KOMISJA
EUROPEJSKA

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 semestru[1], poprzez nadzór naprawczy[2], 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 Traktatu[3].

Koncepcja koordynacji *ex ante* planów zasadniczych reform polityki gospodarczej została wprowadzona w Traktacie o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej[4]. 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 wprawdzie procedurę 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 euro[5].

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 gospodarczego [7].

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 programów[8], 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 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.