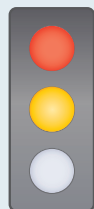


TEMAT KOMUNIKATU: Komisja zamierza ściślej niż dotychczas nadzorować kształt reform gospodarczych w Państwach Członkowskich.

STRONY ZAANGAŻOWANE: obywatele i politycy Państw Członkowskich.



- ZA:**
- Obecnie państwa strefy euro ponoszą odpowiedzialność za inne państwa z tej strefy, na których politykę nie mają żadnego wpływu. Proponowane rozwiązania mają dać im ograniczone kompetencje w tej dziedzinie.
- PRZECIW:**
- Propozycje zmniejszą odpowiedzialność państw wymagających wsparcia za ich własną politykę.
 - „Instrument na rzecz konwergencji i konkurencyjności” wiąże się z nieuchronnym ryzykiem. Nie jest możliwe przy wyborze reform wyeliminowanie pokusy nadużycia (ang. moral hazard) i uzyskanie efektu deadweight (tj. wybór takich reform, które zostałyby przeprowadzone nawet bez wsparcia).
 - Porozumienia w sprawie reform zawierane w ramach funkcjonowania „Instrumentu” powinny być prawnie wiążące. Podstawą do zawierania wiążących porozumień może być jednak wyłącznie klauzula elastyczności (art. 352 TFEU), której stosowanie wymaga jednomyślności w Radzie

TREŚĆ

Tytuł

Komunikat z 20 marca 2013 r.: W kierunku pogłębionej i rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej – **Wprowadzenie Instrumentu na rzecz konwergencji i konkurencyjności**. Sygnatura **COM(2013) 165**.

Komunikat z 20 marca 2013 r.: W kierunku pogłębionej i rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej – **Koordynacja ex ante planów zasadniczych reform polityki gospodarczej**. Sygnatura **COM(2013) 166**.

Streszczenie

› Tło i cele

- Komisja chce:
 - wprowadzić „Instrument na rzecz konwergencji i konkurencyjności” [COM(2013) 165] oraz
 - wprowadzić do prawa UE „koordynację ex ante planów zasadniczych reform polityki gospodarczej” [COM(2013) 166]; przewidziano ją już w art. 11 Traktatu w sprawie stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej („Pakt fiskalny”).
- Oba te rozwiązania mają zagwarantować, by Państwa Członkowskie przy podejmowaniu decyzji o reformach polityki gospodarczej brały pod uwagę „skutki uboczne” dla innych Państw Członkowskich [COM(2013) 165, s. 3 i 166, s. 3]. Efekty uboczne pojawiają się w szczególności w strefie euro.
- Komisja proponuje różne możliwe rozwiązania, jeśli chodzi o kształt wspomnianych rozwiązań. Prosi Państwa Członkowskie i strony zainteresowane o opinie. Propozycje legislacyjne mają pojawić się do końca 2013 roku.

› Instrument na rzecz konwergencji i konkurencyjności: ogólna charakterystyka

- Celem „Instrumentu” - poza zapobieganiem skutkom ubocznym – jest:
 - zwiększenie „zdolności dostosowawczych i konkurencyjności” Państw Członkowskich (s. 3) oraz
 - zagwarantowanie, że „reformy strukturalne, konieczne do zlikwidowania kluczowych słabości” wprowadzane w Państwach Członkowskich są wdrażane w odpowiedni sposób (s. 3).
- Funkcjonowanie „Instrumentu” opiera się na dwóch elementach (s. 2):
 - „umowie” - której charakter prawny nie został sprecyzowany w komunikacie – pomiędzy Państwami Członkowskimi i Unią Europejską, która zobowiązuje Państwa Członkowskie do wdrażania reform według określonego harmonogramu, oraz
 - finansowym wsparciu dla wdrażania wspomnianych reform.
- „Instrument”:
 - ma charakter obowiązkowy dla wszystkich państw strefy euro – z wyjątkiem tych objętych programem dostosowań makroekonomicznych [Rozporządzenie (UE) nr 472/2013, np. w związku ze zwróceniem się o pomoc do Europejskiego Mechanizmu Stabilizacyjnego (ESM), oraz
 - ma charakter dobrowolny dla pozostałych Państw Członkowskich, przy czym musi zostać znaleziona „droga” umożliwiająca im zawarcie umowy w sprawie „Instrumentu” – (s. 4).

› Instrument na rzecz konwergencji i konkurencyjności: umowa w sprawie planu reform

- Plany konkretnych reform i ich harmonogram przedstawiają Państwa Członkowskie. Powinny to robić:
 - zawsze dobrowolnie lub
 - wyłącznie na żądanie Komisji, ale za to obowiązkowo,
 - tylko wówczas, gdy wdrożono środki zapobiegawcze ze względu na nierównowagę makroekonomiczną [Rozporządzenie (UE) nr 1176/2011], dobrowolnie lub obowiązkowo.

Analiza z dnia 2 września 2013 r.

- Jeśli dane Państwo, podlegające procedurze [korekty] nadmiernych zaburzeń równowagi makroekonomicznej [Rozporządzenie (UE) nr 1176/2011 oraz 1174/2011], ma obowiązek przedstawić plan działań korygujących, zastępuje on plan reform. W takim przypadku wspomniany kraj również otrzymuje wsparcia finansowe.
- Plan reform powinien być oparty na zaleceniach dla danego Państwa Członkowskiego, opracowanych przez Radę w ramach Europejskiego Okresu Oceny [art. 2 (a) Rozporządzenia (EC) nr 1466/97].
- Komisja ocenia plan reform i negocjuje jego szczegóły z Państwem Członkowskim. W planie reform można uwzględnić tylko takie przedsięwzięcia, które:
 - eliminują słabości danego Państwa wskazane w zaleceniach;
 - wywołują skutki uboczne dla innych Państw Członkowskich,
 - służą utrzymaniu długoterminowej równowagi finansów publicznych danego Państwa,
 - charakteryzują się tym, że ich skutki społeczne są zrównoważone,
 - mają tę cechę, że Państwo, w przypadku nieotrzymania wsparcia finansowego (s. 4),
 - nie będzie w stanie ich wdrożyć w odpowiedni sposób (unikanie efektu deadweight, czyli kosztów wspierania reform, które i bez wsparcia byłyby wdrożone);
 - nie będzie opóźniać reform w celu otrzymania wsparcia finansowego (unikanie "pokusy nadużycia").
 - Plan reform jest przekazywany Radzie, która może go zatwierdzić lub zalecić wprowadzenie zmian.
 - By zagwarantować przestrzeganie procedur demokratycznych i zasady odpowiedzialności, plan reform powinien zostać zatwierdzony przez parlament narodowy, najlepiej przed przedstawieniem go przez Państwo Członkowskie Komisji, a w najgorszym razie – przed zaaprobowaniem go przez Radę.
- › **Instrument na rzecz konwergencji i konkurencyjności: wsparcie finansowe**
 - Wsparcie finansowe powinno być wykorzystywane do „wspierania rozwiązań” służących pokonaniu „problemów społecznych i politycznych” wynikających z wdrażania reform (s. 3).
 - określone kwoty wsparcia mogą być wypłacane za realizację każdej reformy zawartej w planie
 - wypłata wsparcia finansowego powinna:
 - następować w regularnych ratach,
 - być uzależniona od podejmowania kolejnych kroków w realizacji reformy lub
 - być uzależniona od pełnego wdrożenia całej reformy.
 - By uruchomić finansowanie, konieczne jest zdefiniowanie w odpowiednim akcie „mechanizmu wsparcia finansowego” (s. 7).
 - Wartość mechanizmu będzie ograniczona, w miarę upływu czasu może być jednak zwiększana.
 - Środki finansowe na sfinansowanie mechanizmu mogłyby pochodzić z:
 - „nowych, konkretnych źródeł finansowych” (s. 7) lub
 - wpłat wszystkich uczestniczących państw, gdzie wartość składek będzie uzależniona od wielkości dochodu krajowego brutto (GNI).
 - › **Instrument na rzecz konwergencji i konkurencyjności: wdrożenie**
 - Nadzór nad przestrzeganiem umowy sprawuje Komisja Europejska. W przypadku stwierdzenia nieprzestrzegania postanowień umowy, Komisja:
 - wzywa Państwa Członkowskie do skorygowania niedociągnięć,
 - odmawia płatności, jeśli niedociągnięcia nie zostaną skorygowane lub wstrzymuje płatności, jeśli niedociągnięcia mają poważny charakter,
 - uwzględni to w rocznej ocenie wdrażania umowy.
 - „Podobne działania” powinny być stosowane w przypadku, gdyby reformy lub ich następstwa zostały odwrócone (s. 8)
 - › **Koordinacja ex ante reform polityki gospodarczej**
 - „Główne” reformy powinny być koordynowane ex ante, by uwzględnić możliwe skutki uboczne i zagwarantować efektywność reform (s. 6).
 - W procesie koordynacji ex ante powinny uczestniczyć:
 - kraje członkowskie strefy euro:
 - obowiązkowo
 - dobrowolnie, jeśli są objęte programem dostosowań makroekonomicznych, oraz
 - dobrowolnie – wszystkie pozostałe państwa.
 - Państwa Członkowskie przedstawiają Komisji informacje na temat planów swoich „zasadniczych” reform gospodarczych (s. 5). Powinny one obejmować:
 - reformy związane z konkurencyjnością, takie jak reformy dotyczące rynku towarowego lub rynku pracy,
 - reformy mające wpływ na stabilność finansową i równowagę fiskalną finansów publicznych oraz
 - reformy, w przypadku których koordynacja ex ante pozwoli zapobiec krajowym sprzeciwom - umożliwi bowiem wymianę poglądów oraz szerszy przepływ informacji z innych Państw Członkowskich na temat korzyści wynikających z reform.
 - Informacje przedkładane są z inicjatywy Państwa Członkowskiego lub na wezwanie Komisji lub Rady:
 - raz do roku w ramach Krajowego Programu Reform, przewidzianego w Europejskim Okresie Oceny lub
 - bezzwłocznie, gdy „sytuacja gospodarcza tego wymaga” (s. 5).
 - Komisja przyjmuje opinię do planów reform. Może zaproponować zmiany. Rada i Eurogrupa odbywają dyskusję w sprawie opinii Komisji.
 - Rada może zasugerować wprowadzenie zmian w reformach, jeśli będą one uzasadnione wpływem na sytuację innych Państw Członkowskich (s. 6)
 - Opinia Komisji i rezultaty dyskusji pomiędzy Radą i Eurogrupą będą elementami „doradztwa w zakresie polityki” udzielanego Państwu Członkowskiemu w ramach Europejskiego Okresu Oceny (s. 6).

Analiza z dnia 2 września 2013 r.

Tło polityczne

Uwagi dotyczące porozumień w sprawie reform, które obejmowałyby wsparcie finansowe oraz koordynację *ex ante* reform polityki gospodarczej zostały już zawarte w planie działań Komisji [COM(2012) 777] oraz raporcie z 5 grudnia 2012 r., przedstawionym przez szefów Rady Unii Europejskiej, Komisji, Eurogrupy i Europejskiego Banku Centralnego (ECB) w sprawie pogłębionej i rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej. W trakcie posiedzenia Rady Europejskiej w dniach 13 i 14 grudnia 2012 r. głowy państw i rządów wezwały Radę i Komisję do uszczegółowienia wspomnianych uwag.

Podmioty mające wpływ na proces polityczny

Prowadząca Dyrekcja Generalna:	Dyrekcja generalna ds. gospodarczych i finansowych (decydująca)
Komisje Parlamentu Europejskiego:	Komisja ds. gospodarczych i walutowych (decydująca), sprawozdawca nieustalony, Komisja ds. Prawnych; Komisja ds. Zatrudnienia i Spraw Społecznych, Komisja Budżetu

OCENA

Ocena wpływu na gospodarkę

Decyzje Państw Członkowskich w sprawie podejmowania lub zaniechania reform polityki gospodarczej mogą mieć wpływ na rozwój gospodarczy innych Państw Członkowskich. Tego rodzaju skutki uboczne można jednak dostrzec również w relacjach między Państwami Członkowskimi a krajami trzecimi – jeśli powiązania handlowe między nimi są silne. Z tego właśnie względu skutki uboczne nie stanowią uzasadnienia ani dla wprowadzenia „Instrumentu na rzecz konwergencji i konkurencyjności”, ani dla uruchomienia koordynacji *ex ante* planów reform. Oba te projekty należy raczej analizować w świetle funkcjonowania unii państw strefy euro, opierającej się na współodpowiedzialności. Obecnie kraje członkowskie tej strefy ponoszą odpowiedzialność za inne należące do niej państwa, choć na ich politykę nie mają żadnego wpływu. A państwa działają w sposób odpowiedzialny, jeśli ponoszą konsekwencje własnych działań. Z jednej strony proponowane rozwiązania umożliwią państwom gotowym do udzielania pomocy korzystanie z ograniczonych kompetencji w zakresie wpływu na państwa „w potrzebie” – plan reform jako element „Instrumentu” zatwierdzać będzie Rada, a Rada i Eurogrupa będą omawiać reformy w ramach koordynacji *ex ante*. Z drugiej strony, proponowane rozwiązania zmniejszą odpowiedzialność państw „w potrzebie” za prowadzoną przez nie politykę. Państwa strefy euro będą bowiem bardziej skłonne do przyznawania pomocy finansowej innemu krajowi tej strefy, jeśli będą wspólnie ponosić odpowiedzialność za jego sytuację, szczególnie gdy będzie ono potrzebowało pomocy finansowej mimo dostosowania się do zaleceń sformułowanych przez pozostałe państwa.

Wdrożenie „Instrumentu” wiązać się będzie z uruchomieniem niekorzystnych bodźców, których wyeliminowanie będzie niemożliwe. Nie da się bowiem udowodnić danemu państwu, że jest w stanie wdrożyć konkretną reformę bez wsparcia finansowego (ryzyko efektu deadweight) lub że celowo opóźnia zmiany, by uzyskać wsparcie (pokusa nadużycia). Nie da się uniknąć obu zagrożeń, zakazując wprowadzania do porozumienia reform o takim charakterze. Wspomniane ryzyka byłyby możliwe do uniknięcia tylko wówczas, gdyby to UE sama decydowała o wszelkich reformach w Państwach Członkowskich. To jednak nie przyniosłoby oczekiwanych rezultatów, ponieważ reformy można wprowadzać z sukcesem tylko wówczas, gdy cieszą się poparciem opinii publicznej i nie są narzucone z zewnątrz. „Instrument” niesie też ze sobą niebezpieczeństwo, że państwa, które są bliskie wystąpienia o pomoc finansową, zagrożą, że wdrożą reformy dopiero po otrzymaniu pomocy finansowej. Trwająca dyskusja na temat wprowadzenia „Instrumentu” również może powodować odraczanie reform.

Planowana koordynacja *ex ante* reform gospodarczych może w najlepszym razie pomóc krajom o nieefektywnej gospodarce w powstrzymaniu dalszej erozji konkurencyjności. W ramach koordynacji zablokowane zostaną bowiem te reformy, które będą miały negatywny wpływ na konkurencyjność, jak np. podnoszenie płacy minimalnej. W najgorszym razie koordynacja uniemożliwi krajom wysoko konkurencyjnym dalsze podnoszenie konkurencyjności.

Wpływ na efektywność i indywidualną swobodę wyboru

Porozumienia w sprawie reform zawierane w ramach „Instrumentu” powinny mieć charakter prawnie wiążący i nie powinny być porozumieniami wyłącznie o charakterze politycznym. Do tych ostatnich państwa stosują się bowiem tylko pod presją ze strony opinii publicznej lub innych państw. Oba rodzaje nacisków w przeszłości regularnie okazywały się nieskuteczne. Nowymi regulacjami powinny być objęte tylko Państwa Członkowskie strefy euro, ponieważ aktualnie więzy współodpowiedzialności istnieją tylko między nimi. Planowane wykorzystywanie „Instrumentu” - czyli przekazywanie wsparcia finansowego – w ramach procedury [korekty] nadmiernych zaburzeń równowagi makroekonomicznej prowadzi do wystąpienia efektu deadweight, ponieważ państwa tak czy inaczej będą zmuszone do wprowadzenia reform, wynikających z planu działań korygujących. Uruchomienie wsparcia finansowego powinno być uzależnione od pełnego wdrożenia danej reformy. Inaczej państwa będą mogły inkasować pieniądze i stopować reformy na ostatnim etapie ich realizacji. Jeśli reformy zostaną anulowane, państwa powinny mieć obowiązek zwrotu otrzymanego wsparcia (w rozmowie telefonicznej z ekspertami CEP Komisja poparła wprowadzenie takiego obowiązku, ale nie wspomniała o tym rozwiązaniu w Komunikacie).

Koordynacja *ex ante* reform gospodarczych, w ramach której Komisja będzie miała prawo żądać od Państw Członkowskich prezentowania planów reform uniemożliwi państwom przedstawianie jedynie tych projektów, których realizacja będzie bezproblemowa. „rady w zakresie polityki” adresowane do Państw Członkowskich powinny jednak zawierać wyłącznie opinię Komisji, a nie uwagi Rady i Eurogrupy. Istnieje bowiem niebezpieczeństwo, że celem rekomendacji będzie nie osiągnięcie pozytywnych skutków zmian, a dobiecie politycznego targu.

Analiza z dnia 2 września 2013 r.

Ocena prawna

Kompetencje prawne

Komisja pozostawiła otwartą kwestię charakteru prawnego porozumień w sprawie reform zawieranych pomiędzy nią a Państwami Członkowskimi. Pod uwagę można brać: 1) porozumienie na mocy prawa międzynarodowego, 2) niewiążące porozumienie w ramach prawa UE, 3) prawnie wiążące porozumienie w ramach prawa UE.

Unia Europejska jako podmiot prawa międzynarodowego może zawierać porozumienia na mocy tego prawa (art. 47 TEU). Unia Europejska w szczególności może zawierać tego rodzaju porozumienia z państwami trzecimi lub organizacjami międzynarodowymi (art. 216 TFEU). Choć można by sądzić, że ta zdolność traktatowa rozciąga się również na porozumienia z własnymi Państwami Członkowskimi, jak przewidziano w przypadku wyjścia Państwa Członkowskiego z UE (art. 50 TFEU), UE nie może działać poza przyznanymi jej kompetencjami (por. pkt 24 Deklaracji Traktatu Lizbońskiego), co oznacza tyle, że możliwe są jedynie porozumienia o charakterze prawnie niewiążącym.

UE ma kompetencje w zakresie koordynacji polityki gospodarczej wszystkich Państw Członkowskich (art. 121 (6) TFEU). W tym celu UE może nadzorować i oceniać politykę ekonomiczną oraz opracowywać zalecenia dla Państw Członkowskich. Podstawą tego rodzaju koordynacji, obejmującej wyłącznie kraje członkowskie strefy euro, mogą być wskazówki dla polityki gospodarczej (art. 136 (1) (b) TFEU). Dlatego też zawieranie porozumień o charakterze politycznym, bez skutków prawnych, na podstawie zaleceń UE jest możliwe, i przychodzi skojarzenia z programem dostosowań makroekonomicznych lub planem działań korygujących w ramach procedury nadmiernej nierównowagi.

Prawnie wiążące porozumienie może być oparte jedynie na klauzuli elastyczności (art. 352 TFEU), oczywiście w zgodzie z ograniczeniami wynikającymi z Traktatów, czyli być ograniczone np. do kwestii systemów zabezpieczenia społecznego (art. 153 (4) TFEU). Klauzula elastyczności stanowi, że UE może podjąć określone działania w celu realizacji celów traktatowych UE, wśród których jest tworzenie unii gospodarczej i walutowej (art. 3 (4) TEU). Podejmowanie decyzji na podstawie tej klauzuli wymaga jednak jednomyślności w Radzie.

Planowany „mechanizm wsparcia finansowego” wykracza poza koordynację polityki gospodarczej, dlatego też nie opiera się na wspomnianej wcześniej podstawie prawnej (art. 121 (6) i art. 136 (1) (b) TFEU). UE może jednak stworzyć mechanizm w formie funduszu, jeśli będzie on służył pobudzaniu wzrostu ekonomicznego, społecznego lub spójności terytorialnej w UE jako całości (art. 175 (3) TFEU w powiązaniu z protokołem nr 28). Ten warunek prawny musi zostać spełniony, inaczej Państwa Członkowskie nie będą wdrażać niezbędnych reform. Zainteresowane państwa mogą również porozumieć się w sprawie „mechanizmu wsparcia finansowego” poza obszarem prawa UE.

Koordynacja *ex ante* reform polityki gospodarczej może być oparta na przepisach w sprawie koordynacji polityki gospodarczej (art. 121 (6) i art. 136 (1) (b) TFEU). Tak jak planuje Komisja, ostateczne decyzje w sprawie reform muszą być podejmowane przez Państwa Członkowskie, ponieważ UE posiada wyłącznie kompetencje w zakresie koordynacji.

Pomocniczość

Nie budzi wątpliwości.

WNIOSKI

Obecnie Państwa Członkowskie strefy euro ponoszą odpowiedzialność za inne państwa strefy euro, na których politykę nie mają żadnego wpływu. Z jednej strony „Instrument na rzecz konwergencji i konkurencyjności”, podobnie jak koordynacja *ex ante* planów reform polityki gospodarczej, umożliwią państwom udzielającym pomocy wywieranie ograniczonego wpływu na państwa „w potrzebie”. Z drugiej strony proponowane rozwiązania zmniejszą odpowiedzialność państw „w potrzebie” za prowadzoną przez nie politykę. Niekorzystne bodźce związane z wprowadzeniem instrumentu nie są możliwe do wyeliminowania. Efektu deadweight oraz ryzyka nadużyć nie da się uniknąć, zabraniając włączania do porozumień reform celowo opóźnianych lub możliwych do zrealizowania bez zewnętrznego wsparcia. Porozumienia w sprawie reform powinny być prawnie wiążące. Takie jednak można zawrzeć jedynie na mocy klauzuli elastyczności (art. 352 TFEU), w przypadku której do podjęcia decyzji wymagana jest jednomyślność w Radzie. Kompetencje UE w zakresie koordynacji polityki gospodarczej (art. 121 (6) i art. 136 (1) (b) TFEU) są ograniczone do porozumień niewiążących prawnie

Centrum für Europäische Politik (Centrum Polityki Europejskiej, CEP) jest niemiecką organizacją pozarządową, która na bieżąco monitoruje i analizuje procesy legislacyjne prowadzone na poziomie Unii Europejskiej oraz dzieli się tą wiedzą z politykami, naukowcami, mediami i ogółem społeczeństwa.

Więcej informacji: www.cep.eu

Fundacja FOR jest organizacją pozarządową, która prowadzi działania sprzyjające rozwojowi instytucji demokratycznych oraz wzmocnieniu społeczeństwa obywatelskiego w Polsce.

Więcej informacji: www.for.org.pl