

Bruksela, dnia 21.10.2015 r.
COM(2015) 600 final

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY ORAZ
EUROPEJSKIEGO BANKU CENTRALNEGO**

w sprawie działań na rzecz dokończenia budowy unii gospodarczej i walutowej

1. WPROWADZENIE

W ostatnich latach znacząco wzmocniono strukturę unii gospodarczej i walutowej (UGW) w celu usprawnienia zarządzania gospodarczego i osiągnięcia stabilności finansowej. Należy jednak jeszcze bardziej zwiększyć odporność UGW w celu ponownego uruchomienia procesu konwergencji, zarówno między państwami członkowskimi, jak i w obrębie społeczeństw, ukierunkowanego przede wszystkim na zwiększenie wydajności, tworzenie miejsc pracy i sprawiedliwość społeczną.

W czerwcu 2015 r. przewodniczący Komisji Europejskiej, w ścisłej współpracy z przewodniczącym szczytu państw strefy euro, przewodniczącym Eurogrupy, prezesem Europejskiego Banku Centralnego oraz przewodniczącym Parlamentu Europejskiego, przedstawił sprawozdanie dotyczące ambitnego a jednocześnie pragmatycznego planu działania na rzecz osiągnięcia UGW¹. W sprawozdaniu pięciu przewodniczących podkreślono, że niezbędne jest robienie postępów równolegle na czterech polach. Po pierwsze, w kierunku prawdziwej unii gospodarczej, dzięki której każda gospodarka będzie miała cechy strukturalne dające jej możliwość pomyślnego rozwoju w ramach unii walutowej. Po drugie, w kierunku unii finansowej, gwarantującej integralność naszej waluty w całej unii walutowej przez ograniczenie ryzyka zagrażającego stabilności finansowej i zwiększenie udziału sektora prywatnego w podziale ryzyka. Po trzecie, w kierunku unii fiskalnej, zapewniającej zarówno długookresową stabilność budżetową, jak i fiskalny mechanizm stabilizacyjny. I wreszcie, w kierunku unii politycznej, która stanowi podstawę wszystkich powyższych przedsięwzięć dzięki prawdziwej demokratycznej odpowiedzialności, legitymacji demokratycznej i wzmocnieniu instytucjonalnemu.

Pięciu przewodniczących uzgodniło także plan działania² dotyczący wdrożenia tych założeń, który powinien doprowadzić do konsolidacji strefy euro do wiosny 2017 r. (etap 1. – „pogłębianie przez działanie”). Działania podejmowane na tym pierwszym etapie, który rozpoczął się w dniu 1 lipca 2015 r.³, będą się opierać na istniejących instrumentach, w tym również przez możliwie najlepsze wykorzystanie obowiązujących Traktatów. Następnie, na podstawie kryteriów odnowionej konwergencji gospodarek strefy euro, należy przeprowadzić bardziej zasadnicze reformy, przechodząc do średnio- i długoterminowej wizji nowych perspektyw wzrostu (etap 2. – „ukończenie unii gospodarczej i walutowej”). Przełożenie sprawozdania pięciu przewodniczących na konkretne działania wymaga jedności wszystkich państw członkowskich strefy euro i instytucji UE w dążeniu do wspólnego celu. Działania określone w niniejszym komunikacie mają zastosowanie do państw członkowskich strefy euro, ale proces prowadzący do pogłębionej UGW jest otwarty dla wszystkich państw UE. Jednocześnie Komisja dopilnuje, aby żadne zakłócenia nie występowały na jednolitym rynku.

¹ Dokończenie budowy europejskiej unii gospodarczej i walutowej, sprawozdanie opracowane przez Jeana-Claude'a Junckera w ścisłej współpracy z Donaldem Tuskiem, Jeroenem Dijsselbloemem, Mario Draghim i Martinem Schulzem, 22 czerwca 2015 r.

² Zobacz załącznik 1 do sprawozdania.

³ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5294_en.htm.

W niniejszym komunikacie i towarzyszących mu wnioskach ustawodawczych rozwinięto kluczowe elementy 1. etapu procesu pogłębiania UGW. Pakiet środków obejmuje: zmienione podejście do europejskiego semestru; usprawniony zestaw narzędzi zarządzania gospodarczego, w tym wprowadzenie krajowych rad ds. konkurencyjności i doradczej Europejskiej Rady Budżetowej; bardziej jednolitą reprezentację strefy euro na forum instytucji międzynarodowych, w szczególności w Międzynarodowym Funduszu Walutowym; a także działania prowadzące do unii finansowej, zwłaszcza za pomocą europejskiego systemu gwarantowania depozytów. Środki te zostaną uzupełnione o działania podejmowane przez Parlament Europejski w celu usprawnienia demokratycznej rozliczalności europejskiego systemu zarządzania gospodarczego.

2. ODNOWIONY EUROPEJSKI SEMESTR

W czasie kryzysu gospodarczego i finansowego znacząco usprawniono koordynację polityki gospodarczej w UGW. Te wspólne przepisy, procedury i instytucje na poziomie UE odgrywają zasadniczą rolę w wyrównywaniu nierówności sprzed kryzysu, naprawianiu słabości strukturalnych i przezwyciężaniu skutków kryzysu, a także w pobudzaniu inwestycji i odbudowie potencjału wzrostu w perspektywie średniookresowej.

Europejski semestr, wprowadzony w 2011 r. roczny cykl koordynacji polityki gospodarczej na poziomie UE, stał się ważnym narzędziem realizacji reform na szczeblu krajowym i unijnym. Państwa członkowskie powinny jednak czynić większe postępy we wdrażaniu zaleceń dla poszczególnych krajów, zważywszy że dotychczas robiły to w sposób nierówny i często tylko ograniczony.

Od lat proces ten jest stale usprawniany – rozwijane są jego mocne strony, a naprawiane słabości. Ostatnio Komisja w nowym składzie wykorzystwała swój pierwszy europejski semestr w 2015 r. do znaczącego usprawnienia tego procesu. Publikacja sprawozdań krajowych już w lutym stworzyła więcej przestrzeni dla prawdziwego dialogu z państwami członkowskimi i umożliwiła pogłębioną debatę na poziomie dwustronnym i wielostronnym, jak również z innymi zainteresowanymi stronami. Wcześniejszy termin tej publikacji wymaga również dostosowania roli krajowych programów reform, które powinny stać się dla państw członkowskich narzędziem umożliwiającym przedstawienie przyszłościowych inicjatyw politycznych w odpowiedzi na analizę Komisji. Więcej czasu na refleksję i debatę zapewniła także wcześniejsza – już w maju – publikacja wniosków Komisji dotyczących zaleceń dla poszczególnych krajów. W tych dokumentach Komisja położyła większy nacisk na sprawy najistotniejsze przez znaczne ograniczenie liczby zaleceń, tak że obejmują one tylko kluczowe zagadnienia priorytetowe, które są istotne z makroekonomicznego i społecznego punktu widzenia i wymagają uwagi państw członkowskich w ciągu najbliższych 12–18 miesięcy. Choć takie skoncentrowanie uwagi na sprawach najważniejszych musi zostać utrzymane, w sprawozdaniach krajowych nadal stosowane będzie podejście bardziej całościowe, obejmujące szerszy zakres tematów, które są istotne dla gospodarek państw członkowskich.

Stabilność i wdrożenie tej usprawnionej struktury jest kluczem do wykorzystania w pełni jej możliwości w nadchodzącym okresie. Jednocześnie dalsze dostosowania w oparciu o te zmiany mogą przynieść dodatkowe korzyści. Chodzi tu przede wszystkim o lepsze godzenie kwestii istotnych dla całej strefy euro z problemami poszczególnych państw, większy nacisk na zatrudnienie i wyniki w sferze społecznej, promowanie konwergencji przez analizę porównawczą i stosowanie najlepszych praktyk, a także wsparcie dla reform z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych oraz w postaci pomocy technicznej. W tabeli 1 przedstawiono schemat proponowanego europejskiego semestru na 2016 r.

2.1. Lepsze godzenie kwestii istotnych z punktu widzenia całej strefy euro z problemami występującymi w poszczególnych krajach

Biorąc pod uwagę większą współzależność państw strefy euro i większe prawdopodobieństwo wystąpienia skutków ubocznych w innych krajach stosujących wspólną walutę, niezbędna jest usprawniona koordynacja procedur budżetowych i polityk gospodarczych wszystkich państw członkowskich strefy euro oraz zaostrożony nadzór nad tymi procedurami i politykami. Z kryzysu wyciągnięto dwa główne wnioski: po pierwsze, nieodpowiednie krajowe polityki budżetowe i gospodarcze oraz niewystarczający nadzór finansowy mogą spowodować ogromne trudności ekonomiczne i społeczne; po drugie, strefa euro jako całość nie jest odporna na ryzyko dużych i destabilizujących wstrząsów gospodarczych i finansowych. Z tego względu, mimo że solidne polityki krajowe znacznie przyczyniłyby się do zmniejszenia ryzyka kryzysu, istnieją też podstawy, aby monitorować i szczegółowo analizować ogólną sytuację budżetową, gospodarczą i społeczną strefy euro jako całości, i uwzględniać tę analizę podczas kształtowania polityk krajowych.

Już w tej chwili w europejskim semestrze uwzględnia się aspekty dotyczące całej strefy euro, zwłaszcza w rocznej ocenie projektów planów budżetowych państw członkowskich strefy euro i wynikającego z tej oceny ogólnego kursu polityki budżetowej w strefie euro, a także w zaleceniach dla strefy euro. W procesie tym chodzi o wspólne ustalanie priorytetów i działanie zgodnie z nimi z perspektywy strefy euro. Proces ten nadal jednak opiera się na silnym podejściu krajowym i uwzględnia wymiar całej strefy euro tylko w sposób pośredni. Europejski semestr powinien być tak zorganizowany, aby dyskusje i zalecenia dotyczące strefy euro miały miejsce najpierw, przed dyskusjami dotyczącymi poszczególnych państw, tak aby wspólne wyzwania zostały w pełni odzwierciedlone w działaniach dotyczących poszczególnych państw.

Dlatego w ramach rocznej analizy wzrostu gospodarczego, która zostanie opublikowana w listopadzie, Komisja położy szczególny nacisk na kluczowe priorytety budżetowe, gospodarcze, społeczne i finansowe dla strefy euro jako całości. W szczególności Komisja domaga się specjalnej dyskusji Eurogrupy na temat kursu polityki budżetowej strefy euro w kontekście oceny projektów planów budżetowych. Może to również wymagać wcześniejszej publikacji zalecenia dla strefy euro.

Dyskusje na temat priorytetów strefy euro powinny się odbywać w ramach Rady i Eurogrupy, a także z Parlamentem Europejskim. Osiągnięte w ten sposób wspólne porozumienie wyznaczy następnie kierunki dla krajowych programów reform i programów stabilności państw członkowskich strefy euro w kwietniu oraz zaleceń dla poszczególnych krajów w maju.

2.2. Większy nacisk na zatrudnienie i postęp społeczny

Komisja podjęła już działania w celu zwrócenia większej uwagi na zatrudnienie i zagadnienia społeczne w kontekście europejskiego semestru i procesu pogłębiania UGW. Sprawozdania krajowe z 2015 r. zawierały szczegółowe omówienie zatrudnienia i sytuacji społecznej. Do większości państw członkowskich skierowano zalecenia dotyczące tych zagadnień.

Zatrudnienie i kwestie społeczne są też w większym stopniu uwzględniane w procedurze dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej. Wcześniej w 2015 r. Komisja zaproponowała dodanie trzech wskaźników (współczynnik aktywności zawodowej, bezrobocie osób młodych, bezrobocie długotrwale) do istniejących 11 podstawowych wskaźników tablicy wyników dla procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej. Ma to służyć jakościowej ocenie zatrudnienia i sytuacji społecznej, a więc kontekstu, w jakim przeprowadza się dane dostosowanie, a ostatecznie przyczyniać się do lepszego kształtowania polityki. Komisja planuje stosować rozszerzony wykaz wskaźników podstawowych, poczynszyszy od sprawozdania przedkładanego w ramach mechanizmu ostrzegania w 2016 r.

Więcej uwagi zwraca się również na sprawiedliwość społeczną nowych programów dostosowań makroekonomicznych, aby zapewnić równomierny rozkład dostosowań i chronić najbardziej wrażliwe grupy społeczne. Komisja po raz pierwszy przygotowała taką ocenę skutków społecznych w odniesieniu do protokołu ustaleń dla Grecji⁴ i zamierza kontynuować tę praktykę w przypadku wszelkich przyszłych programów pomocy stabilizacyjnej.

Aby poprawić wyniki państw członkowskich w zakresie zatrudnienia i sytuacji społecznej, należy podjąć szereg dalszych działań. Państwa członkowskie powinny zwracać większą uwagę na wkład krajowych partnerów społecznych, w szczególności aby zwiększyć ich poczucie odpowiedzialności za reformy. W tym celu Komisja zachęca do większego zaangażowania partnerów społecznych w opracowywanie krajowych programów reform. Dodatkowo przedstawicielstwa Komisji w państwach członkowskich prowadzić będą konsultacje z krajowymi partnerami społecznymi podczas z góry wyznaczonych głównych etapów semestru. Uzupełnieniem dla tych działań będzie pogłębiony dialog z partnerami społecznymi podczas wyjazdów służbowych związanych z europejskim semestrem. Ponadto kontynuowane, a w miarę możliwości zwiększane będzie zaangażowanie partnerów społecznych na szczeblu UE, na przykład w ramach odnowionego trójstronnego szczytu

⁴Zobacz dokument pod adresem: http://ec.europa.eu/economy_finance/assistance_eu_ms/greek_loan_facility/pdf/assessment_social_impact_en.pdf.

społecznego oraz dialogu makroekonomicznego, aby zwiększyć ich wkład w proces europejskiego semestru.

Do lepszego funkcjonowania i legitymizacji projektu UGW powinna się przyczynić konwergencja w zakresie najlepszych praktyk w obszarze zatrudnienia i polityki społecznej. Na krótką metę taką konwergencję można by osiągnąć przez wypracowanie wspólnych benchmarków zgodnie z najważniejszymi elementami koncepcji *flexicurity*, takimi jak: elastyczne i dające pewność zatrudnienia umowy o pracę pozwalające zapobiec powstaniu dwusegmentowego rynku pracy, kompleksowe strategie uczenia się przez całe życie, skuteczna polityka pomocy osobom bezrobotnym w powrocie na rynek pracy, nowoczesne i sprzyjające włączeniu społecznemu systemy ochrony socjalnej i edukacji oraz sprzyjające aktywizacji zawodowej opodatkowanie pracy. Komisja potwierdziła również, że zamierza wystąpić z propozycją europejskiego filara praw socjalnych, który opierałby się na istniejącym dorobku prawnym i służył za drogowskaz dla całego procesu konwergencji.

2.3. Promowanie konwergencji przez analizę porównawczą i stosowanie najlepszych praktyk

W sprawozdaniu pięciu przewodniczących podkreślono znaczenie stosowania analizy porównawczej i wzajemnej oceny wyników dla osiągnięcia konwergencji i zbliżonego poziomu odporności struktur gospodarczych w całej strefie euro. Celem wzajemnej oceny wyników jest identyfikowanie słabości i wspieranie konwergencji prowadzącej do najlepszych wyników w obszarze rynków pracy, konkurencyjności, otoczenia biznesu i administracji publicznej, a także pewnych aspektów polityki podatkowej. Analiza porównawcza może się przyczynić do zwiększenia poczucia odpowiedzialności za plany reform strukturalnych w państwach członkowskich i sprzyjać ich wdrażaniu.

Jak pokazały bieżące analizy porównawcze prowadzone w ramach Eurogrupy (np. dotyczące klina podatkowego), analiza porównawcza może być prawdziwie skutecznym motorem działania, jeśli jest właściwie stosowana. W szczególności wskaźniki stosowane w takiej analizie porównawczej muszą spełniać dwa wymagania. Po pierwsze, muszą być ściśle powiązane ze środkami politycznymi, aby mogły prowadzić do rzeczywistych i znaczących skutków politycznych. Po drugie, konieczne są solidne dowody i wystarczający konsensus, że wskaźniki te przyczyniają się w sposób istotny do celów nadrzędnych, takich jak tworzenie miejsc pracy, wzrost gospodarczy, konkurencyjność, włączenie społeczne, sprawiedliwość społeczna lub stabilność finansowa⁵.

Dostępność takich wskaźników, ich wiarygodność statystyczna, złożoność oraz zakres, w jakim odzwierciedlają pełną rzeczywistość, mogą się znacznie różnić w zależności od obszaru

⁵ Przykładami takich znaczących wskaźników są: wejście na rynek i wycofanie się z rynku firm, stopy bezrobocia (np. bezrobocie osób młodych, bezrobocie długotrwałe) oraz poziom wykształcenia. Wykazano, że są one powiązane ze wzrostem gospodarczym, wydajnością, innowacyjnością, zatrudnieniem i sprawiedliwością społeczną, a jednocześnie wskazują, jakie konkretne środki polityczne powinno się wziąć pod uwagę, aby poprawić wyniki. Do takich środków, w odniesieniu do podanych wyżej przykładów, należą: działania ułatwiające prowadzenie działalności gospodarczej; środki wpływające na popyt na pracę i podaż pracy, takie jak dodatek aktywizacyjny dla bezrobotnych oraz klin podatkowy; a także poprawa dostępu do edukacji.

polityki. W efekcie w procesie przeprowadzania analizy porównawczej powinno się zostawiać przestrzeń dla dostosowań odpowiadających potrzebom danego obszaru polityki. Ponadto dopełnieniem analizy porównawczej powinna być analiza gospodarcza, która umożliwi rozważenie potencjalnych kompromisowych rozwiązań godzących różne cele poszczególnych obszarów polityki oraz przeprowadzenie pogłębionej oceny skutków polityki.

Począwszy od europejskiego semestru w 2016 r., Komisja będzie stopniowo proponować przeprowadzanie analiz porównawczych i wzajemnych ocen wyników w różnych obszarach polityki lub obszarach tematycznych. Rezultaty tych działań będą przedmiotem dyskusji we właściwych strukturach Rady i Eurogrupy celem wypracowania wspólnego zrozumienia wyzwań i rozwiązań politycznych.

Wynik tych dyskusji i ocen zostanie uwzględniony w europejskim semestrze i utoruje drogę ku zwiększonej konwergencji polityk, także mając na względzie etap 2.

2.4. Bardziej ukierunkowane wsparcie dla reform za pośrednictwem funduszy UE i pomocy technicznej

Aby wspierać reformy strukturalne zgodnie ze wspólnymi priorytetami gospodarczymi ustalonymi na poziomie UE, Komisja dążyć będzie do lepszego wykorzystania europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych dla poparcia kluczowych priorytetów wskazanych w zaleceniach dla poszczególnych krajów, w tym przez zastosowanie działań łączących skuteczność tych funduszy z należytym zarządzaniem gospodarczym⁶. W nowych ramach prawnych zawarto wymóg, aby programy współfinansowane z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych dotyczyły wszystkich odnośnych zaleceń dla danego kraju. Komisja będzie monitorować postępy w osiąganiu uzgodnionych celów i przedstawi sprawozdanie w tej sprawie do 2017 r. W ramach reformy polityki spójności w 2013 r. wprowadzono zasadę tzw. warunkowości makroekonomicznej do wszystkich pięciu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych. Jest to element szerzej zakrojonych działań mających zapewnić, aby europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne były wykorzystywane do wspierania reform o kluczowym znaczeniu dla wyników gospodarczych i społecznych w państwach członkowskich oraz aby skuteczności tych funduszy nie osłabiała niewłaściwa polityka makroekonomiczna⁷.

⁶ Artykuł 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006.

⁷ W ramach pierwszej ścieżki Komisja może wystąpić o zmiany w umowach partnerstwa i programach państw członkowskich regulujących wykorzystanie funduszy UE, aby wesprzeć realizację zaleceń Rady lub maksymalnie zwiększyć wpływ europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych w państwach członkowskich otrzymujących pomoc finansową od UE. Jeśli państwo członkowskie nie wprowadzi wymaganych zmian, Komisja może zaproponować Radzie zawieszenie płatności na rzecz danego programu. W

Wdrażanie reform będzie jednocześnie wspierane za pomocą innych unijnych programów finansowania w odnośnych dziedzinach polityki oraz w drodze stopniowego uruchamiania ofert pomocy technicznej przez działającą w Komisji Służbę ds. Wspierania Reform Strukturalnych. Komisja powołała tę służbę, aby pomoc techniczna była dostępna na żądanie dla wszystkich państw członkowskich i służyła do przygotowania i skutecznej realizacji reform w kontekście procesów zarządzania gospodarczego (w szczególności: wykonanie zaleceń dla poszczególnych krajów, działania w ramach procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej oraz reformy w ramach programów pomocy stabilizacyjnej), w tym przez wspieranie skutecznego i wydajnego wykorzystania funduszy UE.

3. LEPSZY ZESTAW NARZĘDZI ZARZĄDZANIA GOSPODARCZEGO

W związku z kryzysem gospodarczym i finansowym wzmocniono znacznie ramy zarządzania gospodarczego przez wprowadzenie dwóch pakietów wniosków ustawodawczych, tzw. sześciopaku i dwupaku, oraz Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej⁸. Zaostrzone reguły fiskalne oraz ustanowiona niedawno procedura dotycząca zakłóceń równowagi makroekonomicznej znacznie pogłębiły i poszerzyły zakres działań UE oraz zwiększyły ich potencjalną skuteczność.

W ramach pierwszego przeglądu wzmocnionych ram zarządzania gospodarczego⁹ zidentyfikowano kilka obszarów wymagających poprawy, w szczególności niedostateczną przejrzystość i przewidywalność oraz nadmierną złożoność procesu kształtowania polityki, które mają wpływ na skuteczność narzędzi zarządzania gospodarczego. Ze względu na krótki okres funkcjonowania nowych instrumentów (niektóre z nich zostały wprowadzone dopiero niedawno) nie można jeszcze jednoznacznie ocenić ich wpływu na wzrost gospodarczy, zakłócenia równowagi i konwergencję.

Przed podjęciem dalszych reform ustawodawczych konieczne jest zebranie większej ilości danych i doświadczeń w zakresie zreformowanych struktur zarządzania. Na obecnym etapie Komisja będzie dążyć do pełnego i przejrzystego stosowania dostępnych instrumentów i narzędzi. Równocześnie Komisja zamierza zwiększyć jasność i zmniejszyć złożoność obecnych ram, poczynwszy od reguł fiskalnych aż po stosowanie procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej. Ponadto, jak wskazano w „Sprawozdaniu pięciu

ramach drugiej ścieżki Komisja musi wystąpić z wnioskiem o zawieszenie zobowiązań lub płatności, jeśli państwo członkowskie nie podejmie działań naprawczych w ramach procedur zarządzania gospodarczego, np. procedury nadmiernego deficytu lub procedury dotyczącej nadmiernego zakłócenia równowagi, bądź programu pomocy stabilizacyjnej.

⁸ Sześciopak: rozporządzenia UE nr 1173/2011; 1174/2011; 1175/2011; 1176/2011; 1177/2011; dyrektywa 2011/85/UE. Dwupak: rozporządzenia UE nr 472/2013; 473/2013. Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej: <http://www.consilium.europa.eu/pl/european-council/pdf/Treaty-on-Stability-Coordination-and-Governance-TSCG/>. Poświęcona kwestiom budżetowym część Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej zwana jest także „paktem fiskalnym”.

⁹ Przegląd zarządzania gospodarczego. Sprawozdanie ze stosowania rozporządzeń (UE) nr 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011, 472/2013 oraz 473/2013, COM (2014) 905 final z 28.11.2014.

przewodniczących”, Komisja popiera wprowadzenie systemu krajowych rad ds. konkurencyjności i utworzenie Europejskiej Rady Budżetowej pełniącej funkcje doradcze.

3.1. Zwiększenie przejrzystości i uproszczenie obecnych reguł fiskalnych

Aby zwiększyć przejrzystość stosowania przez nią zasad paktu na rzecz stabilności i wzrostu, Komisja opublikowała „Vademecum dotyczące paktu na rzecz stabilności i wzrostu”¹⁰. Vademecum będzie corocznie aktualizowane, aby odzwierciedlało na bieżąco zmiany zasad i praktyk nadzoru budżetowego. Komisja udostępnia państwom członkowskim dane i obliczenia, na których opiera swoje decyzje dotyczące nadzoru. Planuje ona również przekazywać te informacje krajowym radom budżetowymi oraz (po konsultacji z państwami członkowskimi) do publicznej wiadomości. Nowa, niezależna Europejska Rada Budżetowa pełniąca funkcje doradcze (zob. pkt 3.4) przyczyni się do większej przejrzystości. Komisja zacznie również przedstawiać – we wrześniu każdego roku – aktualizację pełnego zbioru zewnętrznych założeń ekonomicznych, aby dostarczyć państwom członkowskim dane pomocne w przygotowywaniu projektów krajowych planów budżetowych.

Metody wdrażania reguł fiskalnych mogą stać się prostsze i bardziej przejrzyste, bez konieczności zmieniania ich podstawy prawnej. Celem Komisji jest wyjaśnienie następujących kwestii, w ścisłym porozumieniu z państwami członkowskimi.

Po pierwsze, Komisja zapewni spójność metodyk stosowanych w przypadku reguły dotyczącej zadłużenia w ramach procedury nadmiernego deficytu i w przypadku strukturalnych celów budżetowych państw członkowskich, zwanych średniookresowymi celami budżetowymi. W ramach niedawnej reformy wzmacniającej system zarządzania gospodarczego kryterium długu stosowane w ramach procedury nadmiernego deficytu zostało wyrażone jako prosta reguła dotycząca redukcji długu publicznego przekraczającego 60 % PKB. Do tej pory nie określono jednak, jaką rolę powinna odgrywać ta reguła przy podejmowaniu decyzji o ewentualnym objęciu danego państwa członkowskiego procedurą nadmiernego deficytu. Aktualizując wartości dolnego pułapu, który określa wymagane tempo osiągania postępów na drodze do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego państw członkowskich, Komisja zapewni, aby wartości te nie kolidowały z regułą dotyczącą zadłużenia w średnim okresie.

Po drugie, Komisja będzie starała się usprawnić metodykę oceny zgodności z paktem stabilności i wzrostu. Prowadzone przez lata dyskusje z państwami członkowskimi doprowadziły do sytuacji, w której do oceny prawidłowości polityki budżetowej państw członkowskich w ramach części zapobiegawczej paktu stabilności i wzrostu, z jednej strony, oraz procedury nadmiernego deficytu, z drugiej strony, są obecnie stosowane inne zestawy wskaźników budżetowych. Zharmonizowane i spójne podejście stanowiłoby znaczne uproszczenie i ułatwiłoby płynne przechodzenie od części naprawczej paktu stabilności i wzrostu do jego części zapobiegawczej. Komisja zbada w związku z tym możliwości stosowania jednego praktycznego wskaźnika na potrzeby oceny przestrzegania zasad paktu stabilności i wzrostu.

¹⁰ http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2013/pdf/ocp151_en.pdf

Po trzecie, Komisja zbada możliwość aktualizowania wieloletnich zaleceń Rady w sprawie ograniczenia nadmiernych deficytów, aby móc uwzględniać nie tylko wyjątkowe okoliczności w postaci nieprzewidzianego pogorszenia koniunktury gospodarczej – jak to przewidziano wyraźnie w pakcie na rzecz stabilności i wzrostu – ale także nieprzewidzianą poprawę sytuacji. Takie podejście sprzyjałoby celowi procedury nadmiernego deficytu, którym jest zapewnienie korekty nadmiernego deficytu w odpowiednim terminie.

Wreszcie, Komisja dokonuje obecnie przeglądu transpozycji postanowień zawartych w tzw. pakcie fiskalnym (tj. poświęconej kwestiom budżetowym części Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej), które mają na celu zbliżenie krajowych i europejskich ram budżetowych oraz zwiększenie poczucia odpowiedzialności za ich przestrzeganie w państwach członkowskich. Komisja podjęła się zbadania kwestii włączenia zasad paktu fiskalnego do prawa krajowego zgodnie z art. 3 ust. 2 Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej. Rozpoczęła ona wstępne konsultacje z umawiającymi się stronami, aby umożliwić im przedstawienie ewentualnych uwag na temat ustaleń Komisji, zgodnie z art. 8 ust. 1 Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej, przed opublikowaniem przez nią sprawozdania dotyczącego przepisów przyjętych przez umawiające się strony w celu włączenia zasad paktu fiskalnego do ich prawa krajowego.

3.2. Sprawniejsza procedura dotycząca zakłóceń równowagi makroekonomicznej

Za sprawą procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej ważne kwestie związane z zakłóceniami równowagi stały się jednym z centralnych elementów nadzoru gospodarczego; procedura ta okazała się także skutecznym środkiem wspierającym procesy dostosowywania polityki w niektórych krajach (m.in. w Hiszpanii i Słowenii). Dotychczasowe doświadczenia wskazują jednak, że istnieje wiele możliwości wprowadzenia ulepszeń we wdrażaniu tej procedury.

Po pierwsze, Komisja zwiększy przejrzystość swoich decyzji podejmowanych w ramach procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej przez publikację „Kompendium”, w którym zbierze i przedstawi w jednym miejscu istotne informacje dotyczące wdrażania tej procedury. Wyniki szczegółowych ocen sytuacji przedstawiane w sprawozdaniach krajowych i w komunikacie podsumowującym szczegółowe oceny sytuacji będą formułowane w bardziej zrozumiały sposób. Komisja będzie również szczegółowo uzasadniać podejmowane decyzje, w tym dotyczące zaleceń dla poszczególnych krajów w ramach procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej.

Po drugie, Komisja zapewni odpowiednie działania następcze w przypadku ujawnienia nadmiernych zakłóceń równowagi. Działania te będą wymagać dokonania oceny ekonomicznej oraz aktywnej współpracy z państwami członkowskimi, tak aby wprowadzane rozwiązania były dopasowane do ich indywidualnej sytuacji, a państwa członkowskie czuły się odpowiedzialne za wprowadzane reformy. Państwa członkowskie odnotowujące zakłócenia równowagi były do tej pory klasyfikowane przez Komisję w różnych kategoriach,

które ewoluowały z upływem czasu i wiązały się z różnym zakresem działań monitorujących i politycznych, w zależności od charakteru i natężenia zakłóceń równowagi. Procedura dotycząca nadmiernych zakłóceń równowagi nie została jeszcze ani razu uruchomiona. Komisja unormuje istniejące kategorie, sprecyzuje kryteria, którymi kieruje się przy podejmowaniu decyzji, oraz będzie bardziej szczegółowo objaśniać, jaki jest związek między danego rodzaju zaburzeniami równowagi a działaniami postulowanymi w zaleceniach dla poszczególnych krajów. Komisja będzie angażować się w dyskusje z państwami członkowskimi, w tym z nowymi radami ds. konkurencyjności¹¹, aby ustalić najlepszy sposób postępowania w celu usunięcia zakłóceń równowagi i wprowadzenia rygorystycznego i ograniczonego w czasie systemu szczególnego monitorowania wspierającego realizację reform. Procedura dotycząca nadmiernych zakłóceń równowagi może zostać otwarta w przypadku niedostatecznego zaangażowania w reformy i braku rzeczywistych postępów w ich realizacji; będzie ona również stosowana w przypadku poważnych zakłóceń równowagi makroekonomicznej zagrażających prawidłowemu funkcjonowaniu unii gospodarczej i walutowej, takich jak te, które doprowadziły do kryzysu. Komisja będzie się również zwracać do Rady o większe zaangażowanie w proces szczególnego monitorowania krajów, które wykazują nadmierne zakłócenia równowagi, ale nie zostały objęte procedurą dotyczącą nadmiernych zakłóceń równowagi.

Po trzecie, w większym stopniu uwzględniane będą aspekty procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej mające znaczenie dla całej strefy euro. Kwestie dotyczące strefy euro znajdują lepsze odzwierciedlenie w dokumentach powiązanych (sprawozdaniu przedkładanym w ramach mechanizmu ostrzegania i wynikach szczegółowych ocen sytuacji) oraz decyzjach. Procedura dotycząca zakłóceń równowagi makroekonomicznej będzie w dalszym ciągu skupiać się na korekcie szkodliwych deficytów zewnętrznych, a także na wspieraniu odpowiednich reform w krajach gromadzących duże i trwałe nadwyżki na rachunku obrotów bieżących.

3.3. System krajowych rad ds. konkurencyjności

Konkurencyjność ma zasadnicze znaczenie dla odporności i zdolności dostosowawczych gospodarek państw należących do unii walutowej oraz, w dalszej perspektywie, dla zapewnienia trwałego wzrostu gospodarczego i konwergencji. Aby skutecznie wspierać postępy w reformach strukturalnych w obszarze konkurencyjności, za istniejącymi mechanizmami UE służącymi koordynacji polityki gospodarczej musi stać silne poczucie odpowiedzialności za program reform po stronie każdego z państw. W tym celu słuszne wydaje się gromadzenie na poziomie krajowym niezależnej wiedzy fachowej dotyczącej kształtowania polityki oraz wzmocnienie dialogu politycznego między UE a państwami członkowskimi. W związku z powyższym Komisja proponuje, aby Rada zaleciła państwom członkowskim ustanowienie krajowych rad ds. konkurencyjności odpowiedzialnych za monitorowanie polityki w dziedzinie konkurencyjności i jej wyników.

¹¹ Zob. pkt 3.3.

Rady ds. konkurencyjności przyczyniłyby się do tworzenia lepszej polityki, zapewniając niezależną wiedzę fachową, szczególnie w dziedzinie wyników dotyczących konkurencyjności i w ocenie reform związanych z konkurencyjnością. Wnosiłyby one w ten sposób wkład w planowanie i wdrażanie skutecznych reform, w tym w odpowiedzi na zalecenia dla poszczególnych krajów. Zakres monitorowanych aspektów konkurencyjności powinien odzwierciedlać szeroko pojętą konkurencyjność, m.in. zmiany cenowe i inne zmiany. Wyniki analiz rad ds. konkurencyjności dotyczących monitorowanych obszarów byłyby opracowywane i publikowane co roku.

Rady ds. konkurencyjności powinny kierować się zbiorem wspólnych zasad, a jednocześnie uwzględniać różnorodność doświadczeń i praktyk w państwach członkowskich. Opinie rad powinny być wykorzystywane w ramach procedur ustalania wynagrodzeń, ale ich celem nie jest ingerowanie w te procedury i rolę partnerów społecznych, ani też harmonizacja krajowych systemów ustalania wynagrodzeń. Rady powinny być niezależne od władz publicznych zajmujących się kwestiami związanymi z konkurencyjnością i posiadać zdolności do dokonywania analiz ekonomicznych spełniających wysokie standardy. O ile te wymogi są spełnione, państwa członkowskie powinny mieć swobodny wybór przy tworzeniu krajowych rad ds. konkurencyjności, czy to w drodze ustanowienia nowych instytucji, czy też przez dostosowanie mandatu już istniejących organów.

Komisja przyjmuje wraz z niniejszym komunikatem zalecenie dotyczące zalecenia Rady w sprawie ustanowienia krajowych rad ds. konkurencyjności. Jest ono skierowane do państw członkowskich strefy euro, ale do powołania podobnych organów zachęca się także pozostałe państwa członkowskie. Komisja będzie monitorować działania następcze wynikające z tego zalecenia i – jeżeli na etapie 2 będzie istniała taka konieczność – przedstawi wspólne zasady w formie prawnie wiążącego instrumentu.

3.4. Europejska Rada Budżetowa pełniąca funkcje doradcze

Wydarzenia ostatnich lat unaocznily wagę, jaką ma prowadzenie odpowiedzialnej polityki budżetowej dla europejskiej strategii wzrostu gospodarczego. Polityki budżetowe powinny wspierać stabilność makroekonomiczną zgodnie z ramami budżetowymi opartymi na regułach fiskalnych. Prowadzenie odpowiedzialnych krajowych polityk budżetowych jest szczególnie ważne w strefie euro.

Wraz z niniejszym komunikatem Komisja Europejska przedstawia wniosek ustanawiający niezależną doradcą Europejską Radę Budżetową. Rada ta będzie pełnić funkcje doradcze w ramach procedury wielostronnego nadzoru w strefie euro. W jej skład będzie wchodzić pięciu uznanych ekspertów posiadających potwierdzone kompetencje i praktyczne doświadczenie w dziedzinie makroekonomii i kształtowania polityki budżetowej. W swoich opiniach Rada będzie opierać się na ocenie ekonomicznej zgodnej z unijnymi regułami fiskalnymi.

Rada powinna oceniać wdrażanie unijnych ram budżetowych, w szczególności pod kątem horyzontalnej spójności decyzji i realizacji nadzoru budżetowego, przypadków wyjątkowo

poważnych naruszeń zasad oraz adekwatności bieżącego kursu polityki budżetowej w strefie euro i na poziomie krajowym.

Ponieważ pakt stabilności i wzrostu skupia się na krajowych saldach budżetowych i sytuacji dotyczącej zadłużenia, a nie określa ogólnego kursu polityki budżetowej, Rada powinna również przyczyniać się do bardziej merytorycznych dyskusji na temat całłościowych skutków polityk budżetowych w strefie euro i na poziomie krajowym, w celu wypracowania odpowiedniego kursu polityki budżetowej w strefie euro. W przypadku ujawnienia ryzyka zagrażającego prawidłowemu funkcjonowaniu unii gospodarczej i walutowej Rada będzie załączać do swojej opinii szczegółową analizę wariantów strategicznych dostępnych w ramach paktu stabilności i wzrostu.

Rada będzie również współpracować z krajowymi radami budżetowym w celu wymiany najlepszych praktyk i wypracowywania wspólnych stanowisk. Współpraca ta będzie podejmowana w bezpośrednim kontekście zadań Rady oraz w duchu wzajemnego poszanowania prerogatyw i umocowania prawnego krajowych rad budżetowych i Europejskiej Rady Budżetowej.

4. ZEWNĘTRZNA REPREZENTACJA EURO

Zadanie ukończenia budowy UGW wymaga, aby większa odpowiedzialność i integracja na poziomie UE i strefy euro szły w parze ze wzmocnieniem instytucjonalnym. Reprezentowanie strefy euro na zewnątrz jest jednym z obszarów, w przypadku których konkretne działania zmierzające do tego celu są wyraźnie przewidziane w Traktacie, a zatem można je rozpocząć już dzisiaj.

Gospodarcze i finansowe znaczenie strefy euro oraz istnienie jednolitej polityki pieniężnej i kursowej powodują, że decyzje polityczne podejmowane w strefie euro i zachodzące w niej zjawiska gospodarcze nabierają coraz większego znaczenia dla gospodarki światowej. Jednocześnie strefa euro stała się bardziej stabilna wewnętrznie dzięki wzmocnionym ramom zarządzania oraz ujednoliceniu systemów regulacji i nadzoru sektora finansowego w kontekście unii bankowej.

Postępy, jakie osiągnięto w dalszej integracji wewnątrz strefy euro, powinny znaleźć swoje odbicie w relacjach zewnętrznych, aby umożliwić strefie euro odgrywanie aktywniejszej roli na forum międzynarodowych instytucji finansowych i skuteczne kształtowanie jej przyszłej roli w strukturze światowego systemu finansowego. Stworzenie bardziej spójnej reprezentacji byłoby również korzystne dla państw trzecich, w szczególności dzięki silniejszemu i bardziej konsekwentnemu wkładowi strefy euro w globalną stabilność gospodarczą i finansową.

Poczyniono znaczne postępy we wzmacnianiu zewnętrznej reprezentacji Unii oraz strefy euro na wielu międzynarodowych forach gospodarczych i finansowych. W przypadku Międzynarodowego Funduszu Walutowego postępy te objęły: dalsze wzmocnienie ustaleń dotyczących koordynacji w 2007 r., wybór przewodniczącego grupy przedstawicieli UE do Międzynarodowego Funduszu Walutowego (grupa ta funkcjonuje pod nazwą „EURIMF”),

poprawę stosunków roboczych między podkomitetem ds. Międzynarodowego Funduszu Walutowego działającym w ramach Komitetu Ekonomiczno-Finansowego („EFC/SCIMF”) a EURIMF, oraz zwiększenie koordynacji w gronie członków EURIMF w sprawie strategii Rady Wykonawczej. Konieczne są jednak dalsze kroki, by osiągnąć rzeczywiście jednolitą reprezentację zewnętrzną.

Niniejszemu komunikatowi towarzyszy komunikat Komisji wskazujący drogę w kierunku bardziej jednolitej zewnętrznej reprezentacji UGW¹². Komisja przedstawia również wniosek dotyczący decyzji Rady na podstawie art. 138 TFUE określającej środki na rzecz ustanowienia jednolitej reprezentacji strefy euro w Międzynarodowym Funduszu Walutowym¹³. Problem dużego rozproszenia zewnętrznej reprezentacji strefy euro utrzymuje się zwłaszcza w przypadku Międzynarodowego Funduszu Walutowego, który jest głównym podmiotem instytucjonalnym globalnego zarządzania gospodarczego dzięki swoim instrumentom pożyczkowym i prowadzonemu dozorowi gospodarczemu. Ustalenia dotyczące jednolitej zewnętrznej reprezentacji należy określić i uzgodnić bez zwłoki, ale ich realizacja powinna przebiegać etapami, tak aby wszystkie zaangażowane podmioty – na szczeblu UE i międzynarodowym – mogły dokonać niezbędnych dostosowań prawnych i instytucjonalnych.

Biorąc pod uwagę przyszły rozwój UGW lub międzynarodowego systemu finansowego, Komisja może zdecydować, że celowe będą kolejne inicjatywy wzmacniające zewnętrzną reprezentację strefy euro także na innych forach międzynarodowych.

5. W STRONĘ UNII FINANSOWEJ

Oprócz postępów w dziedzinie zarządzania gospodarczego niezbędnym krokiem na drodze ku pełnej i pogłębionej UGW jest dokończenie unii bankowej. Ze względu na wspólną walutę jednolity i całkowicie zintegrowany system finansowy stanowi zasadniczy warunek, od którego zależy nie tylko prawidłowa transmisja polityki pieniężnej, ale także odpowiednia dywersyfikacja ryzyka pomiędzy poszczególnymi krajami i zaufanie do systemu bankowego w całej strefie euro. W ostatnich latach uzgodniono istotne kroki prowadzące do unii bankowej, ale konieczne jest podjęcie dodatkowych działań.

Po pierwsze, Komisja będzie współpracować z państwami członkowskimi w celu pełnego wdrożenia uzgodnionych przepisów prawnych. Jednolity Mechanizm Nadzorczy (niezależny system nadzoru ostrożnościowego zapewniający spójne stosowanie wysokich standardów nadzoru) jest już w pełni operacyjny, a jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji będzie zapewniać skuteczne narzędzia postępowania z bankami znajdujących się w trudnej sytuacji, począwszy od dnia 1 stycznia 2016 r. Komisja będzie w pełni wykorzystywać swoje traktatowe uprawnienia, aby zapewnić jak najszybsze dokonanie przez państwa członkowskie pełnej transpozycji dyrektywy w sprawie naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków (termin transpozycji upłynął w styczniu

¹² Zob. COM(2015) 602 z dnia 21 października 2015 r.

¹³ Zob. COM(2015) 603 z dnia 21 października 2015 r.

2015 r.)¹⁴ oraz dyrektywy w sprawie systemów gwarantowania depozytów (termin transpozycji upłynął w lipcu 2015 r.)¹⁵. Wzywa się państwa członkowskie do ratyfikowania umowy międzyrządowej w sprawie jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji do dnia 30 listopada 2015 r.¹⁶.

Po drugie, Komisja zachęca państwa członkowskie do szybkiego osiągnięcia porozumienia w sprawie skutecznego mechanizmu finansowania pomostowego; porozumienie to ma zapewnić, aby w okresie przejściowym, w którym jednolity fundusz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji będzie stopniowo tworzony ze składek pobieranych od sektora finansowego, jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji dysponował wystarczającymi środkami na pokrycie ewentualnych rezydualnych kosztów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków znajdujących się w trudnej sytuacji, zgodnie z właściwą dyrektywą. Z tych samych powodów państwa członkowskie powinny szybko uzgodnić wspólny mechanizm ochronny związany z jednolitym funduszem restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Mechanizm ten powinien być neutralny dla budżetu w perspektywie średniookresowej.

Po trzecie, Komisja przedstawi do końca roku wniosek ustawodawczy dotyczący pierwszych kroków w kierunku wspólnego europejskiego systemu gwarantowania depozytów, z myślą o stworzeniu bardziej europejskiego systemu, który byłby całkiem odrębny od systemów krajowych, co zwiększyłoby jego stabilność finansową i dało obywatelom gwarancję, że bezpieczeństwo depozytów nie zależy od ich położenia geograficznego w UE.

Pierwsze działania w kierunku bardziej wspólnotowego systemu będą opierać się na systemie „reasekuracji”. Wspólny fundusz reasekuracyjny będzie uzupełniał istniejące krajowe systemy gwarantowania depozytów. W przypadku uruchomienia wypłat środków z krajowych systemów gwarantowania depozytów wspólny fundusz będzie uczestniczył w tych wypłatach, o ile spełnione zostaną pewne warunki. Warunki te powinny zostać określone w taki sposób, aby ograniczały odpowiedzialność funduszu i pozwalały uniknąć pokusy nadużycia na szczeblu krajowym; powinny one także uwzględniać fakt, że fundusze krajowe są dopiero tworzone, a różnice spowodowane odmiennymi punktami wyjścia w tym procesie będą stopniowo wyrównywane. Uczestnictwo w europejskim systemie gwarantowania depozytów

¹⁴ Na dzień 19 października 2015 r. 12 państw członkowskich nie wywiązało się z obowiązku transpozycji dyrektywy w sprawie naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków albo dokonało tylko niepełnej transpozycji tej dyrektywy: Republika Czeska, Luksemburg, Polska, Rumunia, Szwecja, Włochy, Litwa, Belgia, Cypr, Niemcy, Hiszpania i Słowenia.

¹⁵ Na dzień 19 października 2015 r. 18 państw członkowskich nie wywiązało się z obowiązku transpozycji dyrektywy w sprawie systemów gwarantowania depozytów albo dokonało tylko niepełnej transpozycji tej dyrektywy: Republika Czeska, Hiszpania, Francja, Słowacja, Belgia, Estonia, Irlandia, Grecja, Włochy, Cypr, Litwa, Luksemburg, Malta, Niemcy, Polska, Rumunia, Słowenia i Szwecja.

¹⁶ Na dzień 19 października 2015 r. 13 państw członkowskich nie ratyfikowało umowy międzyrządowej albo nie złożyło jeszcze instrumentów ratyfikacji: Austria, Belgia, Estonia, Niemcy, Grecja, Irlandia, Włochy, Litwa, Luksemburg, Malta, Niemcy, Portugalia i Słowenia.

będzie obowiązkowe dla państw członkowskich należących do strefy euro i otwarte dla państw członkowskich spoza tej strefy, które chcą przyłączyć się do unii bankowej.

Po czwarte, jednocześnie z przedstawieniem wniosku w sprawie europejskiego systemu gwarantowania depozytów Komisja zobowiązała się do dalszego ograniczania ryzyka i zapewnienia równych warunków działania w sektorze bankowym oraz do zapobiegania niekorzystnym sprzężeniom zwrotnym między bankami a państwami. W związku z tym Komisja określi, w jaki sposób można przyspieszyć prace we wspomnianych obszarach, które mogą wymagać przeglądu i uzupełnienia obowiązujących w nich ram regulacyjnych i ostrożnościowych, aby umożliwić osiągnięcie zakładanych celów.

Wreszcie, oprócz ukończenia unii bankowej, jako priorytet należy traktować również unię rynków kapitałowych. W dniu 30 września Komisja opublikowała plan działania na rzecz unii rynków kapitałowych, którego celem jest m.in. zapewnienie bardziej zróżnicowanych źródeł finansowania dla przedsiębiorstw i wzmocnienie mechanizmu transgranicznego podziału ryzyka przez pogłębienie integracji rynków obligacji i akcji.

6. SKUTECZNA LEGITYMACJA DEMOKRATYCZNA, ODPOWIEDZIALNOŚĆ I ROZLICZALNOŚĆ

Skuteczna legitymacja demokratyczna i rozliczalność mają zasadnicze znaczenie dla wzmocnienia poczucia odpowiedzialności za realizację etapu 1 pogłębienia UGW i są nieodzowne na etapie 2, w ramach którego planowane są inicjatywy wiążące się w większym stopniu ze wspólnym wykonywaniem suwerennych kompetencji. W ostatnich latach Komisja stopniowo budowała głębszy i bardziej trwały dialog z państwami członkowskimi w ramach spotkań dwustronnych, lepiej ukierunkowanych dyskusji na forum Rady oraz częstszych spotkań technicznych i politycznych w stolicach państw członkowskich. Komisja będzie pogłębiać ten dialog, wykorzystując w tym celu m.in. swoją sieć urzędników odpowiedzialnych za europejski semestr w poszczególnych państwach członkowskich.

Pierwsze konkretne kroki w celu wzmocnienia kontroli parlamentarnej poczynił Parlament Europejski w ramach europejskiego semestru. Dialogi gospodarcze między Parlamentem Europejskim a Radą oraz między Komisją i Eurogrupą przeprowadzono zgodnie z przepisami określonymi w sześciopaku i dwupaku. Dialog ten miał miejsce już podczas kilku ostatnich rund europejskiego semestru. Można go pogłębić przez uzgodnienie, że powinien być prowadzony na określonych etapach semestru. Aby zbliżyć podmioty europejskie i krajowe, rozpoczęto nową formę współpracy międzyparlamentarnej. Odbywa się ona w ramach Europejskiego Tygodnia Parlamentarnego organizowanego przez Parlament Europejski we współpracy z parlamentami narodowymi. W trakcie tego wydarzenia przedstawiciele parlamentów narodowych prowadzą szczegółowe dyskusje na temat priorytetów polityki. W dwupaku zagwarantowano również prawo parlamentu narodowego do wezwania komisarza, aby przedstawił opinię Komisji na temat projektu planu budżetowego lub jej zalecenie dla państwa członkowskiego podlegającego procedurze nadmiernego deficytu.

W ramach odnowionego semestru europejskiego można by podkreślić wartość dodaną udziału parlamentów narodowych i bardziej szczegółowo zaplanować ramy czasowe przeznaczone w tym celu. W szczególności, Komisja Europejska mogłaby uczestniczyć w debacie plenarnej w Parlamencie Europejskim przed publikacją rocznej analizy wzrostu gospodarczego, a następnie kontynuować tę debatę po przyjęciu analizy. Ponadto, zgodnie z odpowiednimi przepisami sześciopaku dotyczącymi dialogu gospodarczego, po przedstawieniu przez Komisję zaleceń dla poszczególnych krajów, można by przeprowadzić drugą debatę plenarną. Jednocześnie przedstawiciele Komisji i Rady mogliby uczestniczyć w posiedzeniach międzyparlamentarnych, szczególnie w ramach Europejskiego Tygodnia Parlamentarnego. Instytucje UE mogłyby stopniowo dopracować szczegóły takiej nowej praktyki, przy pełnym poszanowaniu swoich ról instytucjonalnych.

Komisja Europejska opracuje też wzorcowe rozwiązania służące większej efektywności kontaktów z parlamentami narodowymi. Taka współpraca powinna się odbywać zarówno w odniesieniu do krajowych debat parlamentarnych na temat zaleceń dla poszczególnych krajów skierowanych do państw członkowskich, jak również w ramach corocznej krajowej procedury budżetowej. W ten sposób zachęcono by parlamenty do korzystania z zapisanego w dwupaku prawa do wezwania komisarza. Zasadniczo parlamenty narodowe powinny być głęboko zaangażowane w przyjmowanie krajowych programów reform i stabilności.

7. UKOŃCZENIE UGW: PRZYGOTOWANIE DO ETAPU 2

Przedstawione w niniejszym komunikacie działania na etapie 1 realizacji UGW opierają się na już istniejących instrumentach i wykorzystują optymalnie możliwości przewidziane w obowiązujących traktatach. Inicjatyw objętych etapem 1 nie należy jednak postrzegać w oderwaniu od dalszych działań, lecz traktować je jako kroki przygotowawcze prowadzące do kolejnego etapu, który rozpocznie się od 2017 r. W ramach etapu 2 powinny zostać uzgodnione środki o bardziej dalekosiężnym charakterze, dzięki którym zakończona zostanie budowa struktury gospodarczej i instytucjonalnej UGW. Będzie to oznaczać dzielenie się w większym stopniu suwerennością i większą solidarność i środkom tym będzie musiało towarzyszyć wzmocnienie dozoru demokratycznego.

Aby przygotować przejście od etapu 1 do etapu 2 w procesie kończenia budowy UGW, Komisja przedstawi wiosną 2017 r. białą księgę, opierającą się na postępach osiągniętych na etapie 1 i wskazującą dalsze działania niezbędne do ukończenia UGW na etapie 2. Biała księga zostanie opracowana w porozumieniu z przewodniczącymi innych instytucji UE.

Rok 2016 będzie przełomowy dla jej przygotowania, za sprawą trzech następujących działań.

- Po pierwsze, wszystkie instytucje UE i państwa członkowskie powinny uzgodnić i podjąć działania dotyczące środków przedstawionych w niniejszym komunikacie. Szczególnie ważne jest, aby rady ds. konkurencyjności i Europejska Rada Budżetowa stały się w pełni operacyjne do połowy 2016 r.

- Po drugie, niezwykle ważne jest prowadzenie konsultacji i dialogu z obywatelami, zainteresowanymi stronami, partnerami społecznymi, Parlamentem Europejskim i parlamentami narodowymi, państwami członkowskimi, władzami regionalnymi i lokalnymi w sprawie zakończenia budowy UGW w ramach etapu 2. W celu pobudzenia tej niezbędnej, wielowymiarowej debaty obejmującej całą Europę, Komisja będzie pomagać w przeprowadzeniu szerokich konsultacji, w tym w zorganizowaniu debat publicznych w 2016 r. Konsultacje powinny mieć szeroko zakrojony charakter, być przejrzyste, pluralistyczne i powinny umożliwiać obywatelom wyrażenie opinii.
- Po trzecie, Komisja powoła w połowie 2016 r. grupę ekspertów w celu zbadania prawnych, gospodarczych i politycznych warunków wstępnych, które zostaną uwzględnione przy opracowywaniu bardziej długofalowych propozycji opisanych w sprawozdaniu pięciu przewodniczących.

Wyniki realizacji etapu 1, konsultacji i prac grupy ekspertów powinny umożliwić osiągnięcie porozumienia w sprawie przyszłych reform, które będą miały bardziej fundamentalny charakter. Wnioski te posłużą za podstawę białej księgi, która powinna doprowadzić ostatecznie – po przeprowadzeniu dalszej debaty – do ustanowienia mocniejszych ram prawnych i instytucjonalnych UGW.

8. PODSUMOWANIE

W niniejszym komunikacie opisano szczegółowo poszczególne działania w ramach etapu 1, nakreślone przez pięciu przewodniczących w sprawozdaniu „Dokończenie budowy europejskiej Unii Gospodarczej i Walutowej”. Działania te są jednocześnie ambitne i pragmatyczne. Zgodnie z zasadą „pogłębiania przez działanie” proponowane środki opierają się na istniejących instrumentach i możliwie jak najlepiej wykorzystują obowiązujące traktaty.

Przedstawione inicjatywy przyczynią się do zwiększenia konkurencyjności oraz konwergencji gospodarczej i społecznej, a ich celem jest poprawa działania unii gospodarczej. Unię fiskalną pogłębi wprowadzenie i stałe utrzymywanie odpowiedzialnej polityki budżetowej zarówno na poziomie krajowym, jak i na poziomie UE. Omówione inicjatywy przyczynią się także do zwiększenia wydajności i stabilności rynków finansowych oraz zakończenia budowy unii finansowej. Także unia polityczna odniesie korzyści dzięki większej demokratycznej rozliczalności i silniejszemu poczuciu odpowiedzialności po stronie poszczególnych państw członkowskich.

Każdy z tych elementów jest ważny sam w sobie, ale jednocześnie są one ze sobą powiązane, dlatego też wymagają jednoczesnych działań. Ogół inicjatyw podjętych w ramach etapu 1 przyczyni się do dalszego wzmocnienia odporności UGW. Zwiększą one również stopień konwergencji, która jest konieczna, aby umożliwić przejście do etapu 2 budowy pogłębionej i rzeczywistej UGW.

Komisja wzywa wszystkie zaangażowane podmioty, aby zapewniły szybkie wdrożenie procesu pogłębiania UGW. Tylko dalsze ambitne i skoordynowane działania mogą zapewnić, aby UGW nie tylko przetrwała kryzys, ale świetnie się rozwijała i powróciła na ścieżkę silnego, trwałego i sprzyjającego włączeniu społecznemu wzrostu gospodarczego, który będzie napędzał tworzenie nowych miejsc pracy.

TABELA 1: HARMONOGRAM EUROPEJSKIEGO SEMESTRU 2016



EUROPEJSKI SEMESTR: PARTNERSTWO PAŃSTW CZŁONKOWSKICH UE

	Listopad	Grudzień	Styczeń	Luty	Marzec	Kwiecień	Maj	Czerwiec	Lipiec	Sierpień	Wrzesień	Październik
Komisja Europejska	▶ Jesienne prognozy gospodarcze Roczna analiza wzrostu gospodarczego i dokumenty powiązane Strefa euro Zalecenia dla strefy euro Strefa euro Opinia w sprawie projektów planów budżetowych	Misje informacyjne w państwach członkowskich Spotkania dwustronne z państwami członkowskimi		▶ Zimowe prognozy gospodarcze Sprawozdanie krajowe dla każdego państwa członkowskiego (program reform i zaktócenia)		Spotkania dwustronne z państwami członkowskimi	▶ Wiosenne prognozy gospodarcze Komisja proponuje zalecenia dla poszczególnych krajów dotyczące polityki budżetowej, gospodarczej i społecznej					
Rada Europejska / Rada	Strefa euro Rada omawia opinie w sprawie projektów planów budżetowych	Rada przyjmuje zalecenia dla strefy euro oraz konkluzje w sprawie AGS + AMR			Rada Europejska przyjmuje priorytety gospodarcze w oparciu o AGS			Rada omawia CSR-y	Rada Europejska przyjmuje ostateczne CSR-y			
Państwa członkowskie	Strefa euro	Państwa członkowskie uchwalają budżety			Państwa członkowskie przedstawiają krajowe programy reform (dotyczące polityki gospodarczej) i programy stabilności lub konwergencji (dotyczące polityki budżetowej)					Strefa euro	Państwa członkowskie przedstawiają projekty planów budżetowych	
Parlament Europejski	Dialog w sprawie rocznej analizy wzrostu gospodarczego						Dialog w sprawie wniosków dotyczących CSR-ów				Debata / rezolucja w sprawie europejskiego semestru i CSR-ów	Dialog w sprawie rocznej analizy wzrostu gospodarczego

Stoworniczek: AGS: roczna analiza wzrostu gospodarczego – AMR: sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania – CSR: zalecenia dla poszczególnych krajów

© Komisja Europejska 2015

© Komisja Europejska 2015