

Bruxelles, den 20.3.2013
COM(2013) 165 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG
RÅDET**

**Hen imod en udbygget og egentlig økonomisk og monetær union
Indførelse af et instrument for konvergens og konkurrenceevne**

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

Hen imod en udbygget og egentlig økonomisk og monetær union Indførelse af et instrument for konvergens og konkurrenceevne

1. INDLEDNING

Baggrund

Kommissionens plan for en udbygget og egentlig økonomisk og monetær union, som blev vedtaget den 28. november 2012¹, indeholdt forslag til foranstaltninger på kort, mellemlang og lang sigt for at styrke samarbejdet og integrationen på de finansielle, finanspolitiske, økonomiske og politiske områder. Nogle af de foranstaltninger, der skal gennemføres på kort sigt for at fuldende rammerne for samordning af den økonomiske politik generelt og den fælles valuta specifikt, omfatter "kontraktuelle ordninger" kombineret med en solidaritetsmekanisme, der skal støtte de nationale strukturreformer med henblik på konkurrenceevne og vækst. Disse reformer er afgørende for at forebygge afsmittende virkninger på andre medlemsstater, men kræver en stor indsats af de berørte medlemsstater, der allerede er under stort pres. Formålet er at hjælpe medlemsstater, der står over for vanskeligheder, der risikerer at påvirke hele euroområdet, med at iværksætte de nødvendige reformer, før de selv er i stand til det ved hjælp af instrumentet for konvergens og konkurrenceevne, som kombinerer kontraktuelle ordninger med en finansiell støttemekanisme. På baggrund af Kommissionens plan og de fire formænds rapport om en egentlig økonomisk og monetær union² vedtog Det Europæiske Råd på mødet i 2012 en køreplan for gennemførelsen af ØMU'en. Op til Det Europæiske Råds møde i juni 2013 vil der fortsat blive arbejdet på samordning af nationale reformer, ØMU'ens sociale dimension, herunder den sociale dialog, gennemførligheden af og nærmere regler for gensidigt indgåede kontrakter samt en solidaritetsmekanisme³. I rapporten fra december behandler de fire formænd også specifikt spørgsmålet om kontraktuelle ordninger og solidaritetsmekanismen.

Kommissionens forslag

Kommissionens forslag til et instrument for konvergens og konkurrenceevne omfatter både ideerne om fælles indgåede kontrakter og en solidaritetsmekanisme. Samspillet mellem disse to søjler vil sikre solidaritet, idet der ydes finansiell bistand til støtte af større økonomisk ansvarlighed og finanspolitisk disciplin. Støtten vil være klart fastsat i de "kontraktuelle ordninger", som også indeholder betingelser for udbetaling af støtten. Instrumentet for konvergens og konkurrenceevne vil være baseret på to søjler:

- Kontraktuelle ordninger, der fastsætter de vigtigste foranstaltninger, som en medlemsstat forpligter sig til at iværksætte, samt tidsplaner herfor. Foranstaltningerne udformes med henblik på gennemførelse af de landespecifikke henstillinger, der vedtages som led i det

¹ http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/archives/2012/11/pdf/blueprint_en.pdf

² http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/da/ec/134204.pdf

³ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/da/ec/134372.pdf, punkt 12.

europæiske semester, særlig i forbindelse med proceduren i forbindelse med makroøkonomiske ubalancer.

- Finansiell støtte til gennemførelse af de reformer, der er omfattet af de kontraktmæssige ordninger.

Denne meddelelse fremsætter løsningsforslag og spørgsmål og opfordrer til, at de interesserede parter bidrager med forslag til instrumentets anvendelsesområde, hvilke medlemsstater der bør være støtteberettigede, hvordan instrumentet bør finansieres, og hvordan det skal indlemmes i de overordnede rammer for økonomisk styring i euroområdet og EU. Meddelelsen sigter mod at behandle disse spørgsmål som led i den debat, der i øjeblikket foregår mellem de væsentligste interesserede parter om de næste skridt hen imod gennemførelsen af ØMU'en, navnlig Europa-Parlamentet, medlemsstaterne og de nationale parlamenter.

2. ET INSTRUMENT FOR KONVERGENS OG KONKURRENCEEVNE: KONTRAKTUELLE ORDNINGER OG FINANSIELL STØTTE

2.1. Rationalet bag et instrument for konvergens og konkurrenceevne

Den indbyrdes afhængighed mellem de medlemsstater, der deltager i valutasamarbejdet, betyder, at hver enkelt medlemsstat har stor interesse i, at de øvrige medlemsstater fører en sund budgetmæssig og økonomisk politik. Krisen har vist, at manglende reformer eller en halvhjertet indsats i én medlemsstat kan have negative følger for de øvrige medlemsstater. Som led i den nye økonomiske styring i euroområdet og EU er der behov for at sikre, at de strukturreformer, der er nødvendige for at afhjælpe de væsentlige svagheder i nogle økonomier, gennemføres hurtigere, end det hidtil har været tilfældet. Kommissionen ser det som et instrument til at tackle de specifikke behov, der følger af et medlemskab af eurosamarbejdet. Det at være fælles om en valuta kræver, at der kan iværksættes rettidige og målrettede reformer. Der er derfor behov for et ekstra instrument til at fremme og støtte reformer i de problemramte medlemsstater, som også kan have positive virkninger for andre medlemsstater.

Hvis medlemsstaterne koordinerer den ambitiøse gennemførelse af deres strukturreformer, under hensyn til euroområdedimensionen, vil det skabe bedre resultater for dem alle og bidrage til holdbar vækst, jobskabelse og social samhørighed. En bedre tilpasnings- og konkurrenceevne vil bidrage til, at alle medlemsstaterne er bedre beskyttet mod de negative følger af økonomiske nedture og forhindre, at der opstår skadelige makroøkonomiske ubalancer og deraf følgende økonomiske og sociale omkostninger.

De aktuelle rammer for økonomisk overvågning giver allerede incitamenter til at indføre reformer, f.eks. ved at sætte fælles mål, som skal nås af hver medlemsstat, yde regelmæssig politisk vejledning og overvågning, anvende gruppepres og udveksling af bedste praksis til at skabe et miljø, der fremmer konvergens og konkurrenceevne, samt ved mere direkte foranstaltninger såsom sanktioner og makroøkonomisk konditionalitet.

Kommissionen forklarede i sin plan, hvorfor de aktuelle rammer bør udvides med et særligt instrument til at hjælpe de medlemsstater, der indfører reformer, ved at yde finansiell bistand til ledsageforanstaltninger for at løse eventuelle sociale og politiske udfordringer i forbindelse med gennemførelsen af disse reformer. Reformerne er først og fremmest relevante for de medlemsstater, der iværksætter dem, men de er også af interesse for resten af euroområdet og EU: En mere robust medlemsstat bidrager positivt til dens partners velstand, og hvis den

tøver med at indføre nødvendige reformer på grund af kortsigtede indenlandske negative følger, kan det have negative virkninger på de øvrige partnere. Finansiell bistand til iværksættelsen af et veldefineret sæt reformer vil være særlig vigtig i de tilfælde, hvor ubalancerne består på trods af, at den pågældende medlemsstat har efterlevet de landespecifikke henstillinger, der er blevet rettet til den.

Instrumentet for konvergens og konkurrenceevne vil skulle indeholde sikkerhedsværn for at forhindre misbrug, f.eks. ved at der ventes med at iværksætte reformer til det tidspunkt, hvor de ville udløse finansiell støtte, samt for at nedbringe risikoen for dødvægtstab, f.eks. at der ydes støtte til reformer, der alligevel ville være blevet gennemført uden støtten. Denne nye finansielle støttemekanisme bør udelukkende anvendes til at støtte større reformer, der kan have potentielle følger for andre medlemsstater, euroområdet eller hele EU. Under sådanne omstændigheder vil den bidrage til iværksættelsen af reformer, som enten ikke ville blive iværksat under normale forhold, eller som ikke kan iværksættes på et givent tidspunkt på grund af omkostningerne for den pågældende medlemsstat eller ville blive iværksat på et senere tidspunkt og medføre endnu større omkostninger for medlemsstaten, euroområdet og EU.

2.2. Kontraktuelle ordninger

Medlemsstaternes deltagelsesmuligheder

Ifølge Kommissionen bør de "kontraktuelle ordninger" i forbindelse med instrumentet for konvergens og konkurrenceevne bygge på de eksisterende rammer for overvågning. De skal forene den politiske vejledning, der følger af de landespecifikke henstillinger i forbindelse med det europæiske semester, og den nationale gennemførelse af strukturreformer.

Et af de afgørende spørgsmål er, hvilke medlemsstater der skal kunne anvende instrumentet for konvergens og konkurrenceevne. Det kunne være:

- Alle medlemsstaterne i euroområdet (undtagen dem, der er omfattet af makroøkonomiske tilpasningsprogrammer⁴).
- Der bør også findes løsninger på, hvordan medlemsstater uden for euroområdet kan indgå i en kontraktuel ordning, navnlig i forbindelse med medlemsstater, der skal optages i eurosamarbejdet, så der tages højde for forberedelsesstadiet.

Et andet vigtigt spørgsmål er, hvornår instrumentet for konvergens og konkurrenceevne skal anvendes. Nogle muligheder kunne være:

- at instrumentet for konvergens og konkurrenceevne kan anvendes af alle de deltagende medlemsstater
- at instrumentet for konvergens og konkurrenceevne anvendes, når en deltagende medlemsstat er omfattet af proceduren i forbindelse med makroøkonomiske ubalancer. Bør deltagelse være frivillig eller obligatorisk?
- at instrumentet for konvergens og konkurrenceevne kan anvendes af en medlemsstat på foranledning af Kommissionen.

⁴ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om skærpelse af den økonomiske og budgetmæssige overvågning af medlemsstater, der har eller er truet af alvorlige vanskeligheder med hensyn til deres finansielle stabilitet i euroområdet
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0819:FIN:DA:PDF>.

Hvilke reformer bør være omfattet?

Afhængigt af, hvilke medlemsstater der kan deltage, findes der forskellige muligheder for, hvordan instrumentet skal fungere. For eksempel:

- Hvis instrumentet finder anvendelse på frivillig basis, kan medlemsstaterne fremlægge en plan for et sæt konkrete reformer med klare tidsplaner, der tager udgangspunkt i de landespecifikke henstillinger⁵. De landespecifikke henstillinger vil således danne basis for den kontraktuelle ordning.
- Hvis instrumentet anvendes af de medlemsstater i euroområdet, der er omfattet af den forebyggende del af proceduren i forbindelse med makroøkonomiske ubalancer, bør reformerne være baseret på henstillingerne i forbindelse med proceduren i forbindelse med makroøkonomiske ubalancer og især omfatte foranstaltninger vedrørende konkurrenceevne, fremme af finansiel stabilitet og bedre arbejds-, produkt- og tjenestemarkeder og dermed af økonomiens tilpasningsevne.
- For så vidt angår de medlemsstater i euroområdet, der er omfattet af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud, erstattes den kontraktuelle ordning af en (obligatorisk) korrigerende handlingsplan for at undgå overlappende overvågning. I sådanne situationer vil instrumentet fremskynde korrektionen af ubalancerne. Proceduren for at gennemføre den korrigerende handlingsplan samt den deraf følgende overvågningsordning er den samme, der er beskrevet i forordning (EU) nr. 1176/2011 om forebyggelse og korrektion af makroøkonomiske ubalancer.

Høringsspørgsmål:

- Hvilke medlemsstater bør kunne anvende instrumentet for konvergens og konkurrenceevne?
- På hvilket stadie bør instrumentet for konvergens og konkurrenceevne udløses?
- Hvilken type reformer bør være støtteberettigede i forbindelse med instrumentet for konvergens og konkurrenceevne? Bør der være en grænse for størrelsen og relevansen af de reformer, der kan støttes? Er De enig i ovennævnte kategorier? Hvis ja, hvorfor? Hvis nej, hvorfor ikke?
- Er der andre metoder til at definere, hvilke reformer der skal være støtteberettigede, afhængigt af situationen i de forskellige medlemsstater som vil være omfattet af det nye instrument?

Procedure

I overensstemmelse med de eksisterende tilsyns- og overvågningsordninger vil medlemsstaternes reformplaner blive evalueret af Kommissionen. Evalueringen vil hovedsageligt tage udgangspunkt i de foreslåede foranstaltningers relevans, den ekstra reformindsats, og hvorvidt reformerne afhjælper de økonomiske svagheder, der er fremhævet i de pågældende landespecifikke henstillinger. Der vil ligeledes blive set på reformernes potentielle virkninger på andre medlemsstater og deres gennemførlighed, også på baggrund af de foreslåede tidsplaner. Evalueringen omfatter, når det er relevant, følgerne for de offentlige finansers holdbarhed og de sociale følger.

⁵

Vedtaget af Rådet i forbindelse med det europæiske semester.

På basis af evalueringen forhandler Kommissionen de enkelte elementer af planen på plads med den pågældende medlemsstat, inden den fremsætter et formelt forslag for Rådet om vedtagelse af den kontraktuelle ordning. Der vil være forskel på de reformer, der støttes, afhængigt af de specifikke forhold i den pågældende medlemsstat - i visse tilfælde kan de være af kort varighed, mens det i andre kan tage flere år at gennemføre dem.

Rådet skal godkende (med eventuelle ændringer) de specifikke foranstaltninger og den foreslåede tidsplan. Hvis den pågældende medlemsstat og Kommissionen ikke når til enighed, eller hvis Rådet afviser ordningen, indgås den kontraktuelle ordning ikke, og der ydes derfor ikke finansiel bistand.

Kommissionen overvåger på årsbasis gennemførelsen af ordningen som led i det europæiske semester, hvor medlemsstaterne rapporterer om deres fremskridt i de nationale reformprogrammer. Den vurderer fremskridtene i gennemførelsen af reformerne og evaluerer deres relevans i forhold til den økonomiske udvikling og de udfordringer, medlemsstaterne står overfor. Hvis der er behov for det, kan både Kommissionen og medlemsstaten foreslå ændringer til den kontraktuelle ordning, hvilket fører til en ny forhandlingsproces.

Eftersom de foranstaltninger, der er omhandlet af den kontraktuelle ordning, kan forventes at omfatte større økonomiske reformplaner, jf. den foreslåede procedure for forudgående samordning, bør de to instrumenter være nært forbundne. Derfor lancerer Kommissionen samtidig en høring om forudgående samordning af større økonomiske reformer.

Høringsspørgsmål:

- Er De enig i, at de foreslåede kontraktuelle ordninger bør forhandles af Kommissionen med den berørte medlemsstat?
- Er De enig i, at de bør vedtages af Rådet?
- Er De enig i, at både Kommissionen og den berørte medlemsstat bør have mulighed for at foreslå ændringer til de vedtagne kontraktuelle ordninger? Under hvilke omstændigheder?
- Er De enig i, at der bør rapporteres årligt om de kontraktuelle ordninger som led i det europæiske semester?

2.3. Demokratisk legitimitet og ansvarlighed

Et af hovedformålene med indførelsen af instrumentet for konvergens og konkurrenceevne er at hjælpe medlemsstaterne med den vanskelige proces, det kan være at gennemføre større reformer, som er nødvendige for at tackle de svagheder, der er fremhævet i de landespecifikke henstillinger. Hvis EU skal inddrages mere i reformprocessen, kræver det, at de nationale parlamenter og andre interesserede parter engagerer sig rettidigt og aktivt.

Medlemsstaterne skal garantere en national indsats for gennemførelsen af de kontraktuelle ordninger ved at inddrage de nationale parlamenter, helst inden de indgiver deres konkrete reformplaner. Under alle omstændigheder bør de nationale parlamenter inddrages, inden Rådet vedtager de kontraktuelle ordninger. Hvis det er relevant, og afhængigt af reformernes specifikke karakter, kan andre nationale interessenter, f.eks. arbejdsmarkedets parter, også inddrages. Når det er relevant og hensigtsmæssigt vil Kommissionens repræsentanter stå til rådighed for at drøfte anvendelsen af instrumentet med de nationale parlamenter.

Med henblik på at sikre den demokratiske legitimitet og ansvarlighed på EU-niveau bør Europa-Parlamentet være fuldt inddraget. Eftersom de reformforanstaltninger, der forventes at være omfattet af instrumentet for konvergens og konkurrenceevne med henblik på en velfungerende ØMU, er særlig vigtige, står Kommissionens repræsentanter til rådighed for at drøfte dem med Europa-Parlamentet, hvis det skulle være nødvendigt. Det kan overvejes at indlede drøftelser med repræsentanter fra Rådet og medlemsstaterne.

Høringsspørgsmål:

- Hvordan bør de nationale parlamenter inddrages i beslutningerne vedrørende kontraktuelle ordninger?
- Hvordan bør man høre andre nationale interesserede parter? Hvilke bør høres? På hvilket stadie i processen?
- Hvordan bør Kommissionens repræsentanter inddrages i drøftelser om de kontraktuelle ordninger med de nationale parlamenter?
- Hvordan bør repræsentanter fra Rådet og de relevante medlemsstater stå til rådighed for at drøfte de kontraktuelle ordninger med Europa-Parlamentet? På hvilket stadie i processen?

3. FINANSIEL STØTTE TIL AT FREMME GENNEMFØRELSEN AF REFORMERNE

I planen om en udbygget og egentlig ØMU bemærker Kommissionen, at der er behov for finansiel bistand for at støtte iværksættelsen af strukturreformer. En mulighed er, at alle de deltagende medlemsstater bidrager til en finansiel støttemekanisme. Kommissionen undersøger forskellige muligheder, også i forbindelse med forpligtelsen til at bidrage til den nye mekanisme - det kunne kræves af alle de deltagende medlemsstater, være obligatorisk for alle eurolandene, uanset om de deltager eller ej, osv. Uanset hvordan den finansieres, kan det enten være baseret på specifikke bidrag, f.eks. på grundlag af en BNI-nøgle, eller indtægter fra nye specifikke finansielle ressourcer. Kommissionen overvejer at lade mekanismen indgå i EU-budgettet som eksterne formålsbestemte indtægter. Det betyder, at den ikke vil være omfattet af loftet i FFR-forordningen. Mekanismen fastsættes i en ny retsakt, der udpeger de potentielle modtagere (f.eks. udelukkende de bidragende medlemsstater) og giver tilladelse til udbetaling af støtten. Kommissionen forventer, at mekanismen i begyndelsen vil være af begrænset størrelse, men at den kan vokse over tid og oven på de erfaringer, der gøres med den, hvis den viser sig at være et effektivt og omkostningseffektivt middel til at fremme reformer. Når en sådan en mekanisme indføres, skal der også fastsættes bestemmelser for dens funktionsmåde. De muligheder, der i øjeblikket ses på af Kommissionen, omfatter udbetaling af et fast beløb pr. kontraktuel ordning, f.eks. som budgetstøtte. Fastsættelsen og anvendelsen af de pågældende beløb og af udbetalingen vil være afhængig af strenge betingelser, som fastsættes i den kontraktuelle ordning. Konditionaliteten vil være knyttet til gennemførelsen af de vedtagne reformer, men ikke til specifikke økonomiske resultater af reformerne. Den finansielle støtte vil også styrke ØMU'ens sociale dimension. For eksempel kunne finansieringen fra medlemsstaterne rettes mod modernisering af erhvervsuddannelserne eller mod bedre arbejdsmarkedspolitikker, men må ikke være direkte betinget af, at et bestemt antal personer kommer i arbejde.

Det nye finansielle instrument skal være i overensstemmelse med, sammenhængende med og supplere de eksisterende instrumenter, såsom strukturfondene og navnlig Den Europæiske Socialfond. Den finansielle mekanisme vil bibringe foranstaltningerne en merværdi ved at yde

målrettet, begrænset og rettidig støtte. Det er særlig vigtigt i forbindelse med den makroøkonomiske konditionalitet i forbindelse med strukturfondene 2014-2020.

For at øge de potentielle virkninger overvejer Kommissionen at foreslå, at den finansielle støtte ydes allerede ved selve indgåelsen af den kontraktuelle ordning og udbetales i faste rater, eller i rater i forbindelse med reformernes tidsplan. Den finansielle støtte er betinget af en komplet og rettidig gennemførelse af de reformer, der er fastsat i den kontraktuelle ordning. Kommissionen kan udstede advarsler, hvis en medlemsstat ikke overholder den kontraktuelle ordning, hvorved medlemsstaten forpligtes til at ændre ordningen for at omfatte afvigelsen, herunder også en ny tidsplan. Hvis det ikke sker, suspenderes den finansielle støtte. Der vil blive rapporteret om tilfælde af manglende overholdelse i Kommissionens årlige vurdering, og afhængigt af hvor alvorlig overtrædelsen er, kan betalingerne suspenderes. Lignende ordninger vil finde anvendelse, hvis tidligere gennemførte reformer ændres, eller hvis der træffes andre foranstaltninger, der eliminerer virkningerne af de vedtagne reformer.

Høringsspørgsmål:

- Er De enig i, at instrumentet for konvergens og konkurrenceevne har brug for et nyt finansielt instrument?
- Er De enig i, at det bør høre under EU-budgettet, men ikke være underlagt lofterne i FFR som nævnt ovenfor? Hvis ikke, hvad foreslår De så?
- Er De enig i, at den finansielle mekanisme bør finansieres gennem direkte bidrag fra medlemsstaterne? Bør alle eurolandene være forpligtede til at bidrage?
- Er De enig i, at der bør fastsættes specifikke finansielle ressourcer til finansiering af mekanismen? Har De andre forslag?
- Er De enig i, at det udelukkende er de medlemsstater, der bidrager til finansiering af instrumentet, der kan drage gavn af det?
- Er De enig i, at manglende overholdelse af de vedtagne reformer bør kunne føre til suspension af betalingerne?

4. NÆSTE SKRIDT

På baggrund af kommende drøftelser med Europa-Parlamentet og Rådet fremsætter Kommissionen et forslag i løbet af 2013.