



Bruksela, dnia 8 kwietnia 2013 r.

KANCELARIA SENATU

Przedstawiciel Kancelarii Senatu
przy Unii Europejskiej

Sprawozdanie nr 31/2013

**Sprawozdanie z inicjatyw Komisji Europejskiej
na rzecz pogłębionej i rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej**

Bruksela, 20 marca 2013 r.

Komisja Europejska przedstawiła w dniu 20 marca br. dwa nowe komunikaty dotyczące dalszych działań na rzecz pogłębionej i rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej (UGW). Celem tych działań jest zwiększenie koordynacji i integracji polityki gospodarczej w strefie euro. Komunikaty wynikają z zobowiązań podjętych przez Komisję w przedstawionym w listopadzie 2012 r. Planie działania na rzecz pogłębionej i rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej oraz stanowią odpowiedź na wezwanie Rady Europejskiej do intensywniejszej pracy na tych dwóch frontach.

Komunikat w sprawie uprzedniej koordynacji planów głównych reform polityki gospodarczej zawiera opis możliwości organizacji na szczeblu UE dyskusji dotyczących daleko idących reform polityki gospodarczej w państwach członkowskich przed podjęciem ostatecznych decyzji na szczeblu krajowym. Uzasadnieniem dla takiej koordynacji jest odpowiednie uwzględnienie na wczesnym etapie procesu decyzyjnego wszelkich ewentualnych korzystnych lub niekorzystnych skutków ubocznych tego typu reform dla innych państw strefy euro.

W komunikacie w sprawie instrumentu na rzecz konwergencji i konkurencyjności przedstawiono możliwości w zakresie dwóch instrumentów: ustaleń umownych dotyczących podjęcia przez państwa członkowskie konkretnych reform oraz wsparcia finansowego na rzecz realizacji tych reform przez państwa członkowskie. Te nowe instrumenty stanowią uzupełnienie istniejących już na szczeblu UE struktur nadzoru polityki budżetowej i gospodarczej, udoskonalonych w toku reform przewidzianych w europejskim semestrze oraz

„pakiecie sześciu wniosków” i „pakiecie dwóch wniosków” dotyczących zarządzania gospodarczego.

Przewodniczący **Jose Manuel Barroso** powiedział: „Przedstawione dziś dwa komunikaty Komisji pozwolą posunąć do przodu proces integracji zgodnie z Planem działania na rzecz pogłębionej i rzeczywistej UGW, który przedstawiliśmy w listopadzie zeszłego roku. Wnioski te, szczególnie wniosek dotyczący instrumentu na rzecz konwergencji i konkurencyjności, odzwierciedlają potrzebę z jednej strony większej dyscypliny na szczeblu krajowym, a z drugiej – większej solidarności na szczeblu UE. Przyczynią się one do wzmocnienia wspólnej waluty oraz konkurencyjności i wzrostu gospodarczego Europy, a także będą sprzyjać tworzeniu nowych miejsc pracy.

Olli Rehn, wiceprzewodniczący Komisji Europejskiej ds. gospodarczych i walutowych oraz euro, stwierdził: „Dwa komunikaty, które przedstawia dziś Komisja, oferujące udoskonalone ramy koordynacji reform strukturalnych, stanowią rozwinięcie istotnych działań podjętych w zakresie koordynacji polityki budżetowej. Nasz cel jest jasny: pomóc państwom członkowskim w szybszym opracowywaniu, przyjmowaniu i realizowaniu lepszych reform sprzyjających wzrostowi gospodarczemu, konkurencyjności i tworzeniu miejsc pracy”.

Komisja przedstawia oba komunikaty zaledwie w cztery miesiące po publikacji **Planu działania, który uruchomił stopniowy proces reform wzmacniających unię gospodarczą i walutową**. Reformy te pozwolą na skuteczniejsze opanowywanie kryzysów w przyszłości. Wnioski są w pełni zgodne ze strategią gospodarczą Komisji, przewidującą inteligentną konsolidację fiskalną w powiązaniu z reformami, które sprzyjają wzrostowi gospodarczemu i tworzeniu w Europie nowych możliwości w zakresie zatrudnienia.

- **Dotychczasowa koordynacja**

Reformy – lub ich brak – w pewnych państwach członkowskich mogą wywierać istotny wpływ na inne państwa członkowskie, szczególnie wewnątrz strefy euro. Dobrze opracowane reformy rynku pracy lub rynków produktów mogą na przykład pobudzić wzrost gospodarczy i wzrost liczby miejsc pracy w danych państwach, co z kolei zwiększy popyt na produkty i usługi pochodzące z innych państw. W sytuacji braku reform państwa są natomiast bardziej narażone na zewnętrzne wstrząsy gospodarcze, które mogą rozprzestrzeniać się na inne państwa członkowskie – co obserwowaliśmy w czasie niedawnego kryzysu. Aby zwiększyć pozytywne skutki uboczne, a zminimalizować negatywne, Komisja rozważa sformułowanie propozycji,

aby reformy, które mają podlegać koordynacji, koncentrowały się na konkurencyjności, zatrudnieniu, funkcjonowaniu rynków produktów i usług, sieciowych gałęziach przemysłu, systemach podatkowych, stabilności finansowej i zrównoważeniu fiskalnym. Debaty poświęcone tym reformom powinny być mocno zakorzenione w procesie europejskiego semestru.

- **Dyscyplina i solidarność**

Instrument na rzecz konwergencji i konkurencyjności dla strefy euro stanowiłby połączenie ustaleń umownych przewidujących najważniejsze środki, które państwa członkowskie zobowiązują się wprowadzić w ustalonych terminach. Środki te powinny stanowić realizację uzgodnionych w ramach europejskiego semestru zaleceń dla poszczególnych krajów, w szczególności zaleceń wynikających z procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej. W uzupełnieniu tych reform możliwe byłoby utworzenie instrumentu finansowego – zasadniczo w ramach budżetu UE, jednak niepodlegającego pułapom ustalonym w wieloletnich ramach finansowych – wspierającego reformy, gdy dane państwo członkowskie znajdzie się w trudnej sytuacji. Realizacja w odpowiednim czasie ambitnych reform strukturalnych może w znacznym stopniu rozwiązać kluczowe problemy, z jakimi boryka się gospodarka, szczególnie w obszarach związanych z konkurencyjnością.

Pomoże to w ponownym zapewnieniu gospodarkom strefy euro równowagi, dostosowania i wzrostu; będzie też stanowić pierwszy krok w kierunku zwiększonej zdolności fiskalnej, co pociągnie za sobą większą integrację polityki gospodarczej.

Komisja rozważy również, w jaki sposób do ustaleń umownych mogą przystąpić państwa członkowskie spoza strefy euro, a w szczególności państwa przygotowujące się do przystąpienia do niej.

- **Kontekst i dalsze kroki**

W czerwcu zeszłego roku Rada Europejska wezwała swojego przewodniczącego, aby w ścisłej współpracy z przewodniczącymi Komisji i Eurogrupy oraz prezesem Europejskiego Banku Centralnego przedstawił konkretny plan działań na rzecz osiągnięcia rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej wraz z harmonogramem.

W dniu 28 listopada 2012 r. Komisja Europejska przyjęła Plan działania na rzecz pogłębionej i rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej, w którym przedstawiono wizję silnej i stabilnej konstrukcji w dziedzinie finansowej, fiskalnej, gospodarczej i politycznej. W Planie przedstawiono kolejne kroki – w krótkiej, średniej i długiej perspektywie czasowej – służące osiągnięciu tego celu.

Wśród środków krótkoterminowych znalazły się: koordynacja planów głównych reform gospodarczych oraz wprowadzenie instrumentu na rzecz konwergencji i konkurencyjności. Dwa komunikaty przedstawione 20 marca stanowią uszczegółowienie tych koncepcji.

Przyszłość UGW będzie ponownie omawiana na posiedzeniu Rady Europejskiej w czerwcu bieżącego roku, kiedy to zapadną decyzje co do konkretnych środków i harmonogramu.

- **Ogólnie o projektach Komisji Europejskiej**

KE przedstawiła pomysły na dalsze zacieśnianie eurolandu, m.in. kontrakty ws. reform i instrument finansowy wynagradzający ich wdrażanie, zwany budżetem strefy euro. KE podaje tym razem więcej szczegółów finansowania tego instrumentu, choć pytania pozostają.

Komisja Europejska przedstawiła pod konsultacje swoje propozycje dalszych kroków "w kierunku głębszej i rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej". To rozwinięcie jej wstępnych pomysłów z listopada.

KE zaproponowała m.in. koordynację za swoim pośrednictwem ważniejszych reform gospodarczych i fiskalnych wdrażanych przez kraje eurolandu. Chodzi o to, by rządy zgłaszały KE zamiar ich przeprowadzenia ze względu na skutki, jakie mogą mieć dla całej strefy euro. Jeszcze przed ich wdrożeniem KE przedyskutowałaby je z Radą UE i eurogrupą, zasugerowane mogłyby być poprawki.

„Chodzi o to, aby państwa sprawdzały, czy planowana reforma we własnym kraju będzie miała pozytywne, czy negatywne skutki dla innych państw. Zadaliśmy w sprawie tej propozycji pytania Parlamentowi Europejskiemu i państwom członkowskim. Chcemy pozyskać ich opinie” - powiedział rzecznik KE **Olivier Bailly**.

Ponadto KE zaproponowała kontrakty dla krajów wdrażających reformy strukturalne zalecane w ramach tzw. semestru europejskiego, które to reformy mogą mieć pozytywny wpływ na

całą strefę euro. W kontraktach tych rządy zobowiązałyby się do określonych kroków i terminów, w zamian mogłyby otrzymać pomoc finansową ze specjalnego instrumentu solidarnościowego, pod warunkiem jednak, że by się na niego składały. KE poddaje pod konsultację także opcję, w której kontrakty mogłyby podpisywać kraje spoza strefy euro, które przystąpią do niej w przyszłości.

Jak podaje KE, kontrakty mogłyby być uruchamiane w trzech przypadkach: na prośbę kraju członkowskiego, w przypadku objęcia kraju procedurą nadmiernych nierównowag makroekonomicznych lub uruchomienia już działań korekcyjnych wobec kraju z tytułu tych nierównowag.

KE proponuje, by nowy solidarnościowy instrument finansowy był częścią budżetu UE, a składki na niego były umieszczone w budżecie jako "przekazane przychody zewnętrzne". W ten sposób instrument ten nie podpadałby pod limity siedmioletniego budżetu UE, które w lutym uzgodnili przywódcy. Składki mogłyby być oparte na dochodzie narodowym składających się (jak w budżecie UE). KE nie wyklucza jednak ustanowienia alternatywnych źródeł finansowania tego instrumentu.

„Uważamy, że ten instrument powinien znaleźć się w budżecie europejskim (...) i że bezpośrednie składki do niego powinny być poczynione przez kraje członkowskie. Zastanawiamy się jeszcze, kto powinien wpłacać te kwoty. Nie mamy jeszcze rozpisanych liczb i procentów. Stawiamy pytanie, czy ta koperta powinna być oparta na tym samym kluczu dystrybucji, jak w przypadku budżetu europejskiego, czy na innych zasadach” - wymienił wątpliwości rzecznik KE. Dodał, że zdaniem KE budżet ten mógłby wystartować z ograniczoną pulą środków, która jednak mogłaby być później zwiększona, jeśli pomysł się sprawdzi.

KE zamierza wyjść z konkretnymi propozycjami jeszcze w tym roku, po konsultacjach m.in. z rządami, parlamentami narodowymi i Parlamentem Europejskim.

W listopadzie KE zaproponowała w pierwszym Planie działania na rzecz pogłębionej i rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej stworzenie "zdolności fiskalnych", czyli nowego instrumentu budżetowego tylko dla państw euro, w ciągu 6-18 miesięcy. Na początku miałyby to być środki na wspieranie pilnych potrzeb, np. na rynku pracy w borykających się z kryzysem krajach eurolandu, pod warunkiem, że w specjalnych kontraktach z Brukselą zobowiążą się one do przeprowadzenia niezbędnych reform.

Potem, w dalszej perspektywie, ten instrument zgodnie z listopadową propozycją KE miałby ewoluować w prawdziwy "centralny budżet" eurolandu, który przeciwdziałałby cyklicznym wstrząsom kryzysowym, które nierównomiernie rozkładają się w krajach strefy euro (do czego potrzebna byłaby zmiana traktatu UE). Taki stały budżet eurolandu proponował też w swoim raporcie szef Rady Europejskiej Herman Van Rompuy, jednak na grudniowym szczycie UE nie zgodziły się na to Niemcy. Berlin lansuje instrument finansowy eurolandu na doraźne wsparcie reform strukturalnych.

Propozycje zacieśniania eurolandu, a szczególnie budżet strefy euro, wzbudzają spore obawy w krajach spoza euro, w tym w Polsce. Obawy dotyczą ryzyka, że negatywnie odbije się to na tradycyjnym budżecie UE.

- **Przydatne linki**

Komunikaty w sprawie uprzedniej koordynacji planów głównych reform polityki gospodarczej oraz w sprawie wprowadzenia instrumentu na rzecz konwergencji i konkurencyjności

Komunikat - W kierunku pogłębionej i rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej: Wprowadzenie instrumentu na rzecz konwergencji i konkurencyjności COM (2013) 165:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0165:FIN:PL:PDF>

Komunikat - W kierunku pogłębionej i rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej: Koordynacja ex ante planów zasadniczych reform polityki gospodarczej COM (2013) 166:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0166:FIN:PL:PDF>

Strona przewodniczącego Komisji Europejskiej Jose Manuela Barroso:

http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/archives/2012/11/20121128_2_en.htm

Opracowała:

Dr Magdalena Skulimowska¹

¹ Na podstawie informacji prasowych Komisji Europejskiej i PAP.



Bruksela, dnia 20.3.2013
COM(2013) 165 final

KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

**W kierunku pogłębionej i rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej
Wprowadzenie instrumentu na rzecz konwergencji i konkurencyjności**

KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

W kierunku pogłębionej i rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej Wprowadzenie instrumentu na rzecz konwergencji i konkurencyjności

1. WPROWADZENIE

Przebieg procedury

Plan działania na rzecz pogłębionej i rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej przyjęty w dniu 28 listopada 2012 r.¹ zawierał propozycje krótko- średnio- i długoterminowych środków dotyczących sposobów wzmacniania współpracy i integracji w obszarze finansowym, fiskalnym, gospodarczym i politycznym. Wśród rozwiązań, które miały być wdrożone w krótkim czasie w celu ukończenia budowy ram zarządzania gospodarczego w odniesieniu do koordynacji polityki gospodarczej ogólnie, a w szczególności jednej waluty, znajdowały się ustalenia umowne połączone z mechanizmem solidarności, służące stymulowaniu krajowych reform strukturalnych na rzecz konkurencyjności i wzrostu, których niewdrożenie miałyby skutki uboczne dla innych państw członkowskich, a których wdrożenie przez państwo członkowskie znajdujące się w trudnej sytuacji byłoby konieczne. Celem jest wsparcie państw członkowskich znajdujących się w trudnej sytuacji, która może mieć wpływ na całą strefę euro, w podjęciu niezbędnych reform w ramach instrumentu na rzecz konwergencji i konkurencyjności, będącego połączeniem ustaleń umownych i mechanizmu wsparcia finansowego, wcześniej niż one same byłyby to w stanie zrobić. W oparciu o plan działania Komisji oraz sprawozdanie czterech przewodniczących w sprawie rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej² w grudniu 2012 r. Rada Europejska przyjęła plan działania na rzecz zakończenia budowy UGW. Do posiedzenia Rady Europejskiej w czerwcu 2013 r. będą nadal prowadzone prace w obszarach takich jak: koordynacja reform krajowych, społeczny wymiar UGW, w tym dialog społeczny, wykonalność i warunki wzajemnie uzgodnionych umów oraz mechanizm solidarności³. W grudniowym sprawozdaniu czterech prezydentów kwestie ustaleń umownych i finansowego mechanizmu solidarności zostały również rozpatrzone osobno.

Wniosek Komisji

Instrument na rzecz konwergencji i konkurencyjności, zgodnie z wnioskiem Komisji, obejmował koncepcje zarówno wzajemnie uzgodnionych umów, jak i mechanizmu solidarności. Wzajemny związek między tymi dwoma filarami zapewniłby solidarność w formie pomocy finansowej służącej wsparciu zwiększonej odpowiedzialności gospodarczej i dyscypliny budżetowej, które byłyby określone w jasny sposób oraz uwarunkowane w ustaleniach umownych. Instrument na rzecz konwergencji i konkurencyjności opierałby się w szczególności na dwóch filarach:

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/en/ec/134069.pdf

³ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/134353.pdf, pkt 12.

- ustaleniach umownych, które określiłyby kluczowe działania, jakie zobowiązuje się podjąć państwo członkowskie celem ich wdrożenia wraz z odpowiednim harmonogramem. Działania te miałyby na celu wdrożenie zaleceń kierowanych do poszczególnych krajów, uzgodnionych jako część europejskiego semestru, w szczególności tych, które wynikają z procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej.
- wsparciu finansowym na wdrożenie reform określonych w ustaleniach umownych.

W niniejszym komunikacie przedstawiono warianty oraz pytania służące poznaniu opinii zainteresowanych stron na temat tego, jaki powinien być zakres takiego nowego instrumentu na rzecz konwergencji i konkurencyjności, które państwa członkowskie mogą się do niego kwalifikować, jak należy go finansować oraz w jaki sposób ma zmieścić się w ogólnym systemie zarządzania gospodarczego w strefie euro i UE. Celem komunikatu jest rozpatrzenie tych kwestii w ramach debaty trwającej obecnie pomiędzy głównymi zainteresowanymi stronami na temat następnych etapów tworzenia UGW, w szczególności pomiędzy Parlamentem Europejskim, państwami członkowskimi i parlamentami narodowymi.

2. INSTRUMENT NA RZECZ KONWERGENCJI I KONKURENCYJNOŚCI: USTALENIA UMOWNE I WSPARCIE FINANSOWE

2.1. Argumenty za instrumentem na rzecz konwergencji i konkurencyjności

Wzajemna zależność państw członkowskich, które wprowadziły wspólną walutę, oznacza, że każde z nich jest w najwyższym stopniu zainteresowane tym, by inne państwa prowadziły solidną politykę budżetową i gospodarczą. Kryzys pokazał, że brak niezbędnych reform lub połowiczne działania w jednym państwie członkowskim mogą mieć negatywne skutki dla innych. Nowe zarządzanie gospodarcze w strefie euro i UE wiąże się z koniecznością zapewnienia, by reformy strukturalne, niezbędne do zlikwidowania głównych słabości w niektórych gospodarkach, zostały zrealizowane i to wcześniej niż miało to ostatnio miejsce. Komisja postrzega to jako instrument służący dostosowaniu się do konkretnych potrzeb wynikających z przynależności do strefy euro. Wspólna przynależność do strefy euro wiąże się z obowiązkiem szybkiej realizacji ukierunkowanych reform. Należy zatem stworzyć dodatkowy instrument służący stymulowaniu i wspieraniu reform, który może również mieć pozytywne skutki dla innych państw w sytuacji, gdy poszczególne państwa członkowskie napotkają trudności.

Wdrażanie przez państwa członkowskie ambitnych reform strukturalnych w skoordynowany sposób, z uwzględnieniem ich znaczenia dla całej strefy euro, może przynieść dodatkowe pozytywne efekty dla wszystkich państw członkowskich, przyczyniając się w ten sposób do trwałego wzrostu gospodarczego, wzrostu zatrudnienia i spójności społecznej. Wysoki poziom zdolności dostosowawczych i konkurencyjności lepiej chroniłby ponadto wszystkie państwa członkowskie przed skutkami pogorszenia koniunktury gospodarczej i pozwoliłby uniknąć powstawania szkodliwych zakłóceń równowagi makroekonomicznej wraz ze związanymi z nią kosztami gospodarczymi i społecznymi.

Obecne ramy nadzoru gospodarczego w UE przewidują już szereg zachęt do wdrażania reform, np. w postaci wspólnych celów do osiągnięcia przez każde państwo członkowskie, regularnie dostarczanych wytycznych w zakresie polityki i nadzoru, nacisku ze strony partnerów oraz wymiany najlepszych praktyk służących tworzeniu otoczenia sprzyjającego

promowaniu konwergencji i konkurencyjności, jak również w postaci bardziej bezpośrednich działań, takich jak sankcje i warunkowość makroekonomiczna.

W planie działania Komisja wyjaśniła, dlaczego uważa, że istniejące ramy powinny zostać rozszerzone w celu wykorzystania specjalnego instrumentu pomagającego państwom członkowskim w podejmowaniu pewnych kluczowych reform poprzez wsparcie finansowe na środki towarzyszące, tak by przewyciężyć ewentualne trudności społeczne i polityczne napotymane w trakcie wdrażania reform. Reformy takie leżą przede wszystkim w interesie realizujących je państw członkowskich, ale są również interesujące dla szerszej pojętej strefy euro i UE: państwo członkowskie znajdujące się w korzystniejszej sytuacji ma pozytywny wpływ na poprawę sytuacji swoich partnerów, a jego decyzja o odłożeniu reform ze względu na negatywne skutki wewnętrzne może odbić się negatywnie na innych partnerach. Wsparcie finansowe w zamian za prawidłowo nakreślony zestaw reform miałyby szczególne znaczenie w przypadku zakłóceń równowagi utrzymujących się w danym państwie członkowskim, mimo jego pełnego podporządkowania się zaleceniom skierowanym konkretnie do niego przez Radę.

W zakres instrumentu na rzecz konwergencji i konkurencyjności musiałyby wchodzić zabezpieczenia służące ochronie przed ryzykiem pokusy nadużycia wynikającym z przekonania, że opóźnianie reform się opłaca – mogłoby to prowadzić do ich odwlekania aż do chwili, kiedy można liczyć na wsparcie finansowe, jak również zabezpieczenie przed ryzykiem poniesienia poważnych strat spowodowanych oferowaniem zachęt do wdrażania reform, które byłyby wdrażane nawet bez tych zachęt. Ten nowy mechanizm wsparcia finansowego powinien wspierać wyłącznie znaczące reformy o potencjalnych skutkach dla innych państw członkowskich oraz strefy euro i UE jako całości. Mógłby w tym kontekście pomóc w realizacji reform, które w przeciwnym razie nie zostałyby podjęte w normalnej sytuacji lub nie zostałyby podjęte w szczególnej sytuacji z powodu kosztów, jakie przedstawiałyby dla realizującego je państwa członkowskiego, lub też zostałyby zrealizowane później, bądź po kosztach wyższych dla niego samego i reszty strefy euro oraz UE.

2.2. Ustalenia umowne

Zakres: warianty dotyczące uczestnictwa państw członkowskich

Zgodnie z projektem Komisji ustalenia umowne w ramach instrumentu na rzecz konwergencji i konkurencyjności będą opierać się na istniejących w UE ramach nadzoru. Stanowiłyby ogniwo łączące wytyczne w zakresie polityki, wynikające z zaleceń kierowanych do poszczególnych krajów w ramach europejskiego semestru, z krajowym procesem wdrażania reform strukturalnych.

Zasadnicze pytanie jest następujące: dla których państw członkowskich zostałby ustanowiony instrument na rzecz konwergencji i konkurencyjności. Możliwe warianty są następujące:

- wszystkie państwa członkowskie strefy euro (z wyjątkiem państw objętych programem dostosowań makroekonomicznych⁴),

⁴ Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wzmocnienia nadzoru gospodarczego i budżetowego nad państwami członkowskimi strefy euro dotkniętymi lub zagrożonymi poważnymi trudnościami w odniesieniu do ich stabilności finansowej,
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0819:FIN:PL:PDF>

- należy również znaleźć rozwiązania, by pozwolić państwom członkowskim spoza strefy euro na przystąpienie do ustaleń umownych, w szczególności państwom członkowskim przygotowującym się do przyjęcia euro, uwzględniając stopień zaawansowania ich przygotowania.

Inną zasadniczą kwestią do rozwiązania jest określenie, kiedy instrument na rzecz konwergencji i konkurencyjności powinien być uruchamiany. Możliwe warianty są następujące:

- instrument na rzecz konwergencji i konkurencyjności byłby dostępny dla wszystkich uczestniczących państw członkowskich.
- instrument na rzecz konwergencji i konkurencyjności byłby stosowany, kiedy uczestniczące państwo członkowskie zostałoby objęte procedurą dotyczącą zakłóceń równowagi makroekonomicznej. Czy uczestnictwo powinno być wówczas dobrowolne czy obowiązkowe?
- Czy instrument na rzecz konwergencji i konkurencyjności powinien być uruchamiany wobec danego państwa członkowskiego na zaproszenie Komisji?

Jakich reform powinien dotyczyć ten instrument?

W zależności od wybranego zakresu istnieją różne warianty wdrażania nowego instrumentu. Przykładowo:

- W przypadku dobrowolnego uczestnictwa państwa członkowskie przedstawiałyby plan dla konkretnego zestawu reform, wraz z jasnymi terminami w oparciu o odpowiednie zalecenia skierowane pod jego adresem⁵. Stanowiłyby podstawę dla ustaleń umownych.
- Jeżeli nowy instrument miałby zastosowanie do państw członkowskich strefy euro, spełniając funkcję zapobiegawczą w ramach procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej, proponowane reformy powinny uwzględniać zalecenia skierowane w ramach tej procedury, a w szczególności działania mające na celu rozwiązanie problemów z konkurencyjnością, promowaniem stabilności finansowej i poprawą funkcjonowania rynku zatrudnienia oraz rynku produktów i usług, a tym samym zdolności dostosowawczych gospodarki.
- W przypadku państw członkowskich strefy euro objętych procedurą dotyczącą nadmiernego zakłócenia równowagi, w celu uniknięcia dublowania się narzędzi nadzoru (obowiązkowy) plan działań naprawczych zastępowałby ustalenia umowne. W tym przypadku instrument na rzecz konwergencji i konkurencyjności przyspieszyłby skorygowanie zakłóceń. Procedura ustanawiania planu działań naprawczych, a także mechanizm monitorowania jego realizacji, odpowiadałyby procedurze określonej w rozporządzeniu (UE) nr 1176/2011 w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania.

Pytania do konsultacji

- Do jakich państw członkowskich powinien stosować się instrument na rzecz konwergencji i konkurencyjności?

⁵ Przyjęte przez Radę w kontekście europejskiego semestru.

- Na jakim etapie należy instrument na rzecz konwergencji i konkurencyjności uruchamiać?
- Jaki rodzaj reform kwalifikowałby się do wsparcia instrumentem na rzecz konwergencji i konkurencyjności? Czy powinien istnieć próg, jeśli chodzi o zakres i znaczenie reform, aby móc skorzystać ze wsparcia? Czy zgadzają się Państwo z kategoriami opisanymi powyżej? Jeżeli tak, dlaczego? Jeżeli nie, dlaczego?
- Czy widzą Państwo inne sposoby określenia reform, które mogłyby być objęte wsparciem, w zależności od sytuacji różnych państw członkowskich, które byłyby objęte nowym instrumentem?

Procedura

Podobnie jak w przypadku istniejących mechanizmów monitorowania i nadzorowania plany reform państw członkowskich byłyby oceniane przez Komisję. Ocena dotyczyłaby zwłaszcza wyboru proponowanych środków, dodatkowych wysiłków na rzecz reform oraz tego, w jakim stopniu mogą one służyć zlikwidowaniu słabości gospodarczych wskazanych w zaleceniach dla tego kraju. Ocenie podlegałyby również potencjalne uboczne skutki dla innych państw członkowskich, jak również wykonalność realizacji, także w świetle proponowanych terminów. Ocena oczekiwanego wpływu obejmowałaby, w stosownych przypadkach, ich wpływ na długookresową stabilność finansów publicznych oraz ich skutki społeczne.

Na podstawie dokonanej oceny Komisja podejmowałaby negocjacje z danym państwem członkowskim co do szczegółów planu przed przedstawieniem Radzie formalnego wniosku w sprawie zatwierdzenia ustaleń umownych. Reformy, które miałyby być wspierane, byłyby różne w zależności od indywidualnej sytuacji wnioskującego państwa członkowskiego – niektóre z nich wdrożyłyby je szybko, a niektóre potrzebowałyby kilku lat na pełne wdrożenie.

Rada zatwierdzałaby (ewentualnie ze zmianami) konkretne działania proponowane wraz z uzgodnionym harmonogramem. Jeżeli wnioskującemu państwu członkowskiemu i Komisji nie udałoby się osiągnąć porozumienia lub jeżeli Rada nie zaakceptowałaby dokonanych uzgodnień, ustalenia umowne nie zostałyby zawarte, a tym samym nie byłoby możliwości udzielenia wsparcia finansowego.

Komisja monitorowałaby wdrożenie ustaleń umownych corocznie w ramach europejskiego semestru, a państwa członkowskie informowałyby o poczynionych postępach w swoich krajowych programach reform. Komisja dokonywałaby oceny postępów we wdrażaniu reform oraz adekwatności uzgodnionych planów reform w świetle zmian sytuacji gospodarczej oraz wyzwań, przed którymi stałoby dane państwo członkowskie. W razie potrzeby zarówno Komisja, jak i dane państwo członkowskie, mogłyby proponować zmiany w ustaleniach umownych, co oznaczałoby konieczność wznowienia negocjacji.

Ponieważ można się spodziewać, że środki uwzględnione w ustaleniach umownych będą obejmować plany zasadniczych reform polityki gospodarczej w rozumieniu planowanego procesu koordynacji *ex ante*, powinien istnieć silny związek między tymi dwoma instrumentami. Z tego względu Komisja rozpoczyna jednocześnie konsultacje na temat koordynacji *ex ante* zasadniczych reform polityki gospodarczej.

Pytania do konsultacji

- Czy zgadzają się Państwo, że proponowane ustalenia umowne powinna negocjować Komisja z zainteresowanym państwem członkowskim?
- Czy zgadzają się Państwo, że powinna decydować Rada?
- Czy zgadzają się Państwo, że zarówno Komisja, jak i zainteresowane państwo członkowskie, powinni mieć prawo do proponowania zmian w uzgodnionych ustaleniach umownych? W jakich okolicznościach?
- Czy zgadzają się Państwo, że powinna istnieć coroczna sprawozdawczość dotycząca ustaleń umownych w ramach europejskiego semestru?

2.3. Demokratyczna legitymacja i rozliczalność

Jednym z głównych celów ustanowienia instrumentu na rzecz konwergencji i konkurencyjności jest wsparcie państw członkowskich w często trudnym procesie wdrażania poważnych reform niezbędnych do zlikwidowania słabości gospodarczych wskazanych w zaleceniach dla tego kraju. Większe zaangażowanie UE w proces reform oznaczałoby terminowe i aktywne zaangażowanie parlamentów narodowych i innych właściwych zainteresowanych stron w danym państwie.

Państwa członkowskie musiałyby spowodować, by realizacja ustaleń umownych zyskała zaangażowanie krajowe, poprzez włączenie swoich parlamentów narodowych, najlepiej przed przedstawieniem swoich planów z zestawami konkretnych reform. Bez względu na okoliczności parlamenty narodowe powinny być włączone w ten proces przed zatwierdzeniem ustaleń umownych przez Radę. W stosownych przypadkach oraz w zależności od szczególnego charakteru planowanych reform, inne zainteresowane strony, takie jak partnerzy społeczni, powinny być również włączone w ten proces. We właściwych i koniecznych przypadkach przedstawiciele Komisji byliby gotowi uczestniczyć w dialogu z parlamentami narodowymi na temat stosowania instrumentu.

W trosce o zapewnienie demokratycznej legitymacji i rozliczalności na szczeblu UE Parlament Europejski powinien być aktywnie zaangażowany w ten proces. Wziąwszy pod uwagę znaczenie reform, które miałyby być objęte instrumentem na rzecz konwergencji i konkurencyjności, ze względu na prawidłowe funkcjonowanie UGW jako całości, przedstawiciele Komisji byliby gotowi uczestniczyć w dialogu z Parlamentem Europejskim, zawsze gdy byłoby to konieczne. Należałoby przewidzieć ustalenia dotyczące dialogu z przedstawicielami Rady i państw członkowskich.

Pytania do konsultacji

- W jaki sposób parlamenty narodowe powinny być zaangażowane w decyzje dotyczące ustaleń umownych?
- W jaki sposób powinny odbywać się konsultacje z innymi krajowymi zainteresowanymi stronami? Z kim innym poza tym należy jeszcze przeprowadzić konsultacje? Na jakim etapie procesu?
- W jaki sposób przedstawiciele Komisji powinni być zaangażowani w dialog z parlamentami narodowymi dotyczący ustaleń umownych?
- W jaki sposób przedstawiciele Rady i odnośnego państwa członkowskiego powinni być dostępni, aby uczestniczyć w dialogu z Parlamentem Europejskim dotyczącym ustaleń umownych? Na jakim etapie procesu?

3. WSPARCIE FINANSOWE NA RZECZ LATWIEJSZEGO WDRAŻANIA REFORM

W planie działania na rzecz pogłębionej i rzeczywistej UGW Komisja uznała, że konieczne będzie wsparcie finansowe do pomocy we wdrażaniu reform strukturalnych. Jeden z wariantów przewiduje, że wszystkie uczestniczące państwa członkowskie wnoszą wkład do finansowego mechanizmu wsparcia. Komisja rozważa różne warianty, również w odniesieniu do obowiązku wnoszenia wkładu do nowego mechanizmu – mógłby być on obowiązkowy dla wszystkich uczestniczących państw członkowskich, obowiązkowy dla wszystkich państw członkowskich strefy euro niezależnie od tego, czy wnioskuje o skorzystanie z niego itp. Bez względu na wybrany wariant mechanizm mógłby opierać się albo na ukierunkowanych wkładach, np. kluczu DNB, albo na wpływach z nowych konkretnych ukierunkowanych na ten cel zasobów. Komisja przewiduje, że mechanizm ten zostałby włączony do budżetu UE jako zewnętrzne dochody przeznaczone na określony cel. Co oznacza, że nie byłyby one objęte pułapami ustanowionymi w rozporządzeniu dotyczącym wieloletnich ram finansowych. Mechanizm byłby zdefiniowany w nowym akcie prawnym definiującym potencjalnych beneficjentów (np. tylko wnoszące wkład państwa członkowskie) i zezwalającym na dokonywanie wydatków. Komisja przewiduje, że zakres mechanizmu byłby na początku ograniczony. Mógłby się on w miarę upływu czasu i zebranych doświadczeń rozszerzyć, jeżeli udowodniłby, że stanowi skuteczną i racjonalną pod względem kosztów drogę promowania reform. Po wprowadzeniu w życie takiego mechanizmu, konieczne będzie ustanowienie szczegółowych zasad jego funkcjonowania. Komisja rozważa różne warianty, w tym płatność sum ryczałtowych, które byłyby przydzielane na każde ustalenia umowne, np. poprzez wsparcie budżetowe. Określenie i wykorzystanie przedmiotowych kwot i wydatków zależałoby od ściślejszych warunków opisanych w ustaleniach umownych. Warunkowość byłaby związana z wdrożeniem uzgodnionych reform, ale nie z osiągnięciem konkretnych wyników gospodarczych wiążących się z tymi reformami. Wsparcie finansowe stanowiłoby również wzmocnienie społecznego wymiaru UGW. Na przykład wkłady finansowe państw członkowskich mogłyby służyć modernizacji systemów kształcenia zawodowego lub zwiększeniu skuteczności aktywnej polityki rynku zatrudnienia, ale nie mogłyby być bezpośrednio związane z celem polegającym na zatrudnieniu określonej liczby osób.

Nowy instrument finansowy musiałby być konsekwentny, spójny i uzupełniający w stosunku do istniejących instrumentów, takich jak fundusze strukturalne, a w szczególności Europejski Fundusz Społeczny. Wartość dodana tego instrumentu finansowego to wspieranie działań, które dostarczają ukierunkowanego, ograniczonego w czasie i szybkiego wsparcia. Ma to kluczowe znaczenie w kontekście warunkowości makroekonomicznej przewidzianej w ramach funduszy strukturalnych na okres 2014-2020.

Celem zmaksymalizowania możliwego wpływu wsparcia finansowego, Komisja rozważa, aby było ono przyznawane z góry w chwili osiągnięcia porozumienia w sprawie ustaleń umownych i wypłacane w regularnych transzach bądź w transzach zgodnych z uzgodnionym harmonogramem realizacji reform. Udzielenie wsparcia finansowego byłoby uzależnione od pełnego i terminowego wdrożenia reform określonych w ustaleniach umownych. Komisja może wystosować ostrzeżenie i zaproponować nowy harmonogram, jeżeli wnioskujące państwo członkowskie nie przestrzegало „umowy”, która powinna pozwolić mu na skorygowanie wszelkich niedociągnięć. Jeżeli „umowa” nadal nie jest przestrzegana, wsparcie finansowe jest odbierane. Opis uchybień będzie zawarty w rocznej ocenie Komisji, a w zależności od wagi tych uchybień może nastąpić zawieszenie płatności. Podobne ustalenia mogą mieć zastosowanie w przypadkach, w których wdrożone już reformy zostałyby anulowane lub przyjęto by środki anulujące skutki poprzednio uzgodnionych reform.

Pytania do konsultacji

- Czy zgadzają się Państwo, że instrument na rzecz konwergencji i konkurencyjności potrzebuje nowego instrumentu finansowego?
- Czy zgadzają się Państwo, że powinien on znaleźć się w budżecie UE, ale nie być objęty pułapami ustanowionymi w rozporządzeniu dotyczącym wieloletnich ram finansowych, jak to opisano powyżej? Jeżeli nie, co by Państwo proponowali?
- Czy zgadzają się Państwo, że mechanizm finansowy powinien być finansowany z wkładów bezpośrednich od państw członkowskich? Czy wszystkie państwa członkowskie strefy euro muszą mieć obowiązek wnoszenia wkładu?
- Czy zgadzają się Państwo, że należy znaleźć konkretne zasoby finansowe do finansowania mechanizmu? Czy mają Państwo inne propozycje?
- Czy zgadzają się Państwo, że tylko państwa członkowskie, które wnoszą wkład finansowy, powinny móc korzystać z finansowania?
- Czy zgadzają się Państwo, że niewdrożenie uzgodnionych reform w prawidłowy sposób może prowadzić do zawieszenia płatności?

4. DALSZE DZIAŁANIA

W oparciu o dalsze dyskusje z Parlamentem Europejskim i Radą Komisja przestawi wniosek w trakcie 2013 r.



Bruksela, dnia 20.3.2013
COM(2013) 166 final

KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

**W kierunku pogłębionej i rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej
Koordynacja *ex ante* planów zasadniczych reform polityki gospodarczej**

KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

W kierunku pogłębionej i rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej Koordynacja *ex ante* planów zasadniczych reform polityki gospodarczej

1. WPROWADZENIE

Doświadczenie wyniesione z aktualnych kryzysów (gospodarczego, finansowego i zadłużenia publicznego) doprowadziło do sytuacji, w której niezbędne okazało się przeprowadzenie zasadniczej reformy zarządzania gospodarczego w UE oraz w unii gospodarczej i walutowej (UGW). Nadzór nad polityką gospodarczą, budżetową i strukturalną zintegrowany w ramach europejskiego semestru zwiększył solidność unii gospodarczej i walutowej w porównaniu z sytuacją w chwili wybuchu kryzysu, zapewniając tym samym jej lepsze przygotowanie na przyszłe wyzwania. Zakres nadzoru został poszerzony i obejmuje teraz konkurencyjność oraz nierównowagę wewnętrzną i zewnętrzną w ramach nowej procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej („MIP”).

Celem nowych ram zarządzania jest umożliwienie Unii wzmocnienia jej pozycji po wyjściu z kryzysu poprzez zwiększenie konkurencyjności, wydajności, potencjału wzrostu gospodarczego, spójności społecznej i konwergencji gospodarczej. Nowe ramy zarządzania wzmocnią UE w wymiarze wewnętrznym, jak również wzmocnią jej kluczową pozycję gospodarczą na arenie międzynarodowej.

Nowa struktura nadzoru gospodarczego w UE, a w szczególności w obrębie strefy euro, przewiduje zróżnicowanie między państwami członkowskimi w zależności od ich warunków gospodarczych. Znajduje to odzwierciedlenie w różnych instrumentach polityki, począwszy od nadzoru prewencyjnego w ramach europejskiego semestru¹, poprzez nadzór naprawczy², a skończywszy na nadzorze kryzysowym nad państwem członkowskim, które zwraca się o korzystanie z zabezpieczeń.

Komisja uważa, że w celu uzupełnienia tych ram zarządzania ważne jest, aby krajowe plany dotyczące istotnych reform polityki gospodarczej były oceniane i omawiane na poziomie UE przed podjęciem ostatecznych decyzji na poziomie krajowym. Pozwoliłoby to również zagwarantować, że w ramach krajowych procesów decyzyjnych państwa członkowskie będą uwzględniać unijny wymiar najważniejszych reform. Działanie tego rodzaju jest znane jako **koordynacja *ex-ante***, która wpisuje się również w ramy art. 121 ust. 1 Traktatu³.

Koncepcja koordynacji *ex ante* planów zasadniczych reform polityki gospodarczej została wprowadzona w Traktacie o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej⁴. Artykuł 11 traktatu zawiera zobowiązanie do omawiania *ex ante* oraz, w

¹ Realizowanego w ramach strategii „Europa 2020” oraz przy użyciu funkcji zapobiegawczej paktu stabilności i wzrostu oraz procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej.

² Przy użyciu funkcji naprawczej paktu stabilności i wzrostu oraz procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej.

³ „Państwa członkowskie uznają swoje polityki gospodarcze za przedmiot wspólnego zainteresowania”.

⁴ http://european-council.europa.eu/media/639256/16_-_tscg.pl.12.pdf. Traktat ten podpisały wszystkie państwa członkowskie UE z wyjątkiem Republiki Czeskiej i Zjednoczonego Królestwa. Traktat wszedł w życie dnia 1 stycznia 2013 r. Do dnia 20 marca 2013 r. traktat został ratyfikowany przez wszystkie

stosownych przypadkach, koordynowania wszelkich planów zasadniczych reform polityki gospodarczej. W traktacie przewidziano włączenie treści jego postanowień do ram prawnych Unii Europejskiej w terminie najpóźniej pięciu lat od daty jego wejścia w życie. Obowiązujące ramy nadzoru gospodarczego w UE obejmują wprowadzenie procedury koordynacji polityki gospodarczej, nie przewidują jednak ustrukturyzowanego omawiania *ex ante* i koordynowania planów zasadniczych reform gospodarczych, o którym mowa w art. 11 traktatu. Zobowiązanie do omawiania planów zasadniczych reform o potencjalnych skutkach ubocznych zostało również potwierdzone w zaleceniu Rady z 2012 r. w sprawie wdrażania ogólnych wytycznych dotyczących polityk gospodarczych państw członkowskich, których walutą jest euro⁵.

Komisja przedstawiła już swoje uwagi na temat koordynacji *ex ante* w Planie działania na rzecz pogłębionej i rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej z listopada 2012 r.⁶ Na szczycie w dniach 13-14 grudnia 2012 r. Rada Europejska zwróciła się do przewodniczących Rady Europejskiej i Komisji o kontynuację prac w obszarach koordynacji reform krajowych, społecznego wymiaru UGW, w tym dialogu społecznego, wykonalności i warunków wzajemnie uzgodnionych umów na rzecz konkurencyjności i wzrostu gospodarczego oraz mechanizmów solidarności mogących wzmocnić wysiłki podejmowane przez państwa członkowskie, które zawrą takie umowy na rzecz konkurencyjności i wzrostu gospodarczego⁷.

Niniejszy komunikat stanowi wkład w debatę dotyczącą kolejnych kroków w kierunku pogłębionej i rzeczywistej UGW, jaka toczy się obecnie między kluczowymi zainteresowanymi podmiotami, zwłaszcza Parlamentem Europejskim, państwami członkowskimi oraz parlamentami krajowymi. Debata ta koncentruje się na sposobach wdrożenia koordynacji *ex-ante* planów zasadniczych reform polityki gospodarczej w zgodności w obowiązującymi Traktatami.

2. WYBÓR REFORM, KTÓRE MAJĄ PODLEGAĆ KOORDYNACJI *EX ANTE*

Komisja uważa, że koordynacja *ex ante* powinna dotyczyć jedynie krajowych planów zasadniczych reform gospodarczych oraz że powinna ona mieć miejsce na wczesnym etapie, przed przyjęciem stosownych środków. Powodem wprowadzenia koordynacji *ex ante* jest konieczność zagwarantowania, że ewentualne skutki uboczne wprowadzenia zasadniczych reform polityki gospodarczej w jednym państwie członkowskim, mające wpływ na inne państwa członkowskie lub strefę euro oraz na całą UE, są brane pod uwagę przy podejmowaniu decyzji na poziomie krajowym. Sposób realizacji reform może mieć wpływ na prawidłowe funkcjonowanie UGW.

Aby zwiększyć oddziaływanie pozytywnych skutków ubocznych i zminimalizować negatywne skutki uboczne, Komisja rozważa przedstawienie propozycji, by reformy były koordynowane z uwzględnieniem następujących kryteriów:

państwa członkowskie strefy euro z wyjątkiem Belgii, Luksemburga, Malty i Niderlandów. Również Dania i Rumunia ratyfikowały traktat i oświadczyły, że zamierzają stosować się do jego postanowień dotyczących polityki budżetowej i gospodarczej (tytuły III oraz IV), w tym art. 11. W odniesieniu do pozostałych państw sygnatariuszy, które nie należą do strefy euro, postanowienia te będą obowiązywać po ratyfikowaniu przez nie traktatu oraz wejściu w życie decyzji o uchyleniu derogacji lub wyłączenia mających do nich zastosowanie lub po wydaniu przez nie podobnego oświadczenia.

⁵ Dz.U. C 219 z 24.7.2012, s. 95.

⁶ http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/archives/2012/11/pdf/blueprint_en.pdf.

⁷ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/134353.pdf, par 12.

- Handel i konkurencyjność stanowią główne obszary, w których mogą być odczuwalne skutki uboczne. Reformy rynku pracy oraz rynków usług i rynków produktowych, a także określone reformy systemu podatkowego mogą mieć wpływ na zatrudnienie i wzrost gospodarczy we wdrażającym je państwie członkowskim, prowadząc tym samym do zmian popytu na produkty i usługi z innych państw członkowskich. Wynika to z faktu, iż reformy mogą mieć również pozytywny lub negatywny wpływ na konkurencyjność cenową i pozacenową wdrażającego je państwa członkowskiego.
- Kolejnym obszarem, w ramach którego odczuwalne mogą być skutki uboczne, są rynki finansowe. Niektóre reformy mogą prowadzić do skutków ubocznych za pośrednictwem rynków finansowych, w sytuacji gdy zwiększają zdolność amortyzacji szoków zewnętrznych przez państwo członkowskie i ograniczają ryzyko wzrostu premii za ryzyko w przypadku obaw dotyczących zdolności obsługi zadłużenia.
- Istnieją również względy polityczne. Mimo iż realizowanie reform zwiększających konkurencyjność leży w interesie każdego państwa członkowskiego, aby je pomyślnie wdrożyć należy uwzględnić ewentualny krajowy sprzeciw wobec reformy. Koordynacja reform między państwami członkowskimi może przyczynić się do skuteczniejszego przepływu informacji dotyczących wpływu reform strukturalnych na dobrobyt społeczeństwa. Przykładowo, państwa członkowskie mogą uczyć się od siebie wzajemnie. Analiza porównawcza, uczenie się od siebie oraz wymiana najlepszych praktyk między państwami członkowskimi – na podstawie indywidualnych przykładów lub horyzontalnego przeglądu wdrażanych reform – mogą przynosić korzyści, o czym świadczą prace wielu komitetów Rady.

Pytania do konsultacji:

- Czy zgadzają się Państwo, że formalna koordynacja *ex ante* zasadniczych reform polityki gospodarczej na poziomie UE powinna być ograniczona do najważniejszych reform?
- Czy zgadzają się Państwo, że takie kluczowe reformy powinny obejmować reformy koncentrujące się na kwestiach konkurencyjności, zatrudnienia, funkcjonowania rynków produktów i usług oraz sektorów sieciowych, systemów podatkowych, jak również stabilności finansowej i długoterminowej stabilności finansów publicznych? Czy którekolwiek z tych dziedzin należy wykluczyć? Czy należy uwzględnić jakieś inne dziedziny?
- Czy kryteria określone powyżej są właściwe, czy też należy uwzględnić inne?

3. **RAMY KOORDYNACJI EX ANTE PLANÓW ZASADNICZYCH REFORM POLITYKI GOSPODARCZEJ**

3.1. **Które państwa członkowskie należy uwzględnić?**

Potencjalne skutki uboczne mogą wprawdzie dotyczyć wszystkich państw członkowskich UE, jednak mają one dużo większe znaczenie w strefie euro ze względu na silniejsze wzajemne zależności między jej członkami. Dlatego też Komisja rozważa zaproponowanie, by wiążące ramy dla prowadzenia koordynacji *ex ante* planów zasadniczych reform gospodarczych miały zastosowanie w odniesieniu do wszystkich państw członkowskich należących do strefy euro. Równocześnie należy także znaleźć sposoby uwzględnienia pozostałych państw członkowskich. Byłoby to zgodne z zamysłem art. 121 ust. 1 TFUE, który dotyczy wszystkich państw członkowskich UE.

Mimo iż zdaniem Komisji państwa członkowskie objęte **programem dostosowań makroekonomicznych** powinny zostać zwolnione z wymogów w zakresie składania sprawozdań i omawiania planów reform w kontekście koordynacji *ex ante*, gdyż podlegają już one rygorystycznym wymogom w zakresie sprawozdawczości i monitorowania w kontekście poszczególnych programów⁸, należy rozważyć możliwość uczestnictwa tych państw na zasadzie dobrowolności.

Pytania do konsultacji:

- Czy zgadzają się Państwo, że wszystkie państwa członkowskie należące do strefy euro powinny być zobowiązane do koordynowania *ex ante* zasadniczych reform polityki gospodarczej na poziomie UE?
- Jeśli nie, dlaczego? Jeśli nie, które państwa członkowskie powinny zostać objęte tym zobowiązaniem?
- Czy zgadzają się Państwo, że należy znaleźć sposoby uwzględnienia państw członkowskich nienależących do strefy euro?
- Czy zgadzają się Państwo, że państwa członkowskie objęte programem dostosowań makroekonomicznych powinny zostać zwolnione? Czy państwa te powinny mieć możliwość udziału na zasadzie dobrowolności?

3.2. Procedura

Komisja rozważa wprowadzenie następującej procedury koordynacji *ex ante*:

- Procedura będzie stanowić integralną część europejskiego semestru.
- Uczestniczące państwa członkowskie będą przekazywać Komisji informacje o swoich planach zasadniczych reform gospodarczych.
- Ponieważ państwa członkowskie stosują różne praktyki, jeśli chodzi o podejmowanie decyzji w sprawie projektów reform, terminy przekazywania tych informacji mogą być różne dla poszczególnych krajów. Informacje te powinny być jednak przekazywane w terminie umożliwiającym omówienie i ocenę planowanych reform przez państwa należące do strefy euro lub na poziomie UE. Pomijając sytuacje wyjątkowe, państwa członkowskie powinny korzystać na potrzeby przekazywania informacji z istniejących instrumentów, takich jak np. **krajowe programy reform**.
- Jeżeli sytuacja gospodarcza wymaga podjęcia natychmiastowych działań, można rozważyć skorzystanie z przepisu dotyczącego sytuacji wyjątkowych. Przykładowo Komisja mogłaby być odpowiedzialna za szybkie zatwierdzanie przez pewien ograniczony okres, w trakcie którego obowiązywałaby normalna procedura.
- Państwa członkowskie przekazywałyby informacje dotyczące planów zasadniczych reform gospodarczych z własnej inicjatywy, w ramach europejskiego semestru, jednak w razie konieczności Komisja lub Rada mogłyby się o do nich zwracać o przekazanie tych informacji, na przykład w sytuacji gdy nowy rząd opracowuje nowe strategie polityczne. Przekazując informacje na temat planu zasadniczej reformy polityki gospodarczej, państwo członkowskie powinno przedstawić Komisji szczegółowy jakościowy opis

⁸ Państwa członkowskie objęte programem dostosowań makroekonomicznych podlegają już rygorystycznym wymogom w zakresie sprawozdawczości i monitorowania w kontekście programu ustanowionego we wniosku dotyczącym rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wzmocnienia nadzoru gospodarczego i budżetowego nad państwami członkowskimi strefy euro dotkniętymi lub zagrożonymi poważnymi trudnościami w odniesieniu do ich stabilności finansowej -

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

reformy, w tym wskazać główne cele ekonomiczne, których osiągnięciu ma służyć reforma, ramy czasowe oraz oszacowanie oczekiwanych korzyści i wpływu reformy na budżet.

- Komisja dokonywałaby oceny otrzymanych planów i wydawałaby opinię krótko po otrzymaniu informacji od państwa członkowskiego. Konieczne będzie przeznaczenie wystarczającej ilości czasu na właściwą ocenę planów, przy jednoczesnym **uwzględnieniu krajowych procedur podejmowania decyzji**. Ważne jest, aby zapewnić możliwość odpowiedniego włączenia oceny oraz następujących po niej dyskusji na poziomie UE do krajowych procedur podejmowania decyzji, włączając do nich parlament narodowy lub stosowne zainteresowane strony, takie jak np. partnerzy społeczni. Procedura ta nie powinna w żadnym stopniu naruszać krajowych uprawnień decyzyjnych, a sama decyzja dotycząca programu reform powinna pozostać w gestii państwa członkowskiego.
- Dokonana przez Komisję ocena wskazywałaby, czy proponowana reforma ma szansę osiągnięcia wyznaczonego celu i przyczynienia się do zwiększenia konkurencyjności i zdolności dostosowawczych tego państwa członkowskiego. Komisja mogłaby proponować zmiany mające na celu zagwarantowanie, że proponowane reformy umożliwią realizację wyznaczonego celu. Ze względu na ewentualne skutki społeczne niektórych reform gospodarczych, odpowiednio uwzględniono by **wymiar społeczny**⁹ reformy. W ramach oceny szczególną uwagę zwrócono by na kwestię wpływu reformy na funkcjonowanie strefy euro oraz na ewentualne skutki uboczne dla pozostałych państw członkowskich. W swojej opinii Komisja przeanalizowałaby również ewentualne **środki towarzyszące** zasadniczej reformie gospodarczej, służące ograniczeniu możliwych negatywnych skutków społecznych tej reformy oraz innych ewentualnych negatywnych skutków o charakterze krótkookresowym.
- Ocena i opinia Komisji byłyby przedkładane do omówienia Radzie i Eurogrupie. W procesie omawiania planów mogłyby brać udział różne właściwe składy Rady. Rada mogłaby proponować zmiany do krajowego planu reform w przypadkach, w których zmiany byłyby uzasadnione ze względu na oczekiwany wpływ na pozostałe państwa członkowskie i na funkcjonowanie UGW. Opinię Komisji oraz wyniki dyskusji w Radzie i Eurogrupie należałoby następnie uwzględnić w doradztwie w zakresie polityki kierowanym do państwa członkowskiego w ramach europejskiego semestru.
- W stosownych przypadkach Komisja wyróżniałaby reformy (lub ich elementy), które uważa za istotne dla pozostałych państw członkowskich. Analiza porównawcza i uczenie się od siebie nawzajem miałyby również miejsce w trakcie prac Rady i jej komitetów w zakresie przeglądu polityki prowadzonej przez poszczególne kraje w konkretnych obszarach polityki.

Pytania do konsultacji:

- Czy zgadzają się Państwo, że poza rocznym harmonogramem krajowych programów reform państwa członkowskie powinny informować Komisję *ex ante* o krajowych planach zasadniczych reform polityki gospodarczej?
- Czy zgadzają się Państwo, że Komisja powinna mieć prawo do uzyskania informacji oraz do proponowania zmian w odniesieniu do proponowanych środków, które mogą mieć wpływ na interesy pozostałych państw członkowskich lub państw należących do strefy euro, bądź też całej UE?

⁹ Komisja przedstawi propozycje dotyczące wzmocnienia wymiaru społecznego europejskiego semestru bez konieczności ustanawiania nowych procedur.

3.3. Zapewnienie legitymacji demokratycznej

Ramy koordynacji *ex ante* najważniejszych reform krajowych mogą wspierać wdrażanie i lepsze przygotowanie reform, zagwarantować efektywność zgłoszonej reformy i zapewnić uwzględnienie w procedurach krajowych faktu, iż reformy mogą mieć skutki uboczne dla pozostałych krajów.

Legitymacja demokratyczna i odpowiedzialność za procedury musi nastąpić już na poziomie krajowych instytucji demokratycznych. Nowa procedura, która ma zostać wprowadzona, w żadnym stopniu nie narusza krajowych uprawnień decyzyjnych, a sama decyzja dotycząca programu reform pozostaje w gestii państwa członkowskiego. Procedura opisana w pkt 3.2 powyżej jest jednym ze sposobów spełnienia tego wymogu. Celem koordynacji *ex ante* na poziomie UE powinno być ułatwienie realizacji reform w państwach członkowskich oraz zapewnienie wartości dodanej poprzez ich lepsze przygotowanie. Na poziomie UE można by przewidzieć procedurę dialogu gospodarczego – właściwa komisja Parlamentu Europejskiego mogłaby na przykład zaprosić Komisję, Przewodniczącego Rady lub Przewodniczącego Eurogrupy do przedyskutowania opinii Komisji w sprawie planów reform danego państwa członkowskiego oraz wyników dyskusji w Radzie. Właściwa komisja Parlamentu Europejskiego mogłaby również zwrócić się do państw członkowskich o udział w wymianie poglądów na temat planów zasadniczych reform polityki gospodarczej.

Pytania do konsultacji:

- W jaki sposób można uwzględnić krajowe procedury podejmowania decyzji w ramach koordynacji *ex ante*?
- Czy zgadzają się Państwo, że na poziomie UE należy ustanowić dialog z udziałem przedstawicieli Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji?

4. DALSZE DZIAŁANIA

W 2013 r., po zakończeniu niniejszej konsultacji oraz przeprowadzeniu rozmów z Parlamentem Europejskim i Radą, Komisja przedstawi formalny wniosek legislacyjny, w ramach obowiązujących Traktatów.