



Bruksela, dnia 6.2.2014 r.
COM(2014) 61 final

KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

w sprawie stosowania rozporządzenia (UE) nr 472/2013

KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

w sprawie stosowania rozporządzenia (UE) nr 472/2013

1. WPROWADZENIE

Kryzys gospodarczy i finansowy ujawnił szereg słabości zarządzania gospodarczego i nadzoru w UE. Większość niedociągnięć w zakresie nadzoru zostało skutecznie usuniętych dzięki wprowadzeniu europejskiego semestru na rzecz koordynacji polityki gospodarczej oraz przyjęciu sześciu aktów ustawodawczych powszechnie znanych jako „sześciopak”. Z uwagi na to, że prowadzenie polityki gospodarczej i budżetowej w strefie euro może wywołać istotne skutki uboczne, zaistniała potrzeba wprowadzenia silniejszych mechanizmów. W tym celu przyjęto rozporządzenia (UE) nr 472/2013 i nr 473/2013¹. Rozporządzenie (UE) nr 472/2013 określa szczególne procesy związane ze wzmocnionym nadzorem, nadzorem podczas realizacji programu dostosowań makroekonomicznych i po jego zakończeniu w państwach członkowskich strefy euro, formalizując stosowane uprzednio doraźnie podejścia i tworząc powiązanie pomiędzy pomocą finansową a określonymi w Traktacie ramami dotyczącymi koordynacji polityki gospodarczej państw członkowskich. Te dwa rozporządzenia, czyli tzw. „dwupak”, weszły w życie w dniu 30 maja 2013 r.

Rozporządzenie (UE) nr 472/2013 (zwane dalej „rozporządzeniem”) zawiera przepisy dotyczące wzmocnionego nadzoru, programów dostosowań makroekonomicznych i nadzoru po zakończeniu programu. Na mocy rozporządzenia, stanowiącego uzupełnienie innych istniejących procesów wielostronnego nadzoru, Komisja i Rada mogą dostosować zakres nadzoru w zależności od przypadku. W wyniku sprawowania nadzoru Komisja i Rada mogą stwierdzić, że państwo członkowskie musi podjąć dalsze środki w odniesieniu do ryzyka, jakie sytuacja w tym państwie członkowskim stanowi dla stabilności finansowej w strefie euro. Celem tych środków musi być przywrócenie stabilnej sytuacji gospodarczej i finansowej oraz, w razie potrzeby, przywrócenie zdolności danego państwa do pełnego samofinansowania na rynkach finansowych.

Rozporządzenie zostało ustanowione w celu dostosowania – do określonych w Traktacie ram instytucjonalnych – praktyk stosowanych obecnie podczas realizacji programów pomocy finansowej w państwach członkowskich strefy euro, a jednocześnie w celu zapewnienia poprawy stosowania tych przepisów w państwach członkowskich. Zakres ingerencji w ramach monitorowania i nadzoru będą zależały od tego, jak poważna jest sytuacja finansowa danego państwa członkowskiego. Rozporządzenie dopuszcza także uproszczenie nakładających się obowiązków w zakresie sprawozdawczości w określonych przypadkach państw członkowskich otrzymujących pomoc finansową.

Zgodnie z art. 19 rozporządzenia do stycznia 2014 r., a następnie co pięć lat, Komisja przedkłada Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie dotyczące stosowania tego rozporządzenia, w stosownych przypadkach wraz z wnioskiem dotyczącym jego zmiany. Sprawozdanie powinno zawierać między innymi ocenę: a) skuteczności rozporządzenia; b) postępów w zapewnianiu ściślejszej koordynacji polityk gospodarczych i trwałej konwergencji wyników gospodarczych państw członkowskich zgodnie z TFUE; c) wkładu rozporządzenia w realizację unijnej strategii wzrostu i zatrudnienia.

¹ Dz.U. L 140 z 27.5.2013.

Należy zauważyć, że przegląd rozporządzenia ma na celu przedstawienie postępów w jego wdrażaniu od jego wejścia w życie. Przedstawione w ramach przeglądu informacje na temat postępów gospodarczych poczynionych przez państwa członkowskie w ramach programu nie mają na celu powielić ani zastąpić regularnych misji kontrolnych przeprowadzonych w ramach tych programów.

Z powodu bardzo krótkiego okresu obowiązywania rozporządzenia ocena, której można dokonać, jest bardzo ograniczona co do jej zakresu i stopnia szczegółowości. Przegląd przepisów „sześćcio-” i „dwupaku” pod koniec 2014 r. umożliwi natomiast dokonanie bardziej kompleksowej i szczegółowej oceny skuteczności rozporządzenia.

2. STOSOWANIE ROZPORZĄDZENIA (UE) nr 472/2013

2.1. Wykonanie rozporządzenia

Artykuł 2 ust. 5 i art. 7 ust. 12 rozporządzenia nakładają na Komisję obowiązek opublikowania w celach informacyjnych dwóch wykazów instrumentów pomocy finansowej, a mianowicie: (i) wykazu instrumentów ostrożnościowej pomocy finansowej oraz, odrębnie, (ii) wykazu instrumentów pomocy finansowej, w przypadku których zasady Europejskiego Mechanizmu Stabilności (EMS) nie przewidują programu dostosowań makroekonomicznych. W październiku 2013 r. Komisja przyjęła stosowny komunikat².

Od dnia wejścia w życie rozporządzenia żadne państwo członkowskie strefy euro nie zostało jeszcze objęte wzmocnionym nadzorem zgodnie z art. 2 ani nie zawarło nowego programu dostosowań makroekonomicznych.

Jednakże zgodnie z art. 16 rozporządzenia państwa członkowskie otrzymujące pomoc finansową na dzień jego wejścia w życie podlegają przepisom rozporządzenia. W związku z tym rozporządzenie ma zastosowanie do tych państw członkowskich strefy euro, które były objęte instrumentem pomocy finansowej na dzień 30 maja 2013 r.

W dzień wejścia w życie rozporządzenia Grecja, Irlandia, Portugalia, Hiszpania i Cypr były beneficjentami pomocy finansowej udzielonej przez przynajmniej jedno inne państwo członkowskie, bądź pomocy z europejskiego mechanizmu stabilizacji finansowej, Europejskiego Mechanizmu Stabilności, Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej lub innej właściwej międzynarodowej instytucji finansowej, takiej jak MFW. Na mocy tego rozporządzenia zostały przyjęte nowe decyzje, które zmieniły obowiązujące programy dostosowań makroekonomicznych.

Cztery państwa członkowskie otrzymują pomoc finansową związaną z programem dostosowań makroekonomicznych, w związku z czym zastosowanie ma art. 7 rozporządzenia:

Grecja

Grecja została objęta dwoma programami dostosowań gospodarczych. Pierwszy z nich został określony w decyzji Rady 2010/320/UE w dniu 26 maja 2010 r., po czym został kilkakrotnie zmieniony. Drugi program dostosowań gospodarczych został wprowadzony w życie decyzją Rady 2011/734/UE z dnia 12 lipca 2011 r., ostatnio zmienioną decyzją Rady 2013/6/UE³.

² Dz.U. C 300 z 16.10.2013.

³ Dz.U. L 48 z 21.2.2013.

Irlandia

Program dostosowań gospodarczych Irlandii został wprowadzony w życie decyzją Rady 2011/77/UE w lutym 2011 r. Aktualizacja programu dostosowań makroekonomicznych została przyjęta na podstawie art. 7 ust. 5 rozporządzenia decyzją wykonawczą Rady 2013/373/UE⁴ z dnia 9 lipca 2013 r.

Portugalia

Program dostosowań gospodarczych Portugalii został wprowadzony w życie decyzją Rady 2011/344/UE w dniu 20 maja 2011 r. Aktualizacja programu dostosowań makroekonomicznych została przyjęta na podstawie art. 7 ust. 5 rozporządzenia decyzją wykonawczą Rady 2013/375/UE⁵ z dnia 9 lipca 2013 r.

Cypr

Program dostosowań gospodarczych Cypru został wprowadzony w życie decyzją Rady 2013/236/UE z dnia 23 kwietnia 2013 r., tuż przed wejściem w życie rozporządzenia. W celu zapewnienia jasności i pewności prawnej program dostosowań makroekonomicznych został zatwierdzony na mocy art. 7 ust. 2 rozporządzenia decyzją Rady 2013/463/UE⁶ z dnia 13 września 2013 r.

Hiszpania otrzymywała pomoc finansową na dokapitalizowanie instytucji finansowych. Oznacza to, że przepisy rozporządzenia dotyczące programu dostosowań makroekonomicznych nie mają zastosowania do Hiszpanii. Hiszpania zostanie jednak objęta nadzorem po zakończeniu programu zgodnie z art. 14 rozporządzenia niezwłocznie po zakończeniu obecnego programu pomocy finansowej.

2.2. Skuteczność rozporządzenia

Głównym celem rozporządzenia jest wzmocnienie monitorowania i nadzoru państw członkowskich dotkniętych lub zagrożonych poważnymi trudnościami w odniesieniu do ich stabilności finansowej. Celem rozporządzenia jest ustanowienie przejrzystych, skutecznych, usprawnionych i przewidywalnych procedur nadzoru państw członkowskich objętych wzmocnionym nadzorem, programem dostosowań makroekonomicznych i nadzorem po zakończeniu programu.

Rozporządzenie weszło w życie dnia 30 maja 2013 r. Tak krótki okres obowiązywania rozporządzenia sprawia, że ocena jego skuteczności jest szczególnie trudna, ponieważ dotychczasowe doświadczenie w jego stosowaniu jest ograniczone.

W szczególności wiele przepisów rozporządzenia dotyczy okresu, w którym programy są opracowywane i negocjowane. W przypadku obecnych programów okresy te miały miejsce przed wejściem w życie rozporządzenia. Skuteczność rozporządzenia zgodnie z art. 19 nie może zatem być oceniana w odniesieniu do tych wcześniejszych etapów.

Ponadto ocena skuteczności rozporządzenia w odniesieniu do wzmocnionego nadzoru nie jest możliwa, ponieważ żadne państwo członkowskie strefy euro nie zostało objęte wzmocnionym nadzorem. Z tych samych powodów nie można jeszcze ocenić skuteczności rozporządzenia, jeśli chodzi o stosowanie nadzoru po zakończeniu programu.

⁴ Dz.U. L 191 z 12.7.2013.

⁵ Dz.U. L 192 z 13.7.2013.

⁶ Dz.U. L 250 z 20.9.2013.

W chwili obecnej skuteczność rozporządzenia może być oceniona jedynie w odniesieniu do obecnych programów dostosowań makroekonomicznych. Celem tych programów jest szybkie przywrócenie solidnej i zrównoważonej sytuacji gospodarczej i finansowej oraz przywrócenie zdolności państwa członkowskiego do pełnego samofinansowania na rynkach finansowych. Do tej pory obowiązujące programy dostosowań makroekonomicznych spełniały cele rozporządzenia.

Obecnie realizowane programy Grecji, Portugalii i Cypru pozwolą jednak na uzyskanie ważnych parametrów i informacji na temat sposobu oceny skuteczności rozporządzenia na potrzeby następnego przeglądu. Na późniejszym etapie, kiedy Irlandia i Hiszpania nie będą już objęte programami pomocy finansowej, uzyskane zostaną również nowe informacje na temat sposobu dokonania bardziej szczegółowej oceny skuteczności nadzoru po zakończeniu programu.

Ścisłe monitorowanie wszystkich państw członkowskich strefy euro pozwoli na niezwłoczne zaradzenie wszelkim potencjalnym oznakom destabilizacji, tak by zapobiec wystąpieniu efektu domina w UGW lub całej Unii.

2.3. Postępy w zapewnianiu ściślejszej koordynacji polityk gospodarczych oraz trwałej konwergencji wyników gospodarczych państw członkowskich zgodnie z TFUE

Rozporządzenie (UE) nr 473/2013 oraz przepisy tzw. „sześciopaku” zostaną poddane ocenie w ramach przeglądu w roku 2014. Oczekuje się, że przegląd ten pozwoli na uzyskanie kompleksowego obrazu postępów poczynionych w zakresie koordynacji i konwergencji.

Rozporządzenie (UE) nr 472/2013 ustanawia ramy na potrzeby wzmocnienia nadzoru gospodarczego i budżetowego nad państwami członkowskimi należącymi do strefy euro dotkniętymi lub zagrożonymi poważnymi trudnościami. Rozporządzenie przewiduje między innymi ściślejszą koordynację w przypadku państw członkowskich objętych programami dostosowań makroekonomicznych oraz ustanawia ogólne ramy nadzoru po zakończeniu programu.

Ponadto rozporządzenie przewiduje wzmocnienie nadzoru gospodarczego w celu zapewnienia spójności polityki gospodarczej, w szczególności między ustanowionymi w TFUE unijnymi ramami wielostronnego nadzoru a ewentualnymi warunkami politycznymi związanymi z pomocą finansową, oraz w celu unikania powielania obowiązków w zakresie sprawozdawczości. W związku z powyższym rozporządzenie zawiera przepisy zapewniające spójność z paktem stabilności i wzrostu, z rozporządzeniem (UE) nr 1176/2011⁷ oraz niektórymi przepisami rozporządzenia (UE) nr 473/2013⁸. Państwa członkowskie strefy euro, z zastrzeżeniem przepisów rozporządzenia, zostały zwolnione z niektórych obowiązków właśnie w celu uniknięcia powielania obowiązków w zakresie sprawozdawczości.

Rozporządzenie nie zawiera przepisów przejściowych w odniesieniu do państw członkowskich, które nie będą już objęte programem dostosowań makroekonomicznych i nie wymagają już pomocy finansowej (np. Irlandia) podczas rocznego cyklu nadzoru makroekonomicznego. W celu ułatwienia pełnej reintegracji tych państw członkowskich w ramach mechanizmów koordynacji gospodarczej Komisja niezwłocznie zastosuje

⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania, (Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25).

⁸ Artykuły 1–5 i 13–18 rozporządzenia (UE) nr 473/2013 nie mają jednak zastosowania.

standardowe narzędzia nadzoru wobec państw członkowskich, które skutecznie wdrożyły programy dostosowań gospodarczych.

3. OCENA POSTĘPÓW W ODNIESIENIU DO WARUNKÓW GOSPODARCZYCH

Ze względu na to, że rozporządzenie (UE) nr 472/2013 weszło w życie niedawno, jest zbyt wcześnie na ocenę wpływu jego wdrożenia na warunki gospodarcze.

Wszystkie państwa członkowskie, które są objęte zakresem stosowania przepisów rozporządzenia, przeprowadziły reformy strukturalne w celu przeciwdziałania źródłom podatności na zagrożenia i niestabilności finansowej. Źródłem problemów Irlandii i Cypru był głównie sektor bankowy. Z tego względu Irlandia dokonała reorganizacji tego sektora, dokapitalizowała banki zdolne do utrzymania się na rynku i zlikwidowała te nierentowne, a także przeprowadza testy warunków skrajnych, aby właściwie wycenić portfele aktywów. Na Cyprze dokonano również restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków oraz niezwłocznego i szybkiego zmniejszenia zadłużenia. Ponadto obydwa kraje podjęły i realizują reformy rynku pracy i rynku produktowego. Reforma rynku pracy obejmuje wdrożenie planu działania na rzecz zatrudnienia oraz reformę programów kształcenia i szkolenia w Irlandii, a na Cyprze – zawieszenie indeksacji płac w sektorze prywatnym do 2014 r. Reforma rynku produktowego obejmuje między innymi programy prywatyzacji w sektorach energetyki i transportu oraz egzekwowanie prawa konkurencji (Irlandia). Ponadto obydwa kraje zobowiązały się do podjęcia reform służących konsolidacji finansów publicznych i zmniejszeniu presji finansowej i nadal je przeprowadzają.

Grecja dokonała szeroko zakrojonej konsolidacji budżetowej oraz przeprowadziła gruntowne reformy rynku pracy i rynku produktowego, obejmujące zmniejszenie formalności przy zakładaniu przedsiębiorstwa i ograniczenie złożoności procedur udzielania zezwoleń, a także reformę systemu emerytalnego, systemu opieki zdrowotnej i opodatkowania, aby sprzyjać korekcie budżetowej, konkurencyjności i wzrostowi gospodarczemu. Problemem pozostają: wysoki dług publiczny, bariery strukturalne i uciążliwe mechanizmy instytucjonalne.

Portugalia boryka się z ograniczeniami strukturalnymi oraz wysokim poziomem długu publicznego. W celu usunięcia tych źródeł niestabilności wdrożono kilka pakietów reform. Przykładowo zmniejszono wysokość zasiłku dla bezrobotnych, zrealizowano programy prywatyzacji, zwiększono konkurencję w handlu detalicznym, zmniejszono bariery wejścia na rynek usług świadczonych w ramach wolnych zawodów. Ponadto rozszerzono podstawę opodatkowania VAT i zniesiono szereg odliczeń od podatku dochodowego.

Szczegółowa i dogłębna ocena sytuacji w państwach objętych programem dostosowań makroekonomicznych znajduje się w wynikach z misji kontrolnej opublikowanych w „European economy” i dostępnych na stronie Komisji Europejskiej:
http://ec.europa.eu/economy_finance/assistance_eu_ms/index_en.htm.

4. WNIOSEK

W niniejszym komunikacie przedstawiono niektóre zasadnicze aspekty „dwupaku”, czyli rozporządzenia (UE) nr 472/2013. Ambitna konsolidacja budżetowa w połączeniu z daleko idącymi reformami strukturalnymi i naprawą finansów, przeprowadzane dzięki zewnętrznej pomocy finansowej – udzielonej najczęściej za pośrednictwem programów dostosowań makroekonomicznych – przyczyniły się do zmniejszenia zawirowań na rynkach finansowych, a w konsekwencji do stabilizacji rynków.

W tym kontekście Komisja jest zdania, że do tej pory rozporządzenie (UE) nr 472/2013 stanowi odpowiednie ramy na potrzeby wzmocnionego monitorowania i nadzoru państw członkowskich strefy euro dotkniętych lub zagrożonych poważnymi trudnościami w odniesieniu do ich stabilności finansowej.

Wydaje się, że przepisy „dwupaku” oraz zawarte w nich standardy proceduralne zwiększają koordynację między państwami członkowskimi strefy euro. Jednakże, jak wyjaśniono w niniejszym komunikacie, krótki czas obowiązywania rozporządzenia nie pozwala na dokonanie całościowej oceny jego skuteczności. Analizie musi zostać poddany np. wzmocniony nadzór, ale rozporządzenie ustanawia ramy, które powinny umożliwić ściślejsze monitorowanie państw członkowskich strefy euro dotkniętych lub zagrożonych trudnościami finansowymi. Nadzór po zakończeniu programu również musi zostać poddany ocenie.

Systematyczna i dogłębna ocena, której podstawą będzie zdobyte doświadczenie, zostanie dokonana przy okazji kolejnego przeglądu omawianego rozporządzenia, który nastąpi równocześnie z przeglądem rozporządzenia (UE) nr 473/2013 oraz pakietu sześciu wniosków ustawodawczych, tzw. „sześciopaku”.