

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „W kierunku pogłębionej i rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej – wprowadzenie instrumentu na rzecz konwergencji i konkurencyjności”**

COM(2013) 165 final

**oraz komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „W kierunku pogłębionej i rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej – koordynacja *ex ante* planów zasadniczych reform polityki gospodarczej”**

COM(2013) 166 final

(2013/C 271/08)

Sprawozdawca generalny: **David CROUGHAN**

Dnia 14 maja 2013 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „W kierunku pogłębionej i rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej – wprowadzenie instrumentu na rzecz konwergencji i konkurencyjności”*

COM(2013) 165 final

Oraz

komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „W kierunku pogłębionej i rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej – koordynacja *ex ante* planów zasadniczych reform polityki gospodarczej”

COM(2013) 166 final.

Dnia 16 kwietnia 2013 r. Prezydium Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego powierzyło przygotowanie opinii w tej sprawie Sekcji ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej.

Mając na względzie pilny charakter prac, na 490. sesji plenarnej w dniach 22–23 maja 2013 r. (posiedzenie z 22 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyznaczył Davida CROUGHANA na sprawozdawcę generalnego oraz stosunkiem głosów 152 do 8 – 12 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1 Komitet z umiarkowanym zadowoleniem przyjmuje dwa komunikaty Komisji o głównym tytule „W kierunku pogłębionej i rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej”, dotyczące odpowiednio wprowadzenia instrumentu na rzecz konwergencji i konkurencyjności <sup>(1)</sup> oraz koordynacji *ex ante* planów zasadniczych reform polityki gospodarczej <sup>(2)</sup>. Stanowią one kontynuację debaty na temat dwóch zagadnień poruszonych w dokumencie „Plan działania na rzecz pogłębionej i rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej – otwarcie debaty europejskiej” <sup>(3)</sup>, a mianowicie ukończenia budowy ram zarządzania w odniesieniu do koordynacji polityki gospodarczej.

1.2 Komitet wyraża rozczarowanie, że w dokumentach tych brakuje dodatkowych szczegółów dotyczących koncepcji zarysowanych już w planie działania, co utrudnia ocenę.

1.3 Komitet jest zaniepokojony tym, że dodatkowo skomplikowano – wnosząc przy tym stosunkowo niewielką wartość

dodaną – już i tak wypełniony po brzegi program dotyczący instrumentów zarządzania gospodarczego, które obejmują pakt stabilności i wzrostu, pakt fiskalny, sześciopak, dwupak, strategię „Europa 2020”, semestr europejski, roczną analizę wzrostu gospodarczego, sprawozdania przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania, krajowe programy reform (KPR), programy stabilności i konwergencji, zalecenia dla poszczególnych krajów, procedury nadmiernego deficytu, procedury dotyczące zakłóceń równowagi makroekonomicznej itd.

1.4 Komitet przyznaje, że te dwie propozycje mogłyby pomóc państwom członkowskim w trudnej sytuacji, ale obawia się, że ich wpływ na przywracanie wzrostu gospodarczego i odbudowywanie zdolności na obszarach najbardziej tego potrzebujących może zostać osłabiony lub opóźniony, ponieważ główne założenie jest takie, że przyjmowane rozwiązania muszą przynosić korzyści **także** całej strefie euro.

1.5 Komitet powątpiewa, czy państwa członkowskie zgodzą się na wprowadzenie nowego narzędzia w celu finansowania instrumentu na rzecz konwergencji i konkurencyjności. Nie jest pewien, jaką wartość dodaną wniesie on w porównaniu z istniejącymi już funduszami strukturalnymi.

<sup>(1)</sup> COM(2013) 165 final.

<sup>(2)</sup> COM(2013) 166 final.

<sup>(3)</sup> COM(2012) 777 final.

1.6 Komitet zastanawia się, na ile proponowana koordynacja *ex ante* wniesie dodatkowe elementy do semestru europejskiego i z jakimi dodatkowymi obciążeniami biurokratycznymi będzie się ona wiązać.

1.7 Komitet obawia się, że kryteria stosowane w odniesieniu do koordynacji *ex ante* mogą utrudniać państwom członkowskim przeprowadzenie reform, ponieważ zmieniają względną konkurencyjność w innych państwach członkowskich.

1.8 Komitet sądzi, że skutki uboczne odczuwane za pośrednictwem rynków finansowych nie powinny być uwzględniane w koordynacji *ex ante*; wszystkie wysiłki powinny natomiast zostać nakierowane na utworzenie unii bankowej.

1.9 Komitet sądzi, że propozycje, których celem jest pogłębienie unii gospodarczej i walutowej, mają zasadnicze znaczenie dla przyszłości Unii Europejskiej. W związku z tym chciałyby kontynuować debatę i przedstawiać swe sugestie na późniejszych etapach, w miarę rozwoju sytuacji.

## 2. Wprowadzenie instrumentu na rzecz konwergencji i konkurencyjności

2.1 *Kontekst:* W komunikacie tym Komisja proponuje, by wzajemnie uzgodnione umowy oraz mechanizmy solidarności były dostępne dla napotykających trudności państw członkowskich strefy euro, w których niezbędne są krajowe reformy strukturalne na rzecz konkurencyjności i wzrostu i w przypadku których niewdrożenie tych reform miałyby negatywne skutki uboczne dla innych państw członkowskich strefy euro. Byłyby to specjalny system wsparcia finansowego, finansowany początkowo z wieloletnich ram finansowych (WRF), a następnie za pośrednictwem nowego funduszu/instrumentu finansowego opartego na dochodzie narodowym brutto (DNB); system ten stanowiłby wstępny etap rozwijania mechanizmu zdolności fiskalnej.

2.2 Komitetowi trudno ocenić korzyści płynące z proponowanego instrumentu na rzecz konwergencji i konkurencyjności bez jakichkolwiek informacji o proponowanej wielkości takiego funduszu czy też bez oceny tego, na ile byłby on do przyjęcia dla państw członkowskich. Propozycja, by fundusz ten początkowo finansowano z WRF, sugeruje, że byłby on mały i miał niewielkie oddziaływanie.

2.3 Z uwagi na ogromne trudności z wynegocjowaniem WRF na lata 2014–2020 Komitet powątpiewa, czy państwa członkowskie zgodziłyby się na wprowadzenie nowego instrumentu finansowego w celu przejścia do większej zdolności fiskalnej opartej na DNB z myślą o finansowaniu instrumentu na rzecz konwergencji i konkurencyjności.

2.4 Komitet zgadza się, że korzystny dla obu stron i przyspieszający tempo zmian mechanizm konwergencji ma pewną wartość. Podaje jednak w wątpliwość konieczność wprowadzenia nowego instrumentu – instrumentu na rzecz konwergencji i konkurencyjności – gdy nie jest jasne, jaką wartość dodać on w porównaniu z dostępnym już wsparciem z funduszy strukturalnych, takich jak Fundusz Spójności czy Europejski Fundusz Społeczny (EFS).

2.5 Umowny charakter proponowanego instrumentu wydaje się niewiele różnić od umownego charakteru rozwiązań już przewidzianych w ramach wypłacania środków z funduszy strukturalnych. Potrzebne byłyby konkretne przykłady tego, jakiego rodzaju projekty o skutkach ubocznych byłyby akceptowane i czym mogłyby się one różnić od projektów już finansowanych z innych funduszy. EKES obawia się, że niezrealizowanie projektów wybranych w ramach instrumentu na rzecz konwergencji i konkurencyjności mogłoby mieć inne skutki dla finansowania projektów uzgodnionych w KPR. Jest ważne, by proponowany instrument wnosił wyraźną wartość dodaną i nie powodował dodatkowych obciążeń biurokratycznych.

2.6 Instrument na rzecz konwergencji i konkurencyjności ma być instrumentem dla całej strefy euro, stosowanym wtedy, gdy jej funkcjonowanie wymaga większej konwergencji gospodarczej. Z uwagi na prawdopodobnie niedużą wielkość funduszu Komitet sugeruje, że powinien on być przeznaczony specjalnie dla państw członkowskich strefy euro znajdujących się w trudnej sytuacji, przy czym nie należy wykluczać możliwości wspierania projektów wywierających szczególnie pozytywne skutki transgraniczne. Powinien on być zwłaszcza skierowany do tych państw, w przypadku których uznaje się, że występujące w nich zakłócenia równowagi gospodarczej stanowią szczególne zagrożenia dla funkcjonowania strefy euro. Nie jest jasne, dlaczego państwa członkowskie objęte programem dostosowań byłyby wykluczone z tego rodzaju wsparcia, ponieważ to im właśnie najbardziej potrzebna jest pomoc finansowa.

2.7 Jeśli semestr europejski będzie przebiegał zgodnie z planami, a zalecenia dla poszczególnych krajów będą przedmiotem debaty w parlamentach krajowych, należy zastosować niezbędne środki, by rząd krajowy, który podpisze umowę w ramach proponowanego instrumentu na rzecz konwergencji i konkurencyjności, najpierw poddał ją pod debatę w parlamencie, zgodnie z praktyką przyjętą w danym państwie, podobnie jak debatowano by nad każdym programem dotyczącym funduszy strukturalnych. Przedstawiciele Komisji mogliby zostać zaproszeni do udziału w debacie lub do zabrania głosu na forum organów krajowych lub lokalnych. Do dyskusji należy włączyć społeczeństwo obywatelskie, w tym partnerów społecznych, podobnie jak ma to miejsce w wypadku innych wspólnych unijnych czy krajowych projektów rządowych. Należy przewidzieć wystarczającą ilość czasu, by parlamenty i społeczeństwo obywatelskie, włączając w to partnerów społecznych, mogli wziąć udział w tym procesie.

## 3. Koordynacja *ex ante* planów zasadniczych reform polityki gospodarczej

3.1 *Kontekst:* W tym komunikacie Komisja informuje, że koncepcja **koordynacji *ex ante*** planów zasadniczych reform polityki gospodarczej została wprowadzona w Traktacie o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej. Obowiązujące ramy nadzoru gospodarczego w UE obejmują procedurę koordynacji polityki gospodarczej, **nie przewidują jednak ustrukturyzowanego omawiania *ex ante* i koordynowania** planów zasadniczych reform gospodarczych. Komunikat stanowi wkład w debatę między kluczowymi zainteresowanymi podmiotami, a zwłaszcza Parlamentem Europejskim, państwami członkowskimi oraz parlamentami krajowymi, na temat sposobów wdrożenia koordynacji *ex ante*.

3.2 Komitet jest zdania, że każde sensowne usprawnienie koordynacji polityki gospodarczej jest pożądane, a w strefie euro jest niezbędne. Z tego względu Komitet przyjmuje komunikat z zadowoleniem, choć jednocześnie dostrzega, że koordynacji strategii poszczególnych państw członkowskich daleko do prawdziwego zarządzania gospodarczego. Propozycje zawarte w komunikacie trudno ocenić, gdyż brakuje w nim wystarczająco szczegółowych informacji o tym, co rozumie się przez „zasadniczą reformę polityki gospodarczej”. Nie jest jasne, jaką reformę uznano by za zasadniczą, a jaką za mało znaczącą. Główne reformy przedstawione do rozważenia obejmują prawie każdy aspekt jednolitego rynku, w tym stabilność finansową i budżetową.

3.3 Komitet zastanawia się, na ile ta nowa inicjatywa dotycząca koordynacji głównych reform gospodarczych będzie **pod względem merytorycznym** różniła się od związanych z europejskim semestrem elementów krajowych programów reform (KPR) i zaleceń dla poszczególnych krajów. Powinna ona wносить wyraźną wartość dodaną do już i tak napiętego harmonogramu europejskiego semestru. Z punktu widzenia przejrzystości i prostoty ważne byłoby także uniknięcie dodania dodatkowego poziomu nadzoru itp. Komitet sądzi, że proces ten trzeba włączyć do europejskiego semestru i krajowych programów reform, których skuteczność należy zwiększyć; koordynacja *ex ante* mogłaby być konkretnym sposobem osiągnięcia tego celu.

3.4 Komitet zgadza się, że w ramach tej nowej propozycji mogłoby być korzystne, aby po osiągnięciu porozumienia z państwem członkowskim co do skierowanych do niego zaleceń Komisja i Rada proponowały zmiany do planów reform tego państwa, gdyby oczekiwano, że wdrożenie tych reform miałoby negatywny wpływ na unię gospodarczą i walutową lub pozostałe państwa członkowskie. Jednakże w imię zapewnienia **legitymacji demokratycznej** procedura ta nie narusza krajowych uprawnień decyzyjnych, a **sama decyzja dotycząca programu reform pozostaje w gestii państwa członkowskiego**. Należy przewidzieć możliwość włączenia do konsultacji parlamentów krajowych i społeczeństwa obywatelskiego, w tym partnerów społecznych, a także przeznaczyć na to niezbędny czas. Ponadto należy czuwać nad tym, by to parlamenty krajowe podjęły ostateczną decyzję dotyczącą wdrożenia reform. Komitet obawia się, że ten ukłon w stronę legitymacji demokratycznej jest bardziej pozorem niż rzeczywście obowiązującym rozwiązaniem, gdyż w ramach procedury nadmiernego zakłócenia równowagi mogą zostać nałożone sankcje, gdy Rada uzna, że państwo członkowskie nie wdrożyło zalecanych działań naprawczych.

3.5 Celem koordynacji *ex ante* jest maksymalizacja pozytywnych skutków ubocznych głównych planów reform gospodarczych wdrażanych w jednym państwie członkowskim dla innych państw członkowskich i minimalizacja skutków negatywnych. Proponuje się system trzech kryteriów opartych na głównych obszarach, w których skutki uboczne mogą być odczuwalne. Komitet ma do nich pewne zastrzeżenia.

3.6 Pierwsze kryterium to handel i konkurencyjność. Jeśli dane państwo członkowskie skutecznie wdraża reformy w celu poprawienia swej pozycji konkurencyjnej, to nie jest wykluczone, że jej poprawa będzie niekorzystna dla innych państw członkowskich. W komunikacie trzeba szczegółowo wyjaśnić, w jakich sytuacjach Komisja interweniowałaby, by odwieść państwo członkowskie od wdrożenia takich środków. Czy jest to podejście jednokierunkowe? Czy Komisja kierowałaby zalecenia do państw członkowskich, które w przeszłości wdrożyły rozwiązania w celu poprawy swej konkurencyjności i teraz powoduje to duże nadwyżki, co ma negatywny wpływ na strefę euro?

3.7 Drugie kryterium dotyczy skutków ubocznych odczuwanych za pośrednictwem rynków finansowych. Komitet ma wątpliwości, czy w ogóle jest ono tu na miejscu. Sądzi, że o wiele skuteczniejsze byłoby przeznaczenie wszystkich dostępnych zasobów na zgodne z harmonogramem utworzenie sprawnie działającej unii bankowej.

3.8 Trzecie kryterium, dotyczące względów politycznych i „krajowego sprzeciwu wobec reformy”, wymaga wyjaśnienia. Istnieje ryzyko, że przewidywane „uczenie się od siebie” oraz „wymiana najlepszych praktyk” – choć wartościowe same w sobie – okazać się również nieskuteczne jak strategia lizbońska.

3.9 Zdaniem Komitetu konieczne jest przedstawienie mocniejszych argumentów przemawiających za tym, by reformy objęte koordynacją *ex ante* dotyczyły także dziedzin niewchodzących w zakres kompetencji UE. Podane uzasadnienie dla tego rozwiązania – zgodnie z którym decyzja pozostaje w pełni w gestii państwa członkowskiego – jest za słabe w świetle wspomnianych wyżej procedur nadmiernego deficytu.

3.10 Koordynacja *ex ante* powinna obejmować wymiar społeczny, dotyczący w szczególności wpływu zasadniczych reform gospodarczych na poziom bezrobocia.

Brukseli, 22 maja 2013 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Henri MALOSSE