

Bruksela, dnia 6.12.2017r.
COM(2017) 821 final

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY
EUROPEJSKIEJ, RADY I EUROPEJSKIEGO BANKU CENTRALNEGO**

**DALSZE DZIAŁANIA NA RZECZ DOKOŃCZENIA BUDOWY UNII
GOSPODARCZEJ I WALUTOWEJ: PLAN DZIAŁANIA**

1. WPROWADZENIE

Minęło prawie 16 lat, odkąd pierwsze monety i banknoty euro zaczęły nam towarzyszyć w codziennym życiu. Codziennie 340 mln Europejczyków w 19 państwach członkowskich należących do strefy euro korzysta z tej waluty. Jest ona drugą najpowszechniej stosowaną walutą na świecie. W 60 innych państwach i terytoriach, zamieszkiwanych przez 175 mln ludzi, stosuje się euro jako główną walutę lub powiązano z nim walutę lokalną.

Kryzys finansowy i gospodarczy, który nawiedził Europę w 2008 r. i którego skutki nadal odczuwamy, nie zaczął się w strefie euro, ale obnażył jej niektóre instytucjonalne słabe punkty. W odpowiedzi na zaistniałą sytuację kryzysową niezwłocznie przyjęto kilka instrumentów. Zapewniły one nowe zabezpieczenia finansowe, pomogły krajom najbardziej dotkniętym kryzysem i poprawiły koordynację polityki na poziomie UE. Wzmocniły reguły fiskalne i przepisy finansowe, aby powstrzymać eskalację kryzysu. Decydujące okazały się również działania Europejskiego Banku Centralnego w zakresie polityki monetarnej.

Po latach niskiego lub zerowego wzrostu **zdecydowane działania podejmowane na wszystkich szczeblach zaczęły przynosić efekty**. Europa przeżywa obecnie okres znacznego ożywienia gospodarczego. Wzrost odnotowuje się we wszystkich państwach członkowskich, a poziom ogólnego wzrostu gospodarczego UE w ciągu ostatnich kilku lat wynosił średnio 2 %¹. Nastroje gospodarcze w UE i strefie euro są najlepsze od 2000 r. Stopa bezrobocia jest na najniższym poziomie od 2008 r. Tak wysokiego poparcia społecznego dla wspólnej waluty nie odnotowano w strefie euro od czasu wprowadzenia banknotów i monet euro w 2002 r.² Komisja ostrzegała jednak na początku swojej kadencji, że kryzys nie minie, dopóki bezrobocie utrzymuje się na tak wysokim poziomie jak obecnie, tj. 14,3 mln osób bez pracy w strefie euro (stan na październik 2017 r.).

Z lat kryzysu musimy wyciągnąć cenne wnioski. Najistotniejsze kwestie jasno określono już w **sprawozdaniu pięciu przewodniczących z czerwca 2015 r.**³. Wiele zrobiono od tego czasu w celu pogłębienia unii gospodarczej i walutowej. Zwiększono rolę europejskiego semestru na rzecz koordynacji polityki gospodarczej przez sformułowanie jaśniejszych wytycznych dla całej strefy euro i położenie większego nacisku na aspekty społeczne. Poprawiono zarządzanie gospodarcze dzięki utworzeniu Europejskiej Rady Budżetowej i krajowych rad ds. produktywności. Utworzenie Służby ds. Wspierania Reform Strukturalnych przyczyniło się do poprawienia pomocy technicznej świadczonej na rzecz państw członkowskich. Podjęto ważne działania w kierunku dokończenia budowy unii bankowej⁴ i unii rynków kapitałowych⁵, przede wszystkim dzięki jednoczesnym postępom w zakresie środków ograniczania ryzyka i podziału ryzyka w sektorze bankowym. Wzmocniono także dialog z europejskimi i krajowymi podmiotami politycznymi oraz partnerami społecznymi, aby zwiększyć poczucie odpowiedzialności na wszystkich szczeblach.

¹ Europejska prognoza gospodarcza, jesień 2017 r. (Institutional Paper 63).

² Eurobarometr Flash 458 z dnia 4 grudnia 2017 r.

³ Dokończenie budowy europejskiej unii gospodarczej i walutowej, sprawozdanie opracowane przez Jean-Claude'a Junckera w ścisłej współpracy z Donaldem Tuskiem, Jeroenem Dijsselbloemem, Mariem Draghim i Martinem Schulzem, 22 czerwca 2015 r.

⁴ Zob. przede wszystkim COM(2017) 592 final z dnia 11 października 2017 r.

⁵ COM(2017) 292 final z dnia 8 czerwca 2017 r.

W wyniku tych wszystkich działań struktura strefy euro jest dziś bardziej solidna niż kiedykolwiek, choć nie znaczy to, że jej budowa dobiegła końca. W **dokumentach otwierających debatę w sprawie pogłębienia unii gospodarczej i walutowej**⁶ oraz w sprawie przyszłości finansów UE⁷, przedstawionych przez Komisję w ramach działań następczych wynikających z **Białej księgi w sprawie przyszłości Europy**⁸, opisano aktualną sytuację i możliwości przyszłych działań do 2025 r. Europa wyraźnie odzyskuje siły. **Warunki są sprzyjające** z punktu widzenia zarówno gospodarczego, jak i politycznego. Do działania zachęcają także obserwowane pozytywne tendencje. Nie wolno jednak popadać w samozadowolenie: dach zawsze należy naprawiać wtedy, kiedy świeci słońce.

W orędziu o stanie Unii wygłoszonym dnia 13 września 2017 r.⁹ przewodniczący Jean-Claude Juncker przedstawił swoją wizję **bardziej zjednoczonej, silniejszej i bardziej demokratycznej Unii** i nie pozostawił wątpliwości, że dokończenie budowy europejskiej unii gospodarczej i walutowej jest istotnym elementem planu działania poprzedzającego spotkanie przywódców w Sybinie, zwołane przez przewodniczącego Donalda Tuska na 9 maja 2019 r., gdzie mają zapaść ważne decyzje dotyczące przyszłości Europy.

Stanowisko to uwzględniono w **Agendzie przywódców**¹⁰, która jest elementem przygotowań do szczytu państw strefy euro planowanego na dzień 15 grudnia 2017 r. w celu omówienia harmonogramu przyjmowania decyzji dotyczących unii gospodarczej i walutowej oraz unii bankowej, a także specjalnego spotkania w dniach 28-29 czerwca 2018 r., na którym mają zapaść konkretne decyzje.

⁶ COM(2017) 291 z dnia 31 maja 2017 r.

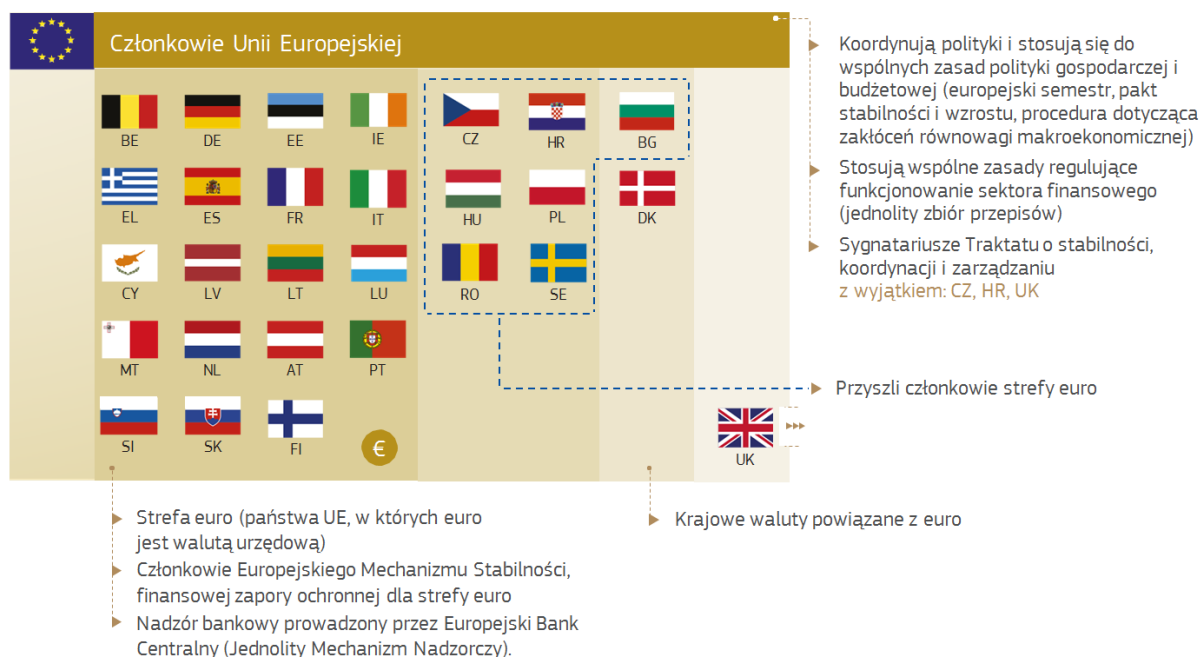
⁷ COM(2017) 358 z dnia 28 czerwca 2017 r.

⁸ COM(2017) 2025 z dnia 1 marca 2017 r.

⁹ Orędzie o stanie Unii 2017 wygłoszone przez przewodniczącego Jean-Claude'a Junckera w dniu 13 września 2017 r.

¹⁰ Agenda przywódców: Budowanie naszej wspólnej przyszłości, zatwierdzona przez Radę Europejską w dniu 20 października 2017 r.

Europejska Unia Gospodarcza i Walutowa - sytuacja obecna



Źródło: Komisja Europejska

Zawarte w orędiu o stanie Unii wezwanie do jedności, efektywności i demokratycznej rozliczalności jest szczególnie ważne w kontekście ukończenia budowy unii gospodarczej i walutowej.

- Jedność:** Euro jest wspólną walutą UE. Plany dla strefy euro powinny obejmować również te państwa członkowskie (i być opracowywane wspólnie z nimi), których przystąpienia do strefy euro można oczekiwać w przyszłości. Z wyjątkiem Danii i Zjednoczonego Królestwa, **wszystkie państwa członkowskie spoza strefy euro są prawnie zobowiązane ostatecznie przyłączyć się do strefy euro**¹¹. Ponadto, po wyjściu Zjednoczonego Królestwa z Unii gospodarki strefy euro będą stanowić około 85 % produktu krajowego brutto UE. Integracja polityczna i gospodarcza UE, której rdzeniem jest jednolity rynek, oznacza, że przyszłość państw członkowskich należących i nienależących do strefy euro już teraz jest ze sobą powiązana, a silna i stabilna strefa euro ma zasadnicze znaczenie zarówno dla jej członków, jak i dla całej UE. Dlatego też wnioski zawarte w tym pakiecie uwzględniają potrzeby i interesy zarówno państw członkowskich strefy euro, jak i państw członkowskich do niej nienależących, jako współzależnych części unii gospodarczej i walutowej.
- Efektywność:** Silniejsza unia gospodarcza i walutowa wymaga **silniejszego zarządzania i skuteczniejszego wykorzystania dostępnych zasobów**. Obecny system wciąż odzwierciedla niespójne decyzje podjęte w obliczu bezprecedensowego kryzysu. Może to prowadzić do namnażania instrumentów i zbytniego skomplikowania zasad, co skutkuje złożonością i grozi duplikowaniem działań. Większy poziom synergii, usprawnione procedury i integracja rozwiązań

¹¹ Z państw członkowskich spoza strefy euro Dania i Bułgaria powiązały swoje waluty z euro w momencie jego wprowadzenia w 1999 r. W przeciwieństwie do Danii, Bułgaria nie uczestniczy w mechanizmie kursowym II, ale lew jest powiązany z euro za pomocą systemu zarządu walutą.

międzyrządowych **w ramach prawnych UE** przyczyniłyby się do lepszego sprawowania rządów i podejmowania decyzji. Mając na względzie efektywność, wszystkie zmiany zaproponowane przez Komisję w ogłoszonym dziś pakiecie można wdrożyć w ramach obowiązujących Traktatów.

- **Demokratyczna rozliczalność:** Dokończenie budowy unii gospodarczej i walutowej oznacza też większą **polityczną odpowiedzialność i przejrzystość** w odniesieniu do tego, kto podejmuje jakie decyzje na różnych szczeblach zarządzania. W związku z tym należy przybliżyć obywatelom europejski wymiar podejmowania decyzji i starać się wysunąć go na pierwszy plan debat krajowych. Ponadto trzeba będzie zapewnić, aby zarówno parlamenty narodowe, jak i Parlament Europejski miały wystarczające uprawnienia w zakresie nadzoru nad zarządzaniem gospodarczym UE. Powinno to również doprowadzić do większej odpowiedzialności za wspólne decyzje i otwartości co do sposobu ich podejmowania i ogłaszania.

W ostatnich latach pojawiło się wiele opinii na temat ukończenia budowy unii gospodarczej i walutowej. Mimo zróżnicowanych stanowisk daje się zauważyć **szeroki konsensus** co do konieczności poczynienia dalszych postępów. Znaczący wkład w debatę wniósł Parlament Europejski¹², a na forum Eurogrupy odbyły się ważne dyskusje¹³.

Niniejszy komunikat zawiera podsumowanie przesłanek i treści inicjatyw przedstawionych dziś przez Komisję. Przypomina też, że pakiet ten jest elementem bardziej ogólnego **planu działania dotyczącego ukończenia budowy unii gospodarczej i walutowej do 2025 r.** oraz zawiera harmonogram działań na najbliższe 18 miesięcy.

2. PRZEDSTAWIONE DZIŚ INICJATYWY

Jak zapowiedziano w tegorocznym orędziu o stanie Unii i towarzyszącym mu liście intencyjnym, w przedstawionych dziś inicjatywach określono dalsze działania na rzecz dokończenia budowy unii gospodarczej i walutowej.

Przegląd prezentowanego dziś pakietu

Komisja przedstawia dziś następujące wnioski i inicjatywy:

- wniosek w sprawie utworzenia Europejskiego Funduszu Walutowego osadzonego w ramach prawnych Unii;
- wniosek w sprawie włączenia treści Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej do ram prawnych Unii, z uwzględnieniem odpowiedniej elastyczności wbudowanej w pakt stabilności i wzrostu i stosowanej przez Komisję od stycznia 2015 r.

¹² Zob. w szczególności rezolucje Parlamentu Europejskiego z dnia 16 lutego 2017 r. w sprawie i) mechanizmu zdolności fiskalnej strefy euro (2015/2344(INI)), ii) ewentualnych zmian i dostosowań w obecnej strukturze instytucjonalnej Unii Europejskiej (2014/2248(INI)) oraz iii) poprawy funkcjonowania Unii Europejskiej dzięki wykorzystaniu potencjału Traktatu z Lizbony (2014/2249(INI)).

¹³ Zob. w szczególności posiedzenie Eurogrupy z dnia 6 listopada 2017 r. „Mechanizm zdolności fiskalnej i reguły fiskalne dla unii gospodarczej i walutowej”, posiedzenie Eurogrupy z dnia 9 października 2017 r. „Pogłębienie unii gospodarczej i walutowej – rola Europejskiego Mechanizmu Stabilności” oraz posiedzenie Eurogrupy z dnia 10 lipca 2017 r. „Dalsze działania dotyczące pogłębienia unii gospodarczej i walutowej”.

- komunikat w sprawie osadzonych w ramach prawnych Unii nowych instrumentów budżetowych na rzecz stabilnej strefy euro;
- na okres 2018-2020: 1) ukierunkowane zmiany do rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów, umożliwiające mobilizację środków UE celem wsparcia reform krajowych oraz 2) wniosek w sprawie wzmocnienia programu wspierania reform strukturalnych;
- komunikat w sprawie Europejskiego Ministra Gospodarki i Finansów.

Wniosek w sprawie utworzenia Europejskiego Funduszu Walutowego

Wniosek ten, oparty na dobrze działającej strukturze Europejskiego Mechanizmu Stabilności, ma na celu utworzenie **Europejskiego Funduszu Walutowego** osadzonego w ramach prawnych Unii. Zapowiedź tego działania padła już w sprawozdaniu pięciu przewodniczących, nawoływał do niego także Parlament Europejski, który podkreślił, że Europejski Fundusz Walutowy musi mieć odpowiednią zdolność udzielania i zaciągania pożyczek oraz jasno określony mandat¹⁴.

Europejski Mechanizm Stabilności utworzono w październiku 2012 r. w szczytowym momencie kryzysu. Pod presją wydarzeń znaleziono rozwiązanie międzyrządowe. Już wówczas było jednak jasne, że to samo można było osiągnąć w ramach Traktatów UE, na co zwróciła uwagę na przykład Komisja w „Planie działania na rzecz pogłębionej i rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej”¹⁵.

Z upływem lat Europejski Mechanizm Stabilności okazał się decydujący pod względem pomocy w utrzymaniu stabilności finansowej strefy euro. Odegrał on taką rolę, dostarczając dodatkowe wsparcie finansowe państwom członkowskim strefy euro znajdującym się w trudnej sytuacji. Przekształcenie go w Europejski Fundusz Walutowy jeszcze bardziej zwiększy jego **osadzenie w ramach instytucjonalnych**. Pomoże to stworzyć nowe synergie w ramach UE, przede wszystkim pod względem przejrzystości, przeglądu prawa i efektywności zasobów finansowych UE, co zaowocuje większym wsparciem na rzecz państw członkowskich. Przyczyni się też do lepszej współpracy z Komisją i rozliczalności przed Parlamentem Europejskim. Nie wpłynie to na odpowiedzialność rządów krajowych przed ich własnymi parlamentami narodowymi. Utrzymane zostaną również zobowiązania obecnego Europejskiego Mechanizmu Stabilności.

Inicjatywa ma postać wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady, z zastrzeżeniem zgody Parlamentu Europejskiego, na mocy art. 352 Traktatu o funkcjonowaniu UE. Art. 352 umożliwia włączenie Europejskiego Mechanizmu Stabilności do ram prawnych Unii, ponieważ jest to niezbędne dla zachowania **stabilności finansowej strefy euro**¹⁶, a w Traktatach nie przewidziano żadnej innej podstawy prawnej umożliwiającej UE osiągnięcie tego właśnie celu¹⁷. Przepis ust. 2 tego artykułu

¹⁴ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 16 lutego 2017 r. w sprawie mechanizmu zdolności fiskalnej strefy euro (2015/2344(INI)).

¹⁵ „Plan działania na rzecz pogłębionej i rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej”, COM(2012)777 z 28 listopada 2012 r.

¹⁶ Konieczność istnienia takiego organu jak Europejski Mechanizm Stabilności w celu zapewnienia stabilności strefy euro opiera się na elementach stanu faktycznego oraz jest potwierdzona postanowieniami art. 136 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu UE, a także drugiego motywu Porozumienia ustanawiającego Europejski Mechanizm Stabilności, w których określa się obecny EMS jako „mechanizm stabilności uruchamiany, jeżeli będzie to niezbędne do ochrony stabilności strefy euro jako całości”.

¹⁷ Trybunał Sprawiedliwości rozważał już możliwość zastosowania art. 352 do utworzenia organu unijnego odpowiedzialnego za udzielanie wsparcia finansowego w celu zapewnienia stabilności strefy euro.

jednoznacznie przewiduje rolę parlamentów narodowych. Kilka ważnych decyzji podjętych w przeszłości, torujących drogę do utworzenia unii gospodarczej i walutowej, opierało się na odpowiedniku art. 352. Na przykład decyzje w sprawie Europejskiego Funduszu Współpracy Walutowej, europejskiej jednostki walutowej oraz pierwszych mechanizmów bilansu płatniczego podjęto na podstawie art. 235 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą, czyli poprzednika art. 352.

Do wniosku dołączono projekt dokumentu, który mógłby stać się **umową międzyrządową** dla państw członkowskich strefy euro, zawierającą uzgodnienia dotyczące transferów środków pieniężnych z Europejskiego Mechanizmu Stabilności do Europejskiego Funduszu Walutowego. Przewidziano w nim również, że Fundusz będzie następcą EMS i go zastąpi, w tym także jeżeli chodzi o jego sytuację prawną, ze wszystkimi jego prawami i obowiązkami.

Zgodnie z przedstawionym dziś wnioskiem, Europejski Fundusz Walutowy zostanie utworzony jako **odrębny podmiot prawny na mocy prawa Unii**. Zastąpi on Europejski Mechanizm Stabilności, którego obecne struktury instytucyjne i finansowe pozostaną zasadniczo zachowane. Oznacza to, że Europejski Fundusz Walutowy będzie nadal wspierał potrzebujące państwa członkowskie w zakresie stabilności finansowej, pozyskiwał środki w drodze emisji instrumentów rynku kapitałowego oraz przeprowadzał transakcje rynku pieniężnego. Nie będzie zmian w zakresie członkostwa, możliwy będzie również udział dodatkowych państw członkowskich po ich przystąpieniu do strefy euro.

Z uwagi na to, że Europejski Fundusz Walutowy będzie organem Unii, konieczne będą pewne ukierunkowane dostosowania obecnej struktury Europejskiego Mechanizmu Stabilności. Wyjaśniono je w uzasadnieniu rozporządzenia. Obejmują one **zatwierdzenie przez Radę** uznaniowych decyzji podejmowanych przez Europejski Fundusz Walutowy¹⁸.

W przedstawionym dziś wniosku dodano również kilka nowych elementów:

Po pierwsze, Europejski Fundusz Walutowy będzie w stanie zapewnić **wspólny mechanizm ochronny dla jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków**. Jest to istotny element drugiego filaru unii bankowej, czyli tzw. jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji¹⁹.

Zob. sprawa Pringle - wyrok z dnia 27 listopada 2012 r., sprawa C-370/12, EU:C:2012:756, pkt 67. Jak zaznaczono w przypisie 15, w planie działania Komisji z 2012 r. również wspomniano możliwe zastosowanie art. 352.

¹⁸ Zapewni to zgodność z „doktryną Meroniego”. Doktryna Meroniego, która wywodzi się ze spraw H-9/56 i H-10/56 (Meroni przeciwko Wysokiej Władzy [1957/1958] ECR 133), dotyczy tego, w jakim zakresie instytucje Unii Europejskiej mogą delegować swoje zadania agencjom regulacyjnym. W kontekście dzisiejszego wniosku należy pamiętać, że zatwierdzenie przez Radę uznaniowych decyzji podejmowanych przez Rady Europejskiego Funduszu Walutowego będzie uproszczone, ponieważ skład jego Rady Gubernatorów będzie taki sam jak skład Eurogrupy.

¹⁹ Rozporządzenie (UE) nr 806/2014. Działająca od stycznia 2016 r. Jednolita Rada ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji (SRB) jest organem ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji dużych banków o znaczeniu systemowym w strefie euro. Jednolity fundusz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (SRF) jest finansowany ze składek z sektora bankowego strefy euro. Może być on wykorzystywany do finansowania kosztów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, pod warunkiem że spełnione są wszystkie warunki ram regulacyjnych, włącznie z umorzeniem lub konwersją 8 % całkowitych zobowiązań danego banku.

W momencie przyjęcia jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w 2013 r. państwa członkowskie uzgodniły również utworzenie **mechanizmu ochronnego dla jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji**. Był on pomyślany jako zabezpieczenie uruchamiane w ostateczności, jeżeli bezpośrednio dostępne środki jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji okazałyby się niewystarczające do celów pozyskania kapitału lub zapewnienia płynności. Państwa członkowskie ustaliły też, że mechanizm ten powinien charakteryzować się neutralnością budżetową w perspektywie średnioterminowej, tak aby wszelkie potencjalne środki wykorzystane w ramach mechanizmu były odzyskiwane od sektora bankowego w państwach członkowskich strefy euro.

Nowe przepisy UE dotyczące nadzoru bankowego oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, wprowadzone w wyniku kryzysu, znacznie zmniejszyły prawdopodobieństwo i potencjalny wpływ upadłości banków. Wspólny fiskalny mechanizm ochronny jest jednak nadal konieczny, aby zwiększyć zdolność finansową jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Taki mechanizm ochronny zwiększyłby zaufanie do systemu bankowego, wzmacniając wiarygodność działań podejmowanych przez Jednolitą Radę ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji. W rezultacie zmniejszyłoby to prawdopodobieństwo zaistnienia sytuacji, w których mechanizm ochronny byłby wykorzystywany.

Obecnie panuje powszechne przekonanie, że Europejski Mechanizm Stabilności – a w przyszłości Europejski Fundusz Walutowy – może najlepiej zapewnić taki mechanizm ochronny w formie linii kredytowej lub gwarancji na rzecz jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Odzwierciedlono to w przedstawionym dziś wniosku, w którym określono również odpowiednie procesy decyzyjne, aby zapewnić szybką możliwość skorzystania z mechanizmu ochronnego w razie potrzeby. Zaproponowano również szczególne ustalenia w celu uwzględnienia prawnie uzasadnionych interesów państw członkowskich spoza strefy euro, które dołączyły do unii bankowej.

Po drugie, w kontekście **zarządzania**, we wniosku przewidziano możliwość szybszego podejmowania decyzji w konkretnych, pilnych sytuacjach. Wszystkie ważne decyzje mające wpływ finansowy (np. dotyczące wezwań do uzupełnienia kapitału) nadal będą wymagały jednomyślności. Jednak w przypadku określonych decyzji dotyczących wsparcia na rzecz stabilności, wypłat i wykorzystania mechanizmu ochronnego proponuje się stosowanie wzmocnionej większości kwalifikowanej, w przypadku której konieczne jest uzyskanie 85 % głosów.

Po trzecie, jeżeli chodzi o **zarządzanie programami pomocy finansowej**, wniosek przewiduje bardziej bezpośrednie zaangażowanie EFW wraz z Komisją Europejską.

Po czwarte, we wniosku wspomina się o możliwości wprowadzania przez Europejski Fundusz Walutowy **nowych instrumentów finansowych**. Z czasem mogłyby one stać się dodatkiem lub wsparciem dla innych instrumentów finansowych i programów UE. Takie synergie mogłyby się okazać szczególnie przydatne, gdyby Europejski Fundusz Walutowy miał odgrywać rolę we wspieraniu potencjalnego mechanizmu stabilizacyjnego w przyszłości.

W wyniku tych zmian Europejski Fundusz Walutowy przeobrazi się w silny organ zarządzania w sytuacji kryzysu finansowego w ramach prawa Unii, przy **pełnej synergii z innymi instytucjami Unii Europejskiej**. Rada i Komisja zachowają swoje kompetencje i odpowiedzialności pod względem nadzoru gospodarczego i budżetowego oraz koordynacji polityki, zgodnie z Traktatami UE.

Można również poprawić **współpracę praktyczną**, aby lepiej służyć państwom członkowskim, współdziałać z uczestnikami rynku i unikać powielania działań. Dalsza współpraca mogłaby być rozwijana w miarę postępów w działaniach na rzecz wzmocnienia unii gospodarczej i walutowej.

Wniosek w sprawie włączenia treści Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej do ram prawnych Unii, z uwzględnieniem odpowiedniej elastyczności wbudowanej w pakt stabilności i wzrostu i stosowanej przez Komisję od stycznia 2015 r.

Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej jest międzyrządowym traktatem podpisanym przez 25 państw członkowskich UE²⁰. Uzupełnia on ramy budżetowe UE, takie jak pakt stabilności i wzrostu.

Przedstawiany dziś wniosek stanowi wdrożenie art. 16, zgodnie z którym wszystkie umawiające się strony są prawnie zobowiązane do włączenia treści postanowień tego Traktatu do prawa Unii w ciągu pięciu lat od jego wejścia w życie, a więc do dnia 1 stycznia 2018 r.²¹ Należy przypomnieć, że w momencie negocjowania Traktatu Parlament Europejski i Komisja w szczególności nalegały na włączenie go do ram prawa Unii w określonym terminie, co państwa członkowskie przyjęły w art. 16.

Podobnie jak w przypadku Europejskiego Mechanizmu Stabilności, decyzję o ustanowieniu Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej jako umowy międzyrządowej w 2012 r. należy oceniać w kontekście ówczesnej sytuacji. Zobowiązanie podjęte na mocy art. 16 oraz fakt, że wiele jego elementów włączono już do prawa UE w drodze późniejszego prawodawstwa (tzw. „dwupaku”, czyli drugiego pakietu dotyczącego zarządzania gospodarczego) świadczy jednak o tym, że zamiar znalezienia rozwiązań na poziomie Unii był obecny od samego początku. Włączenia postanowień Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu do prawa Unii domagał się również wielokrotnie Parlament Europejski²², argumentując, że aby zarządzanie prawdziwą unią gospodarczą i walutową było rzeczywiście usankcjonowane i demokratyczne, musi mieścić się w ramach instytucjonalnych Unii.

Przedstawiona dziś inicjatywa ma postać wniosku dotyczącego dyrektywy Rady, który wymaga konsultacji z Parlamentem Europejskim na mocy art. 126 ust. 14 akapit drugi Traktatu o funkcjonowaniu UE. Jest to jedyna dostępna podstawa prawna w Traktacie. Komisja należycie uwzględni opinie Parlamentu Europejskiego w tym procesie. Wniosek ma zastosowanie do wszystkich państw członkowskich należących do strefy euro oraz zawiera przepisy *opt-in* dla państw członkowskich spoza strefy euro.

Wniosek dotyczący dyrektywy włącza do prawa Unii treść postanowień art. 3 Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu, stanowiącego część tzw. **paktu fiskalnego**. Artykuł ten nakłada obowiązek

²⁰ Belgia, Bułgaria, Dania, Niemcy, Estonia, Irlandia, Grecja, Hiszpania, Francja, Włochy, Cypr, Łotwa, Litwa, Luksemburg, Węgry, Malta, Niderlandy, Austria, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowenia, Słowacja, Finlandia i Szwecja.

²¹ Art. 16 Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej stanowi: „przed upływem pięciu lat od wejścia w życie niniejszego Traktatu, na podstawie oceny doświadczeń z jego wdrażania, podjęte zostaną niezbędne kroki, zgodnie z postanowieniami Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, mające na celu włączenie treści postanowień niniejszego Traktatu do ram prawnych Unii Europejskiej”.

²² Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 12 grudnia 2013 r. w sprawie problemów konstytucyjnych związanych z wielopoziomym sprawowaniem rządów w Unii Europejskiej (P7_TA(2013)0598) oraz rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 24 czerwca 2015 r. w sprawie przeglądu ram zarządzania gospodarczego: sytuacja obecna i wyzwania (P8_TA(2015)0238).

stosowania zasady zrównoważonego budżetu w kategoriach strukturalnych, którą uzupełnia mechanizm korygujący uruchamiany w przypadku stwierdzenia znacznych odchyleń. Jak informowała wcześniej Komisja²³, postanowienia tego artykułu wprowadzono już do krajowych porządków prawnych.

Włączenie paktu fiskalnego do prawa Unii **uproszczy ramy prawne** i umożliwi **stałe i usprawnione monitorowanie** w ramach ogólnego zarządzania gospodarczego UE. W szczególności będzie to uzupełnienie i wzmocnienie istniejących ram budżetowych, mających na celu osiągnięcie rozsądnych poziomów zadłużenia publicznego. Wniosek uwzględnia jednocześnie odpowiednią elastyczność wbudowaną w pakt stabilności i wzrostu, stosowaną przez Komisję od stycznia 2015 r.²⁴. Jego postanowienia są zatem w pełni zgodne z obowiązującymi przepisami prawa pierwotnego i wtórnego.

We wniosku podkreśla się także znaczenie – i utrzymuje praktykę – posiedzeń międzyparlamentarnych, organizowanych co roku przez Parlament Europejski, oraz zasad głosowania uzgodnionych przez umawiające się strony, zawartych w Traktacie o stabilności, koordynacji i zarządzaniu.

Komunikat w sprawie osadzonych w ramach prawnych Unii nowych instrumentów budżetowych na rzecz stabilnej strefy euro

W swoim orędziu o stanie Unii przewodniczący Juncker podkreślił, że nie ma potrzeby tworzyć równoległych struktur: „nie potrzebujemy budżetu dla strefy euro, lecz silnej linii budżetowej dla strefy euro w budżecie UE”. W **dokumentach otwierających debatę w sprawie pogłębienia unii gospodarczej i walutowej oraz w sprawie przyszłości finansów publicznych UE** opisano najczęściej spotykane problemy dotyczące modernizacji finansów publicznych ogólnie w UE oraz specyficznych potrzeb strefy euro. W niniejszym komunikacie zaprezentowano, jak można rozwijać niektóre funkcje budżetowe, które są niezbędne dla strefy euro i całej UE, w obecnych i przyszłych ramach finansów publicznych UE.

W komunikacie przypomina się, co można osiągnąć w obecnych ramach finansowych UE oraz przedstawia się kilka pomysłów i opcji, z których kilka przygotowuje grunt pod planowane **wnioski dotyczące wieloletnich ram finansowych na okres po roku 2020 r.**

W komunikacie omawia się cztery konkretne funkcje, które mają istotne znaczenie dla pogłębienia unii gospodarczej i walutowej. Proponuje się również konkretne dalsze działania w celu urzeczywistnienia każdego z nich:

- **wsparcie reform strukturalnych** za pomocą: 1) instrumentu realizacji reform w celu wsparcia pakietów zobowiązań na rzecz reform uzgodnionych z państwami członkowskimi oraz 2) wsparcia technicznego udzielanego na wniosek państw członkowskich;
- **specjalny instrument konwergencji państw członkowskich na drodze do przyjęcia euro;**
- **mechanizm ochronny dla unii bankowej** za pośrednictwem Europejskiego Mechanizmu Stabilności / Europejskiego Funduszu Walutowego, jak wyjaśniono powyżej;

²³ COM(2017) 1201 final z dnia 22 lutego 2017 r.

²⁴ COM(2015) 12 z dnia 13 stycznia 2015 r.

- **mechanizm stabilizacyjny**, łączący różne fundusze i instrumenty finansowe na poziomie UE i strefy euro, stosowany w celu utrzymania poziomu inwestycji na wypadek dużych wstrząsów asymetrycznych.

W okresie 2018-2020 Komisja zamierza rozwinąć i przetestować niektóre z tych propozycji w kontekście wsparcia reform strukturalnych i budowania zdolności. W tym celu w niniejszym pakiecie przedstawiono następujące inicjatywy:

- **Wniosek dotyczący zmian do rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów**, jak wyjaśniono poniżej, w celu rozszerzenia możliwości wykorzystania rezerwy na wykonanie przewidzianej w istniejących europejskich funduszach strukturalnych i inwestycyjnych.
- **Wniosek dotyczący wzmocnienia programu wspierania reform strukturalnych**, jak wyjaśniono poniżej, w celu zwiększenia pomocy technicznej dla wszystkich państw członkowskich oraz opracowania specjalnego planu działania w celu wsparcia państw członkowskich spoza strefy euro w ich procesie konwergencji.

Pozostałe wspomniane tu wnioski zostaną przedstawione w kontekście wieloletnich ram finansowych na okres po 2020 r. Szczegółowe wnioski w tej sprawie zostaną przedłożone w **maju 2018 r.** Komisja uwzględni wszystkie otrzymane do tego czasu informacje zwrotne.

Ukierunkowane zmiany do rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów

Mając na uwadze przygotowania do nowego narzędzia realizacji reform, wspomnianego powyżej, Komisja proponuje przetestowanie nowego narzędzia wsparcia budżetowego w fazie pilotażowej w latach 2018–2020. Wniosek ten ma postać ukierunkowanych zmian do rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów²⁵. Jego celem jest zapewnienie dodatkowej elastyczności w sposobie korzystania przez państwa członkowskie z **rezerwy na wykonanie w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych**. Każde państwo członkowskie będzie mogło samo zdecydować, czy zamierza przydzielić część swojej rezerwy na wykonanie do tego nowego programu.

Celem tego narzędzia będzie wspieranie realizacji reform krajowych, które zostaną określone w ramach europejskiego semestru na rzecz koordynacji polityki gospodarczej i włączone do krajowych programów reform przedstawianych przez państwa członkowskie. Po uzgodnieniu zobowiązań w zakresie reform danego państwa członkowskiego, w tym jasno określonych celów i etapów realizacji, Komisja będzie monitorować i oceniać wdrażanie reform, zanim wypłacone zostanie wsparcie.

Wniosek nie modyfikuje ogólnego poziomu wydatków z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych w obowiązujących wieloletnich ramach finansowych. Doświadczenia zdobyte podczas wdrażania tej inicjatywy posłużą za podstawę wniosków na okres po 2020 r.

Wniosek w sprawie wzmocnienia programu wspierania reform strukturalnych

²⁵ Rozporządzenie (UE) nr 1303/2013 ustanawiające 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 ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 320–469).

Po publikacji sprawozdania pięciu przewodniczących, pod koniec 2015 r., Komisja ustanowiła **Służbę ds. Wsparcia Reform Strukturalnych**. Celem tej służby jest zapewnianie wsparcia technicznego państwom członkowskim, aby pomóc im w planowaniu i wdrażaniu konkretnych reform lub wzmocnić ogólną zdolność tych państw do przeprowadzania reform. Program okazał się szczególnie skuteczny w udzielaniu państwom członkowskim pomocy przy planowaniu reform służących modernizacji administracji publicznej i otoczenia biznesu. Wiadomo już, że zapotrzebowanie na tego rodzaju pomoc techniczną znacznie przekracza finansowanie, jakie udostępniono na wstępie w ramach **programu wspierania reform strukturalnych**²⁶.

Jednocześnie, jak stwierdził przewodniczący Juncker w orędziu o stanie Unii, należy myśleć perspektywicznie i wspierać państwa członkowskie spoza strefy euro w przygotowaniach do przystąpienia do niej, jeżeli wyrażą taką wolę. Doświadczenia wyniesione z kryzysu pokazały, że osiągnięcie konwergencji i budowanie solidnych struktur gospodarczych ma zasadnicze znaczenie dla dobrobytu Unii, a w szczególności dla sprawnego funkcjonowania jednej waluty.

Specjalne wsparcie techniczne dla państw członkowskich spoza strefy euro może okazać się przydatne w procesie prawdziwej konwergencji. Dotyczy to zwłaszcza takich obszarów, jak zarządzanie finansami publicznymi, administracja publiczna oraz sektor finansowy i rynki produktowe.

Z tych dwóch powodów Komisja przedstawia dzisiaj wniosek w sprawie **zmiany rozporządzenia dotyczącego programu wspierania reform strukturalnych**²⁷. Jego celem jest podwojenie do 2020 r. puli środków finansowych na wsparcie techniczne, do kwoty 300 mln euro na okres 2017–2020. Doświadczenia zdobyte w tych latach posłużą za podstawę wniosków na okres po 2020 r.

Komunikat w sprawie Europejskiego Ministra Gospodarki i Finansów

W orędziu o stanie Unii przewodniczący Juncker poparł ideę powołania **Europejskiego Ministra Gospodarki i Finansów**. Zgodnie z logiką, że forma jest wynikiem funkcji, minister ten będzie odgrywał decydującą rolę w umacnianiu spójności, efektywności, przejrzystości i demokratycznej rozliczalności zarządzania gospodarczego UE. Warto też zaznaczyć, że obowiązujące Traktaty już przewidują możliwość połączenia funkcji odpowiedzialnego komisarza, ewentualnie wiceprzewodniczącego Komisji, z funkcją przewodniczącego Eurogrupy²⁸.

Obecna struktura unii gospodarczej i walutowej jest ze swej istoty złożona. Kompetencje, funkcje i instrumenty wchodzą w zakres obowiązków różnych organów, którymi rządzą różne, często pokrywające się ramy prawne. Nie jest to optymalne rozwiązanie z punktu widzenia zarówno obywateli UE, jak i decydentów, ponieważ ogranicza możliwość wyrażania i stawiania w obronie wspólnych interesów UE, a w szczególności strefy euro. Z upływem lat potrzeba zmiany tej sytuacji

²⁶ Program wspierania reform strukturalnych utworzono w maju 2017 r. w celu wsparcia finansowego działań Służby ds. Wsparcia Reform Strukturalnych.

²⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/825 z dnia 17 maja 2017 r. w sprawie utworzenia Programu wspierania reform strukturalnych na lata 2017–2020 oraz zmiany rozporządzeń (UE) nr 1303/2013 i (UE) nr 1305/2013 (Dz.U. L z 19.5.2017, s. 129).

²⁸ W art. 2 Protokołu nr 14 w sprawie Eurogrupy, załączonego do Traktatu o Unii Europejskiej i do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, ustanowiono przepisy dotyczące wyboru przewodniczącego Eurogrupy. Nie ma niezgodności między tą rolą a funkcją członka Komisji.

jest coraz bardziej odczuwalna, w miarę jak euro staje się wiodącą międzynarodową walutą i wzmacnia się niektóre wymiary unii gospodarczej i walutowej. Z tego też względu obecna Komisja zwiększyła swoje wewnętrzne zdolności koordynacji przez nadanie nowych horyzontalnych ról wiceprzewodniczącym, aby koordynowali kilka obszarów polityki gospodarczej, finansowej i społecznej.

Prezentowany dziś komunikat wybiega w przyszłość i określa, w jaki sposób niektóre istniejące funkcje mogłyby zostać połączone w ramach stanowiska europejskiego ministra, aby służyć ogólnym interesom gospodarki UE i strefy euro, wzmocnić koordynację polityki oraz realizować usprawnioną kombinację polityki budżetowej i monetarnej na wszystkich szczeblach. Europejski minister nadzorowałby też wykorzystywanie instrumentów budżetowych UE i strefy euro oraz starał się maksymalizować ich skutki celem wspierania wspólnych priorytetów.

W komunikacie przedstawiono również możliwe struktury instytucjonalne, w których działałby ten minister. Wzmocniłby on europejski wymiar kształtowania polityki gospodarczej i zapewnił silną kontrolę parlamentarną na poziomie UE, nie podważając przy tym kompetencji krajowych. Dzięki połączeniu istniejących funkcji i dostępnej wiedzy fachowej na poziomie UE minister przyczyniłby się do bardziej efektywnych ram zarządzania, które powinny uzupełniać i ułatwiać wykonywanie kompetencji krajowych, także w relacjach na szczeblu UE.

Utworzenie takiego stanowiska mogłoby następować stopniowo. Rola ministra jako wiceprzewodniczącego Komisji mogłaby zostać ustanowiona w ramach **mianowania nowej Komisji, od listopada 2019 r.** Następnie, aby osoba ta przewodniczyła Eurogrupie, Eurogrupa mogłaby nieformalnie uzgodnić wybór ministra na swojego przewodniczącego przez **dwie kolejne kadencje** i w ten sposób zgodzić się na dostosowanie swojej kadencji do kadencji Komisji.

3. PLAN DZIAŁANIA NA RZECZ POGŁĘBIENIA UNII GOSPODARCZEJ I WALUTOWEJ

Przejście od ogólnych zasad do praktycznego wdrożenia wymaga stanowczego określenia kierunku i odpowiedniej kolejności podejmowanych działań. Po publikacji sprawozdania pięciu przewodniczących w dokumencie otwierającym debatę w sprawie pogłębienia unii gospodarczej i walutowej nakreślono plan działania dotyczący dokończenia budowy unii gospodarczej i walutowej do 2025 r., który pozostaje ważny.

Prezentowany dziś pakiet jest częścią tego bardziej ogólnego planu, uzupełnia działania już podjęte i planowane. Ogółem potrzebne są działania w czterech uzupełniających się obszarach: **1) unia finansowa; 2) unia fiskalna; 3) unia gospodarcza oraz 4) demokratyczna rozliczalność i wzmocnione zarządzanie.**

Aby podjąć pierwsze kroki, trzeba znać kierunek i widzieć drogę naprzód. Celem zorganizowania przyszłej pracy w prezentowanym komunikacie wskazano inicjatywy, które mają zostać przedyskutowane i uzgodnione przez współprawodawcę UE w ciągu następnych 18 miesięcy. Plan działania przedstawiono również w dodatku, a jego najważniejsze elementy omówiono poniżej. Zawiera on także możliwą ścieżkę działania do 2025 r.

Unia finansowa

Ustanowienie unii bankowej i unii rynków kapitałowych znacznie ograniczyło utrzymujące się wciąż ryzyko w sektorze finansowym, zmieniło podstawy tego sektora i przyczyniło się do jego stabilności i odporności. Trzeba jednak szybko zakończyć resztę prac w tym zakresie.

Komunikat Komisji w sprawie dokończenia budowy unii bankowej, opublikowany w październiku 2017 r.²⁹, zawiera pragmatyczny plan zawarcia szybkiego porozumienia w nierozstrzygniętych kwestiach. Ten plan działania również przedstawiono w dodatku. Zakłada on przede wszystkim zakończenie realizacji planu **redukcji ryzyka**, aby zwiększyć odporność unijnych banków. **W 2018 r. należy uzgodnić** szereg inicjatyw, które są obecnie przedmiotem negocjacji w Parlamencie Europejskim i Radzie, w szczególności pakiet bankowy przedłożony przez Komisję w listopadzie 2016 r.³⁰ oraz wniosek w sprawie niewypłacalności i restrukturyzacji przedsiębiorstw. Konieczny jest też wyraźny postęp prac prowadzonych obecnie na poziomie krajowym i europejskim, dotyczących **kredytów zagrożonych**, które wciąż stanowią wyzwanie dla części sektora bankowego³¹. Równolegle, **do końca 2018 r.** współprawodawcy powinni osiągnąć porozumienie w sprawie wniosku dotyczącego **europejskiego systemu gwarantowania depozytów**³². Porozumienie polityczne w sprawie wniosku dotyczącego wspólnego **mechanizmu ochronnego w ramach jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków** powinno nastąpić do połowy 2018 r., aby mechanizm ten stał się szybko operacyjny do **2019 r.**

Jednocześnie wszystkie podmioty – instytucje UE, państwa członkowskie, organy nadzoru i podmioty gospodarcze w całej Europie – powinny podjąć wzmożone działania w celu wprowadzenia w życie **unii rynków kapitałowych**, tak aby głębokie i dobrze zintegrowane rynki kapitałowe mogły odgrywać rolę amortyzatora wstrząsów i służyć jako skuteczne kanały dla udziału sektora prywatnego w podziale ryzyka, poprawiając zarazem dostęp do finansowania, zwłaszcza dla przedsiębiorstw typu start-up i innych przedsiębiorstw.

Komisja popiera prace prowadzone obecnie w Europejskiej Radzie ds. Ryzyka Systemowego nad **papierami wartościowymi zabezpieczonymi europejską obligacją skarbową i wiosną 2018 r.** przedstawi ramy umożliwiające wprowadzenie takich papierów wartościowych.

Unia fiskalna

W ramach europejskiego semestru na rzecz koordynacji polityki gospodarczej Komisja kontynuować będzie działania na rzecz **odpowiedzialnej polityki budżetowej** na szczeblu krajowym, wspierając ustanawianie solidnych ram budżetowych i zwracając należytą uwagę na poziomy zadłużenia.

Wytyczne w zakresie polityki w dalszym ciągu uwzględniać będą elementy, które są racjonalne z punktu widzenia gospodarczego i budżetowego zarówno dla poszczególnych państw, jak i dla strefy euro jako całości, na określonym etapie cyklu koniunkturalnego. Komisja nadal stosować będzie

²⁹ COM(2017) 592 final z dnia 11 października 2017 r.

³⁰ Wnioski Komisji z dnia 23 listopada 2016 r. zmieniające następujące akty prawne: rozporządzenie nr 575/2013, dyrektywę 2013/36/UE, dyrektywę 2014/59/UE oraz rozporządzenie wykonawcze Rady 2015/81 z dnia 19 grudnia 2014 r.

³¹ Zob. na przykład konkluzje ECOFIN w sprawie kredytów zagrożonych w sektorze bankowych (dok. 9854/17).

³² COM(2015) 586 final z dnia 24 listopada 2015 r.

mechanizmy elastyczności wbudowane w istniejące unijne ramy budżetowe, aby wspierać reformy i inwestycje. W dalszym ciągu będzie też skupiać się na **priorytetach całej strefy euro**, zwłaszcza jeżeli chodzi o wspólny kurs polityki budżetowej, zgodnie z rocznym zaleceniem w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro³³.

Oprócz tych elementów, jak wyjaśniono powyżej, **wieloletnie ramy finansowe na okres po 2020 r.** będą okazją do unowocześnienia finansów publicznych Unii i znalezienia nowych synergii, aby wspierać krajowe reformy i inwestycje oraz amortyzować duże wstrząsy asymetryczne. W **maju 2018 r.**, wraz z wnioskami w sprawie wieloletnich ram finansowych na okres po 2020 r., Komisja zamierza przedłożyć wniosek dotyczący utworzenia **mechanizmu stabilizacyjnego**, który z czasem miałby zostać w pełni rozwinięty.

Ponadto, potrzeba uwzględnienia zróżnicowanej sytuacji gospodarczej, co było szczególnie zauważalne w latach kryzysu, z czasem zaowocowała bardziej zaawansowanymi, ale zarazem też bardziej złożonymi regułami fiskalnymi na poziomie UE. Niekiedy może to mieć negatywny wpływ na krajową odpowiedzialność za reformy i na ich skuteczne wprowadzenie w życie. Większa integracja gospodarcza, budżetowa i finansowa wraz z dyscypliną rynkową powinny w dłuższej perspektywie utorować drogę dla **przeglądu reguł fiskalnych UE** w celu znacznego ich uproszczenia do 2025 r.

Unia gospodarcza

Idee konwergencji i integracji stanowią sedno unii gospodarczej. Aby osiągnąć trwały dobrobyt, państwa członkowskie w dalszym ciągu muszą się skupiać na koniecznych reformach mających na celu modernizację gospodarki i zwiększenie jej odporności na ewentualne wstrząsy oraz poprawę perspektyw wzrostu gospodarczego. Priorytety reform są omawiane i monitorowane co roku w kontekście **europejskiego semestru na rzecz koordynacji polityki gospodarczej**.

W przyszłości unijne ramy powinny nadal **wspierać proces reform na rzecz prawdziwej konwergencji** w całej UE, zarówno wewnątrz strefy euro, jak i w przypadku państw dążących do przystąpienia do euro. Jak wyjaśniono powyżej, Komisja rozpocznie działania pilotażowe w latach 2018–2020 i w **maju 2018 r.** przedstawi specjalne wnioski mające wesprzeć uzgodnione reformy **w perspektywie wieloletnich ram finansowych na okres po 2020 r.** Porozumienie w tej sprawie należy osiągnąć przed następnymi wyborami do Parlamentu Europejskiego.

Ponadto w 2018 r. Parlament Europejski i Rada będą musiały przyjąć wniosek w sprawie **zwiększenia budżetu programu wspierania reform strukturalnych na kolejne dwa lata**. Między innymi opracowany zostanie specjalny plan prac, aby zapewnić dostosowaną do potrzeb pomoc dla państw, które planują przyjąć euro w określonym horyzoncie czasowym. Na okres po 2020 r. Komisja zamierza wystąpić z wnioskiem o **kontynuację programu wspierania reform strukturalnych**. Wniosek zawierać będzie również propozycję **specjalnego instrumentu na rzecz konwergencji** dla państw członkowskich spoza strefy euro.

³³ Zob. na przykład COM(2016) 726 final z dnia 16 listopada 2016 r. oraz COM(2017) 770 final z dnia 22 listopada 2017 r.

Istotne dla konwergencji jest też dalsze wzmocnienie **koordynacji krajowych polityk gospodarczych**. Doroczny proces koordynacji polityki będzie w dalszym ciągu powiązany z **bardziej wieloletnim podejściem** do reform zapoczątkowanych przez rządy krajowe. Ważne będzie przy tym utrzymanie silnego wymiaru socjalnego wszystkich działań. Zasady i prawa ujęte w **europejskim filarze praw socjalnych**, który proklamowano w dniu 17 listopada 2017 r. w Göteborgu, służyć będą za kierunkowskaz odnowionej konwergencji na rzecz lepszych warunków pracy i życia³⁴. Ponadto w nadchodzących 18 miesiącach należy zintensyfikować prace prowadzone w Radzie i Eurogrupie dotyczące **analizy porównawczej polityk** i określenia **standardów konwergencji**.

Demokratyczna rozliczalność i wzmocnione zarządzanie

Jak wyjaśniono powyżej, **włączenie do unijnych ram prawnych najpóźniej w połowie 2019 r. zarówno Europejskiego Mechanizmu Stabilności, jak i Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej** stanowić będzie ważny krok na rzecz zwiększenia instytucjonalnej efektywności, przejrzystości i rozliczalności.

Parlament Europejski i parlamenty narodowe powinny dysponować wystarczającymi uprawnieniami w zakresie nadzoru. W ostatnich latach Komisja nawiązała efektywny regularny **dialog z Parlamentem Europejskim** dotyczący zagadnień polityki gospodarczej UE i strefy euro. Z uwagi na prezentowane dziś wnioski te praktyki mogłyby zostać sformalizowane przez obie instytucje do **końca 2018 r.**

Ustanowienie funkcji **Europejskiego Ministra Gospodarki i Finansów** mogłoby ponadto zostać uznane za element mianowania przyszłej Komisji od **listopada 2019 r.** i Eurogrupa mogłaby wybrać tego ministra na swojego przewodniczącego na dwie kolejne kadencje. Jednocześnie silniejsza wewnętrzna koordynacja spraw unii gospodarczej i walutowej powinna iść w parze z **bardziej zjednoczoną zewnętrzną reprezentacją strefy euro**, zgodnie z propozycją Komisji z 2015 r.³⁵

4. WNIOSKI

Prezentowany dziś pakiet stanowi kolejne ważne kroki na rzecz pogłębienia europejskiej unii gospodarczej i walutowej, co jest też zasadniczym elementem dążenia do **bardziej zjednoczonej, silniejszej i bardziej demokratycznej Unii**. W oparciu o Agendę przywódców konkretne decyzje mają zapasć w nadchodzących miesiącach. Zdaniem Komisji należy uzgodnić plan, który powinien zawierać następujące działania na kolejne 18 miesięcy:

Do połowy 2018 r.:

- przyjęcie niezbędnych **aktów prawnych w celu dokończenia budowy unii bankowej**, w tym **pakietu dotyczącego redukcji ryzyka** z listopada 2016 r., służącego zwiększeniu odporności unijnych banków. Równolegle należy kontynuować prace nad wnioskami dotyczącymi unii rynków kapitałowych;

³⁴ Przyjęciu filara towarzyszyło ustanowienie tablicy wyników zawierającej wskaźniki społeczne, która zostanie włączona do europejskiego semestru na 2018 r. i służyć będzie za ramy odniesienia dla monitorowania zatrudnienia i sytuacji społecznej.

³⁵ COM(2015) 603 final z dnia 21 października 2015 r.

- osiągnięcie porozumienia w sprawie wspólnego **mechanizmu ochronnego w ramach jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków** w celu szybkiego uruchomienia go do 2019 r.;
- przyjęcie nowelizacji dotyczącej podwojenia działań **programu wspierania reform strukturalnych** do 2020 r.;
- przyjęcie ukierunkowanych zmian do **rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów**, aby wspierać realizację reform krajowych.

Do końca 2018 r.:

- przyjęcie wniosku w sprawie **europejskiego systemu gwarantowania depozytów**;
- sformalizowanie **praktyk w zakresie dialogu między Parlamentem Europejskim i Komisją**.

Do połowy 2019 r.:

- przyjęcie wniosków prowadzących do 1) **utworzenia Europejskiego Funduszu Walutowego**, 2) **włączenia Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej do prawa Unii** oraz 3) **ustanowienia jednolitej reprezentacji strefy euro w Międzynarodowym Funduszu Walutowym**;
- wspólne porozumienie co do roli **Europejskiego Ministra Gospodarki i Finansów** w kontekście przyszłej Komisji i przy założeniu, że Eurogrupa wybierze tego ministra na swojego przewodniczącego na dwie kolejne kadencje;
- zakończenie dyskusji nad oczekującymi na rozpatrzenie wnioskami dotyczącymi **usprawnienia funkcjonowania strefy euro** oraz przyjęcie w kontekście **następnych wieloletnich ram finansowych**: wniosków dotyczących 1) **wsparcia dla reform strukturalnych**, 2) **specjalnego instrumentu na rzecz konwergencji państw członkowskich spoza strefy euro**, 3) **mechanizmu stabilizacyjnego**;
- sfinalizowanie wszystkich oczekujących na przyjęcie inicjatyw ustawodawczych na rzecz **unii rynków kapitałowych**, w tym dotyczących: przeglądu europejskich urzędów nadzoru, wszystkich zmian do rozporządzenia w sprawie infrastruktury rynku europejskiego oraz ogólnoeuropejskiego produktu w zakresie zabezpieczenia emerytalnego.

We wszystkich tych obszarach ważna jest wyraźna świadomość kierunku działań na lata 2019–2024 w celu **pogłębienia unii gospodarczej i walutowej do 2025 r.** W planie działania przedstawionym w dodatku 1 przypomniano najważniejsze działania, których podjęcie będzie nadal konieczne po 2019 r., zgodnie z dokumentem otwierającym debatę w sprawie pogłębienia unii gospodarczej i walutowej. Działania te powinny być elementem wspólnego porozumienia osiągniętego do połowy 2018 r.

Dodatek 1: Plan działania na rzecz pogłębienia unii gospodarczej i walutowej



W 2018 r.	
UNIA FINANSOWA	UNIA GOSPODARCZA I FISKALNA
UNIA BANKOWA I UNIA RYNKÓW KAPITAŁOWYCH ✓ Przyjęcie wszystkich pozostałych wniosków dotyczących unii bankowej, w tym dotyczących ograniczania ryzyka, europejskiego systemu gwarantowania depozytów oraz wspólnego mechanizmu ochronnego dla jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji ✓ Wniosek Komisji w sprawie ram umożliwiających wprowadzenie papierów wartościowych zabezpieczonych europejską obligacją skarbową dla strefy euro, w następstwie prac Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego	WIELOLETNIE RAMY FINANSOWE UE ✓ Przyjęcie wniosku w sprawie wzmocnienia programu wspierania reform strukturalnych ✓ Przyjęcie ukierunkowanych zmian do rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów ✓ Wnioski Komisji w sprawie wieloletnich ram finansowych na okres po 2020 r.
DEMOKRATYCZNA ROZLICZALNOŚĆ I SKUTECZNE ZARZĄDZANIE	
EUROPEJSKI FUNDUSZ WALUTOWY ✓ Dyskusja nad wnioskiem ustawodawczym	WŁĄCZENIE PAKTU FISKALNEGO DO PRAWA UNII ✓ Dyskusja nad wnioskiem ustawodawczym
EUROPEJSKI MINISTRE GOSPODARKI I FINANSÓW ✓ Dyskusja na poziomie politycznym	DIALOG MIĘDZY INSTYTUCJAMI UE ✓ Formalizowanie polityki między Parlamentem
Do połowy 2019 r.	
UNIA FINANSOWA	UNIA GOSPODARCZA I FISKALNA
UNIA BANKOWA I UNIA RYNKÓW KAPITAŁOWYCH ✓ Funkcjonujący w pełni mechanizm ochrony dla jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji ✓ Wdrożenie europejskiego systemu gwarantowania depozytów ✓ Zakończenie prac nad wszystkimi oczekiwanymi na przyjęcie inicjatywami ustawodawczymi dotyczącymi unii rynków kapitałowych	WIELOLETNIE RAMY FINANSOWE UE ✓ Przyjęcie wniosków dotyczących wsparcia na rzecz reform strukturalnych na okres po 2020 r. ✓ Przyjęcie wniosku w sprawie specjalnego instrumentu na rzecz konwergencji dla państw członkowskich spoza strefy euro na okres po 2020 r. ✓ Przyjęcie wniosku w sprawie mechanizmu stabilizacji na okres po 2020 r.
DEMOKRATYCZNA ROZLICZALNOŚĆ I SKUTECZNE ZARZĄDZANIE	
EUROPEJSKI FUNDUSZ WALUTOWY ✓ Przyjęcie wniosku ustawodawczego	ZEWNĘTRZNA REPREZENTACJA STREFY EURO ✓ Przyjęcie wniosku ustawodawczego
EUROPEJSKI MINISTRE GOSPODARKI I FINANSÓW ✓ Wspólne porozumienie	WŁĄCZENIE PAKTU FISKALNEGO DO PRAWA UNII ✓ Przyjęcie wniosku ustawodawczego
Możliwe dalsze działania: koniec 2019 r. – 2025 r.*	
UNIA FINANSOWA	UNIA GOSPODARCZA I FISKALNA
✓ Kontynuowane wdrażanie inicjatyw dotyczących unii rynków kapitałowych ✓ Dążenie do emisji europejskiego bezpiecznego składnika aktywów ✓ Zmiany regulacji dotyczących zaangażowania w dług państwowy	✓ Wdrożenie nowych wieloletnich ram finansowych ✓ W pełni funkcjonalny mechanizm stabilizacji ✓ Uproszczenie postanowień paktu stabilności i wzrostu
DEMOKRATYCZNA ROZLICZALNOŚĆ I SKUTECZNE ZARZĄDZANIE	
✓ Pełnoprawna funkcja Europejskiego Ministra Gospodarki i Finansów w roli przewodniczącego Eurogrupy i wiceprzewodniczącego Komisji	✓ W pełni operacyjny Europejski Fundusz Walutowy ✓ Utworzenie organu skarbowego strefy euro

* Więcej szczegółów na ten temat można znaleźć w dokumencie otwierającym debatę w sprawie pogłębienia unii gospodarczej i walutowej z dnia 31 maja 2017 r.
Źródło: Komisja Europejska

Dodatek 2: Plan działania dotyczący dokończenia budowy unii bankowej do 2018 r. – streszczenie komunikatu Komisji z dnia 11 października 2017 r.



2017 r.

- ✓ Porozumienie współprawodawców w sprawie pierwszych punktów ujętych w **pakiecie bankowym z listopada 2016 r.** (międzynarodowy standard sprawozdawczości finansowej N.9 – MSSF9, hierarchia wierzycieli banków i duże ekspozycje z tytułu zadłużenia denominowanego w walucie obcej) oraz znaczne postępy w zakresie pozostałej części pakietu
- ✓ Wyjaśnienie przez Komisję obowiązujących uprawnień nadzorczych w celu wyeliminowania ryzyka związanego z **kredytami zagrożonymi** w ramach sprawozdania z przeglądu Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego
- ✓ Wniosek ustawodawczy Komisji dotyczący przeglądu firm inwestycyjnych



2018 r.

- ✓ Wypracowanie stanowiska Parlamentu Europejskiego i ogólnego podejścia Rady (IV kw. 2017 r. / I kw. 2018 r.) oraz przyjęcie przez współprawodawców (II kw. 2018 r.) **pakietu bankowego z listopada 2016 r.**
- ✓ Wypracowanie stanowiska Parlamentu Europejskiego i ogólnego podejścia Rady (II kw. 2018 r.) oraz przyjęcie przez współprawodawców (IV kw. 2018 r.) wniosku dotyczącego **europejskiego systemu gwarantowania depozytów**
- ✓ Porozumienie w sprawie **wspólnego mechanizmu ochronnego dla jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji** (2018 r.)
- ✓ Wnioski Komisji dotyczące środków przeciwdziałających problemowi **kredytów zagrożonych** (wiosna 2018 r. – przyjęcie przez współprawodawców najpóźniej na początku 2019 r.)
- ✓ Ramy umożliwiające wprowadzenie **papierów wartościowych zabezpieczonych obligacjami skarbowymi** (papiery typu SBBS) (początek 2018 r.)



Wiosna 2019 r.

- ✓ Wszystkie przewidziane środki **ograniczania ryzyka i podziału ryzyka** powinny być już wprowadzone i powinien rozpocząć się **etap wdrażania**

Źródło: Komisja Europejska