KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 12.10.2011
KOM(2011) 669 wersja ostateczna

KOMUNIKAT KOMISJI

Plan działania na rzecz stabilności i wzrostu

„Potwierdzamy nasze zaangażowanie na rzecz wspólnej waluty i zapewniamy, że dołożymy wszelkich starań, by zagwarantować stabilność finansową strefy euro jako całości i jej państw członkowskich."

(Oświadczenie szefów państw lub rządów
strefy euro i instytucji UE z dnia 21 lipca 2011 r.)

WPROWADZENIE

W chwili obecnej Unia Europejska potrzebuje przede wszystkim zgromadzić wszelkie niezbędne środki, by zapewnić – natychmiast i w pełni – przyszłą stabilność i wzrost. W ciągu minionych 18 miesięcy podjęto wiele dalekosiężnych decyzji. Aby odbudować zaufanie do strefy euro i UE jako całości, należy uwzględnić i sfinalizować te decyzje. Istnieje zagrożenie, że kryzys osiągnie wymiar systemowy. Obecnie bardziej niż kiedykolwiek potrzebne jest rozwiązanie, które pozwoli na przerwanie tego błędnego koła wątpliwości wokół zdolności obsługi długu państwowego, stabilności systemu bankowego oraz perspektyw wzrostu UE. Środki przedstawione w tym dokumencie są ze sobą wzajemnie powiązane i należy je wdrożyć jednocześnie i możliwie jak najszybciej, aby uzyskać zakładany efekt. Żaden z tych środków wprowadzony oddzielnie nie wystarczy, by pokonać obecny kryzys. Jedynie wprowadzone wspólnie i równocześnie pozwolą wykazać w sposób niepodważalny, że UE potrafi:

1. zareagować w sposób zdecydowany na problemy Grecji,

2. udoskonalić zabezpieczenia w strefie euro chroniące przed kryzysem,

3. wzmocnić system bankowy poprzez dokapitalizowanie,

4. nadać tempo politykom mającym na celu poprawę stabilności i wzrostu,

5. ustanowić bardziej solidne i zintegrowane zarządzanie gospodarcze.

1. ZDECYDOWANA REAKCJA NA PROBLEMY GRECJI

Utrzymujące się wątpliwości wokół Grecji w znacznym stopniu przyczyniły się do nadwyrężenia zaufania w stabilność finansową strefy euro jako całości. Należy bezzwłocznie i w sposób zdecydowany te wątpliwości rozwiać.

Będzie to przedmiotem oceny UE-EBC-MFW oraz będzie wymagało:

- uruchomienia szóstej transzy w ramach programu dla Grecji pod warunkiem przywrócenia obecnego programu;

- uzgodnienia trwałego rozwiązania dla Grecji w ramach strefy euro – poprzez skuteczny drugi program dostosowawczy – opartego na odpowiednim finansowaniu dzięki zaangażowaniu sektora prywatnego oraz publicznego, w oparciu o solidne mechanizmy wdrożenia i monitoringu;

- dalszego wsparcia ze strony powołanej w Komisji grupy zadaniowej ds. Grecji; będącego podstawą pełnego i terminowego wdrożenia programu; w ramach tego wsparcia zostaną uruchomione dostępne środki strukturalne w celu poprawy konkurencyjności i wzrostu.

2. UDOSKONALENIE ZABEZPIECZEŃ W STREFIE EURO CHRONIĄCYCH PRZED KRYZYSEM

Nie dalej niż 21 lipca 2011 r. szefowie państw lub rządów strefy euro i instytucji UE potwierdzili zaangażowanie w udzielanie dalszego wsparcia państwom objętym programami do czasu odzyskania przez nie dostępu do rynku pod warunkiem, że z powodzeniem wdrożą te programy. Szefowie rządów lub państw podkreślili, że jeśli chodzi o zaangażowanie sektora prywatnego, Grecja wymaga wyjątkowego i unikalnego rozwiązania.

Trzeba w pełni wyposażyć strefę euro w instrumenty potrzebne do tego, by sprostać sytuacjom kryzysowym w przyszłości. Dostępność tych niezbędnych instrumentów poszerzyłaby spektrum alternatywnych rozwiązań i jednocześnie byłaby źródłem bardzo potrzebnego spokoju dla uczestników rynku. Podjęte niedawno decyzje o utworzeniu Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej (EFSF) oraz europejskiego mechanizmu stabilności w sposób istotny przyczyniły się do utworzenia tych instrumentów, lecz nadal wymagają dokończenia i uzupełnienia.

Pierwszy krok polega na szybkim wprowadzeniu w życie decyzji podjętych na szczytach państw strefy euro w marcu i w dniu 21 lipca 2011 r., tak aby zwiększyć elastyczność i skuteczność EFSF (oraz europejskiego mechanizmu stabilności), zwłaszcza w odniesieniu do:

- programów zapobiegawczych. Warunkiem dostępu do takich kanałów powinno być zwrócenie się do państw członkowskich z prośbą o wyrażenie zgody na progresywne programy dostosowawcze w dziedzinie makroekonomii, które należy poprzedzić konsultacjami z Komisją i EBC. Potrzebny jest wzmożony monitoring oraz nadzór, który można by uzgodnić na szczeblu politycznym i zapisać w kodeksie postępowania odnoszącym się do paktu stabilności i wzrostu;

- wspierania państw członkowskich w procesie dokapitalizowania banków w formie pożyczek dla państw nieobjętych programami, w ramach uzupełnienia rozwiązań w sektorze prywatnym i środków krajowych, gdy zajdzie taka konieczność;

- poprawy zdolności dokonywania za pomocą EFSF, na odpowiednich warunkach, interwencji poprzez przejęcie długu rządowego na rynkach pierwotnych oraz interwencji na rynkach wtórnych, na których występują wyjątkowe okoliczności oraz istnieje zagrożenie dla stabilności finansowej.

Ponadto należy zwiększyć siłę mechanizmów obronnych poprzez maksymalne wykorzystanie EFSF, bez zwiększania gwarancji, na których opiera się ten instrument, oraz zgodnie z postanowieniami traktatu lizbońskiego, w szczególności tymi, które dotyczą finansowania ze środków banku centralnego.

Wczesne wprowadzenie europejskiego mechanizmu stabilności zwiększyłoby także zaufanie do mechanizmu przezwyciężania kryzysu oraz uwydatniłoby zalety bardziej solidnego i stałego mechanizmu. Należy podjąć wysiłki w celu przyspieszenia procedur dotyczących przygotowania od strony technicznej i ratyfikacji, tak by, na przykład, do połowy 2012 r. europejski mechanizm stabilności stał się operacyjny.

EBC odgrywa kluczową rolę w zabezpieczaniu stabilności finansowej w strefie euro jako całości poprzez zapewnianie dostatecznej płynności sektora bankowego w strefie euro oraz wspieranie właściwego funkcjonowania rynków obligacji państwowych przy jednoczesnym zachowaniu stabilności cen.

3. WZMOCNIENIE SYSTEMU BANKOWEGO POPRZEZ DOKAPITALIZOWANIE

Podjęte zostały ogromne starania, zarówno pod względem regulacyjnym, jak i finansowym, by wzmocnić pozycję banków europejskich, zważywszy na ich znaczenie dla stabilności i funkcjonowania gospodarki. Banki znacznie poprawiły swoją bazę kapitałową pod względem jakości, jak i wielkości.

By zaradzić ryzykownym operacjom sekurytyzacyjnym, zagwarantować, aby zasady wynagrodzenia nie niosły z sobą nadmiernego ryzyka, oraz zwiększyć ochronę depozytów bankowych obywateli do obecnego progu 100 tys. EUR, UE dokonała generalnego przeglądu sposobu nadzoru banków oraz podjęła środki ustawodawcze w celu zwiększenia kwot kapitału regulacyjnego, jaki banki są zobowiązane posiadać. Rychłe przyjęcie dyrektywy w sprawie wymogów kapitałowych (CRD IV) pozwoli ustanowić mocny współczynnik adekwatności kapitałowej dla banków oraz wdrożyć standardy porozumienia Bazylea III.

Trwająca niepewność na rynku długu państwowego doprowadziła do pogłębiania się niestabilności, a obecnie powoduje, że banki znajdują się pod rosnącą presją. Przez określony czas należy skoncentrować wysiłki na tym, by ułatwić bankom dostęp do płynności terminowej, w szczególności na tym, by odzyskać płynność długoterminową w tym sektorze, czemu powinny towarzyszyć działania na rzecz **wzmocnienia kapitału banków, które tego potrzebują**.

Aby odbudować zaufanie do unijnego sektora bankowego, konieczne są skoordynowane i ukierunkowane działania na rzecz dokapitalizowania, a także pozostałe działania opisane w tej strategii. Wymaga to podjęcia wspólnych wysiłków przez państwa członkowskie, Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (EBA) oraz Europejski Bank Centralny i Komisję. Strategia dotycząca dokapitalizowania banków, oparta na efektach prac EBA, powinna zawierać następujące elementy:

- objęcie wszystkich potencjalnie systemowych banków we wszystkich państwach członkowskich – tj. tych banków, które poddano testom warunków skrajnych przeprowadzonym przez EBA w lipcu 2011 r., z wyłączeniem niektórych mniejszych banków krajowych nieprowadzących działalności na skalę międzynarodową;

- rozliczenie się odnośnych banków z całości ekspozycji na unijny dług państwowy (ostrożnościowa wycena całego długu państwowego, zarówno w księdze bankowej, jak i księdze handlowej) w celu zapewnienia pełnej przejrzystości w zakresie jakości aktywów;

- wprowadzenie tymczasowego znacznie wyższego współczynnika adekwatności kapitałowej obowiązującego dla najwyższej jakości kapitału, po rozliczeniu się z ekspozycji. Definicja kapitału w szerokim zakresie pokrywa się z definicją podaną w międzynarodowym porozumieniu Bazylea III, które wejdzie w życie w 2015 r.;

- banki, które nie zatrzymują potrzebnego kapitału, powinny przedstawić plany dotyczące dokapitalizowania oraz wdrożyć je możliwie szybko. W praktyce oznacza to, że krajowe organy nadzoru powinny, w ramach swoich obecnych uprawnień nadzorczych, ustanowić te wymogi w formie dodatkowych buforów, które uniemożliwiają podział dywidend lub premii w trakcie procesu dokapitalizowania;

- banki powinny w pierwszej kolejności pozyskać kapitał z prywatnych źródeł, w tym za pomocą restrukturyzacji i instrumentów zamiany długu na kapitał własny. W razie konieczności rząd krajowy powinien udzielić wsparcia, a jeśli takie wsparcie nie jest dostępne, dokapitalizowanie powinno zostać sfinansowane w formie pożyczki ze środków EFSF. Dokapitalizowanie ze źródeł publicznych powinno być zgodne z unijnymi zasadami pomocy państwa. Komisja zamierza przedłużyć okres obowiązywania istniejących ram pomocy państwa dotyczących wsparcia banków poza rok 2011.

Jednocześnie należy możliwie jak najszybciej zakończyć bieżące **prace nad nowym systemem regulacji dla sektora finansowego**. Komisja przedstawi pozostałe wnioski do końca tego roku, tj. zaostrzone zasady dotyczące agencji ratingowych, przejrzystości i praktyk rynkowych na wszystkich platformach obrotu, wzmocnione ramy dotyczące zwalczania nadużyć rynkowych, w tym sankcje karne, a także europejskie ramy dotyczące reorganizacji kryzysowej banków. Istotne będzie zapewnienie szybkiego przyjęcia wszystkich tych wniosków przez współustawodawców, najlepiej w terminie 12 miesięcy od ich przedstawienia przez Komisję.

Wnioskowany **podatek od transakcji finansowych** powinien zostać przyjęty równie szybko na poziomie unijnym jako środek zapewniający odpowiedni udział sektora finansowego w odbudowie gospodarki. UE powinna w dalszym ciągu opowiadać się za przyjęciem tego podatku na świecie.

4. NADANIE TEMPA POLITYKOM MAJĄCYM NA CELU POPRAWĘ STABILNOŚCI I WZROSTU

Większość państw członkowskich nie ma zbyt wielkiego pola manewru, by posłużyć się nowym bodźcem fiskalnym, ponieważ ich priorytetem pozostaje konsolidacja fiskalna. Musimy zatem skoncentrować wysiłki na wdrażaniu zaleceń dla poszczególnych państw opracowanych w ramach pierwszego europejskiego semestru, na ogniskowaniu wydatków publicznych na obszarach wzrostu, usuwaniu przeszkód oraz sięganiu po niewykorzystany potencjał. Państwa członkowskie, zwłaszcza te, które doświadczają presji na rynkach długu państwowego, powinny zobowiązać się do reform strukturalnych sprzyjających przyspieszeniu wzrostu.

Dysponujemy wieloma dźwigniami wzrostu na szczeblu UE: wykorzystanie w większym stopniu wspólnego rynku, maksymalizacja wyników handlowych i wykorzystanie możliwości, jak stwarzają niedawno zawarte umowy handlowych to jedynie kilka przykładów. Ponadto obecny kryzys pokazuje, że musimy uwzględnić konkurencyjność w obszarach unijnej polityki. Szczególne korzyści można osiągnąć w wyniku działań ukierunkowanych na sektory technologii, które mają wysoki potencjał wzrostu dzięki rozwojowi jednolitego rynku cyfrowego.

Ukierunkowany impuls w dziedzinie wzrostu i zatrudnienia można nadać poprzez:

- **lepsze wykorzystanie tego, co zostało juz uzgodnione na szczeblu UE**, np.:
  - pełne wdrożenie dyrektywy usługowej,
  - urzeczywistnienie zintegrowanego rynku energii, który zapewniłby konsumentom możliwość wyboru dostawcy, a dostawcom energii pełny dostęp do rynków,
  - przyspieszenie wdrożenia dyrektywy w sprawie opóźnień w płatnościach z marca 2013 r. na styczeń 2012 r. w celu wsparcia MŚP,
  - pełne wdrożenie umowy o wolnym handlu z Koreą;
- **przyspieszenie przyjęcia aktów, które są w toku, w procedurze współdecyzji:**
  - szacuje się, że zaproponowana jednorodna ochrona z tytułu patentu europejskiego obowiązująca w 25 państwach członkowskich zmniejszyłaby o 80% ponoszone przez przedsiębiorstwa koszty,
  - zaległy przegląd dyrektywy w sprawie rocznych sprawozdań finansowych uprościłby wymogi w zakresie sprawozdawczości, przede wszystkim dzięki wprowadzeniu zwolnień dla mikroprzedsiębiorstw,
  - proponowane zwiększenie stawek współfinansowania w odniesieniu do funduszy strukturalnych w państwach objętych programem umożliwiłoby szybką mobilizację unijnych środków finansowych na rzecz wzrostu,
  - zaproponowana dyrektywa w sprawie oszczędności energii sprzyjałaby bardziej wydajnemu wykorzystaniu energii,
  - zawarcie kolejnych umów handlowych, które znajdują się w przygotowaniu, z głównymi partnerami strategicznymi,
  - przyjęcie wniosku w sprawie opodatkowania dochodów z oszczędności oraz innych przedstawionych już inicjatyw podatkowych,
  - udzielenie Komisji mandatu uprawniającego do negocjowania umów podatkowych dla całej UE z państwami trzecimi, dzięki którym możliwe będzie skuteczne zwalczanie zjawiska uchylania się od opodatkowania i jednocześnie uniknięcie podwójnego opodatkowania,

- przyjęcie fakultatywnych wspólnych europejskich przepisów w zakresie sprzedaży;

- **przyszłe wnioski w trybie przyspieszonym, które Komisja przedstawi w nadchodzących miesiącach**, obejmujące:

  - dwanaście wniosków dotyczących Aktu o jednolitym rynku, w tym:

    – ułatwienie dostępu do kapitału podwyższonego ryzyka w całej Europie dzięki tzw. paszportowi UE,

    – opracowanie wspólnej podstawy prawnej dla wzajemnego transgranicznego uznawania e-uwierzytelniania i podpisów elektronicznych,

    – dokonanie przeglądu ram prawnych zamówień publicznych w celu uproszczenia przepisów i wprowadzenia bardziej przejrzystych procedur,

  - inne propozycje:

    – inicjatywa na rzecz tworzenia możliwości dla ludzi młodych, mająca na celu wzrost zatrudnienia w tej grupie i łatwiejszy dostęp do pierwszej pracy,

    – zbiorowe zarządzanie prawami autorskimi/prawo autorskie w celu stworzenia jednolitego rynku praw autorskich – szacuje się, że dzięki temu sprzedaż muzyki *online* wzrosłaby trzykrotnie.

W przypadku trudności z osiągnięciem porozumienia w odniesieniu do wniosków w trybie przyspieszonym należy przewidzieć możliwość wzmocnionej współpracy.

Działaniom tym powinny towarzyszyć **ukierunkowane inwestycje na szczeblu UE**. W przyszłym tygodniu Komisja podejmie inicjatywę na rzecz unijnych obligacji na finansowanie projektów w ramach strategii „Europa 2020”: Komisja przedstawi wniosek dotyczący etapu pilotażowego w trakcie obecnych ram finansowych. W ten sposób będziemy w stanie poszerzyć bazę inwestorów dla finansowania niektórych największych inwestycji strukturalnych, potrzebnych UE i jednolitemu rynkowi. Inicjatywa ta zostanie rozwinięta w dalszym stopniu we wniosku Komisji dotyczącym instrumentu „Łącząc Europę” w ramach kolejnych wieloletnich ram finansowych. Unia oraz jej państwa członkowskie powinny również pilnie rozważyć, w jaki sposób stworzyć kierującemu się naszą polityką bankowi, EBI, większe możliwości działań na rzecz finansowania inwestycji długoterminowych, między innymi przy wykorzystaniu innowacyjnych instrumentów finansowych. W tym celu Komisja przeanalizuje możliwości zwiększenia zasobów i bazy kapitałowej EBI, tak by mógł on zasilać pożyczkami realną gospodarkę.

5. USTANOWIENIE BARDZIEJ SOLIDNEGO I ZINTEGROWANEGO ZARZĄDZANIA GOSPODARCZEGO NA PRZYSZŁOŚĆ

Zasadniczo przywrócenie stabilnego i zrównoważonego wzrostu gospodarczego w strefie euro i całej UE można osiągnąć jedynie dzięki rzetelnej polityce na szczeblu krajowym, prowadzonej w ramach i pod kierunkiem odpowiedniego zarządzania wspólnotowego. U podstaw tego procesu musi leżeć zwiększone zaangażowanie państw członkowskich na rzecz przywrócenia i wzmocnienia zdolności obsługi długu państwowego poprzez sprzężenie działań w zakresie konsolidacji budżetowej i sprzyjających wzrostowi reform strukturalnych. Europejski semestr oraz nowy „pakiet sześciu wniosków" stanowią już silne ramy zarządzania, które wymagają jednak dalszego wzmocnienia, również w wymiarze wspólnotowym. W planowaniu, wdrażaniu i ocenie *ex post* polityki państw członkowskich należy w większym stopniu uwzględniać kwestie dotyczące strefy euro w celu zapewnienia lepszej koordynacji polityki gospodarczej opartej na zaostrzających się procedurach nadzoru (np. wprowadzenie większych ograniczeń w zakresie budżetów narodowych i polityki gospodarczej), co sprzyjać będzie lepszej integracji i dyscyplinie w zakresie odpowiedzialności za politykę gospodarczą na poziomie strefy euro dzięki rygorystycznie przestrzeganym przepisom. W tym kontekście rozważona zostanie również możliwość dalszego zwiększenia roli komisarza odpowiedzialnego za sprawy gospodarcze i walutowe. Komisja ogłosiła, że zamierza pracować nad jednolitymi i spójnymi ramami na rzecz lepszego zarządzania gospodarczego w oparciu o metodę wspólnotową. W tym celu Komisja przedstawi odpowiednie wnioski.

Zgodnie z decyzjami podjętymi na szczycie państw strefy euro w dniu 21 lipca 2011 r. przewodniczący Rady Europejskiej – w ścisłym porozumieniu z przewodniczącym Komisji i przewodniczącym Eurogrupy – przedstawi konkretne propozycje sposobów udoskonalenia metod pracy i wzmocnienia zarządzania w sytuacjach kryzysowych w strefie euro, a mianowicie poprzez usprawnienie procesu obejmującego szczyt państw strefy euro oraz grupy robocze Eurogrupy i strefy euro.

Ponadto w celu umożliwienia lepszego zarządzania gospodarczego w przyszłości powinniśmy:

- wdrożyć możliwie szybko „pakiet sześciu wniosków", m.in. poprzez wprowadzenie bardziej restrykcyjnych narzędzi prewencyjnych i korekcyjnych w ramach paktu stabilności i wzrostu (kryteria dotyczące deficytu i długu) oraz poprzez wdrożenie nowych procedur dotyczących zakłócenia równowagi makroekonomicznej (procedura nadmiernego zakłócenia równowagi);

- wzmocnić europejski okres oceny koordynacji polityki gospodarczej w celu pogłębienia nadzoru polityki gospodarczej i fiskalnej, w tym poprzez uwzględnienie pakietu euro plus w odnośnych procedurach.

Szybkie i ścisłe wdrożenie nowego „pakietu sześciu wniosków” stanowi wyzwanie, potrzebne są jednak dalsze działania:

- ustanowienie przepisów w zakresie wzmocnienia nadzoru gospodarczego i budżetowego państw członkowskich strefy euro wnioskujących o pomoc finansową z Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej, europejskiego mechanizmu stabilności, Międzynarodowego Funduszu Walutowego lub od innej międzynarodowej instytucji finansowej, lub też otrzymujących taką pomoc. Komisja przedstawi Radzie i Parlamentowi Europejskiemu odnośny wniosek na mocy art. 136;
- monitorowanie krajowej polityki budżetowej państw członkowskich strefy euro objętych procedurą nadmiernego deficytu lub państw objętych programem poprzez odpowiednią procedurę Komisji lub Rady, umożliwiającą im interwencję, np. zbadanie *ex ante* projektów krajowych budżetów, wezwanie – w poważnych przypadkach – do kolejnego czytania, zaproponowanie zmian w trakcie roku budżetowego oraz monitorowanie wykonania budżetu. Komisja przedstawi Radzie i Parlamentowi Europejskiemu wniosek zgodnie z art. 136, w którym ujmie kolejne kroki i warunki, jakie powinny mieć zastosowanie w tego typu przypadkach;
- aby utrzymać silniejszy wewnętrzny ład w strefie euro należy poczynić starania na rzecz większego ujednolicenia wizerunku tej strefy na zewnątrz. Komisja przedstawi wnioski w sprawie działań w tym zakresie;
- ocena i opracowanie wariantów „obligacji stabilności”, stanowiących część dostępnych narzędzi polityki strefy euro w ramach wzmocnionego zarządzania gospodarczego. Przed końcem tego roku Komisja opublikuje zieloną księgę poświęconą głównym możliwym rozwiązaniom w tym zakresie.

W celu szybszego urzeczywistnienia lepszego zarządzania gospodarczego należy rozważyć możliwość wykorzystania wzmocnionej współpracy we wszystkich przypadkach, w których podjęcie decyzji mogłoby być zawieszone przez dłuższy okres.

Wreszcie może okazać się właściwe zapisanie niektórych lub wszystkich tych działań w formalnych ramach rewizji traktatu. Nie stanowiłoby to bezpośredniej odpowiedzi na obecny kryzys, który wymaga szybkiego i zdecydowanego wdrożenia środków przedstawionych w niniejszym komunikacie. Po ich wdrożeniu można rozważyć zmiany w traktacie w celu konsolidacji nowej struktury Wspólnoty, która obecnie odzwierciedlona jest w prawie wtórnym, oraz nadania jej większego wpływu. Zmiana traktatu może również okazać się pomocna w zapewnieniu spójności między pogłębioną integracją w ramach strefy euro a Unią jako całością, w szczególności jednolitym rynkiem.