



Brüsszel, 20.3.2013
COM(2013) 166 final

**A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A
TANÁCSNAK**

**A valódi, szoros gazdasági és monetáris unió felé
A jelentős gazdaságpolitikai reformtervek előzetes koordinációja**

A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK

A valódi, szoros gazdasági és monetáris unió felé A jelentős gazdaságpolitikai reformtervek előzetes koordinációja

1. BEVEZETÉS

A közelmúltbeli gazdasági, pénzügyi és államadósság-válságból levont tanulságok az EU és a gazdasági és monetáris unió (GMU) gazdasági irányításának jelentős átalakításához vezettek. A gazdasági, költségvetési és strukturális politikák európai szemeszterben összefogott felügyelete révén a GMU erősebbé vált, mint a válság kezdetekor volt, és jobban felkészült a jövőre. A felügyelet hatóköre kiszélesedett, és a versenyképességre, és a belső és külső egyensúlyhiányokra is kiterjed a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló új eljárás keretében.

Az új irányítási keret a versenyképesség, a termelékenység, a növekedési potenciál, a társadalmi kohézió és a gazdasági konvergencia élnkítésével segít az Uniónak abban, hogy megerősödve kerüljön ki a válságból. Ez az EU-t belülről támogatja, egyúttal a világgazdaságban játszott vezető nemzetközi szerepét is megerősíti.

Az új gazdaságfelügyeleti szerkezet gazdasági feltételeik alapján különbséget tesz a tagállamok közt az EU-ban, és különösen az euróövezetben. Mindez az európai szemeszter keretében megvalósuló prevenciós felügyelet¹ a korrekciós felügyeleten² át a védőhálókat alkalmazni kívánó tagállamok válságfelügyeletéig terjedő különböző szakpolitikai eszközökben tükröződik.

Ennek az irányítási keretnek a kiegészítéseként a Bizottság fontosnak tartja, hogy a jelentős gazdaságpolitikai reformokra irányuló nemzeti terveket uniós szinten értékeljék és megvitassák, mielőtt végleges döntést hoznának nemzeti szinten. Ez azt is biztosítaná, hogy a tagállamok nemzeti döntéshozatali folyamatukba internalizálják a jelentős reformok uniós dimenzióját. Ez az **előzetes koordináció**, amely a Szerződés 121. cikke (1) bekezdésének szellemét is tükrözi³.

A gazdasági és monetáris unióbeli stabilitásról, koordinációról és kormányzásról szóló szerződés (a továbbiakban: a Szerződés)⁴ vezette be a jelentős gazdaságpolitikai reformtervek

¹ Végrehajtása az Európa 2020 stratégián, a Stabilitási és Növekedési Paktum prevenciós ágán és a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljáráson keresztül történik.

² A Stabilitási és Növekedési Paktum korrekciós ága és a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás keretében.

³ „A tagállamok közös érdekű ügynek tekintik [...] gazdaságpolitikájukat [...]”

⁴ http://european-council.europa.eu/media/639176/13_tscg.hu.12.pdf A Szerződést a Cseh Köztársaságon és az Egyesült Királyságon kívül minden európai uniós tagállam aláírta. 2013. január 1-jén lépett hatályba. 2013. március 20-ig Belgium, Luxemburg, Málta és Hollandia kivételével minden euróövezeti tagállam ratifikálta. Dánia és Románia szintén ratifikálta a Szerződést, és kifejezte szándékát, hogy kötelezőnek tekinti magára nézve annak költségvetési és gazdasági rendelkezéseit (III. és IV. cím) és 11. cikkét. Ezek a rendelkezések a többi nem euróövezeti aláíró tagállamra akkor lesznek alkalmazandók, ha ratifikálták a Szerződést, és ha hatályba lép az eltérésüket vagy mentességüket megszüntető határozat, vagy ha hasonló nyilatkozatot tesznek.

előzetes koordinációjának koncepcióját. A Szerződés 11. cikke a jelentős gazdaságpolitikai reformtervek előzetes megvitatására és adott esetben koordinációjára vonatkozó kötelezettségvállalást tartalmaz. A Szerződés előírja, hogy tartalma a hatálybalépését követő legfeljebb öt éven belül az Európai Unió jogi keretének részévé váljon. Noha a jelenlegi uniós gazdaságfelügyeleti keretnek részét képezi egy gazdaságpolitikai koordinációs folyamat, a keret nem írja elő a jelentős gazdaságpolitikai reformtervek strukturált előzetes megvitatását és koordinációját úgy, mint azt a Szerződés 11. cikke teszi. A lehetséges továbbgyűrűző hatásokkal rendelkező jelentős reformok megvitatására vonatkozó kötelezettségvállalás megerősítést nyert az azon tagállamok gazdaságpolitikáira vonatkozó átfogó iránymutatások végrehajtásáról szóló 2012. évi tanácsi ajánlásban, amelyek pénzneme az euró⁵.

„A valódi, szoros gazdasági és monetáris unió tervezete” című, 2012. novemberi közleményében⁶ a Bizottság már felvetett néhány gondolatot az előzetes koordinációval kapcsolatban. Az Európai Tanács 2012. december 13-án és 14-én tartott ülésén felkérte az Európai Tanács és a Bizottság elnökét, hogy dolgozzanak a nemzeti reformok koordinációját, a GMU társadalmi dimenzióját, ideértve a társadalmi párbeszédet, a versenyképességre és növekedésre irányuló, kölcsönös megállapodás tárgyát képező szerződések megvalósíthatóságát és módzatait, valamint az említett megállapodást kötő tagállamok erőfeszítéseinek lendületet adó szolidaritási mechanizmusokat illető kérdéseken⁷.

Ez a közlemény hozzájárul a fő érdekelt, mindenekelőtt az Európai Parlament, a tagállamok és a nemzeti parlamentek között a valódi, szoros GMU-hoz vezető következő lépésekről jelenleg folytatott vitához. A közlemény arra összpontosít, hogy hogyan lehet a hatályos Szerződések keretében végrehajtani a jelentős gazdaságpolitikai reformtervek előzetes koordinációját.

2. AZ ELŐZETES KOORDINÁCIÓ ÁLTAL ÉRINTETT REFORMOK KIVÁLASZTÁSA

A Bizottság úgy véli, hogy az előzetes koordinációt csak a jelentős nemzeti gazdasági reformtervek esetében kell alkalmazni, és az intézkedések elfogadása előtt, korai szakaszban kell rá sort keríteni. A előzetes koordinációt annak biztosítása indokolja, hogy a nemzeti döntéshozatali folyamatban is figyelembe vegyék az egyik tagállam jelentős gazdasági reformjának a más tagállamokra és/vagy az euróövezetre és a tágabb EU-ra gyakorolt lehetséges továbbgyűrűző hatásait. A reformok végrehajtásának módja befolyásolhatja a GMU zavartalan működését.

A pozitív továbbgyűrűző hatások maximalizálása és a negatívak minimalizálása érdekében a Bizottság azt tervezi javasolni, hogy a koordinálandó reformokat a következő szűrők alapján tekintsék lényegesnek:

- A kereskedelem és a versenyképesség a továbbgyűrűző hatások fő csatornái közé tartoznak. A termék-, szolgáltatás- és munkaerő-piaci reformok, valamint bizonyos adóreformok hatással lehetnek a végrehajtó tagállamban a foglalkoztatásra és a növekedésre, és így a termékek és szolgáltatások iránt más tagállamokból eredő keresletre.

⁵ HL C 219., 2012.7.24., 95. o.

⁶ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0777:REV1:HU:HTML>

⁷

<https://webgate.ec.testa.eu/docfinder/extern/aHR0cDovLw==/cmVnaXN0ZXIuY29uc2lsaXVtLmV1cm9wYS5ldQ==/pdf/hu/12/st00/st00205.hu12.pdf>, 12. bekezdés.

Ennek oka, hogy a reform pozitív vagy negatív hatással is lehet a reformot végrehajtó tagállam áralapú és nem áralapú versenyképességére.

- A továbbgyűrűző hatások másik csatornáját a pénzügyi piacok jelentik. Néhány reformnak a pénzügyi piacokon keresztüli továbbgyűrűző hatása lehet, ha megnöveli a tagállam külső megrázkódtatásokkal szembeni ellenállóképességét, és az adósság fenntarthatóságával kapcsolatos aggályok esetén korlátozza a kockázati felárakra gyakorolt hatást.
- Végül, gazdaságpolitikai szempontokat is figyelembe kell venni. Noha minden tagállamnak érdeke a versenyképességet javító reformok elősegítése, a sikeres végrehajtáshoz figyelembe kell venni a reformmal szembeni lehetséges belföldi ellenállást. A strukturális reformok szélesebb jóléti hatásainak közvetítését segíthetik a tagállamok közötti koordinált reformok. A tagállamok tanulhatnak például egymás szakpolitikáiból. Az összehasonlító teljesítményértékelés, a kölcsönös tanulás és a bevált gyakorlatok megosztása – egyéni példák vagy a végrehajtott reformok horizontális áttekintése alapján – hasznos lehet, amint azt már számos tanácsi bizottság munkája bizonyítja.

Konzultációs kérdések:

- Egyetért-e azzal, hogy a jelentős szakpolitikai reformok uniós szintű előzetes koordinációját a kulcsfontosságú reformokra kell korlátozni?
- Egyetért-e azzal, hogy az ilyen kulcsfontosságú reformok a versenyképességre, a foglalkoztatásra, a termék- és szolgáltatáspiacok és a hálózatos iparágak működésére, az adórendszerekre, valamint a pénzügyi stabilitásra és a költségvetési fenntarthatóságra terjedjenek ki? Ki kell-e zárni e területek bármelyikét? Be kellene-e vonni más területeket?
- A fent meghatározott szűrők megfelelőek, vagy más szűrőket is figyelembe kellene venni?

3. A JELENTŐS GAZDASÁGPOLITIKAI REFORMTERVEK ELŐZETES KOORDINÁCIÓJÁNAK KERETE

3.1. Mely tagállamokra kell kiterjeszteni?

Noha az összes uniós tagállamban lehetségesek a továbbgyűrűző hatások, ezek a hatások az euróövezetben felerősödnek az euróövezeti tagállamok erősebb kölcsönös függősége miatt. Ezen okból a Bizottság azt tervezi javasolni, hogy a jelentős gazdaságpolitikai reformtervek előzetes koordinációjára kötelező keret minden euróövezeti tagállamra legyen alkalmazandó. Ugyanakkor meg kell találni a módját más tagállamok részvételének. Ez egyúttal tükrözné az EUMSZ 121. cikke (1) bekezdésének szellemét is, amely minden uniós tagállamot érint.

Jóllehet a Bizottság úgy véli, hogy a makrogazdasági kiigazítási programot végrehajtó tagállamok mentesülnek az előzetes koordináció keretében a jelentéstételi kötelezettség és a tárgyalások alól, mivel a programmal összefüggésben már szigorú jelentéstételi követelmények és ellenőrzés alá tartoznak⁸, mégis fontolóra veszi önkéntes alapú részvételük lehetővé tételét.

⁸ A makrogazdasági kiigazítási programot végrehajtó tagállamok a programmal összefüggésben már szigorú jelentéstételi követelmények és ellenőrzés alá tartoznak - Javaslat: Az Európai Parlament és a

Konzultációs kérdések:

- Egyetért-e azzal, hogy minden euróövezeti tagállam számára legyen kötelező a jelentős gazdaságpolitikai reformok előzetes, uniós szintű koordinációja?
- Ha nem, miért nem? Ha nem, mely tagállamokra legyen alkalmazandó?
- Egyetért-e azzal, hogy meg kell találni az euróövezeten kívüli tagállamok részvételének módját?
- Egyetért-e azzal, hogy a makrogazdasági kiigazítási programban részt vevő tagállamokat mentesíteni kell? Lehetőséget kell-e adni nekik az önkéntes részvételre?

3.2. Eljárás

A Bizottság az előzetes koordináció eljárását a következőképp képzei el:

- Az eljárás az európai szemeszter szerves részét képezi majd.
- A részt vevő tagállamok tájékoztatják a Bizottságot jelentős gazdasági reformterveikről.
- Mivel a tagállamok eltérő nemzeti döntéshozatali gyakorlattal rendelkeznek a reformjavaslatok elfogadására, a tájékoztatás megküldésének pontos időpontja valószínűleg tagállamról tagállamra változó lesz. Mindazonáltal a tájékoztatást mindig kellő időben kell rendelkezésre bocsátani ahhoz, hogy euróövezeti vagy uniós szinten értékelhető és megvitatható legyen. A tagállamoknak a fent említett információk benyújtásához a sürgős helyzetek kivételével a meglévő eszközöket, például a **nemzeti reformprogramokat** kell felhasználniuk.
- Ha a gazdasági helyzet sürgőssége azonnali intézkedést kíván, indokolt lehet külön sürgősségi rendelkezést hozni. A Bizottság például gyors jóváhagyást adhat egy korlátozott időszakra, amely alatt a normál eljárás lezajlik.
- A tagállamoktól elvárt, hogy az európai szemeszter keretében saját kezdeményezésükre küldjék el a jelentős gazdasági reformtervekre vonatkozó információkat, a Bizottság vagy a Tanács ugyanakkor szükség esetén erre fel is kérheti vagy szólíthatja a tagállamokat, például amikor egy új kormány hivatalba lépését követően új szakpolitikai intézkedéseket készítenek elő. Amikor a tagállamok a jelentős gazdaságpolitikai reformtervről jelentést tesznek, a Bizottság rendelkezésére bocsátják a reform részletes minőségi leírását, beleértve az elérendő fő gazdasági cél(ok) meghatározását, az időkeretet és a reformtól várt előnyök becslését, valamint a reform költségvetési hatását.
- A Bizottság értékeli a megkapott terveket és a tagállamtól kapott információk kézhezvételétől számított ésszerűen rövid időn belül véleményt fogad el. Elegendő időre van szükség a tervek megfelelő értékeléséhez, ugyanakkor **figyelembe kell venni a nemzeti döntéshozatali folyamatot** is. Fontos biztosítani, hogy az értékelés és az azt követő uniós szintű megbeszélések megfelelően beilleszthetők legyenek a nemzeti döntéshozatali folyamatba, és bevonják a nemzeti parlamentet vagy az érintetteket, például a szociális partnereket. Az eljárás során teljes mértékben tiszteletben kell tartani a nemzeti döntéshozatali hatáskört, és a reformtervről való döntés a tagállam kezében marad.
- A Bizottság értékelésében kitér arra, hogy a javasolt reform valószínűsíthetően eléri-e kifejezett célját, és hozzájárul-e az adott tagállam versenyképességének és alkalmazkodóképességének javításához. A Bizottság módosításokra tehet javaslatot annak

Tanács rendelete a pénzügyi stabilitásuk tekintetében súlyos nehézségekkel küzdő vagy súlyos nehézségek által fenyegetett euróövezeti tagállamok gazdasági és költségvetési felügyeletének megerősítéséről

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0819:FIN:hu:PDF>

érdekében, hogy a javasolt reform elérje célját. Néhány gazdasági reform potenciális társadalmi hatása miatt a reform **társadalmi dimenzióját**⁹ kellő mértékben figyelembe kell venni. Az értékelés külön figyelmet fordít a reform által az euróövezet működésére kifejtett hatásra, valamint a más tagállamokat érintő lehetséges továbbgyűrűző hatásokra. A Bizottság véleményében a **kísérő intézkedéseket** is figyelembe veszi, amelyekkel csökkenthető a reformok potenciálisan hátrányos társadalmi következménye és az egyéb lehetséges negatív, rövid távú hatások.

- Értékelését és véleményét a Bizottság a Tanács és az eurócsoporthoz elterjeszti. Az érintett tanácsai formációk bevonhatók a tervek megvitatásának folyamatába. A Tanács javasolhatja a nemzeti reformtervek módosítását abban az esetben, ha a módosításokat a más tagállamokra és a GMU működésére várhatóan gyakorolt hatások indokolják. A Bizottság véleményét és a Tanácsban és az eurócsoporthoz folytatott megbeszélések eredményét ezután figyelembe kell venni **az európai szemeszter keretében** a tagállam számára kibocsátott szakpolitikai tanácsban.
- Adott esetben a Bizottság kiemeli azt a reformot (azokat a reformelemeket), amelyeket más tagállamok szempontjából is lényegesnek tart. Az összehasonlító teljesítményértékelésre és a kölcsönös tanulásra a Tanács és bizottságai munkája során, az egyes szakpolitikai területeken a nemzeti szakpolitikák vizsgálata révén szintén sor kerül.

Konzultációs kérdések:

- Egyetért-e azzal, hogy a tagállamoknak lehetőséget kell biztosítani arra, hogy a nemzeti reformprogramok éves ütemezésén kívül előzetesen értesítsék a Bizottságot jelentős nemzeti gazdaságpolitikai reformterveikről?
- Egyetért-e azzal, hogy a Bizottságnak lehetőséget kell biztosítani arra, hogy információkat kérjen és módosításokat javasoljon azon tervezett intézkedésekkel kapcsolatosan, amelyek érinthetik más tagállamokat vagy az euróövezet és az egész EU érdekeit?

3.3. A demokratikus legitimitás biztosítása

A legfontosabb nemzeti reformok előzetes koordinációjának kerete ösztönözheti a reformok végrehajtását és kialakításuk javítását, garantálhatja a reform hatékonyságnövelő jellegét és biztosíthatja, hogy a más országokat érintő hatásokat figyelembe vegyék a nemzeti eljárás során.

Az eljárás demokratikus legitimitásának és elszámoltathatóságának a nemzeti demokratikus intézményeknél kell kezdődnie. Az új, bevezetendő eljárás tiszteletben tartja a nemzeti döntéshozatali hatásköröket, és a reformtervről való döntés a tagállam kezében marad. A 3.2. szakaszban leírt eljárás e követelmény teljesítésének egyik módja. Az uniós szintű előzetes koordinációt úgy kell megszervezni, hogy elősegítse a tagállamok reformfolyamatait és a reformok jobb kialakítása révén hozzáadott értéket teremtsen. Uniós szinten elő lehet irányozni a gazdasági párbeszéd folyamatát, például azáltal, hogy az Európai Parlament érintett bizottságai felkérlik a Bizottságot, a Tanács elnökét vagy az eurócsoporthoz elnökét, hogy vitassák meg valamely tagállam reformterveire vonatkozó bizottsági véleményt, valamint a Tanácsban folytatott megbeszélések következtetéseit. Az Európai Parlament érintett bizottsága a tagállamokat is felkérheti arra, hogy vegyenek részt a tervezett jelentős gazdaságpolitikai reformokról folytatott eszmecsereben.

⁹ A Bizottság javaslatot tesz majd az európai szemeszter társadalmi dimenziójának további, új eljárások bevezetése nélküli erősítésére.

Konzultációs kérdések:

- Hogyan illeszthető be a nemzeti döntéshozatali folyamat az előzetes koordinációba?
- Egyetért-e azzal, hogy létezzen az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság közötti uniós szintű párbeszédre vonatkozó eljárás?

4. A KÖVETKEZŐ LÉPÉSEK

Ezt a konzultációt és az Európai Parlamenttel és a Tanáccsal folytatott megbeszéléseket követően a Bizottság 2013 folyamán a hatályos Szerződések keretében hivatalos jogalkotási javaslatot nyújt be.