KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 28.11.2012 r.
COM(2012) 777 final

KOMUNIKAT KOMISJI

Plan działania na rzecz pogłębionej i rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej
Otwarcie debaty europejskiej

PLAN DZIAŁANIA NA RZECZ POGŁĘBIONEJ I RZECZYWISTEJ UNII GOSPODARCZEJ I WALUTOWEJ

Otwarcie debaty europejskiej

1. Uzasadnienie unii gospodarczej i walutowej, ambicje z nią związane i korzyści z niej wynikające

Zgodnie z traktatami celem Unii Europejskiej jest wspieranie pokoju, jej wartości i dobrobytu jej narodów. Działa na rzecz trwałego rozwoju Europy, którego podstawą jest zrównoważony wzrost gospodarczy oraz stabilność cen, społeczna gospodarka rynkowa o wysokiej konkurencyjności zmierzająca do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego oraz wysoki poziom ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego. Unia wspiera spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną oraz solidarność między państwami członkowskimi. Unia Europejska ustanawia unię gospodarczą i monetarną (UGW), której walutą jest euro (por. art. 3 TUE).

Utworzenie UGW oraz wprowadzenie euro były kluczowymi elementami integracji europejskiej. Są one najbardziej dalekosiężnymi osiągnięciami UE, a euro jest jednym z najbardziej charakterystycznych symboli Europy w samej Europie i poza nią. Wprowadzając wspólną walutę, założyciele UGW realizowali wielkie ambicje gospodarcze i polityczne. Niektóre z tych ambicji zostały już zrealizowane – inne należy dopiero wypełnić.

Będąc drugą co do wielkości walutą rezerwową na świecie, euro jest stałym elementem gospodarki światowej i jest silnie zakorzenione w bilansach na całym świecie. Jego istnienie przyczyniło się do otwarcia rynku wewnętrznego dla ponad 330 milionów obywateli mieszkających w strefie euro, umożliwiając bezpośrednie porównywanie cen towarów i usług między poszczególnymi krajami. Poprzez wyeliminowanie ryzyka kursowego i kosztów transakcji zagranicznych euro ułatwia również efektywniejsze wykorzystanie zasobów i sprawia, że porównanie cen towarów i usług w różnych krajach jest w pełni przejrzyste. Wprowadzenie równych warunków prowadzenia działalności na jednolitym rynku stanowi – w naszym połączonym elektronicznie świecie – potężne narzędzie sprzyjające wzrostowi gospodarczemu. Euro wyraźnie ułatwiło handel między krajami należącymi do strefy euro, a jednocześnie usprawniło fizyczne i finansowe inwestycje między państwami członkowskimi. Stabilność kursu walutowego sprawia, że strefa euro jest atrakcyjnym miejscem inwestowania. Wzrost handlu i inwestycji znacznie pobudził tempo wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Wysoki poziom płynności eurosystemu pomógł w rozwiązywaniu problemów, jakie w okresie zakłóceń i niepewności finansowych powstały na rynku międzybankowym. Strefa euro jest strukturą dynamiczną i otwartą. Pomimo kryzysu, przynależność do strefy euro, którą tworzy 17 państw członkowskich, których liczba ma w przyszłości wzrosnąć, jest nadal atrakcyjną perspektywą: w styczniu 2009 r. do wspólnej waluty przystąpiła Słowacja, a w styczniu 2011 r. – Estonia.

Niedoskonałości pierwotnego projektu UGW i kwestia przestrzegania reguł

Do momentu wybuchu kryzysu finansowego w 2008 r. w niektórych państwach członkowskich należących do strefy euro narosły duże długi publiczne i prywatne, na które nakładały się spadek konkurencyjności i zaburzenia równowagi makroekonomicznej. Powodowało to, że w momencie wystąpienia kryzysu kraje te były szczególne zagrożone, a kryzys zadłużeniowy, który nastąpił później wywołał efekt domina w całej strefie euro. Narastanie tego niepokojącego zjawiska jest w głównej mierze wynikiem niewystarczającego przestrzegania i poszanowania uzgodnionych w pakcie stabilności i wzrostu (PSW) reguł, na których opiera się UGW. Było ono też w dużej mierze spowodowane cechami pierwotnej struktury instytucjonalnej unii gospodarczej i walutowej, a szczególnie brakiem narzędzia, które pozwalałoby na systematyczne korygowanie zaburzeń równowagi makroekonomicznej.

UGW tym wyróżnia się wśród nowoczesnych unii walutowych, że łączy scentralizowaną politykę pieniężną ze zdecentralizowaną odpowiedzialnością za większość gałęzi polityki gospodarczej, z zastrzeżeniem ograniczeń w stosunku do krajowych polityk budżetowych. W przeciwieństwie do innych unii walutowych nie istnieje tutaj funkcja scentralizowanej polityki fiskalnej ani scentralizowana zdolność fiskalna (budżet federalny)[1]. Od chwili wprowadzenia euro było jasne, że rosnąca współzależność państw członkowskich oznacza także, iż szczególne znaczenie będzie miała należyta polityka budżetowa i gospodarcza. W pakcie stabilności i wzrostu[2] ustanowiono reguły dotyczące koordynacji polityk budżetowych. Przewidziano w nim również działania, które mają być podjęte przeciwko państwom członkowskim nie przestrzegającym przepisów. Oczekiwano, że koordynacja ta będzie wystarczająca do zapewnienia stabilnej polityki na poziomie krajowym. Już w 2008 r. w opublikowanym przez Komisję sprawozdaniu zatytułowanym „10 lat istnienia unii gospodarczej i walutowej”[3] przedłożono szereg propozycji zmian tych uregulowań. Kryzys wpłynął na przyspieszenie potrzeby zmian.

Od 2008 r. głównymi wyzwaniami stojącymi przed strefą euro są następujące kwestie:

a) państwa członkowskie nie przestrzegały w dostatecznym stopniu przepisów paktu stabilności i wzrostu; paktowi temu brakowało silnych mechanizmów dla zapewnienia stabilności finansów publicznych. Egzekwowanie części prewencyjnej paktu stabilności i wzrostu, nakładającej na państwa członkowskie obowiązek utrzymania silnej pozycji budżetowej, było zbyt słabe, a państwa członkowskie nie wykorzystały okresów stałego wzrostu, aby realizować ambitne polityki fiskalne. Jednocześnie w części naprawczej paktu

[1] W niniejszym tekście przymiotnik „fiskalny” użyto w znaczeniu „budżetowy”.

[2] Ramy polityki UGW obejmują szereg szczegółowych postanowień Traktatu, które: a) ustanawiają Europejski Bank Centralny (EBC) jako niezależny organ polityki pieniężnej dla strefy euro; b) obejmują zestaw zasad regulujących prowadzenie krajowych polityk budżetowych (takich jak procedura nadmiernego deficytu, zakaz finansowania ze środków banku centralnego i uprzywilejowanego dostępu, a także klauzula o nieprzejmowaniu zobowiązań, tzw. klauzula „no bail-out”); oraz c) regulują nadzór nad polityką gospodarczą państw członkowskich w ujęciu ogólnym.

[3] http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication_summary12680_en.htm

stabilności i wzrostu traktatowe kryterium długu nie zostało wykonane w praktyce. Powodowało to odchylenia budżetowe w czasach dobrej koniunktury oraz niezdolność do obniżenia poziomu zadłużenia wysoce zadłużonych krajów.

b) koordynacja krajowych polityk gospodarczych poza obszarem budżetu opierała się na instrumentach miękkich – wzajemnej presji oraz zaleceniach – i miała ograniczony wpływ na działania poszczególnych państw członkowskich należących do strefy euro. Instrument ten był zatem zbyt słaby, aby przeciwdziałać stopniowemu powstawaniu luki konkurencyjności i rozbieżności pod względem wzrostu między państwami członkowskimi. Mało uwagi poświęcono wzajemnemu oddziaływaniu środków krajowych na całą strefę euro. W kształtowaniu krajowej polityki gospodarczej poświęcano zbyt mało uwagi kontekstowi europejskiemu, w którym działają gospodarki państw. Przyczynił się do tego także ogólny brak ryzyka związanego z nadmiarem płynności gospodarki światowej.

c) poprzez przełożenie kosztu ryzyka niewykonania zobowiązania na stopę procentową, po jakiej rządy mogą zaciągać pożyczki, rynki finansowe odgrywają ważną rolę w zachęcaniu krajów do utrzymywania długoterminowej stabilności finansów publicznych. Światowemu złagodzeniu presji inflacyjnej w końcu lat 90. towarzyszyło gwałtowne i trwałe ożywienie w podaży pieniądza ze strony banków centralnych. Wraz z nowymi podejściami do transferu ryzyka w systemie finansowym doprowadziło to do ogólnego nadmiaru płynności, wszechobecnej pogoni za zyskiem, a wreszcie znacznej nieprawidłowej wyceny ryzyka aktywów prywatnych i publicznych. Jednocześnie przy wprowadzaniu euro Europejski Bank Centralny (EBC) opierał się w odniesieniu do swoich operacji otwartego rynku na obligacjach krajowych, przyznając im w ten sposób status najwyższej jakości wymagany w przypadku zabezpieczenia banku centralnego. Wynikiem tego była silna zbieżność krzywej dochodowości, co znacznie ograniczało dyscyplinę rynkową, pomimo różnych rezultatów w zakresie wyniku budżetu krajowego. Przyczyniło się to, między innymi, do znacznego inwestowania przez banki w obligacje skarbowe. W gospodarkach strefy euro o cyklicznym rozwoju i stosunkowo wysokich stopach inflacji obowiązywały niskie lub nawet ujemne realne stopy procentowe. W niektórych krajach doprowadziło to do silnej ekspansji kredytów, które przyczyniały się powstawania baniek na rynku mieszkaniowym.

d) Utworzenie UGW spowodowało znaczne przyspieszenie tempa integracji finansowej. Pozwoliło to wprawdzie na zróżnicowanie portfela, zwiększyło jednak także tempo, z jakim wstrząsy przenosiły się ponad granicami państwowymi. Pomimo zwiększonej integracji rynku, odpowiedzialność za nadzór ostrożnościowy i zarządzanie kryzysowe pozostawała głównie na poziomie krajowym. Ta asymetria pomiędzy zintegrowanymi rynkami finansowymi a mechanizmami stabilności finansowej działającymi oddzielnie w poszczególnych krajach doprowadziła do nieodpowiedniej koordynacji między właściwymi organami na wszystkich etapach obecnego kryzysu. Brak wspólnych dla całej strefy euro reguł oraz instytucji nadzoru i restrukturyzacji sektora finansowego był poważnym utrudnieniem w pokonaniu kryzysu. Brak zintegrowanych unijnych ram i mechanizmów równomiernego rozłożenia ciężaru związanego z reakcją na zagrożenia pochodzące z sektora

bankowego w kilku lub wszystkich państwach członkowskich spowodował silne negatywne sprzężenia zwrotne o szkodliwym działaniu, powstające między systemem bankowym i rządami zagrożonych krajów. Sprzężenia te jeszcze bardziej napędzały kryzys zadłużeniowy i spowodowały odwrócenie kierunku przepływów kapitałowych. W związku z tym niektóre państwa członkowskie zostały wyłączone z finansowania rynkowego i zaistniało ryzyko wystąpienia efektu domina w strefie euro jako całości. W tym kontekście ujawniła się wyraźna niedoskonałość rozwiązań w zakresie zarządzania w sytuacji kryzysowej polegająca na braku skutecznego mechanizmu, który pozwalałby na utrzymanie płynności państw członkowskich znajdujących się w trudnej sytuacji, a tym samym na opanowanie ryzyka efektu domina i zabezpieczenie stabilności finansowej strefy euro.

W czasie gdy UE podejmuje zdecydowane działania, aby rozwiązać wspomniane problemy, należy pogłębić UGW. W niniejszym planie działania na rzecz pogłębionej i rzeczywistej UGW opisano niezbędne elementy i kroki na rzecz pełnej unii bankowej, gospodarczej, fiskalnej i politycznej.

2. Środki podjęte do tej pory: reagowanie na sytuację kryzysową

W kontekście pokonywania kryzysu Komisja objęła wiodącą rolę w utrzymaniu jednolitego rynku w obliczu pojawiających się tendencji protekcjonistycznych oraz rozdrobnienia – zwłaszcza w sektorze bankowym – wzdłuż granic państwowych; w zmianie ładu gospodarczego UGW w celu usunięcia niedoskonałości nadzoru gospodarczego, w przedstawianiu ważnych wniosków legislacyjnych dotyczących rozpoczęcia reformy nadzoru sektora finansowego, w zapewnianiu koordynacji na szczeblu UE i nadzoru nad ratowaniem banków oraz w udzielaniu wiodącego wsparcia dla gospodarki realnej w ramach europejskiego planu naprawy gospodarczej.

Silne wsparcie Parlamentu Europejskiego odegrało zasadniczą rolę w umożliwieniu szybkich postępów w ramach tych inicjatyw i szybkiego wprowadzenia w życie wniosków legislacyjnych. W 2010 r. utworzenie przez przewodniczącego Rady Europejskiej grupy zadaniowej ds. wzmocnienia zarządzania gospodarczego szybko doprowadziło do uzyskania porozumienia między państwami członkowskimi na rzecz poparcia wniosków Komisji. Częste posiedzenia Rady Europejskiej zaowocowały podjęciem przez państwa członkowskie ważnych zobowiązań i dokonaniem znaczących kroków w zakresie reagowania na kryzys europejski.

Wszystkie państwa członkowskie należące do strefy euro i większość pozostałych zobowiązało się do włączenia do swoich krajowych ram prawnych unijnych reguł i zasad nadzoru budżetowego przewidzianych w Traktacie o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej, podpisanego w marcu 2012 r. przez wszystkie kraje UE z wyjątkiem Republiki Czeskiej i Zjednoczonego Królestwa. Utworzenie finansowej zapory ochronnej dla strefy euro oraz kolejne decyzje w celu zwiększenia rozmiaru i elastyczności

jej operacji oraz uczynienia ją trwałą znacznie poprawiły zdolności w zakresie zarządzania kryzysowego.

2.1 Nadzór budżetowy

W dwóch komunikatach z dnia 12 maja 2010 r. i dnia 30 czerwca 2010 r.[4] Komisja przedstawiła strategię wzmocnienia zarządzania gospodarczego w Europie. W następstwie tych komunikatów Komisja przyjęła w dniu 29 września 2010 r. pakiet wniosków ustawodawczych.

Wynikiem skutecznej współpracy międzyinstytucjonalnej był szybki przebieg procesu legislacyjnego i zmiana, w grudniu 2011 r., europejskich ram nadzoru gospodarczego i budżetowego w wyniku przyjęcia pakietu sześciu wniosków dotyczących zarządzania gospodarczego (zwanego pakietem sześciu wniosków), mających na celu zaradzenie niedoskonałościom uwidocznionym przez kryzys gospodarczy i finansowy. Obejmuje on trzy rozporządzenia wzmacniające europejskie ramy nadzoru budżetowego – pakt stabilności i wzrostu, dwa rozporządzenia wprowadzające nowe procedury nadzoru zakłóceń równowagi makroekonomicznej oraz dyrektywę wprowadzającą minimalne normy dla krajowych ram budżetowych państw członkowskich.

Wspomniany pakiet legislacyjny radykalnie wzmocnił część prewencyjną paktu stabilności i wzrostu poprzez wprowadzenie reguły wydatkowej polegającej na uzależnieniu wzrostu wydatków od średnioterminowej stopy wzrostu potencjalnego PKB. Pakiet ten wprowadzał również możliwość nałożenia sankcji na wczesnym etapie procesu. Kraje będą obecnie zmuszone składać oprocentowany depozyt w wysokości 0,2% PKB, jeżeli ich pozycja budżetowa nie jest wystarczająco mocna. Nowe prawodawstwo przewiduje również bardziej zdecydowane działania w celu skorygowania rażących błędów polityki w części naprawczej paktu stabilności i wzrostu oraz nową ilościowo określoną regułę, zgodnie z którą państwa członkowskie, które przekraczają wartości progowe długu określone w traktacie z Maastricht, muszą szybko zmniejszyć ten nadmierny dług. Uruchomienie procedury nadmiernego deficytu może obecnie następować w skutek niekorzystnych zmian długu publicznego lub wysokiego deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Wprowadzenie reguły odwróconej większości znacznie wzmacnia pozycję Komisji w decyzjach dotyczących sankcji nakładanych na państwa członkowskie należące do strefy euro. W przeszłości decyzje takie wymagały poparcia kwalifikowanej większości głosów w Radzie, natomiast w przyszłości kwalifikowana większość będzie konieczna do wstrzymania sankcji zaproponowanych przez Komisję.

Pakiet sześciu wniosków obejmował również przyjęcie dyrektywy określającej minimalne wymogi dotyczące krajowych ram budżetowych w celu zapewnienia, że ramy fiskalne

[4] Zob. komunikaty Komisji z dnia 12 maja 2010 r. (COM (2010) 250 final) i dnia 30 czerwca 2010 r. (COM (2010) 367 final), oraz jej pakiet sześciu wniosków legislacyjnych z dnia 29 września 2010 r. (COM (2010) 522 do 527 final).

państw członkowskich są odpowiednie w kontekście przestrzegania przepisów UE. Ta koncepcja, zakładająca zapewnienie, aby polityka tworzona w wyniku krajowych procesów decyzyjnych była zgodna z wymogami europejskimi, jest również centralnym punktem międzyrządowego Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej. Państwa członkowskie będące sygnatariuszami strefy euro zobowiązały się do włączenia podstawowych zasad paktu stabilności i wzrostu bezpośrednio do swoich krajowych ram prawnych na mocy wiążących i trwałych przepisów krajowych, które będą zawierały krajowy mechanizm korekty nadzorowany przez niezależny organ monitorujący w celu zapewnienia zgodności z celami budżetowymi określonymi w części prewencyjnej tego paktu. Chociaż Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej ma charakter międzyrządowy, przewidziano w nim włączenie jego przepisów do prawa Unii w ciągu 5 lat. Komisja już prowadzi prace z Parlamentem Europejskim i Radą nad włączeniem niektórych elementów wspomnianego traktatu do prawa UE odnoszącego się do państw członkowskich należących do strefy euro poprzez drugi pakiet wniosków legislacyjnych dotyczących zarządzania gospodarczego (tzw. pakiet dwóch wniosków), które znajdują się obecnie w procesie decyzyjnym UE.

Pakiet dwóch wniosków, który składa się z dwóch rozporządzeń, został zaproponowany przez Komisję w listopadzie 2011 r.; jego celem jest dalsze wzmocnienie koordynacji budżetowej i nadzoru budżetowego, które zmierzają do bardziej ukierunkowanego zapobiegania i skuteczniejszych działań naprawczych w przypadku odchyleń od wymogów polityki budżetowej wynikających z paktu stabilności i wzrostu. Przed przyjęciem przez parlament wszystkie państwa członkowskie należące do strefy euro przedstawią - zgodnie ze wspólnym harmonogramem - Komisji oraz swoim partnerom ze strefy euro swoje wstępne plany budżetowe na kolejny rok. Dzięki pakietowi dwóch wniosków wzmocnione zostają również procedury monitorowania i nadzoru w przypadku państw członkowskich doświadczających poważnych trudności w zakresie stabilności finansowej lub otrzymujących pomoc finansową.

2.2 Nadzór polityki gospodarczej

Główną niedoskonałością rozwiązań dotyczących nadzoru sprzed kryzysu był brak systematycznego nadzoru nad zaburzeniami równowagi makroekonomicznej i zmianami w zakresie konkurencyjności. Jakkolwiek zmiany takie analizowano w kontekście sprawozdań Komisji dotyczących państw członkowskich, w tym opinii na temat programów stabilności i konwergencji, a także w sporządzanych co dwa lata nieformalnych analizach konkurencyjności strefy euro, nie istniał żaden formalny instrument umożliwiający ich systematyczną analizę oraz kontrolę poprzez konkretne zalecenia dotyczące polityki. Aby zapełnić tę lukę, w pakiecie sześciu wniosków wprowadzono nową procedurę dotyczącą zakłóceń równowagi makroekonomicznej – nowy mechanizm nadzoru, mający na celu zapobieganie zaburzeniom równowagi makroekonomicznej oraz identyfikację powstających różnic w konkurencyjności i umożliwienie odpowiednio wczesnego ich usunięcia. Opiera się on na systemie ostrzegania wykorzystującym tabelę wskaźników i dogłębne kontrole

poszczególnych państw, pozwalające na stwierdzenie występowania zakłóceń równowagi i – w razie konieczności – wszczęcia nowej procedury dotyczącej nadmiernego zakłócenia równowagi. Wspomniana nowa procedura jest wsparta przepisami egzekucyjnymi w postaci sankcji finansowych dla państw członkowskich należących do strefy euro, które nie spełniają zaleceń zawartych w procedurze dotyczącej nadmiernego zakłócenia równowagi.

W wyniku zmian wprowadzonych od początku kryzysu, które złożyły się na europejski semestr, w pełni uwzględniono różne elementy gospodarcze, budżetowe i nadzór strukturalny. Składniki te uprzednio oceniono oddzielnie; ich nadzór jest obecnie prowadzony równolegle w okresie pierwszych sześciu miesięcy każdego roku kalendarzowego, dzięki czemu państwa członkowskie mogą w okresie następnych sześciu miesięcy uwzględnić wytyczne w swoich krajowych procedurach budżetowych. Przed sfinalizowaniem projektu budżetu na kolejny rok państwa członkowskie otrzymują doradztwo w zakresie polityki.

2.3 Regulacje finansowe i nadzór finansowy

W ciągu ostatnich czterech lat Unia Europejska poczyniła zdecydowane kroki w zakresie regulacji rynków finansowych i nadzoru finansowego oraz realizuje ambitny program reformy finansowej. Celem tych działań jest to, aby instytucje i rynki finansowe, które były w centrum kryzysu, stały się stabilniejsze, konkurencyjniejsze i odporniejsze. Przewodniczący Komisji zwrócił się do Jacques'a de Larosière'a, byłego dyrektora zarządzającego MFW i zarządzającego Bankiem Francji, o przedstawienie szczegółowego sprawozdania w sprawie odpowiednich środków Opierając się na sprawozdaniu de Larosière'a, Komisja zaproponowała kompleksowy program reformy regulacji systemu finansowego.

W ramach czwartej dyrektywy w sprawie wymogów kapitałowych oraz rozporządzenia w sprawie wymogów kapitałowych (DWK4/CRR) będących obecnie przedmiotem dyskusji zaproponowano wzmocnienie wymogów ostrożnościowych dla banków. Po raz pierwszy wymogi adekwatności kapitałowej zostaną ustanowione w drodze rozporządzenia, a nie dyrektywy. Przyjęcie rozporządzenia w sprawie wymogów kapitałowych będzie stanowić znaczący krok w kierunku urzeczywistnienia jednolitego zbioru przepisów dla instytucji finansowych w Unii Europejskiej. UE podjęła także działania w dziedzinie zarządzania poprzez wprowadzenie wiążących przepisów dotyczących praktyk w zakresie wynagrodzeń, aby zapobiec podejmowaniu nadmiernego ryzyka przez banki.

UE zaostrzyła nadzór rynków finansowych poprzez utworzenie Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego (ESNF) złożonego z trzech Europejskich Urzędów Nadzoru – Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego (EUNB), Europejskiego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (EUNUiPPE) oraz Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (EUNGiPW) – oraz z organu prowadzącego nadzór makroostrożnościowy, Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego (ERRS). Wspomniane trzy Europejskie Urzędy Nadzoru współpracują z krajowymi urzędami

nadzoru państw członkowskich w celu zapewnienia harmonizacji przepisów oraz ścisłego i spójnego wdrażania nowych wymogów. ERRS monitoruje potencjalne zagrożenia dla stabilności całego systemu finansowego, co pozwala na usunięcie w odpowiednim czasie wszelkich niedoskonałości.

Agencje ratingowe, która znacznie przyczyniły się do wywoływania kryzysu, są obecnie ściśle nadzorowane przez EUNGiPW. Prawodawstwo przyjęte w 2012 r. zagwarantuje, że wszystkie znormalizowane pozagiełdowe instrumenty pochodne będą rozliczane z centralną izbą rozrachunkową kontrahenta, zmniejszając w ten sposób ryzyko niewykonania zobowiązania przez kontrahentów. Ponadto po przyjęciu proponowanych przez Komisję przepisów obrót wszystkimi znormalizowanymi i wystarczająco płynnymi instrumentami pochodnymi będzie się dokonywał na regulowanych platformach. Kwestia krótkiej sprzedaży została już rozwiązana poprzez przyjęcie aktów prawnych zwiększających przejrzystość.

2.4 Mechanizmy rozwiązywania sytuacji kryzysowych

Kluczowym elementem rozwiązywania sytuacji kryzysowych było opracowanie mechanizmu rozwiązywania sytuacji kryzysowych, dzięki któremu można by zaradzić niestabilności rynków finansowych i ograniczyć ryzyko powstania efektu domina we wszystkich państwach członkowskich. Z inicjatywy Komisji ustanowiono w maju 2010 r. dwa tymczasowe mechanizmy rozwiązywania sytuacji kryzysowych: europejski mechanizm stabilizacji finansowej (EMSF) oraz Europejski Instrument Stabilności Finansowej (EISF). EMSF jest instrumentem wsparcia finansowego opartego na środkach z budżetu UE, dostępnym dla wszystkich 27 państw członkowskich Unii Europejskiej, mającym podstawę w postanowieniach istniejących traktatów. EISF to spółka będąca własnością państw członkowskich należących do strefy euro, zarejestrowana w Luksemburgu, której funkcjonowanie uregulowano w umowie międzyrządowej. Zdolność kredytowa EISF poparta jest wyłącznie gwarancjami uczestniczących państw członkowskich i udostępniana jest jedynie państwom członkowskim należącym do strefy euro.

W obliczu dalszego umacniania się kryzysu państwa członkowskie należące do strefy euro uczyniły istniejący mechanizm wsparcia solidniejszym i bardziej elastycznym; podjęły one także ostatecznie decyzję w sprawie utworzenia stałego mechanizmu rozwiązywania sytuacji kryzysowych, aby lepiej chronić stabilność finansową strefy euro i jej państw członkowskich. W rezultacie w dniu 8 października 2012 r. inaugurowano wreszcie stałe zabezpieczenie finansowe strefy euro, Europejski Mechanizm Stabilności (EMS), który – po zakończeniu ratyfikacji Porozumienia ustanawiającego EMS przez wszystkie państwa członkowskie należące do strefy euro – jest obecnie w pełni operacyjny. EMS jest międzynarodową instytucją finansową o największym kapitale i najpotężniejszą regionalną zaporą ochronną (500 mld EUR). Jego utworzenie ma zasadnicze znaczenie dla zapewnienia, aby strefa euro posiadała zdolność konieczną do ratowania państw członkowskich, które doświadczają trudności związanych z wywiązaniem się ze swoich zobowiązań finansowych. W dniu 27

listopada 2012 r. Europejski Trybunał Sprawiedliwości potwierdził, iż traktat EMS jest zgodny z obowiązującym prawem UE[5] .

EBC odegrał kluczową rolę w reakcji strefy euro na kryzys gospodarczy i finansowy. Po pierwsze, w miarę spowalniania gospodarki, oficjalną stopę refinansową obniżono prawie do zera. Ponadto EBC podjął szereg środków mających na celu zaradzenie wpływowi kryzysu na funkcjonowanie rynków finansowych, w momencie kiedy działalność na rynku międzybankowym niemal ustała. Jednym z pierwszych efektów tego wpływu było zamarcie międzynarodowego rynku finansowania hurtowego, spowodowane obawami co do jakości aktywów w bilansach. Reakcją EBC na to było rozszerzenie dostępu banków do operacji związanych z polityką pieniężną poprzez złagodzenie przepisów dotyczących zabezpieczeń dla standardowych operacji refinansowych i awaryjnego wsparcia płynnościowego. W maju 2010 r. Eurosystem uruchomił program na rzecz rynku papierów wartościowych polegający na zakupie obligacji państwowych w ramach pewnych ograniczonych interwencji sterylizowanych. W związku z tym, że w drugiej połowie 2011 r. wzrosły presje finansowe, zagrażając tym samym stabilności finansowej całej strefy euro, EBC udzielił bankom dostępu do wyjątkowo długoterminowych operacji refinansujących o terminie zapadalności do trzech lat (w porównaniu z okresem zapadalności nieprzekraczającym trzech miesięcy w przypadku normalnych procedur). Te trzy przydziały dłuższych operacji refinansujących miały ogromny wpływ na nastroje inwestorów i przyczyniły się do zasadniczego zmniejszenia ciśnienia na rynkach finansowania. Chociaż dla wielu banków dostęp do rynku finansowania hurtowego jest wciąż jeszcze problematyczny, odnotowano niedawno dowody stopniowej odwilży na tych rynkach zwłaszcza w odniesieniu do dużych banków.

Rozprzestrzenienie się kryzysu na rynki długu państwowego i powstanie negatywnych sprzężeń zwrotnych między bankami i rządami doprowadziło do większego rozdrobnienia systemu finansowego strefy euro oraz powstanie tzw. „ryzyka redenominacji" związanego z obawami co do odwracalności euro. EBC przyjęła decyzję będącą podstawą do podejmowania bezwarunkowych transakcji monetarnych (ang. Outright Monetary Transactions, OMT) na rynkach wtórnych obligacji skarbowych zgodnie z rygorystycznymi i skutecznymi zasadami warunkowości[6]. Celem jest właściwe przeniesienie kursu polityki EBC do realnej gospodarki w całej strefie euro i zapewnienie wsparcia jednolitego charakteru polityki pieniężnej. Transakcje miałyby być dokonywane ściśle w zakresie mandatu EBC w celu utrzymania stabilności cen w perspektywie średniookresowej. Warunkiem koniecznym w przypadku bezwarunkowych transakcji monetarnych jest zachowywanie rygorystycznej i

[5] Wyrok z dnia 27 listopada 2012 r. w sprawie C-370/12 Pringle. Trybunał potwierdził także ważność decyzji Rady Europejskiej 2011/199/UE w sprawie zmiany art. 136 TFUE oraz to, że państwa członkowskie miały prawo zawrzeć i ratyfikować traktat EMS przed wejściem w życie rzeczonej decyzji

[6] Komunikat prasowy EBC z dnia 6 września 2012 r. zatytułowany „Szczegóły techniczne bezwarunkowych transakcji monetarnych": http://www.ecb.int/press/pr/date/2012/html/pr120906_1.en.html

skutecznej zasady warunkowości w połączeniu z odpowiednim programem EISF/EMS. O ile warunkowość programu będzie w pełni przestrzegana, Rady Prezesów EBC rozważy stosowanie bezwarunkowych transakcji monetarnych w stopniu, w jakim są one uzasadnione z perspektywy polityki pieniężnej. Ich stosowanie zakończy się wtedy, kiedy ich cele zostaną zrealizowane lub w przypadku zaistnienia niezgodności z dostosowaniem makroekonomicznym lub programem zapobiegawczym. Płynność uzyskana w wyniku bezwarunkowych transakcji monetarnych będzie w pełni sterylizowana. Ogłoszenie programu bezwarunkowych transakcji monetarnych, który zastępuje bardziej ograniczony w zakresie program dotyczący rynków papierów wartościowych, miało ogromny wpływ na nastawienie inwestorów i spowodowało znaczny spadek stopy dochodu z obligacji skarbowych w zagrożonych państwach członkowskich.

Dokonano zmian w kształcie UGW, ale nadal jest jeszcze wiele do zrobienia

Wszystkie podjęte dotychczas środki stanowią zdecydowaną reakcję na kryzys, szczególnie w porównaniu z tym, co uznawano za wykonalne pod względem politycznym jeszcze kilka lat temu. Wdrożenie wielu z tych środków, takich jak zmienione instrumenty koordynacji polityki gospodarczej i budżetowej czy trwała finansowa zapora ochronna, zajęło dużo czasu. Ponadto w przypadku niektórych z tych środków, ich właściwe funkcjonowanie trzeba będzie obserwować przez pewien czas, aby móc stwierdzić pozytywny wpływ na poziom zaufania. Jest to jeden z powodów, dla których – mimo zdecydowanej reakcji – nie można było zapobiec przerodzeniu się kryzysu zadłużeniowego w kryzys zaufania, który grozi podważeniem integralności samej strefy euro.

Innym elementem, który złożył się na ten stan, jest rozdźwięk pomiędzy gwałtownym wzrostem integracji finansowej w ramach UGW a stosunkowo powolnymi postępami w zakresie integracji regulacji rynków finansowych i nadzoru finansowego na poziomie UE.

Brak silnych ponadnarodowych instytucji nadzoru sektora bankowego na poziomie UE sprawił, że zarządzanie kryzysem było znacznie trudniejsze i bardziej kosztowne dla podatników niż w sytuacji, gdyby takie istniały. Co ważniejsze, w sytuacji braku takich instytucji, kryzys zaufania w połączeniu z brakiem odpowiedniego zarządzania sektorem finansowym (konstrukcji umożliwiającej regulację, nadzór i decyzje) oraz fakt, że wskutek tych okoliczności władze publiczne reagowały na kryzys w sposób dyktowany interesem narodowym, spowodował ponowną fragmentację rynków finansowych, gdyż wycena ryzyka dokonywana na podstawie krajowych obligacji referencyjnych doprowadziła do powstania zdecydowanie różniących się warunków finansowania dla przedsiębiorstw i gospodarstw domowych w poszczególnych państwach członkowskich należących do strefy euro, a tym samym do zlikwidowania wielu korzyści wynikających z europejskiej integracji finansowej.

W niektórych państwach członkowskich dodatkowo hamowało to wzrost gospodarczy, gdyż warunki udzielania kredytów zaostrzyły się zwłaszcza tam, gdzie działalność gospodarcza już była słaba, jeszcze bardziej pogłębiając negatywne sprzężenia zwrotne między bankami i rządami w tych państwach członkowskich oraz dodatkowo ograniczając ich potencjał wyjścia

z kryzysu gospodarczego, co ostatecznie miało wpływ na ich zdolność do pozyskiwania refinansowania na rynkach oraz ewentualną potrzebę pomocy finansowej. Z drugiej strony warunki kredytowe jeszcze bardziej złagodzono w państwach członkowskich, w których działalność gospodarcza była stosunkowo prężna.

Brak silnie zakorzenionych na poziomie UE instytucji wywołał odwrócenie integracji i szkody w postaci nierównych warunków rynkowych dla przedsiębiorstw i gospodarstw domowych, w zależności od tego, w którym kraju należącym do strefy euro się znalazły. Oddalone od siebie o zaledwie kilka kilometrów przedsiębiorstwa o niemal identycznym profilu, lecz znajdujące się po dwóch stronach granicy, mogą nie być w stanie uzyskać finansowania inwestycji na porównywalnych warunkach. Po jednej stronie granicy inwestycje mogą być odwlekane, a bezrobocie może wzrastać z powodu braku kredytów udzielanych na możliwych do przyjęcia warunkach. Po drugiej stronie granicy koszty inwestycyjne i bezrobocie mogą w tym samym czasie spadać do rekordowo niskich poziomów. To samo odnosi się do warunków finansowania w przypadku prywatnych gospodarstw domowych. Tego typu różnice warunków, które nie przystają do podstawowych wskaźników gospodarczych oraz potrzeb obywateli i przedsiębiorstw, mogą utrudnić realizację całego projektu integracji europejskiej.

W ostatecznym rozrachunku negatywne sprzężenie zwrotne między rządami a bankami i związana z nim ponowna fragmentacja rynków finansowych UE doprowadziły do powstania ryzyka redenominacji, czyli założenia ze strony uczestników rynków finansowych, że taki rozwój sytuacji może ostatecznie zagrozić istnieniu wspólnej waluty.

Wydawać to się może anachronizmem, że ponad 50 lat po utworzeniu Unii Europejskiej kryzys zaufania może spowodować przywrócenie ograniczającego działania granic państwowych, kwestionując jednolity rynek i zagrażając osiągnięciom i jak dotąd niespełnionym ambicjom unii gospodarczej i walutowej. Zagraża to również modelowi społecznej gospodarki rynkowej Unii Europejskiej.

Wnioski wyciągnięte od 2008 r. w kontekście kryzysu gospodarczego, finansowego i zadłużeniowego spowodowały gruntowną zmianę sposobu zarządzania gospodarczego unii gospodarczej i walutowej, co doprowadziło już do podjęcia niespotykanych wcześniej środków. Dzięki tej zmianie UGW stała się znacznie silniejsza, niż była na początku kryzysu. Kryzys wyraźnie pokazał, jak bardzo – od momentu powstania unii gospodarczej i walutowej – wzrosła współzależność naszych gospodarek. Wykazała również ponad wszelką wątpliwość, że powodzenie lub niepowodzenie UGW będą sukcesem lub niepowodzeniem wszystkich zainteresowanych stron.

O wiele bardziej istotne jest jednak zagrożenie związane z kryzysem zaufania. W związku z tym wymaga ono o wiele bardziej fundamentalnej reakcji. Reakcja ta musi być w stanie przywrócić wiarę w to, że osiągnięcia związane z jednolitym rynkiem i wspólną walutą nie

zostaną zaprzepaszczone oraz że – jak dotąd niespełnione – osiągnięcia będą w przyszłości realizowane i utrzymane z pożytkiem dla obywateli i przedsiębiorstw.

Aby reakcja ta była skuteczna i wiarygodna, musi przede wszystkim dotyczyć naglących praktycznych trudności obywateli, przedsiębiorstw i państw członkowskich. Unia bankowa mogłaby położyć kres dezintegracji unijnych rynków finansowych i zapewnić prawie jednakowe warunki udzielania kredytów dla gospodarstw domowych i przedsiębiorstw w całej UE; pomogłaby ona przerwać negatywne sprzężenia zwrotne między państwami członkowskimi i bankami; zapewniałaby także, że rozbieżności między cyklami koniunkturalnymi w strefie euro nie byłyby sztucznie powiększane. Po drugie, reakcja na kryzys musi zawierać wizję głębszej integracji UGW w przyszłości. I po trzecie, musi nakreślać wyraźną i realistyczną drogę, która – w oparciu o stanowcze zobowiązanie ze strony instytucji UE i jej państw członkowskich – doprowadzi do realizacji tej ostatecznej ambicji.

3. Dalsze działania: połączenie istotnych ambicji z odpowiednim harmonogramem

UGW stoi przed zasadniczym wyzwaniem, odnoszącym się zwłaszcza do strefy euro, i – aby zapewnić przyszły dobrobyt gospodarczy i społeczny – należy ją wzmocnić. W czerwcu 2012 r. Rada Europejska zwróciła się do przewodniczącego Rady Europejskiej o przedstawienie, w ścisłej współpracy z przewodniczącym Komisji, przewodniczącym Eurogrupy oraz prezesem EBC, szczegółowego i ujętego w ramy czasowe planu działania na rzecz osiągnięcia rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej. Na październikowym posiedzeniu Rady Europejskiej przedstawiono sprawozdanie okresowe, w grudniu 2012 r. ma ukazać się sprawozdanie końcowe. W dniu 20 listopada br. Parlament Europejski przyjął swoje sprawozdanie pt. „W kierunku faktycznej unii gospodarczej i walutowej", w którym zaznaczono chęć Parlamentu osiągnięcia pogłębionej integracji w zakresie unii gospodarczej i walutowej. Propozycję Komisji dotyczącą dalszych działań przedstawiono w niniejszym planie działania.

Konieczna jest kompleksowa wizja pogłębionej i rzeczywistej UGW, będącej nośnikiem silnej i stabilnej struktury w dziedzinie finansów, gospodarki i polityki oraz w dziedzinie fiskalnej, stanowiącej podstawę stabilności i dobrobytu. W tak pogłębionej i rzeczywistej UGW wszystkie ważne wybory w ramach polityki gospodarczej i budżetowej państw członkowskich powinny podlegać głębszej koordynacji, zatwierdzaniu i nadzorowi na poziomie europejskim. Polityki te powinny również obejmować opodatkowanie i zatrudnienie, a także inne obszary polityki mające zasadnicze znaczenie dla funkcjonowania UGW. Takiej UGW powinna również towarzyszyć niezależna i wystarczająca zdolność fiskalna pozwalająca na skuteczne poparcie wyborów politycznych wynikających z procesu koordynacji. Proporcjonalna część decyzji dotyczących dochodów, wydatków i emisji długu powinna być przedmiotem wspólnego procesu decyzyjnego i wdrażania na poziomie UGW.

Jasne jest, że obecnej UGW nie można osiągnąć w jednej chwili poprzez przejście na pogłębioną i w pełni zintegrowaną wersję, w szczególności biorąc pod uwagę przeniesienie kolejnych istotnych uprawnień politycznych ze szczebla krajowego na europejski. W celu utworzenia UGW, która jest w stanie zapewnić swoim obywatelom w sposób trwały stabilność, stałość i dobrobyt, należy już w perspektywie krótkoterminowej (w ciągu najbliższych 6–12 miesięcy) podjąć zdecydowane kroki w kierunku realizacji celu. Po nich muszą nastąpić działania w perspektywie średnio- i długoterminowej. Kroki, jakie należy podjąć w perspektywie krótko-, średnio- i długoterminowej, muszą opierać się na sobie i wynikać jedne z drugich.

Drogą naprzód należy kroczyć w sposób starannie zrównoważony. Działania w kierunku większej odpowiedzialności i dyscypliny gospodarczej powinny być połączone ze wzrostem solidarności i wsparcia finansowego. Równowagę tę należy utrzymać równolegle i w każdej fazie rozwoju UGW. Pogłębionej integracji regulacji finansowej, polityki fiskalnej i gospodarczej oraz odpowiednim instrumentom musi towarzyszyć proporcjonalna integracja polityczna, zapewniająca demokratyczną legitymację i rozliczalność.

Niniejszy rozdział określa kroki i działania, jakie należy podjąć w krótkiej, średniej i długiej perspektywie, aby osiągnąć na stałe pogłębioną i rzeczywistą UGW – od lepszej koordynacji polityki, poprzez zdolność fiskalną, po zwiększenie zakresu wspólnego podejmowania decyzji dotyczących dochodów publicznych, wydatków i emisji długu.

Niektóre z tych instrumentów można przyjąć w ramach obowiązujących traktatów. Inne natomiast wymagają zmian obowiązujących traktatów oraz nowych kompetencji dla Unii. Wdrażanie tych pierwszych może zatem rozpocząć się w perspektywie krótkoterminowej i powinno się zakończyć najpóźniej w perspektywie średnioterminowej. To drugie można zainicjować dopiero w perspektywie średnioterminowej i zakończyć w perspektywie długoterminowej. Musi być jednak zawsze jasne, iż jest to koncepcja całościowa, gdzie każdy kolejny etap opiera się na poprzednim.

W perspektywie krótkoterminowej (w ciągu najbliższych 6–18 miesięcy), podczas gdy natychmiastowe pierwszeństwo należy przyznać pełnemu wdrożeniu nowych narzędzi zarządzania wprowadzonych przez pakiet sześciu wniosków, a także szybkiemu przyjęciu obecnych wniosków Komisji, takich jak pakiet dwóch wniosków i wniosek dotyczący jednolitego mechanizmu nadzorczego, można uczynić więcej na drodze prawa wtórnego, w szczególności w zakresie koordynacji polityki gospodarczej i wsparcia dla reform strukturalnych niezbędnych do przezwyciężenia nierówności i podniesienia konkurencyjności. Po podjęciu decyzji w sprawie kolejnych wieloletnich ram finansowych dla UE utworzenie instrumentu finansowego w ramach budżetu UE w celu wspierania przywrócenia równowagi, dostosowania, a tym samym wzrostu gospodarczego w ramach UGW stanowiłoby początkowy etap wprowadzenia silniejszej zdolności fiskalnej wraz z głębiej zintegrowanymi mechanizmami koordynacji polityki. Kolejny krok w procesie koordynacji polityki fiskalnej i gospodarczej z odpowiadającym mu początkowym etapem budowania zdolności fiskalnej mogłyby łącznie przyjąć postać „instrumentu konwergencji i konkurencyjności". Po przyjęciu jednolitego mechanizmu nadzorczego zaproponowany zostanie jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji dla banków.

W perspektywie średnioterminowej (od 18 miesięcy do 5 lat) powinna nastąpić dalsza koordynacja budżetowa (w tym możliwość żądania zmiany budżetu krajowego zgodnie ze zobowiązaniami europejskimi), rozszerzenie pogłębionej koordynacji politycznej na dziedziny opodatkowania i zatrudnienia oraz utworzenie odpowiedniej zdolności fiskalnej dla UGW umożliwiającej wdrażanie decyzji politycznych wynikających ze zwiększonej koordynacji. Niektóre z tych elementów będą wymagać zmiany traktatów.

Zmniejszenia długu publicznego znacznie przekraczającego zawarte w Traktacie kryterium można by dokonać poprzez ustanowienie funduszu amortyzacji zadłużenia. Możliwym impulsem do pogłębienia integracji rynków finansowych w strefie euro, a w szczególności w celu uspokojenia niestabilnych rynków długu publicznego, byłaby wspólna emisja przez państwa członkowskie strefy euro krótkoterminowych obligacji długu publicznego o terminie

zapadalności od 1 do 2 lat. W przypadku obu tych możliwości konieczna byłaby zmiana traktatów.

Wreszcie w perspektywie długoterminowej (ponad 5 lat), w związku ze stopniowym przekazaniem znacznej części suwerenności, a tym samym kompetencji w zakresie odpowiedzialności i solidarności na poziom europejski powinno stać się możliwe ustanowienie niezależnego budżetu strefy euro obejmującego mechanizm zdolności fiskalnej UGW, który wspierałby państwa członkowskie w absorpcji wstrząsów. Ponadto pogłębiona integracja ram zarządzania gospodarczego i fiskalnego mogłyby stworzyć warunki do wspólnej emisji długu publicznego, co poprawiłoby funkcjonowanie rynków oraz sposób prowadzenia polityki pieniężnej. Jak wskazano w zielonej księdze Komisji z dnia 23 listopada 2011 r. w sprawie możliwości wprowadzenia obligacji stabilnościowych[7], wspólna emisja obligacji mogłaby stać się nowym sposobem finansowania zadłużenia przez rządy, zapewniając tym samym bezpieczne i płynne możliwości inwestowania dla posiadaczy lokat oszczędnościowych i instytucji finansowych, a także umożliwić utworzenie zintegrowanego rynku obligacji dla całej strefy euro, odpowiadającego pod względem wielkości i płynności rynkowi dolara amerykańskiego.

Ta stopniowa dalsza integracja strefy euro zmierzająca do pełnej unii bankowej, gospodarczej i fiskalnej wymaga równoległych posunięć w stronę unii politycznej ze wzmocnioną legitymacją i rozliczalnością demokratyczną.

Postępy w zakresie integracji będą musiały znaleźć także odzwierciedlenie na zewnątrz, zwłaszcza poprzez kroki zmierzające do jednolitej zewnętrznej reprezentacji gospodarczej strefy euro.

Ramka 1: Podstawowe zasady prawne

W celu zapewnienia stabilności wspólnej waluty, musi istnieć możliwość szybszej i bardziej dogłębnej – niż w ramach całej Unii – integracji UGW , przy jednoczesnym zachowaniu integralności całej UE.

Można to osiągnąć poprzez przestrzeganie następujących zasad:

Po pierwsze, w celu zapewnienia legalności, równości między państwami członkowskimi i efektywności, zacieśnienie UGW powinno opierać się na ramach prawnych i instytucjonalnych określonych w traktatach. Strefa euro powstała w wyniku postanowień traktatów. Pogłębianie integracji tej strefy powinno zatem opierać się na nich, tak aby uniknąć rozbieżności w zakresie ram prawnych, co mogłoby osłabić Unię i zakwestionować

[7] COM (2011) 818.

ogromne znaczenie prawa UE w dynamice integracji. Tylko unijne zasady podejmowania decyzji gwarantują pełną skuteczność, ponieważ opierają się one na kwalifikowanej większości i na solidnej strukturze demokratycznej, nie zakładając uciążliwego wymogu jednomyślności.

Międzyrządowe rozwiązania powinny zatem być brane pod uwagę tylko wyjątkowo i tymczasowo – kiedy to rozwiązanie unijne wymagałoby zmiany Traktatu – i stosowane tylko do czasu wprowadzenia tej zmiany. Powinny one również zostać starannie opracowane, tak by spełniały wymogi prawa i zarządzania UE i nie stwarzały nowych problemów w zakresie rozliczalności.

Po drugie, pogłębianie integracji w ramach UGW powinno przede wszystkim polegać na pełnym wykorzystaniu potencjału instrumentów unijnych, bez uszczerbku dla przyjmowania środków szczególnych w odniesieniu do strefy euro. Europejski semestr, dorobek prawny w zakresie rynku wewnętrznego i wspieranie konkurencyjności i spójności poprzez budżet UE stanowią dobrą podstawę do opracowania kompleksowych ram prawnych i finansowych w zakresie koordynacji gospodarczej, integracji i faktycznej konwergencji. Bieżące starania mające na celu zwiększenie skuteczności działań, np. warunki makroekonomiczne funduszy strukturalnych lub nowe podejście do zarządzania jednolitym rynkiem przyczynią się również do wzmocnienia UGW.

Jednocześnie – w przypadku wystąpienia takiej potrzeby – należy zwiększyć koordynację finansową, fiskalną i strukturalną strefy euro lub ustanowić instrumenty wsparcia strefy euro w taki sposób, by uzupełniały one istniejące już fundamenty UE. W traktacie lizbońskim zamieszczono podstawę prawną (art. 136 TFUE) pogłębienia integracji strefy euro. Przedmiotowa podstawa prawna została zastosowana w odniesieniu do pakietu sześciu i dwóch wniosków dotyczących zarządzania gospodarczego.

Jeżeli jest to możliwe z prawnego punktu widzenia, należy umożliwić pozostałym państwom członkowskim udział w działaniach dotyczących omawianej strefy. Chociaż w traktatach przewidziano, że szereg przepisów ma zastosowanie jedynie do państw członkowskich należących do strefy euro, obecna konfiguracja strefy euro ma jedynie charakter przejściowy, ponieważ wszystkie państwa członkowskie oprócz dwóch (Danii i Zjednoczonego Królestwa) mają stać się pełnoprawnymi członkami UGW na mocy traktatów

Po trzecie, dążenie do faktycznej UGW powinno skupiać się przede wszystkim na wykorzystaniu wszystkich możliwości oferowanych w ramach istniejących traktatów poprzez przyjęcie prawodawstwa wtórnego. Zmiany do traktatów powinny być brane pod uwagę jedynie wówczas, gdy działania niezbędne do poprawy funkcjonowania UGW nie są możliwe w obecnych ramach prawnych. Ewentualne zmiany powinny zostać starannie przygotowane w celu zapewnienia - niezbędnej podczas procesu ratyfikacji - politycznej i demokratycznej odpowiedzialności za nie.

3.1 W perspektywie krótkoterminowej (w ciągu najbliższych 6–18 miesięcy): działania na podstawie prawa wtórnego UE mające na celu utworzenie unii bankowej i poprawę koordynacji polityki, jak również przyjęcie decyzji dotyczącej kolejnych wieloletnich ram finansowych oraz utworzenie „instrumentu na rzecz konwergencji i konkurencyjności"

Proces pogłębiania UGW musi zostać skierowany na skutki nadmiernej akumulacji długu publicznego i prywatnego, a tym samym zmniejszanie związanych z nimi zakłóceń w gospodarce europejskiej. Okazuje się jednak, że dostosowanie jest długim i trudnym zadaniem, obejmującym ograniczenia w podaży kredytów, wyczerpanie finansów publicznych oraz niski wzrost gospodarczy w sektorze prywatnym, ponieważ przedsiębiorstwa i gospodarstwa domowe przeprowadzają porządki w bilansach.

Zobowiązanie do utrzymania dyscypliny budżetowej stanowi konieczną gwarancję stabilności strefy euro i niezbędny krok w kierunku w pełni rozwiniętych i zintegrowanych ram budżetowych. Zapewni ono rozsądną politykę budżetową na poziomie europejskim i krajowym, a tym samym przyczyni się do trwałego wzrostu gospodarczego i stabilności makroekonomicznej. Pełne wdrożenie nowych narzędzi nadzoru budżetowego i gospodarczego i szybkie przyjęcie obecnych wniosków powinno stać się najważniejszym priorytetem. Jednocześnie postęp w kierunku unii bankowej musi rozpocząć się przyjęciem i wdrożeniem wniosków w sprawie regulacji rynków finansowych i nadzoru finansowego, a zwłaszcza wniosku dotyczącego jednolitego mechanizmu nadzorczego dla strefy euro i państw członkowskich spoza strefy euro, które chciałyby do niego przystąpić.

W celu zapewnienia sprawnego funkcjonowania UGW należy zwiększyć starania w zakresie koordynacji polityk gospodarczych. Znaczenie kwestii wzrostu gospodarczego i dostosowania w strefie euro kontrastuje z brakiem odpowiednich sposobów koordynacji polityki w dziedzinie reform strukturalnych. Oznaki istnienia dużych skutków zewnętrznych wpływających wzajemnie na różne kraje wskazują na potrzebę poprawy sposobu prowadzenia polityki gospodarczej w strefie euro. Prawidłowe funkcjonowanie UGW wymaga, aby państwa członkowskie należące do strefy euro współpracowały na rzecz takiej polityki gospodarczej, która, opierając się o istniejące mechanizmy koordynacji polityki gospodarczej, uwzględnia niezbędne działania i środki we wszystkich obszarach niezbędnych do właściwego funkcjonowania strefy euro. W szczególności konieczne jest ustanowienie procedury dotyczącej debaty *ex ante* dotyczącej wszystkich głównych reform polityki gospodarczej. Procesowi temu powinna towarzyszyć początkowa faza budowy mechanizmu zdolności fiskalnej UGW, który zapewniałby ukierunkowane wsparcie finansowe dla państw członkowskich doświadczających trudności dostosowawczych.

Mając na uwadze znaczenie zdrowych finansów publicznych, reform strukturalnych oraz ukierunkowane inwestycje na rzecz zrównoważonego wzrostu, w dniach 28-29 czerwca 2012 r. szefowie państw lub rządów podpisali Pakt na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, demonstrując w ten sposób swoją determinację w zakresie pobudzania wzrostu gospodarczego sprzyjającego tworzeniu miejsc pracy oraz zaangażowanie na rzecz zdrowych

finansów publicznych. Komisja monitoruje wpływ dużych ograniczeń budżetowych na wydatki publiczne zwiększające wzrost gospodarczy oraz na inwestycje publiczne. W celu zapewnienia warunków ramowych dla rozwoju konkurencyjności oraz aby przyczynić się do wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy, państwa strefy euro powinny zagwarantować utrzymanie inwestycji publicznych na odpowiednim poziomie.

Wszystkie inicjatywy przedstawione w tej sekcji mogą zostać przyjęte w perspektywie krótkoterminowej i w granicach zakreślonych w obecnych traktatach.

3.1.1 Pełne wdrożenie europejskiego semestru i pakietu sześciu wniosków oraz szybkie porozumienie w zakresie pakietu dwóch wniosków i jego wdrożenie.

Zakończenie procesu opracowywania bieżących ram w zakresie zarządzania gospodarczego i ich pełne wdrożenie musi stanowić absolutny priorytet.

Zarówno w europejskim semestrze, jak i w przepisach pakietu sześciu wniosków uwzględniono wnioski wyciągnięte podczas kryzysu. Obejmują one reformę paktu stabilności i wzrostu, utworzenie procedury dotyczącej zakłócenia równowagi makroekonomicznej oraz ustanowienie minimalnych norm w odniesieniu do krajowych ram budżetowych. Wnioski te oznaczają duży krok naprzód w dziedzinie koordynacji polityki gospodarczej. Stanowią one obietnicę poprawy sposobu wdrażania polityki na poziomie krajowym, przede wszystkim w państwach członkowskich należących do strefy euro oraz lepszego funkcjonowania UGW, przyczyniając się tym samym do odbudowania wiarygodności. Należy teraz dotrzymać tej obietnicy poprzez wykorzystani i pełne wdrożenie nowych narzędzi.

Aby dalsze kroki w kierunku głębokiej i rzeczywistej UGW stały się możliwe, współprawodawcy powinni bez dalszej zwłoki przyjąć proponowane przepisy pakietu dwóch wniosków. Pakiet dwóch wniosków zawiera ważne instrumenty mające na celu zaostrzenie nadzoru budżetowego oraz skuteczniejsze działania w przypadku niestabilności finansowej w państwach członkowskich. Jego szybkie przyjęcie i wdrożenie powinno wzmocnić przekonanie o zaangażowaniu instytucji UE w ukończenie przeglądu zarządzania gospodarczego.

3.1.2 Regulacja rynków finansowych i nadzór finansowy: jednolity zbiór przepisów i wnioski w sprawie jednolitego mechanizmu nadzorczego

Szczyt strefy euro, który odbył się w dniu 29 czerwca 2012 r., stał się punktem zwrotnym w kwestii podejścia do kryzysu. Stwierdzono na nim „bezwzględną” potrzebę „przerwania błędnego koła, w jakim znalazły się banki i rządy”, które osłabia finanse państw należących do strefy euro do tego stopnia, że zagraża istnieniu UGW. Porozumienie dotyczące ustanowienia jednolitego mechanizmu nadzorczego oparto w szczególności na przekonaniu, że należy przezwyciężyć fragmentację rynku finansowego oraz że centralizacja nadzoru bankowego jest konieczna, aby wszystkie państwa strefy euro mogły mieć pełne zaufanie do jakości i bezstronności nadzoru bankowego.

Prawdziwa unia gospodarcza i walutowa musi zakładać wspólną odpowiedzialność w zakresie kontroli sektora bankowego i interweniowania w przypadku kryzysu. Jest to jedyny sposób na skuteczne przerwanie błędnego koła, łączącego finanse publiczne państw członkowskich z kondycją ich banków oraz ograniczenie transgranicznego negatywnego wpływu.

Zintegrowane ramy finansowe, z czasem przekształcone w pełną unię bankową, mogłyby pomóc, dostarczając zintegrowanego zestawu narzędzi w celu lepszego monitorowania i ograniczania ryzyka w systemie finansowym. Ograniczyłoby to fragmentację rynku finansowego, znacząco zmniejszyłoby konieczność interwencji publicznej i ponownego równoważenia pomocy publicznej, przyczyniając się w ten sposób do poprawy perspektyw wzrostu gospodarczego. Przedmiotowe narzędzia zostały zintegrowane, ponieważ ich wpływ zmalał by, jeżeli któryś z poszczególnych elementów był słaby. Chociaż dopracowanie niektórych niezbędnych części systemu będzie wymagać czasu, nie powinno to opóźniać szybkiego wdrożenia tych elementów, które mogą przynieść natychmiastowe korzyści.

W swoim komunikacie z dnia 12 września 2012 r.[8] Komisja przedstawiła wizję stopniowo rozwijającej się unii bankowej. Przewodniczący Rady Europejskiej, Komisji, Eurogrupy oraz EBC w zasadzie zgodzili się z tą wizją[9]. Rada Europejska z dnia 18 października 2012 r. potwierdziła, że należy „dążyć do zintegrowanych ram finansowych, jak najbardziej otwartych dla wszystkich państw członkowskich pragnących je stosować”[10]. W swoim sprawozdaniu pt. „W kierunku faktycznej unii gospodarczej i walutowej” z listopada 2011 r. Parlament Europejski wezwał do możliwie szybkiego przyjęcia stosownych wniosków Komisji.

Pierwszym i podstawowym krokiem w tym kierunku będzie jednolity mechanizm nadzorczy; musi on następnie zostać uzupełniony przez jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków (zob. 3.1.2).

[8] Zob. komunikat Komisji zatytułowany „ Plan działania na rzecz unii bankowej”, w którym opisano ogólną koncepcję tworzenia unii bankowej, obejmującej jednolity zbiór przepisów, wspólny system ochrony depozytów i mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków , COM (2012) 510, http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/committees/reform/20120912-com-2012-510_pl.pdf

[9] http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/132809.pdf

[10] http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/132986.pdf

Jednolity mechanizm nadzorczy musi gwarantować pełną wymianę informacji między organami nadzoru na temat banków, wspólnych narzędzi zapobiegania i wspólnych działań służących rozwiązywaniu problemów na możliwie najwcześniejszym etapie. Aby odbudować zaufanie banków, inwestorów i krajowych organów publicznych, mechanizm ten musi umożliwić przeprowadzenie nadzoru w sposób ścisły i obiektywny, z wykluczeniem wszelkiej pobłażliwości prawnej.

W dniu 12 września 2012 r. Komisja przedstawiła wnioski legislacyjne zmierzające do utworzenia jednolitego mechanizmu nadzorczego składającego się z EBC i krajowych organów nadzoru[11], oraz do zmiany rozporządzenia z 2010 r. ustanawiającego Europejski Urząd Nadzoru Bankowego w celu dostosowania go do jednolitego mechanizmu nadzorczego i zagwarantowania równowagi w jego strukturach decyzyjnych między państwami członkowskimi strefy euro i państwami członkowskimi spoza strefy euro[12].

Jednolity mechanizm nadzorczy zaproponowany przez Komisję polega na przeniesieniu na szczebel europejski konkretnych, kluczowych zadań związanych z nadzorem banków mających siedzibę w państwach członkowskich należących do strefy euro oraz banków mających siedzibę w państwach członkowskich poza strefą euro, które podjęły decyzję o przystąpieniu do unii bankowej. Na podstawie nowych przepisów ramowych, EBC będzie odpowiedzialny za nadzór nad wszystkimi bankami w unii bankowej, do której stosowany będzie jednolity zbiór przepisów mających zastosowanie w ramach jednolitego rynku. Ramy zaproponowane przez Komisję zapewniają skuteczny i spójny nadzór we wszystkich uczestniczących państwach członkowskich, równocześnie opierając się na wiedzy fachowej krajowych organów nadzoru. Niezwykle ważne jest to, aby negocjacje dotyczące jednolitego mechanizmu nadzorczego zostały ukończone przed końcem roku, a jego wdrożenie rozpoczęło się na początku 2013 r. W uzupełnieniu tego, Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (EUNB) zostanie dostosowany do nowych ram nadzoru bankowego, aby zapewnić integralność jednolitego rynku.

Zgodnie z konkluzjami Rady Europejskiej z dnia 19 października 2012 r. umożliwi to wykorzystanie jednolitego mechanizmu nadzorczego jako publicznego zabezpieczenia – w stosownych przypadkach i po osiągnięciu porozumienia w sprawie takiego instrumentu – w celu bezpośredniego dokapitalizowania banków. Proces ten pozwoli również na wzmocnienie

[11] http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/committees/reform/20120912-com-2012-512_en.pdf

[12] http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/committees/reform/20120912-com-2012-511_en.pdf

strefy euro, pomagając w przełamaniu negatywnego sprzężenia zwrotnego między bankami a rządami.

Zaufanie deponentów i uczestników rynku ma zasadnicze znaczenie w przypadku restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków. Aby osiągnąć poziom zaufania publicznego, które jest porównywalny z poziomem zaufania wobec najlepszych na świecie organów ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków, potrzebny będzie wiarygodny, jednolity system restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków oraz poważne zabezpieczenia finansowe. Niemniej jednak w najbliższej przyszłości odpowiedzialność spoczywać będzie na krajowych organach. Z chwilą utworzenia jednolitego mechanizmu nadzorczego, w ramach Europejskiego Mechanizmu Stabilności powinna istnieć możliwość oferowania wzajemnego wsparcia na bezpośrednie dokapitalizowanie banków, które nie są w stanie pozyskać środków finansowych na rynku i które nie mogą zostać dokapitalizowane przez rodzime państwo członkowskie bez narażania stabilności jego finansów publicznych.

Zintegrowane ramy finansowe, w tym jednolity nadzór, a następnie jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków musi opierać się na jednolitym zbiorze przepisów. Dlatego też zasadnicze znaczenie ma jak najszybsze zakończenie negocjacji w sprawie wniosków Komisji dotyczących wprowadzenia nowych ram regulacyjnych w dziedzinie bankowych norm ostrożnościowych, gwarancji dla depozytów oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków.

3.1.3 Jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków

Skuteczna unia bankowa wymaga nie tylko jednolitego mechanizmu nadzorczego zapewniającego wysoką jakość nadzoru w poszczególnych państwach członkowskich, lecz także jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków znajdujących się w trudnej sytuacji. W dniu 19 października 2012 r. Rada Europejska uznała ten fakt, stwierdzając, że „odnotowuje fakt, że po tym, jak przyjęte zostaną wnioski dotyczące dyrektywy w sprawie naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków oraz dyrektywy w sprawie systemu gwarantowania depozytów w odniesieniu do państw członkowskich uczestniczących w jednolitym mechanizmie nadzorczym, Komisja zamierza zaproponować stworzenie wspólnego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków.”

Po przyjęciu jednolitego mechanizmu nadzorczego Komisja przedstawi zatem wniosek dotyczący jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, który będzie wspomagał restrukturyzację i uporządkowaną likwidację banków w państwach członkowskich uczestniczących w unii bankowej. Mechanizm ten będzie opierał się na osobnym, europejskim organie odpowiedzialnym za restrukturyzację i uporządkowaną likwidację banków, który będzie zarządzał restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją

banków, a w szczególności koordynował stosowanie narzędzi restrukturyzacji i likwidacji. Mechanizm ten będzie bardziej skuteczny niż sieć krajowych organów odpowiedzialnych za restrukturyzację i uporządkowaną likwidację banków, w szczególności w odniesieniu do transgranicznych grup bankowych, dla których w czasach kryzysu szybkość i koordynacja ma zasadnicze znaczenie ze względu na konieczność minimalizacji kosztów i odzyskiwania wiarygodności. Przyniósłby on również znaczne korzyści skali i przyczyniłby się do uniknięcia negatywnych skutków zewnętrznych, które mogą wynikać z decyzji o wyłącznie krajowym charakterze.

Każda interwencja w ramach jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków będzie musiała opierać się na następujących zasadach:

- konieczność rozpoczęcia restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków powinna być ograniczona do minimum, dzięki bardzo surowym wspólnym zasadom ostrożnościowym, a także lepszej koordynacji nadzoru w ramach jednolitego mechanizmu nadzorczego;

- w przypadku gdy interwencja w ramach jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków jest konieczna, udziałowcy/akcjonariusze oraz wierzyciele powinni ponieść koszty restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków przed przyznaniem finansowania zewnętrznego, zgodnie z wnioskiem Komisji w sprawie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków;

- wszelkie dodatkowe środki niezbędne do sfinansowania procesu restrukturyzacji powinny pochodzić z mechanizmów finansowanych przez sektor bankowy, a nie z pieniędzy podatników.

Przyszłe wnioski Komisji w sprawie jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków opierać się będą na tych zasadach.

Komisja jest zdania, że utworzenie jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji – podobnie jak utworzenie skutecznego jednolitego mechanizmu nadzorczego – można zrealizować za pomocą prawa wtórnego, bez konieczności zmiany obowiązujących traktatów.

3.1.4 Szybka decyzja w sprawie kolejnych wieloletnich ram finansowych (WRF)

Wniosek Komisji w sprawie wieloletnich ram finansowych na lata 2014-2020 stanowi ważny bodziec w zakresie inwestycji, rozwoju gospodarczego oraz zatrudnienia na szczeblu UE. We wniosku przewiduje się również bardziej systematyczne powiązanie środków finansowych polityki spójności, polityki rozwoju obszarów wiejskich oraz europejskiej polityki morskiej i rybołówstwa z różnorodnymi procedurami zarządzania gospodarczego. Wspólne ramy strategiczne (obejmujące następujące fundusze: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego,

Europejski Fundusz Społeczny, Fundusz Spójności, Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich i Europejski Fundusz Morski i Rybacki) ustanawiają silne powiązania między wspomnianymi funduszami oraz krajowymi programami reform, programami stabilności i konwergencji opracowanymi przez państwa członkowskie, jak również zaleceniami dla poszczególnych krajów przyjętymi przez Radę w przypadku każdego państwa członkowskiego.

Powyższe rozwiązania zostaną wprowadzone za pomocą umów/porozumień między państwami członkowskimi a Komisją oraz przy zastosowaniu rygorystycznych warunków makroekonomicznych. We wniosku Komisji warunki makroekonomiczne stosowane są na dwa sposoby:

1. przeprogramowanie: dotyczy zmian w umowach o partnerstwie oraz w stosownych programach zgodnie z zaleceniami Rady, lub też zmian wprowadzanych w celu zwalczania nadmiernego deficytu, nierównowagi makroekonomicznej lub innych społecznych i gospodarczych trudności bądź zwiększania wpływu funduszy wspólnych ram strategicznych na wzrost gospodarczy i konkurencyjność w państwach członkowskich otrzymujących wsparcie finansowe z UE. W przypadku gdy państwo członkowskie nie przeprowadzi wnioskowanych działań, Komisja może zawiesić część lub całość płatności w ramach danych programów;

2. zawieszenie: jeżeli państwo członkowskie nie podejmie działań naprawczych w kontekście procedur zarządzania gospodarczego W takim przypadku Komisja zawiesza część lub całość płatności w ramach danych programów.

Umowy o partnerstwie oraz programy operacyjne gwarantują, że planowane inwestycje współfinansowane z funduszy wspólnych ram strategicznych skutecznie wspierają państwa członkowskie w podejmowaniu wyzwań strukturalnych. W przypadku zaleceń Rady w kontekście art. 121 i 148 Traktatu oraz części prewencyjnej procedury dotyczącej zakłócenia równowagi makroekonomicznej, przeprogramowanie zostanie przeprowadzone w odniesieniu do tych zaleceń, które mają zastosowania do funduszy wspólnych ram strategicznych oraz są powiązane z tymi problemami strukturalnymi, które można rozwiązać przy pomocy wieloletnich strategii inwestycyjnych. Zalecenia te obejmują między innymi:

- reformy rynku pracy mające na celu na poprawę jego funkcjonowania, np. ukierunkowane na zwalczanie niedopasowania umiejętności do potrzeb rynku pracy;

- środki wspierające konkurencyjność, takie jak poprawa systemów edukacji lub propagowanie badań i rozwoju, innowacji oraz doskonalenia infrastruktury;

- środki mające na celu poprawę zarządzania, np. polepszenie zdolności administracyjnych i sporządzania statystyk.

Szybkie przyjęcie wieloletnich ram finansowych oraz stosownego prawodawstwa sektorowego, a w szczególności rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów w

odniesieniu do funduszy wspólnych ram strategicznych, spowoduje zwiększenie zachęt oraz wsparcia reform strukturalnych w państwach członkowskich.

3.1.5 Koordynacja *ex ante* dużych reform i utworzenie „instrumentu na rzecz konwergencji i konkurencyjności".

Fakt, że polityki gospodarcze państw członkowskich są przedmiotem wspólnego zainteresowania, wyraźnie unaoczniły doświadczenia związane z kryzysem w szczególności w strefie euro. Nieprzeprowadzenie ważnych reform strukturalnych przez długi czas lub też powolne tempo wprowadzania takich reform spowodowało nawarstwianie się problemów w zakresie konkurencyjności i w niektórych przypadkach znacznie zmniejszyło zdolności dostosowawcze państw członkowskich. W związku z tym państwa te były bardziej podatne na kryzys. Krótkoterminowe koszty, zarówno polityczne jak i mające charakter ekonomiczny, często działają odstraszająco podczas wdrażania reform, nawet jeżeli przewiduje się znaczne korzyści w perspektywie średnio- i długoterminowej. Potencjalnie znaczące skutki uboczne związane z reformami strukturalnymi w strefie euro uzasadniają zastosowanie szczególnych instrumentów, co wykorzystano już w ramach mechanizmów egzekwowania przepisów wprowadzonych na mocy pakietu sześciu wniosków. W związku z powyższymi rozważaniami, należy nadal rozszerzać obowiązujące ramy zarządzania gospodarczego w strefie euro poprzez zapewnienie większej koordynacji *ex ante* głównych projektów reform, oraz – po przyjęciu decyzji w sprawie wieloletnich ram finansowych – utworzenie „instrumentu na rzecz konwergencji i konkurencyjności" zapewniającego wsparcie terminowego wdrożenia reform strukturalnych (w załączniku 1 można znaleźć bardziej szczegółowy opis planowanego działania). Instrument ten łączyłby integrację polityki gospodarczej ze wsparciem finansowym, a tym samym respektowałby zasadę zwiększenia odpowiedzialności i dyscypliny gospodarczej i równoczesnego zwiększenia solidarności. W swoim przyszłym wniosku Komisja określi szczegółowe warunki dla niniejszego instrumentu.

Koordynacja ex ante głównych reform

Obowiązujące unijne ramy nadzoru gospodarczego stanowią podstawę koordynacji polityki gospodarczej. Ramy te jednak nie przewidują systematycznej koordynacji *ex ante* krajowych planów dotyczących głównych reform polityki gospodarczej państw członkowskich. Debata *ex ante* dotycząca planów głównych reform oraz ich koordynacja, jak przewidziano w art. 11 Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej, umożliwi Komisji i państwom członkowskim ocenę efektów ubocznych działań krajowych i przedstawienie uwag na temat planów przed podjęciem ostatecznych decyzji na szczeblu krajowym. W przygotowywanym wniosku, Komisja zaproponuje ramy koordynacji *ex ante* głównych reform strukturalnych w kontekście europejskiego semestru.

Instrument na rzecz konwergencji i konkurencyjności: ustalenia umowne i wsparcie finansowe

Proponowany „instrument na rzecz konwergencji i konkurencyjności" obejmowałaby ustalenia umowne, którym towarzyszyłoby wsparcie finansowe.

Ustanowienie ustaleń umownych uzgadnianych między państwami członkowskimi a Komisją ułatwiłoby wdrażanie reform strukturalnych w strefie euro. Ten nowy system opierałby się na istniejących unijnych ramach nadzoru, a mianowicie procedurze zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania (procedura dotycząca zakłóceń równowagi makroekonomicznej)[13]. Ustalenia takie byłyby przedmiotem negocjacji między poszczególnymi państwami członkowskimi a Komisją, byłyby omawiane w ramach Eurogrupy i zawierane przez Komisję z danym państwem członkowskim. Byłyby one obowiązkowe dla państw członkowskich strefy euro objętych procedurą nadmiernego zakłócenia równowagi, a plan działań naprawczych, które państwa te muszą przedkładać na postawie przepisów tej procedury, byłyby podstawą ustaleń negocjowanych z Komisją. W przypadku państw członkowskich należących do strefy euro objętych działaniami zapobiegawczymi w odniesieniu do zakłóceń równowagi makroekonomicznej, uczestnictwo byłoby dobrowolne i pociągałaby za sobą przedstawienie planu działań podobnego do tego, który jest wymagany w ramach procedury nadmiernego zakłócenia równowagi.

Ustalenia opierałyby się zatem zawsze na zaleceniach wydanych w ramach procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej, które zwykle koncentrują się na zwiększaniu zdolności dostosowawczych i konkurencyjności oraz wspierania stabilności finansowej, tj. czynników mających decydujące znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania unii gospodarczej i walutowej. Procedura dotycząca zakłóceń równowagi makroekonomicznej stanowi zatem czuły filtr w odniesieniu do głównych reform, które kwalifikują się do wsparcia finansowego z uwagi na związane z nimi efekty zewnętrzne w unii walutowej.

Komisja oceniałaby następnie plan działania przedstawiony przez państwo członkowskie, a ostateczny zestaw reform oraz środki i harmonogram ich realizacji zostałyby przyjęte w formie ustaleń. Takie rozwiązanie pozwoliłoby zatem określić bardziej szczegółowe środki, które państwo członkowskie zobowiązuje się do wdrożenia po uzyskaniu akceptacji – w stosownych przypadkach – parlamentu narodowego zgodnie z procedurami krajowymi. System negocjowanych ustaleń przyczyniłby się do poprawy jakości dialogu między Komisją i państwami członkowskimi, jak również do zaangażowania państw członkowskich w przeprowadzanie reform.

[13] Rozporządzenie (UE) nr 1176/2011

Reformy przyjęte w ramach ustaleń umownych byłyby wspierane finansowo, jako uzupełnienie wymogów dyscypliny (budżetowej), które zostały już wprowadzone pakietem sześciu wniosków. Celem takiego wsparcia byłoby doprowadzenie do terminowego przyjmowania i wdrażania reform poprzez pokonanie lub przynajmniej zmniejszenie politycznych i gospodarczych czynników zniechęcających do podejmowania reform. Promując reformy strukturalne zwiększające zdolności adaptacyjne państw członkowskich, instrument konwergencji i konkurencyjności przyczyniłby się do zwiększenia zdolności gospodarki do reagowania na gwałtowne wstrząsy poprzez poprawę funkcjonowania rynku.

Wsparcie finansowe zostałoby przyznane wyłącznie w odniesieniu do tych pakietów reform, które zostały uzgodnione i są ważne zarówno z punktu widzenia danego państwa członkowskiego, jak i prawidłowego funkcjonowania unii gospodarczej i walutowej. Wsparcie finansowe byłoby przeznaczone na wspomaganie starań państwa członkowskiego, przede wszystkim w przypadkach, gdy zakłócenia równowagi miały miejsce pomimo przestrzegania zaleceń skierowanych poprzednio do danego państwa członkowskiego.

Wsparcie finansowe będzie miało wyraźny wpływ sygnalizacyjny: uwzględnia ono zarówno koszt reformy w danym państwie członkowskim, jak również korzyści wynikające z reform krajowych dla pozostałych krajów strefy euro w przypadku wystąpienia pozytywnych transgranicznych efektów zewnętrznych (które mogą nie być wystarczającą zachętą do przeprowadzenia reform dla państw członkowskich). W przypadku gdy Komisja stwierdza ex post, że państwo członkowskie nie spełniło wymogów umowy, wsparcie finansowe może zostać wycofane.

Wsparcie finansowe powinno być traktowane jako przydział całkowity wykorzystywany do finansowania środków towarzyszących trudnym reformom. Na przykład, krótkoterminowe skutki reform powodujące zwiększenie elastyczności na rynku pracy mogłyby iść w parze z programami szkoleniowymi finansowanymi częściowo ze wsparcia udzielanego zgodnie z instrumentem konwergencji i konkurencyjności. Wykorzystanie wsparcia finansowego stanowiłoby część ustalenia umownego zawartego między zainteresowanym państwem członkowskim a Komisją.

W celu wzmocnienia przedmiotowego mechanizmu wsparcia finansowego, możliwe byłoby utworzenie specjalnego instrumentu finansowego stanowiącego w zasadzie część budżetu UE.

Przedmiotowy instrument zostałby utworzony na mocy prawodawstwa wtórnego. Mógłby on stanowić nieodłączną część procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej, wzmocnionej ustaleniami umownymi i wsparciem finansowym, jak wskazano powyżej, a zatem opierać się na art. 136 TFUE. Alternatywnie można by odwołać się do art. 352 TFUE, w razie konieczności przy wzmocnionej współpracy (w połączeniu z decyzją na mocy art. 332 TFUE w sprawie wydatków włączonych do budżetu UE).

Wkłady finansowe niezbędne do działania instrumentu mogłyby opierać się na zobowiązaniach państw członkowskich strefy euro lub zobowiązaniu prawnym zawartym w

tym celu w prawodawstwie UE dotyczącym zasobów własnych. Wkłady należy włączyć do budżetu UE jako dochody przeznaczone na określony cel. Ponieważ instrument byłby finansowany z dochodów przeznaczonych na określony cel, nie podlegałby pułapom ustanowionym w rozporządzeniu o wieloletnich ramach finansowych. Tylko państwa członkowskie wnoszące wkład mogłyby zawrzeć ustalenia umowne z Komisją i skorzystać ze wsparcia finansowego. Wsparcie na jego podstawie byłoby spójne z wsparcieum udzielanym z funduszy strukturalnych, w szczególności z Europejskiego Funduszu Społecznego. Zakres instrumentu w początkowej fazie mógłby być ograniczony, ale mógłby on zostać zwiększony w perspektywie średniookresowej, pod warunkiem że mechanizm wsparcia okaże się skutecznym narzędziem promowania, dostosowania i tym samym gwarantowania trwałego wzrostu gospodarczego w strefie euro.

W przygotowywanych wnioskach Komisja określi szczegółowe warunki dotyczące „instrumentu na rzecz konwergencji i konkurencyjności" na podstawie ustaleń umownych i wsparcia finansowego.

3.1.6 Wspieranie inwestycji w strefie euro

Reformy strukturalne wspierane, po pierwsze, przez wieloletnie ramy finansowe i, po drugie, przez „instrument na rzecz konwergencji i konkurencyjności", będą miały zasadnicze znaczenie dla poprawy średniookresowego potencjału wzrostu gospodarczego członków strefy euro i ich zdolności reagowania na wstrząsy. Wiarygodna i sprzyjająca wzrostowi konsolidacja, zwiększająca skuteczność struktury podatkowej oraz jakość wydatków publicznych przyczyni się do pobudzania rozwoju gospodarczego. Zgodnie z zaleceniami zawartymi w rocznym sprawozdaniu gospodarczym na 2012 i 2013 r., państwa członkowskie powinny dążyć w szczególności do zachowania odpowiedniego tempa konsolidacji budżetowej przy jednoczesnym utrzymaniu inwestycji mających na celu osiągnięcie celów strategii „Europa 2020" na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia.

Ramy polityki fiskalnej UE umożliwiają zrównoważenie niezbędnych publicznych potrzeb inwestycyjnych z celami dyscypliny budżetowej.

Inwestycje publiczne są jednym z istotnych czynników, które należy uwzględnić w ramach oceny sytuacji fiskalnej państwa członkowskiego w sprawozdaniu przedstawianym na mocy art. 126 ust. 3 TFUE, które poprzedza rozpoczęcie procedury nadmiernego deficytu[14]. Znaczenie oceny istotnych czynników, takich jak inwestycje publiczne, znacznie wzrosło ze względu na niedawną reformę paktu stabilności i wzrostu. ‚Uwzględnienie istotnych czynników może spowodować, że - pod pewnymi warunkami - wobec państwa

[14] W szczególności, zgodnie z art. 126 ust. 3 TFUE: „Sprawozdanie Komisji uwzględnia również to, czy deficyt publiczny przekracza publiczne wydatki inwestycyjne i uwzględnia wszelkie inne istotne czynniki (…) ".

członkowskiego nie zostanie zastosowana procedura nadmiernego deficytu[15;] ponadto istotne czynniki powinny być brane pod uwagę przy formułowaniu zaleceń w odniesieniu do korekty nadmiernego deficytu, w tym ścieżki redukcji deficytu.

W części prewencyjnej paktu stabilności i wzrostu, inwestycje publiczne uwzględniono w nowym poziomie referencyjnym dla wydatków, który razem z saldem strukturalnym stosowany jest przy formułowaniu oceny postępów w osiąganiu średniookresowego celu budżetowego. W szczególności średnie nakłady brutto na środki trwałe sektora instytucji rządowych i samorządowych określa się na przestrzeni szeregu lat, aby uniknąć sytuacji, w której dane państwo członkowskie zostałoby ukarane z powodu rocznego szczytu inwestycyjnego[16.]

Komisja zbada, czy w ramach części prewencyjnej istnieją dalsze możliwości uwzględnienia programów inwestycyjnych przy ocenie programów stabilności i konwergencji. W szczególności jednorazowe programy inwestycyjne, których wpływ na stabilność finansów publicznych został udowodniony, mogłyby kwalifikować się – pod pewnymi warunkami – do tymczasowych odstępstw od średniookresowego celu budżetowego lub ścieżki dostosowania do niego[17]. Mogłoby mieć to zastosowanie na przykład do projektów inwestycji publicznych współfinansowanych z UE zgodnie z warunkami makroekonomicznymi.

Chociaż konieczne byłoby opracowanie w pełni działających ram, warunki te mogły być stosowane (w szczególności w zakresie wymogów informacyjnych oraz wymogów w zakresie definicji), szczególne traktowanie inwestycji publicznych mogłoby prowadzić jedynie do tymczasowego odstępstwa od średniookresowego celu budżetowego lub ścieżki dostosowania do niego. Wiosną 2013 r. Komisja wyda komunikat w sprawie właściwej ścieżki realizacji celu średniookresowego.

---

[15] Po pierwsze, uwzględnienie odpowiednich czynników może spowodować, że pomimo naruszenia kryterium deficytu wobec państwa członkowskiego nie zostanie zastosowana procedura nadmiernego deficytu, jeżeli wskaźnik zadłużenia spadnie poniżej wartości referencyjnej. Po drugie, naruszenie wskaźnika referencyjnego dotyczącego redukcji długu powinno prowadzić do wszczęcia procedury nadmiernego deficytu tylko po dokonaniu oceny istotnych czynników.

[16.] Ponadto wydatki na programy UE, a zatem również wydatki inwestycyjne, w zakresie, w jakim są one w pełni zrównoważone dochodami z unijnych środków finansowych, są również wyłączone z wydatków branych pod uwagę przy ocenie przestrzegania wartości referencyjnej dotyczącej wydatków.

[17] Pakt stabilności i wzrostu zawiera przepisy szczególne przewidujące taką możliwość. Rozporządzenie nr 1466/97 – art. 5 ust. 1: „[…] Przy definiowaniu ścieżki dostosowania do średniookresowego celu budżetowego dla państw członkowskich, które takiego celu jeszcze nie osiągnęły, i dopuszczeniu czasowego odstępstwa od tego celu w przypadku Państw Członkowskich, które cel ten już osiągnęły, Rada bierze pod uwagę wdrażanie znaczących reform strukturalnych mających bezpośredni skutek w postaci długoterminowych oszczędności, w tym poprzez zwiększenie wzrostu potencjalnego, a w związku z tym mających możliwy do zweryfikowania wpływ na długoterminową stabilność finansów publicznych, pod warunkiem że zachowany jest odpowiedni margines zabezpieczający zapewnienie przestrzegania wartości referencyjnej dla deficytu i pod warunkiem że oczekuje się powrotu pozycji budżetowej do średniookresowego celu budżetowego w okresie objętym programem […]”

Przedmiotowych przepisów dotyczących projektów inwestycyjnych nie należy mylić ze „złotą regułą budżetową", która umożliwiłaby stały wyjątek w odniesieniu do wszystkich inwestycji publicznych. Takie niedyskryminujące podejście mogłoby z łatwością stanowić zagrożenie dla głównego celu paktu stabilności i wzrostu poprzez podkopanie stabilizacji długu publicznego.

3.1.7 Reprezentowanie strefy euro na zewnątrz

W oparciu o postępy poczynione w zakresie zarządzania gospodarczego w strefie euro, należy kontynuować wzmacnianie i konsolidację jej reprezentacji na zewnątrz. Może to zostać w pełni osiągnięte na podstawie obowiązujących traktatów (art. 17 TUE i art. 138 TFUE).

Wzmocnienie to jest niezbędne w celu zagwarantowania, że strefa euro jest reprezentowana w sposób współmierny do jej znaczenia gospodarczego, odzwierciedlający zmiany zachodzące w ramach wewnętrznego zarządzania gospodarczego. Strefa euro musi być w stanie odgrywać bardziej aktywną rolę zarówno w instytucjach i na forach wielostronnych, jak i w ramach bilateralnych dialogów z partnerami strategicznymi. Powinno to prowadzić do przedstawiania jednolitego stanowiska w odniesieniu do kwestii takich jak zagadnienia w zakresie polityki gospodarczej i fiskalnej strefy euro, nadzór makroekonomiczny, polityka kursowa i stabilność finansowa.

Aby osiągnąć te cele, trzeba będzie się porozumieć w sprawie planu działań, który ma na celu usprawnienie i, w miarę możliwości, ujednolicić zewnętrzną reprezentację strefy euro w międzynarodowych organizacjach oraz na forach gospodarczych i finansowych.

Należy skoncentrować się na MFW, który - poprzez swoje instrumenty pożyczkowe i nadzór - jest instytucjonalnym filarem wspierającym zarządzanie gospodarcze w skali światowej. Ostatni kryzys udowodnił, że przemawianie jednym głosem jest dla strefy euro sprawą najwyższej wagi, w szczególności w odniesieniu do programów, warunków finansowania i polityki MFW w zakresie rozwiązywania sytuacji kryzysowych . Będzie to wymagało dopracowania ustaleń dotyczących koordynacji strefy euro w Brukseli i Waszyngtonie poświęconych zagadnieniom dotyczącym unii gospodarczej i walutowej w celu odzwierciedlenia zmian w zarządzaniu wewnętrznym UGW i zagwarantowania spójności i skuteczności przekazywanych informacji.

Zwiększenie reprezentacji strefy euro w MFW powinno nastąpić w drodze dwuetapowej procedury. Na pierwszym etapie grupy państw powinny zostać przekształcone w taki sposób, by państwa strefy euro połączyć w grupie państw strefy euro, która mogłaby również

obejmować przyszłe państwa członkowskie strefy euro. Równocześnie strefa euro powinna postarać się o uzyskanie statusu obserwatora w zarządzie MFW[18.]

Środki te powinny przygotować podłoże do ubiegania się, na drugim etapie, o status członka w organach MFW (zarządzie i Międzynarodowym Komitecie Walutowym i Finansowym). W odpowiednim czasie Komisja przedstawi formalne wnioski na mocy art. 138 ust. 2 TFUE w celu ustalenia jednolitego stanowiska w odniesieniu do uzyskania statusu obserwatora strefy euro w MFW, a następnie członkowstwa. Zgodnie z art. 138 TFUE instytucją właściwą do reprezentowania strefy euro w MFW byłaby Komisja, działająca razem z EBC w zakresie polityki pieniężnej. Więcej szczegółów na temat kwestii pogłębienia UGW znajduje się w załączniku 2.

3.2 Perspektywa średnioterminowa: ściślejsza integracja polityki gospodarczej i budżetowej oraz działania na rzecz mechanizmu odpowiedniej zdolności fiskalnej

W **perspektywie średnioterminowej** konieczne jest zwiększenie koordynacji budżetowej (w tym przewidzenie możliwości wymagania wprowadzenia zmian do budżetów krajowych lub wyrażenia sprzeciwu wobec nich), rozszerzenie lepszej koordynacji polityki w dziedzinach opodatkowania i zatrudnienia, utworzenie jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji dla sektora finansowego oraz utworzenie autonomicznego mechanizmu odpowiedniej zdolności fiskalnej w UGW w celu wsparcia wdrażania decyzji politycznych wynikających z głębszej koordynacji. Niektóre z tych elementów będą wymagać zmiany traktatów.

Redukcję długu publicznego znacznie przekraczającego kryteria paktu stabilności i wzrostu można uzyskać poprzez ustanowienie funduszu amortyzacji zadłużenia. Możliwym impulsem do pogłębienia integracji rynków finansowych w strefie euro, a w szczególności w celu uspokojenia niestabilnych rynków długu publicznego byłaby wspólna emisja przez państwa członkowskie strefy euro krótkoterminowych obligacji długu publicznego o terminie zapadalności od 1 do 2 lat. Obie te możliwości wymagałyby zmiany traktatów[19].

3.2.1 Zwiększenie integracji budżetowej i gospodarczej wymagające zmiany Traktatu

Zmiany w zakresie zarządzania budżetowego i gospodarczego, jakie nastąpiłyby w strefie euro wraz z przyjęciem pakietu dwóch wniosków i dostępnością instrumentu na rzecz

[18.] Tzn. – zgodnie z traktatami – UE reprezentująca państwa członkowskie należące do strefy euro.

[19] Wyrok z dnia 27 listopada 2012 r. w sprawie C-370/12 Pringle, pkt. 137-138

konwergencji i konkurencyjności, byłyby ważnym krokiem na drodze ku osiągnięciu dyscypliny budżetowej oraz konkurencyjności gospodarczej.

Niezależnie od tego przejście do sytuacji wzajemnego ponoszenia ryzyka finansowego wymagałoby jeszcze dalszego zwiększenia koordynacji polityki budżetowej poprzez wprowadzenie w określonych sytuacjach zbiorowej kontroli nad krajowymi politykami budżetowymi.

W szczególności nowe przepisy zawarte w pakiecie dwóch wniosków, przede wszystkim opinia Komisji w sprawie wstępnych planów budżetowych, a w skrajnych przypadkach, możliwość złożenia przez nią wniosku o nowy wstępny plan budżetowy w przypadku poważnych naruszeń zobowiązań państwa członkowskiego w ramach paktu stabilności i wzrostu, stanowią prawie granicę możliwości działań na podstawie Traktatu w zakresie koordynacji i interwencji UE w krajowe procedury budżetowej. Przyjęcie pakietu dwóch wniosków będzie oznaczało dla UE prawie całkowite wyczerpanie kompetencji prawodawczych w tej dziedzinie.

Dalsze zwiększenie kontroli krajowych polityk budżetowych, na przykład poprzez ustanowienie europejskiego prawa domagania się zmiany budżetów krajowych zgodnie z europejskimi zobowiązaniami, wymagałoby zmiany Traktatu.

Można rozważyć między innymi poniższe możliwości:

- Po pierwsze - zobowiązanie państwa członkowskiego do zmiany (projektu) budżetu krajowego na wniosek UE w przypadku naruszenia postanowień dotyczących wymogów dyscypliny budżetowej ustalonych wcześniej na szczeblu UE. Wymagałoby to zmiany charakteru opinii w sprawie budżetu krajowego, o której mowa jest w pakiecie dwóch wniosków, z opinii niewiążącej na opinię wiążącą.

- Po drugie – w oparciu o zaostrzenie procesu monitorowania i koordynacji proponowanego w pakiecie dwóch wniosków na wypadek niektórych określonych szczególnie poważnych sytuacji – prawo domagania się zmiany indywidualnych decyzji wykonania budżetu zgodnie z europejskimi zobowiązaniami, jeśli decyzje te mogłyby spowodować poważne odchylenie od ścieżki konsolidacji budżetowej ustalonej na szczeblu UE.

- Po trzecie – jednoznaczne kompetencje do zharmonizowania na szczeblu UE krajowych przepisów budżetowych (podobnie do Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej[20]), a także prawo skierowania sprawy do Trybunału Sprawiedliwości w przypadku nieprzestrzegania decyzji w tym zakresie.

[20] Niezależnie od tego, zgodnie z art. 16 tego traktatu, jego zasadnicze założenia należy włączyć do prawa Unii.

W odniesieniu do polityki gospodarczej: polityka podatkowa może pomóc w koordynacji polityki gospodarczej i przyczynić się do konsolidacji fiskalnej oraz wzrostu gospodarczego. W oparciu o doświadczenia z ustrukturyzowanych dyskusji nad kwestiami polityki podatkowej, które skupiają się na obszarach, w których można rozważyć bardziej ambitne działania, w przyszłości w kontekście zmiany Traktatu można wziąć pod rozwagę stworzenie ram dla przepisów dotyczących zwiększenia koordynacji w tej dziedzinie w strefie euro. Innym obszarem o podobnie wysokim znaczeniu, w którym można by rozważyć tego rodzaju postęp, są rynki pracy. Dobrze funkcjonujące rynki pracy, a mobilność zawodowa w szczególności, mają bowiem duże znaczenie dla zdolności dostosowawczych i wzrostu w strefie euro.

W ramach zarządzania UGW należy zwiększyć koordynację polityk zatrudnienia i polityki socjalnej oraz nadzór nad nimi oraz promować konwergencję w tych obszarach. Obecne ogólne wytyczne polityki gospodarczej oraz wytyczne w dziedzinie zatrudnienia mogłyby zostać wzmocnione dzięki połączeniu w jeden instrument.

Takie zmiany posłużyłyby za podstawę do stworzenia odpowiedniego mechanizmu zdolności fiskalnej dla strefy euro w celu wsparcia reform strukturalnych na dużą skalę, jak również do umożliwienia korzystania z form uwspólnienia długów w celu ułatwienia rozwiązywania problemów wysokiego zadłużenia i segmentacji finansowej spowodowanych przez kryzys.

3.2.2 Odpowiedni mechanizm zdolności fiskalnej dla strefy euro

W oparciu o doświadczenia z systematycznej koordynacji *ex-ante* w odniesieniu do poważnych reform strukturalnych i instrumentu na rzecz konwergencji i konkurencyjności, należy stworzyć specjalny mechanizm zdolności fiskalnej dla strefy euro. Mechanizm ten powinien być niezależny w takim rozumieniu, że jego przychody opierałyby się wyłącznie na jego zasobach własnych, i że w ostateczności mógłby korzystać ze zdolności zaciągania pożyczek. Powinien on działać skutecznie i zapewniać środki wystarczające do wspierania ważnych reform strukturalnych w dużej gospodarce w razie zagrożenia.

Zgodnie z pkt 3.1.3 taki odpowiedni mechanizm zdolności fiskalnej dla strefy euro mógłby początkowo opierać się na przepisach prawa wtórnego. Jego wzmocnienie przebiegałoby jednak w oparciu o konkretne nowe podstawy traktatowe, które byłyby konieczne, jeśli w ramach mechanizmu zdolności fiskalnej możliwe byłoby zaciąganie pożyczek.

3.2.3 Fundusz amortyzacji zadłużenia

Wyraźne wzmocnienie ram zarządzania gospodarczego i fiskalnego mogłyby umożliwić rozwiązanie problemu redukcji długu publicznego, który znacznie przekracza kryteria określone w pakcie stabilności i wzrostu, poprzez utworzenie funduszu amortyzacji zadłużenia obwarowanego rygorystycznymi warunkami.

Pierwotny wniosek dotyczący funduszu amortyzacji zadłużenia jako natychmiastowego narzędzia kryzysowego został opracowany przez niemiecką Radę Ekspertów Gospodarczych w ramach strategii redukcji długu dla całej strefy euro.

W celu ograniczenia pokusy nadużyć oraz dla zapewnienia stabilności i umorzenia płatności, niemiecka Rada Ekspertów Gospodarczych zaproponowała powołanie instrumentów nadzoru i stabilizacji: 1) rygorystycznej warunkowości, podobnie do zasad uzgodnionych w ramach programów EISF/EMS; 2) natychmiastowych kar pieniężnych w przypadku nieprzestrzegania zasad; 3) ścisłego nadzoru przez wyznaczony organ (np. Trybunał Sprawiedliwości UE); 4) w początkowym okresie - natychmiastowego zaprzestania transferu długu do funduszu w przypadku nieprzestrzegania zasad; 5) uznanie międzynarodowych rezerw państw członkowskich (rezerwy walutowe lub rezerwy w złocie) za zabezpieczenie ich zobowiązań oraz przeznaczenie podatków (ewentualnie nowo wprowadzonych podatków) na pokrycie obsługi długu (np. dochody z tytułu VAT) w celu ograniczenia ryzyka obciążenia odpowiedzialnością.

Komisja zgadza się, że silne ramy gospodarcze i budżetowe są warunkiem wstępnym dla stworzenia właściwie działającego funduszu amortyzacji zadłużenia. Z powyższych rozważań wynika, że zwiększony nadzór nad opracowywaniem i wdrażaniem krajowej polityki fiskalnej i większa możliwość interwencji w tym zakresie byłyby uzasadnione. Wiarygodność planów dostosowania wymagałaby odpowiednich warunków fiskalnych, które byłyby określane w momencie przystępowania państwa członkowskiego do systemu. Minimalnym wymogiem byłoby ścisłe przestrzeganie ścieżki dostosowania prowadzącej do zaproponowanego przez Komisję celu średniookresowego.

Obwarowany tak rygorystycznymi warunkami europejski fundusz amortyzacji długu (patrz również załącznik 3) mógłby zatem stanowić punkt odniesienia dla wiarygodnej redukcji długu publicznego, przywracając pułap zadłużenia publicznego poniżej 60%, zgodnie z Traktatem z Maastricht.

Wprowadzenie takich ram mogłoby również być postrzegane jako sygnał tego, że państwa członkowskie należące do strefy euro dążą i zobowiązują się do zmniejszenia wysokości długu oraz są w stanie tego dokonać. To z kolei mogłoby doprowadzić do obniżenia ogólnych kosztów finansowania nadmiernie zadłużonych państw członkowskich. Poprzez zagwarantowanie, że koszty zmniejszenia „nadmiernego długu" będą zrównoważone, w połączeniu z zachęcaniem do redukcji długu i ciągłym nadzorem, ramy te mogłyby stanowić dla państw członkowskich strefy euro możliwość ograniczania zadłużenia w sposób, który mógłby ułatwić inwestycje w środki wspierające wzrost gospodarczy. Ponadto takie ramy

mogłyby przyczynić się do redukcji zadłużenia w sposób przejrzysty i skoordynowany w całej strefie euro, uzupełniając koordynację polityk budżetowych.

Utworzenie funduszu amortyzacji długu może nastąpić wyłącznie w kontekście zmiany obowiązujących Traktatów. Ze względu na kwestie rozliczalności podstawa prawna dla ustanowienia takiego funduszu musiałby zostać sformułowana bardzo precyzyjnie, jeśli chodzi o maksymalną wysokość zbywalnego długu, maksymalny czas działania i wszystkie inne cechy funduszu, w celu zagwarantowania pewności prawa wymaganej przez prawo konstytucyjne w państwach członkowskich.

Ewentualny model, który zapewniałby odpowiednią rozliczalność funduszu amortyzacji długu, mógłby być następujący: nowa traktatowa podstawa prawna umożliwiłaby ustanowienie funduszu w drodze decyzji Rady, przyjmowanej jednomyślnie przez państwa należące do strefy euro, po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, z zastrzeżeniem ratyfikacji przez państwa członkowskie zgodnie z ich wymogami konstytucyjnymi. Decyzja taka określałaby warunki uczestnictwa w funduszu, w tym maksymalną wysokość i czas udziału. Funduszem zarządzałaby – zgodnie z zasadami określonymi w decyzji Rady – specjalna jednostka ds. europejskiego zadłużenia stworzona w Komisji i odpowiedzialna wobec Parlamentu Europejskiego.

3.2.4 Euroweksle

W wyniku kryzysu wystąpiła konieczność ponownej oceny ryzyka kredytowego z tytułu długu państwowego w strefie euro. Po ponad dziesięciu latach, podczas których państwa członkowskie mogły zaciągać pożyczki na prawie identycznych warunkach, rynki ponownie zaczęły różnicować premie z tytułu ryzyka dla poszczególnych krajów. Państwowe instrumenty dłużne wydawane przez słabszych uczestników strefy euro były sprzedawane z wyższymi zyskami, co miało negatywne skutki dla stabilności finansów publicznych tych państw, jak również dla wypłacalności instytucji finansowych, dla których te państwowe instrumenty dłużne stanowiły aktywa. Taka segmentacja ryzyka kredytowego wraz z ograniczaniem inwestycji do własnego rynku krajowego (*home bias*), które charakteryzuje instytucje finansowe, spowodowała fragmentację sektora finansowego w strefie euro. Bankom operującym głównie w słabszych państwach coraz trudniej jest zapewnić refinansowanie, a warunki udzielania kredytów dla sektora prywatnego coraz bardziej się różnią w zależności od lokalizacji kredytobiorcy. Jednocześnie segmentacja rynku finansowego utrudnia jednorodne stosowanie polityki pieniężnej, a złagodzenie na szczeblu centralnym nie przekłada się na odpowiednią poprawę warunków udzielania kredytów tam, gdzie byłoby to uzasadnione.

W tej sytuacji istnieje silny argument za wprowadzeniem nowego instrumentu publicznego w strefie euro. Tzw. euroweksle miałyby być siłą napędową integracji rynków finansowych w strefie euro, a w szczególności działać jako stabilizator niestabilnych rynków państwowych

instrumentów dłużnych. Taka wspólna emisja przez państwa członkowskie strefy euro krótkoterminowego instrumentu długu państwowego o terminie zapadalności od 1 do 2 lat stanowiłaby potężne narzędzie w stosunku do obecnej fragmentacji, zmniejszające negatywne sprzężenie zwrotne między państwami a bankami, przy jednoczesnym ograniczeniu pokusy nadużyć. Ponadto pomogłaby ona również w przywróceniu właściwego i bardziej jednorodnego stosowania polityki pieniężnej. Euroweksle mogłyby stopniowo zastąpić istniejące krótkoterminowe instrumenty długu państwowego, bez zwiększenia całkowitej kwoty krótkoterminowego zadłużenia strefy euro.

Euroweksle mogłyby przyczynić się do zakończenia tworzenia europejskich rynków finansowych poprzez stworzenie dużego zintegrowanego rynku krótkoterminowych instrumentów dłużnych w strefie euro. Ze względu na ważną rolę krótkoterminowych papierów wartościowych dla zarządzania płynnością oraz przepływami gotówkowymi oraz krótkoterminowy charakter weksli, takie papiery dłużne zwykle mają szczególnie wysoką jakość kredytową. Równocześnie fakt, że tego rodzaju weksle są odnawialne i krótkoterminowe, umożliwia szybkie dostosowanie systemów finansowania do krajowych zachowań fiskalnych, tworząc tym samym zachętę do dyscypliny fiskalnej.

Wspólna emisja wzmocniłaby stabilność finansową w zakresie w jakim zapewniałaby gotowy dopływ płynności krótkoterminowej dla wszystkich państw członkowskich należących do strefy euro. Stworzyłaby ona również pulę bezpiecznych aktywów w całej strefie euro, która znacznie ułatwiłaby zarządzanie płynnością instytucji finansowych, a co za tym idzie zmniejszyłaby ograniczanie inwestycji do własnego rynku krajowego (home bias), które okazało się mieć bardzo ujemny wpływ w sytuacjach kryzysowych. Euroweksle w znacznym stopniu pomogłyby w prowadzeniu polityki pieniężnej w strefie euro, dzięki wzmocnieniu i zharmonizowaniu kanałów jednorodnego stosowania polityki pieniężnej. Euroweksle byłyby zatem w pełni zgodne z koncepcją utworzenia funduszu amortyzacji zadłużenia i stanowiłyby jej uzupełnienie.

Ze względu na to, że euroweksle mają charakter instrumentów finansowych, które wymagają wspólnej i solidarnej gwarancji ze strony uczestniczących państw członkowskich, do opracowania i wprowadzenia tych instrumentów konieczna byłaby zmiana Traktatów. Euroweksle nie mają zastąpić lepszego zarządzania gospodarczego ani dyscypliny budżetowej. Wdrożenie takiego wspólnego instrumentu dłużnego wymagałoby bliższej koordynacji i nadzoru nad obsługą zadłużenia przez państwa członkowskie w celu zapewnienia trwałych i skutecznych krajowych polityk budżetowych. Zarządzanie i nadzór mogłyby należeć do Skarbu UGW stworzonego w ramach Komisji.

3.3 Długoterminowa perspektywa UGW

W dłuższej perspektywie Unia Europejska powinna dążyć w kierunku pełnej unii bankowej, pełnej unii fiskalnej, pełnej unii gospodarczej, a wszystkie one wymagają czwartego elementu - właściwej legitymacji demokratycznej oraz rozliczalności procesu decyzyjnego. Będzie to wymagało poważnej zmiany Traktatu.

3.3.1 Pełna unia bankowa

W perspektywie długoterminowej argumenty przemawiające za pełną unią bankową dla wszystkich banków są bardzo przekonujące. Bezpośredni nadzór EBC polegający na stosowaniu jednolitego zbioru przepisów oraz standardów opracowanych przez EUNB gwarantuje nieprzerwanie wysoką jakość nadzoru w całej strefie euro. W połączeniu z narzędziami w zakresie polityki makroostrożnościowej stosowanymi na szczeblu strefy euro powstanie skuteczny system monitorowania i powstrzymywania zagrożeń zarówno mikro- i makroostrożnościowych w systemie finansowym.

System ten oraz wspólny system restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków, w połączeniu ze skutecznymi i trwałymi systemami gwarancji depozytów we wszystkich państwach członkowskich, trwale przywrócą silne podstawy sektora bankowego oraz przyczynią się do utrzymania wiarygodności trwałej stabilności strefy euro. W celu zwiększenia zaufania publicznego niezbędne będą także wiarygodne i solidne zabezpieczenia finansowe. Mogłoby to zostać ułatwione przez opracowanie rynku bezpiecznych aktywów strefy euro.

Łącząca wszystkie te elementy pełna unia bankowa jest głównym elementem długofalowej wizji integracji gospodarczej i fiskalnej[21].

3.3.2 Pełna unia fiskalna i gospodarcza

Osiągnięcie pełnej unii fiskalnej i gospodarczej byłoby ostatnim etapem unii gospodarczej i walutowej. Ta docelowa sytuacja oznaczałaby unię polityczną posiadającą odpowiednią suwerenność nad swoim budżetem centralnym stanowiącym jego własny mechanizm zdolności fiskalnej oraz wyposażoną w środki nakładania decyzji budżetowych i gospodarczych na jej członków, w szczególnych oraz ściśle określonych okolicznościach. Wielkość budżetu centralnego zależeć będzie od stopnia wymaganej integracji oraz gotowości do wprowadzenia w życie koniecznych zmian politycznych. Tak poważny stopień integracji stworzyłby warunki do wspólnej emisji długu w formie obligacji stabilności, zgodnie z zieloną księgą Komisji z 2011 r.

[21] Zob. komunikat Komisji zatytułowany „Plan działania na rzecz unii bankowej", w którym opisano ogólną koncepcję tworzenia unii bankowej, obejmującej jednolity zbiór przepisów, wspólny system ochrony depozytów i mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków , COM (2012) 510, http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/committees/reform/20120912-com-2012-510_pl.pdf

Brak budżetu centralnego odgrywającego rolę stabilizującą od dawna jest uznawany za potencjalną słabość strefy euro w porównaniu do innych działających unii walutowych.

Budżet centralny obejmujący mechanizm zdolności fiskalnej z funkcją stabilizującą

Obecna struktura UGW opiera się na krajowych politykach fiskalnych określonych na podstawie określonych zasad ram polityki. Stabilizująca funkcja polityki fiskalnej w tym kontekście ma być realizowana już na szczeblu krajowym, w ramach wytyczonych przez postanowienia Traktatu i paktu stabilności i wzrostu. Według tradycyjnej wizji UGW zakłada się, że reagowanie na wstrząsy w poszczególnych krajach należy do zadań poszczególnych krajowych polityk budżetowych, a zapewnianie stabilności cen i dzięki temu stabilizacja warunków makroekonomicznych w całej UGW – do ich polityk pieniężnych. Ponadto naturalne krajowe czynniki stabilizujące posiadają znaczący potencjał stabilizujący dla krajów UGW, biorąc pod uwagę stosunkowo duże znaczenie państw opiekuńczych.

Oparte na mechanizmie zdolności fiskalnej narzędzie stabilizujące na szczeblu UGW, mające pomagać w przystosowaniu się do wstrząsów asymetrycznych poprzez ułatwienie większej integracji gospodarczej i konwergencji oraz unikanie powstawania długotrwałych przepływów środków, mogłoby stać się elementem autentycznej unii gospodarczej i walutowej. Taki mechanizm powinien być ściśle ukierunkowany na rozwiązywanie kwestii związanych z krótkoterminowymi różnicami i cyklem koniunkturalnym w celu uniknięcia stałych transferów w ramach jednego cyklu. Musi on wspierać reformy strukturalne, a także podlegać rygorystycznym warunkom politycznym, aby zapobiegać pokusie nadużyć.

Wspólny instrument ukierunkowany na stabilizację makroekonomiczną mógłby stanowić system zabezpieczający, który absorbowałby ryzyko wstrząsów ekonomicznych we wszystkich państwach członkowskich, a tym samym ograniczał wahania dochodu narodowego. Po drugie, instrument taki mógłby poprawić sposób prowadzenia krajowych polityk budżetowych w całym cyklu. W szczególności, może on zachęcać do oszczędności budżetowych w okresach bardzo dobrej koniunktury gospodarczej, zapewniając dodatkową możliwość manewru dla wspierających działań polityki budżetowej w czasie spowolnienia gospodarczego. Ogólnie rzecz biorąc, wspólny instrument, w porównaniu do obecnego systemu, byłby korzystniejszy ze względu na jego zwiększoną rolę stabilizacyjną.

W zależności od konstrukcji, mechanizm ten mógłby skoncentrować się na asymetrycznych wstrząsach gospodarczych albo obejmować także wstrząsy dotykające całą strefę euro. Jednakże to drugie podejście – chociaż szersze - wymagałoby solidnych zabezpieczeń w celu utrzymania wiarygodności fiskalnej, ponieważ większa zdolność stabilizująca wspólne niekorzystne wstrząsy może zostać pozyskana jedynie poprzez rzeczywiste zwiększenie całkowitej wartości pożyczek zaciągniętych przez strefę euro w tym okresie, a tym samym musiałaby opierać się na finansowaniu poprzez wyższe nadwyżki powstałe w okresie dobrej koniunktury. W takim przypadku budżet centralny prawdopodobnie powinien mieć zdolność zaciągania pożyczek i emitowania obligacji. Ponadto, głównym narzędziem rozwiązywania wspólnych wstrząsów gospodarczych pozostałaby nadal polityka pieniężna .

W swojej najprostszej formie, system stabilizacji mający niwelować wstrząsy asymetryczne mógłby wymagać ujemnych pieniężnych płatności netto w okresie dobrej koniunktury, a dodatnich - w czasach kryzysowych. Na przykład, prosty system określałby składki/płatności netto państw w zależności od ich luki produktowej (w stosunku do średniej). Wykorzystanie płatności otrzymanych z funduszu nie byłoby obwarowane żadnymi dodatkowymi warunkami.

Inny scenariusz mógłby zakładać, że w ramach systemów można wymagać, by płatności z funduszu były przeznaczone na określony cel, przeciwdziałając cykliczności kryzysów gospodarczych (np. w Stanach Zjednoczonych federalny system świadczeń dla bezrobotnych pokrywa 50% zasiłku dla bezrobotnych przekraczających standardowy czas pozostawania bez pracy do określonego maksimum, pod warunkiem że bezrobocie osiągnie określony pułap i będzie wzrastać). Transfery przeznaczone na określony cel mogą zwiększyć właściwości stabilizujące, ale nie można w pełni zapobiec ryzyku, że rządy będą kompensować skutki transferów za pomocą środków fiskalnych o przeciwnym działaniu.

Systemy powinny działać w sposób, który będzie zapobiegał „stałym transferom" między państwami. Innymi słowy powinny one zostać opracowane w sposób, który gwarantowałby, że w zbyt długim okresie czasu żadne państwo nie będzie ponosić strat netto lub zysków netto z systemu. Warunkiem koniecznym jest to, by różnice między poszczególnymi krajami w transferach netto do systemu nie zależały od bezwzględnych różnic w dochodach, ale raczej od różnic cyklicznych. Różnice poziomu dochodów mogą występować przez wiele dziesięcioleci, natomiast względne pozycje cykliczne mogą ulegać zmianie w jednym dziesięcioleciu. Istnieje zależność między stopniem do jakiego transfery muszą mieć charakter tymczasowy a stopniem w jakim można przeciwdziałać długotrwałym asymetrycznym wstrząsom popytu (np. odpływy kapitałowe wynikające z delewarowania)[22].

Względy instytucjonalne

Zmiana Traktatu w celu stworzenia podstawy prawnej dla takiego mechanizmu zdolności fiskalnej z funkcją stabilizującą mogłaby obejmować między innymi:

- stworzenie nowej wyraźnej podstawy prawnej umożliwiającej utworzenie funduszu służącego celom szerszym, niż cele obecnie możliwe na podstawie art. 136 TFUE, w tym celom stabilizacji makroekonomicznej;

[22] Niektóre istniejące analizy dostarczają ekonometrycznej oceny wpływu istniejących systemów transferu funkcjonujących w krajach związkowych na absorpcję asymetrycznych wstrząsów gospodarczych. Na przykład dane szacunkowe dotyczące stabilizującej zdolności transferów między stanami w USA wahają się między 10 % a 30 % redukcją wstrząsów poprzez transfery dla całego USA.

- stworzenie odpowiedniej szczególnej procedury budżetowej i dotyczącej zasobów własnych;

- stworzenie możliwości nowego opodatkowania na poziomie UE lub możliwości zwiększenia dochodów poprzez zadłużenie na rynkach (obecnie możliwość tę przekreślają art. 310 i 311 TFUE).

- powołanie Skarbu UGW w ramach Komisji;

- i wreszcie, na życzenie, zapewnienie państwom członkowskim możliwości swobodnego przystąpienia do takiego mechanizmu zdolności fiskalnej, co będzie stanowić krok w przygotowaniu wejścia do strefy euro.

Osiągnięcie pogłębionej i rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej wymaga dodatkowych środków, które wykorzystają osiągnięcia krótko- i średnioterminowe oraz będą wprowadzały dalszą stopniową integrację w kolejnych obszarach polityki. W ten sposób większa koordynacja polityki gospodarczej i budżetowej, której towarzyszą instrumenty wsparcia finansowego służące realizacji wspólnie uzgodnionych priorytetów politycznych, może prowadzić do powstania budżetu centralnego ze wspólnymi mechanizmami stabilizacyjnymi, przez włączenie EMS do przepisów Traktatu UE oraz poprzez kroki w kierunku uwspólnienia emisji długu państwowego między państwami członkowskimi.

Postęp na drodze ku pogłębionej i rzeczywistej UGW w perspektywie średnioterminowej wymaga struktury zbliżonej do Skarbu UGW w ramach Komisji, który zajmowałby się organizacją wspólnych polityk w powiązaniu z mechanizmem wspólnej zdolności fiskalnej w zakresie, w jakim wymagają one wspólnych zasobów i/lub wspólnego zaciągania pożyczek. Taki Skarb będzie stanowił nową władzę budżetową i zarządzał wspólnymi zasobami. Musiałby nim kierować wysoki członek Komisji, jak np. wiceprzewodniczący odpowiedzialny za sprawy gospodarcze i pieniężne oraz euro, we właściwej koordynacji z komisarzem ds. budżetu i z pomocą odpowiednich struktur kolegialnych.

O ile nie można wykluczyć włączenia ESM w ramy prawne UE na mocy obowiązujących traktatów: w drodze decyzji na mocy art. 352 TFUE oraz zmiany decyzji w sprawie zasobów własnych UE, wydaje się, że ze względu na polityczne i finansowe znaczenie takiego kroku i koniecznych dostosowań prawnych, takie rozwiązanie niekoniecznie okazałoby się łatwiejsze do przeprowadzenia niż włączenie EMS w drodze zmiany unijnych traktatów. Zmiana traktatów umożliwiłaby również stworzenie szczególnych dla tej dziedziny procedur podejmowania decyzji.

Wszystkie działania wymienione powyżej oznaczają wyższy poziom przeniesienia suwerenności – mianowicie na poziom europejski, i związaną z tym odpowiedzialność. Procesowi temu powinny towarzyszyć działania mające na celu integrację polityczną, aby zapewnić wzmocnienie legitymacji demokratycznej, rozliczalności i kontroli.

4. Unia polityczna: legitymacja demokratyczna i rozliczalność, a także lepsze zarządzanie w pogłębionej i rzeczywistej UGW

4.1. Zasady ogólne

Wszelkie dążenia do legitymacji demokratycznej jako fundamentu faktycznej UGW muszą opierać się na dwóch podstawowych zasadach. Po pierwsze, w wielopoziomowym systemie sprawowania rządów należy zapewnić mechanizmy rozliczalności na tym poziomie, na którym zapadają odnośne decyzje wykonawcze, z jednoczesnym uwzględnieniem poziomu, na który dana decyzja ma wpływ. Po drugie, w ramach rozwoju UGW, a także w samej szeroko pojętej integracji europejskiej, poziom legitymacji demokratycznej zawsze musi być współmierny do stopnia przeniesienia suwerenności państw członkowskich na poziom europejski. Dotyczy to nowych uprawnień w zakresie nadzoru budżetowego i polityki gospodarczej, a także nowych przepisów UE w zakresie solidarności pomiędzy państwami członkowskimi. Mówiąc krótko: dalsze uwspólnienie kwestii finansowych wymaga odpowiednio wysokiej integracji politycznej. Niniejszy rozdział wstępnie nakreśla niektóre możliwości dalszego działania.

Z pierwszej zasady wynika, że to Parlament Europejski przede wszystkim musi zagwarantować demokratyczną rozliczalność wszelkich decyzji podejmowanych na poziomie UE, w szczególności przez Komisję. Dalszemu wzmocnieniu roli instytucji UE będzie zatem musiało towarzyszyć odpowiednie zaangażowanie Parlamentu Europejskiego w procedury UE. Jednocześnie niezależnie od ostatecznej architektury UGW, parlamenty narodowe będą zawsze odgrywały kluczową rolę w zapewnieniu legitymacji działań państw członkowskich w Radzie Europejskiej i w Radzie, ale przede wszystkim w prowadzeniu krajowej polityki budżetowej i gospodarczej, nawet jeżeli będzie ona jeszcze ściślej koordynowana przez UE. Współpraca między Parlamentem Europejskim a parlamentami narodowymi jest również bardzo cenna: prowadzi ona do wzajemnego zrozumienia i wspólnej odpowiedzialności za UGW jako wielopoziomowego systemu sprawowania rządów; pożądane są zatem konkretne działania w celu dalszej jej poprawy, zgodnie z protokołem nr 1 do traktatów UE i art. 13 Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej. Współpraca międzyparlamentarna jako taka nie gwarantuje jednak demokratycznej legitymacji decyzji UE. Legitymację taką zapewnia reprezentatywne zgromadzenie parlamentarne z prawem głosowania. W UE funkcję takiego zgromadzenia sprawuje wyłącznie Parlament Europejski, również w odniesieniu do euro.

Dążenie do zapewnienia poziomu legitymacji współmiernego do przekazanej suwerenności i solidarności w Unii politycznej nasuwa dwie ogólne uwagi.

Po pierwsze, kwestia rozliczalności zasadniczo różni się w zależności od prowadzonych działań: inaczej wygląda w odniesieniu do działań krótkoterminowych, które mogą zostać przeprowadzone w oparciu o unijne prawodawstwo wtórne, a inaczej w odniesieniu do dalszych etapów, które wymagają zmiany Traktatu. Traktat z Lizbony udoskonalił ten wyjątkowy unijny model ponadnarodowej demokracji, i zasadniczo określił odpowiedni poziom legitymacji demokratycznej w odniesieniu do obecnych kompetencji UE. W związku z tym, dopóki UGW mogłaby być rozwijana na podstawie obowiązującego Traktatu, nie można zakładać, że istnieją niemożliwe do pokonania problemy w zakresie rozliczalności. Natomiast w trakcie dyskusji na temat średnio- i długoterminowych zmian w traktacie, o których mowa w pkt 3.2 i 3.3, trzeba będzie również rozważyć dostosowanie unijnego modelu legitymacji demokratycznej.

Po drugie, poważne problemy w zakresie rozliczalności i sposobu sprawowania rządów mogłyby jednak pojawić się, jeżeli zwiększono by zakres działań międzyrządowych w strefie euro. Problem rozliczalności powstałby w szczególności, jeśli takie działania byłyby wykorzystywane do wpływania na sposób prowadzenia polityki gospodarczej państw członkowskich. Spowodowałoby to powstanie problemów zgodności z prawem pierwotnym UE w tym obszarze. Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że Traktat nakłada na Unię zadanie koordynacji polityk gospodarczych państw członkowskich; nie ma wątpliwości co do zgodności EMS z traktatami, ponieważ jego celem nie jest sama koordynacja, ale ustanowienie mechanizmu finansowania. Ponadto zawiera on wyraźne przepisy, które zapewniają, że warunki przewidziane w porozumieniu ustanawiającym EMS – który nie stanowi instrumentu koordynacji polityki gospodarczej – gwarantują, że działania EMS są zgodne z prawem UE i unijnymi środkami w zakresie koordynacji. Należy również zaznaczyć, że działania międzyrządowe pozwalają na powierzenie instytucjom Unii, takim jak Komisja i EBC, tylko ograniczonych zadań - mogą to być jedynie zadania koordynujące wspólne działania lub zarządzanie pomocą finansową wykonywane w imieniu państw członkowskich, które to zadania nie mogą zniekształcać funkcji nadanych tym instytucjom na mocy traktatów. 23Przede wszystkim, nie znany jest sposób zapewnienia rozliczalności parlamentarnej na europejskim szczeblu międzyrządowym, który dąży do wpływania na politykę gospodarczą poszczególnych państw członkowskich należących do strefy euro.

W zakresie w jakim istnieje potrzeba wzmocnionych struktur zarządzania w pogłębionej UGW, należy je powołać, z pełną skutecznością i legitymacją, wpisując w unijne ramy instytucjonalne oraz zgodnie z metodą wspólnotową.

4.2 Optymalizacja rozliczalności i zarządzania w perspektywie krótkoterminowej

Mając na uwadze przedstawione powyżej zasady, dyskusje na temat sposobu zapewnienia optymalnej rozliczalności demokratycznej i zarządzania bez zmiany Traktatu powinny

[23] Zob. wyrok w sprawie C-370/12, Pringle, pkt 109 – 111 i 158 - 162.

skupiać się na praktycznych środkach, w szczególności takich, których celem jest promowanie debaty parlamentarnej w tym zakresie w europejskim semestrze.

Punktem wyjścia w tym względzie powinien być dialog gospodarczy, który został niedawno powołany w pakiecie sześciu wniosków dotyczących zarządzania gospodarczego, który zakłada dyskusje pomiędzy Parlamentem Europejskim, z jednej strony, a Radą, Komisją, Radą Europejską i Eurogrupą, z drugiej strony. W związku z tym można przewidzieć udział Parlamentu w dyskusjach na temat przedstawianej przez Komisję rocznej analizy wzrostu gospodarczego, a w szczególności przeprowadzenie w Parlamencie dwóch debat w kluczowych momentach europejskiego semestru, to znaczy zanim Rada Europejska przedyskutuje roczną analizę wzrostu gospodarczego i przed przyjęciem przez Radę zaleceń dla poszczególnych krajów. Mogłoby to przebiegać w drodze porozumienia międzyinstytucjonalnego między Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją. Komisja i Rada mogłyby również uczestniczyć w posiedzeniach międzyparlamentarnych, które będą odbywać się między przedstawicielami Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych w trakcie europejskiego semestru. Ponadto w celu ułatwienia zadania parlamentom narodowym, członkowie Komisji mogliby, na ich wniosek, uczestniczyć w ich obradach dotyczących zaleceń dla poszczególnych krajów.

Należy w praktyce wzmocnić stosowanie zasady „przestrzegaj lub wyjaśnij”, zgodnie z którą Rada jest publicznie odpowiedzialna (w praktyce głównie przed Parlamentem Europejskim) za wszelkie zmiany, które wprowadza do wniosków Komisji dotyczących nadzoru gospodarczego, jak np. zalecenia dla poszczególnych krajów.

W pogłębionej UGW Parlament powinien być również bardziej bezpośrednio zaangażowany w wybór wieloletnich priorytetów Unii, o czym była mowa w zintegrowanych wytycznych Rady (ogólnych wytycznych polityki gospodarczej i wytycznych dotyczących zatrudnienia).

Parlament Europejski powinien być regularnie informowany o przygotowaniu i realizacji programów dostosowawczych dla państw członkowskich otrzymujących pomoc finansową, jak przewidziano w drugim pakiecie dotyczącym zarządzania gospodarczego. Należy podkreślić, że warunki w zakresie polityki gospodarczej stosowane wobec państw członkowskich wpisują się w ramy koordynacji polityki gospodarczej prowadzonej w ramach UE.

Ponadto Parlament Europejski ma możliwość dostosowania swojej organizacji wewnętrznej do pogłębionej UGW. Na przykład mógłby on powołać specjalną komisję ds. euro odpowiedzialną za kontrolowanie i podejmowanie decyzji dotyczących strefy euro.

Podobnie bez zmiany Traktatu możliwe jest podjęcie niektórych praktycznych środków w celu poprawy funkcjonowania Eurogrupy i jej działań przygotowawczych, zgodnie z oświadczeniem państw strefy euro z 26 października 2011 r.

Wreszcie, choć nie jest to kwestia mająca znaczenie wyłącznie dla UGW, można podjąć szereg znaczących kroków w celu dążenia do osiągnięcia rzeczywistej europejskiej sfery politycznej. Obejmuje ona, w kontekście wyborów europejskich w 2014 r., przede wszystkim mianowanie przez partie polityczne kandydatów na urząd przewodniczącego Komisji, a także szereg pragmatycznych działań, możliwych w ramach obecnie obowiązującego prawa wyborczego UE. Ponadto należy szybko przyjąć niedawno zaproponowany przez Komisję wniosek w sprawie zmienionego statutu europejskich partii politycznych.

4.3 Kwestie do dyskusji w przypadku zmiany Traktatu

W kontekście reformy Traktatu, obejmującej przeniesienie kolejnych uprawnień ponadnarodowych na poziom UE, należy w celu proporcjonalnego wzmocnienia rozliczalności demokratycznej rozważyć następujące kroki:

Po pierwsze – w celu zapewnienia widoczności, przejrzystości i legitymacji demokratycznej obecne ogólne wytyczne polityki gospodarczej oraz wytyczne dotyczące zatrudnienia (dotychczas przedstawiane razem jako „zintegrowane wytyczne", ale opierające się na dwóch odrębnych podstawach prawnych) należy połączyć w jeden instrument, wyrażający wieloletnie priorytety Unii, a co najważniejsze, instrument ten powinien być przyjmowany w drodze zwykłej procedury ustawodawczej, obejmującej współdecyzję Parlamentu Europejskiego i Rady.

Po drugie, aby nowe uprawnienie do żądania zmiany budżetu krajowego zgodnie z zobowiązaniami europejskimi – o ile zostanie ono uznane za konieczne – miało odpowiednią legitymację, mogłoby ono być realizowane w postaci aktu ustawodawczego przyjmowanego w drodze współdecyzji. Takie rozwiązanie, zapewniające maksymalną legitymację demokratyczną, jest uzasadnione, biorąc pod uwagę fakt, że budżety roczne państw członkowskich są również przyjmowane przez ich parlamenty, zwykle w drodze ustawy. W celu zapewnienia szybkiego procesu podejmowania decyzji, w ramach zmiany Traktatu można by stworzyć nową specjalną procedurę ustawodawczą obejmującą tylko jedno czytanie.

Włączenie EMS w ramy prawne UE, proponowane w niniejszym planie, umożliwiłoby właściwą kontrolę Parlamentu Europejskiego nad tym mechanizmem.

Można również rozważyć dostosowania instytucjonalne:

Możliwe byłoby również przyznanie komisji ds. euro utworzonej w Parlamencie Europejskim specjalnych uprawnień decyzyjnych, większych niż powierzone innym komisjom, np. istotniejszej roli na etapach przygotowawczych prac parlamentarnych lub nawet możliwości wykonywania pewnych zadań lub przyjmowania niektórych aktów w zastępstwie sesji plenarnej.

W ramach Komisji wszelkie kroki zmierzające do jeszcze większego wzmocnienia stanowiska wiceprzewodniczącego ds. gospodarczych i walutowych oraz euro w stosunku do obecnej sytuacji[24] będą wymagały modyfikacji zasady kolegialności, a więc zmian w Traktacie. Mogłyby one być brane pod uwagę w perspektywie długoterminowej, aby umożliwić ukierunkowanie polityczne i zwiększenie rozliczalności demokratycznej struktury podobnej do Skarbu UGW w Komisji. W tym kontekście można by wprowadzić szczególną relację zaufania i kontroli pomiędzy wiceprzewodniczącym ds. gospodarczych i walutowych a komisją ds. euro w Parlamencie Europejskim. Ich koncepcję należy jednak starannie rozważyć. Zasada kolegialności ma zastosowanie do decyzji we wszystkich obszarach polityki, w których Komisja posiada uprawnienia, od konkurencji po politykę spójności. Stanowi ona system zespołowych mechanizmów kontroli i równowagi, który przyczynia się do poprawy legitymacji działań Komisji.

Niejednokrotnie postuluje się również dalsze wzmocnienie Eurogrupy poprzez nadanie jej odpowiedzialności za decyzje dotyczące strefy euro i jej państw członkowskich. Wymagałoby to zmiany Traktatu, ponieważ całkowicie nieformalny charakter Eurogrupy, określony w protokole nr 14, oznacza, że jest ona jedynie forum dyskusyjnym, nieposiadającym uprawnień decyzyjnych. Jednocześnie jednak Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej przewiduje już obecnie – w art. 136 i 138 – taki model przyjmowania decyzji w Radzie, w którym prawo głosowania mają wyłącznie członkowie strefy euro. W niniejszym planie Komisja optuje za utworzeniem kolejnych podstaw prawnych w Traktacie zgodnie z tym modelem. Najważniejsza różnica pomiędzy tym rozwiązaniem a Eurogrupą posiadającą uprawnienia decyzyjne polegałaby na tym, że tym w drugim przypadku przedstawiciele państw członkowskich spoza strefy euro byliby pozbawieni nie tylko prawa głosowania, ale także możliwości uczestnictwa w rozważaniach i pracach przygotowawczych prowadzonych na przykład na szczeblach niższych niż spotkania ministrów. Zdaniem Komisji byłoby to jednak niepożądane, ponieważ w praktyce prowadziłoby do utworzenia „Rady strefy euro" jako odrębnej instytucji bez odpowiedniego uwzględnienia konwergencji między istniejącymi a przyszłymi członkami strefy euro.

[24] Należy przypomnieć, że w październiku i listopadzie 2011 r., stanowisko komisarza ds. gospodarczych i walutowych zostało już znacząco wzmocnione przez kilka aktów przyjętych w granicach ustanowionych przez obowiązujące zasady zawarte w Traktacie, w celu zagwarantowania niezależności, obiektywności i efektywności w wykonywaniu obowiązków Komisji w zakresie koordynacji, nadzoru i egzekwowania przepisów w obszarze zarządzania gospodarczego w Unii Europejskiej i w strefie euro. W szczególności, w następstwie zmiany regulaminu wewnętrznego Komisji, decyzje Komisji w tej dziedzinie są przyjmowane na wniosek wiceprzewodniczącego odpowiedzialnego za sprawy gospodarcze i walutowe oraz euro w drodze specjalnej procedury pisemnej umożliwiającej bardziej obiektywny i skuteczny proces podejmowania decyzji. Wiceprzewodniczący jest również uprawniony do przyjmowania – w porozumieniu z przewodniczącym – decyzji w imieniu Komisji w kilku obszarach związanych z pakietem sześciu wniosków oraz odnoszących się do programów dostosowania gospodarczego w ramach EMSF, EISF i EMS. Wreszcie wszystkie inicjatywy Komisji, które mogą mieć wpływ na wzrost gospodarczy, konkurencyjność i stabilność gospodarczą, wymagają uprzednich konsultacji ze służbami wiceprzewodniczącego.

Kolejnym konkretnym punktem, który należałoby uwzględnić przy zmianie Traktatu, jest wzmocnienie rozliczalności demokratycznej dotyczącej EBC w zakresie, w jakim działa on jako organ nadzoru bankowego, w szczególności poprzez umożliwienie zwykłej kontroli budżetowej Parlamentu Europejskiego nad jego działalnością. Jednocześnie art. 127 ust. 6 TFUE mógłby ulec zmianie w kierunku stosowania zwykłej procedury ustawodawczej i usunięcia niektórych ograniczeń prawnych, którym obecnie podlega koncepcja jednolitego mechanizmu nadzorczego (np. ustanowienia możliwości bezpośredniego i nieodwołalnego przystąpienia do mechanizmu przez państwa członkowskie spoza strefy euro w sposób wykraczający poza model „ścisłej współpracy", przyznania państwom członkowskim spoza strefy euro uczestniczącym w mechanizmie pełnego równouprawnienia w procesach decyzyjnych EBC oraz jeszcze większego wewnętrznego rozdzielenia decyzji w kwestiach polityki pieniężnej i w kwestiach nadzoru). Można by również rozważyć zmianę Traktatu przyznającą specjalny status agencjom w dziedzinie regulacji finansowej oraz zwiększającą ich ponadnarodowy charakter i ich demokratyczną rozliczalność. Takie rozwiązanie nie tylko znacznie zwiększyłoby skuteczność Europejskich Urzędów Nadzoru, ale znacznie ułatwiłoby tworzenie i funkcjonowanie stworzonego w przyszłości jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków.

Kolejnym sposobem wzmocnienia legitymacji UE byłoby również rozszerzenie kompetencji Trybunału Sprawiedliwości poprzez skreślenie art. 126 ust. 10 TFUE – i tym samym dopuszczenie prowadzenia postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego – lub przez stworzenie nowych szczególnych kompetencji i procedur, przy czym należy pamiętać, że niektóre kwestie nie nadają się do pełnej kontroli sądowej.

Jeżeli reforma Traktatów wykraczałaby poza kwestie związane z UGW, to powinna ona obejmować upowszechnienie zwykłej procedury ustawodawczej, tzn. stosowania przez Parlament Europejski i Radę procedury współdecyzji i głosowania większością kwalifikowaną, w miejsce nadal obowiązujących przypadków, w których mają zastosowanie specjalne procedury ustawodawcze.

Wreszcie szczególnie istotny problem z zapewnieniem rozliczalności demokratycznej powstałby w przypadku zmiany Traktatu umożliwiającej uwspólnienie emisji długu państwowego z podstawą w postaci solidarnej gwarancji wszystkich państw członkowskich należących do strefy euro. Problem rozliczalności w tym przypadku polega na tym, że taka solidarna gwarancja, w przypadku gdy zażądaliby jej wierzyciele, mogłaby spowodować znaczne obciążenie finansów jednego państwa członkowskiego, za które odpowiada parlament tego państwa, mimo że obciążenie to jest wynikiem decyzji politycznych podejmowanych na przestrzeni dłuższego czasu przez jedno lub więcej państw członkowskich w ramach odpowiedzialności ich parlamentów. Dopóki UE nie uzyska bardzo daleko idących uprawnień w zakresie określania polityki gospodarczej w strefie euro, a Parlament Europejski nie będzie odpowiadał za podejmowanie decyzji dotyczących środków z dużego budżetu centralnego, to ów zasadniczy problem rozliczalności nie będzie mógł być rozwiązany przez proste powierzenie zarządzania uwspólnionym długiem państwowym

organowi władzy wykonawczej UE, nawet jeśli ten organ byłby odpowiedzialny przed Parlamentem Europejskim.

Problem ten natomiast nie istniałby już w sytuacji pełnej unii fiskalnej i gospodarczej, rozporządzającej we własnym zakresie znacznym budżetem centralnym, którego zasoby pochodziłyby w odpowiedniej części z ukierunkowanego, autonomicznego prawa do pobierania podatków oraz z możliwości emisji własnego długu państwowego UE, co wiązałoby się z przekazaniem na poziom UE znacznej części suwerenności w zakresie prowadzenia polityki gospodarczej. Parlament Europejski miałby wówczas większe uprawnienia współprawodawcze w zakresie takich autonomicznych uprawnień do opodatkowania i zapewniałby niezbędną kontrolę demokratyczną w odniesieniu do wszelkich decyzji podejmowanych przez organ wykonawczy Unii Europejskiej. Państwa członkowskie nie byłyby wzajemnie solidarnie odpowiedzialne za swój dług publiczny, ale najwyżej za dług UE.

Jeżeli traktat zostałby zmieniony w sposób umożliwiający – na etapie pośrednim – emisję krótkoterminowych euroweksli, przy jednoczesnym zwiększeniu uprawnień w zakresie zarządzania gospodarczego, to konieczne byłoby opracowanie modelu rozliczalności mającego oparcie zarówno na poziomie UE, jak i na poziomach poszczególnych państw. Parlament Europejski zapewniałby niezbędną rozliczalność za decyzje w zakresie zarządzania eurowekslami, podejmowane przez Skarb UGW w ramach Komisji. Konieczne są jednak także decyzje Rady, podejmowane jednomyślnie przez państwa członkowskie należące do strefy euro ze zgodą Parlamentu Europejskiego, dotyczące ustanowienia systemu euroweksli oraz jego okresowego odnawiania. Państwa członkowskie, w ramach swoich krajowych porządków konstytucyjnych, mogłyby do pewnego stopnia zapewnić rozliczalność za pośrednictwem parlamentów krajowych – w zakresie, w jakim ich zdaniem byłoby to niezbędne dla wyrażenia zgody na wyżej wspomniane decyzje dotyczące ustanowienia i odnawiania systemu.

Z wnioskiem dotyczącym funduszu amortyzacji zadłużenia wiążą się kwestie rozliczalności odmiennej natury. Opracowanie modelu zapewniającego odpowiednią rozliczalność funduszu opierałoby się na założeniu, że jego podstawa prawna mogłaby zostać określona z dużą precyzją w odniesieniu do maksymalnej kwoty zadłużenia podlegającego przeniesieniu, maksymalnego czasu trwania operacji oraz wszelkich pozostałych cech, co gwarantowałoby pewność prawa wymaganą przez krajowe systemy prawa konstytucyjnego. Jeśli to byłoby możliwe, to można sobie wyobrazić nową traktatową podstawę prawną, która umożliwiłaby ustanowienie funduszu w drodze decyzji Rady, przyjmowanej jednomyślnie przez państwa członkowskie należące do strefy euro za zgodą Parlamentu Europejskiego, która to decyzja podlegałaby ratyfikacji przez państwa członkowskie zgodnie z ich wymogami konstytucyjnymi. W decyzji takiej określono by dokładnie warunki uczestnictwa w funduszu, w tym maksymalną wysokość i czas udziału. Funduszem zarządzałaby – zgodnie z zasadami określonymi dokładnie w decyzji Rady – Komisja, odpowiedzialna przed Parlamentem Europejskim.

ZAŁĄCZNIK 1: Instrument na rzecz konwergencji i konkurencyjności

Działania na rzecz stworzenia rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej w dziedzinie koordynacji polityki gospodarczej powinny opierać się na obecnym systemie i zakładać dalsze wzmocnienie procesu. Kluczowe znaczenie miałaby identyfikacja poszczególnych krajów z reformami w proponowanym kształcie, a także stopniowe zwiększanie ingerencji pochodzących z poziomu strefy euro, w przypadkach gdy państwa członkowskie nie podejmą odpowiednich działań. Większe skutki uboczne w ramach unii walutowej wskazują na potrzebę bardziej rygorystycznego procesu koordynacji polityki gospodarczej państw członkowskich należących do strefy euro. Na podstawie obowiązujących traktatów prawodawca mógłby zatem ustanowić zintegrowane ramy nadzoru polityk gospodarczych, składające się z dwóch elementów: 1) mechanizmu regularnej koordynacji *ex ante* w przypadku wszystkich najważniejszych projektów reform państw członkowskich w kontekście europejskiego semestru, przewidzianych w art. 11 Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej; 2) instrumentu konwergencji i konkurencyjności w ramach procedury dotyczącej zakłócenia równowagi makroekonomicznej, opierającego się na ustaleniach umownych pomiędzy Komisją a państwami członkowskimi należącymi do strefy euro i przewidującego możliwość wsparcia finansowego.

Ramy te stanowiłyby uzupełnienie procedury dotyczącej zakłócenia równowagi makroekonomicznej oraz obowiązujących ram nadzoru sytuacji budżetowej państw członkowskich (paktu stabilności i wzrostu). Ich cel byłby dwojaki: po pierwsze pozwoliłyby one na zwiększenie skuteczności istniejących procedur, w szczególności poprzez wzmocnienie koordynacji *ex ante* najważniejszych reform gospodarczych; po drugie przyczyniłyby się one do rozwoju dialogu z państwami członkowskimi strefy euro w celu zwiększenia ich odpowiedzialności poprzez wprowadzenie ustaleń umownych między Komisją a państwami członkowskimi. Ramom towarzyszyłby specjalny system wsparcia finansowego, stanowiący wstępny etap rozwijania mechanizmu zdolności fiskalnej UGW. Wspomniane ustalenia umowne w połączeniu ze wsparciem finansowym stanowiłyby instrument konwergencji i konkurencyjności na potrzeby UGW.

Komisja w przygotowywanych wnioskach określi szczegółowe warunki zarówno dla mechanizmu koordynacji reform *ex ante*, jak i instrumentu konwergencji i konkurencyjności, opierającego się na ustaleniach umownych połączonych ze wsparciem finansowym. Wnioski Komisji będą mieć również na celu usprawnienie stworzonych dotychczas procedur (europejskiego semestru, krajowych programów reform, procedury dotyczącej zakłócenia równowagi makroekonomicznej itp.).

Planowany proces przebiegałby następująco:

Innowacyjne zmiany europejskiego semestru polegałyby na wprowadzeniu regularnej koordynacji *ex ante* najważniejszych reform gospodarczych, intensywniejszym dialogu z państwami członkowskimi, wprowadzeniu ustaleń umownych dokonywanych przez Komisję z państwami członkowskimi należącymi do strefy euro oraz wsparciu finansowym związanym z realizacją ustaleń umownych.

1. Komisja publikuje roczną analizę wzrostu gospodarczego oraz wniosek w sprawie zintegrowanych wytycznych – obejmujących ogólne wytyczne polityki gospodarczej (OWPG) i wytyczne dotyczące zatrudnienia. Byłyby w nich określone (w ujęciu ilościowym lub nie) priorytety i cele na nadchodzący rok, zarówno w odniesieniu do polityki państw członkowskich w różnych dziedzinach, jak i na poziomie UE. Środki na poziomie UE mogłyby obejmować konkretne wnioski, w przypadku których współprawodawcy musieliby podjąć działania po ich uzgodnieniu i uruchomieniu. Przeprowadzano by konsultacje z Parlamentem Europejskim (obecnie jest to obowiązkowe tylko w odniesieniu do wytycznych dotyczących zatrudnienia; zawarto by porozumienie polityczne przewidujące konsultację z PE w sprawie całego pakietu wytycznych). Równocześnie Komisja przedstawia sprawozdanie w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym określa się państwa członkowskie uznawane za dotknięte zakłóceniami równowagi, podlegające następnie wnikliwemu przeglądowi (w celu oceny, czy zakłócenia równowagi rzeczywiście istnieją i czy są one nadmierne).

2. Na podstawie tych wskazówek każde państwo członkowskie należące do strefy euro przedkłada krajowy program reform – jednolity dokument zawierający propozycje środków politycznych mających istotne znaczenie dla poprawy wzrostu gospodarczego i konkurencyjności – oraz program stabilności określający plany fiskalne w perspektywie średniookresowej.

3. Komisja analizuje programy i przedstawia swoją ocenę w szeregu dokumentów roboczych służb Komisji, w których zwraca również uwagę na kwestie pozostające do rozwiązania. Dokumenty te byłyby publikowane wcześniej, niż ma to miejsce obecnie, aby umożliwić dialog dotyczący analizy. Równocześnie Komisja opracowuje ocenę poziomą proponowanych najważniejszych reform gospodarczych w państwach strefy euro. Ten dokument horyzontalny i wnioski z niego wynikające są omawiane w ramach Eurogrupy i Rady ECOFIN w celu systematycznej koordynacji *ex ante* planów najważniejszych reform.

4. Następnie Komisja przedstawia propozycję zaleceń dla poszczególnych krajów (CSRS), określającą uzgodnione środki polityczne oraz przewidywany harmonogram wdrożenia. Jednocześnie w odniesieniu do państw członkowskich, w których stwierdzono nadmierne zakłócenia równowagi, Komisja przedstawia oficjalne zalecenie ustalające istnienie takich nadmiernych zakłóceń i określające zalecane działania naprawcze, które dane państwa członkowskie powinny podjąć. Dzięki procesowi nieformalnego dialogu na temat analizy polityki, zalecenia dla poszczególnych krajów będą bardziej szczegółowe, konkretne i określone w czasie. Będą one koncentrować się na nielicznych kluczowych elementach w zakresie wzrostu i korekty niedociągnięć w danym państwie członkowskim. Dzięki temu, że zalecenia będą dokładniej ukierunkowane i bardziej konkretne, będą one mogły stanowić silniejszy bodziec dla reform w państwach członkowskich.

5. Po przyjęciu przez Radę zaleceń dla poszczególnych krajów oraz zaleceń w zakresie procedury dotyczącej zakłócenia równowagi makroekonomicznej państwa członkowskie przedstawiają – dobrowolnie w odniesieniu do części prewencyjnej procedury i obowiązkowo w odniesieniu do jej części naprawczej – propozycję ustalenia umownego obejmującego konkretne działania polityczne, które zamierzają realizować, oraz ich harmonogram opierający się na wyżej wspomnianych zaleceniach. W przypadku państw członkowskich objętych częścią naprawczą procedury dotyczącej zakłócenia równowagi makroekonomicznej plan działań naprawczych odpowiada ustaleniom umownym dokonanym z Komisją. W przypadku państw członkowskich objętych częścią prewencyjną procedury ustalenia umowne obejmują plan działań podobny do planu wymaganego w ramach części naprawczej.

   W przypadku państw członkowskich objętych częścią naprawczą procedury negocjacje w sprawie ustaleń umownych odpowiadają zatwierdzeniu planu działań naprawczych, a co za tym idzie, zastosowanie mają art. 8–12 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011.

   W przypadku państw członkowskich objętych częścią prewencyjną powinna mieć zastosowanie podobna procedura i terminy, w tym dotyczące monitorowania i oceny realizacji środków przewidzianych w ustaleniach umownych. Nie stosuje się jednak sankcji.

   Każdego roku państwa członkowskie przedstawiałyby sprawozdanie z postępów w realizacji swoich ustaleń umownych w swoich krajowych programach reform.

6. Ustaleniom umownym towarzyszyłoby wsparcie finansowe. Ustalenia byłyby związane z zaleceniami dla poszczególnych krajów, wynikającymi z procedury

dotyczącej zakłócenia równowagi makroekonomicznej, które koncentrują się na zwiększeniu zdolności dostosowawczych i konkurencyjności państw członkowskich, czyli na obszarach, w których reformy mogłyby w dużym stopniu wpływać korzystnie na inne państwa członkowskie, a tym samym są one niezbędne do zapewnienia sprawnego funkcjonowania UGW.

Wsparcie finansowe miałoby postać kwoty ryczałtowej przyznawanej w odniesieniu do poszczególnych ustaleń umownych, ale nie przeznaczanej na konkretne reformy. Wysokości i sposoby wykorzystania przedmiotowych kwot oraz ich wypłata (która może odbywać się w kilku transzach) będą podlegać pewnym warunkom (podjęcie przez państwa członkowskie określonych działań lub reform) i powinny również być określone w ustaleniach umownych.

Oprócz sankcji i procedur mających zastosowanie w odniesieniu do państw członkowskich w ramach części naprawczej (zgodnie z rozporządzeniem (UE) nr 1174/2011) ustalenia umowne mogłyby być egzekwowane w taki sposób, że Komisja mogłaby wydawać ostrzeżenia (na podstawie art. 121 ust. 4 TFUE) w przypadku niewypełnienia przez państwo członkowskie ustaleń umownych. Ostrzeżenia te, wydawane przez Komisję w sposób niezależny, mogłyby obejmować wezwanie danych państw członkowskich do skorygowania odchylenia w określonym terminie. W przypadku niezastosowania się do tego wezwania groziłoby wstrzymanie wsparcia finansowego.

Wsparcie finansowe będzie finansowane przez specjalny fundusz lub instrument finansowy, wspomniany w tekście głównym. Państwa członkowskie należące do strefy euro będą zobowiązane do wpłacania składek na rzecz tego funduszu w oparciu o zasady wnoszenia wkładów w zależności od dochodu narodowego brutto.

Przedstawiając wniosek w sprawie wzmocnienia i usprawnienia istniejących procedur, Komisja odniesie się również do ryzyka niezamierzonych skutków wprowadzenia takiego wsparcia finansowego, takich jak „pokusa nadużycia” (np. nagradzanie państw osiągających stosunkowo słabe wyniki) oraz zbędne straty (reformy, które i tak zostałyby wprowadzone, nawet bez dodatkowego bodźca motywującego).

ZAŁĄCZNIK 2: Reprezentowanie strefy euro na zewnątrz

Uzgodniony postęp dalszej integracji będzie musiał znaleźć odzwierciedlenie na zewnątrz, w szczególności poprzez dążenie do jednolitej zewnętrznej reprezentacji gospodarczej UE, a w szczególności strefy euro. Silniejszy głos unii gospodarczej i walutowej stanowi niezbędny element bieżących działań na rzecz poprawy zarządzania gospodarczego w strefie euro.

Jednym z najważniejszych wniosków z kryzysu jest fakt, że w obliczu globalnych wstrząsów wymagających wspólnej reakcji to wielkość strefy euro jest kluczowym narzędziem kształtowania działań politycznych, które będą podejmowane w międzynarodowych instytucjach i gremiach finansowych. W ciągu ostatnich kilku lat Unia Europejska, szczególnie ze względu na euro, stała się dla głównych potęg gospodarczych naturalnym partnerem do dyskusji nad światowym wzrostem gospodarczym, pomocą finansową lub regulacjami finansowymi. Niemniej jednak z powodu obecnego rozdrobnienia swojej reprezentacji w międzynarodowych instytucjach i gremiach finansowych strefa euro nie może uzyskać takiego wpływu i tak silnej wiodącej pozycji, jaka byłaby współmierna do jej znaczenia gospodarczego.

Aby wysiłki na rzecz wzmocnienia zarządzania gospodarczego w strefie euro były w pełni skuteczne, musi im towarzyszyć dążenie do bardziej jednolitej i spójnej reprezentacji strefy euro na zewnątrz. Taki krok powinien odzwierciedlać znaczne wzmocnienie wewnętrznego zarządzania gospodarczego.

Zewnętrzna reprezentacja strefy euro[25] powinna być zostać wzmocniona w sposób umożliwiający jej odgrywanie bardziej aktywnej roli zarówno w instytucjach i gremiach wielostronnych, jak również w rozmowach dwustronnych z partnerami strategicznymi. Dzięki temu powinno być możliwe przedstawianie spójnego stanowiska w kwestiach takich jak polityka gospodarcza i fiskalna, nadzór makroekonomiczny, polityka w zakresie kursów walut i stabilność finansowa.

Osiągnięcie tych celów będzie wymagać porozumienia w sprawie planu działania zmierzającego do usprawnienia i ujednolicenia zewnętrznej reprezentacji strefy euro w międzynarodowych organizacjach i gremiach gospodarczych i finansowych.

Należy skoncentrować się szczególnie na MFW, który z uwagi na swoje instrumenty pożyczkowe i nadzór jest głównym filarem instytucjonalnym globalnego zarządzania gospodarczego. W chwili obecnej 17 państw członkowskich należących do strefy euro jest rozproszonych pomiędzy ośmioma grupami państw i stanowiskami kierowniczymi, a reprezentuje je nawet do pięciu dyrektorów wykonawczych. W tej chwili obecność instytucji

[25] Tzn. – zgodnie z Traktatami – UE reprezentująca państwa członkowskie należące do strefy euro.

Unii w MFW jest bardzo ograniczona. Europejski Bank Centralny jest obserwatorem w Radzie Zarządzającej MFW i Międzynarodowym Komitecie Walutowym i Finansowym. Komisja Europejska ma jedynie status obserwatora w Komitecie.

Art. 138 ust. 2 TFUE przewiduje przyjęcie odpowiednich środków w celu zapewnienia jednolitej reprezentacji w międzynarodowych instytucjach i konferencjach finansowych. Celem leżącym u podstaw tego artykułu Traktatu jest silniejsze i jednolite reprezentowanie przez Unię państw członkowskich należących do strefy euro w takich instytucjach i konferencjach, z uwagi na fakt, że skuteczność obecnych, nieformalnych rozwiązań w zakresie reprezentowania strefy euro została uznana za niezadowalającą[26].

Konieczne jest wzmocnienie infrastruktury służącej koordynacji strefy euro w Brukseli i w Waszyngtonie. Należy poprawić proces koordynacji strefy euro, a państwa członkowskie powinny obowiązkowo trzymać się wspólnych stanowisk. Grupy państw w MFW powinny zostać przekształcone w taki sposób, by skupiały państwa członkowskie należące do strefy euro, a także ewentualnie państwa członkowskie, które dopiero do niej przystąpią. Jednocześnie należy ubiegać się o to, aby strefa euro uzyskała status obserwatora w Radzie Zarządzającej MFW, co będzie wymagać negocjacji z MFW. Członkowie strefy euro mają wspólną walutę, prowadzą wspólną politykę monetarną i politykę w zakresie wymiany walut; również rezerwy zewnętrzne członków są zarządzane wspólnie przez Europejski System Banków Centralnych. Niedawne zmiany w zarządzaniu strefą euro spowodowały zasadnicze różnice w sposobie koordynacji polityki fiskalnej i gospodarczej na szczeblu europejskim. W kwestiach związanych ze strefą euro Komisja Europejska stała się dla MFW naturalnym partnerem do rozmowy. Ponadto w ostatnim czasie Komisja i EBC ściśle współpracują z MFW w negocjacjach dotyczących pakietów pomocy finansowej dla członków strefy euro i UE, a także prowadzą ogólną współpracę z Funduszem w zakresie nadzoru. W tym kontekście nadanie statusu obserwatora strefie euro, reprezentowanej przez Komisję Europejską – w powiązaniu z Europejskim Bankiem Centralnym w obszarze polityki pieniężnej – jest niezbędne dla zwiększenia synergii współpracy pomiędzy MFW a instytucjami, które znajdują się w samym centrum codziennego zarządzania strefą euro.

W celu osiągnięcia długoterminowego celu, jakim jest uzyskanie dla strefy euro statusu osobnego członka MFW, należy przyjąć stopniowe podejście, które umożliwiłoby wszystkim zaangażowanym podmiotom poczynienie niezbędnych zmian instytucjonalnych w celu przygotowania się do tej sytuacji.

Jeżeli chodzi o konkretne kroki naprzód, Komisja Europejska:

[26] Zob. również sprawozdanie końcowe VI grupy roboczej konwentu europejskiego w obszarze zarządzania gospodarczego, WG VI 17, 21.10.2002, s. 8. Por. również Sprawozdanie końcowe grupy roboczej VII w obszarze działań zewnętrznych, WG VII 17, 16.12.2002, pkt 66.

- przedstawi plan działań mających na celu konsolidację reprezentacji strefy euro w MFW, zmierzającą do uzyskania we właściwym czasie statusu osobnego członka;

- w odpowiednim czasie przedstawi na podstawie art. 138 ust. 2 TFUE formalne wnioski zmierzające do ustalenia jednolitego stanowiska w celu uzyskania przez strefę euro w Radzie Zarządzającej MFW statusu obserwatora, a następnie statusu osobnego członka;

- przedstawi wniosek mający na celu poprawę koordynacji między państwami członkowskimi w kwestiach poruszanych przez MFW, związanych z UGW;

- rozważy skorzystanie z przewidzianej w art. 138 ust. 1 TFUE możliwości proponowania wspólnych stanowisk w kwestiach o szczególnym znaczeniu dla unii gospodarczej i walutowej, w ramach właściwych międzynarodowych instytucji i konferencji finansowych;

- będzie nadal dążyć do zapewnienia wspólnej reprezentacji strefy euro w dwustronnych stosunkach z głównymi partnerami gospodarczymi. Za wzorzec może służyć koncepcja przyjęta w rozmowach z Chinami w kwestiach makroekonomicznych i dotyczących kursów wymiany walut (które to kwestie są poruszane przez delegację strefy euro[27]).

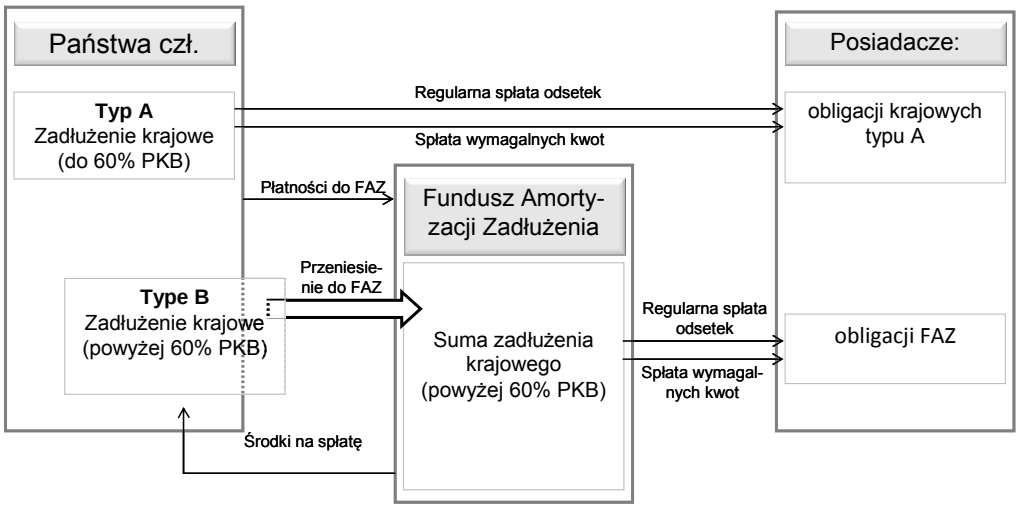
[27] W skład tej delegacji wchodzą: komisarz ds. gospodarczych i walutowych, przewodniczący Eurogrupy oraz prezes Europejskiego Banku Centralnego.

ZAŁĄCZNIK 3: Europejski fundusz amortyzacji zadłużenia

Koncepcję funduszu amortyzacji zadłużenia (FAZ) po raz pierwszy przedstawiła w 2011 r. niemiecka Rada Ekspertów Gospodarczych. Głównym założeniem FAZ jest stworzenie ram służących obniżeniu długu publicznego państw członkowskich należących do strefy euro do zrównoważonego poziomu poprzez zmniejszenie ich ogólnych kosztów finansowania w zamian za dodatkowe zobowiązania w zakresie zarządzania fiskalnego.

Zgodnie z podstawowym podejściem dług publiczny państw członkowskich byłby podzielony na dwie części. (1) Jedna z tych części stanowiłaby równowartość 60% PKB, co odpowiada progowi określonemu w pakcie na rzecz stabilności i wzrostu – za tę część odpowiedzialność nadal ponosiłyby poszczególne państwa członkowskie. (2) Drugą część stanowiłaby część długu publicznego przekraczająca próg 60% PKB, która zostałaby przeniesiona do puli FAZ i tym samym stanowiłaby jego własność, jakkolwiek państwa członkowskie byłyby zobowiązane do samodzielnej spłaty przeniesionego długu w określonym czasie (np. 25 lat). FAZ pozyskiwałby finansowanie poprzez emisję własnych obligacji, które byłyby obsługiwane w ramach jednej puli przez wszystkie uczestniczące państwa członkowskie. Aby obligacje FAZ były wystarczająco atrakcyjne i znajdowały nabywców, inwestorzy musieliby uzyskać wystarczająco silne gwarancje ich jakości kredytowej. Dlatego też pożądane byłoby, aby obligacje te były poparte solidarną gwarancją wszystkich państw członkowskich należących do strefy euro. Dzięki takiej gwarancji koszt finansowania dla uczestniczących państw członkowskich byłby stosunkowo niewielki, co złagodziłoby ich ogólne obciążenie związane z obsługą zadłużenia. Dla każdego państwa członkowskiego musiałby być dokładnie określony harmonogram spłaty, wyliczony zgodnie z przejrzystym kluczem, określający rodzaj rat (stałe w czasie lub zależne od sytuacji gospodarczej, np. wyrażone jako procent PKB, co umożliwiłoby dostosowanie rocznych płatności do cyklu koniunktury). Schemat tych ram przedstawiono na rys. 1.

Rys. 1: Schemat europejskiego funduszu amortyzacji zadłużenia



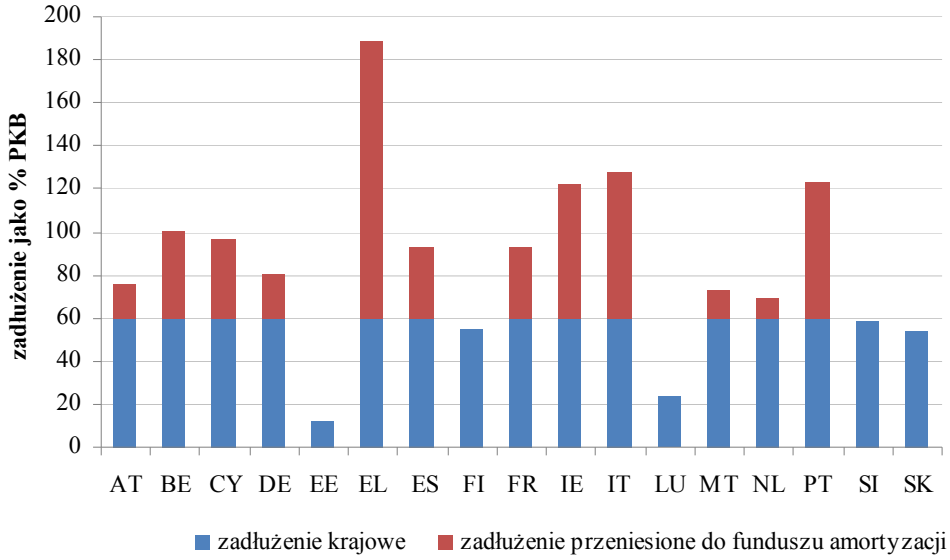
Z FAZ wiąże się nieodłącznie problem pokusy nadużycia, ponieważ solidarna gwarancja i wynikające z niej obniżenie kosztów finansowania ponoszonych przez państwa członkowskie może stanowić niezamierzoną zachętę do zaciągania dalszych długów. Ryzyku temu należałoby przeciwdziałać poprzez dodatkowe zobowiązania ze strony państw członkowskich w obszarze zarządzania gospodarczego. Z uczestnictwem w FAZ musiałoby się wiązać wyznaczenie dla każdego państwa członkowskiego ścieżki konsolidacji budżetowej i reform

strukturalnych, zgodnie z którą dane państwo członkowskie byłoby zobowiązane do samodzielnej spłaty przeniesionego długu w wyznaczonym okresie. Porozumienia w zakresie konsolidacji i reform są niezbędnym warunkiem wiarygodności i mogłyby obejmować: (i) jednoznaczne przeznaczenie części dochodów podatkowych na spłatę zobowiązań wobec funduszu amortyzacji; (ii) złożenie zabezpieczenia; (iii) obowiązkowe zobowiązanie do przeprowadzenia wcześniej uzgodnionych reform strukturalnych i środków konsolidacyjnych. W przypadku nieprzestrzegania warunków przenoszenie długu publicznego do funduszu amortyzacji mogłoby być niezwłocznie wstrzymane.

Z praktycznego punktu widzenia spłata wymagalnego zadłużenia i realizacja nowych potrzeb finansowych uczestniczących państw członkowskich byłyby finansowane ze środków finansowych uzyskanych ze sprzedaży obligacji FAZ[28] do momentu osiągnięcia przez przeniesione zobowiązania uzgodnionej wysokości. Konieczne byłyby jasne i rygorystyczne ramy prawne lub umowne regulujące przenoszenie długu, a w szczególności: (i) maksymalne kwoty możliwe do przeniesienia[29], (ii) sposoby spłaty oraz (iii) nadrzędność obligacji wyemitowanych przez FAZ w stosunku do obligacji krajowych.

W wyniku przeniesienia do FAZ całkowity dług poszczególnych państw zostałby podzielony na dwie części – dług krajowy i obligacje wyemitowane przez FAZ[30] (zob. rys. 2).

Rys. 2: Struktura zadłużenia państw członkowskich w ramach funduszu amortyzacji zadłużenia



Źródło: prognoza Komisji Europejskiej z jesieni 2012 r.; dane dotyczące zadłużenia według prognozy na 2013 r.

Ustanowienie FAZ wiązałoby się z kilkoma wyzwaniami. Po pierwsze, jakkolwiek cała strefa euro odniosłaby korzyści z ograniczenia ryzyka publicznego i systemowego dzięki

[28] Zarządzanie FAZ powierzono by specjalnie powołanej Traktatem instytucji – europejskiemu organowi obsługi zadłużenia, działającemu w ramach Komisji i odpowiedzialnemu przed Parlamentem Europejskim.

[29] Umowa powinna również wyraźnie stanowić, że uzgodnione kwoty możliwe do przeniesienia nie mogą zostać podwyższone.

[30] Ogólna wielkość FAZ mogłaby osiągnąć 3 bln EUR (wyliczenie na podstawie prognozy Komisji Europejskiej z jesieni 2012 r.)

zmniejszeniu całkowitego poziomu zadłużenia, a w szczególności zadłużenia państw bardziej podatnych na zagrożenia, to państwa członkowskie o silnej pozycji kredytowej prawdopodobnie skorzystałyby z funduszu w stosunkowo mniejszym stopniu. Dlatego też konieczne byłoby stworzenie dla tych państw członkowskich zachęt do uczestnictwa. Po drugie, ponieważ nadmierne zadłużenie byłoby objęte solidarnymi gwarancjami, ryzyko z nim związane stałoby się stosunkowo niewielkie, przez co znacznie osłabłby dyscyplinujący wpływ rynku. W istocie zadanie dyscyplinowania dłużników przeszłoby całkowicie na współporęczycieli. Po trzecie FAZ ma stanowić sposób obniżenia zadłużenia; państwa członkowskie nie powinny czuć się zachęcone do nieuzasadnionego przedłużania uczestnictwa w FAZ jedynie po to, aby korzystać z niższych kosztów finansowania. Wreszcie z punktu widzenia rynku ograniczony czas trwania programu spowodowałby zmniejszenie płynności rynkowej pod koniec tego okresu. Podałoby to w wątpliwość rolę i użyteczność wspólnie emitowanych obligacji jako punktu odniesienia, a także ograniczyłoby prawdopodobieństwo ustanowienia właściwych rynków instrumentów pochodnych. Po upływie okresu wspólnej emisji rynek obligacji rządowych w krajach należących do strefy euro byłby równie słabo zintegrowany jak obecnie i nie osiągnięto by żadnych potencjalnych korzyści wynikających ze wspólnej emisji.