások háttérének megindokolásához.
-

BEVEZETÉS

Gazdasági érvek és jogszabályi keretek

1. A 2008–2009-es válság előtt az Unió gazdaságirányítási keretrendszere (a tagállamok gazdaságpolitikáját irányító szabályok összessége) a költségvetési politikák fenntarthatóságára összpontosított. A keretrendszer szerepe lényegében a költségvetési hiány és államadósság megfelelő szinten tartására korlátozódott. A költségvetési politikán kívüli politikákra vonatkozó uniós irányítás voltaképpen a Szerződés azon rendelkezéseire szorítkozott, amelyek a gazdaságpolitikák „puha koordinációjára” vonatkoztak¹.
2. A válság során és az azt követő időszakban azonban kiderült, hogy a keretrendszer nem szűrte ki és nem előzte meg a felhalmozódott makrogazdasági egyensúlyhiányt. A nagymértékű tőkebeáramlás és a magánszektor fenntarthatatlan hitelexpanziója több tagállamban a külső egyenlegek és a versenyképesség romlásához, a gazdaság egyes területein túlzott mértékű befektetésekhez és a magánszektorban az adósságok túlzott felhalmozódásához vezetett. Ezenkívül a válságot megelőző fenntarthatatlan gazdasági fellendülés torz képet adott a mögöttes költségvetési helyzetről, és emiatt gyakran a ténylegesnél jobbnak ítélték meg az adott állapotot. Abban az esetben, ha az egyensúlyhiány végül fájdalmas kiigazítást vont maga után, ez más tagállamokra is átgyűrűzött és így az Unió egészének pénzügyi stabilitását és gazdasági teljesítményét veszélyeztette.
3. A jövőben a hasonló fejlemények megelőzése, valamint a válság előtti konjunktúrából adódó egyensúlyhiányok csökkentését célzó szakpolitikák támogatása érdekében 2011-ben – az adott évi hatos csomag² részeként – a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás elnevezésű új mechanizmus került bevezetésre.

¹ Az EUMSZ 121. és 148. cikke.

² Egy öt uniós rendeletből és egy irányelvből álló csomag, amely 2011. december 13-án lépett hatályba. A rendeletek közül három a szigorúbb költségvetési és adózási felügyeletre vonatkozik, az irányelv pedig a költségvetési keretek harmonizálását célozza a tagállamok özött.

4. A makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás fő jogalapját a makrogazdasági egyensúlyhiányok megelőzéséről és kiigazításáról szóló 1176/2011/EU rendelet képezi (jelentésünkben erre „MIP-rendeletként” utalunk)³.
5. A makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás valamennyi tagállamra alkalmazandó (kivéve azokat, amelyek gazdasági kiigazítási program keretében uniós pénzügyi támogatásban részesülnek), és 2012-ben a gazdaságpolitika összehangolása és felügyelete éves ciklusának részeként került bevezetésre.
6. Az eljárás célja elsősorban az „egyensúlyhiányok” és a „túlzott egyensúlyhiányok” feltárása, megelőzése és kiigazítása. Ezeket a kifejezéseket a MIP-rendelet 2. cikke definiálja:
- a) „egyensúlyhiányok”: olyan makrogazdasági fejleményeket eredményező tendenciák, amelyek hátrányosan befolyásolják vagy hátrányosan befolyásolhatják egy tagállam, a gazdasági és monetáris unió vagy a teljes Unió gazdaságának megfelelő működését;
 - b) „túlzott egyensúlyhiány”: súlyos egyensúlyhiány, beleértve azokat az egyensúlyhiányokat is, amelyek a gazdasági és monetáris unió működését veszélyeztetik, vagy annak kockázatát hordozzák.
7. A MIP-rendelet 4. cikkének (3) bekezdése határozza meg az egyensúlyhiányok természetét:
- a) „belső egyensúlyhiányok, beleértve azokat, amelyek az állami és magán eladósodottságból; a pénzügyi és eszközpiaci, köztük a lakáspiaci fejleményekből; a magánszektorbeli hiteláramlásokból; és a munkanélküliség alakulásából eredhetnek;

A másik két rendelet a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás részeire és a kiigazító intézkedések végrehajtására vonatkozik.

³ Az Európai Parlament és a Tanács 2011. november 16-i 1176/2011/EU rendelete a makrogazdasági egyensúlyhiányok megelőzéséről és kiigazításáról (HL L 306., 2011.11.23., 25. o.).

b) külső egyensúlyhiányok, beleértve azokat, amelyek a tagállamok folyó fizetési mérlegének és nettó befektetési pozícióinak; a tényleges reálárfolyamoknak; és az exportpiaci részesedésnek az alakulásából származnak; továbbá az árak és költségek változásából; valamint a termelékenység különböző összetevőit figyelembe vevő, nem ár alapú versenyképesség alakulásából származnak.”

8. A MIP-rendelet tehát kettős célt tűz ki: egyrészt az egyes tagállamok gazdaságát érintő egyensúlyhiányok kiigazítását, másrészt a többi tagállamra, az euróövezetre és az Unióra továbbgyűrűző⁴ hatások kezelését.

9. A MIP az európai szemeszter része: az európai szemeszter az uniós gazdaságpolitikák széleskörű koordinációjának 2010-ben bevezetett kerete. A MIP mellett az európai szemeszter a következőket tartalmazza: a Stabilitási és Növekedési Paktumot (SGP) végrehajtó intézkedések, és az Európa 2020 stratégiához kapcsolódó, a hosszú távú növekedést célok elérésével ösztönző strukturális politikák, az átfogó gazdaságpolitikai iránymutatások és a foglalkoztatási iránymutatások. Az európai szemeszter éves folyamatának eredményeként a Bizottság valamennyi területen javaslatot tesz a Tanácsnak országspecifikus ajánlások megfogalmazására. A tagállamokkal szembeni elvárás, hogy tanácsi elfogadást követően végrehajtsák az ajánlásokat.

10. A makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás és a Stabilitási és Növekedési Paktum közötti különbség tágabban értelmezve a következő: előbbi általában véve foglalkozik a makrogazdasági egyensúlyhiánnyal, míg utóbbi a csak a költségvetés fenntarthatóságára összpontosít. Továbbá, amennyiben a tagállam már eleget tett az államháztartási hiánnyal és államadóssággal kapcsolatos követelményeknek, a Stabilitási és Növekedési Paktum nem ad további iránymutatást a költségvetési politikára vonatkozóan. A MIP-rendelet értelmében ugyanakkor a MIP-eljárás során azonosított egyensúlyhiányokra

⁴ Az továbbgyűrűző hatások meghatározását lásd a **30. lábjegyzetben**.

adott szakpolitikai válaszok tartalmazhatnak költségvetési és bérpolitikai intézkedéseket is⁵. A két szakpolitikai eszköz annyiban megegyezik, hogy mindkettő végrehajtói szerepkörrel ruházta fel a Bizottságot, tehát prevenció (megelőző) és korrekció (kiigazító) tényezővel is rendelkezik. Az Európa 2020 stratégia végrehajtása keretében azonban a Bizottság nem rendelkezik hasonló végrehajtói szerepkörrel.

11. A MIP éves folyamata (az egyensúlyhiányok azonosítása, azok súlyosságának felmérése, majd kiigazítások kezdeményezése) szakaszokra bontható. A MIP-rendeletben bemutatott folyamatot az **1. ábra** foglalja össze (részletesebben lásd: **I. melléklet**), a kapcsolódó dokumentumokat pedig a **II. melléklet** sorolja fel.

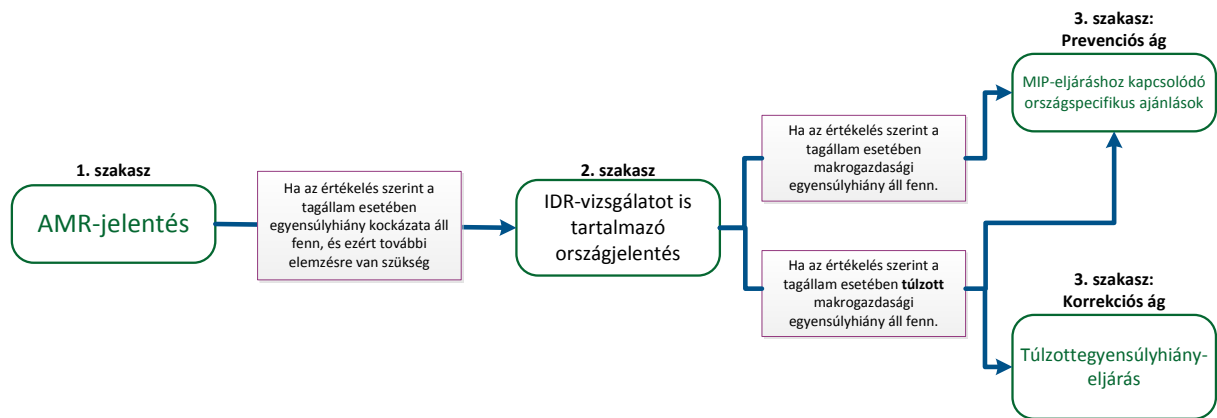
Első szakasz: A riasztási mechanizmus keretében készült jelentés (AMR-jelentés)

12. A folyamat első szakasza a riasztási mechanizmus keretében készült jelentés (AMR-jelentés) közzététele. A jelentés fő célja azoknak a tagállamoknak a feltérképezése, amelyek esetében a Bizottság szerint egyensúlyhiány fellépésének kockázata állhat fenn, és ezért további részletes vizsgálatra, ún. IDR-vizsgálatra van szükség (lásd: második szakasz). Az AMR-jelentés a belső és külső egyensúlyhiányok megállapítására alkalmas mutatókat tartalmazó eredménytáblát alkalmaz (lásd: **III. melléklet**)⁶. A MIP-rendelet 3. cikkének (2) bekezdése azonban egyértelműen utal arra, hogy „az eredménytábla mutatóinak mechanikus leolvasásából nem vonhatók le következtetések” az IDR-vizsgálat megkezdésére vonatkozóan.

⁵ A MIP-rendelet (20) preambulumbekkezdése.

⁶ A Bizottság további információforrásként 28 kiegészítő mutatót is alkalmaz (http://ec.europa.eu/eurostat/cache/Imbalance_Scoreboard/MIPs_AUX_EN_banner.html).

1. ábra. A makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás egyszerűsített folyamatábrája



Forrás: Európai Számvevőszék.

Második szakasz: Részletes vizsgálatok (IDR-vizsgálatok)

13. Az IDR-vizsgálat során részletesen megvizsgálják az adott országra jellemző körülményeket, és ehhez az elemzési eszközök széles skáláját (pl. a tagállamok egymás közötti kereskedelmi kapcsolatainak és kitettségének felmérése), országspecifikus kvalitatív információkat (pl. termékspecializáció és a bérmegállapodási mechanizmusok), valamint gyakran az AMR-jelentés eredménytáblájának változótól eltérő változókat használnak.

14. A Bizottság az adatgyűjtést a tagállamoknál tett látogatások során végzi. Emellett minden olyan információt is köteles tekintetbe venni, amelyet a tagállamok releváns információként a rendelkezésére bocsátottak. Végezetül a Bizottságnak figyelembe kell vennie a tagállamok szakpolitikai szándékait és a Tanács, illetve az Európai Rendszerkockázati Testület minden korábbi ajánlását is.

15. A MIP-rendelet kifejezetten előírja: az IDR-vizsgálatok során fel kell mérni, hogy a kérdéses tagállamban fennáll-e egyensúlyhiány, és ha igen, az túlzottnak minősül-e. Tekintetbe kell venni a nemzeti gazdaságpolitikák továbbgyűrűző hatásait is. Ha a Bizottság nem állapít meg egyensúlyhiányt, a MIP-folyamat az adott tagállamra nézve az adott évben lezárul. Amennyiben azonban egyensúlyhiány kerül megállapításra, annak súlyosságától függően a Bizottság a tagállamot a MIP-en belül vagy a preventív vagy a korrekciós ágra állítja.

16. 2015 óta az IDR-vizsgálatok az európai szemeszterhez kapcsolódó éves bizottsági országjelentések részét képezik. Az országjelentések széleskörű elemző értékeléseket tartalmaznak a tagállamot érintő fő strukturális problémákról az olyan területeken, mint pl. az adózás és kiadások, a foglalkoztatás, a közigazgatás és az üzleti környezet, továbbá bemutatják a tagállamnak az országspecifikus ajánlások végrehajtása és az Európa 2020 céljainak megvalósítása terén elért eredményeit.

Harmadik szakasz: Megelőzés és kiigazítás

A prevenció (megelőző) intézkedés

17. Ha a Bizottság úgy tekinti, hogy egy adott tagállam esetében makrogazdasági egyensúlyhiány áll fenn, erről tájékoztatnia kell a Tanácsot és az Európai Parlamentet. A Bizottság javaslata alapján a Tanács országspecifikus ajánlást intézhet a tagállamnak az egyensúlyhiány kiigazítására és túlzottá válásának megelőzésére (jelentésünkben erre a „MIP-eljáráshoz kapcsolódó országspecifikus ajánlásként” utalunk). Az országspecifikus ajánlások jóváhagyása júliusban történik, majd azokat évente felül kell vizsgálni és adott esetben ki kell igazítani. Az országspecifikus ajánlások végrehajtása terén elért eredmények szisztematikus és nyilvános értékelését a kapcsolódó országjelentés mellékleteként februárban teszik közzé. A MIP-eljáráshoz kapcsolódó országspecifikus ajánlások végrehajtásának nyomon követéséhez a Bizottságnak állandó párbeszédet kell fenntartania a tagállami hatóságokkal és szociális partnerekkel és – általában évente egyszer – tájékoztató célú látogatásokat kell tennie.

A korrekció (kiigazító) intézkedés: a túlzottegyensúlyhiány-eljárás

18. Ha a Bizottság úgy ítéli meg, hogy az egyensúlyhiányok túlzottak, erről – a MIP-rendelet 7. cikke értelmében – szintén köteles tájékoztatni az Európai Parlamentet és a Tanácsot. A Bizottság javaslata alapján a Tanács dönthet a túlzottegyensúlyhiány-eljárás (EIP) megindításáról, amely az adott tagállam számára szigorúbb követelményekkel és nyomon

követéssel jár, sőt, végső esetben, az euróövezethez tartozó tagállamok esetében pénzügyi szankciókkal is⁷.

AZ ELLENŐRZÉS HATÓKÖRE, CÉLJAI ÉS MÓDSZERE

Az ellenőrzés hatóköre és céljai

19. A fő ellenőrzési kérdés a következő volt: „Kellően megalapozott-e a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás és megfelelő-e annak végrehajtása?”. Ennek megválaszolásához ellenőrzésünk során értékeltük, hogy a Bizottság a 2012–2017-es időszakban hatékonyan hajtotta-e végre a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárást⁸, továbbá adott esetben megvizsgáltuk az eljárás egyes elemeinek a kialakítását is. A makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárást részletesen egy négy országból (Bulgária, Spanyolország, Franciaország és Szlovénia) álló mintán vizsgáltuk, elemzésünk a többi tagállamra – adott esetben – kisebb mértékben terjedt ki⁹.

20. Vizsgálatunk konkrétan a következőkre terjedt ki:

- a) mennyire hatékony a tagállamok egyensúlyhiánnyal kapcsolatos besorolásának változásán alapuló eljárás végrehajtása és melyek a MIP-eljáráshoz kapcsolódó országspecifikus ajánlások alacsony végrehajtási szintjének mögöttes okai;
- b) hogyan zajlik a tagállamok makrogazdasági egyensúlyhiányainak besorolási folyamata;

⁷ Lásd: Az Európai Parlament és a Tanács 2011. november 16-i 1174/2011/EU rendelete a túlzott makrogazdasági egyensúlytalanságoknak az euróövezeten belüli kiigazítására vonatkozó végrehajtási intézkedésekről (HL L 306., 2011.11.23., 8. o.).

⁸ Vizsgálatunk a 2017 februárjában közzétett IDR-vizsgálatokig terjedt, a 2017-es országspecifikus ajánlások tehát már nem tartoztak a hatókörébe.

⁹ Mintavételi módszerünk ismertetését lásd a **IV. mellékletben**.

- c) mely elemzési eszközöket és gazdasági elemzéseket alkalmazza a Bizottság az egyensúlyhiányok megállapításához és felméréséhez, és hogyan mutatja be a változó eredményeket;
- d) megfelelő-e a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás során az eredménytábla és a teljes AMR-jelentés.

21. Vizsgálatunk azonban nem terjedt ki sem arra, hogy megfelelők-e az eredménytábla mutatóinak küszöbértékei, sem az azok alapjául szolgáló statisztikai adatok minőségére. Azt sem vizsgáltuk továbbá, hogy a MIP-eljáráshoz kapcsolódó országspecifikus ajánlások végrehajtása során milyen eljárással történik az előrelépés értékelése¹⁰.

22. Ellenőrzési kritériumaink a következőkön alapultak:

- a) (elsősorban a MIP-rendeletben foglalt) szabályozási követelmények;
- b) a Bizottság belső szabályai és eljárásai (pl. utasítások és iránymutatások);
- c) uniós intézmények és más nemzetközi szervezetek (elsősorban az IMF és az OECD) által kiadott vagy a bevált gyakorlatokat feltérképező kutatás eredményeként létrejött dokumentumok.

23. Ellenőrzési jelentésünk a második része annak a sorozatnak, amelynek célja az Unió gazdaságirányítási keretrendszerének átfogó ellenőrzése. A sorozat első jelentését a túlzotthiány-eljárásról (EDP)¹¹ 2016-ban tettük közzé.

¹⁰ Az országspecifikus ajánlások végrehajtásának értékelését és rangsorolását az **V. melléklet** tartalmazza. A Gazdaságpolitikai Bizottság tagjai körében készített felmérésünk (lásd: **24. bekezdés**) rámutatott, hogy a tagok általában véve pontosnak ítélték meg a Bizottság értékeléseit (lásd: a **VI. melléklet o) ábrája**).

¹¹ A „Tovább kell javítani a túlzott hiány esetén követendő eljárás, annak eredményes végrehajtása érdekében” című 10/2016. sz. különjelentés (<http://eca.europa.eu>).

Módszer

24. 2016 márciusában online felmérést küldtünk ki a Gazdaságpolitikai Bizottság (EPC) azon tagjainak, akik tagállama esetében korábban már makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárást folytattak le. Felmérésünk a 2012-es AMR-jelentésektől a 2016-os IDR-vizsgálatokig terjedő időszakra vonatkozott, és 46 – kvalitatív és kvantitatív – kérdést tartalmazott a Gazdaságpolitikai Bizottság tagjainak a MIP-eljárásról alkotott véleményére vonatkozóan. A felmérés 2016 decemberében zárult le, a zárásig a 20 EPC-tagból 19 adott választ. Ellenőrzési munkákat a felmérés eredményei mentén végeztük és azokra az egyes észrevételeknél hivatkozunk. A kvantitatív kérdésekre adott összesített válaszokat a **VI. melléklet** tartalmazza.

25. Három bizottsági szervezeti egység (DG ECFIN, DG EMPL és a Főtitkárság), továbbá a gazdasági és pénzügyekért, valamint az adó- és vámügyért felelős biztos, illetve az euróért és a szociális párbeszédért felelős alelnök kabinetének munkatársaival készítettük interjút. Áttekintettünk számos különböző – nyilvánosan közzétett, illetve a belső nyilvántartásban szereplő – bizottsági dokumentumot. A kiválasztott tagállamokban ezenkívül találkoztunk a MIP-eljárás végrehajtásában és monitoringjában részt vevő intézmények képviselőivel is (az intézmények listáját lásd a **VII. mellékletben**).

26. A MIP-eljárásról több szervezet képviselőivel is vitát folytattunk, és véleményükre nagy hangsúlyt fektettünk ellenőrzésünk során. E szervezetek többek között a következők voltak: Európai Központi Bank (EKB), IMF, OECD, Világbank, Európai Parlament és a németországi Gazdasági és Energiaügyi Szövetségi Minisztérium és Szövetségi Pénzügyminisztérium. Felállítottunk emellett egy tanácsadó testületet, és független szakértők véleményét is kikértük.

ÉSZREVÉTELEK

Egyes tagállamokról megállapították, hogy esetükben évekig egyensúlyhiány állt fenn, a kiigazító intézkedések végrehajtása azonban nem megfelelő

27. Ez a szakasz azon tagállamok számának alakulását vizsgálja meg, amelyekben a MIP-eljárás bevezetése óta egyensúlyhiányt állapítottak meg. Ezt követően kitér arra, hogy a

Bizottság értékelése szerint a MIP-eljáráshoz kapcsolódó országspecifikus ajánlásokat milyen mértékben hajtották végre és ennek mik lehetnek a mögöttes okai.

A tagállamokban általában évekig fennáll az egyensúlyhiány

28. 2012 és 2015 között folyamatosan nőtt azon tagállamok száma, amelyekről a MIP-eljárás során megállapították, hogy esetükben makrogazdasági egyensúlyhiány áll fenn (12-ről 16-ra). Elismerjük ugyanakkor, hogy a növekedés egyrészt abból is adódott, hogy több ország is kikerült a gazdasági kiigazítási programokból, másrészt abból, hogy Horvátország csatlakozott az Európai Unióhoz. A közelmúltban azonban ez az általános trend - feltehetően az uniós gazdaságok ciklikus fellendülését tükrözve – megfordult. Ugyanakkor a túlzott egyensúlyhiánnyal küzdő tagállamok száma nem csökkent (lásd: **2. ábra** és **VIII. melléklet**).

2. ábra. Az egyensúlyhiánnyal küzdő tagállamok száma



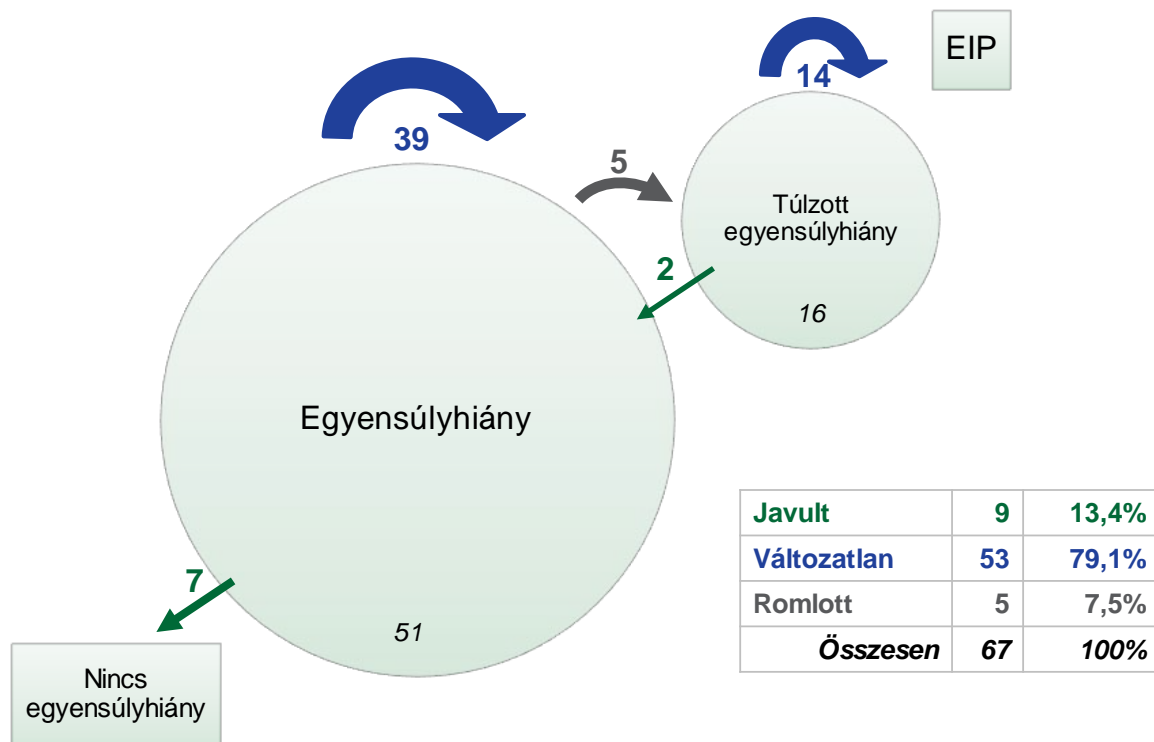
Forrás: Európai Számvevőszék.

29. A **3. ábra** szerint az egyes tagállamok besorolása általában egyik évről a másikra nem változott. Javulásra viszonylag ritkán került sor. A MIP-eljárás első öt évében (2012–2016) mindösszesen 67 tagállamot azonosítottak, ezekből 51 esetben egyensúlyhiány, 16 esetben pedig túlzott egyensúlyhiány állt fenn. Az 51 egyensúlyhiányt mutató esetből 39-nél a következő évben sem volt változás, öt tagállam átkerült a „túlzott egyensúlyhiány” kategóriába, hét pedig sikeresen kiigazította egyensúlyhiányát. A túlzott egyensúlyhiányt

mutató 16 tagállamból mindössze kettőnek sikerült a következő évre kikerülni e kategóriából.

3. ábra. 2012 és 2017 között kevés változás történt a besorolásban

Figure 3 – Little change in classification, 2012-2017



Megj.: A nyilak azt mutatják, hogy a tagállamok egyensúlyhiányának besorolása hogyan változott az időszak egyes éveiben: javult, romlott vagy változatlan maradt. Ezek összege adja ki a 67-et.

Forrás: Európai Számvevőszék.

30. Ezt a mozdulatlanságot szemlélteti az a 12 tagállam, amelyek esetében az egyensúlyhiányt már 2012-ben, a MIP első évében megállapították. E 12-ből hat (Bulgária, Ciprus, Franciaország, Olaszország, Szlovénia és Spanyolország) azóta már a „túlzott egyensúlyhiány” kategóriájába is átkerült. A hat országból mindössze kettőnek (Szlovénia és

Spanyolország) sikerült visszakerülnie a „normál” egyensúlyhiány kategóriájába, a többi négy azonban azóta is a túlzott egyensúlyhiány kategóriában van (Olaszország négy éve, Franciaország és Bulgária három éve, Ciprus pedig két éve folyamatosan¹²). A túlzott egyensúlyhiány kategóriába valaha bekerült tagállamokból eddig egynek sem sikerült a „nem áll fenn egyensúlyhiány” kategóriáig javítania helyzetét. A **VIII. melléklet** az egyes tagállamok besorolását mutatja be teljes körűen, 2012-től kezdve.

A gyakori és fokozott nyomon követés ellenére a MIP-eljáráshoz kapcsolódó országspecifikus ajánlásokat a tagállamok nem hajtották végre megfelelő mértékben

A bizottsági monitoring jó színvonalú

31. A MIP-rendelet¹³ értelmében a tagállamok kötelesek figyelemmel kísérni a MIP-eljáráshoz kapcsolódó országspecifikus ajánlások végrehajtását, többek között úgy, hogy adatokat gyűjtenek a tagállamokban és állandó párbeszédet folytatnak a hatóságokkal és a szociális partnerekkel. Megállapítottuk, hogy a tagállamokban tett gyakori tájékoztató célú látogatások során a Bizottság nyílt, teljes körű párbeszédet folytatott nemzeti szinten az érdekeltek kellően széles körével.

32. 2013-ban a Bizottság a túlzott egyensúlyhiánnyal küzdő tagállamok esetében bevezette a „célzott nyomon követést”, majd ezt 2014-ben a rendszerszinten jelentős egyensúlyhiánnyal rendelkező kiválasztott euróövezeti országokra, 2016-ban pedig minden egyensúlyhiánnyal küzdő tagállamra kiterjesztette. A célzott nyomon követés jelenleg a tagállamokban tett éves tájékoztató célú látogatásokból áll, amelyet eredményjelentés közzététele követ.

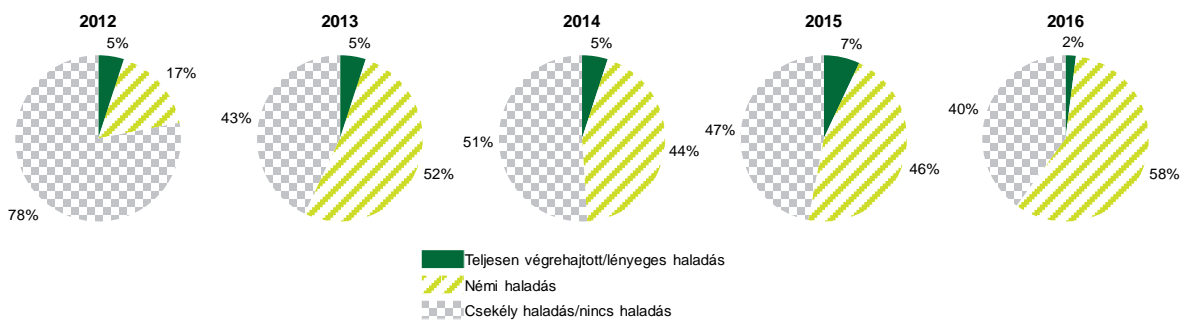
¹² 2013 májusa és 2016 márciusa között Ciprusra vonatkozóan gazdasági kiigazítási program volt érvényben.

¹³ 13. cikk (1) és (2) bekezdés.

A MIP-eljáráshoz kapcsolódó országspecifikus ajánlásokat azonban a tagállamok nem hajtották végre megfelelő mértékben

33. A Bizottság az országspecifikus ajánlások végrehajtási szintjét kvalitatív besorolás révén értékeli (lásd: **V. melléklet**). 2017-ben az Európai Parlament ezen értékelések alapján mérte fel a 2012–2016-os időszak egészére nézve a MIP-eljáráshoz kapcsolódó országspecifikus ajánlások átfogó végrehajtását¹⁴. E fejleményeket a **4. ábra** foglalja össze. Megállapításunk szerint a MIP-eljáráshoz kapcsolódó országspecifikus ajánlások végrehajtása 2012 óta folyamatosan elégtelennek minősül, mivel a teljes mértékben vagy nagymértékben végrehajtott MIP-eljáráshoz kapcsolódó országspecifikus ajánlások részaránya rendkívül alacsony¹⁵.

4. ábra. A MIP-eljáráshoz kapcsolódó, 2012 és 2016 között kiadott országspecifikus ajánlások végrehajtása



Forrás: Európai Számvevőszék az Európai Parlament (a Gazdasági Kormányzás Támogatási Osztálya, EGOV) és a Bizottság értékelései alapján.

¹⁴ Részletes elemzés: „Implementation of the Macroeconomic Imbalance Procedure – state-of-play (June 2017)‘ (A makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás végrehajtása – 2017 júniusi állás), PE 497.739.

¹⁵ Az országspecifikus ajánlások végrehajtásának értékelése során a Bizottság a „némi előrelépés” kategóriát a besoroláskor a következőképpen határozza meg: „a tagállam jelentett be vagy fogadott el intézkedéseket az országspecifikus ajánlás végrehajtása érdekében. Ezek az intézkedések ígéretesek, de eddig még nem került sor az összes intézkedés végrehajtására, és a végrehajtás nem minden esetben biztosított”. Az ilyen mértékű végrehajtás esetében az egyensúlyhiányok nem feltétlenül fognak észszerű valószínűséggel csökkenni.

A MIP-eljáráshoz kapcsolódó országspecifikus ajánlások végrehajtását számos hiányosság érinti

34. A MIP-eljáráshoz kapcsolódó országspecifikus ajánlások végrehajtását a MIP-eljárás irányításában felmerülő következő hiányosságok akadályozták: i. az országspecifikus ajánlások és az egyensúlyhiányok között nincs szisztematikus kapcsolat; ii. nem készül szisztematikus becslés az országspecifikus ajánlásoknak az egyensúlyhiányokra gyakorolt hatásáról; iii. az euróövezet egészének szóló ajánlások és az országspecifikus ajánlások között következtelenségek figyelhetők meg; iv. az országspecifikus ajánlások végrehajtásához rendelt határidők igen nehezen teljesíthetők.

Az országspecifikus ajánlások és az egyensúlyhiányok között nincs szisztematikus kapcsolat

35. A tagállami elkötelezettség előmozdítása és ezen keresztül a tagállamnak a MIP-eljáráshoz kapcsolódó országspecifikus ajánlások gondosabb végrehajtására való ösztönzése érdekében alapvető fontosságú egyértelműen megfogalmazni, hogy a gazdasági elemzésekből és az egyensúlyhiányok értékeléséből hogyan következnek az adott szakpolitikai ajánlások. A Bizottság iránymutatása kimondja ugyan, hogy az IDR-vizsgálatoknak alapot kell szolgáltatniuk az ajánlások megfogalmazásához¹⁶, a gyakorlatban azonban gyakran mégsem egyértelmű közöttük az összefüggés¹⁷. A Gazdaságpolitikai Bizottság tagjai körében végzett felmérésünk szintén alátámasztotta ezt a benyomást: arra a kérdésre, hogy „Egyértelmű-e melyik országspecifikus ajánlás kapcsolódik a MIP-eljáráshoz?” csak a tagok egynegyede válaszolta azt, hogy számára ez „minden esetben egyértelmű”

¹⁶ Európai Bizottság, 039. sz. intézményi dokumentum: „The Macroeconomic Imbalance Procedure – Rationale, Process, Application: A Compendium’ (A makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás. Indokok, eljárás, alkalmazás: rövid összefoglalás), 2016. november, 50. o.

¹⁷ A Számvevőszék véleménye szerint a folyamat logikai sorrendje a következő lenne: az egyensúlyhiány megállapítása, majd a szakpolitikai lehetőségek mérlegelése (beleértve a hatásokkal kapcsolatos becsléseket is), végül az országspecifikus ajánlások konkrét megfogalmazása.

(lásd: a **VI. melléklet g) ábrája**). Az utóbbi években az országspecifikus ajánlások (lásd: **40–42. bekezdés**) és az IDR-vizsgálatok (lásd: **67–73. bekezdés**) egyszerűsítése még homályosabbá tette ezt az összefüggést.

36. Először is: az összefüggés gyakran nem egyértelmű vagy nem nyilvánvaló. Ennek oka, hogy a Bizottság az országspecifikus ajánlásait nem az adott egyensúlyhiányok kezelése céljával fogalmazza meg, noha ezt előírja a MIP-rendelet 6. cikkének (1) bekezdése. Ehelyett az Európa 2020 stratégia keretében megvitatják strukturális reformokat a tagállammal, majd azokat szerepeltetik a bizottsági javaslatok között úgy, hogy azok akkor is minősülhetnek a MIP-eljáráshoz kapcsolódónak, ha csak távolról függenek össze az egyensúlyhiányokkal.

37. A kiválasztott négy tagállamra vonatkozó elemzésünk során számos olyan országspecifikus ajánlást is találtunk, amelyeket hibásan jelöltek a MIP-eljáráshoz kapcsolódónak, ugyanis a javasolt intézkedések egyike sem az IDR-vizsgálatban szereplő egyensúlyhiányok orvoslását célozta. Ezzel kapcsolatban az **1. háttérmagyarázat** szolgál példákkal.

1. háttérmagyarázat. Nincs összefüggés a MIP-eljáráshoz kapcsolódó országspecifikus ajánlások és az IDR-vizsgálatok között (példák)

- A **Franciaországra** vonatkozó 3/2016. országspecifikus ajánlásban olyan témák szerepeltek (a tanulószereződéses gyakorlati képzés, a szakképzés és a munkanélküli-járadék reformja), amelyek a MIP-eljárás szempontjából nem lényegesek: sem az országjelentés IDR-t tartalmazó szakaszában, sem a MIP értékelési mátrixában nem sorolják fel (lásd: **68. bekezdés**), és az országjelentés összefoglalásában sem kerülnek említésre az IDR-rel kapcsolatban mint szakpolitikai kihívások. Hasonlóképpen, az 5/2015. és az 5/2016. országspecifikus ajánlásában szereplő témákkal (a francia adórendszer megreformálása) sem foglalkozott az országjelentés IDR-t tartalmazó szakasza.
- A **Szlovéniára** vonatkozó 2/2013. országspecifikus ajánlás olyan témákat érintett (a nyugdíjrendszer hosszú távú fenntarthatósága; egészségügy), amelyekre az IDR-vizsgálat nem utal.
- A **Bulgáriára** vonatkozó 1/2016. országspecifikus ajánlás által felvetett témák (a stabilitási és növekedési paktum célszámai; az adóbeszedést javító és az informális gazdaság szerepét csökkenő intézkedések) sem az országjelentés IDR-t tartalmazó szakaszában, sem a MIP értékelési mátrixában, sem pedig az országjelentés összefoglalásában nem szerepeltek. Az 1/2015. országspecifikus

ajánlásban felvetett témák (a stabilitási és növekedési paktum célszámai; adóbeszedés; árnyékgazdaság; az egészségügyi rendszer költséghatékonysága) az országjelentés „egyéb strukturális kérdésekre” vonatkozó szakaszában kerültek megvitatásra, az IDR-vizsgálattal tehát nem voltak összefüggésben.

- A **Spanyolország**ra vonatkozó 9/2013. országspecifikus ajánlás szintén az IDR-vizsgálatban nem említett témákkal (közigazgatási reform, az igazságszolgáltatási rendszer hatékonysága) foglalkozott. A 2/2015. országspecifikus ajánlás a takarékpénztárak reformjára vonatkozott, erre a témára azonban az országjelentés egyik szakasza sem utalt.

38. Az **1. táblázatban** látható, hogy mely országspecifikus ajánlások milyen mértékben minősülnek MIP-eljáráshoz kapcsolódónak. 2016-ban az egyensúlyhiánnyal küzdő tagállamoknak címzett országspecifikus ajánlások több mint 80%-a, és a túlzott egyensúlyhiánnyal küzdő tagállamoknak címzett országspecifikus ajánlások mindegyike a MIP-eljáráshoz kapcsolódónak minősült. Az, hogy az országspecifikus ajánlásokat túlzott mértékben minősítették lényegesnek a MIP-eljárás szempontjából, csökkentette ezen eljárások hatékonyságát és hitelességét. A tájékoztató célú látogatásaink során felkeresett érdekeltek közül sokan szintén megerősítették ezt az állítást.

1. táblázat. A makrogazdasági egyensúlyhiánnyal küzdő tagállamokhoz címzett összes országspecifikus ajánlás és a MIP-eljáráshoz kapcsolódónak minősülő országspecifikus ajánlások aránya, 2012–2016

	Egyensúlyhiány	Túlzott egyensúlyhiány	Összesen
2012	52,0%		52,0%
2013	63,3%	94,4%	70,5%
2014	67,2%	100,0%	76,1%
2015	87,2%	92,9%	89,6%
2016	81,0%	100,0%	92,0%

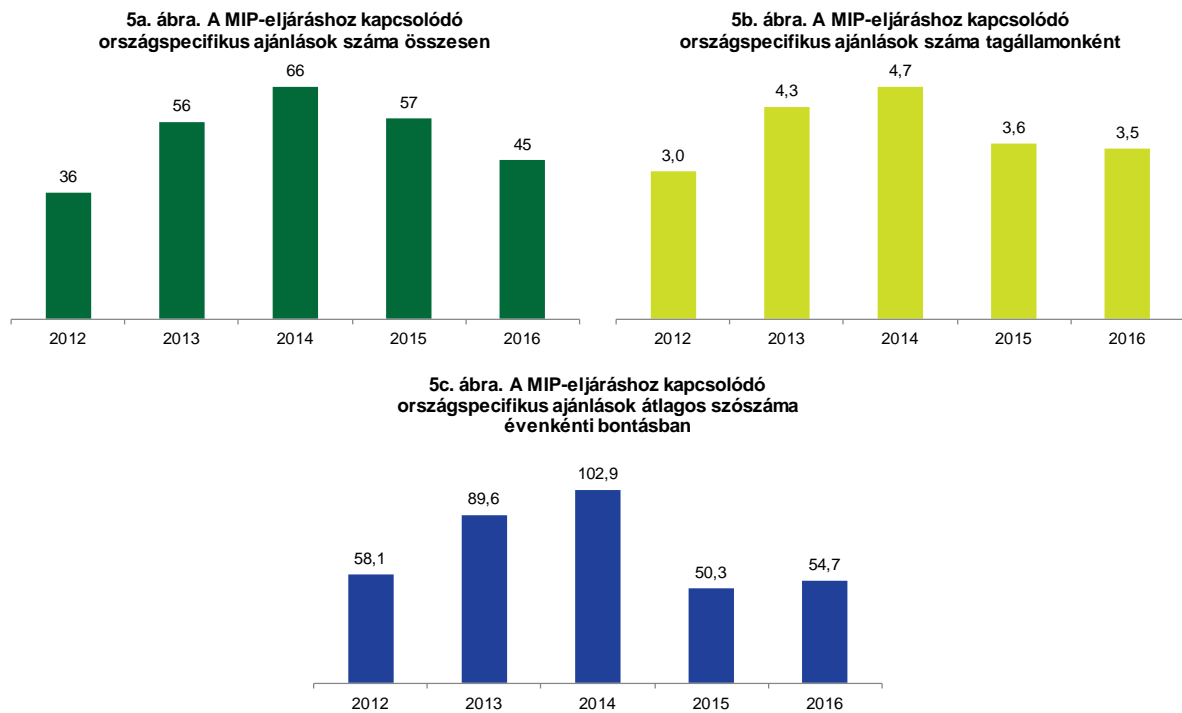
Forrás: Európai Számvevőszék.

39. A második probléma, hogy az országspecifikus ajánlások és az IDR-vizsgálatok egyszerűsítése még homályosabbá tette az összefüggést az előbbieket és a megállapított egyensúlyhiányok között.

40. Az országspecifikus ajánlások folyamatának egyszerűsítése 2015-re vezethető vissza, amikor is a tagállamok megjegyezték, hogy az országspecifikus ajánlások túlzott száma és hosszúsága miatt az egyes országokban mind a felelősségvállalás, mind a végrehajtás hatékonysága csökkent. A Bizottság azóta lecsökkentette az egy adott évben kiadott MIP-eljáráshoz kapcsolódó országspecifikus ajánlások számát és közel 50%-kal lecsökkentette átlagos hosszúságukat is (lásd: **5. ábra**).

41. Az egyszerűsítést a Gazdaságpolitikai Bizottság tagjai és a tájékoztató célú látogatásaink során felkeresett érdekeltek közül is sokan általában véve kedvezően fogadták (lásd: a **VI. melléklet k) ábrája**). Ugyanakkor most, hogy a MIP-eljáráshoz kapcsolódó országspecifikus ajánlások rövidebbek és megfogalmazásuk is általánosabb, nem is foglalkoznak külön az IDR-vizsgálat során megállapított egyensúlyhiányokkal. Általános jellegük miatt nehezebb azt is értékelni, hogy végrehajtásuk mennyire volt megfelelő és hogy milyen mértékben járultak hozzá az egyensúlyhiányok megszüntetéséhez. A **2. háttérmagyarázat** a MIP-eljáráshoz kapcsolódó országspecifikus ajánlások egyszerűsítésének hatását szemlélteti Franciaország és Spanyolország esetében.

5. ábra. A MIP-eljáráshoz kapcsolódó országspecifikus ajánlások száma és az ajánlások szavakban mért hossza, 2012–2016



Forrás: Európai Számvevőszék.

2. háttérmagyarázat. A MIP-eljáráshoz kapcsolódó országspecifikus ajánlások egyszerűsítésének hatása Franciaország és Spanyolország esetében

Az egyszerűsítés nyomán a MIP-eljáráshoz kapcsolódó országspecifikus ajánlások száma és hosszúsága is lecsökkentett.

	2014		2016	
	Franciaország	Spanyolország	Franciaország	Spanyolország
Országspecifikus ajánlások száma				
Országspecifikus ajánlások száma összesen	7	8	5	4
A MIP-eljáráshoz kapcsolódó országspecifikus ajánlások száma összesen	6	7	5	4
Szavak száma a MIP-eljáráshoz kapcsolódó országspecifikus ajánlásokban				
Összesen	803	978	280	227
Átlagosan	134	140	56	57

Mivel az ajánlások kevésbé hosszúak, a bennük szereplő szakpolitikai iránymutatások is kevésbé részletesek.

2014	2016
Franciaország	
<p>3. Egyszerűsítse a társaságokra vonatkozó igazgatási, adózási és számviteli szabályokat, és tegyen konkrét intézkedéseket a kormány által megkezdett „egyszerűsítési terv” 2014 decemberéig történő megvalósítása érdekében. Számolja fel a vállalkozások növekedését gátló szabályozási akadályokat, a küszöbhatás elkerülése érdekében vizsgálja felül különösen a vállalkozások méretével összefüggő szabályozási kritériumokat. Tegyen lépéseket az innovációs politika egyszerűsítése és hatékonyságának javítása érdekében, mindenekelőtt a legutóbbi reformok figyelembevételével készített értékelések alapján és amennyiben szükséges, a kutatási adókedvezmény („crédit d’impôt recherche”) kiigazítása révén. Összpontosítsa a forrásokat a leghatékonyabban működő versenyképességi központokra, és fokozza a versenyképességi központokban kidolgozott innovációk gazdasági hatását.</p> <p>4. Szüntesse meg a szabályozott szakmákhoz való hozzáférés és ezen szakmák gyakorlásának indokolatlan korlátait, a szolgáltatások piacán pedig csökkentse a piacra lépés költségeit és ösztönözze a versenyt. Tegyen további intézkedéseket a kiskereskedelmi ágazat működését megnehezítő szabályozási akadályok megszüntetése érdekében; többek között egyszerűsítse a kiskereskedelmi egységek nyitásával kapcsolatos engedélyezési előírásokat és oldja fel a veszteséggel történő értékesítés tilalmát. A kiszolgáltatók helyzetű csoportok részére biztosított elfogadható feltételek fenntartásával egyidejűleg biztosítsa, hogy a földgáz és a villamos energia lakossági díjszabását a versenyt nem hátráltató megfelelő szinteken állapítsák meg. Erősítse meg a villamosenergia- és földgáz-hálózatok rendszerösszekötő kapacitásait Spanyolország viszonylatában; mindenekelőtt az ibériai gázpiacnak az európai gázpiacba történő teljes körű integrálódása érdekében növelje meg a földgáz-hálózatok rendszerösszekötő kapacitását. A vasúti ágazatban biztosítsa az egyesített pályahálózat-működtetőnek a meglévő szolgáltatóval szembeni függetlenségét, továbbá tegyen lépéseket annak érdekében, hogy a belföldi személyszállítási üzemeltető még 2019 előtt nyíljon meg a verseny előtt.</p>	<p>4. Távolítsa el a szolgáltatási ágazatban a tevékenységeket gátló akadályokat, különösen az üzleti szolgáltatásoknál és a szabályozott szakmák esetében. Tegyen lépéseket az innovációs támogatási programok egyszerűsítésére és hatékonyságuk javítására. 2016 végéig fokozza a vállalkozások növekedését gátló, mérettel összefüggő szabályozási kritériumok reformját, és az egyszerűsítési program végrehajtásával folytassa a vállalkozásokra vonatkozó adminisztratív, fiskális és számviteli szabályok egyszerűsítését.</p>
Spanyolország	
<p>6. Biztosítsa az egységes piacról szóló 20/2013. sz. törvény következetes és gyors végrehajtását a közigazgatás valamennyi szintjén. 2014 végéig fogadja el a szakmai szolgáltatások és a szakmai szervezetek nagy ívű reformjáról szóló csomagot, amelynek keretében határozza meg a szakmai szervezeteknél való regisztrációhoz kötött szakmák körét, a szakmai szervek átláthatóságára és elszámoltathatóságára vonatkozó szabályokat, nyissa meg az indokolatlanul, korlátozott kör számára fenntartott tevékenységeket, továbbá garantálja a piac egységességét a szakmai szolgáltatások piacára való belépés és az érintett szakmák gyakorlása tekintetében. Csökkentse tovább a működő vállalkozások létrehozásához szükséges időt, költségeket és az eljárási lépések számát. Oldja fel a nagyméretű kiskereskedelmi üzlethelyiségek létesítésének indokolatlan korlátait, különösen a hatályos regionális tervezési szabályok felülvizsgálata útján. Határozza meg az újonnan elfogadott tudományos, technológiai és innovációs nemzeti stratégia finanszírozásának forrásait és tegye működőképessé az új állami kutatási ügynökséget.</p>	<p>4. Gyorsítsa fel a piac egységességéről szóló törvény végrehajtását regionális szinten. Biztosítsa a kiskereskedelmi ágazatra vonatkozóan elfogadott reformintézkedéseknek az autonóm régiók általi végrehajtását. Fogadja el a szakmai szolgáltatások és szövetségek tervezett reformját.</p>

Forrás: Európai Számvevőszék.

42. További probléma, hogy az egyensúlyhiányok kezeléséhez választható szakpolitikai lehetőségek megvitatása (a szakpolitikai kihívásokkal foglalkozó szakasz) fokozatosan eltűnt az IDR-vizsgálatból, mivel a dokumentumot összevonták az országjelentéssel. A MIP-eljáráshoz kapcsolódó országspecifikus ajánlások egyszerűsítése mellett ez is nagymértékben

megnehezíti az olvasó számára az ajánlások mögötti indokok megértését. A **2. táblázat** az IDR-vizsgálat és a 3. sz. országspecifikus ajánlás között összefüggést hasonlítja össze Bulgária esetében 2014 és 2015 között (azaz az egyszerűsítés előtti és utáni helyzetet).

2. táblázat. Példa az IDR-vizsgálat és a MIP-eljáráshoz kapcsolódó országspecifikus ajánlások közötti lazább összefüggésre (az egyszerűsítés előtt és után)

A MIP-eljáráshoz kapcsolódó 3. sz. országspecifikus ajánlás, Bulgária, 2014 és 2015	
Az IDR-vizsgálatban szereplő, szakpolitikával kapcsolatos tanácsok	A Bizottság javaslatai az országspecifikus ajánlásokban
<p>2014</p> <p>Szakpolitikával kapcsolatos kihívások</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aktív munkaerő-piaci politikák hatékonyságának és eredményességének javítása - A meglévő aktív munkaerő-piaci intézkedések hatásának értékelése, valamint új intézkedések bevezetése - Az értékelés eredményeinek a jövőbeni intézkedésekkel való összekapcsolása - Az intézkedésekkel azok megcélzása, akiknek leginkább szükségük van az aktiválásra és akiknek a legnagyobb a foglalkoztathatósága. E tekintetben az inaktív fiatalok és az alacsonyan képzett, munkatapasztalattal rendelkező tartós munkanélküliek, valamint az egyéb kiszolgáltatott társadalmi csoportok azonosítása. <p>- Az oktatás és a képzés fejlesztése fontos a munkaerőpiac szempontjából; az oktatásban és képzésben történő kellő részvételhez kapcsolódó, így magasabb iskolai végzettséget eredményező intézkedéseket kellene megvizsgálni. Az olyan speciális készségekre irányuló képzés és egész életen át tartó tanulás fejlesztése, amelyekre kereslet van a munkaerőpiacon</p> <p>- A fiatalokat célzó konkrét intézkedéseknek részei lehetnének a célzott képzések révén az iskolai végzettséget növelő és jobb szakmai képesítéseket nyújtó programok. A munkatapasztalattal rendelkező tartósan munkanélküli személyek újrabeilleszkedését célzó intézkedések részeként a társadalombiztosítási juttatások nyújtását ténylegesen függővé kellene tenni a képzéseken és támogatott foglalkoztatási programokban való részvételtől. A vállalati társadalmi felelősségvállaláson alapuló programokat szintén meg kellene vizsgálni.</p> <p>- Az aktív és passzív intézkedések közötti megfelelő egyensúly létrehozása</p> <p>- A szociális transzferek eredményesebbé tétele [...] az azokban részesülő személyek megfelelő életszínvonalának biztosítása érdekében</p>	<p>Javítsa a foglalkoztatási szolgálat hatékonyságát a teljesítmény-ellenőrzési rendszer fejlesztése, valamint a legkiszolgáltatottabbak, így az alacsony képzettségű és az idősebb munkavállalók, a tartósan munkanélküliek és a romák célzottabb támogatása révén.</p> <p>Az ifjúsági garancia céljaival összhangban növelje az aktív munkaerő-piaci intézkedések hatókörét és eredményességét az álláskereső profiljának a kereslethez való igazítása, valamint a nem foglalkoztatott, oktatásban és képzésben nem részesülő, munkanélküliként nem nyilvántartott fiatalok elérése érdekében.</p> <p>A szegénység enyhítése érdekében javítsa tovább a szociális transzferekhez és szolgáltatásokhoz való hozzáférést és ezek hatékonyságát, különösen a gyerekek és az idősebb személyek tekintetében.</p>
<p>2015</p> <p>Összefoglalás</p> <ul style="list-style-type: none"> - A nem megfelelően kialakított munkaerő-piaci intézkedések [...] továbbra is kizoríthatják a munkavállalókat a munkaerőpiacról [...] - A célirányos oktatási és képzési gyakorlatok és az aktív munkaerő-piaci intézkedések hiánya akadályozhatja a munkaerőpiacon való részvételt és a munkaerő foglalkoztathatóságát. <p>IDR</p> <p>A nem foglalkoztatott, oktatásban és képzésben nem részesülő fiatalok (NEET-fiatalok) foglalkoztathatóságának növelése továbbra is nagy kihívást jelent.</p>	<p>Dolgozzon ki integrált megközelítést a munkaerőpiac periferiájában lévő csoportokra, mindenekelőtt az idősebb munkavállalókra és a nem foglalkoztatott, oktatásban és képzésben nem részesülő fiatalokra vonatkozóan.</p>

Forrás: Európai Számvevőszék.

43. Végezetül az IDR-vizsgálatok és a MIP-eljáráshoz kapcsolódó országspecifikus ajánlások közötti összefüggés vagy indokolás 2016-tól fellépő hiánya nincs összhangban az Európai

Parlamentnek, a Tanácsnak és az Európai Központi Banknak címzett, 2015 októberi bizottsági közleményben tett nyilatkozattal. Ebben a közleményben a Bizottság a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás átláthatóságának és nyomon követésének javítása érdekében a következőket nyilatkozta: „[...] pontos indokolást fog fűzni a hozott határozatokhoz, így a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljáráshoz kapcsolódó országspecifikus ajánlásokra vonatkozóan is [...]” és „[...] pontosabb magyarázatot fog fűzni az egyensúlyhiány jellege és az országspecifikus ajánlásokban történő kezelésének módja közötti kapcsolathoz”¹⁸.

Nincs szisztematikus becslés arról, hogy a MIP-eljáráshoz kapcsolódó országspecifikus ajánlások milyen hatással járnak az egyensúlyhiányra nézve

44. A Bizottság általában nem bocsát rendelkezésre előzetes vagy utólagos becslést arról, hogy a MIP-eljáráshoz kapcsolódó országspecifikus ajánlások milyen gazdasági hatással járnak az egyensúlyhiányokra. Ez csak az olyan esetekben tekinthető indokoltnak, amikor a javasolt szakpolitikai intézkedések jellegéből adódóan eredendően nehéz hitelesen számszerűsíteni egyes hatásokat (pl. a bankszektorban végzett eszközminőség-vizsgálat vagy stresszteszt, a közszolgáltatások jobb koordinálása és hatékonysága), vagy amikor a hatás csakis hosszú távú lehet (oktatási vagy munkaerő-piaci reformok).

45. Ez alól néhány kivétel van, többek között olyan külső felmérések, amelyek a strukturális reformok bruttó hazai termékre (GDP) gyakorolt hatásait vizsgálják¹⁹²⁰, és a 2014-es

¹⁸ COM(2015) 600 final, 2015. október 21.: A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és az Európai Központi Banknak – Lépések a gazdasági és monetáris unió kiteljesítése felé, 9. o.

¹⁹ A 2015-ös spanyolországi országjelentés (59. o.) kimondja: a viszonylag erős továbbgyűrűző hatásokból adódóan a szakmai szolgáltatások területén a versenyt fokozó reformok haszonkulcs-csökkentése révén kialakuló ármérséklő hatás valószínűleg kedvezően hat majd a gazdaság egyéb területeire is” és egy bizottsági tanulmányra hivatkozik („The Economic Impact of Professional Services Liberalisation” [A szakmai szolgáltatások liberalizációjának gazdasági hatása], European Economy, Economic Papers 533, 2014. szeptember), amely az Unióban 2008 és 2011 között négy szakmai tevékenység esetében vizsgálta a szabályozási korlátok hatásait.

tagállami nemzeti reformprogramokra (NRP) vonatkozó szolgálati munkadokumentumokban szereplő egyszeri vizsgálat²¹. Az egyensúlyhiányokra gyakorolt becsült gazdasági hatás felmérése megfelelőbben kimutatná, hogy mely ajánlások a legrelevánsabbak és melyek esetében valószínűsíthető leginkább eredmények elérése.

46. Mindezekon felül egyes ajánlások semlegesíthetik más ajánlások hatásait, és ezekre az esetekre vonatkozóan észszerű becslést lehetne készíteni. Ez vonatkozik például a költségvetési ajánlásokra és más, költségvetési hatású országspecifikus ajánlásokra is. Spanyolország esetében például túlzotthiány-eljárás volt érvényben, amikor az 1/2013. országspecifikus ajánlás – a túlzott hiány kezelésének biztosítása érdekében – a Tanács által javasolt költségvetési kiigazítás folytatását szorgalmazta. A 4/2013. országspecifikus ajánlásban ugyanakkor az szerepelt, hogy az országnak meg kell erősítenie és korszerűsítene kell „az állami foglalkoztatási szolgálatokat, hogy biztosítsa a munkanélküliek számára a (...) hatékony és egyénre szabott segítséget”. A Bizottság nem végzett becslést arra nézve, hogy a több mint hatmillió munkanélküli számára egyénre szabott támogatás nyújtásához szükséges személyzet felvételének költsége összhangban volt-e az első ajánlásban megfogalmazott költségvetési megszorításokkal.

Következetlenségek az euróövezet egészére vonatkozó ajánlásokkal

47. A Bizottság 2012 óta az euróövezet egészére nézve is fogalmaz meg ajánlásokat, amelyeket a Tanács jóváhagyását követően a pénzügyminiszterekből álló eurócsoporthoz

²⁰ A Bizottság a Franciaországra vonatkozóan 2014-ben készített első, a makrogazdasági egyensúlyhiányok kiigazítása szempontjából lényeges szakpolitikai intézkedésekről szóló eredményjelentésében (Review of progress on policy measures relevant for the correction of macroeconomic imbalances) részletesen beszámol egy 2014-es, a francia kormány által 2012-ben bejelentett, majd végrehajtott reformok hatásairól szóló OECD-tanulmány megállapításairól.

²¹ A Bizottság egy makrogazdasági modell (Quest) alkalmazásával becsülte meg, hogy egy adott tagállamban a strukturális reformok hogyan érintenék a növekedést, ha a tagállam közelítene a fő gazdasági mutatók szerinti legjobb három uniós tagállam átlagához.

intéz; végrehajtásukért ennek megfelelően egyetlen uniós szerv sem vállal hivatalos felelősséget.

48. A Bizottságnál nincs olyan rendszer, amely az euróövezetnek szóló ajánlások és az euróövezet tagállamainak címzett országspecifikus ajánlások közötti következetességet biztosítaná.

49. A problémához kapcsolódó egyik példa az euróövezet költségvetési irányvonaláról szóló bizottsági ajánlásokra vonatkozik²². Amikor a kamatlábak csökkentésekor a monetáris politika nehézségekkel szembesül, az aggregált kereslet fenntartható növekedésének biztosításához fontos a költségvetési irányvonal szabályozása. Amennyiben azonban egy adott tagállam már megfelel a stabilitási kritériumoknak, a stabilitási és növekedési paktum nem tudja befolyásolni e tagállam költségvetési irányvonalát. Ezért a MIP egy olyan keretet biztosít, amelyben az euróövezet egészére nézve adhatók ki releváns költségvetési ajánlások.

50. 2016 novemberében a Bizottság pozitív költségvetési irányvonalat javasolt a gyors fellendülés és ennek révén az EKB monetáris politikájának támogatása érdekében²³. Ez az ajánlás nem volt összhangban az euróövezeti tagállamok számára kb. hat hónappal korábban kiadott országspecifikus ajánlásokban szereplő költségvetési előírásokkal, amelyek 2017-re és 2018-ra enyhén restriktív költségvetési irányvonalat feltételeztek az euróövezet egészére nézve. Mivel a GDP növekedési kilátásai e hat hónap során nem romlottak, a következetlenség nem volt indokolt. Nincs eredményes mechanizmus az olyan feszültségek enyhítésére, amelyek az euróövezet számára költségvetési szempontból kívánatos tényezők és a tagállamoknak szóló költségvetési témájú országspecifikus ajánlások eredője között kialakulhat.

²² A költségvetési irányvonal a költségvetési politika által szándékosan indukált impulzus becsült mértéke.

²³ COM(2016) 727, 2016. november 6.

A MIP-eljáráshoz kapcsolódó országspecifikus ajánlások végrehajtásához igen nehezen teljesíthető határidőket tűztek ki

51. A Bizottság nyilatkozata értelmében a MIP-eljáráshoz kapcsolódó országspecifikus ajánlásokat 12–18 hónapon belül kellene teljesíteni. Ez a túl optimista előrejelzés azonban eltorzítja az végrehajtási statisztikákat. Sok, a MIP-eljáráshoz kapcsolódó országspecifikus ajánlás összetett és csak nagyszámú érdekelt bevonásával valósítható meg. Számos, a MIP-eljáráshoz kapcsolódó országspecifikus ajánlást évről évre újra megfogalmazznak, és a nyilvántartásokban folyamatosan a megvalósítás elmaradását rögzítik. A Bizottság gyakorlata szemben áll az IMF és az OECD gyakorlatával, amelyek közül mindkettő tematikusabb irányvonalak mentén nyújt a szakpolitikával kapcsolatos tanácsokat. Ezzel kapcsolatban lásd: **78. bekezdés.**

52. A Gazdaságpolitikai Bizottság tagjai körében végzett felmérésünk egyik kérdésére („Reálisak az Ön tagállamának címzett országspecifikus ajánlások?”) adott válaszok bizonyos mértékben szintén alátámasztják ezt a nehézséget. A válaszadók mintegy 53%-a tartotta ezeket „reálisnak”, 26%-a „inkább nem reálisnak”, 11%-a pedig „egyáltalán nem reálisnak” (lásd: a **VI. bekezdés j) ábrája**). Ha a válaszadó az országspecifikus ajánlásokat nem tartotta reálisnak, ennek fő okaként a végrehajtáshoz kitűzött nehezen megvalósítható határidőt nevezte meg.

Az egyensúlyhiányok besorolása nem kellően átlátható, és a túlzottegyensúlyhiány-eljárást (EIP) mindeddig még soha nem aktiválták

53. Ez a szakasz az egyensúlyhiányok súlyosságának bizottsági értékelése mögötti logikát és az értékelés folyamatát vizsgálja meg.

A kategorizálás jellemzően bonyolult volt és azt folyamatosan módosították

54. A MIP-rendelet értelmében a tagállamok a következő értékeléseket kaphatják: esetükben nem áll fenn egyensúlyhiány, egyensúlyhiány áll fenn, illetve túlzott egyensúlyhiány áll fenn.

55. 2012-ben azonban a Bizottság már öt kategóriát hozott létre, majd azokat 2013-ra hatra bővítette. 2014-ben szintén hat kategória volt alkalmazásban, de ezek eltértek az előző

éveiktől. A kategóriákat az egyensúlyhiányok súlyossága és a szükséges nyomon követés mértéke függvényében határozták meg. A kategóriák számát végül 2016-ban mindössze négyben határozták meg (lásd: **3. táblázat**). Az általunk megkérdezett érdekeltek többsége üdvözölte a csökkentést, mivel ez az eljárás egyszerűsödését eredményezte.

3. táblázat. Az egyensúlyhiány-kategóriák változása, 2012–2017

2012	2013	2014	2015	2016	2017	
Nincs egyensúlyhiány	Nincs egyensúlyhiány	Nincs egyensúlyhiány DK, LU, MT		Nincs egyensúlyhiány AT, BE, EE, HU, RO, UK	FI	
Nem túlzott, de beavatkozást igénylő egyensúlyhiányok BE, BG, DK, FI, SE, UK	Nyomon követést és szakpolitikai fellépést érdemő egyensúlyhiányok BE, BG, DK, FI, MT, NL, SE, UK	Nyomon követést és szakpolitikai fellépést igénylő egyensúlyhiányok BE, BG, DE, FI, NL, SE, UK	BE, FI, NL, RO, SE, UK	Egyensúlyhiány		
Nem túlzott, de súlyos és beavatkozást igénylő egyensúlyhiányok FR, HU, IT, SI	Nyomon követést és határozott szakpolitikai fellépést igénylő egyensúlyhiányok FR, HU, IT	Nyomon követést és határozott szakpolitikai fellépést igénylő egyensúlyhiányok HU	DE, HU			
Nem túlzott, de nagyon súlyos és sürgős beavatkozást igénylő egyensúlyhiányok CY, ES		Célzott nyomon követést és határozott szakpolitikai fellépést igénylő egyensúlyhiányok ES, FR, IE	ES, IE, SI		DE, ES, FI, IE, NL, SE, SI	DE, ES, IE, NL, SE, SI
	Folyamatos, határozott szakpolitikai fellépést (célzott nyomon követést) igénylő túlzott egyensúlyhiányok ES Sürgős szakpolitikai fellépést (célzott nyomon követést) igénylő túlzott egyensúlyhiányok SI	Célzott nyomon követést és határozott szakpolitikai fellépést igénylő túlzott egyensúlyhiányok HR, IT, SI	BG, FR, HR, IT, PT		BG, CY, FR, HR, IT, PT	BG, CY, FR, HR, IT, PT
Túlzottegyensúlyhiány-eljárás	Túlzottegyensúlyhiány-eljárás	Határozott szakpolitikai fellépést igénylő túlzott egyensúlyhiányok, amelyek túlzottegyensúlyhiány-eljárás aktiválását vonják maguk után		Túlzott egyensúlyhiányok, amelyekre vonatkozóan kiigazító intézkedési terv készült (Túlzottegyensúlyhiány-eljárás)		

Forrás: Európai Számvevőszék.

56. A különböző besorolások közös pontja 2013 óta, hogy mindegyikben szerepel olyan túlzott egyensúlyhiány kategória, amely esetében a Bizottság nem javasolta az EIP-eljárás megindítását. Ez a lehetőség azonban a MIP-rendeletben nem szerepel egyértelműen (lásd: **3. háttérmagyarázat**). A Bizottság dokumentációja alapján nem egyértelmű, hogy honnan ered ez a gyakorlat, amely során túlzott egyensúlyhiányt állapítanak meg, de nem javasolják az EIP-eljárás megindítását, és úgy tűnik, erről politikai szinten született döntés.

A Bizottság mindeddig még nem javasolta az EIP-eljárás megindítását, ennek mögöttes indokai azonban nem világosak (lásd: **63. bekezdés**).

3. háttérmagyarázat. Mikor kell aktiválni a túlzottegyensúlyhiány-eljárást?

A MIP-rendelet 2. cikke csak az „egyensúlyhiány” és a „túlzott egyensúlyhiány” fogalmát határozza meg.

A 7. cikk (1) bekezdésében az EIP-eljárás elindításáról a következők szerepelnek: „Amennyiben az 5. cikkben említett részletes felülvizsgálat alapján a Bizottság úgy ítéli meg, hogy az érintett tagállamban túlzott egyensúlyhiány áll fenn, erről értesíti az Európai Parlamentet, a Tanácsot és az eurócsoportot.” Később a 7. cikk (2) bekezdése kimondja: a Tanács aktiválhatja az eljárást, arra utalva, hogy ez a Tanács mérlegelési jogkörébe tartozik.

A Bizottság véleménye szerint azonban saját mérlegelési jogkörébe tartozik az EIP-eljárás elindítására vonatkozó ajánlás megtétele, még akkor is, ha szerinte az adott tagállam esetében túlzott egyensúlyhiány áll fenn. A beszámolók szerint ezt az értelmezést az Európai Unió működéséről szóló szerződés 121. cikkének (4) bekezdésére alapozza, amely a következőt mondja ki:

„Ha a (3) bekezdésben említett eljárásban megállapításra kerül, hogy egy tagállam gazdaságpolitikája nem felel meg a (2) bekezdésben említett átfogó iránymutatásoknak, vagy veszélyeztetheti a gazdasági és monetáris unió megfelelő működését, a Bizottság az érintett tagállamot figyelmeztetésben részesítheti.”

Nem mindig egyértelmű az elemzés és az egyensúlyhiányok besorolása közötti összefüggés

57. A MIP-rendelet 5. cikkének (2) bekezdése kimondja: „a részletes felülvizsgálat tartalmazza annak elemzését is, hogy a [...] tagállamban egyensúlyhiány áll-e fenn, illetve hogy ez az egyensúlyhiány túlzottnak tekinthető-e”. E szerint a Bizottságnak egyértelmű kapcsolatot kell kimutatnia a gazdasági elemzés és a kiválasztott egyensúlyhiány-kategória között.

58. A gyakorlatban az IDR-vizsgálatok nem térnek ki arra, hogy egy adott tagállam egyensúlyhiányát melyik kategóriába kell sorolni, ez a Bizottság kísérő közleményében szerepel. Megállapítottuk továbbá, hogy az egyensúlyhiányokra vonatkozó javasolt

következtetések nem alapulnak mindig egyértelműen a kapcsolódó részletes felülvizsgálatban szereplő elemzésen. Például:

- a) 2015-ben a DG ECFIN ajánlását követően Bulgáriát leminősítették: státusza három szinttel eltolódott, a „szakpolitikai intézkedést és nyomon követést igénylő egyensúlyhiányok” szintjéről a „célzott nyomon követést és határozott szakpolitikai intézkedést igénylő túlzott egyensúlyhiányok” szintjére. Az erről szóló döntés leginkább egy 2014-ben bekövetkezett bankcsődön és ennek kapcsán a Bizottság pénzügyi stabilitással kapcsolatos aggodalmán alapult. A besorolást 2016-ban sem módosították, noha az azévi IDR-vizsgálat szerint a 2015-ben azonosított pénzügyi kockázatok közül egyik sem realizálódott.
- b) 2015-ben, a DG ECFIN szigorúbb besorolást javasolt, így Franciaországot leminősítették: státusza a „célzott nyomon követést és határozott szakpolitikai intézkedést igénylő túlzott egyensúlyhiányok” szintjére tolódott. Véleményünk szerint azonban az IDR-vizsgálat az értékelést alátámasztó tényezők tekintetében nem állapított meg *jelentős*, egyik évről a másikra bekövetkező változást. Ugyanakkor Franciaország esetében túlzotthiány-eljárás is érvényben volt (a stabilitási és növekedési paktum korrekciós ága), itt azonban nem került sor leminősítésre, pedig a „túlzott” kifejezés az IDR-ben egyedül a költségvetési hiánnyal kapcsolatban jelent meg.
- c) A – 2008 óta túlzotthiány-eljárás alatt álló – Egyesült Királyságra vonatkozó 2016-os IDR-vizsgálat megállapította, hogy nem volt egyensúlyhiány, és az országról készült 2017-es AMR-jelentés alapján még csak IDR-vizsgálatra sem volt szükség. Holott a 2016-os IDR-vizsgálat a folyó fizetési mérleg tartósan nagy (abban az évben az Unióban a legnagyobb) hiányáról és az ingatlanárak 2013 óta megfigyelhető – és már eleve megnövelt szintről induló – folyamatos növekedéséről tett említést.

59. A helyzet 2017-ben súlyosbodott, amikor is a teljes körű IDR-vizsgálatokat az országjelentésekben szereplő „összefoglalók” váltották fel (lásd: **69. bekezdés**).

60. A közzététel időzítése alapján feltételezhető, hogy az elemzési és a besorolási feladatok funkcionálisan elkülönülnek egymástól. 2012-ben, 2014-ben és 2017-ben az IDR-vizsgálatok és a besorolásról hírt adó közlemények egyszerre jelentek meg, míg 2013-ban és 2016-ban

az IDR-vizsgálatokat tették közzé először, az egyensúlyhiánnyal kapcsolatos besorolást pedig két héttel később jelentették meg. 2015-ben az egyensúlyhiánnyal kapcsolatos besorolást az IDR-vizsgálatok közzététele előtti napon hozták nyilvánosságra.

A későbbi szakaszokban az eljárás inkább politikai semmint szakmai jellegű

61. A Bizottság jelenleg több szakaszból álló folyamat során sorolja be az egyensúlyhiányokat. Első lépésként a Bizottság szolgálatai írásbeli szakvéleményt küldenek a gazdasági és pénzügyekért felelős biztosnak az olyan tagállamok besorolására vonatkozóan, amelyekre nézve készült IDR-vizsgálat. Megállapítottuk, hogy ezek a javaslatok egyértelmű szakvéleményt nyújtanak és mind az egyes országok között, mind időben következetesek.

62. Miután a biztosi kabinet, valamint 2014 óta a – MIP eljárásért szintén felelős – euróért és a szociális párbeszédért felelős alelnök kabinetje is mérlegeli a szakvéleményt, közleménytervezetet küldenek felülvizsgálatra a biztosok kabinetjeinek, majd a közleményt végül a biztosi testület fogadja el.

63. 2012 és 2016 között 16 esetben állapítottak meg valamelyik tagállamnál túlzott egyensúlyhiányt. a biztosi testület azonban soha nem küldött ilyen irányú javaslatot a Tanácsnak. Ellenőrzésünk során a Bizottság kevés olyan bizonyítékot tudott nyújtani, amely megmagyarázná, hogy a testület miért nem javasolta az EIP-eljárás elindítását.

64. Az EIP-eljárás megindításának szisztematikus elmaradása csökkentette a MIP-eljárás hitelességét és eredményességét. Ezt a véleményt számos érdekelt is osztja, akik szerint az eljárás megindításának elmaradása mind az egyensúlyhiányok kiigazítására való képesség, mind a visszatartó erő szempontjából veszélyeztette az eljárás eredményességét. Az öt elnök jelentése²⁴ szintén a MIP-eljárás teljes körű alkalmazását és ennek részeként az EIP-eljárás

²⁴ Az európai gazdasági és monetáris unió megvalósítása; a jelentést Jean-Claude Juncker készítette, akivel ebben szorosan együttműködött Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi és Martin Schulz, 2015. június, 8. o.: A MIP korrekciós ágát erőteljes módon kellene alkalmazni, az eljárást azonnal meg kellene indítani, amint túlzott makrogazdasági

megindítását javasolja. Az EKB is kijelentette (majd az üzenetet több alkalommal is megismételte): a MIP keretében rendelkezésre álló valamennyi eszköz – köztük a korrekciós ág – teljes körű és eredményes alkalmazására van szükség²⁵.

65. Más érdekeltek véleménye szerint, ha az EIP-eljárást nem egyértelmű körülmények közötti alkalmazzák, az szintén kihatna annak hitelességére, és az eljárást csak teljesen egyértelmű esetekben lenne szabad használni.

66. A MIP-rendelet teljes mértékben a Bizottságot bízta meg az egyensúlyhiányok besorolásával. Ennek módját tekintve azonban több hiányosságot is tapasztaltunk:

- a) Először is, nem kaptunk bizonyítékot arra, hogy a Bizottság testülete és a kabinetek hivatalos eljárás keretében fontolná meg a DG ECFIN szakvéleményét és dokumentálnák az információcserét.
- b) Másodsor, 2017 előtt az egyensúlyhiányokról szóló közleménytervezetet nagyon későn továbbították a biztosok testületéhez. Ezzel megsértették a Bizottság belső szabályait, mivel elvben azok biztosítják, hogy a biztosok testülete megfelelő figyelemmel hozza meg döntéseit.
- c) Harmadszor pedig jelenleg nincs egyértelmű írásbeli iránymutatás arról, hogy a Bizottságnak milyen körülmények között kell döntenie az EIP-eljárás megindításának ajánlásáról.

egyensúlyhiány jelentkezik, és azt a reformok végrehajtásának nyomon követésére is alkalmazni kellene.

²⁵ EKB, Economic Bulletin, 2. szám, 2017. március, 7. háttérmagyarázat, 63. o. További nyilatkozatokról lásd: Economic Bulletin, 2. szám, 2015. március, 5. háttérmagyarázat, 48. o. és Economic Bulletin, 2. szám, 2016. március, 8. háttérmagyarázat, 57. o.

Az IDR-vizsgálatok kiemelt szerepe jelentős mértékben lecsökkent. Az elemzés minősége továbbra is megfelelő, de az IDR-vizsgálatok egyes fő jellemzőinek fejlesztésére van szükség

67. Ez a szakasz az IDR-vizsgálatok bemutatásának változását és a Bizottságnak az egyensúlyhiányok megállapításakor és értékelésekor alkalmazott elemzési eszközeinek és gazdasági elemzéseinek minőségét vizsgálja meg.

Az IDR-vizsgálatok kiemelt szerepe jelentős mértékben lecsökkent

68. Az IDR-vizsgálatok és az éves országjelentések között egyre inkább elmosódnak a határok. A Bizottság az európai szemeszter széles körű szakpolitikai koordinációs keretében elemzéseinek és a tagállamoknak szóló, a szakpolitikai tanácsainak egyszerűsítésére törekszik. Az IDR-vizsgálatok és az országjelentések összeolvasztása nyomán ugyanakkor csökkent a MIP-eljárás – és annak keretében az egyensúlyhiányok feltárásával és megelőzésével kapcsolatos konkrét cél – jelentősége.

69. Az IDR az első három évben egy különálló, főként a DG ECFIN által készített dokumentum volt, amelyhez a DG EMPL és más főigazgatóságok is hozzájárultak. 2015-ben az elemzésből az országjelentés 2. szakasza lett, és ennek fennmaradó része egy olyan elemzés eredménye, amely korábban a tagállam nemzeti reformprogramját az európai szemeszter tükrében értékelő (jelenleg már megszűnt) szolgálati munkadokumentumban szerepelt. Az összeolvadás eredményeként az IDR-vizsgálat szakpolitikai kihívásokkal foglalkozó szakaszát (a fő makrogazdasági kihívások és az ezekre adható lehetséges válaszok összefoglalója) törölték. Ezenkívül szabványosították az országjelentésekben használt címeket, így azok nem tükrözik az egyensúlyhiányok súlyosságát az érintett tagállamban.

70. 2016-ban a szakpolitikai kihívásokkal foglalkozó szakasz elhagyását részben kompenzálta egy ún. „MIP értékelési mátrix” létrehozása, amely voltaképpen az IDR-vizsgálat fő megállapításait összegző, hasznos táblázat. Ez azonban nem jelzi, hogy az IDR-vizsgálatokban megállapított kihívásokat mely lehetséges intézkedésekkel lehetne kezelni.

71. 2017-ben tovább módosították az országjelentések formátumát: összességében lerövidítették őket és a Bizottság az IDR-vizsgálatot a MIP értékelési mátrixra és a fő

megállapításokat tartalmazó rövid nyilatkozatra szűkítette (3. szakasz). A tagállamokat érintő főbb problémák, köztük a makrogazdasági egyensúlyhiányok, témák szerint a „Reformprioritások” című 4. szakaszban található. A címben csillaggal jelölik a MIP szempontjából releváns témákat, amelyek a 3. szakaszban szereplő összefoglalóban is említésre kerülnek.

72. A formátumbeli módosításokat a Bizottság Főtitkársága irányította, amely egyre fontosabb szerepet tölt be a folyamatban. A Főtitkárság jelenleg – a különböző bizottsági részlegekben tevékenykedő országcsoportok munkáját összefogva – az országjelentések készítését is vezeti. Jelenleg a DG EMPL nagyobb részt vállal az elemzések készítéséből²⁶, különösen ami a foglalkoztatást és a társadalmi fejleményeket illeti, az IDR-vizsgálat/országjelentés pedig már egyre kevésbé tekinthető a DG ECFIN produktumának. Az érdekeltek beszámolója alapján elmondható, hogy ezek a fejlemények csökkentették a MIP láthatóságát.

73. Az összeolvadás óta az IDR-ekről szóló közleményeket egy jóval tágabb hatókörű, az országjelentésekről szóló közlemény váltotta fel. E problémára reagálva a DG ECFIN 2015 júniusában áttekintést tett közzé az azévi IDR-vizsgálatok megállapításairól²⁷, és ebben kiemelte azokat a fejleményeket, amelyek minden országban felmerültek és a változó gazdasági viszonyokhoz kapcsolódnak. 2016-ban azonban nem került sor ilyen áttekintés közzétételére, és mindeddig 2017-ben sem.

74. A makrogazdasági egyensúlyhiányok vizsgálata jelenleg az egyes tagállamokkal kapcsolatos strukturális problémák átfogó elemzésének keretében történik. Az egyensúlyhiányok kiemelt szerepe tehát a korábbi helyzethez képest, amikor az EDR-elemzés

²⁶ The Macroeconomic Imbalance Procedure – Rationale, Process, Application: a Compendium (A makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás. Indokok, eljárás, alkalmazás: rövid összefoglalás), 3.1. háttérmagyarázat, 34. o.

²⁷ Macroeconomic Imbalances - Main findings of the in-depth reviews 2015 (Makrogazdasági egyensúlyhiányok, a 2015. évi részletes vizsgálatok fő megállapításai), Occasional Papers 228.

még különálló dokumentum volt, drasztikusan lecsökkent. Mindez megnehezítette a rövid távú (egyensúlyhiányokkal kapcsolatos) és hosszú távú (növekedési) problémák különválasztását.

75. Összefoglalva: az európai szemeszter egyszerűsítésére irányuló törekvések csökkentették a MIP láthatóságát. A hatékony kommunikáció mindazonáltal döntő fontosságú ahhoz, hogy a nagyközönség megértse az eljárást és azt, hogy a makrogazdasági egyensúlyhiányok milyen kihívásokat támasztanak a tagállamokkal szemben. A kommunikáció javítása a tagállamok MIP-eljárással kapcsolatos elkötelezettségének előmozdítása szempontjából is fontos. Ezt a véleményt tájékoztató célú látogatásaink során az érdekeltek több ízben is kihangsúlyozták.

Az elemzés megfelelő színvonala ellenére a részletes vizsgálatok bizonyos jellemzői javításra szorulnak

76. A DG ECFIN 2016 novemberében, öt évvel a MIP bevezetése után tette közzé a „The Macroeconomic Imbalance Procedure – Rationale, Process, Application: a Compendium’ (A makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás. Indokok, eljárás, alkalmazás: rövid összefoglalás) című dokumentumot. Az összefoglalás nagyrészt a korábban a tanácsi bizottságoknak bemutatott, illetve különböző formátumokban közreadott elemzési anyagokon alapul. A teljes keretrendszer e kiadványban bemutatott konszolidációja, noha késedelmesen történt, mégis üdvözlendő, mivel elősegítette, hogy a tagállamok és az érdekeltek megértsék a MIP-eljárás lényegét és különösen az egyes döntések mögötti indokokat.

77. Az összefoglalás bemutat néhány olyan elemzési eszközt, amelyet a DG ECFIN a makrogazdasági egyensúlyhiányok értékelésekor alkalmaz. Ez azonban még tökéletesíthető lenne a Bizottság által más ismétlődő – pl. a bankrendszer stabilitására, a MIP-eljárás szempontjából lényeges munkapiaci folyamatokra és a munkaerő-piaci szakpolitikák minőségére irányuló – elemzések során alkalmazott eszközökről szóló információk szerepeltetésével.

78. Az elemzés színvonala a részletes vizsgálatokban az általunk megkérdezett érdekeltek véleménye szerint általában véve jó volt. A Bizottság minden országspecifikus körülményt és

a tagállamok által rendelkezésére bocsátott minden más információt figyelembe vesz. Egyes tagállamok úgy látták, hogy az információcsere javítására lenne szükség, és a Bizottság a közelmúltban erőfeszítéseket is tett ezen a területen.

79. A Gazdaságpolitikai Bizottság tagjai körében végzett felmérésünk szintén megerősítette ezeket a megállapításokat. A válaszadók nagy többsége (89%) a tagállami IDR-vizsgálatok minőségét „jónak” 11%-uk pedig „átlagosnak” minősítette. A minőséget egyetlen válaszadó sem találta „nagyon jónak”, „rossznak” vagy „nagyon rossznak” (lásd: a **VI. melléklet d) ábrája**). A Gazdaságpolitikai Bizottság tagjainak 68%-a társintézmények hasonló jelentéseihez képest nem lát különbséget a minőség tekintetében, 26%-a vélte úgy, hogy az IDR-vizsgálatok jobbak, 5%-uk pedig, hogy rosszabbak (lásd: a **VI. melléklet u) ábrája**). A válaszadók mindegyike egyetértett azzal, hogy az IDR-vizsgálatok figyelembe vették a releváns országspecifikus információkat (53% szerint „nagymértékben”, 47% szerint pedig „bizonyos mértékben”, lásd: a **VI. melléklet e) ábrája**).

80. Más nemzetközi szervezetek (IMF, OECD) „tematikus” módszert alkalmazó jelentéseihez képest az IDR-vizsgálatok gyakran érintik évről évre ugyanazokat a témákat. Még ha egyet is értünk azzal, hogy az egyensúlyhiányok némelyike tartós és szerepe nem elhanyagolható, ez mégis gyakran ismétlődő és kevés többletértéket adó elemzésekhez vezet, amelyeknek a mondanivalója évről évre nagyjából ugyanaz marad.

81. A MIP-rendelet előírja a Bizottság számára, hogy vegye figyelembe „a tagállamok közötti elmélyült kereskedelmi és pénzügyi kapcsolatokat és a nemzeti gazdaságpolitikák továbbgyűrűző hatásait”²⁸. A Bizottság számos gazdasági eszközzel²⁹ igyekszik vizsgálni ezeket a szempontokat.

²⁸ A MIP-rendelet 5. cikkének (2) bekezdése.

²⁹ A Bizottság több gazdasági értékelési módszert is kidolgozott erre a célra. Ilyenek például az átlagbérek alakulásának vagy a pénzmozgások vizsgálata több országban.

82. A továbbgyűrűző hatások értékelése³⁰ azonban gyakran nem megfelelő. A négy kiválasztott tagállamban ezt meglehetősen következetlenül alkalmazták. Szlovéniában például 2014-ig csak érintőlegesen került szóba az államadósságok dominóhatása³¹ (azaz a kívülről begyűrűző hatások problémája). Bulgáriában – mivel az euróövezeten kívüli, kis tagállamról van szó – nem vették figyelembe az országra jellemző általános piaci feltételeket. A továbbgyűrűző hatások figyelmen kívül hagyása azt eredményezi, hogy a Bizottság túlzottan az adott tagállamban magában zajló, belső fejleményekre helyezi a hangsúlyt.

83. 2015 óta bevezették, hogy a kifelé irányuló továbbgyűrűző hatásokat meg kell említeni az euróövezet öt legnagyobb tagállamára vonatkozó IDR-vizsgálatokban. Ez üdvözlendő fejlemény.

84. A befelé irányuló továbbgyűrűző hatást a mintában szereplő IDR-vizsgálatokban minden évben megemlítették, ezek lefedettsége és mélysége azonban eltérő volt. Az államadósságok dominóhatását például még 2012-ben és 2013-ban sem vizsgálták igazán részletesen, amikor az állampapírok felára³² különösen magas volt.

85. A továbbgyűrűző hatások megállapításához alkalmazott elemzési eszközök nem következetesen képezik részét az országelemzésnek. E téren azonban történtek előrelépések, leginkább a 2016 óta alkalmazott MIP értékelési mátrix révén.

³⁰ A továbbgyűrűző hatás olyan, egy adott tagállamban történő fejlemény, amely egy vagy több másik tagállam gazdaságára is hatást gyakorol. A befelé irányuló továbbgyűrűző hatás egy vagy több másik ország által egy adott tagállamra gyakorolt hatást jelenti. A kifelé irányuló továbbgyűrűző hatás az adott tagállam által egy vagy több másik országra gyakorolt hatást jelenti.

³¹ Az államadósságok dominóhatásáról akkor beszélünk, ha egy adott ország hitelfelvételi költségeiben keletkező kedvezőtlen mozgások egy másik országéival korrelációt mutatnak.

³² Az állampapírok felára az a százalékpontban kifejezett különbség, amellyel egy adott ország esetében a referenciaértékhez képest nagyobb a hitelfelvételi költség. Az euróövezetben a referenciaérték rendszerint a német kormány által alkalmazott hitelkamatláb.

86. Az IDR-vizsgálatok rendszerint nem értékelik, hogy a költségvetési politika hogyan érinti a külső egyensúlyhiányokat. A nagy összegű folyófizetésimérleg-többlettel rendelkező Németország volt eddig az egyetlen olyan tagállam, amely eddig átfogó értékelést adott erről. A strukturális folyófizetésimérleg-hiánnyal küzdő, a nagy összegű negatív nettó nemzetközi befektetési pozícióval rendelkező, illetve versenyképességi problémákkal küzdő tagállamok esetében azonban nem készült hasonló elemzés (lásd: **4. háttérmagyarázat**). A költségvetés terén az IDR-vizsgálatok leginkább csak az államadósság alakulásának rövid megvitatására korlátozódnak.

4. háttérmagyarázat. Külső egyensúlyhiányok és költségvetési politika

A Bizottság a 2015-ös és a 2016-os IDR-vizsgálatban mélyrehatóan megvizsgálta Németország folyófizetésimérleg-többletét, és megállapította, hogy az országnak költségvetési mozgásterét (vagyis azt a képességét, hogy többet költhet anélkül, hogy megszegné a stabilitási és növekedési paktum kritériumait) kihasználva fel kellene lendítenie belső keresletét és növelnie az állami beruházásokat. 2016-ban a Tanács enyhített a Bizottság javaslatán: törölte az ajánlásból a költségvetési mozgástérről szóló részt.

2017-ben a Németországra vonatkozó országjelentés IDR-rel kapcsolatos szakasza szintén tartalmazott egy elemzést³³ arról, hogy az expanzív költségvetési politika milyen pozitív továbbgyűrűző hatásokkal járna az euróövezetre nézve. A Bizottság ismételten azt szorgalmazta, hogy Németország alkalmazzon költségvetési eszközöket mind folyó fizetési mérlegének egyensúlyba hozásához, mind pedig arra, hogy más országoknak segítséget nyújtson külső hiányuk kiegyenlítéséhez. A költségvetési politika külső egyensúlyhiányokra és versenyképességre gyakorolt hatására történő utalás fontos előrelépés volt.

A fentiek ellenére a Bizottság más országokban (pl. Spanyolországban és Franciaországban) mindeddig még nem vizsgálta meg a költségvetési politika és a nem megfelelő külső egyenleg

³³ SWD(2017) 71 final, Country report - Germany 2017 - including an in-depth review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances (2017-es országjelentés – Németország – A makrogazdasági egyensúlyhiányok megelőzésére és korrigálására irányuló részletes vizsgálattal), 3.1. háttérmagyarázat, 18. o.

kapcsolatát, és arra nézve sem fogalmazott meg ajánlást, hogy a külső egyenleg helyreállítása érdekében szigorítsák meg költségvetési politikájukat.

A 2015-ös spanyolországi IDR-jelentés állandónak értékelte a fő folyó fizetési mérleg javulását. Ezzel azonban figyelmen kívül hagyott olyan jelentős ciklikus tényezőket, mint pl. az euró leértékelődése, az EKB-nak a külső adósságállomány kamatlábainak csökkenését elősegítő intézkedései, és az importköltségeknek a jóval alacsonyabb kőolajárakból adódó csökkenése. 2016-os IDR-vizsgálatában a Bizottság a fő külső egyenleg javulását kihasználva nem vitatta meg a strukturális folyó fizetési mérleg alakulását. A nagy összegű negatív nettó nemzetközi befektetési pozíció problémája többször is említésre került, ezt azonban nem hozták összefüggésbe Spanyolország költségvetési politikájával, amely annak ellenére expanzív volt, hogy nem sokkal korábban megindult a növekedés, sőt, gyorsabb ütemben, mint a potenciális kibocsátásnövekedés aránya.

A 2017-es franciaországi IDR-jelentésében a Bizottság megállapította: hiányosságok jellemzik a versenyképességet és a fő kereskedelmi partnerek felé az exportpiaci részesedés csökken. Annak lehetőségét azonban nem vizsgálta meg, hogy a költségvetési politika révén ösztönözze a külső egyenleg helyreállítását és az erőforrásokat a külkereskedelmi forgalomba kerülő termékek ágazata felé csoportosítsa át.

87. Szlovénia és Bulgária esetében hiányosságokat találtunk az egyensúlyhiányok elemzésében és az ehhez kapcsolódó szakpolitikai ajánlásokban (lásd: **5. háttérmagyarázat**).

5. háttérmagyarázat. Az egyensúlyhiányok elemzésének hiányosságai (példák)

➤ A munkaerő-piaci reformot illetően a 2013-as szlovéniai IDR-vizsgálat arra figyelmeztetett, hogy a minimálbér emelkedése jelentős negatív hatással járna a munkahelyekre, és potenciálisan későbbre halasztaná a foglalkoztatás felélénkülését, a gazdasági növekedés újraindulásakor növelné a bérekre gyakorolt nyomást, és ezáltal a versenyképességet a további csökkenés veszélyének tenné ki.

A besorolást ismertető 2013-as közlemény szerint a minimálbér növekedése volt az egyik oka annak, hogy Szlovéniát a MIP-eljárás során a gyengébb („túlzott egyensúlyhiányok”) kategóriába sorolták.

Számos tényező utal arra, hogy a Bizottságnak körültekintőbben kell eljárnia értékelései során:

- A hatás mértékét egy olyan 2008-as adatokat használó dokumentumra³⁴ alapozták, amelyek csak a munkaerő-piaci kereslet állandó rugalmasságának becslésére szolgáltak. Egy ugyanakkor szintén rendelkezésre álló másik tanulmány³⁵ feltételezése szerint a minimálbér növelésének hatása sokkal kisebb lenne.
- A Bizottság a foglalkoztatásra és az általános versenyképességre gyakorolt hatás megértéséhez nem vette figyelembe a minimálbérben részesülő munkavállalók ágazonkénti lebontását.
- A Szlovénia esetében végzett hatásvizsgálat teljesen eltérő volt az olyan hasonló tagállamokra irányuló vizsgálatoktól, amelyek esetében a minimálbér nagyobb mértékben növekedett, a minimálbér növekedése több foglalkoztatottat érintett és a minimálbér/átlagbér aránya hasonló volt (pl. Bulgária).

A Szlovéniára vonatkozó borúlátó munkaerő-piaci előrejelzések végül nem váltak be, így az OECD ezt a következtetést vonta le³⁶: Az eredmények továbbra is megfelelnek az (enyhén) negatív hatásról szóló előrejelzéseknek.

- A 2013-as szlovéniai IDR-vizsgálat megállapította, hogy az állami tulajdonú bankok esetében a vállalatirányítás gyakran elmarad az optimálistól és hogy privatizálás révén orvosolhatóak lennének a vállalatirányítás nyilvánvaló hiányosságai, az irányítási problémákra azonban nem adott egyetlen konkrét példát sem.
- 2015-ös bulgáriai IDR-vizsgálatában a Bizottság észrevételezte, hogy a belföldi tulajdonú bankok átlagosan magasabb kamatot számítottak fel az általuk jóváhagyott vállalati hitelekre, és megjegyezte továbbá, hogy e profiljuk eltér a bankrendszer többi szereplőjétől, nem csak a hitelfelvevők átlagos hitelminősége, hanem az irányítási rendszerek, a hitelkockázat-vállalás, a biztosítékeszközök típusa és

³⁴ IMAD, 3/2010. sz. munkadokumentum: „Estimation of the Impact of the Minimum Wage Rise in Slovenia” (A minimálbérek emelkedésének becsült hatása Szlovéniában).

³⁵ Szlovén Nemzeti Bank, Price Stability Report (Jelentés az árstabilitásról), 2010 április, 2.2. háttérmagyarázat.

³⁶ OECD, „Connecting people with jobs: The labour market, activation policies and disadvantaged workers in Slovenia” (Az emberek és a munkahelyek összekapcsolása: Munkaerőpiac, aktiválási politikák és hátrányos helyzetű munkavállalók Szlovéniában), 2016, 52. o.

a portfólió mögöttes kockázata tekintetében is. Az összefüggést ebben az esetben sem támasztották alá elemzések, illetve bizonyítékok.

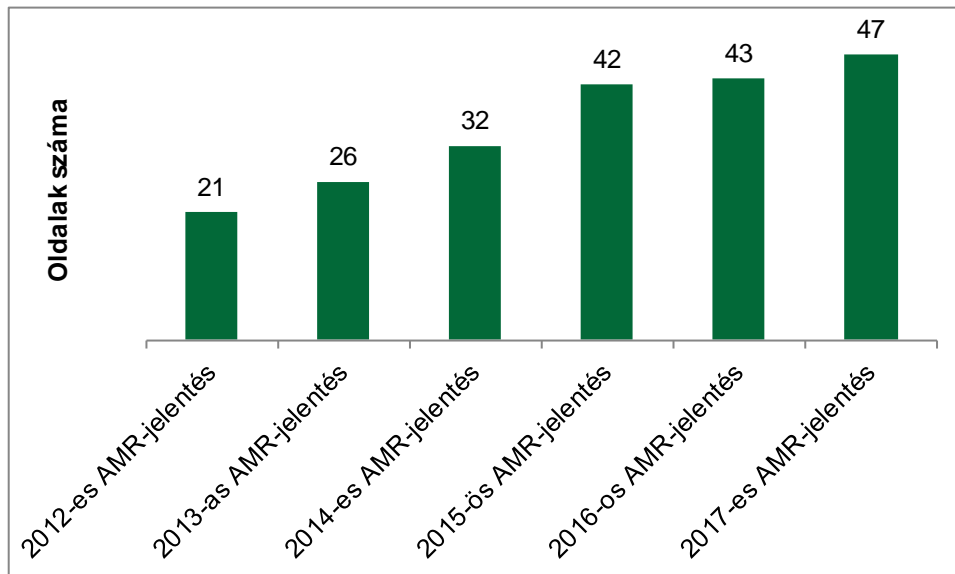
A Bizottság hozzátette, hogy a belföldi tulajdonú bankok a külföldi tulajdonú pénzintézeteknél jobb eszközminőségről számoltak be, és aggodalmát fejezte ki a bankfelügyelet eredményességét illetően. Ez ugyan tükrözhet hiányos beszámolási gyakorlatokat és rejtett veszteségekkel kapcsolatos kockázatokat is, az irányítási rendszerekkel, a hitelkockázat-vállalással és a biztosítékeszközök típusával kapcsolatos következtetést azonban semmiképpen nem támasztja alá.

Az riasztási mechanizmus keretében készült jelentés (AMR) és az eredménytábla csekély szerepet játszik a MIP-eljárás során

88. Ebben a szakaszban megvizsgáljuk, hogy az AMR-jelentések milyen többletértéket adnak a MIP-eljárás során és az eredménytáblák mely jellemzőikkel igyekeznek elősegíteni az egyensúlyhiányok korai felismerését.

89. Az AMR-jelentés hossza a MIP-eljárás kezdete óta több mint kétszeresére nőtt (lásd: **6. ábra**).

6. ábra. Az AMR-jelentés hossza, 2012–2017



Forrás: Európai Számvevőszék.

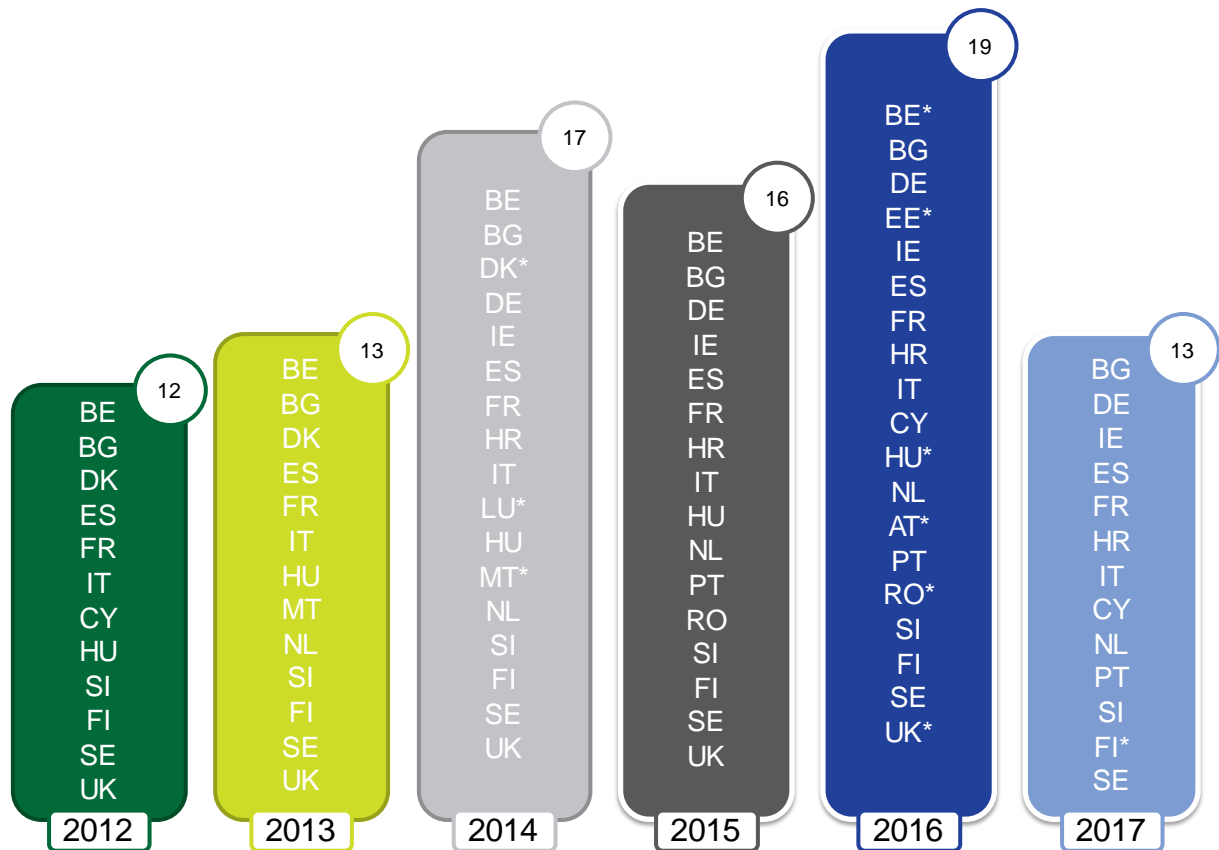
90. Az értékelés minőségét tekintve azonban nem volt tapasztalható ezzel arányos javulás, mivel a dokumentum nagyrészt még mindig leíró jellegű³⁷:

- a) az AMR-jelentés első része nagyrészt a gazdaságokra jellemző közös trendeket mutatja be és azt, hogy az eredménytábla különböző mutatói hogyan alakultak. Ez a rész nem tér ki azonban részletesen a bemutatott fejlemények következményeire (továbbgyűrűző hatások, okozati tényezők), és a trendek mozgatórugóit sem igyekeznek feltárni;
- b) az AMR-jelentés második része pusztán az eredménytábla leírásából, valamint az egyensúlyhiány kockázatának és a kiigazításoknak az országonkénti értékeléséből áll.

91. Az AMR-jelentések azonnali jelentősége, hogy segítségükkel felismerhető, mely tagállamok vannak kitéve az egyensúlyhiány kockázatának és esetükben IDR-vizsgálat végzésére van szükség. Ezt azonban a Bizottság azzal a gyakorlattal, hogy az IDR-vizsgálatot minden olyan tagállam részére kötelezővé tette, amelyek esetében a korábbi években egyensúlyhiányt állapítottak meg, gyakorlatilag megszüntette (lásd: **IX. melléklet**). Amint azt a **7. ábra** szemlélteti, ez teljesen befagyasztotta a folyamatot.

³⁷ A Számvevőszék üdvözli ugyanakkor azt a fejleményt, hogy a 2016-os és a 2017-es AMR-jelentés egy „A makrogazdasági egyensúlyhiány euróövezeti dimenziója” című háttérmagyarázatot is tartalmaz.

7. ábra. Azok a tagállamok, amelyekre nézve IDR-vizsgálatot kell készíteni (2012–2017)



Megj.: A csillaggal jelölt tagállamok esetében az IDR-vizsgálat évében nem állt fenn egyensúlyhiány.

Forrás: Európai Számvevőszék.

92. Az AMR-jelentés eredménytábláját nem megfelelően tervezték meg ahhoz, hogy elősegítse a (súlyosbodó) makrogazdasági egyensúlyhiányok korai felismerését:

- a) időben hátra tekintő, mivel kétéves adatokon alapul;
- b) számos mutató vagy mozgóátlag vagy állományváltozó (lásd: **4. táblázat**), ezért az újabb fejleményekhez lassabban igazodnak, illetve azokat nem megfelelően tükrözik.

4. táblázat. Mozgóátlagként vagy állományváltozóként kiszámított mutatók, 2014–2017

Jellemzők	Mutató
3 éves mozgóátlag	Folyófizetésimérleg-egyenleg (a GDP %-ában)
	Reál effektív árfolyam (42 kereskedelmi partner, HICP deflátor)
	Nominális fajlagos munkaköltség-index (2010=100)
	Munkanélküliségi ráta
	Aktivitási ráta (a 15 és 64 év közötti népesség %-ában, százalékpont)
	Tartós munkanélküliségi ráta (a 15 és 74 év közötti aktív népesség %-ában, százalékpont)
	Ifjúsági munkanélküliségi ráta (a 15 és 24 év közötti aktív népesség %-ában, százalékpont)
5 éves mozgóátlag	Exportpiaci részesedés (a világ exportpiacának %-ában)
Állományváltozók	Nettó nemzetközi befektetési pozíció (GDP %-ában)
	A magánszektor adóssága, konszolidált (GDP %-ában)
	Az államháztartás bruttó adóssága (GDP %-ában)

Forrás: Európai Számvevőszék.

93. Néhány, az egyensúlyhiányok feltárása szempontjából fontos mutató nem szerepel egyértelműen az eredménytáblában, ilyenek például az infláció, a vállalati jövedelmezőség és a nemteljesítő hitelek szintje.

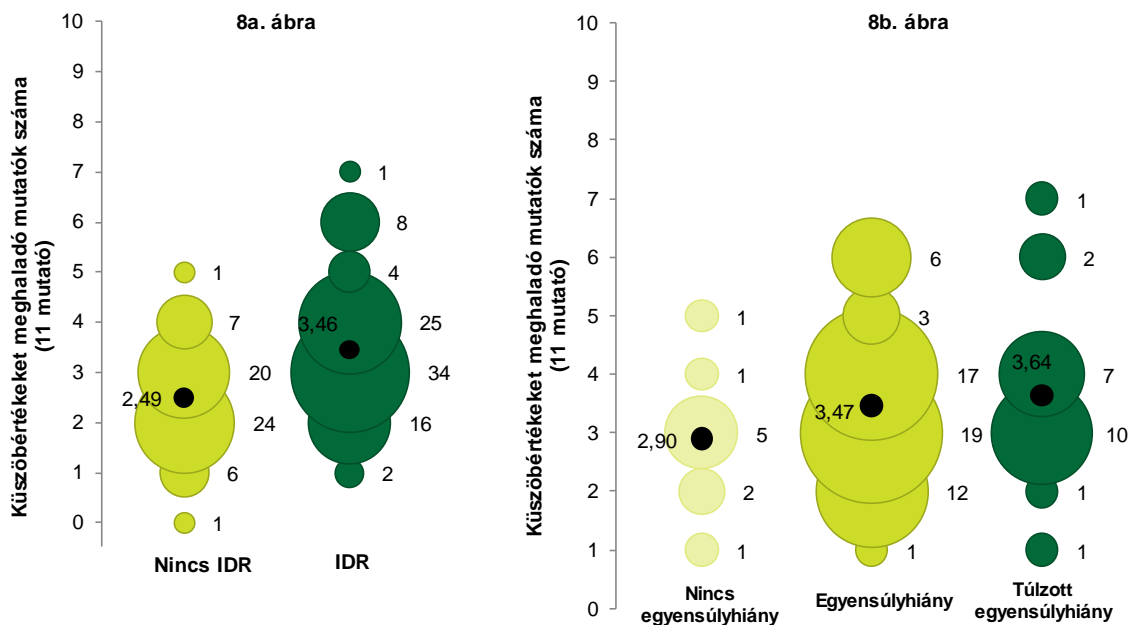
94. Az eredménytáblát többször is felülvizsgálták, és ezek során változtattak a mutatók számán, típusán és bemutatásuk módján. A legutóbbi felülvizsgálatra 2016-ban került sor, ennek során három „segédmutatói” státuszú szociális mutatót³⁸ áthelyezték a fő eredménytáblába. Csakhogy e három mutató igen szoros korrelációban áll egymással, és hasznuk az egyensúlyhiányok korai feltárásában igen csekély, mivel a gazdasági zavarok *következményeiről* tudósítanak. Mind a Gazdaságpolitikai Bizottság tagjai körében végzett felmérés résztvevői (lásd: a **VI. melléklet c) ábrája**), mind az érdekeltek nagy többsége azon véleményének adott hangot, miszerint ezek nem javították az eredménytábla minőségét.

95. Az eredménytábla az AMR-jelentés szakaszában csekély, ezt követően pedig semmilyen többletértékkel nem jár. A várakozásnak megfelelően közvetlen összefüggést találtunk a küszöbértékeket meghaladó mutatók száma, valamint az IDR-vizsgálat elvégzéséről szóló

³⁸ Az aktivitási ráta, a tartós munkanélküliségi ráta és az ifjúsági munkanélküliségi ráta.

döntés és az egyensúlyhiányok besorolása között. Mindkét esetben azonban igen gyenge a statisztikai kapcsolat (lásd: **8. ábra**), ami alátámasztja, hogy az eredménytáblából nem vonhatók le mechanikusan következtetések az IDR-vizsgálat megkezdésére vonatkozóan. A Bizottság az IDR-ekben szereplő elemzésekhez az eredménytábla mutatóit nem használja, hanem az elemzési eszközök sokkal tágabb körét alkalmazza és aktualizáltabb adatokat vesz alapul³⁹.

8. ábra. A küszöbértékeket meghaladó mutatók száma és a) az IDR-ekben felvetett problémák; b) az egyensúlyhiányok besorolása közötti kapcsolat, 2012–2017



Megjegyzés: A fekete pontok a középvértéket jelentik. A „Túlzott egyensúlyhiány túlzottegyensúlyhiány-eljárással” kategória nem szerepel, mert mindeddig egyetlen tagállam sem került ebbe a kategóriába.

Forrás: Európai Számvevőszék.

³⁹ A munkanélküliséggel kapcsolatban az IDR-vizsgálatok a „Kulcsfontosságú gazdasági, pénzügyi és szociális mutatók” és a „Munkaerő-piaci és szociális mutatók” című táblázattal vannak összefüggésben (előbbi 2014, utóbbi 2015 óta szerepel az IDR-ekben); a folyó fizetési mérleghez pedig az előző év konkrét részletes adatait kapcsolják. A pénzügyi ágazat IDR-vizsgálata több kiegészítő változót használ (pl. betéti kamatok, hitelezési feltételek trendje és eltérései, nettó kamatrések, bankok nyereségessége).

96. Amint arra az érdekeltekkel folytatott beszélgetések is rámutattak, az eredménytáblát – noha a döntéshozatalban csekély szerepet játszik – nagy figyelmet kap a nyilvánosság részéről, mert a küszöbértékeket meghaladó mutatók száma egyszerűen kommunikálható. Előfordulhat ugyanakkor, hogy a laikusabb olvasók nem kapnak teljes képet az adott tagállam egyensúlyhiányainak jellegéről és részleteiről, ha az IDR-vizsgálat teljes szövege helyett csak a küszöbértékeket meghaladó mutatók számára hagyatkoznak. 2016 óta az eredménytábla mellékletként szerepel az országjelentésben, és ez tovább erősítheti azt a téves benyomást, hogy szerepe elengedhetetlenül fontos az egyensúlyhiányok súlyosságának értékeléséhez.

KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK

97. Következtetésünk szerint, noha a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás kialakítása általában véve megfelelő, a Bizottság általi végrehajtás során nem biztosítható az egyensúlyhiány eredményes megelőzése és kiigazítása. A Bizottságnak ezért a MIP-eljárás irányításának bizonyos részein jelentős mértékben javítania kell. A közelmúltban pozitív lépésnek tekinthető, hogy az euróövezetben tapasztalt kibocsátáscsökkenés időszakában egyes tagállamok kezelték a szigorú költségvetési politika továbbgyűrűző hatásainak problémáját.

A MIP-eljáráshoz kapcsolódó országspecifikus ajánlások végrehajtása

98. A MIP-eljáráshoz kapcsolódó országspecifikus ajánlásokat a tagállamok nem hajtották végre megfelelő mértékben (lásd: **33. bekezdés**).

99. A Bizottság csak az országspecifikus ajánlások megszövegezése után dönt arról, hogy melyik ajánlás kapcsolódik MIP-eljáráshoz. A megfogalmazás még akkor sem mindig megfelelő, mivel az ajánlások a legjobb esetben is csupán részlegesen vagy távolról kapcsolódnak az IDR-vizsgálathoz. A MIP-eljáráshoz kapcsolódónak nevezett ajánlások között gyakran a potenciális növekedéssel összefüggő strukturális problémákat kezelő, illetve makrogazdasági egyensúlyhiányokat rövid vagy középtávon orvosló intézkedések is szerepelnek. A MIP-eljáráshoz kapcsolódó országspecifikus ajánlások esetenként még a makrogazdasági egyensúlyhiányokkal sincsenek összefüggésben (lásd: **35–38. és 43. bekezdés**).

100. A 2015-ös egyszerűsítés eredményeképpen a MIP-eljáráshoz kapcsolódó országspecifikus ajánlások jelenleg rövidebbek és megfogalmazásuk általánosabb, mint korábban. Ez megnehezítette végrehajtásuk és az egyensúlyhiányok kiigazításához való hozzájárulásuk értékelését. A végrehajtásukra kitűzött határidő gyakran igen nehezen teljesíthető (lásd: **39–42. és 51–52. bekezdés**),

101. végezetül pedig gazdasági hatásukról nem végeznek szisztematikusan előzetes, illetve utólagos értékelést (lásd: **44–46. bekezdés**).

1. ajánlás

- i. A Bizottság a MIP-eljáráshoz kapcsolódó országspecifikus ajánlásokat szisztematikusan kapcsolja össze az IDR-vizsgálatokban feltárt makrogazdasági egyensúlyhiányokkal. A MIP-eljáráshoz kapcsolódó országspecifikus ajánlásokban szereplő intézkedések kellően részletesen legyenek meghatározva a végrehajtásukat tekintve ahhoz, hogy az egyensúlyhiányok érdemi, jól észrevehető csökkenéséhez vezessenek.
- ii. A Bizottság továbbá tegyen egyértelműen különbséget egyrésztől azon a MIP-eljáráshoz kapcsolódó szakpolitikai fellépések között, amelyek célja az egyensúlyhiányok rövid-, illetve középtávon a válság elkerülése érdekében történő kiigazítása, és másrésztől azon reformok között, amelyek az egyensúlyhiányok felhalmozódását a potenciális, hosszú távú növekedés fellendítésével igyekeznek megelőzni.
- iii. A Bizottság, ahol lehet, készítsen előzetes és utólagos értékelést a MIP-eljáráshoz kapcsolódó országspecifikus ajánlásokban szereplő szakpolitikai fellépések egyensúlyhiányra gyakorolt hatásáról.
- iv. A Bizottság reális határidőket kitűzve segítse elő a MIP-eljáráshoz kapcsolódó országspecifikus ajánlások végrehajtását.

Az intézkedések bevezetését a MIP-eljárások 2019-es (2018 őszén kezdődő) ciklusáig valósítsa meg.

Az egyensúlyhiányok besorolása

102. Az IDR-vizsgálatok nem alakítanak ki következtetést arra nézve, hogy egy adott tagállam egyensúlyhiányát melyik kategóriába kell sorolni. Az IDR-ekben szereplő gazdasági elemzések és az egyensúlyhiányok besorolása között nincs mindig egyértelmű összefüggés. A helyzet azóta súlyosbodott, hogy a teljes körű IDR-vizsgálatokat az országjelentésekben szereplő „összefoglalók” váltották fel (lásd: **57–60. bekezdés**).

103. A Bizottság szervezeti egységei egyértelmű kritériumokat alkalmazva tesznek javaslatot a biztosok testületének az egyensúlyhiányok besorolásáról. Az ellenőrzési bizonyítékok alapján azonban úgy tűnik, hogy politikai szinten nincs hivatalos döntéshozatali folyamat és a Bizottság esetenként nem tartja be a saját belső szabályait (lásd: **61–62. és 66. bekezdés**).

104. A Bizottság, noha többször is fontolóra vette, mindeddig még nem javasolta az EIP-eljárás megindítását. A MIP-rendelet bizottsági értelmezése szerint a túlzott egyensúlyhiány megállapítása nem feltétlenül von maga után az EIP-eljárás megindítására irányuló javaslatot (lásd: **63–65. bekezdés**).

2. ajánlás

- i. A MIP-rendelettel összhangban a Bizottság az IDR-vizsgálatokban adjon egyértelmű jellemzést a tagállamot érintő egyensúlyhiányok súlyosságáról.
 - ii. A Bizottság fogadjon el, tegyen közzé és alkalmazzon egyértelmű kritériumokat és eljárásokat az egyensúlyhiányok besorolásához.
 - iii. A Bizottság – amennyiben nincsenek egyedi körülmények – javasolja az EIP-eljárás megindítását, amennyiben bizonyíték van arra, hogy a tagállam esetében túlzott egyensúlyhiány áll fenn, különösen, ha nagy az instabilitás veszélye, ha az egyensúlyhiányok tartósak vagy továbbgyűrűző hatással jártak, vagy ha a kiigazító intézkedések nem jártak eredménnyel. Egyedi körülmények fennállásakor a Bizottság saját mérlegelési jogkörben döntsön az ettől való esetleges tartózkodásról, és ezt világosan és nyilvánosan indokolja meg.
-

Az intézkedések bevezetését a MIP-eljárások 2019-es (2018 őszen kezdődő) ciklusáig valósítsa meg.

- iv. A MIP 2019-es felülvizsgálatának keretében a Bizottság tegyen javaslatot a MIP-rendelet módosítására és azoknak a körülményeknek a jogszabályba foglalására, amelyek fennállása esetén a Bizottságnak akkor sem kell javasolnia az EIP-eljárás megindítását, ha megállapította, hogy a tagállam esetében túlzott egyensúlyhiány áll fenn.

A részletes vizsgálatok (IDR) jellemzői

105. 2015 óta az IDR-vizsgálatok fokozatosan az elsősorban a strukturális politikák széleskörű gazdasági koordinációjával foglalkozó országjelentések részévé váltak, és a két dokumentumtípus között egyre inkább elmosódtak a határok. 2017-ben a tagállamokat érintő valamennyi fő probléma részletes elemzése az országjelentés egyetlen szakaszában, témákra osztva szerepel, megjelölve azokat a területeket, amelyek a MIP-eljáráshoz kapcsolódnak (lásd: **68–72. bekezdés**).

106. E fejlemények eredményeként csökkent a MIP-eljárás láthatósága, és jóval nehezebbé vált meghatározni, melyek a MIP-eljárás szempontjából releváns kihívások. Az IDR-vizsgálatok leszűkítése tovább gyengítette a gazdasági elemzés és egyrészt az egyensúlyhiányok besorolása, másrészt az ebből születő, a MIP-eljáráshoz kapcsolódó országspecifikus ajánlások közötti kapcsolatot (lásd: **59. és 73–75. bekezdés**).

107. Továbbá, az eredménytábla 2016 óta mellékletként szerepel az országjelentésben, és ez azt a téves benyomást keltheti, hogy az IDR-vizsgálat alapvető részét képezi (lásd: **95–96. bekezdés**).

3. ajánlás

- i. A tagállam esetében fennálló makrogazdasági egyensúlyhiányok súlyosságának egyértelmű értékeléséhez és az erre adandó legmegfelelőbb válasz meghatározásának elősegítése érdekében a Bizottság végezzen átfogó IDR-vizsgálatot és az erről készült jelentést különállóan bocsássa rendelkezésre: ez legyen olyan kellő hosszúságú és

részletességű dokumentum, amely tükrözi mind a helyzet súlyosságát, mind a szakpolitikával kapcsolatos kihívásokat.

- ii. A Bizottság az eredménytáblát ne az IDR-vizsgálathoz csatolva tegye közzé, hanem adjon hozzáférést az általa ténylegesen alkalmazott országspecifikus változók adatbázisához.

Az intézkedések bevezetését a MIP-eljárások 2019-es (2018 őszén kezdődő) ciklusáig valósítsa meg.

A költségvetési politika külső egyensúlyhiányokra és versenyképességre gyakorolt hatásának felismerése

108. Az évről évre ismétlődő részek ellenére az IDR-ek elemzéseinek színvonala általában véve megfelelő. Az elemzések azonban nem mindig térnek ki költségvetési politika külső egyensúlyhiányokra gyakorolt hatására, és ez a kérdés a MIP-eljáráshoz kapcsolódó országspecifikus ajánlások megfogalmazásában sem szerepel, sőt ez akkor is így van, ha az IDR a külső pozíciók esetében állapított meg egyensúlyhiányt, ami pedig szorosan kapcsolódik a költségvetési politikához. A Bizottság tudatában van ezeknek az összefüggéseknek, de általában úgy véli, hogy a költségvetési kérdésekkel a stabilitási és növekedési paktum foglalkozik. A stabilitási és növekedési paktum azonban a költségvetési fenntarthatóságra szorítkozik és nem veszi figyelembe a költségvetési politika külső egyensúlyhiányokra gyakorolt hatását, továbbá a fenntarthatósági kritériumoknak megfelelő tagállamok költségvetési politikájáról sem tesz említést (lásd: **78–80. és 86–87. bekezdés**).

4. ajánlás

A Bizottság az IDR-vizsgálatokban – adott esetben – szisztematikusan vizsgálja meg, hogy a költségvetési politika milyen hatással van a külső egyensúlyhiányra és a versenyképességre, és a MIP-eljárást alkalmazva tegyen ajánlásokat a tagállamoknak, amennyiben a költségvetési problémák közvetlen hatást gyakorolnak a külső egyensúlyhiányra. Ezt a nagy összegű folyófizetésimérleg-többlettel rendelkező és a nagy hiánnyal rendelkező tagállamok esetében egyaránt el kellene végezni.

Az intézkedések bevezetését a MIP-eljárások 2019-es (2018 őszén kezdődő) ciklusáig valósítsa meg.

Euróövezeti dimenzió

109. A MIP-eljárás túlzottan az egyes országok gazdaságára összpontosít, és nem veszi kellően figyelembe a továbbgyűrűző hatásokat. A MIP-eljáráshoz kapcsolódó országspecifikus ajánlások ezért nem kellően szorgalmazznak olyan politikai fellépéseket, amelyek kedvező hatással lennének más tagállamokra, illetve nem ösztönzik a szimmetrikus egyensúly-helyreállítást az euróövezetben (lásd: **81–85. bekezdés**).

110. Az országspecifikus ajánlások nem mindig vannak összhangban az euróövezet egészének szóló bizottsági ajánlásokkal (lásd: **47–50. bekezdés**).

5. ajánlás

- i. A Bizottság a MIP-eljárás keretében szisztematikusan vegye figyelembe az olyan, több országot is érintő szakpolitikákat, amelyek előmozdíthatják a szimmetrikus egyensúly-helyreállítást az euróövezetben,
- ii. és a MIP-eljáráshoz kapcsolódó országspecifikus ajánlásokat hozza összhangba az euróövezetet érintő, az egyensúlyhiányok szempontjából releváns ajánlásokkal, beleértve adott esetben az általános költségvetési irányvonalat érintő ajánlásokat is.

Az intézkedések bevezetését a MIP-eljárások 2019-es (2018 őszén kezdődő) ciklusáig valósítsa meg.

A MIP-eljárás láthatósága és az eljárásról szóló kommunikáció

111. A MIP-eljárásról, annak a makrogazdasági egyensúlyhiányok feltárására, enyhítésére és megelőzésére vonatkozó külön célkitűzéséről, továbbá arról, hogy ezek fennállása milyen nehézségeket támaszt a tagállamok számára, a közvélemény jobb tájékoztatása érdekében elengedhetetlenül szükséges az eredményes kommunikáció. A kommunikáció javítása a tagállamok MIP-eljárással kapcsolatos elkötelezettségének előmozdítása szempontjából is fontos (lásd: **1–6.; 54–56.; 68–72.; 88–91. és 94–96. bekezdés**).

6. ajánlás

A Bizottság a következők révén adjon kiemeltebb szerepet a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárásnak:

- i. gyakrabban utaljon az eljárásra a tagállamokkal folytatott kommunikáció során;
- ii. minden olyan esetben, amikor a Bizottság az egyensúlyhiányt túlzottnak minősíti, a témában érintett biztosok álljanak a tagállami parlamentek rendelkezésére e döntés és a kapcsolódó szakpolitikai ajánlások háttérének megindokolásához.

Az intézkedések bevezetését a MIP-eljárások 2019-es (2018 őszén kezdődő) ciklusáig valósítsa meg.

A jelentést 2017. november 28-i luxembourgi ülésén fogadta el a Baudilio TOMÉ MUGURUZA számvevőszéki tag elnökölte IV. Kamara.

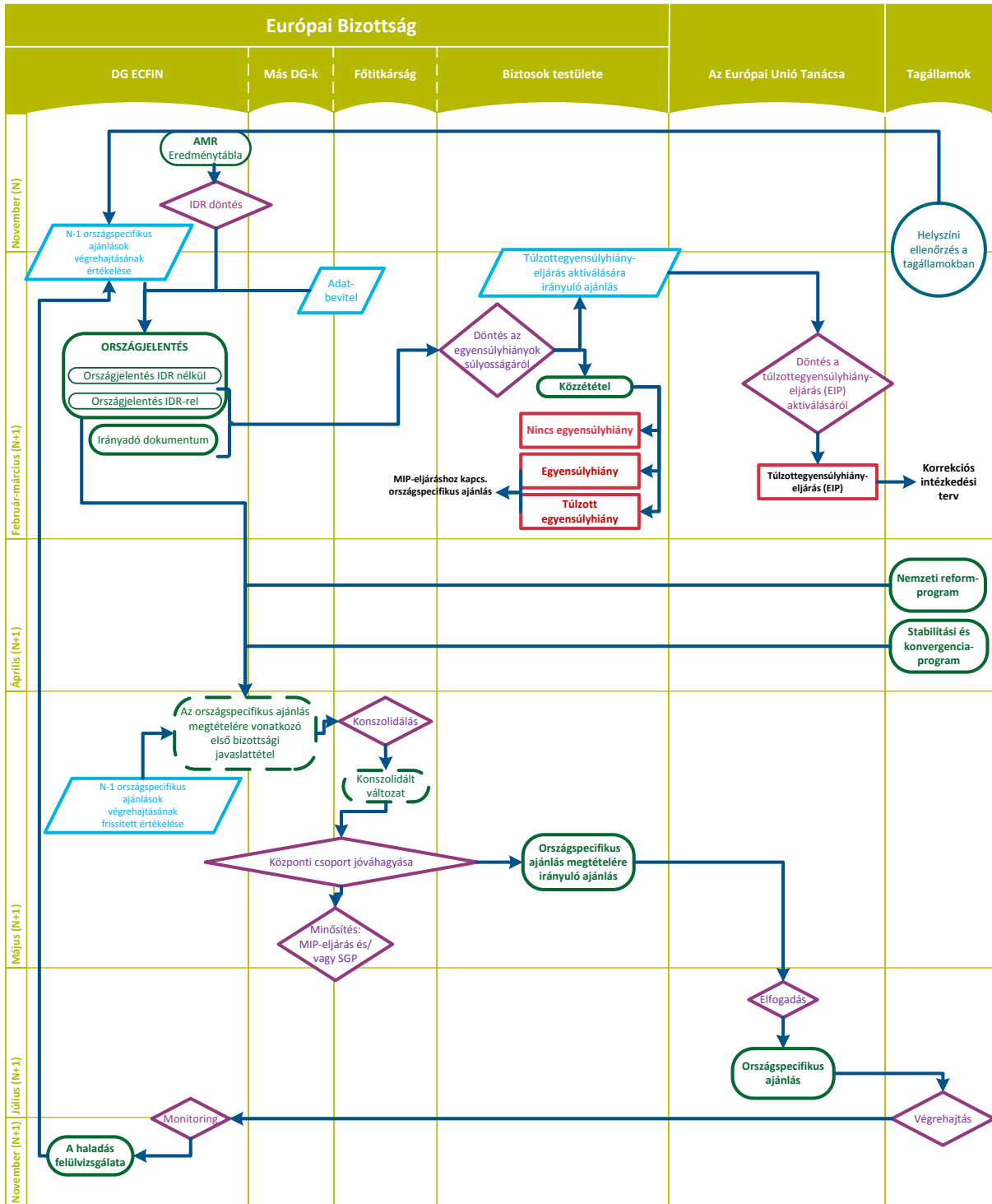
a Számvevőszék nevében

Klaus-Heiner Lehne

elnök

I. MELLÉKLET

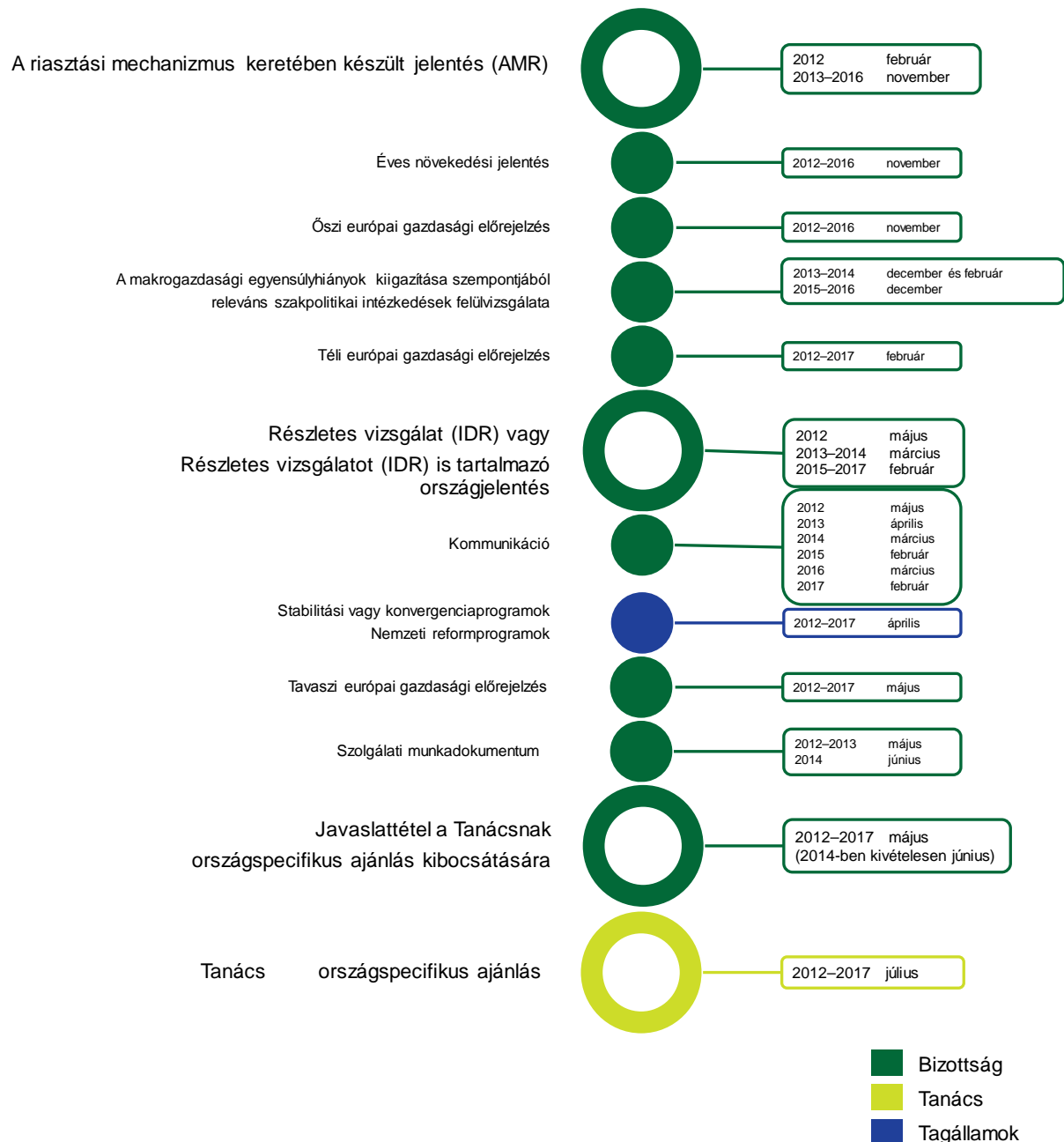
A makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás részletes folyamatábrája



Forrás: Európai Számvevőszék.

II. MELLÉKLET

A makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljáráshoz kapcsolódóan közzétett dokumentumok



Forrás: Európai Számvevőszék.

III. MELLÉKLET**A jelenleg alkalmazott elsődleges mutatók**

Mutatók	Indikatív küszöbértékek
Folyófizetésimérleg-egyenleg (GDP %-ában) (3 éves átlag)	-4/6%
Nettó nemzetközi befektetési pozíció (GDP %-ában)	-35%
Reál effektív árfolyam (42 kereskedelmi partner, HICP deflátor) (3 éves változás, %)	±5% (euróövezeten belül) ±11% (euróövezeten kívül)
Exportpiaci részesedés (a világ exportpiacának %-ában) (5 éves változás, %)	-6%
Nominális fajlagosmunkaköltség-index (2010=100) (3 éves változás, %)	9% (euróövezeten belül) 12% (euróövezeten kívül)
Ingtalanárindex (2010 = 100), deflált (1 éves változás, %)	6%
Magánszektorbeli hitelkiáramlás, konszolidált (GDP %-ában)	14%
A magánszektor adóssága, konszolidált (GDP %-ában)	133%
Az államháztartás bruttó adóssága (GDP %-ában)	60%
Munkanélküliségi ráta (3 éves átlag)	10%
A pénzügyi ágazat teljes kötelezettségállománya, nem konszolidált (1 éves változás, %)	16,5%
Aktivitási ráta (a 15 és 64 év közötti népesség %-ában) (3 éves változás, százalékpont)	-0.2 százalékpont
Tartós munkanélküliségi ráta (a 15 és 74 év közötti népesség %-ában) (3 éves változás, százalékpont)	0,5 százalékpont
Ifjúsági munkanélküliségi ráta (a 15 és 24 év közötti népesség %-ában) (3 éves változás, százalékpont)	2 százalékpont

Forrás: Európai Számvevőszék.

IV. MELLÉKLET**Tagállamok kiválasztása az ellenőrzési mintához**

A mintához a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás első négy évét vettük alapul és egy olyan szűkített listát, amelyből kizártuk a következőket:

- azon tagállamok, amelyek esetében az első négy évben nem készült IDR-vizsgálat:
 - azon tagállamok, amelyek gazdasági kiigazítási programban vesznek részt és amelyeket a program időszakában a MIP szempontjából nem vettek figyelembe: Írország, Görögország, Ciprus, Portugália, Románia;
 - azon tagállamok, amelyek esetében az AMR-jelentés legalább az egyik évben megállapította, hogy nem érintette őket egyensúlyhiány-probléma és nem merült fel ennek kockázata sem: Cseh Köztársaság, Dánia, Németország, Észtország, Lettország, Litvánia, Luxemburg, Málta, Hollandia, Ausztria, Lengyelország, Szlovákia;
- azon tagállamok, amelyek esetében az értékelés változatlan volt: Belgium, Magyarország, Finnország, Svédország, Egyesült Királyság;
- az Unióhoz csak a közelmúltban csatlakozott Horvátország.

A fennmaradó országok a következők voltak: Bulgária, Spanyolország, Franciaország, Olaszország és Szlovénia.

Mivel Franciaországot és Olaszországot már a túlzotthiány-eljárással kapcsolatos ellenőrzéshez is kiválasztottuk, és több jellemzőjük megegyezik (az euróövezet nagyobb tagállamai, amelyek régóta tagjai az Uniónak), úgy döntöttünk, hogy egyiküket szintén kizárjuk a mintából. A mintában végül Franciaországot szerepeltettük, mert esetében az egyensúlyhiányok értékelése nagyobb eltéréseket mutatott.

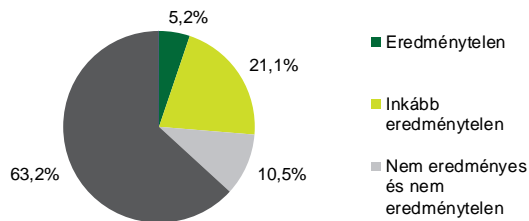
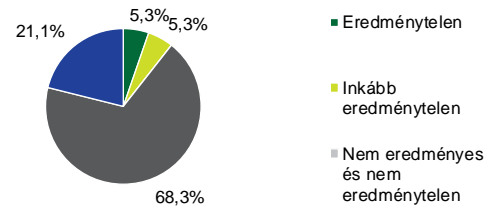
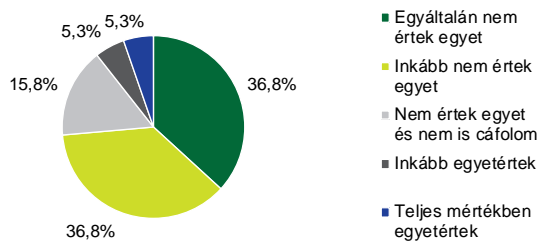
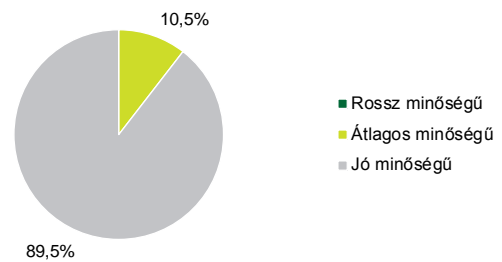
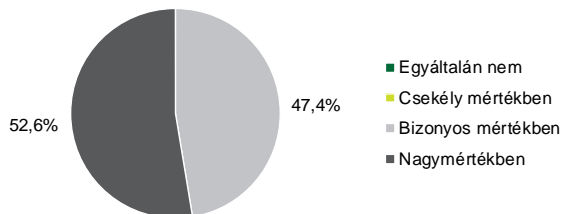
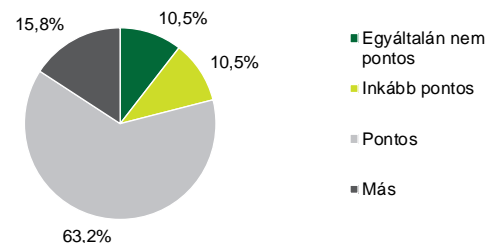
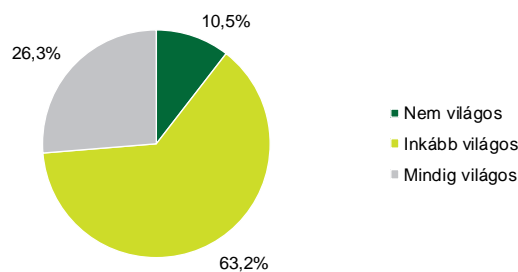
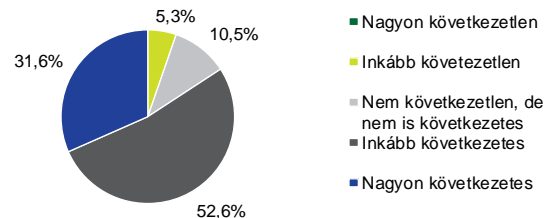
A végleges listából egy nagyobb és kisebb, az euróövezeten belüli és kívüli tagállamokból álló, reprezentatív minta állt össze.

A mindössze négy tagállamból álló minta kis mérete ellenére az Unió népességének és GDP-jének megközelítőleg az egynegyedét fedte le.

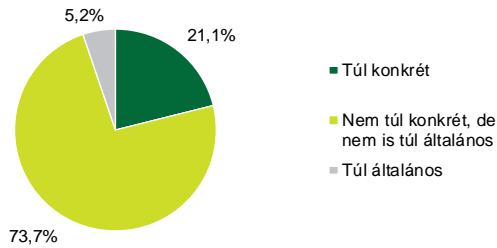
V. MELLÉKLET**Az országspecifikus ajánlások végrehajtásának értékelése és minőségi rangsorolása**

A Bizottság az országspecifikus ajánlások végrehajtásának értékeléséhez a következő kategóriákat alkalmazza:

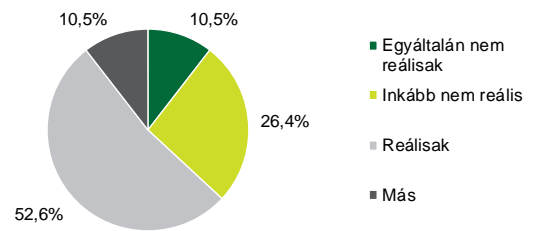
- *Teljes körű végrehajtás:* a tagállam olyan intézkedéseket fogadott el és hajtott végre, amelyek megfelelően eleget tesznek az országspecifikus ajánlásnak.
 - *Jelentős haladás:* A tagállam fogadott el intézkedéseket, és ezek többségét végrehajtották.
 - *Némi haladás:* a tagállam jelentett be vagy fogadott el intézkedéseket az országspecifikus ajánlás végrehajtása érdekében. Ezek az intézkedések ígéretesek, de eddig még nem került sor az összes intézkedés végrehajtására, és a végrehajtás nem minden esetben biztosított.
 - *Korlátozott haladás:* a tagállam jelentett be intézkedéseket az országspecifikus ajánlás végrehajtása érdekében, de úgy tűnik, hogy ezek nem elegendőek és/vagy elfogadásuk/végrehajtásuk kockázatoknak van kitéve.
 - *Nincs haladás:* a tagállam nem jelentett be, illetve nem fogadott el intézkedéseket az országspecifikus ajánlás végrehajtása érdekében.
-

VI. MELLÉKLET**A Gazdaságpolitikai Bizottság tagjai körében végzett felmérés****a. ábra – 3. Megítélése szerint az eredménytábla eredményesen segíti elő az Ön tagállamában a gazdasági egyensúlyhiányok megállapítását és nyomon követését?****b. ábra – 5. Az AMR-jelentés az eredménytábla mutatóin kívül tagállamonkénti gazdasági elemzést is tartalmaz. Véleménye szerint az AMR-elemzés eredményesen mutatja ki, melyek azok a tagállamok, amelyek esetében felmerülhet a makrogazdasági egyensúlyhiány?****c. ábra – 7. A 2016-os eredménytábla három új foglalkoztatottsági mutatót tartalmazott. Mennyiben ért egyet a következő állítással: „A három új foglalkoztatottsági mutató bevezetése növelte az eredménytábla elemzési kapacitását és kommunikációs erejét”****d. ábra – 9. Ön szerint milyen az IDR-vizsgálatban közölt bizottsági elemzés minősége az Ön tagállama gazdaságára nézve?****e. ábra – 10. Az Ön tagállamára vonatkozó IDR-vizsgálatokban milyen mértékben vették figyelembe a releváns országspecifikus információkat?****f. ábra – 11. A Bizottság az egyes tagállamokat az esetükben fennálló egyensúlyhiány mértékétől függően kategorizálja. A besorolás mennyire volt pontos az Ön tagállama esetében?****g. ábra – 13. Egyértelmű, hogy melyik országspecifikus ajánlás kapcsolódik a MIP-eljáráshoz?****h. ábra – 14. Az Ön tagállama esetében a MIP-eljáráshoz kapcsolódó országspecifikus ajánlások összhangban vannak az IDR-vizsgálat gazdasági elemzésével és az abban megállapított szakpolitikai kihívásokkal?**

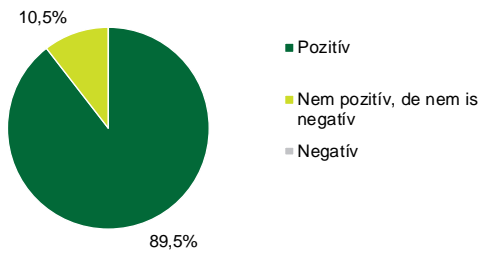
i. ábra – 15. Úgy véli, hogy a MIP-eljáráshoz kapcsolódó országspecifikus ajánlások az Ön tagállama esetében túl konkrétak / túl általánosak?



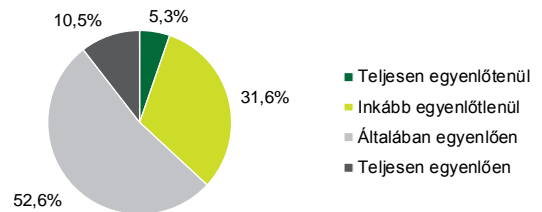
j. ábra – 17. Az Ön tagállama számára kibocsátott országspecifikus ajánlások reálisak? (Azaz megvalósíthatóak?)



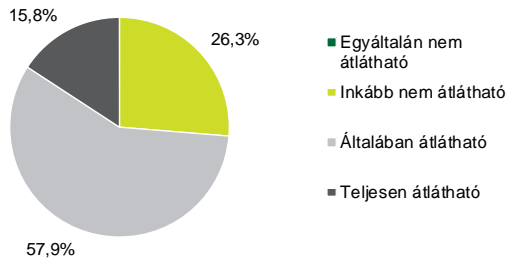
k. ábra – 19. 2015-től csökkent az országspecifikus ajánlások száma és azok kevésbé részletesek. Ön szerint ez pozitív fejlemény?



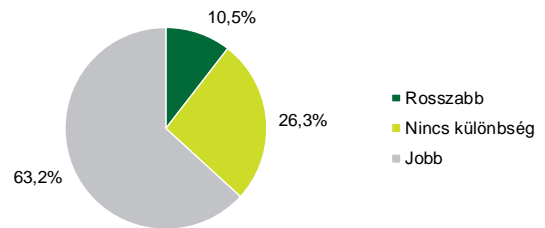
l. ábra – 21. Előfordul, hogy az országspecifikus ajánlásokat a bizottsági javaslatétel és a tanácsi elfogadás időpontja között módosítják. Ön szerint a tagállamokat egyenlően kezelik e folyamat során?



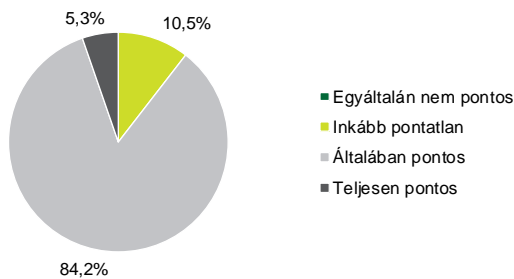
m. ábra – 23. Ön szerint az országspecifikus ajánlások módosításának folyamata átlátható?



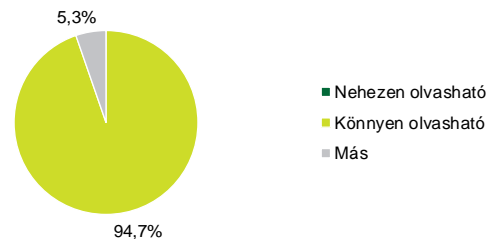
n. ábra – 25. A tanácsi módosítások jobban megfogalmazott országspecifikus ajánlásokat eredményeznek?



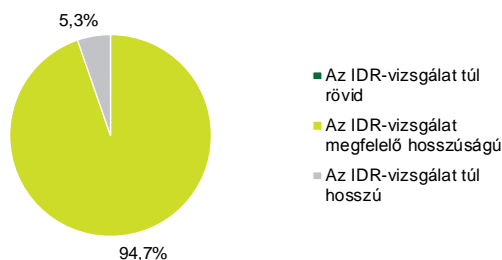
o. ábra – 27. Ön szerint pontos az országspecifikus ajánlások végrehajtásának bizottsági értékelése?



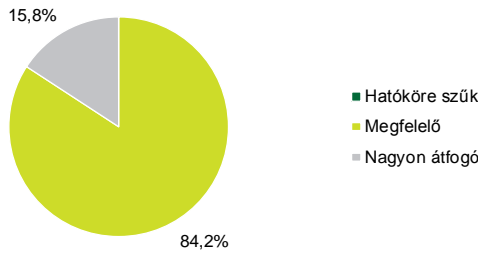
p. ábra – 29. Véleménye szerint könnyen olvasható az Ön tagállamára vonatkozó IDR-vizsgálat/országjelentés? (az értékelések és a következtetések egyértelműek)



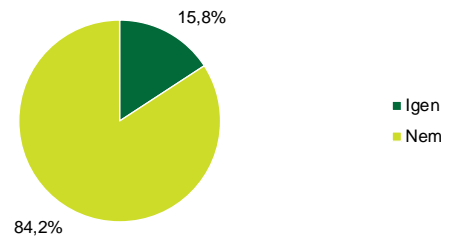
q. ábra – 31. Az Ön tagállamára vonatkozó IDR-vizsgálat/országjelentés a benne foglalt megállapításokat tömören közvetíti?



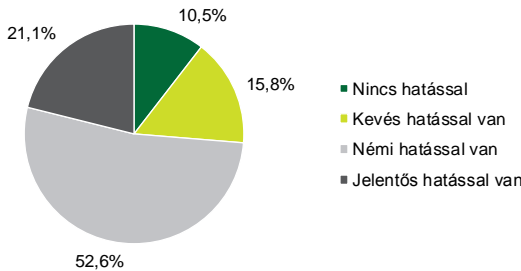
r. ábra – 33. Véleménye szerint átfogó jellegű az Ön tagállamára vonatkozó IDR-vizsgálat/országjelentés?



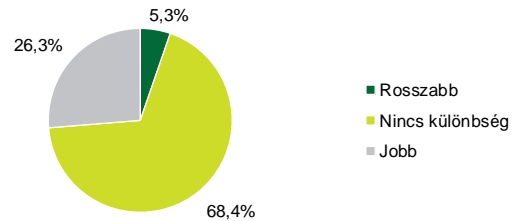
s. ábra – 34. Ön szerint az Ön tagállamára vonatkozó IDR-vizsgálat/országjelentés egyes részei feleslegesek/irrelevánsak?



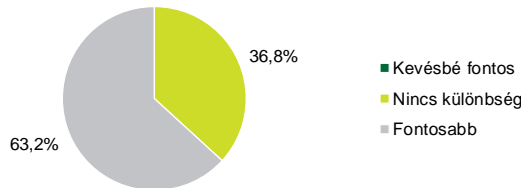
t. ábra – 36. Ön szerint milyen hatással van a MIP-eljárás az Ön tagállamában zajló szakpolitikai vitára?



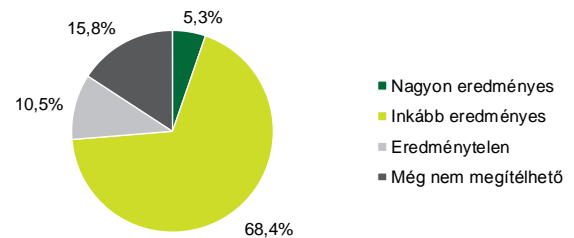
u. ábra – 38. Milyennek értékeli a Bizottság országjelentésének/IDR-vizsgálatának átfogó minőségét a többi nemzetközi intézmény (IMF, OECD stb.) által közzétett hasonló jelentésekhez képest?



v. ábra – 40. Magyarországon belföldi szinten az Európai Bizottság véleménye fontosabb vagy kevésbé fontos lett a politikai döntéshozatalban, mint a MIP-eljárás bevezetése előtt?



x. ábra – 44. A MIP-eljárás bevezetésére közel öt évvel ezelőtt került sor. Mi az általános benyomása az eljárás eredményességéről?



w. ábra – 42. A nemzeti reformprogram (NRP) jó alkalmat ad a tagállamok számára a MIP-eljáráshoz kapcsolódó szakpolitikai intézkedések kidolgozására. Kérjük, adja meg, mennyiben ért egyet a következő állításokkal.



Forrás: Európai Számvevőszék.




VII. MELLÉKLET**Tagállami hatóságoknál és más szervezeteknél tett látogatások**

	Legfőbb ellenőrző intézmény	Az Európai Unió Képviselete	Pénzügyminisztérium	Köztalálkozó Tanács	Központi Bank	Munkaügyi Minisztérium	Kereskedelmi és Iparkamara	Égyéb
Bulgária	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	Oktatási és Tudományügyi Minisztérium, IME, ABB
Franciaország	✓	✓	✓	✓	✓	✓		Európai Ügyek Minisztériuma, MEDEF, CPDT, Franciaország Stratégia, Conseil d'Analyse Economique (gazdasági tanácsadó csoport), OFCE, Coe-Revecode
Szlovénia	✓	✓	✓		✓	✓	✓	IMAD, Szlovén Állami Vagyonkezelő
Spanyolország	✓	✓	✓	✓	✓			Elnöki gazdasági kabinet, Gazdasági Minisztérium, CEOE, Cepyme, FEDEA, FROB

Forrás: Európai Számvevőszék.

VIII. MELLÉKLET**A tagállamok besorolásának alakulása, 2012–2017**

	Túlzott egyensúlyhiány	Egyensúlyhiány	Nincs egyensúlyhiány	Nincs részletes vizsgálat (IDR)
2012		IT BG SI FI HU DK CY FR ES SE UK BE		MT NL LU AT CZ LV DE EE LT PL SK
2013	SI ES	IT BG FI HU DK FR SE UK BE MT NL		LU AT CZ LV DE EE LT PL SK
2014	IT SI HR	BG FI HU IE FR ES SE UK BE NL DE	MT LU DK	AT CZ LV EE LT PL SK
2015	IT BG FR PT HR	SI FI HU IE ES SE UK BE RO NL DE		MT LU AT CZ LV DK EE LT PL SK
2016	IT BG CY FR PT HR	SI FI IE ES SE NL DE	RO HU AT UK BE EE	MT LU CZ LV DK EE LT PL SK
2017	IT BG CY FR PT HR	SI IE ES SE NL DE	FI	MT LU AT CZ LV DK HU EE LT PL RO UK BE SK

-  2012-ben nem volt részletes vizsgálat (IDR)
-  Egyensúlyhiányok 2012-ben
-  A MIP-eljárásba később belépő tagállamok

Forrás: Európai Számvevőszék.

IX. MELLÉKLET**A részletes vizsgálatok (IDR) száma és típusa**

	2012–2017	%
Egyensúlytalanságok fennállását megállapító IDR-vizsgálatok	80	88,9
Egyensúlytalanságok hiányát megállapító IDR-vizsgálatok	10	11,1
Összesen	90	100

2013–2017		2. év				
		IDR			Nincs IDR	
1. év	IDR	Egyensúlyhiányok	Túlzott egyensúlyhiányok	Nincs egyensúlyhiány	Nincs IDR	Gazdasági kiigazítási program
		Nincs IDR	Egyensúlyhiányok	39	5	7
Túlzott egyensúlyhiányok	2		14	0	0	0
Nincs egyensúlyhiány	0	0	0	9	0	
Nincs IDR	3	0	3	39	0	
Makrogazdasági kiigazítási program	2	2	0	0	12	
Az EU új tagállama	0	1	0	0	0	
Összesen	46	22	10	48	13	

Forrás: Európai Számvevőszék.

A BIZOTTSÁG VÁLASZAI AZ EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK KÜLÖNJELENTÉSÉRE

„A MAKROGAZDASÁGI EGYENSÚLYHIÁNY KEZELÉSÉRE SZOLGÁLÓ ELJÁRÁS ELLENŐRZÉSE”

VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ

V. A makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárást (MIP) a 2008–2009-es gazdasági és pénzügyi válság idején vezették be azzal a céllal, hogy megerősödjön az uniós makrogazdasági felügyelet a Stabilitási és Növekedési Paktum (SNP) által nem lefedett területeken.

A 2008–2009-es pénzügyi válságot követő események felhívták a figyelmet arra, hogy meg kell erősíteni a makrogazdasági felügyeletet a költségvetési politikán túlmutató szempontokra vonatkozóan. Azok a makroszintű pénzügyi és strukturális tényezők, amelyek mind a külső (például folyó fizetési mérlegek nagy mértékű egyensúlyhiányai), mind pedig a belső (túlzott mértékű adósságfelhalmozódás vagy ingatlanbuborékok kialakulása) egyensúlyhiány felhalmozódásához vezetnek kulcsszerepet játszottak a fizetésimérleg-válságok és adósságválságok kialakulásában, valamint egyes esetekben a pénzügyi segítségnyújtás szükségessé válásában is.

A makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás szerinti felügyelet célja a fenntarthatatlan trendek vagy sérülékenységek felgyülemelésének elkerülése, valamint a fennálló egyensúlyhiányok megfelelő kiigazításának biztosítása. A makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás bevezetése olyan időszakban történt, amikor számos tagállam esetében már folyamatban volt a meglévő egyensúlyhiányok orvoslása. Így a végrehajtás első éveiben a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás célja különösen az egyensúlyhiányok korrekciójának nyomon követése és a szakpolitikai keretek kiigazítására irányuló ajánlások kiadása volt, hogy a kiigazítás hatékony és tartós legyen, és emellett a társadalmi költségek se szabaduljanak el. A makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás szerinti felügyelet a szakpolitikai területek széles körére kiterjedt, és azt a fokozott uniós gazdasági felügyelet is javította. Az SNP preventív ágának keretében született ajánlásokat, az Európa 2020 stratégiát, az átfogó gazdaságpolitikai iránymutatásokat, a foglalkoztatási iránymutatásokat és a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárást egyetlen országspecifikus tanácsi ajánláscsomagban egyesítették, és egy közös európai szemeszterre hangolták össze.

Annak ellenére, hogy a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás szerinti felügyelet a végrehajtás első éve alatt főként korrekciós célú volt, egyetlen esetben sem indult túlzott egyensúlyhiány esetén követendő eljárás. Azoknál az országoknál, amelyek esetében túlzott egyensúlyhiányt állapítottak meg, a Bizottság – ahelyett hogy a túlzott egyensúlyhiány esetén követendő eljárás azonnali elindítását ajánlotta volna a Tanácsnak –, előbb az azonosított kihívásokkal összhangban a szakpolitikai kötelezettségvállalások felemelését tűzte célul. Ebből a célból részletesebb és szigorúbban határidőhöz kötött országspecifikus ajánlásokat adott ki, intenzívebb célzott nyomon követési folyamatot vezetett be a szakpolitikai válaszadásra vonatkozóan, és eközben fenntartotta a túlzott egyensúlyhiány esetén követendő eljárás későbbi bevezetésének lehetőségét.

Amint arról a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás 2014-es felülvizsgálatáról szóló közlemény beszámolt, az alkalmazás első éveinek tapasztalata arra utal, hogy az eljárás segítette a kihívások tudatosításában, és megteremtette a szakpolitikai válaszadást elősegítő konszenzus alapját. A makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás alkalmazása egyben tanulási és visszajelzési folyamat is volt, amelyet a Bizottság és a Tanács közötti folyamatos

párbeszéd is megerősített, ezáltal elősegítve a szilárdabb gyakorlatok kialakítását. A bizonyítékok arra is utalnak, hogy összefüggés áll fenn a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás felügyelete a szakpolitikai ajánlások végrehajtásának gyorsabb előrehaladása között, annak ellenére, hogy a szakpolitikai intézkedések a mögöttes kihívások megoldása szempontjából sok esetben elégtelennek bizonyultak. A 2014-es felülvizsgálat kiemelte az átláthatóság fokozásának és a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás végrehajtásáról szóló kommunikáció javításának szükségét.

A makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás hatékony végrehajtását a Bizottság az egyik prioritásaként tekinti, amint ez kiderül Jean Claude Juncker, illetve vele szoros együttműködésben Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi és Martin Schultz „Az európai gazdasági és monetáris unió megvalósítása” c. 2015. júniusi jelentéséből, valamint a „Lépések a gazdasági és monetáris unió kiteljesítése felé” c., 2015 októberében közzétett bizottsági közleményből¹. A makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló hatékony eljárás mindenekelőtt átlátható és stabil keretrendszer igényel, amelyben a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás összefüggésében hozott döntések, határozatok mögöttes indokolását is egyértelműen kommunikálják. A túlzott egyensúlyhiányok azonosítását követő lépéseknek a felügyelet megfelelő életbe léptetését kell maguk után vonniuk, hogy biztosítani lehessen a kihívásokkal összhangban álló és kellőképp határozott szakpolitikai reakciót. Azzal a szándékkal, hogy a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás életbe léptetése során jobban figyelembe lehessen venni az euróövezeti dimenziót, az euróövezeti megfontolások jobban beépültek az elemzésbe és a Bizottság ajánlásaiba.

2016 elején a Bizottság kiadta a MIP-ről szóló rövid összefoglalást². Ez az rövid összefoglalás bemutatja a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás indoklását, szemlélteti az eljárás jogi és eljárásrendi szempontjait, tárgyalja az eljárás végrehajtásában alkalmazott alapelveket, szempontokat és analitikai keretrendszereket, valamint áttekinti az eljárás gyakorlati alkalmazását. A MIP-ről szóló rövid összefoglalás tehát összegyűjti mindazon releváns információkat, amelyek segítik felfogni, hogy mi a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás, hogyan működik, és bevezetése óta hogyan fejlődött az alkalmazása. A kiadvány célja, hogy a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás felülvizsgálatáról szóló, 2014. évi közleménnyel és a 2015. októberi „Lépések a gazdasági és monetáris unió kiteljesítése felé” c. bizottsági közleménnyel összhangban hozzájáruljon az eljárás átlátható bevezetéséhez. A fokozott átláthatóság felé tett másik lépés a részletes vizsgálatokban szereplő megállapítások összegzésének gyakorlata lett a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárásnak szentelt értékelési mátrixokban 2016 óta.

VI. Általában véve a bizonyítékok azt mutatják, hogy a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás szerinti felügyelet alatt álló országok több országspecifikus ajánlást kaptak, amelyeknek magasabb arányban tettek eleget, mint az eljáráshoz nem kötődő országspecifikus

¹ COM/2015/0600 final (2015. október 21.) „A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és az Európai Központi Banknak 'Lépések a gazdasági és monetáris unió kiteljesítése felé' ”.

² „A makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás. Indokok, eljárás, alkalmazás: rövid összefoglalás” (Európai Bizottság, 2016.)

ajánlások esetén. Az Európai Számvevőszék által a Gazdaságpolitikai Bizottság (EPC) tagjai között végrehajtott felmérésből kiderül, hogy a megkérdezett tagok mindössze kb. 10 %-a tartja nem célra vezetőnek a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárást. Akárhogy is, a tagállamokkal szemben elvárás az összes országspecifikus ajánlás végrehajtása, tehát a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárással összefüggőké és nem összefüggőké is.

A Bizottság véleménye szerint a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárással összefüggő országspecifikus ajánlások kialakítása összhangban állt az azonosított egyensúlyhiányok kezelésével, mint célkitűzéssel, és ezt az álláspontot az Európai Számvevőszék kérdőíves felmérésébe bevont tagok is osztják, jóllehet a kommunikációnak még van hova fejlődnie.

Az SNP keretében az államháztartásra vonatkozó országspecifikus ajánlásokat olyan országok számára jelölték a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás tekintetében relevánsnak, ahol az államadósság az egyensúlyhiányok azonosításához hozzájáruló elem vagy ahol az államháztartási hiányok csökkentése hozzájárul az egyensúlyhiányok részeként azonosított nagy folyófizetésimérleg-hiányok korrigálásához. A folyófizetésimérleg-többlettel rendelkező tagállamokban a részletes vizsgálatok összefüggéseket elemeztek számos adóintézkedés és a külső pozíció között. Ilyen országoknál számos országspecifikus ajánlásba foglalt, potenciálisan a nagy többletek kezeléséhez hozzájáruló adóügyi intézkedést jelöltek a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárásra nézve relevánsnak.

A makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás tekintetében releváns országspecifikus ajánlások és az euróövezeti ajánlások közötti következetlenségekre vonatkozó kijelentés abból a tényből fakad, hogy az euróövezeti ajánlások és az eljárásra nézve releváns országspecifikus ajánlások közötti következetesség csak azokra az országokra vonatkozik, amelyek az eljárás szempontjából egyszerre releváns országspecifikus ajánlásokat kapnak, és amelyekhez tartozik vonatkozó euróövezeti ajánlás. Nem az összes euróövezeti ajánlás vonatkozik a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárásra, hiszen a hatályuk tágabb. Nem az összes ország kap a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárással kapcsolatos ajánlásokat, mivel egyes országok nem állnak az eljárással összefüggő felügyelet alatt. Nem minden ország kap az euróövezeti ajánlásokból eredő országspecifikus ajánlásokat, mivel nem szembesülnek releváns kihívásokkal vagy nincs szükségük külön szakpolitika végrehajtására vagy az országspecifikus ajánlások elmaradását indokoló kötöttségek állnak fenn.

VII. A részletes vizsgálatok országjelentésbe építése lehetővé tette az átfedések csökkentését, és nem befolyásolta károsan a részletes vizsgálat értékelésének egyértelműségét. Ez támogatta a tagállamokkal és a releváns érintettekkel folytatott erősebb interakciókat, javítva a kihívások és kiigazítást célzó erőfeszítések ismeretét és az irántuk érzett felelősségtudatot.

A részletes vizsgálatok beszámolnak a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárással kapcsolatos egyensúlyhiányok besorolásáról szóló döntéseket alátámasztó bizonyítékokról és érvekről. A részletes vizsgálatok megállapításainak jelentése nem magukban a részletes vizsgálatokban történik; hanem a részletes vizsgálatokat kísérő bizottsági közleményben. Mindez azért is indokolt, mert a részletes vizsgálatok megállapításaiban a rendelet szerint figyelembe kell venni az általános kereteket, a rendszerszerű szempontokat, az országok közötti függőségeket, és emiatt a megállapításokat a részletes vizsgálati csomag átfogó értelmezésére kell alapozni.

A Bizottság nem osztja azt a nézetet, miszerint a döntéshozatali folyamat csökkentette volna a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárást. A Bizottság (a biztosok testülete és

bizottsági szolgálatok értelmében) egészében jár el, amikor a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás keretében határozatokat hoz, és a rendelet a Bizottság egészére rögzíti a követelményeket.

A makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás alá tartozó határozatok esetén, más határozatokhoz hasonlóan, a biztosok közvetlen tanácsokat kapnak a felelősségi körükhöz tartozó szolgálatoktól, valamint a többi biztos és kabinetjeik révén közvetettek is a Bizottság többi szolgálatától. A biztosok testületének lehetősége van élni azzal az előjogával, hogy ne kövesse a szolgálatok tanácsait, hiszen nincs törvényes kötelezettsége az ilyen tanácsok követésére, ahogyan indokolási kötelezettsége sincs abban az esetben, ha így tesz.

VIII. A Bizottság nem köteles ajánlást tenni a túlzott egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás elindításáról az azonosítottan túlzott egyensúlyhiányos tagállamok tekintetében.

IX. Az eredménytábla alapjául kimagasló minőségű adatok változói kell, hogy szolgáljanak. Ebből következőleg előrejelzési és előzetes adatok nem használatosak.

Számos, a riasztási mechanizmus keretében készült jelentés (AMR) eredménytáblájában különösen ingadozó viselkedést mutató változó esetében hároméves átlagolással lehet elkerülni azt, hogy főképp ideiglenes fejleményeket tükrözzenek.

Az AMR a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás összefüggésében, nevezetesen a részletes vizsgálatban szorosabb megfigyelést érdemlő változók alakulásának értékelési kiindulópontjaként szolgál. Az AMR nem korai figyelmeztető rendszerként van kitalálva, ami egybevághat a ténnyel, miszerint az AMR indikátorai nem a legtöbbet aktualizált előzetes adatokból vagy előrejelzésekből állnak elő.

(a) Lásd a Bizottság válaszait az alábbi következtetésekre és ajánlásokra.

BEVEZETŐ

4. A makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás (MIP) jogi kereteit a makrogazdasági egyensúlyhiányok megelőzéséről és kiigazításáról szóló 1176/2011/EU rendelet és a túlzott makrogazdasági egyensúlytalanságoknak az euróövezeten belüli kiigazítására vonatkozó végrehajtási intézkedésekről szóló 1174/2011/EU rendelet jelentik, amelyeket az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: a Szerződés vagy EUMSZ) gazdaságpolitikák összehangolására vonatkozó rendelkezései (az EUMSZ 121. és 136. cikke) szerint fogadtak el. Az 1176/2011/EU rendelet az eljárást vázolja, míg az 1174/2011/EU rendelet a kizárólag az euróövezeti tagállamokra vonatkozó pénzügyi szankciókon alapuló végrehajtási mechanizmust mutatja be részletesen.

8. A MIP célja az uniós gazdaságirányítás megerősítése a költségvetési felügyeleten túlmutató makro-pénzügyi stabilitás frontján, hogy felölelje a túlzott makrogazdasági egyensúlyhiányok megelőzését szolgáló keretszabályokat, és segítse az érintett tagállamokat az eltérések megszüldésére előtti kiigazító intézkedések bevezetésében.

A szupranacionális felügyeleti mandátum fő indokolása arra a tényre épül, hogy a valamely tagállamban fennálló makrogazdasági egyensúlyhiányok a többi tagállam számára is relevánsak. Ez nem pusztán abból a tényből fakad, hogy a nagy mértékben integrált gazdasági övezetekben az adott tagállamban bekövetkező gazdasági fejlemények továbbgyűrűznek más országokra is, hanem abból is, hogy kezeletlenül hagyva a makrogazdasági egyensúlyhiányok akár a monetáris unió,

valamint az Unió intézményeinek és közös politikáinak, pl. az egységes piac megfelelő működését is veszélyeztethetik. Így a MIP értelmében az egyensúlyhiányok értékelése nem csupán nemzeti szempontból, hanem az euróövezeti és az Uniót érő hatások nézőpontjából, az MIP-rendelet előírásai szerint történik.

10. Az SNP esetén a preventív ág célját azok az intézkedések jelentik, amelyekkel a „maastrichti” pénzügyi határértékek átlépése megelőzhető, mialatt a kiigazító ág célja a gyors kiigazítás biztosítása, ha bekövetkezik az említett határérték-átlépés, és megtörtént a túlzott mértékű deficit azonosítása. A preventív ág tehát túlnyúlik az államháztartási hiányra és adósságállományra vonatkozó követelményeken. Az SNP kiigazító ágának végrehajtásához rendelt joghátrányok lehetősége euróövezeti tagállamok esetén akkor merül fel, ha az eljárás szerinti követelményeket ismételten megszegik.

A MIP esetében úgy a preventív mint a kiigazító intézkedések az egyensúlyhiányok megelőzését és kiigazítását célozzák. A kiigazító intézkedések súlyosabb egyensúlyhiányokkal foglalkoznak, végrehajtásuk során pedig az euróövezethez tartozó tagállamokra vonatkozó eljárás szerinti követelmények ismételt megszegése esetén kerülhet sor szankcionálásra.

A 1176/2011/EU rendelet és az SNP preventív ága egyazon jogalapon osztoznak a Szerződésben (EUMSZ 121. és 136. cikkek). Az SNP kiigazító ágának Szerződés szerinti alapja az EUMSZ 126. cikke.

Az Európa 2020 stratégia felügyeleti eljárásként nem hasonlítható össze a MIP-pel vagy az SNP-vel. Ez egy uniós intézkedésekből, célokból és a felügyeleti eljárások integrált használatából álló stratégia. Az SNP-n és a MIP-en kívüli felügyelet végrehajtása az (a MIP-pel közös jogalaphoz számító EUMSZ 121. cikkén alapuló) átfogó gazdaságpolitikai iránymutatások, valamint az (EUMSZ 148. cikkén alapuló) foglalkoztatási iránymutatások keretében történik.

ÉSZREVÉTELEK

29. Az egyensúlyhiányok osztályozására bizonyos fokú stabilitás jellemző, mivel korrigálásuk akár több évig is eltarthat, különösen – bár nem kizárólag – a magas adósságzintekkel járó egyensúlyhiányok esetén.

33. Az idézett parlamenti dokumentum (Implementation of the Macroeconomic Imbalance Procedure – State-of-play (June 2017), „A makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárást végrehajtása – a helyzet állása (2017. június)”, PE 497.739) sem a MIP-pel kapcsolatos, 2012 óta kiadott országspecifikus ajánlások végrehajtására vonatkozó, átfogóan kedvezőtlen értékelésről nem számol be, sem pedig az utóbbi tartósan gyenge voltára nem következtet. A következő megfogalmazás ebben a dokumentumban található a MIP-pel kapcsolatos országspecifikus ajánlások végrehajtása kapcsán. „Az egyáltalán nem vagy csak nagyon korlátozottan végrehajtott ajánlások szintje 2014 óta emelkedik.”

A 4. ábra azt mutatja, hogy a „teljes végrehajtás vagy számottevő előrelépés” és „valamennyi előrelépés” kategóriák részaránya 50 % felett volt 2013-ban, 2015-ben és 2016-ban.

Nem derül ki egyértelműen, hogy ezt a kijelentést milyen referenciaérték vagy elvárás támasztja alá. Az egyik lehetséges referenciaérték a nem MIP-pel kapcsolatos országspecifikus ajánlásokkal szembeni megfelelés lehetne. A rendelkezésre álló bizonyítékok azt mutatják, hogy az országspecifikus ajánlások végrehajtása általában véve jobban működik a MIP-pel kapcsolatos országspecifikus ajánlások esetén (lásd: pl. MIP-ről szóló rövid összefoglalás).

Másik lehetséges referenciaérték a tagállamok megítélése lehetne arról, hogy az országspecifikus ajánlások a szakpolitikai intézkedések kiváltásában mennyire hatékonyak. Az Európai Számvevőszék által a Gazdaságpolitikai Bizottság (EPC) tagjai között lebonyolított kérdőíves felmérés azt jelzi, hogy a válaszadók mindössze kb. 10 %-a tartja úgy, hogy a MIP-felügyelet nem volt célravezető.

Emellett a többi tagállamhoz képest a MIP alá vont tagállamok általában nagyobb számban kaptak országspecifikus ajánlásokat.

34. Lásd a Bizottság VI. bekezdésre adott válaszát.

35. Ami a fenti 35. bekezdést illeti, a Bizottság rámutat, hogy a MIP-pel kapcsolatos országspecifikus ajánlások és az egyensúlyhiányok közötti kapcsolat biztosított. Lásd: a Bizottság jelen bekezdésre, a VI. bekezdésre és az 1. háttérmagyarázatra adott válaszai.

Minden országspecifikus ajánlás számos ajánlást tartalmaz, ideértve azokat is, amelyeknek az egyensúlyhiányok kezelése a célja. Az országspecifikus ajánlások tényleges, a konkrétan ajánlott intézkedésekre vonatkozó összetételétől függően az országspecifikus ajánlásokról beszámoló jogi dokumentumok preambulumbekendései jelzik, hogy mely országspecifikus ajánlások MIP-relevánsak. A bevett gyakorlat szerint azok a MIP-relevánsként feltüntetett országspecifikus ajánlások, amelyek bármilyen számú intézkedéssel kifejezetten a MIP-felügyelet alatt álló országok esetén azonosított egyensúlyhiányok korrigálásával foglalkozó intézkedéseket tartalmaznak. A MIP hatálybalépése óta a Bizottság és a Tanács gyakorlata az, hogy az országspecifikus ajánlásokat bevezető preambulumbekendésekben felhívják a figyelmet a teljesen vagy részben MIP-releváns országspecifikus ajánlásokra.

Egyes esetekben az egyensúlyhiányok a szakpolitikák széles körével kezelhetők. A versenyképesség javítása például a munkaerő termelékenységét javító, az energiatermelés hatékonyságát növelő és az energiaköltségeket csökkentő, a munkaerő költségének túlzott növekedését megelőző stb. szakpolitikákat igényelhet. Emiatt előfordulhat, hogy a pl. az oktatással, energiával vagy bér meghatározással kapcsolatos országspecifikus ajánlásokat annak ellenére mind MIP-relevánsnak jelölik, hogy azoknak a MIP-pel kapcsolatos országspecifikus ajánlások kezelésén túl önmagukban is releváns lehet a szerepe, mivel a mögöttes MIP-kihívással nem minden esetben tűnhet magától értetődőnek a közvetlen vagy közvetett összefüggés.

Mindent egybevetve 2016-ban az EPC megkérdezett tagjainak már csak kb. a 10 %-a találta zavarosnak, hogy melyik országspecifikus ajánlások kapcsolódnak a MIP-hez, a másik 90 %-uk minden esetben vagy nagyjából egyértelműnek gondolta ugyanezt.

37. Az 1. háttérmagyarázatban felsorolt példák az alábbiakban kifejtett okokból nem támasztják alá kellőképpen ezt az észrevételt.

1. háttérmagyarázat

Első felsoroláspon: Franciaország országspecifikus ajánlásairól: A gyakornoki munkához és oktatáshoz hasonló elemek úgy tekinthetők, mint amelyek szerepet játszanak a munkaerő készségeinek alakításában, ez pedig hozzájárul a versenyképességhez, ami Franciaország számára MIP-pel kapcsolatos kihívás.

Második felsoroláspontról: Szlovénia országspecifikus ajánlásairól: Az idősödő lakosság által Szlovénia nyugdíj- és tartós ápolás-gondozási rendszereire gyakorolt nyomást az országjelentés vezetői összefoglalójában említik.

Harmadik felsoroláspontról: Bulgária országspecifikus ajánlásairól: A bolgár bankszektorban 2014 nyarán tapasztalt zűrzavar és az abból fakadó központi költségvetési támogatás állnak az államháztartási helyzet 2014-ben bekövetkező hirtelen romlásának hátterében. 2015-ben egyértelmű volt az ágazat támogatásához szükséges további intézkedések veszélye. Az államháztartás és pénzügyi ágazat közötti kapcsolódást, valamint a kormány számára óriási finanszírozási kihívást a 2015-ös országjelentés 1. fejezetében magyarázták el (8–9. oldal), ahol megtalálható a részletes vizsgálat keresztivalkozása is (2. fejezet 2.1. és 2.2. bekezdése).

Bulgáriában a valutatanács-rendszer lényegében a kormányt teszi önmaga egyedüli végső hitelezőjévé. Így a bankszektor fizetőképességével és feltőkésítésével kapcsolatos minden költséget, ideértve a betétbiztosítási rendszert is, a kormánynak kellett állnia. Ez a pénzügyi országspecifikus ajánlást is módfelett relevánssá teszi a makro-pénzügyi stabilitás és a MIP szempontjából.

A bolgár hatóságok a makro-pénzügyi stabilitással kapcsolatos kockázatokat is felismerték. 2016-ban a kormány további forrásokat vett kölcsön, egyúttal rendkívüli kölcsönfelvételi céltartalékokat alakított ki a költségvetésben arra az esetre, ha a pénzügyi szektor támogatásra szorulna. Ebből egyértelműen kitűnik a felmerülő kockázatok felismerése, és azok összeegyeztetése a makro-pénzügyi stabilitással kapcsolatos relevanciával.

Mindezen okok miatt a 2015-ös és 2016-os első országspecifikus ajánlást MIP-relevánsnak tekintették.

Negyedik felsoroláspontról: Spanyolország országspecifikus ajánlásairól: Az említett 2016-os országspecifikus ajánlás (17) preambulumbekkezdése kimondja, hogy „A magasan decentralizált környezet [a spanyol közigazgatásé] továbbfejlesztett összehangolást igényel a különböző közigazgatási szervek között, úgy a költségcsökkentés mint a vállalkozásokat és háztartásokat érő közigazgatási teher korlátozása érdekében.” Az országjelentés a továbbiakban elmagyarázza, hogy a gazdaságosabb közigazgatás hozzájárulhat a biztos államháztartáshoz, ezáltal kezeli a magas adósságszint miatti egyensúlyhiányt, valamint a vállalkozásokat érintő adminisztratív teher csökkentéséhez, ezáltal a versenyképesség és a (teljes tényező-) termelékenység javulásához is (78. o.).

Ami a 2015. évi országspecifikus ajánlást illeti: A takarékbanki ágazat reformjával a 2015 tavaszán készült programot követő utólagos felügyeletről (PPS) szóló jelentés foglalkozik (17–20. old.).

Spanyolország esetében a MIP nyomon követését a programot követő utólagos felügyelettel összehangoltan is végezték, különösen a pénzügyi szektor vonatkozásában. Ez újabb ok arra, hogy az országspecifikus ajánlások miért nem korlátozódnak a részletes vizsgálatokban bemutatott felvetésekre; pl. a PPS-jelentésben is kezelt problémák (a pénzügyi ágazat reformját lásd: Occasional Paper 193., 2014. május, 4. fejezet).

38. Ha az országspecifikus ajánlás részben MIP-releváns, az egész országspecifikus ajánlás MIP-relevánsnak minősül. Ezt a prudenciális követelményt tárgyilagossága miatt fogadták el. Azonban a megfelelés megfigyelése és értékelése csak a MIP-releváns részre érvényes, és ezt eddig következetesen alkalmazták.

39. Az országspecifikus ajánlások darabszámának csökkenése tükrözi az egyensúlyhiányok alakulását és azt is, hogy ez mit jelent a szakpolitikai intézkedés szükségességét tekintve.

A MIP-pel kapcsolatos országspecifikus ajánlások száma a nem MIP-pel kapcsolatos országspecifikus ajánlásokénál kisebb mértékben csökkent. A 2015-ös és 2016-os adatokat lásd: 1. táblázat utolsó sorai.

41. Lásd még a Bizottság 35. pontra adott válaszát.

42. Noha a „politikai kihívások” fejezetet nem tartalmazza, 2016 óta az MIP-értékelési mátrix országjelentésbe foglalása mégis kapcsolatot teremtett a dolgok állása, valamint az egyensúlyhiányok korrigálása, a szakpolitika terén elért haladás és a szakpolitikai hiányosságok között.

43. A 2015. októberi közlemény óta fontos lépést jelentett az, hogy 2016 óta a MIP-értékelési mátrixot beemelték az országjelentésekbe.

44. A Bizottság több okból sem számszerűsíti módszeresen az országspecifikus ajánlások hatását, nevezetesen:

- Az intézkedések hatásai attól is függenek, hogy a tagállamok milyen konkrét módszereket választanak az országspecifikus ajánlások végrehajtására, az azoknak való megfelelésre, és ez a tagállamok belátására van bízva.
- A szakpolitikai eszközök és az egyensúlyhiányok közötti kapcsolatot többféle tényező befolyásolhatja, így az eredmények kézben tartása nem minden esetben könnyű a döntéshozók számára.
- A teljes körű előzetes hatásvizsgálatok nagy fokú bizonytalanságot tartalmaznak és feltételezésekre alapulnak, ideértve az egyéb szereplők és érintettek magatartásában beálló változásokat is. Az egyéb hasonló nemzetközi intézményektől származó ajánlások ugyanezért nincsenek módszeresen alátámasztva számszerűsített adatokkal.
- Egyes országspecifikus ajánlások alkalmatlanok a számszerűsítésre, mert nem modellezhetők a rendelkezésre álló modellek paraméterezett változásaiként (gondoljunk a kormányzást továbbfejlesztő reformokra). Így az országspecifikus ajánlások teljes körű értékelésével annak hiányosságát vagy kiegyensúlyozatlanságát kockáztatnánk, hiszen az összes országspecifikus ajánlást nem, csak a számszerűsítésre alkalmas részhalmazukat lehetne ebbe bevonni.

Mindenesetre a lehetséges intézkedések bizonyos számszerűsítését konkrét eseteknél bemutatták, és a Bizottság célja, hogy ezt a munkafolyamatot minden megvalósítható esetben elvégezze.

46. Fontos figyelembe venni, hogy nincs ellentmondás a költségvetési ajánlások és a költségvetésre kiható ajánlások között, mert a költségvetési ajánlások nem úgy vannak megfogalmazva, hogy eleve kizárják a kiadások vagy bevételek ismételt, a többi országspecifikus ajánlásnak megfelelően történő összeállítását.

48. Nincsenek a MIP terjedelmén kívüli területekre vonatkozó euróövezeti ajánlások. Nem minden tagállam kap MIP-releváns országspecifikus ajánlásokat. Nem minden tagállamot érintenek közvetlenül az adott euróövezeti ajánlások, mivel az azokban meghatározott kihívásokon nem

egyenlő mértékben osztozik az összes euróövezeti tagállam. Az euróövezeti ajánlások és a MIP-releváns országspecifikus ajánlások közötti következetesség igénye csak azokra a tagállamokra vonatkozik, amelyeket euróövezeti ajánlás vonatkozású MIP-pel összefüggő felvetések érintenek, és egyúttal MIP-pel kapcsolatos országspecifikus ajánlást kapnak egyazon terület tekintetében.

49. A MIP nem használható erga omnes hatályú költségvetési ajánlások megadására. A MIP rendeletben foglaltak szerint a MIP-pel kapcsolatos ajánlásokat kizárólag azonosítottan egyensúlyhiányos tagállamoknak szabad kiadni. A MIP-pel kapcsolatos ajánlások akkor tartalmazhatnak adóintézkedéseket, ha ez az érintett tagállamban azonosított egyensúlyhiányok kezelése céljából helyénvaló.

50. Ezek az észrevételek nem relevánsak a MIP szempontjából.

51. Az időkeret megfelelőségének értékelése csak az országspecifikus ajánlások pontos követelményeihez képest lehetséges. Mérlegelni kell azoknak az intézkedéseknek az esetleges sürgősségét is, amelyeket a MIP-pel kapcsolatos országspecifikus ajánlásokkal szembeni megfelelés érdekében kell megtenni.

Az országspecifikus ajánlások szövege és lényege évről évre változhat, hogy figyelembe lehessen venni a makrogazdasági stabilitás szempontjából továbbra is releváns kérdések legújabb fejleményeit. Előfordulhatnak olyan esetek is, hogy bár történtek intézkedések, de nem kellő mértékűek a kérdéses egyensúlyhiány kezeléséhez.

54. Ami a fenti 54. bekezdést illeti, a Bizottság rámutat, hogy a kategóriák rendszere az utóbbi néhány évben stabil maradt. Lásd a Bizottság 55. bekezdésre adott válaszát.

55. A hat kategóriából álló rendszer 2013–2015 között stabil maradt; a 2013 és 2014 között történt szövegmodosítás csak arra a tényre vonatkozott, hogy a különmonitoring 2013-ban, rövidebb a részletes vizsgálat megállapításai után bevezetett és azonnal alkalmazott gyakorlatát 2014-től kezdve említi az egyensúlyhiányok kategorizálása.

56. A túlzott egyensúlyhiányok azonosítása nem egyenlő a túlzott egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás elindításával.

3. háttérmagyarázat

Az 1176/2011/EU rendelet 1. cikkének (1) bekezdése „részletes szabályokat állapít meg az Unión belüli makrogazdasági egyensúlyhiány észlelésére, valamint a túlzott makrogazdasági egyensúlyhiány megelőzésére és kiigazítására vonatkozóan”. Amint a rendelet (9) preambulumbekzdése egyértelműen rámutat, az arra a célra megállapított külön szabályok rögzítése azért történt, mert az „EUMSZ 121. cikkének (3) és (4) bekezdésében említett többoldalú felügyeleti eljárást [...] indokolt kiegészíteni”.

A rendelet céljával kapcsolatos fenti háttér alapján nem a Parlament és a Tanács mint a rendelet formáját öltött másodlagos jogszabályt elfogadó társtörvényhozók feladata, hogy megvonják a Bizottság által az EUMSZ 121. cikkének (4) bekezdése mint elsődleges törvény szerint birtokolt mérlegelési jogkört.

Az 1176/2011/EU rendelet 7. cikkének (2) bekezdése nem keletkeztet új hatáskört vagy eljárást. Azokat a feltételeket határozza meg, amelyek szerint a Szerződésen alapuló (EUMSZ 121. cikkének (4) bekezdése) valamely meglévő hatáskört a MIP sajátos keretein belül kell gyakorolni. A

Bizottság tehát nem köteles elindítani az eljárást, miután bizonyos körülmények felmerültek, hiszen az EUMSZ 121. cikkének (4) bekezdése szerint a Bizottság kizárólagos kezdeményezési joga – amelyet a Szerződések egyébiránt garantálnak – sértetlen marad. A Bizottság megőrzi az eljárás elindításával vagy el nem indításával kapcsolatos mérlegelési jogkörét. Másodlagos jogszabálynak minősülő jogi aktus nem foszthatja meg a Bizottságot a Szerződésekben kialakított mérlegelési jogkörétől. Az 1176/2011/EU rendelet (22) preambulumbekzdése kimondja, hogy „amennyiben súlyos [...] makrogazdasági egyensúlyhiányt azonosítanak, túlzott egyensúlyhiány esetén követendő eljárást kell indítani [...]”, amit az említettek összefüggésében kell értelmezni. Mindez nem ró kötelezettséget a Bizottságra ajánlások bemutatásával kapcsolatban, ugyanakkor kifejezi a társjogalkotó szándékát, hogy adott módon intézzen dolgokat.

58. A részletes vizsgálat megállapításai a következő okokból kerülnek közleménybe:

Először: biztosítani kell a különböző tagállamokat átfogó osztályozási következetességet, és ez azt vonja maga után, hogy a részletes vizsgálat önmagában nem értelmezhető.

Másodsorban: a MIP kategorizálásában figyelembe kell venni rendszerszerű szempontokat, ideértve a továbbgyűrűző hatásokat és az átfogó összefüggéseket is (lásd: 1176/2011/EU rendelet 5. cikkének (2) bekezdése és a MIP-ről rövid szóló összefoglalás 48. oldala). Az ilyen értékelések alapját a komplett részletesfelülvizsgálat-csomag értelmezése és a releváns információk jelentik.

Harmadsorban: az 1176/2011/EU rendelet 5. cikkének (2) bekezdése tartalmazza, de nem kizárólagosan, a rendelkezés első mondatában kifejezetten rögzített elemeket. A Bizottságnak kötelezően tekintetbe kell vennie egy sor egyéb tényezőt, amelyeket szintén az 5. cikk (2) bekezdése rögzít (uniós és euróvezeti gazdasági fejlemények; az egyensúlyhiányok eredete; aktuális gazdasági körülmények; az SNP és az európai szemeszter szerinti tanácsi ajánlások vagy felszólítások; a vizsgált tagállamok szakpolitikai szándékai). Továbbá a társjogalkotók választása, miszerint az 5. cikk (2) bekezdésének első mondatában a „tartalmazza” szót használják (szemben pl. a „tevődik össze” kifejezéssel) azt mutatja, hogy a Bizottság számára más elemek mérlegelése is megengedett. Nincs arra nézve előírás, hogy az egyensúlyhiányok bizonyos időpontban végzett értékelése csak a legújabb elkészült részletes vizsgálatban szereplő információkat veheti figyelembe, hiszen más nyilvános iratok (pl. részletes vizsgálat korábbi kiadásai, AMR, előrejelzések) is tartalmazhatnak releváns információkat.

(a) Bulgária esetén preventív megfontolás is vezérelte az adott kategorizálásokat, figyelemmel az 1176/2011/EU rendelet 2. cikkének (1) bekezdésére: „[...] fejlemények[...], amelyek hátrányosan befolyásolják vagy *hátrányosan befolyásolhatják* egy tagállam [...] gazdaságának megfelelő működését” (kurzívált kiemelés tőlünk). Ha (valamilyen) intézkedés történik a Bizottság ajánlásainak kezelésére, természetes és helyes eredmény, ha az ajánlásban kiemelt kockázat nem válik valóra, hiszen a megelőző folyamatok pontosan így működnek.

A bankrendszerbe vetett bizalom helyreállításának és a betétkivételek megfékezésének elmaradása 2014 júniusában súlyosbította volna a likviditási válságot, felvetve annak fizetőképességi válsággá alakulásának kockázatát. Az, hogy a felügyeleti hatóság elmulasztotta az ország negyedik legnagyobb bankjában fennálló jelentős problémák észrevételét, rámutatott a pénzügyi szektor felügyeleti gyakorlatának hiányosságaira és a koncentráció kockázatának figyelmen kívül hagyására. Noha a közvetlen kockázatok 2015-ben alábbhagytak, a mögöttes okokat a részletes vizsgálat közzétételének időpontjában még nem kezelték. A „túlzott egyensúlyhiányok” besorolást a határozott hatósági intézkedések kiváltása miatt tartottuk szükségesnek, hogy le lehessen küzdeni a problémák mögött húzódó okokat, és minimalizálni lehessen az ilyen szituációk jövőbeli ismételt megjelenésének lehetőségét.

Az összesített makro-pénzügyi stabilitás romlását a pénzügyi ágazat kormány általi alátámasztása eredményeként meredeken megemelkedett költségvetési hiány és az esetleges további pénzügyi ágazati intézkedések forrásainak biztosítása kapcsán még annál is meredekebben megnőtt államadósság is bizonyítja. A hitelbesorolások ennek nyomán bekövetkezett leminősítése, ami jellemzően magasabb forrásteremtési költségekkel jár, szintén megerősítették a jelentős kiszolgáltatottságot és kockázatokat.

Az IMF ugyanerre a következtetésre jutott (értékelő jelentés IV. cikke): A Vállalati Kereskedelmi Bank (KTB) fizetéképtelenné válása tavaly nyáron felfedte Bulgária felügyeleti és válságkezelési keretrendszerének hiányosságait, miközben felhívta a figyelmet a pénzügyi és adóügyi kockázatok közötti, a valutatanács hatáskörébe tartozó kapcsolatra. Határozott fellépés szükséges a pénzügyi ágazat felügyeletének javítása és a bankrendszerbe vetett bizalom biztosítása érdekében.

(b) Franciaország MIP-besorolásának eszkalálására 2015-ben került sor, mivel a tapasztalt szakpolitikai reakció elégtelen volt. Amint a részletes vizsgálat rámutatott, mindez egyaránt súlyosbította a költség- és nem költségalapú versenyképességet, amihez gyenge társasági eredményesség társult, ráadásul a magas és növekvő francia eladósodottság, valamint az alacsony növekedés és az alacsony infláció keretében.

A francia gazdaság és más tagállamok közötti erős kereskedelmi és pénzügyi kötődések okán az euróövezetet érő rendszerkockázat újabb tényező volt a túlzott egyensúlyhiányra történt átsorolásban.

Összességében a döntést nem pusztán államháztartási megfontolások vezérelték. Ehelyett az ország gazdasági teljesítménye és kilátásai a meghozott szakpolitikai intézkedések és a többi euróövezeti gazdaságot érintő kockázatok szélesebb körű értékelésével járt.

(c) A kockázatok nyilvánvalóan nem 2016 márciusa és novembere között merültek fel, ami szükségtelenné tette a 2016. márciusi részletes vizsgálat értékelésének ellenőrzését, minthogy az Egyesült Királyságot nem érintették az egyensúlyhiányok.

60. A bevezető közlemény nyilvánosságra hozatalának időzítése semmilyen összefüggésben sincs az egyensúlyhiányok kategorizálásának és a részletes vizsgálatok tartalmának egyezőségével.

61. A fenti 61. bekezdés kapcsán a Bizottság felhívja a figyelmet arra, hogy a Bizottság döntéshozatali folyamatának alapjául nagy mennyiségű, a Bizottság szolgálatai által elvégzett analitikai és műszaki munka szolgál. A biztosok testülete és a szolgálatok együttesen lépnek fel. Az analitikai és műszaki munka a végleges határozatok szerves részét képezi. Ezt támasztja alá az a tény, hogy a tagállamok több, mint 70 %-a véli úgy, hogy a MIP-osztályozás vagy „pontos” vagy „nagyjából pontos” (lásd: Európai Számvevőszék felmérése, VI. sz. melléklet).

Ráadásul a tagállamok 94,7 %-a szerint az országjelentések és részletes vizsgálatok összesített minősége legalább megfelel az egyéb nemzetközi intézmények (IMF, OECD stb.) által közzétett szakmai jelentésekének, 26,3 % pedig még ennél is jobbnak gondolja (lásd: Európai Számvevőszék felmérése, u. ábra, VI. sz. melléklet). A rendelet a Bizottság egészére nézve rögzíti a követelményeket, és a jelen auditban ellenőrzött fél a Bizottság.

A biztosok testülete és a szolgálatok együttesen lépnek fel. A biztosok közvetlen tanácsokat kapnak a felelősségi körükhöz tartozó szolgálatoktól, valamint a többi biztos és kabinetjeik révén közvetettek is a Bizottság többi szolgálatától. A biztosok testülete fenntartja előjogát arra, hogy ne

kövesse a szolgálatok tanácsát, annak követésére nincs törvényes kötelezettsége, ahogyan indokolási kötelezettsége sincs.

Ráadásul a biztosok testülete a szolgálatok adott kérdésre vonatkozó tanácsain kívül más elemeket is figyelembe vehet, amelyeknél egyes esetekben előfordulhat, hogy csak az elemzések elvégzése után válnak elérhetővé.

Általában véve a tény, hogy bírálattal az Európai Bizottság tagjai is élnek, nemcsak az érintett szolgálatok, nem feltétlenül jelzi azt, hogy az eljárások politizáltak lennének, sokkal inkább azt, hogy a biztosok és kabinetjeik hozzájárulása érdemi, és egyes esetekben kiegészíti a szolgálatok által biztosított értékelést.

64. A Bizottság értékelése eltérő. 2015. októberi, „Lépések a gazdasági és monetáris unió kiteljesítése felé” c. közleményében a Bizottság kijelentette, hogy „a Bizottság gondoskodni fog arról, hogy a megállapított túlzott makrogazdasági egyensúlyhiány megfelelő nyomon követésben részesüljön. Mindez gazdasági mérlegelést és a tagállamokkal folytatott aktív együttműködést tesz szükségessé ahhoz, hogy eleget tudjanak tenni egyedi kihívásaiknak, és biztosítani lehessen a reformok iránti nemzeti elkötelezettséget. A Bizottság meg fogja szilárdítani a kategóriákat, egyértelművé teszi a határozatait vezérlő kritériumokat és pontosabb magyarázatot fog fűzni az egyensúlyhiány jellege és az országspecifikus ajánlásokban történő kezelésének módja közötti kapcsolathoz. [...] Túlzott egyensúlyhiány esetén követendő eljárást a reformok iránti kellő elkötelezettség, illetve a végrehajtás terén tett hatékony előrelépés hiánya esetén lehet indítani, és használatára olyan súlyos, a gazdasági és monetáris unió működését veszélyeztető makrogazdasági egyensúlyhiány esetén kerül majd sor, mint amilyen a válság kialakulásához is vezetett. A Bizottság emellett fel fogja kérni a Tanácsot, hogy fokozottabban vegyen részt az olyan túlzott makrogazdasági egyensúlyhiánnyal küzdő országok egyedi nyomon követésében, amelyekre vonatkozóan nem indult túlzott egyensúlyhiány esetén követendő eljárás.”³

A 2015. októberi közlemény közzététele óta a Bizottság teljesítette az abban vállalt kötelezettségeket. A MIP végrehajtása átláthatóbbá vált, amit a tagállamok is pozitívan nyugtáztak.

Az egyensúlyhiányok súlyossága a legtöbb tagállamban csökkent, ami indokoltá teszi a túlzott egyensúlyhiány esetén követendő eljárás életbe léptetésének elmaradását a 2015. októberi közlemény óta.

66. A Bizottság döntéshozatali folyamata a MIP körében maradéktalanul tiszteletben tartja a Bizottság belső szabályait.

a) Ez az észrevétel nem tűnik idevágónak, mivel nem a MIP-re vonatkozik, valamint nincs összefüggés a Számvevőszék által betartott eljárásrendi kérdések és a végső határozatok érdemisége között. Ráadásul az osztályozások különböző biztosok és hivatalaik közötti, telefonon és megbeszéléseken, valamint egyéb szóbeli utakon lebonyolított tanácskozásokkal járnak. A sürgősség, a politikai és potenciális piaci érzékenység nem teszik indokolttá, hogy kézzelfogható

³ COM/2015/0600 final (2015. október 21.) „A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és az Európai Központi Banknak 'Lépések a gazdasági és monetáris unió kiteljesítése felé'”.

bizonyítéklánc álljon rendelkezésre a részletes vizsgálatnak alávetett összes tagállamot képviselő különböző felek közötti minden egyes megbeszélés jegyzőkönyveiről.

Lásd még a Bizottság 61–62. bekezdésre adott válaszát.

b) Az eljárási szabályzat, amely arról rendelkezik, hogy a dokumentumokat a biztosok testületének ülése előtt bizonyos számú nappal körbe kell küldeni, azt hivatott biztosítani, hogy a Bizottság tagjai megfelelően felkészülhessenek a döntéshozatalra, és részt vehessenek abban. Az említett szabályok kialakítása kizárólag a biztosok testületének tagjai érdekében történt. Ez azt jelenti, hogy a tagok akár le is mondhatnak a határidő tiszteletben tartásáról, ha úgy látják, hogy annál rövidebb időn belül is fel tudnak készülni. Ebben semmi szokatlan nincs, és semmiképp sem minősül a Bizottság belső szabályai megsértésének. Egyetlen irat késedelmes benyújtása sem befolyásolta semmilyen értelemben a határozat érdemét vagy érvényességét.

c) A túlzott egyensúlyhiány esetén követendő eljárás megnyitásáról szóló kodifikált előzetes szempontok és feltételek nem lennének ajánlatosak, mivel megítélés útján kell figyelembe venni, hogy a makrogazdasági egyensúlyhiányok többoldalú, összetett jelenségek, amelyek egyre változó formát ölthetnek és széles körű területekre és szakpolitikai eszközökre vonatkozhatnak. Pontosan ezért épült a felügyeleti mechanizmusokba tér a megítélésre is a szabályok mellett, valamint ezért nem kodifikálja az 1176/2011/EU rendelet az egyensúlyhiány és túlzott egyensúlyhiány értelmezését.

68. A részletes vizsgálati és nem részletes vizsgálati elemzések egybeolvasztása segített csökkenteni a részletes vizsgálati és szakmai jelentések között esetleg előforduló átfedéseket.

A tapasztalat arra utal, hogy a részletes vizsgálat a jelenlegi formátumában (a MIP-mátrixnak és a részletes vizsgálat összefoglaló fejezetének köszönhetően is) beazonosítható maradt, és megszűntek a részletes vizsgálatok és nem részletes vizsgálati országjelentések részei közötti átfedések.

A Tanácsnak (ECOFIN) a részletes vizsgálatokkal és a 2016-os országspecifikus ajánlások végrehajtásával kapcsolatos megállapításai üdvözlendők az integrált elemzést, hangsúlyozva, hogy a részletes vizsgálati elemzéseknek az országjelentések körében könnyen azonosíthatónak, átláthatónak kell maradniuk.

74. Az országjelentés egyik fejezete nyújtja a jelenlegi helyzet átfogó értékelését az egyensúlyhiányok megelőzésének és kiigazításának elemzése révén. A részletes elemzés tematikus fejezetekben történik, és a részletes vizsgálat tekintetében helyénvaló elemzések összes eleme jelölve van.

A ESZSZ által az EPC tagjai körében lebonyolított felmérésből kiderül, hogy a megkérdezett tagok közül senki sem tartja szűknek a részletes vizsgálatok és országjelentések terjedelmét (lásd: VI. melléklet, r. ábra), vagy túl rövidnek a részletes vizsgálatot (VI. sz. melléklet, q. ábra).

A részletes vizsgálatokban vagy országjelentésekben végzett elemzés optimális mennyiségét és hosszát az akár a korábbi részletes vizsgálatokban vagy országjelentésekben és a fennmaradó eltérésekben közzétett, összegyűlt elemzések alapján kell vizsgálni.

75. Lásd a Bizottság 68. bekezdésre adott válaszát.

80. Óhatatlan, hogy a részletes vizsgálatokban az egyensúlyhiányok központi szerepet kapjanak, ami viszont más országspecifikus jelentéseknél nincs így. Ideértendő a kimutatásuk, valamint a korábban felderített egyensúlyhiányok kiigazításával kapcsolatos tájékoztatás is.

82. A továbbgyűrűzések elemzéséhez a legkorszerűbb modellezési megközelítéseket használták.

A részletes vizsgálatok 2015 óta módszeresen elemezték a nagy méretű eurővezeti tagállamokból kifelé irányuló továbbgyűrűző hatásokat, mivel a nagyobb gazdaságokból kiinduló továbbgyűrűzések jellemzően nagyobb hatást fejtenek ki. A befelé és kifelé irányuló továbbgyűrűzések további elemzése ott található meg, ahol határokon átnyúló releváns hatásokat jelentő tényleges vagy várható fejlemények alapján az esetleg fontos lehet.

Fontos tudomásul venni, hogy bizonyos fajtájú továbbgyűrűzések (pl. továbbterjedési hatások a pénzügyi piacok iránti bizalom révén) kizárólag feltételezések és találgatások alapján modellezhetők, ennél fogva vannak korlátaik.

A részletes vizsgálatokban bemutatott gazdasági elemzés szintén a legújabb makrogazdasági előrejelzéseken alapul, amelyek kialakításuknál fogva tekintetbe veszik az általános piaci viszonyokat, ideértve a kívülről érkező áttérjedést tükröző esetleges államszintű viszonyokat is.

84. Lásd a Bizottság 82. bekezdésre adott válaszát.

85. Lásd a Bizottság 82. bekezdésre adott válaszát.

86. A költségvetési politika megfigyelése az SNP keretében történik. Az államadósság fejlődését a MIP keretein belül, részletes vizsgálatokban is figyelemmel kísérjük, előremutató nézőpontból. Idetartoznak azok az országok, ahol az államadósság az egyensúlyhiányok azonosításához hozzájáruló elem vagy ahol az államháztartási hiányok csökkentése hozzájárul az egyensúlyhiányok részeként azonosított nagy folyófizetésimérleg-hiányok korrigálásához.

Számos nagy államadósságú tagállamban megtörtént az államadósság fokozott szórásaiból adódó hatások elemzése.

A folyófizetésimérleg-többlettel rendelkező tagállamokban a részletes vizsgálatok összefüggéseket elemeztek számos adóintézkedés és a külső pozíció között. Számukra számos adóügyi országspecifikus, potenciálisan a nagy többletek kezeléséhez hozzájáruló ajánlást jelöltek a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárásra nézve relevánsnak.

4. háttérmagyarázat

Negyedik bekezdés: A ciklikusan kiegészített – vagyis a bel- és külföldi kibocsátási rések tekintetében korrigált – folyó fizetési mérleg ezáltal tükrözi a belföldi kereslet visszaesését Spanyolországban. A Bizottság által kiszámított ciklikusan kiigazított folyó fizetési mérleg a GDP – 9,2 %-ának megfelelő 2008-as értékkel szemben 2014-ben- a GDP –1,2 %-át tette ki (2015-ös adat), ami arra utal, hogy a javulás jelentős része független a konjunkturális helyzetektől (részletes vizsgálat/országjelentés, 2015.).

Ötödik bekezdés: Franciaország esetében, Németországtól eltérően, a külső pozíció nem tükrözi az egyensúlyhiány-kockázatok kulcsforrását. Ennek ellenére a költségvetési konszolidáció a MIP-elemzések része, és Franciaország számára egyértelműen javasolt költségvetési politikájának szigorítása, a külgazdasági szektora ismételt egyensúlyba hozásának eszközeként is.

87. Az 5. háttérmagyarázat nem támasztja alá kellőképpen ezt az észrevételt; lásd az 5. háttérmagyarázatra adott válaszokat.

5. háttérmagyarázat

Első nyíl: A Bizottság 2013. évi MIP-státuszokkal kapcsolatos határozatait a 2013. áprilisi releváns közleményben mutattuk be és tisztáztuk: a minimálbér-politikákból fakadó kockázatokra is röviden kitérve, de azok nem tartoznak a fő okok közé (9–10. o.).

Első felsoroláspon: A munkaerő-kereslet rugalmassága az idő múlásával stabil paraméter, amelyet nem szükséges évente becsülni. Az eredményekben látható különbségek a feltételezések eltéréseit is tükrözik, nevezetesen a minimálbér feletti bérekre gyakorolt hatás hiányát az idézett referencia esetén.

Második felsoroláspon: A minimálbért a szlovén részletes vizsgálatban elemeztük a „Versenyképesség és exportteljesítmény” cím alatt, ami az elemzés központi témáját is tisztázza. A részletes vizsgálat kijelenti, hogy „a minimálbért még a középfokú végzettséget igénylő feladatok esetén is bőven az egyes ágazati kollektív szerződésekben letárgyalt alapbérek fölé nyomták”.

Harmadik felsoroláspon: A részletes vizsgálatokban szereplő analitikus értékelések országspecifikusak. A Szlovéniában 2013-ban jelentkező feltételek nem hasonlíthatók össze szorosan a Bulgáriában 2016 folyamán látottakkal.

Második nyíl: Más nemzetközi intézmények, pl. az IMF is egyetértenek a Bizottság az állami tulajdonú bankok viszonylag gyengébb pozíciójával kapcsolatos elemzésével; lásd: 2014. január 17-i következtetések, IV. cikk.

Harmadik nyíl: Az elemzés a két bankcsoport eszközhozamai közötti eltérésre hívja fel a figyelmet. A Bizottság ebből számos okra következtetett, amelyek erre a végeredményre vezethettek. Mindezt a jelentés későbbi részében kiegészíti az eszközök minőségi statisztikájának elemzése, amiből látszik, hogy a hazai tulajdonú bankok jobb minőségű eszközállományról számolnak be.

90. Nincs egyértelmű érv mellett, hogy az AMR-ben szereplő elemzés minőségét illetően ne lett volna javulás. Valójában az idő múlásával az AMR további elemzéssel és információkkal gazdagodott.

Az EPC-tagok közel 90 %-a hatékonyan találta az AMR elemzését olyan tagállamok azonosításában, amelyekre kihathatnak a makrogazdasági egyensúlyhiányok (az EPC-tagok közötti felmérés b. kérdésére adott válaszok, amelyek a jelen beszámoló VI. sz. mellékleteként vannak becsatolva) – és éppen ez az AMR célja.

91. A részletes vizsgálatban elemezendő tagállamok első halmazának kiválasztása teljes mértékben AMR-elemzéssel történt.

A részletes vizsgálatok olyan tagállamokra elrendelésének körültekintő gyakorlata, amelyeknél már azonosítottak egyensúlyhiányokat, azt a célt szolgálja, hogy értékelni lehessen az egyensúlyhiányok alakulását és lehetséges kiigazítását, ami azzal jár, hogy a részletes vizsgálatok többsége már azonosított egyensúlyhiányok eredménye volt.

Mindazonáltal az AMR-nek így is jutott szerep az országok részletes vizsgálatra való kiválasztásában, még ha korábban nem is azonosított egyensúlyhiányt.

Az azonosítottan egyensúlyhiányos tagállamok számának csökkenésével a részletes vizsgálatok indítására vonatkozó döntés egyre inkább az AMR-elemzéstől függ.

A részletes vizsgálatok minden olyan tagállamra elrendelésének körültekintő gyakorlata, amelyeknél már azonosítottak egyensúlyhiányokat, vitán felül áll, mivel megakadályozza a részletes vizsgálatok kihagyását, amikor azokra szükség van. Ez a gyakorlat az egyensúlyhiányokat alátámasztó releváns gazdasági változók gyakorta lassú fejlődésével párosítva óhatatlanul bizonyos fokú stabilitáshoz vezet a részletes vizsgálatra kiválasztott országok tekintetében; ezenkívül az idő múlásával következetességet is teremt.

92. A MIP eredménytáblának alapvetően nem az a lényege, hogy korai figyelmeztető rendszer legyen. Szűrőeszközként szolgál a további vizsgálódást igénylő lehetséges egyensúlyhiányok prima facie kimutatására, és lehetőséget biztosít a kockázatok felhalmozódására utaló indikátorok alakulásának nyomon követéséhez. Inkább a makrogazdasági stabilitást érintő kockázatok széles körű lefedését célozza, semmint a nagyon specifikus típusú válságok előrejelzését.

Az eredménytáblát a Bizottság szolgálatai vezetik, aktualizálják és módosítják a Tanáccsal és a Parlamenttel egyeztetve. Az eredménytáblával kapcsolatos technikai munkálatokat a Tanács bizottságai végzik, nevezetesen az ECOFIN Tanács Gazdaságpolitikai Bizottsága és LIME munkacsoportja.

a) Az AMR eredménytábla nem használ előzetes adatokat vagy előrejelzéseket. A stabil statisztikák csak késleltetve állnak rendelkezésre.

b) Az átlagolás lehetővé teszi annak a kockázatnak a csökkentését, amely egyes indikátorok időszakos ingadozása miatt alakul ki.

93. Feszültség van az összes lehetséges releváns változó eredménytáblába építése és az eredménytábla takarékoságának az 1176/2011/EU rendeletben előírt követelménye között.

Az infláció nagymértékben korrelál az eredménytáblában lévő változókkal, nevezetesen az egységnyi munkaerőköltségek növekedésének ütemével és a lakásárak változásával, mindezt anélkül, hogy nagyobb mennyiségben kellene felvenni kiegészítő információkat.

A nem teljesítő hitelekre vonatkozó adatok összehasonlítható alapon csak a közelmúltban váltak elérhetővé (az EKB először 2015-ben közölt nyilvános adatokat).

94. Ezeknek az indikátoroknak a felvétele lehetővé teszi az egyensúlyhiányok társadalmi következményeinek jobb megértését, ideértve a kiigazítási időszakot is, ezáltal segít a MIP-ajánlások finomhangolásában.

Az ilyen változók eredménytáblába építése nem változtatta meg a MIP központi témakörét, amely továbbra is a káros makrogazdasági egyensúlyhiányok felmerülésének a megelőzése, és kiigazításuk biztosítása.

95. Az AMR-elemzésekben nem „villogó” indikátorok száma nem a legfőbb mozgatórugó. A MIP-rendeletnek megfelelően az eredménytábla leolvasása nem mechanikus dolog, azaz más releváns adatokat is figyelembe kell venni.

Lásd még a Bizottság 92. pontra adott válaszát.

KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK

97. A MIP alkalmazásának az 1176/2011/EU rendelet (16. cikk) értelmében történő következő felülvizsgálatát a Bizottság 2019-ben fogja elvégezni. Az eredményei nyilvánosak lesznek, azokat megvitatjuk a tagállamokkal és más érdekelt felekkel. Szintén ez jelentheti az eszményi pillanatot a keretrendszer felülvizsgálatára, amely hasznosabb volna, ha átfogó, organikus módon és következetesen zajlana a 2019-es felülvizsgálat utólagos elemeként. Az Európai Számvevőszék ajánlásait megfelelően figyelembe fogjuk venni. A Bizottság véleménye az, hogy az ajánlások végrehajtása figyelembe kell, hogy vegye a 2019-es MIP-felülvizsgálatot, de egyes intézkedések végrehajtását igyekeznek már a 2018/19-es ciklusban elkezdni, különösen a 3.ii., 4., 5. és 6. ajánlások vonatkozásában.

98. Lásd a Bizottság 33. pontra adott válaszát.

99. Minden országspecifikus ajánlás számos ajánlást tartalmaz, ideértve azokat is, amelyeknek az egyensúlyhiányok kezelése a célja. Az országspecifikus ajánlások tényleges, a konkrétan ajánlott intézkedésre vonatkozó összetételétől függően az országspecifikus ajánlásokról beszámoló jogi dokumentumok preambulumbekendései jelzik, hogy mely országspecifikus ajánlások MIP-relevánsak. Amint a 38. bekezdésre adott válaszban kifejtettük, a bevett gyakorlat szerint azok a MIP-relevánsként feltüntetett országspecifikus ajánlások, amelyek kifejezetten a MIP-felügyelet alatt álló országok esetén azonosított egyensúlyhiányok korrigálásával foglalkozó intézkedéseket tartalmaznak.

A MIP-relevánsként megjelölt országspecifikus ajánlások minden esetben kitérnek az egyensúlyhiányok kezelését megkönnyítő intézkedésekre. Amint a 35. bekezdésre adott válaszban kifejtettük, az intézkedések köre időnként széles lehet, és az ilyen intézkedések hatása egyidejűleg túlmutathat az egyensúlyhiányok megelőzésén és kiigazításán. Az említett megfontolások fényében az intézkedések és egyensúlyhiányok közötti összefüggés egyes esetekben kevésbé magától értetődő.

100. Az időkeret megfelelőségének értékelése csak az országspecifikus ajánlások pontos követelményeihez képest lehetséges. A MIP-pel kapcsolatos országspecifikus ajánlásokkal szembeni megfelelés érdekében teendő intézkedések sürgősségét is kellőképp mérlegelni kell, hogy elkerülhető legyen a kezeletlen egyensúlyhiányok súlyos válsággá alakulása.

101. A Bizottság több okból sem számszerűsíti módszeresen az országspecifikus ajánlások hatását, nevezetesen: hatásaik függenek a tagállamok által az országspecifikus ajánlások végrehajtása és az azokkal szembeni megfelelés érdekében választott konkrét módtól; a szakpolitikai eszközök és egyensúlyhiányok közötti kapcsolatot különféle tényezők befolyásolhatják; egyes országspecifikus ajánlások alkalmatlanok a számszerűsítésre, ami azzal jár, hogy a csak a könnyebben számszerűsíthető intézkedések részalmazára alapozott értékelés kiegyensúlyozatlan képet adna; a teljes körű előzetes hatásvizsgálatok nagy fokú bizonytalanságot tartalmaznak és feltételezésekre alapulnak.

1. ajánlás

(i) A Bizottság elfogadja az ajánlást.

Az országspecifikus ajánlások formátuma jelenleg is olyan, hogy kezelni tudják az azonosított egyensúlyhiányokat. Az összefüggést egyértelműbbé lehetne tenni a Bizottság dokumentumaiban.

Az országspecifikus ajánlások bizonyos mértékben a tagállamok belátására bízzák azt, ahogyan a megfelelésről intézkedni kívánnak, hogy a tagállamokban felelősségvállalás alakuljon ki az

intézkedések és reformok kapcsán. Nem nyilvánvaló, hogy a részletesebb ajánlás nagyobb hatást gyakorolna az egyensúlyhiányokra.

(ii) A Bizottság elfogadja az ajánlást.

(iii) A Bizottság elfogadja az ajánlást.

Amint a 44. bekezdésre adott válaszában kifejtette, a Bizottság több okból sem számszerűsíti módszeresen az országspecifikus ajánlások hatását, nevezetesen:

- Az intézkedések hatásai attól is függenek, hogy a tagállamok milyen konkrét módszereket választanak az országspecifikus ajánlások végrehajtására, az azoknak való megfelelésre, és ez a tagállamok belátására van bízva.
- A szakpolitikai eszközök és az egyensúlyhiányok közötti kapcsolatot többféle tényező befolyásolhatja, így az eredmények kézben tartása nem minden esetben könnyű a döntéshozók számára.
- A teljes körű előzetes hatásvizsgálatok nagy fokú bizonytalanságot tartalmaznak és feltételezésekre alapulnak, ideértve az egyéb szereplők és érintettek magatartásában beálló változásokat is. Az egyéb hasonló nemzetközi intézményektől származó ajánlások ugyanezért nincsenek módszeresen alátámasztva számszerűsített adatokkal.
- Egyes országspecifikus ajánlások alkalmatlanok a számszerűsítésre, mert nem modellezhetők a rendelkezésre álló modellek paraméterezett változásaiként (gondoljunk a kormányzást továbbfejlesztő reformokra). Így az országspecifikus ajánláscsomagok teljes körű értékelésével annak hiányosságát vagy kiegyensúlyozatlanságát kockáztatnánk, hiszen az összes országspecifikus ajánlást nem, csak a számszerűsítésre alkalmas részhalmazukat lehetne ebbe bevonni.

Mindenesetre a lehetséges intézkedések bizonyos számszerűsítését konkrét eseteknél bemutatták, és a Bizottság célja, hogy ezt a munkafolyamatot minden megvalósítható esetben elvégezze.

(iv) A Bizottság elfogadja az ajánlást, azzal a feltétellel, hogy az országspecifikus ajánlások végrehajtására vonatkozó egységes európai szemeszter határidők érvényesek; ez alól kellőképpen indokolt kivételek lehetségesek olyan esetekben, ahol az ajánlás kibocsátásának időpontjában már egyértelmű, hogy az egységes határidők valamely adott intézkedésre nézve nem reálisak.

Lásd a Bizottság 97. bekezdésre adott válaszát.

102. Az egyensúlyhiányok osztályozásáról szóló következtetéseket a részletes vizsgálatokat kísérő, és azokban végzett elemzéseken alapuló bizottsági közlemény tartalmazza. Valamely adott tagállam MIP-besorolását főleg a részletes vizsgálat elemzése határozza meg, de az 1176/2011/EU rendelettel összhangban egyéb szempontokat is figyelembe veszünk.

- Az országokon átívelő egyezőség biztosítása érdekében a részletes vizsgálatok következtetéseinek a komplett részletes vizsgálati csomagot kell figyelembe vennie. A MIP kategóriákba sorolás ráadásul rendszerszintű szempontokat vesz figyelembe (lásd a rövid összefoglalás 48. oldalát.). Az ilyen értékelések alapját szükségszerűen a komplett részletesfelülvizsgálat-csomag értelmezése jelenti.

- Az 1176/2011/EU rendelet 5. cikkének (2) bekezdése rendelkezik arról, hogy értékelésében a Bizottság sokféle tényezőt vesz tekintetbe (uniós és euróövezeti gazdasági fejlemények; az egyensúlyhiányok eredete; aktuális gazdasági körülmények; az SNP és az európai szemeszter szerinti tanácsi ajánlások vagy felszólítások; a vizsgált tagállamok szakpolitikai szándékai).
- Nincs arra nézve előírás, hogy az egyensúlyhiányok t évben végzett értékelése csak a t időpontban készült részletes vizsgálatban szereplő információkat veheti figyelembe, hiszen más nyilvános iratok (pl. részletes vizsgálat korábbi kiadásai, AMR, előrejelzések) is tartalmazhatnak releváns információkat.
- A bizottság a kategóriákra vonatkozó döntés előtt megvitatja a részletes vizsgálatot, valamint az egyéb tényezőket.

Az említett szempontok, különösen pedig a részletes vizsgálat teljes csomagjának szükségszerű figyelembevétele indokolja a részletes vizsgálat következtetéseiről külön közleményben történő beszámolókat, amelyek a MIP-ben érintett összes ország számára szólnak.

103. A MIP-rendelet a Bizottság egészére nézve állapít meg előírásokat. Lásd még a Bizottság 61. és 66. bekezdésekre adott válaszait.

104. Amint a Bizottság 3. háttérmagyarázatra adott válaszában kijelentettük, az 1176/2011/EU rendelet 1. cikkének (1) bekezdése szerint a rendelet „részletes szabályokat állapít meg az Unión belüli makrogazdasági egyensúlyhiány észlelésére, valamint a túlzott makrogazdasági egyensúlyhiány megelőzésére és kiigazítására vonatkozóan”. Amint a rendelet (9) preambulumbekzdése egyértelműen rámutat, az arra a célra megállapított külön szabályok rögzítése azért történt, mert az „EUMSZ 121. cikkének (3) és (4) bekezdésében említett többoldalú felüyeleti eljárást [...] indokolt kiegészíteni”.

A rendelet céljával kapcsolatos fenti háttér alapján nem a Parlament és a Tanács mint a rendelet formáját öltött másodlagos jogszabályt elfogadó társtörvényhozók feladata, hogy megvonják a Bizottság által az EUMSZ 121. cikkének (4) bekezdése mint elsődleges törvény szerint birtokolt mérlegelési jogkört.

Az 1176/2011/EU rendelet 7. cikkének (2) bekezdése nem keletkeztet új hatáskört vagy eljárást. Azokat a feltételeket határozza meg, amelyek szerint a Szerződésen alapuló (EUMSZ 121. cikkének (4) bekezdése) valamely meglévő hatáskört a MIP sajátos keretein belül kell gyakorolni. A Bizottság tehát nem köteles elindítani az eljárást, miután bizonyos körülmények felmerültek, hiszen az EUMSZ 121. cikkének (4) bekezdése szerint a Bizottság kizárólagos kezdeményezési joga – amelyet a Szerződések egyébiránt garantálnak – sértetlen marad. A Bizottság megőrzi az eljárás elindításával vagy el nem indításával kapcsolatos mérlegelési jogkörét. Másodlagos jogszabálynak minősülő jogi aktus nem foszthatja meg a Bizottságot a Szerződésekben kialakított mérlegelési jogkörétől. Az 1176/2011/EU rendelet (22) preambulumbekzdése kimondja, hogy „amennyiben súlyos [...] makrogazdasági egyensúlyhiányt azonosítanak, túlzott egyensúlyhiány esetén követendő eljárást kell indítani [...]”, amit az említettek összefüggésében kell értelmezni. Mindez nem ró kötelezettséget a Bizottságra ajánlások bemutatásával kapcsolatban, ugyanakkor kifejezi a társjogalkotó szándékát, hogy adott módon intézzen dolgokat.

2. ajánlás

(i) A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást.

(ii) A Bizottság nem fogadja el ezt az ajánlást.

Az egyensúlyhiányok osztályozásának indokait a részletes vizsgálatokat kísérő bizottsági közlemény tartalmazza, és a Bizottság egyetért azzal, hogy egyértelműnek kell lenniük azoknak az indokoknak, amelyek alapján az egyensúlyhiányokat az adott kategóriába sorolták be. A tanácsi bizottságokban rendszeres egyeztetés zajlik a tagállamokkal az egyensúlyhiányok elemzése során követett folyamatok tekintetében, és azokat a MIP-ről szóló nemrég megjelent rövid összefoglalás is ismerteti.

A Bizottság a MIP-ről szóló rövid összefoglalásban nyilvánosságra hozott számos, az egyensúlyhiányok azonosítása és értékelése során követett alapelvet, amelyek a MIP értékelési mátrixai révén javították a részletes vizsgálatok keretében végzett értékelések átláthatóságát.

A makrogazdasági egyensúlyhiányok osztályozása és értékelése tekintetében nem javasoljuk előzetes döntéshozatali szabályok bevezetését, mivel az elemzést igénylő kérdések sokrétűek, összetettek és a gazdasági összefüggések fényében alakulnak. Ennek megfelelően az 1176/2011/EU rendelet sem kodifikálja az egyensúlyhiány vagy a túlzott egyensúlyhiány fogalom meghatározását.

(iii) A Bizottság elfogadja azt az ajánlást, amely szerint jobban kell kommunikálni arról, hogy miért nem javasolja a túlzott egyensúlyhiány esetén követendő eljárás alkalmazását.

Lásd a Bizottság 97. bekezdésre adott válaszát.

(iv) A Bizottság nem fogadja el ezt az ajánlást.

A Bizottság hangsúlyozni kívánja, hogy nem ajánlható kodifikált kritériumokat bevezetni a túlzott egyensúlyhiány esetén követendő eljárás megindítására vonatkozóan, mivel az egyensúlyhiányok alapos értékelése és utólagos nyomon követése józan mérlegelést kíván, hiszen a makrogazdasági egyensúlyhiányok számos különböző forrásból eredhetnek, változó formában jelentkezhetnek és a területek és szakpolitikai eszközök széles körét érinthetik, így ezzel kapcsolatban számos országspecifikus és több országot érintő elemet kell figyelembe venni. Az ilyen kritériumok bevezetése emellett az 1176/2011/EU rendelet szellemével sem lenne összhangban, mivel ez a rendelet nem kodifikálja az egyensúlyhiány vagy a túlzott egyensúlyhiány fogalmát.

105. A részletes vizsgálat keretében és az azon kívül végzett elemzések összevonása segítette csökkenteni a részletes vizsgálati és a szolgálati munkadokumentumok között esetleg előforduló átfedéseket. A tapasztalat arra utal, hogy a részletes vizsgálat a jelenlegi formátumában (a MIP-mátrixnak és a részletes vizsgálat összefoglalását tartalmazó fejezetének köszönhetően is) beazonosítható maradt, és megszűntek a részletes vizsgálatok és nem részletes vizsgálatok keretében készült országjelentések részei közötti átfedések.

106. Amíg az egyensúlyhiányok szükséges elemzése megtörténik, valamint annak megfogalmazása és az azzal kapcsolatos kommunikáció megfelelő, nem lényeges, hogy a részletes vizsgálatok az országjelentések részét képezik vagy külön jelennek meg.

3. ajánlás

(i) A Bizottság elfogadja az ajánlást.

A Bizottság egyetért abban, hogy a részletes vizsgálati elemzések megfelelő fejlesztésére és kialakítására lehetőséget kell adni, hogy meg lehessen szüntetni a releváns analitikai hiányosságokat.

A Bizottság nem ért egyet azzal, hogy a súlyosabb egyensúlyhiányok terjedelmesebb analitikai dokumentumokat igényelnek, mivel ez attól is függ, hogy az analitikai hiányokat esetleg korábbi elemzéssel sikerült-e megszüntetni.

A Bizottság véleménye továbbá, hogy a részletes vizsgálatok országjelentésekbe illesztése segített a felesleges átfedések csökkentésében, és nem jár a részletes vizsgálati elemzések kevésbé közérthető közlésével.

(ii) A Bizottság elfogadja az ajánlást, miszerint az eredménytáblát ne közölje a részletes vizsgálatlal.

Az országspecifikus eredménytábla-változók közzétételét nem írja elő a rendelet, és az eredménytábla szerepe főleg az országok részletes vizsgálatra kiválasztásában, nem magában az elemzésben rejlik.

A Bizottság elfogadja, hogy tájékoztatást kell nyújtani a részletes vizsgálati elemzés során felhasznált adathalmazok elérhetőségéről.

Lásd a Bizottság 97. bekezdésre adott válaszát.

108. A részletes vizsgálat államháztartási témakörökhöz kapcsolódó szempontokra is kitér. a MIP-felügyelet lebonyolításakor figyelembe vesszük az SNP keretében végzett felügyeletet az 1176/2011/EU rendelettel összhangban, és a következetesség biztosítását. Az SNP keretében az államháztartásra vonatkozó országspecifikus ajánlásokat olyan tagállamok számára jelölték a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás tekintetében relevánsnak, ahol az államadósság az egyensúlyhiányok adott országban történő azonosításához hozzájáruló elem vagy ahol az államháztartási hiányok csökkentése hozzájárul az egyensúlyhiányok részeként azonosított nagy folyófizetésimérleg-hiányok korrigálásához. A folyófizetésimérleg-többlettel rendelkező országokban a részletes vizsgálatok számos adóintézkedés és a külső pozíció közötti összefüggéseket elemezték. Ilyen tagállamok esetén számos országspecifikus ajánlásba foglalt, potenciálisan a nagy többletek kezeléséhez hozzájáruló adóügyi intézkedést jelöltek a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárásra nézve relevánsnak.

4. ajánlás

A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást.

A Bizottság folytatja a MIP-felügyelet végrehajtását, figyelemmel az SNP keretében végzett felügyeletre az 1176/2011/EU rendelettel összhangban, miközben biztosítja a két folyamat közötti egyezőséget.

Lásd a Bizottság 97. bekezdésre adott válaszát.

109. A továbbgyűrűzések elemzéséhez a legkorszerűbb modellezési megközelítéseket használták.

Az elemzés keretében módszeresen elemezték a nagy méretű euróövezeti országokból kifelé irányuló továbbgyűrűző hatásokat, mivel a nagyobb gazdaságokból kiinduló továbbgyűrűzések jellemzően nagyobb hatást fejtenek ki. A befelé és kifelé irányuló továbbgyűrűzések további elemzése ott szerepel, ahol határokon átnyúló releváns hatásokat jelentő tényleges vagy várható fejlemények alapján az esetleg fontos lehet.

Fontos tudomásul venni, hogy bizonyos fajtájú továbbgyűrűzések (pl. továbbterjedési hatások a pénzügyi piacok iránti bizalom révén) kizárólag feltételezések és találgatások alapján modellezhetők, ennél fogva vannak korlátaik.

Az AMR legutóbbi kiadásai módszeresen tárgyalták az egyensúlyhiányok euróövezeti vetületét. A részletes vizsgálatok következtetései számos tagállam esetén megemlítik a továbbgyűrűzést és a rendszerszintű megfontolásokat.

110. A makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás tekintetében releváns országspecifikus ajánlások és az euróövezeti ajánlások közötti következtetlenségekre vonatkozó kijelentés abból a tényből fakad, hogy az euróövezeti ajánlások és a MIP-releváns országspecifikus ajánlások közötti következtettség csak azokra a tagállamokra vonatkozik, amelyek egyidejűleg az eljárás szempontjából releváns országspecifikus ajánlásokat kapnak, és amelyekhez tartozik vonatkozó euróövezeti ajánlás. Nem az összes euróövezeti ajánlás vonatkozik a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárásra, hiszen a hatályuk tágabb. Nem az összes tagállam kap a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárással kapcsolatos ajánlásokat, mivel egyes tagállamok nem állnak az eljárással összefüggő felügyelet alatt. Nem minden tagállam kap az euróövezeti ajánlásokból eredő országspecifikus ajánlásokat, ha nem szembesülnek jelentős kihívásokkal vagy ha nincs szükségük külön szakpolitika végrehajtására vagy az országspecifikus ajánlás elmaradását indokoló kötöttségek állnak fenn.

5. ajánlás

(i) A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást, és úgy véli, hogy a végrehajtását már megkezdte.

a MIP végrehajtása már tekintetbe veszi az euróövezet rendszerszintű szempontjait és az egyensúly helyreállításának kereteit, és mindezek a megfontolások szolgálták a MIP egyensúlyhiányok besorolásának, valamint az azokkal kapcsolatos ajánlások indokolásaként.

(ii) A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást.

MIP-pel kapcsolatos országspecifikus ajánlásokat csak az azonosítottan egyensúlyhiányos országoknak bocsátunk ki. A MIP-pel kapcsolatos országspecifikus ajánlásoknak a vonatkozó, MIP-pel kapcsolatos euróövezeti ajánlásokhoz kell igazodniuk. A MIP-pel kapcsolatos országspecifikus ajánlások akkor tartalmazhatnak adóintézkedéseket, ha ez az érintett tagállamban azonosított egyensúlyhiányok kezeléséhez szükséges. A MIP nem használható erga omnes hatályú költségvetési ajánlások megadására. A Bizottság úgy gondolja, hogy az euróövezeti költségvetési álláspontra vonatkozó ajánlással szembeni következtettség csak akkor helyénvaló, ha az érintett tagállam esetén azonosított egyensúlyhiány alapján megindokolható.

Lásd a Bizottság 97. bekezdésre adott válaszát.

6. ajánlás

A Bizottság elfogadja ezt az ajánlást, és a végrehajtása érdekében már lépéseket tesz.

Lásd a Bizottság 97. bekezdésre adott válaszát.

Esemény	Dátum
Az ellenőrzési feladatterv elfogadása / az ellenőrzés megkezdése	31.5.2016
A jelentéstervezet hivatalos megküldése a Bizottságnak (vagy más ellenőrzött félnek)	28.9.2017
A végleges jelentés elfogadása az egyeztető eljárás után	28.11.2017
A Bizottság (vagy más ellenőrzött fél) válaszainak beérkezése az összes uniós nyelven	15.12.2017

Megvizsgáltuk, hogy az Európai Bizottság hogyan hajtja végre a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárást, amelynek célja, hogy egy adott uniós tagállamban, az euróövezetben vagy az Unió egészében a gazdasági stabilitást esetleg negatívan érintő makrogazdasági egyensúlyhiányokat feltárja, megelőzze és kezelje. Megállapításunk szerint noha a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás kialakítása általában véve megfelelő, a Bizottság általi végrehajtás nem biztosítja az egyensúlyhiány eredményes megelőzését és kiigazítását. Az egyensúlyhiánnyal küzdő tagállamok besorolása nem igazán átlátható, a Bizottság mélyreható elemzése bár megfelelő színvonalú, de egyre kevesebb figyelmet kap és a közvélemény sem kellően tájékozott az eljárásról és annak következményeiről. Ezért egy sor ajánlást fogalmaztunk meg a Bizottság számára, amelyek révén a MIP-eljárás irányításának egyes részein jelentős mértékű javítást érhet el és kiemeltebb szerepet adhat az eljárásnak.



EURÓPAI
SZÁMVEVŐSZÉK



Kiadóhivatal

EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Telefon: +352 4398-1

Megkeresés: eca.europa.eu/hu/Pages/ContactForm.aspx
Weboldal: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Európai Unió, 2018

Az olyan fényképek és más anyagok felhasználásához vagy reprodukálásához, amelyek szerzői jogainak nem az Európai Unió a tulajdonosa, közvetlenül a szerzői jog tulajdonosától kell engedélyt kérni.