



Komisja  
Europejska

# Dokończenie budowy europejskiej Unii Gospodarczej i Walutowej

Sprawozdanie opracowane przez:

**Jean-Claude'a Junckera**

w ścisłej współpracy z

**Donaldem Tuskiem**

**Jeroenem Dijsselbloemem**

**Mario Draghim**

i **Martinem Schulzem**



# Spis treści

<b>1.</b> Charakter głębokiej, faktycznej i sprawiedliwej unii gospodarczej i walutowej	<b>3</b>
<b>2.</b> W kierunku unii gospodarczej – konwergencja, dobrobyt i spójność społeczna	<b>7</b>
<b>3.</b> W kierunku unii finansowej – zintegrowane finanse w zintegrowanej gospodarce	<b>12</b>
<b>4.</b> W kierunku unii fiskalnej – zintegrowane ramy na rzecz rozsądnej i zintegrowanej polityki budżetowej	<b>15</b>
<b>5.</b> Demokratyczna rozliczalność, zasadność i wzmocnienie instytucjonalne	<b>18</b>
<b>Załącznik 1:</b> Plan działania mający na celu osiągnięcie pełnej unii gospodarczej i walutowej	<b>22</b>
<b>Załącznik 2:</b> Bardziej zintegrowany europejski semestr	<b>24</b>
<b>Załącznik 3:</b> Konsultacyjna Europejska Rada Budżetowa – zasady przewodnie	<b>25</b>

## Wstęp

W październiku 2014 r. odbył się szczyt państw strefy euro, na którym podkreślono, że „dla zapewnienia sprawnego funkcjonowania unii gospodarczej i walutowej (UGW) kapitalne znaczenie ma ściślejsza koordynacja polityk gospodarczych”. Wezwano do dalszego prowadzenia działań służących „opracowaniu konkretnych mechanizmów zapewniających silniejszą koordynację polityki gospodarczej, konwergencję i solidarność” oraz „przygotowaniu kolejnych działań w zakresie lepszego zarządzania gospodarczego w strefie euro”.

Niniejsze sprawozdanie zostało przygotowane przez przewodniczącego Komisji Europejskiej, w ścisłej współpracy z przewodniczącym szczytu państw strefy euro, przewodniczącym Eurogrupy, prezesem Europejskiego Banku Centralnego oraz przewodniczącym Parlamentu Europejskiego.

Podczas jego opracowania wykorzystano wyniki ożywionej dyskusji z państwami członkowskimi i społeczeństwem obywatelskim. Opiera się ono na sprawozdaniu pt. „W kierunku faktycznej unii gospodarczej i walutowej” (tzw. „sprawozdaniu czterech przewodniczących”), na „Planie działania na rzecz pogłębionej i rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej” Komisji z 2012 r., które pozostają zasadniczymi punktami odniesienia dla ukończenia UGW, oraz na nocie

analitycznej „Przygotowania do kolejnych działań w zakresie lepszego zarządzania gospodarczego w strefie euro” z dnia 12 lutego 2015 r.

Niniejsze sprawozdanie stanowi odzwierciedlenie osobistych rozważań i dyskusji czterech przewodniczących i prezesa EBC. Koncentruje się ono na strefie euro, ponieważ państwa posiadające wspólną walutę muszą stawiać czoła wspólnym wyzwaniom, dbać o wspólne interesy i dzielić wspólne obowiązki. Proces prowadzący do pogłębienia unii gospodarczej i walutowej jest jednak otwarty dla wszystkich członków UE. Powinien być on przejrzysty i powinien chronić integralność jednolitego rynku we wszystkich jego aspektach. Dokończenie budowy jednolitego rynku towarów i usług, rynku cyfrowego, rynku energii i rynku kapitałowego i pełne wykorzystywanie tych rynków powinno wręcz stanowić element działań wspierających tworzenie unii gospodarczej, przyczyniając się jednocześnie do nowych miejsc pracy i wyższego wzrostu gospodarczego.

Zakończenie tworzenia UGW nie jest celem samym w sobie. Jest środkiem mającym na celu zapewnienie lepszych i bardziej sprawiedliwych warunków życia wszystkim obywatelom, przygotowanie Unii na przyszłe wyzwania globalne oraz umożliwienie każdemu z jej członków pomyślnego rozwoju.

# 1

**Charakter głębokiej,  
faktycznej i sprawiedliwej  
unii gospodarczej i  
walutowej**



Euro jest dobrą i stabilną walutą, używaną w 19 państwach członkowskich UE przez ponad 330 milionów obywateli. Euro zapewniło członkom unii walutowej stabilność cen i chroniło ich przed niestabilną sytuacją zewnętrzną. Pomimo niedawnych kryzysów nadal jest drugą najważniejszą walutą na świecie, na którą przypada prawie jedna czwarta światowych rezerw walutowych. Ponadto blisko sześćdziesiąt państw i terytoriów na całym świecie bezpośrednio lub pośrednio związało z euro kursy swoich walut.

Europa wychodzi z najgorszego kryzysu finansowego i gospodarczego w ciągu ostatnich siedmiu dziesięcioleci. Wyzwania ostatnich lat zmusiły rządy krajowe i instytucje UE do podejmowania szybkich i nadzwyczajnych działań. Musiały one ustabilizować swoje gospodarki i chronić wszystko, co osiągnięto dzięki stopniowemu i czasami trudnemu procesowi integracji europejskiej. W rezultacie integralność strefy euro jako całości została zachowana, a rynek wewnętrzny utrzymał swoją siłę.

Jednak w chwili, gdy wzrost gospodarczy i zaufanie powracają do dużej części Europy, oczywiste jest, że stosowane w ostatnich latach szybkie rozwiązania problemów należy przekształcić na przyszłość w trwałe, sprawiedliwe i demokratycznie usankcjonowany fundament. Oczywiste jest również, że w sytuacji, gdy w strefie euro 18 mln osób pozostaje bez pracy, wciąż jest jeszcze wiele do zrobienia, aby poprawić politykę gospodarczą.

Dzisiejszą europejską UGW można porównać do domu, który budowano przez dekady, lecz który wykończono tylko częściowo. Kiedy nadciągnęła burza, konieczne było szybkie ustabilizowanie jego ścian i dachu. Najwyższy czas wzmocnić jego fundamenty – UGW powinna stać się: pomyślnie rozwijającym się obszarem opartym na zrównoważonym wzroście gospodarczym i stabilności cen, a także konkurencyjną społeczną gospodarką rynkową, której celem jest zapewnienie pełnego zatrudnienia i postępu społecznego. Aby to osiągnąć, będziemy musieli poczynić dalsze kroki na drodze do zakończenia budowy UGW.

Euro to coś więcej niż tylko waluta. Jest to projekt polityczny i gospodarczy. Wszyscy członkowie naszej unii walutowej zrezygnowali ze swoich dotychczasowych walut krajowych i zaakceptowali fakt, że na stałe będą dzielić się kompetencjami w dziedzinie polityki pieniężnej z innymi państwami strefy euro. W zamian państwa uzyskują korzyści, jakie wynikają z używania wiarygodnej i stabilnej waluty na dużym, konkurencyjnym i silnym jednolitym rynku. Ten wspólny projekt wymaga solidarności w czasach kryzysu i poszanowania przez wszystkich członków uzgodnionych zasad.

Układ taki działa jednak dopóty, dopóki wszyscy członkowie czerpią z niego korzyści. Aby sytuacja ta się utrzymała, państwa muszą podjąć odpowiednie działania, zarówno indywidualnie, jak i zbiorowo, ponieważ z chwilą wejścia do unii walutowej zrezygnowały z krajowych instrumentów umożliwiających dostosowanie polityki pieniężnej. W pierwszej kolejności muszą być w stanie lepiej zapobiegać kryzysom poprzez dobre sprawowanie władzy na szczeblu europejskim i krajowym, zrównoważoną politykę fiskalną i gospodarczą oraz sprawiedliwą i skuteczną administrację publiczną. Po drugie, gdy występują wstrząsy gospodarcze, a takie na pewno jeszcze się zdarzą, każde państwo musi być w stanie skutecznie zareagować.

Państwa muszą być w stanie zaabsorbować wstrząs wewnętrznie dzięki wystarczająco odpornym gospodarkom i odpowiednim „buforom” budżetowym zdolnym pokryć nieprzewidziane zdarzenia fiskalne w każdej fazie cyklu koniunkturalnego. Wynika to z faktu, że w sytuacji, gdy polityka pieniężna ustalona jest jednolicie dla całej strefy euro, krajowe polityki budżetowe mają kluczowe znaczenie dla stabilizacji gospodarki po wystąpieniu lokalnego wstrząsu. Gdy wszystkie państwa stosują jeden kurs wymiany, potrzebują elastycznych gospodarek, które mogłyby szybko reagować na pogorszenie się koniunktury. W przeciwnym razie istnieje ryzyko, że recesja pozostawiłaby głębokie i trwałe ślady.

Korekty cen względnych nigdy jednak nie następują tak szybko, jak korekta kursu wymiany walut. W przeszłości mieliśmy okazję zaobserwować, jak presja rynkowa podczas okresu zastoju gospodarczego może pozbawić państwa ich fiskalnych mechanizmów stabilizacyjnych. Aby wszystkie gospodarki mogły odnosić trwałe korzyści z uczestnictwa w strefie euro, muszą być również w stanie rozpraszać skutki wstrząsów poprzez podział ryzyka w ramach UGW. W perspektywie krótkoterminowej taki podział ryzyka można osiągnąć za pomocą zintegrowanych rynków finansowych i kapitałowych (udział sektora prywatnego w podziale ryzyka) w połączeniu z niezbędnymi wspólnymi mechanizmami ochronnymi związanymi z unią bankową, tj. ostateczną siecią bezpieczeństwa finansowego. W perspektywie średnioterminowej, gdy struktury gospodarcze zbliżą się w drodze konwergencji do najwyższych standardów w Europie, należy wprowadzić mechanizm stabilizacji fiskalnej dla strefy euro jako całości, który będzie zapewniał jej dodatkową ochronę z tytułu udziału sektora publicznego w podziale ryzyka.

Sytuacja w zakresie zapobiegania prowadzeniu niezrównoważonych polityk oraz absorbowania wstrząsów przez pojedyncze państwa i przez grupy państw nie była zadowalająca ani przed kryzysem, ani w jego trakcie. Mimo że dokonano już kilku

ważnych ulepszeń instytucjonalnych, konsekwencje początkowych niedociągnięć wciąż się utrzymują. W całej strefie euro istnieją obecnie znaczne rozbieżności. W niektórych państwach bezrobocie jest na rekordowo niskim poziomie, podczas gdy w innych jest rekordowo wysokie; w niektórych, polityka budżetowa może być wykorzystywana do stabilizowania gospodarki (działanie antycykliczne), w innych natomiast przywrócenie odpowiedniej przestrzeni fiskalnej zajmie całe lata.

Dzisiejsze rozbieżności prowadzą do niestabilności w całej Unii. Należy skorygować te rozbieżności i rozpocząć nowy proces konwergencji. Sukces unii walutowej w poszczególnych jej częściach zależy od jej powodzenia jako całości. Ponadto w coraz bardziej zglobalizowanym świecie, państwa członkowskie są odpowiedzialne za utrzymanie, również we własnym interesie, rozsądnej polityki i do podjęcia reform, dzięki którym ich gospodarki staną się bardziej elastyczne i konkurencyjne.

Postęp musi dokonać się na czterech frontach: po pierwsze, w kierunku **prawdziwej unii gospodarczej**, dzięki której każda gospodarka będzie miała cechy strukturalne dające jej możliwość pomyślnego rozwoju w ramach unii walutowej. Po drugie, w kierunku **unii finansowej**, gwarantującej integralność naszej waluty w całej unii walutowej i zwiększającej udział sektora prywatnego w podziale ryzyka. Oznacza to dokończenie tworzenia unii bankowej oraz przyspieszenie prac nad unią rynków kapitałowych. Po trzecie, w kierunku **unii fiskalnej**, zapewniającej zarówno długookresową stabilność budżetową, jak i fiskalny mechanizm stabilizacyjny. I wreszcie w kierunku **unii politycznej**, która stanowi podstawę wszystkich powyższych przedsięwzięć dzięki prawdziwej demokratycznej odpowiedzialności i zasadności oraz wzmocnieniu instytucjonalnemu.

Wszystkie cztery unie są od siebie wzajemnie zależne. Dlatego też muszą się one rozwijać równolegle, a wszystkie państwa członkowskie strefy euro muszą uczestniczyć w każdej z wyżej wspomnianych unii. W każdym przypadku postępy będą osiągnane w drodze szeregu krótko- i długoterminowych działań, jednak ustalenie i uzgodnienie pełnej sekwencji tych działań niezbędne jest już dzisiaj. Środki krótkoterminowe zwiększą zaufanie w bieżącym okresie jedynie, gdy będą stanowiły początek szerszego procesu, pomost ku pełnej i faktycznej UGW. Po wielu latach kryzysu rządu i instytucje muszą wykazać obywatelom i rynkom, że strefa euro uczyni więcej, niż tylko przetrwa. Muszą zobaczyć, że będzie świetnie się rozwijać.

Ta perspektywa długoterminowa wymaga ambitnych środków w perspektywie krótkoterminowej. Muszą one zapewnić teraz stabilność konstrukcji naszego europejskiego domu i przygotować grunt dla kompletnej

struktury w perspektywie średnioterminowej. Z biegiem czasu będzie to nieuchronnie oznaczało dzielenie się w większym stopniu własną suwerennością. Pomimo niezaprzeczonego znaczenia reguł gospodarczych i fiskalnych oraz poszanowania ich, druga największa gospodarka na świecie nie może być zarządzana wyłącznie za pomocą współpracy regulowanej zasadami. Aby strefa euro mogła stopniowo ewoluować w kierunku prawdziwej unii gospodarczej i walutowej, będzie musiała przejść od systemu zasad i wytycznych dotyczących krajowych systemów kształtowania polityki gospodarczej do systemu dalszego dzielenia się suwerennością w ramach wspólnych instytucji, z których większość już istnieje i może stopniowo przejmować te zadania. W praktyce będzie to wymagać od państw członkowskich zaakceptowania w coraz większym stopniu wspólnego podejmowania decyzji w sprawie poszczególnych elementów ich krajowych budżetów i polityk gospodarczych. Po zakończeniu udanego procesu konwergencji gospodarczej i integracji finansowej umożliwiłoby to pewien udział sektora publicznego w podziale ryzyka, któremu musiałoby jednocześnie towarzyszyć wzmocnione demokratyczne uczestnictwo i odpowiedzialność, zarówno na szczeblu krajowym, jak i europejskim. Takie podejście oparte na etapach jest konieczne, ponieważ część bardziej ambitnych środków wymaga zmiany naszych obecnych ram prawnych UE – przy czym niektóre z tych zmian mają dość głęboki charakter – a także osiągnięcia znacznych postępów w zakresie konwergencji gospodarczej i spójności regulacyjnej w państwach członkowskich strefy euro.

Niniejsze sprawozdanie ma dwa cele: określić pierwsze działania, które rozpoczną dziś ten proces, a także wskazać jasny kierunek realizacji środków długoterminowych. Proces ten będzie przebiegał w dwóch następujących po sobie etapach (zob. harmonogram w załączniku 1):

**Etap 1 (od 1 lipca 2015 r. do 30 czerwca 2017 r.):** Na tym pierwszym etapie („**Pogłębienie przez działanie**”), instytucje unijne i państwa członkowskie strefy euro będą opierały się na istniejących instrumentach i możliwie najlepiej wykorzystywały obowiązujące traktaty. W skrócie, oznacza to zwiększenie konkurencyjności i konwergencji strukturalnej, zakończenie tworzenia unii finansowej, osiągnięcie i utrzymanie odpowiedzialnej polityki budżetowej na poziomie krajowym i na poziomie strefy euro, a co za tym idzie zwiększenie odpowiedzialności demokratycznej.

**Etap 2:** W drugim etapie („**Ukończenie unii gospodarczej i walutowej**”) uzgodnione zostaną konkretne środki o bardziej dalekosiężnym charakterze, dzięki którym zakończona zostanie budowa struktury gospodarczej i instytucjonalnej UGW. W szczególności, podczas tego drugiego etapu proces konwergencji stałby

---

się bardziej wiążący. Skutek taki uzyskano by poprzez zestaw wspólnie uzgodnionych kryteriów konwergencji, którym nadano by charakter prawny. Znaczne postępy w kierunku osiągnięcia tych standardów – oraz dalsze ich stosowanie w momencie, gdy zostaną już osiągnięte – będą jednym z warunków ustalonych dla każdego państwa członkowskiego strefy euro, które będą musiały spełnić, chcąc uczestniczyć w mechanizmie amortyzacji wstrząsów finansowo-gospodarczych w strefie euro w trakcie drugiego etapu.

**Etap końcowy (najpóźniej w 2025 r.):** Po zakończeniu etapu 2 i gdy wszystkie działania zostaną w pełni wdrożone, pogłębiona i rzeczywista UGW stanowiłaby stabilny i pomyślnie rozwijający się obszar zamieszkały przez wszystkich obywateli państw członkowskich UE mających wspólną walutę, do którego będą chciały przyłączyć się inne państwa członkowskie UE, gdy tylko będą na to gotowe.

Przewodniczący instytucji UE będą monitorować wdrażanie zaleceń zawartych w niniejszym sprawozdaniu. Aby przygotować przejście od etapu 1 do etapu 2 Komisja przedstawi wiosną 2017 r. „białą księgę” oceniającą postępy poczynione na etapie 1 i wskazującą dalsze potrzebne działania, w tym środki o charakterze prawnym niezbędne do ukończenia UGW na etapie 2. W białej księdze wykorzystane zostaną dane analityczne konsultacyjnej grupy ekspertów, która będzie w dalszym ciągu badać wstępne warunki prawne, gospodarcze i polityczne bardziej długofalowych propozycji zawartych w niniejszym sprawozdaniu. Księga zostanie opracowana w porozumieniu z przewodniczącymi innych instytucji UE.

W niniejszym sprawozdaniu przedstawiono pomysły, które po dalszych dyskusjach mogą być przekształcane w obowiązujące prawo i działające instytucje. Wymaga to kompleksowego, przejrzystego i otwartego procesu – procesu, który powinien rozpocząć się niezwłocznie.

# 2

**W kierunku unii gospodarczej  
– konwergencja, dobrobyt i  
spójność społeczna**

Pojęcie konwergencji leży u podstaw unii gospodarczej: chodzi o konwergencję między państwami członkowskimi zapewniającą najwyższy z możliwych poziom dobrobytu, a także konwergencję wewnątrz społeczeństw europejskich, która pozwoliłaby pielęgnować unikalny model europejski.

W ramach UGW polityka pieniężna jest scentralizowana, lecz pewne istotne elementy polityki gospodarczej zachowały krajowy charakter. Kryzys wyraźnie jednak pokazał, jak silna jest wzajemna zależność między członkami strefy euro, jeśli chodzi o dążenie do wzrostu gospodarczego. W interesie każdego członka, a także w interesie całej strefy euro, leży zatem zdolność do amortyzowania wstrząsów gospodarczych, do modernizacji struktur gospodarczych i systemów opieki społecznej, a także do zagwarantowania, że obywatele i przedsiębiorstwa mogą się przystosować do nowych potrzeb, tendencji i wyzwań oraz czerpać z nich korzyści. W interesie każdego z członków leży również, aby pozostałe państwa osiągały tę zdolność w podobnym tempie. Ma to zasadnicze znaczenie w warunkach unii walutowej, jaką jest UGW, w której nie dokonuje się na dużą skalę transferów fiskalnych między członkami, a mobilność pracowników jest stosunkowo niewielka.

Nie oznacza to, że wszystkie państwa członkowskie, w których obowiązuje jedna waluta, są lub powinny być do siebie podobne lub że powinny prowadzić tę samą politykę. W ostatecznym rozrachunku liczy się efekt: wszystkie państwa członkowskie strefy euro powinny działać rozsądnie, tak, aby mogły w krótkim czasie usuwać skutki krótkotrwałych wstrząsów, potrafiły korzystać ze swojej przewagi konkurencyjnej na jednolitym rynku i przyciągać inwestycje, a tym samym utrzymywać wysoki poziom wzrostu i zatrudnienia.

Wiele można osiągnąć choćby przez pogłębienie jednolitego rynku, które jest istotne dla wszystkich 28 państw członkowskich UE, ale przede wszystkim dla państw członkowskich stosujących wspólną walutę. W istotnych obszarach polityki, takich jak towary i usługi, a także w obszarach o niewykorzystanym potencjale, takich jak energetyka, technologie cyfrowe i rynki kapitałowe, jednolity rynek nie został jeszcze w pełni osiągnięty. Świadczy to o tym, że pomimo ogromnego potencjału gospodarczego związanego z prawdziwie jednolitym rynkiem, jego tworzenie hamują poważne przeszkody o charakterze politycznym. Jeśli mamy poczynić postępy w tym zakresie, istotne decyzje w każdym z tych obszarów nie powinny być rozpatrywane z osobna – należy je postrzegać jako część pakietu politycznego przynoszącego korzyści wszystkim państwom członkowskim. To jednak nie wystarczy. Trwała konwergencja wymaga również, aby więcej obszarów polityki zostało objętych reformami

strukturalnymi, tj. reformami zmierzającymi do modernizacji gospodarki w celu osiągnięcia większego wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Wiąże się to zarówno ze zwiększeniem efektywności rynków produktowych i rynku pracy, jak i wzmocnieniem instytucji publicznych.

Aby mogła jednak zaistnieć konwergencja między członkami strefy euro, konieczne są dalsze postępy. Po pierwsze, w perspektywie krótkookresowej (etap 1), musimy zachęcić wszystkie państwa do większych starań o zbliżenie się do najlepszych europejskich wyników i praktyk, wykorzystując i wzmacniając obecną ramy zarządzania. Ostatecznym celem jest osiągnięcie w całej strefie euro zbliżonego poziomu odporności struktur gospodarczych. Powinno to stać się impulsem dla zatrudnienia i wzrostu, których podstawą byłyby konkurencyjność i spójność społeczna.

W etapie 2 proces uspoźniania mógłby zostać sformalizowany i opierałby się na zestawie wspólnie uzgodnionych standardów o charakterze prawnie wiążącym. Znaczące postępy w tym kierunku byłyby regularnie monitorowane i stanowiłyby warunek skorzystania z dodatkowych instrumentów, takich jak mechanizm amortyzacji wstrząsów, który ma zostać utworzony dla całej strefy euro.

## 2.1. Nowy impuls dla konwergencji, zatrudnienia i wzrostu gospodarczego

Wzmoczone wysiłki reformatorskie są zgodne z duchem paktu euro plus z 2011 r. dotyczącego ściślejszej koordynacji polityki gospodarczej służącej zwiększeniu konkurencyjności i konwergencji, który jednak w dużej mierze nie przyniósł oczekiwanych rezultatów ze względu na swój międzyrządowy, niewiążący charakter<sup>1</sup>. Zamiast zawierania kolejnych „paktów” potrzebne są konkretne postępy, które znajdą wyraz w unijnym prawie, co pozwoli uczynić krok w kierunku unii gospodarczej opartej na konwergencji, wzroście gospodarczym i zatrudnieniu. Powinna ona opierać się na czterech następujących filarach: utworzenie systemu organów ds. konkurencyjności, obejmującego całą strefę euro; usprawnienie wdrożenia procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej; większy nacisk na zatrudnienie i postęp społeczny oraz na ściślejszej koordynacji polityki gospodarczej w ramach odnowionego europejskiego semestru. Kroki te powinny zostać wdrożone w krótkiej perspektywie czasowej (etap 1), na podstawie praktycznych działań i zgodnie z metodą wspólnotową.

<sup>1</sup> Pakt euro plus dotyczący ściślejszej koordynacji polityki gospodarczej służącej zwiększeniu konkurencyjności i konwergencji został uzgodniony w 2011 r. przez szefów państw i rządów strefy euro oraz Bułgarii, Danii, Łotwy, Litwy, Polski i Rumunii. Jest on otwarty także dla innych państw członkowskich UE na zasadzie dobrowolności. Miał on stanowić rozwiązanie międzyrządowe służące wsparciu reform i koordynacji. W trakcie jego wdrażania stwierdzono jednak szereg niedociągnięć, takich jak brak instytucji odpowiedzialnej za jego monitorowanie, co nie zmienia faktu, że pakt ten nadal ma rację bytu i powinien zostać odnowiony. Należy zatem włączyć jego istotne elementy do unijnych ram prawnych.



## System organów ds. konkurencyjności w strefie euro

EZarządzanie strefą euro jest dobrze ugruntowane w kontekście koordynacji i nadzoru polityki budżetowej. Wymaga natomiast poprawy, jeśli chodzi o coraz szerszy i coraz bardziej kluczowy obszar konkurencyjności. Europejski semestr – w połączeniu z nowo utworzoną procedurą dotyczącą zakłóceń równowagi makroekonomicznej – stanowi pierwszy krok w kierunku skorygowania tego niedociągnięcia, potrzeba jednak więcej starań, aby konkurencyjność wszystkich państw członkowskich mogła rosnąć w tym samym tempie.

Zaleca się, aby każde państwo członkowskie strefy euro utworzyło organ krajowy odpowiedzialny za monitorowanie wyników i polityki w dziedzinie konkurencyjności. Pomogłoby to uniknąć różnic pod względem sytuacji gospodarczej i zwiększyłoby poczucie odpowiedzialności za niezbędne reformy na poziomie krajowym. Tego rodzaju organy ds. konkurencyjności powinny być niezależnymi podmiotami, których kompetencje pozwalałyby im ocenić, czy wysokość wynagrodzeń zmienia się stosownie do poziomu wydajności, i porównywać to z sytuacją w innych krajach strefy euro oraz wśród głównych porównywalnych partnerów handlowych – tak uzgodniła zdecydowana większość państw członkowskich w ramach paktu euro plus. Organ te mogłyby być również uprawnione do oceny postępów w zakresie wdrażania reform gospodarczych, co pozwoliłoby poprawić ogólną konkurencyjność. Prawdziwie konkurencyjna gospodarka to taka, w której instytucje i prowadzona przez nie polityka umożliwiają rozkwit przedsiębiorstw produkcyjnych. Rozwój tych przedsiębiorstw przyczynia się z kolei do wzrostu zatrudnienia, inwestycji i handlu.

W systemie organów ds. konkurencyjności strefy euro powinny się znaleźć właściwe organy krajowe oraz Komisja, która zapewni koordynację ich działań realizowanych w cyklu rocznym. Komisja powinna następnie uwzględnić wynik tej koordynacji przy podejmowaniu decyzji o dalszych działaniach w ramach europejskiego semestru. Odnosi się to w szczególności do rocznej analizy wzrostu gospodarczego oraz decyzji podejmowanych w ramach procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej (np. decyzji o zaleceniu uruchomienia procedury dotyczącej nadmiernego zakłócenia równowagi).

### Organy ds. konkurencyjności

Celem organów ds. konkurencyjności nie powinno być ujednoczenie praktyk i instytucji odpowiedzialnych za kształtowanie płac w wymiarze transgranicznym. Procesy te znacznie się od siebie różnią w obrębie UE, przy czym słusznie odzwierciedlają one preferencje krajowe i tradycje prawne.

W oparciu o wspólny szablon każde państwo członkowskie powinno samodzielnie określić szczegółową strukturę krajowego organu ds. konkurencyjności. Każdy z nich powinien jednak ponosić odpowiedzialność demokratyczną i być funkcjonalnie niezależny. Podmioty krajowe – na przykład partnerzy społeczni – powinny nadal odgrywać swoją rolę zgodnie z praktyką przyjętą w każdym państwie członkowskim, lecz powinny traktować opinię władz jako wskazówkę podczas negocjacji płacowych. W niektórych państwach członkowskich, np. w Niderlandach czy Belgii, takie organy już istnieją.

### Sprawniejsza procedura dotycząca zakłóceń równowagi makroekonomicznej

Procedura dotycząca zakłóceń równowagi makroekonomicznej została ustanowiona w szczytowym momencie kryzysu. Jest jednym z elementów europejskiego semestru – rocznego cyklu sprawozdawczości i nadzoru nad unijną i krajową polityką gospodarczą. Służy ona zapobieganiu zakłóceniom równowagi i ich korygowaniu, zanim przybiorą poważny charakter. Procedura ta stała się niezbędnym narzędziem europejskiego nadzoru, którego celem jest np. zapobieganie powstawaniu bańki na rynku nieruchomości czy też wykrywanie utraty konkurencyjności, rosnącego zadłużenia sektora prywatnego i publicznego bądź braku inwestycji. Jej potencjał powinien być w pełni wykorzystywany. Wymaga to działań zwłaszcza w dwóch obszarach:

- Procedura ta powinna służyć nie tylko do wykrywania zakłóceń równowagi, ale także do wspierania reform strukturalnych w ramach europejskiego semestru. Jej część naprawcza powinna być stosowana w sposób zdecydowany. Procedura powinna być uruchamiana w momencie stwierdzenia nadmiernych zakłóceń, a następnie służyć do monitorowania postępów w realizacji reform.
- Powinna także lepiej uwzględniać zakłócenia w całej strefie euro, nie tylko w odniesieniu do poszczególnych państw. W tym celu należy nadal koncentrować się na korekcie szkodliwych deficytów zewnętrznych ze względu na zagrożenie, jakie stwarzają one dla sprawnego funkcjonowania strefy euro (np. w postaci nagłego wstrzymania przepływów kapitału). Jednocześnie procedura dotycząca zakłóceń równowagi makroekonomicznej powinna także sprzyjać odpowiednim reformom w krajach gromadzących duże i trwałe nadwyżki na rachunku obrotów bieżących, jeśli są one spowodowane na przykład zbyt niskim popytem wewnętrznym lub niewielkim potencjałem wzrostu. Przywrócenie równowagi w takich przypadkach jest istotne dla jej zapewnienia w całej unii walutowej.

## Większy nacisk na zatrudnienie i postęp społeczny

Sytuacja poszczególnych państw strefy euro pod względem zatrudnienia i warunków społecznych jest bardzo zróżnicowana, częściowo z powodu kryzysu, ale także z uwagi na istniejące tendencje oraz słabe wyniki sprzed jego wystąpienia. W kwestiach społecznych Europa powinna dążyć do uzyskania najwyższej oceny.

Jest to konieczne również ze względów ekonomicznych. Pomyślnie wdrożenie UGW wymaga, aby rynki pracy i siatki bezpieczeństwa socjalnego funkcjonowały sprawnie i w sposób sprawiedliwy we wszystkich państwach członkowskich strefy euro. Zatrudnienie i kwestie socjalne muszą więc być punktem priorytetowym w ramach europejskiego semestru. Bezrobocie, zwłaszcza bezrobocie długotrwałe, jest jedną z głównych przyczyn nierówności i wykluczenia społecznego. W związku z tym niezbędne są sprawnie funkcjonujące rynki pracy, sprzyjające wysokiemu poziomowi zatrudnienia i zdolne do amortyzowania wstrząsów bez powodowania nadmiernego bezrobocia – przyczyniają się one do sprawnego funkcjonowania UGW, w efekcie tworząc społeczeństwo integracyjne.

Uniwersalny model nie istnieje, ale wyzwania są często podobne we wszystkich państwach członkowskich: zapewnienie miejsc pracy większej liczbie osób w każdym wieku; osiągnięcie równowagi między elastycznością a bezpieczeństwem w przypadku umów o pracę; zapobieganie rozwarstwieniu pomiędzy pracownikami objętymi daleko idącą ochroną i otrzymującymi wysokie wynagrodzenie a osobami wyłączoneymi z takich przywilejów; zmniejszanie obciążeń podatkowych pracy; zapewnienie indywidualnego wsparcia osobom bezrobotnym, tak aby pomóc im w powrocie na rynek pracy, poprawa kształcenia i uczenia się przez całe życie, a także inne działania. Jeśli chodzi o inne sfery, wykraczające poza rynek pracy, należy zapewnić każdemu obywatelowi dostęp do odpowiedniej edukacji, a także stworzyć skuteczny system ochrony socjalnej, który ochroni najbardziej wrażliwe grupy społeczne, zapewniając m.in. minimum ochrony socjalnej. Nasze społeczeństwa starzeją się w szybkim tempie i w związku z tym nadal potrzebne są gruntowne reformy, tak aby systemy emerytalne i systemy opieki zdrowotnej były w stanie sprostać temu zjawisku. Reformy te będą obejmowały dostosowanie wieku emerytalnego do średniego trwania życia.

Jeśli UGW ma odnieść trwały sukces, powinniśmy jednak pójść o krok dalej i dążyć do ściślejszej integracji krajowych rynków pracy dzięki ułatwieniu mobilności geograficznej i zawodowej. Można to osiągnąć m.in. przez lepszy system uznawania kwalifikacji, łatwiejszy dostęp do miejsc pracy w sektorze publicznym dla cudzoziemców oraz lepszą koordynację systemów zabezpieczenia społecznego.

## Ściślejsza koordynacja polityk gospodarczych

Dzięki europejskiemu semestrowi udało się w istotnym stopniu poprawić koordynację polityki gospodarczej. Dodanie licznych pakietów, paktów, procedur oraz różnorodnych wymogów w zakresie sprawozdawczości sprawiło jednak, że zatarła się jego zasadność i skuteczność. Europejski semestr musi polegać na wspólnym określaniu priorytetów i wdrażaniu stosownych działań z zachowaniem ogólnoeuropejskiej perspektywy i z wyraźnym poczuciem, że działamy we wspólnym interesie. Dlatego też dołożono starań, aby uprościć i usprawnić jego przebieg – położono większy nacisk na kwestie priorytetowe, przy mniejszej liczbie dokumentów i większej ilości czasu na ich przedyskutowanie. Nasilone są też kontakty na szczeblu politycznym, jak i zaangażowanie we współpracę z władzami krajowymi. Starania te należy kontynuować, aby:

- Przekazywać państwom członkowskim jasne zalecenia, w dalszym ciągu skoncentrowane na priorytetowych reformach, które są niezbędne, aby zwiększyć potencjalny wzrost gospodarczy, wesprzeć tworzenie miejsc pracy i wykorzystać możliwości związane z jednolitym rynkiem. Zalecenia dla poszczególnych krajów powinny być konkretne i ambitne, szczególnie pod względem oczekiwanego rezultatu i terminu realizacji. Jednocześnie powinny one zachować charakter „polityczny”, tak aby państwa członkowskie miały pewien margines swobody w kwestii konkretnych działań, które zamierzają podjąć. Krajowe programy reform, sporządzane co roku przez państwa członkowskie, powinny służyć, jako punkt wyjścia do dyskusji na temat planowanych działań;
- Egzekwować realizację zobowiązań podjętych przez państwa członkowskie. Sporządzanie okresowych sprawozdań z realizacji, regularne oceny wzajemne oraz podejście „przestrzegaj lub wyjaśnij” powinny być stosowane w sposób bardziej systematyczny. Rolę koordynatora wzajemnej oceny wyników, już w trakcie etapu 1, mogłaby odgrywać Eurogrupa, kładąc przy tym większy nacisk na analizę porównawczą i stosowanie najlepszych praktyk. Należałoby w tym celu w pełni wykorzystać procedurę dotyczącą zakłóceń równowagi makroekonomicznej;
- Lepiej godzić ze sobą kwestie istotne z punktu widzenia całej strefy euro z problemami występującymi w poszczególnych krajach. W tym celu europejski semestr powinien być realizowany dwuetapowo – najpierw w skali europejskiej, a następnie krajowej. Oznacza to, że w pierwszej kolejności powinny odbywać się dyskusje i powstawać zalecenia dotyczące całej strefy euro, a dopiero potem rozmowy dotyczące poszczególnych krajów, tak aby te ostatnie uwzględniały w pełni wspólne wyzwania, które określono na wcześniejszym etapie. Propozycja ta została przedstawiona w załączniku 2;

- Wyraźnie określić kierunek działań w perspektywie długoterminowej: nie wszystkie zmiany mogą i powinny nastąpić w ciągu jednego roku. Roczny cykl europejskiego semestru powinien być osadzony w stabilnych ramach wieloletnich – wymaga tego odnowiony proces konwergencji.

## 2.2. Formalizacja procesu konwergencji

W perspektywie średnioterminowej (etap 2) opisany wyżej proces konwergencji, służący stworzeniu bardziej odpornych struktur gospodarczych, powinien nabrać charakteru wiążącego. Wymaga to uzgodnienia szeregu wspólnych, a przy tym wysokich, standardów, które zostaną określone w prawodawstwie unijnym. W ten sposób wprowadzona zostanie współodpowiedzialność za polityki będące przedmiotem wspólnego zainteresowania, a równocześnie wzmocniony zostanie proces podejmowania decyzji na poziomie strefy euro. W związku z tym w niektórych obszarach konieczna będzie dalsza harmonizacja. Natomiast w innych, tam gdzie różne strategie polityczne mogą przynieść równie dobre wyniki, stosowane będą rozwiązania specyficzne dla danego kraju. Wspólne standardy powinny dotyczyć przede wszystkim rynków pracy, konkurencyjności, otoczenia biznesu i administracji publicznej, jak również niektórych aspektów polityki podatkowej (np. podstawy opodatkowania osób

prawnych). Postępy we wprowadzaniu tych standardów będą regularnie monitorowane. W dalszym ciągu w tym kontekście wykorzystywane będą zalecenia dla poszczególnych krajów. Ponadto, procedura dotycząca zakłóceń równowagi makroekonomicznej mogłaby być wykorzystywana nie tylko, jako narzędzie do zapobiegania takim zakłóceniom i ich korygowania, ale również do wspierania reform i monitorowania postępów we wprowadzaniu tych wspólnych standardów w poszczególnych państwach strefy euro. Znacząca i trwała konwergencja zapewniająca podobny poziom elastyczności gospodarek powinna być warunkiem dostępu do mechanizmu amortyzacji wstrząsów, który zostanie ustanowiony dla strefy euro i który przedstawiono w skrócie w pkt 4.2.

Określenie konkretnych standardów i wskaźników wymaga głębszej analizy. Przykładem niech będą jednak standardy dotyczące rynków pracy – powinny one łączyć bezpieczeństwo i elastyczność, a ich opracowanie mogłoby opierać się na poszczególnych elementach modelu flexicurity (którymi są np. elastyczne i wiarygodne umowy o pracę pozwalające zapobiec powstaniu dwusegmentowego rynku pracy, kompleksowe strategie uczenia się przez całe życie, skuteczna polityka pomocy osobom bezrobotnym w powrocie na rynek pracy, nowoczesne systemy zabezpieczeń społecznych oraz umożliwianie opodatkowania pracy).

# 3

**W kierunku unii finansowej  
– zintegrowane finanse w  
zintegrowanej gospodarce**



Postępy na drodze do silniejszej unii gospodarczej w znacznym stopniu przyczynią się do poprawy funkcjonowania UGW. Jednocześnie działaniom tym musi towarzyszyć utworzenie unii finansowej. Unia gospodarcza i finansowa wzajemnie się uzupełniają i wzmacniają. Poczynienie postępów w tych dwóch dziedzinach powinno stanowić najwyższy priorytet pierwszego etapu planu działania mającego na celu osiągnięcie faktycznej UGW.

W ramach unii walutowej należy zapewnić pełną jednolitość systemu finansowego, w przeciwnym razie transmisja impulsów wynikających z decyzji polityki pieniężnej (np. zmian polityki dotyczącej stóp procentowych) będzie się różnić w poszczególnych państwach członkowskich. Taka sytuacja miała miejsce w czasie kryzysu, doprowadzając do pogłębienia różnic gospodarczych. Należy również podkreślić, że jednolity system bankowy jest odzwierciedleniem wspólnej waluty. Ponieważ znaczna część pieniądza w gospodarce przypada na depozyty bankowe, instytucja jednej waluty wymaga, aby zaufanie do bezpieczeństwa depozytów bankowych było na takim samym poziomie, niezależnie od państwa członkowskiego, w którym bank prowadzi działalność. Wymaga to wprowadzenia jednolitego nadzoru bankowego, jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków oraz jednolitego systemu gwarantowania depozytów. Kwestie te mają również duże znaczenie dla zapobiegania niekorzystnym sprzężeniom zwrotnym między bankami a państwem, które leżały u źródła kryzysu.

Jednocześnie system finansowy musi być w stanie rozpraszać ryzyko pomiędzy państwa, by móc łagodzić wpływ wstrząsów w poszczególnych krajach i ograniczyć wielkość ryzyka, które musi być dzielone pomiędzy wszystkimi państwami za pomocą środków fiskalnych. Wszystkie te względy uzasadniają pilną potrzebę utworzenia unii finansowej. W znacznym stopniu osiągnęliśmy cel w zakresie nadzoru bankowego poprzez ustanowienie jednolitego mechanizmu nadzorczego. Jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji również został przyjęty, ale nie jest jeszcze w pełni wdrożony. Aby zakończyć tworzenie unii finansowej należy wdrożyć wspólny system gwarantowania depozytów oraz unię rynków kapitałowych. Ze względu na ich pilny charakter, działania te powinny być realizowane w ramach etapu 1.

### 3.1. Utworzenie unii bankowej

Utworzenie unii bankowej wymaga – po pierwsze – dokonania pełnej transpozycji do prawa krajowego dyrektywy w sprawie naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków przez wszystkie państwa członkowskie. Ma to kluczowe znaczenie dla

dzielenia się ryzykiem z sektorem prywatnym. Unia bankowa umożliwi lepszą ochronę podatników przed kosztami ratowania banków.

Po drugie, musimy sprawnie osiągnąć porozumienie w sprawie odpowiedniego mechanizmu finansowania pomostowego – sposób zapewnienia odpowiedniego finansowania na wypadek likwidacji banku nawet wówczas, gdy w jednolitym funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji nie zdążono jeszcze zgromadzić wystarczających środków – wspomagającego fundusz zanim stanie się on operacyjny w dniu 1 stycznia 2016 r.<sup>2</sup>

Po trzecie, w okresie przejściowym poprzedzającym utworzenie jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji priorytetem powinno być ustanowienie wiarygodnego wspólnego mechanizmu ochronnego związanego z jednolitym funduszem restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz poczynienie postępów na drodze ku pełnemu wyrównaniu warunków działania dla banków we wszystkich państwach członkowskich. Mechanizm ochronny powinien zatem zostać wdrożony szybko. Można w tym celu wykorzystać linię kredytową, która została udzielona przez europejski mechanizm stabilności (EMS) jednolitemu funduszowi restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Ustalenia te powinny być neutralne pod względem fiskalnym w perspektywie średniookresowej. W tym celu należy zapewnić, aby pomoc publiczna została odzyskana poprzez opłaty nakładane ex post na sektor finansowy.

Ponadto proponujemy uruchomienie europejskiego systemu gwarantowania depozytów (EDIS) jako trzeciego filaru pełnej unii bankowej, który dopełni nadzór bankowy oraz system restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Jako że obecna struktura opierająca się na krajowych systemach gwarancji depozytów jest nadal podatna na duże wstrząsy lokalne (w szczególności gdy dane państwo i jego sektor bankowy są postrzegane jako znajdujące się w niestabilnej sytuacji), wspólny system gwarantowania depozytów mógłby zwiększyć odporność na przyszłe kryzysy. W dłuższej perspektywie wspólny system powinien również zapewnić większą neutralność fiskalną niż krajowe systemy gwarantowania depozytów ze względu na większą dywersyfikację ryzyka oraz dlatego, że pula prywatnych instytucji finansowych wnoszących składki będzie dużo większa. Utworzenie pełnego EDIS wymaga czasu, lecz podjęcie konkretnych kroków w tym kierunku powinno być priorytetem już w ramach etapu 1; należy przy tym wykorzystać możliwości, jakie dają obowiązujące przepisy. Jedną z możliwości mogłoby być utworzenie EDIS jako systemu reasekuracji na poziomie europejskim dla krajowych systemów gwarantowania depozytów. Podobnie jak jednolity fundusz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, wspólny EDIS byłoby finansowany przez sektor prywatny poprzez oparte na ryzyku opłaty ex ante wnoszone przez wszystkie uczestniczące banki z państw członkowskich oraz zaprojektowany w sposób pozwalający

<sup>2</sup> Jest to zgodne z oświadczeniem Rady ECOFIN z dnia 18 grudnia 2013 r.

uniknąć pokusy nadużycia. Jego zakres powinien pokrywać się z zakresem jednolitego mechanizmu nadzorczego. W odpowiednim czasie skuteczność instrumentu bezpośredniego dokapitalizowywania banków w ramach EMS powinna zostać poddana przeglądowi, w szczególności biorąc pod uwagę restrykcyjne kryteria kwalifikowalności, które są obecnie z nim związane, oraz z poszanowaniem uzgodnionych zasad dotyczących umorzenia lub konwersji długu. Łatwiej dostępny mechanizm bezpośredniego dokapitalizowywania banków zwiększyłoby zaufanie deponentów poprzez zapewnienie, aby państwa doświadczające trudności budżetowych utrzymały równoprawną i niezależną pozycję przy zarządzaniu restrukturyzowanymi bankami oraz doprowadziły do przerwania niekorzystnego sprzężenia między państwem a bankami na szczeblu krajowym.

Wszystkie banki uczestniczące w unii bankowej muszą mieć równe warunki działania. Będzie to wymagało dodatkowych środków, uzupełniających i wykraczających poza jednolity zbiór przepisów, w celu wyeliminowania wciąż znacznego marginesu swobody na szczeblu krajowym, który ma istotne konsekwencje, w szczególności dotyczące jakości i struktury kapitału banków. Znaczna część tych rozbieżności mogłaby zostać rozwiązana w kontekście jednolitego mechanizmu nadzorczego. Jednak w odniesieniu do innych spraw konieczne są zmiany legislacyjne, szczególnie jeśli chodzi o różnice w ramach prawnych i instytucjonalnych. Ostatnie zmiany dyrektywy w sprawie systemów gwarantowania depozytów doprowadziły do większej harmonizacji, zwłaszcza w zakresie prefinansowania systemów krajowych, ale dyrektywa ta nadal dopuszcza pewien margines swobody na poziomie krajowym, który powinien zostać poddany przeglądowi.

Jednocześnie UE powinna nadal zwracać uwagę na potencjalne nowe rodzaje ryzyka pojawiające się w sektorze bankowym, w tym ryzyko związane z równoległym systemem bankowym. Istniejące struktury muszą być w stanie wykrywać zagrożenia dla całego sektora finansowego.

W tym celu powinniśmy rozważyć wzmocnienie naszych instytucji makroostrożnościowych, opierając się na roli i uprawnieniach Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego (ESRB), dążąc do uzyskania jak największej zgodności działań z EBC. Wreszcie, w perspektywie średnioterminowej rozsądne może okazać się dokonanie przeglądu sposobu traktowania ekspozycji banków z tytułu długu państwowego, na przykład poprzez ustalenie limitów dużych ekspozycji. Mogłoby to w jeszcze większym stopniu uniezależnić stabilność sektora finansowego od stanu krajowych finansów publicznych. Jednak tak daleko idące zmiany aktualnych ram prawnych powinny być rozważane tylko w ramach skoordynowanego wysiłku na szczeblu światowym.

## 3.2. Wdrażanie unii rynków kapitałowych

Oprócz unii bankowej, jako priorytet należy traktować również unię rynków kapitałowych<sup>3</sup>. Dotyczy to wszystkich 28 państw członkowskich UE, ale jest szczególnie istotne w przypadku strefy euro. Unia ta zapewni bardziej zróżnicowane źródła finansowania, aby przedsiębiorstwa, w tym MŚP, mogły pozyskiwać środki finansowe na rynkach kapitałowych oraz miały dostęp do innych źródeł finansowania pozabankowego, w uzupełnieniu kredytów bankowych. Jednocześnie dobrze funkcjonująca unia rynków kapitałowych wzmocni mechanizm transgranicznego podziału ryzyka poprzez pogłębienie integracji rynków obligacji i akcji, zważywszy, że ten ostatni rynek odgrywa kluczową rolę w stabilizowaniu wstrząsów gospodarczych. Prawdziwie zintegrowany rynek kapitałowy stanowiłby też bufor chroniący przed wstrząsami systemowymi w sektorze finansowym i wzmocniłby mechanizm dzielenia się ryzykiem z sektorem prywatnym w poszczególnych krajach<sup>4</sup>. To z kolei zmniejsza skalę wymaganego podziału ryzyka, który należy osiągnąć za pomocą środków finansowych (udział sektora publicznego w podziale ryzyka). Ponieważ jednak ściślejsza integracja rynków kapitałowych i stopniowe znoszenie istniejących barier krajowych mogłyby stwarzać nowe zagrożenia dla stabilności finansowej, konieczne będzie rozszerzenie i wzmocnienie dostępnych narzędzi służących do ostrożnościowego zarządzania ryzykiem systemowym podmiotów finansowych (narzędzi makroostrożnościowych) oraz poprawa ram nadzoru, aby zapewnić stabilność wszystkich podmiotów finansowych. Powinno to ostatecznie doprowadzić do ustanowienia jednolitego europejskiego organu nadzoru rynków kapitałowych.

W tym kontekście ważne jest, aby regulacje stwarzały zachęty do tworzenia pul ryzyk i dzielenia się ryzykiem oraz zapewniały, aby wszystkie instytucje finansowe dysponowały odpowiednimi strukturami zarządzania ryzykiem i spełniały normy nadzoru ostrożnościowego. Opodatkowanie może również odgrywać ważną rolę pod względem zapewnienia neutralnego podejścia do różnych, ale porównywalnych typów działalności i inwestycji w poszczególnych jurysdykcjach. Prawdziwa unia rynków kapitałowych wymaga również innych udoskonaleń, niektóre z nich można osiągnąć jedynie poprzez wprowadzenie przepisów, np: uproszczenie wymogów dotyczących prospektu emisyjnego; pobudzenie rynku sekurytyzacji wysokiej jakości w UE; większa harmonizacja praktyk w zakresie rachunkowości i rewizji finansowej; a także udroźnienie najważniejszych wąskich gardeł uniemożliwiających integrację rynków kapitałowych w takich dziedzinach jak prawo upadłościowe, prawo spółek, prawa własności i w odniesieniu do prawnego egzekwowania roszczeń transgranicznych.

<sup>3</sup> Zob. zielona księga pt. „**Tworzenie unii rynków kapitałowych**”, Komisja Europejska, 18 lutego 2015 r.

<sup>4</sup> Zwiększony transgraniczny przepływ inwestycji powinien zasadniczo prowadzić do większego udziału sektora prywatnego w podziale ryzyka. Wynika to z dwóch przyczyn: 1) posiadanie bardziej zróżnicowanego geograficznie portfela aktywów finansowych, takich jak obligacje korporacyjne i instrumenty kapitałowe, zapewnia stopy rentowności, które są mniej zmienne i mniej skorelowane z dochodem krajowym (podział ryzyka za pośrednictwem rynku kapitałowego); 2) jeżeli państwo boryka się ze wstrząsem gospodarczym, przepływy transgraniczne powinny umożliwić jego rezydentom udzielanie lub zaciąganie pożyczek i kredytów w celu zrównoważenia takiego wstrząsu (podział ryzyka za pośrednictwem rynku kredytowego).

# 4

**W kierunku unii fiskalnej –  
zintegrowane ramy na rzecz  
rozsądnej i zintegrowanej  
polityki budżetowej**



Jednym z najważniejszych wniosków płynących z kryzysu finansowego jest to, że polityki budżetowe mają zasadnicze znaczenie dla wszystkich państw należących do unii walutowej. Nawet silna unia gospodarcza i walutowa oraz wspólna polityka pieniężna ukierunkowana na stabilność cen nie gwarantują, że UGW będzie zawsze prawidłowo funkcjonować. Niezrównoważone polityki budżetowe nie tylko zagrażają stabilności cen w Unii, szkodzą też stabilności finansowej, gdyż powodują efekt domina wśród państw członkowskich i fragmentację rynków finansowych.

Dlatego odpowiedzialnie prowadzone krajowe polityki budżetowe mają zasadnicze znaczenie. Muszą one pełnić dwojaką funkcję: gwarantować zdolność obsługi długu publicznego i zapewniać działanie automatycznych stabilizatorów fiskalnych w celu zmniejszenia wstrząsów gospodarczych w danym państwie. W przeciwnym razie pogorszenie koniunktury gospodarczej w poszczególnych krajach będzie się przedłużać, co będzie miało wpływ na całą strefę euro. Samo prowadzenie odpowiedzialnych krajowych polityk budżetowych nie jest jednak wystarczające. Ważne jest także zapewnienie, aby suma sald budżetowych poszczególnych państw gwarantowała właściwy kurs polityki budżetowej<sup>5</sup> na poziomie strefy euro jako całości. Kluczowe znaczenie ma, aby w każdej sytuacji unikać procyklicznych polityk budżetowych.

W przypadku bardzo poważnego kryzysu, budżet krajowy może zostać przeciążony, jak to miało miejsce w ostatnich latach w kilku krajach. W takich sytuacjach krajowe stabilizatory fiskalne mogą być niewystarczające do zamortyzowania wstrząsu i zapewnienia optymalnego poziomu stabilizacji gospodarczej, co z kolei może zaszkodzić całej strefie euro. Dlatego też ważne jest, aby w dłuższej perspektywie utworzyć fiskalny mechanizm stabilizacyjny dla całej strefy euro. Krok taki powinien być zwieńczeniem procesu reform; jako warunek wstępny wymagane są wysoki poziom konwergencji gospodarczej, integracji finansowej i daleko idąca koordynacja oraz wspólne podejmowanie decyzji w sprawie budżetów krajowych, przy proporcjonalnym zwiększeniu rozliczalności demokratycznej. Ważną kwestią jest zapobieganie pokusie nadużycia i zapewnienie wspólnej dyscypliny budżetowej.

W międzyczasie należy wzmocnić zaufanie do wspólnych ram zarządzania budżetowego w UE. Utrzymanie starannego, spójnego i przejrzystego wdrażania obecnych ram budżetowych jest zatem konieczne, aby przygotować podstawy dalszych działań.

## 4.1. Odpowiedzialne krajowe polityki budżetowe jako fundament UGW

Uchwalone w ostatnich latach pakiety aktów prawnych dotyczących zarządzania gospodarczego, tzw. „sześciopak” i „dwupak” oraz traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu znacznie usprawniły ramy polityki budżetowej w UGW. Łączny zbiór tych przepisów stanowi podstawę naszych działań mających na celu zapobieganie zaburzeniom równowagi budżetowej, a także skupienie się na sytuacji w zakresie zadłużenia, na lepszych mechanizmach egzekwowania prawa oraz na większej identyfikacji z przepisami UE na poziomie krajowym. Te nowe ramy zarządzania zapewniają już szeroką koordynację ex ante rocznych budżetów państw członkowskich strefy euro i zwiększają nadzór nad państwami tej strefy, które doświadczają trudności finansowych. Każde państwo członkowskie musi przestrzegać przepisów, w przeciwnym razie zagrożona będzie wiarygodność tych ram. Zasady te są niewątpliwie złożone, dlatego zbliżający się przegląd „sześciopaku” i „dwupaku” powinien być okazją do poprawienia jasności, przejrzystości, przestrzegania przepisów i zasadności, przy jednoczesnym zachowaniu ich podstawowej cechy, jaką jest nastawienie na stabilność.

W krótkiej perspektywie czasowej (etap 1) obecne ramy zarządzania powinny zostać wzmocnione poprzez utworzenie doradczej Europejskiej Rady Budżetowej. Ten nowy podmiot doradczy będzie koordynować i wspierać krajowe rady budżetowe, które zostały utworzone w kontekście unijnej dyrektywy w sprawie ram budżetowych. Przeprowadzałaby ona na poziomie europejskim publiczną i niezależną ocenę budżetów – i ich wykonania – w kontekście celów gospodarczych i zaleceń określonych w unijnych ramach zarządzania budżetowego. Dobór członków rady ma się opierać na zasadzie pluralizmu i szerokiego zakresu wiedzy. Podstawą mandatu nowej Europejskiej Rady Budżetowej powinny być wytyczne określone w załączniku 3.

Europejska Rada Budżetowa powinna prowadzić do lepszego przestrzegania wspólnych zasad budżetowych, bardziej świadomej debaty publicznej oraz ściślejszej koordynacji krajowych polityk budżetowych.

<sup>5</sup> Koncepcja kursu polityki budżetowej odzwierciedla zmiany salda budżetowego, aby wpłynąć na zagregowany popyt i produkt gospodarczy. Zgodnie z paktem stabilności i wzrostu, kurs polityki budżetowej jest mierzony na podstawie strukturalnego salda budżetowego, tj. salda budżetowego w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe. Ogólnie rzecz biorąc, deficyt budżetowy sugeruje ekspansywny kurs polityki budżetowej, a nadwyżka budżetowa – restrykcyjny.



## 4.2. Fiskalny mechanizm stabilizacyjny dla strefy euro

Istnieje wiele sposobów osiągnięcia postępu na drodze prowadzącej od unii walutowej do unii fiskalnej. Unie walutowe dysponują wprawdzie w różnym stopniu wspólnymi instrumentami budżetowymi, wszystkie dojrzałe unie walutowe wprowadziły jednak wspólny mechanizm stabilizacji makroekonomicznej, aby lepiej radzić sobie ze wstrząsami gospodarczymi, których złagodzenie nie jest możliwe wyłącznie na poziomie krajowym.

W dłuższej perspektywie czasowej (etap 2) byłby to dla strefy euro naturalny kierunek rozwoju, na warunkach opisanych powyżej, tj. jako zwieńczenie procesu konwergencji i bardziej kolektywnego trybu podejmowania decyzji w sprawie budżetów krajowych. Celem automatycznej stabilizacji na poziomie strefy euro nie będzie aktywne dostrajanie gospodarek do cyklu koniunkturalnego na poziomie strefy euro. Powinna ona natomiast umożliwić lepszą amortyzację dużych wstrząsów makroekonomicznych, a tym samym zwiększyć odporność całej UGW. Dokładna koncepcja takich stabilizatorów w strefie euro wymaga dalszej analizy. Powinno to być jedno z zadań proponowanej grupy ekspertów.

### Koncepcje i zasady przewodnie mechanizmu stabilizacyjnego strefy euro

Przyszły mechanizm stabilizacyjny mógłby najpierw wykorzystać doświadczenia np. Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych, określając dostępne źródła finansowania i przedsięwzięcia inwestycyjne najbardziej odpowiednie w przypadku strefy euro, z których można by korzystać podczas poszczególnych faz cyklu koniunkturalnego. Należy brać pod uwagę różne dodatkowe źródła finansowania. Ważne będzie zapewnienie, aby koncepcja takiego mechanizmu stabilizacyjnego opierała się na następujących zasadach przewodnich:

- nie powinien on prowadzić do stałych transferów między krajami ani do transferów płynących zawsze w jednym kierunku, dlatego też konwergencja w kierunku unii gospodarczej jest warunkiem wstępnym uczestnictwa; nie należy go postrzegać jako sposobu wyrównania dochodów między państwami członkowskimi;
- nie powinien on osłabiać bodźców do prowadzenia rozsądnej polityki budżetowej na szczeblu krajowym ani też bodźców do eliminowania krajowych słabości strukturalnych. Dlatego też, aby uniknąć pokusy nadużycia, musi on być ściśle powiązany z przestrzeganiem szerokich ram zarządzania w UE oraz z postępami w konwergencji w kierunku wspólnych standardów opisanych w sekcji 2;
- powinien on zostać opracowany w ramach prawnych Unii Europejskiej. Zagwarantowałoby to jego spójność z istniejącymi ramami budżetowymi UE oraz procedurami służącymi koordynacji polityk gospodarczych. Powinien być otwarty i przejrzysty dla wszystkich państw członkowskich UE;
- nie ma on być instrumentem zarządzania w sytuacji kryzysowej. Funkcję tę pełni już Europejski Mechanizm Stabilności (EMS). Rola mechanizmu powinna polegać na zwiększeniu odporności gospodarczej UGW jako całości i poszczególnych państw strefy euro. Może się on w ten sposób przyczynić do zapobiegania kryzysom i zmniejszenia prawdopodobieństwa przyszłych interwencji EMS.

# 5

**Demokratyczna rozliczalność,  
zasadność i wzmocnienie  
instytucjonalne**



Większa odpowiedzialność i integracja na poziomie UE i strefy euro powinny iść w parze z większą demokratyczną rozliczalnością, zasadnością i wzmocnieniem instytucjonalnym. Jest to zarazem warunkiem sukcesu, jak i naturalna konsekwencja rosnącej współzależności w obrębie unii gospodarczej i walutowej. Oznacza to również bardziej efektywne dzielenie się nowymi uprawnieniami i większą przejrzystość w odniesieniu do podziału zadań i stosownych ram czasowych. Jest to także sygnał, że wymagane są: bardziej zaangażowany dialog, większe wzajemne zaufanie i większa zdolność do wspólnego działania.

W szczytowym momencie kryzysu decyzje o dalekosiężnych skutkach musiały być często podejmowane w pośpiechu, niekiedy z dnia na dzień. W kilku przypadkach postanowiono zastosować rozwiązania międzyrządowe, aby przyspieszyć proces decyzyjny lub przezwyciężyć sprzeciw. Teraz nadszedł czas na dokonanie przeglądu i konsolidacji naszego konstruktów politycznych – oraz na budowę kolejnego etapu unii gospodarczej i walutowej.

Już w krótkim okresie należy podjąć szereg konkretnych działań mających na celu zwiększenie rozliczalności i uczestnictwa (etap 1).

## **Kluczowa rola Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych**

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

Moglibyśmy jeszcze bardziej szczegółowo zaplanować ramy czasowe i podkreślić wartość dodaną udziału parlamentów narodowych w ramach odnowionego europejskiego semestru przedstawionego w załączniku 2. W szczególności, Komisja Europejska mogłaby uczestniczyć w debacie parlamentarnej w Parlamencie Europejskim przed publikacją rocznej analizy wzrostu gospodarczego, a następnie przeprowadzić nową debatę z Parlamentem po przyjęciu tej analizy. Ponadto, zgodnie z odpowiednimi przepisami „sześciopaku” dotyczącymi dialogu gospodarczego, po przedstawieniu przez Komisję zaleceń dla poszczególnych krajów, można by przeprowadzić drugą debatę plenarną. Jednocześnie przedstawiciele Komisji i Rady mogliby uczestniczyć w posiedzeniach międzyparlamentarnych, szczególnie w ramach Europejskiego Tygodnia Parlamentarnego. Instytucje UE (Komisja, Rada Ecofin, Eurogrupa i Parlament Europejski) mogłyby stopniowo dopracowywać szczegóły takiej nowej praktyki, przy pełnym poszanowaniu instytucjonalnej roli, jaką odgrywają poprzez niewiążące porozumienie międzyinstytucjonalne.

Aby współpraca z parlamentami narodowymi była bardziej owocna, Komisja Europejska powinna także opracować wzory stosownych porozumień. Taka współpraca powinna się odbywać zarówno w odniesieniu do krajowych debat parlamentarnych na temat zaleceń dla poszczególnych krajów skierowanych do państw członkowskich, jak również w ramach rocznej procedury budżetowej. W ten sposób zachęcono by parlamente do korzystania z określonego w „dwupaku” prawa do wezwania komisarza. Zasadniczo parlamente narodowe powinny być w większym stopniu zaangażowane w przyjmowanie krajowych programów reform i stabilności.

Parlament Europejski powinien powziąć odpowiednie kroki organizacyjne, aby móc pełnić rolę, jaka przypada mu w sprawach odnoszących się zwłaszcza do strefy euro.

## **Umocnienie zewnętrznej reprezentacji euro**

Jako że UGW podąża w kierunku unii gospodarczej, finansowej i fiskalnej, jej zewnętrzna reprezentacja powinna być coraz bardziej ujednoczona. Proces ten może odbywać się stopniowo, lecz należy go zainicjować, począwszy od etapu 1.

UE jest największym na świecie obszarem wspólnego handlu i największym podmiotem na światowym rynku handlu wyrobami przemysłowymi i usługami. Unia dokonała tego, przemawiając jednym głosem na arenie międzynarodowej, a nie stosując 28

oddzielnych strategii handlowych. Dzięki dużemu znaczeniu gospodarczemu i finansowemu UE oraz jednolitej polityce pieniężnej i kursowej w przypadku większości państw członkowskich decyzje polityczne i rozwój gospodarczy w UE są coraz bardziej istotne dla gospodarki światowej.

Nadal nie istnieje jednak wspólna reprezentacja UE i strefy euro na forum międzynarodowych instytucji finansowych. Brak wspólnego stanowiska w tej dziedzinie oznacza, że UE nie wykorzystuje w pełni swojej siły politycznej i gospodarczej, ponieważ każde państwo członkowskie strefy euro wypowiada się we własnym imieniu. Problem ten dotyczy zwłaszcza MFW, pomimo starań, jakie poczyniła UE w celu skoordynowania stanowisk europejskich.

## Włączenie rozwiązań międzyrządowych do ram prawnych UE

W czasie kryzysu dokonano szeregu ustaleń międzyrządowych. Takie działania podjęto ze względu na niedociągnięcia w strukturze UGW, lecz ostatecznie ustalenia te trzeba będzie włączyć do ram prawnych Unii Europejskiej. Zostało to już przewidziane w odniesieniu do Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu i włączenia tego należy również dokonać w innych przypadkach, np. w odniesieniu do paktu euro plus oraz międzyrządowej umowy w sprawie jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Europejski Mechanizm Stabilności sprawdził się jako centralny instrument reagowania na potencjalne sytuacje kryzysowe. Niemniej jednak — w dużej mierze w wyniku międzyrządowej struktury, jaka charakteryzuje ten mechanizm — zarządzanie nim oraz procesy decyzyjne w ramach mechanizmu są skomplikowane i czasochłonne. W perspektywie średniookresowej (etap 2) kwestię zarządzania mechanizmem należy zatem w pełni uwzględnić w traktatach UE.

## Centralne sterowanie przez Eurogrupę

Eurogrupa ma do odegrania kluczową rolę w omawianiu, propagowaniu i reprezentowaniu interesów strefy euro. Zwiększy ona swoje zaangażowanie w odnowiony europejski semestr. W krótkiej perspektywie może to wymagać wzmocnienia funkcji jej przewodniczącego i zwiększenia środków, jakimi dysponuje. W dłuższej perspektywie czasowej (etap 2) można by rozważyć

uznanie stanowiska przewodniczącego Eurogrupy za funkcję, którą należy pełnić w pełnym wymiarze czasu pracy, przy czym w ramach niniejszego sprawozdania ustanowiono wyraźny mandat dla takiego działania. Przy wsparciu wszystkich instytucji UE Eurogrupa mogłaby odgrywać jeszcze większą rolę w reprezentowaniu interesów jednej waluty, zarówno w strefie euro, jak i poza nią.

## Organ skarbowy strefy euro

Pakt stabilności i wzrostu pozostaje filarem stabilności budżetowej i zaufania wobec naszych wspólnych zasad budżetowych. Ponadto rzeczywista unia fiskalna wymagać będzie, aby częściej wspólnie podejmować decyzje w zakresie polityki fiskalnej. Nie oznacza to jednak centralizacji wszystkich aspektów polityki przychodów i wydatków. Państwa członkowskie strefy euro nadal decydowałyby o opodatkowaniu i podziale wydatków budżetowych stosownie do krajowych preferencji i decyzji politycznych. Jako że strefa euro jest na drodze do przemiany w rzeczywistą UGW, niektóre decyzje powinny być jednak coraz częściej podejmowane wspólnie, przy zapewnieniu demokratycznej rozliczalności i legalności. Przyszły organ skarbowy strefy euro mógłby być platformą dla takiego wspólnego podejmowania decyzji. A future euro area treasury could be the place for such collective decision-making.

## WNIOSEK

W niniejszym sprawozdaniu przedstawiono główne kroki niezbędne do pełnej realizacji UGW najpóźniej w 2025 r. Określono w nim ambitny, lecz jednocześnie pragmatyczny plan działania. Niektóre z tych działań można — i należałoby — niezwłocznie wdrożyć. Instytucje UE powinny podjąć pierwsze inicjatywy w tym zakresie już od dnia 1 lipca 2015 r. Pozostałe będą wymagały więcej czasu. Przede wszystkim jednak sprawozdanie nadaje wyraźny kierunek, w jakim powinna podążać europejska UGW. Ma to zasadnicze znaczenie zarówno dla obywateli, jak i podmiotów gospodarczych, oraz dla ich zaufania do jednej waluty. Przełożenie tych wniosków na działania wymagać będzie, aby wszystkie państwa członkowskie i instytucje UE wykazały się jednością w dążeniach. Rada Europejska jest proszona o zatwierdzenie powyższych propozycji przy najbliższej okazji.



# Załącznik 1

## Plan działania mający na celu osiągnięcie pełnej unii gospodarczej i walutowej

ETAP

**1**

**1 LIPCA 2015 R. – 30 CZERWCA 2017 R.**

### DZIAŁANIA NATYCHMIASTOWE

#### Unia gospodarcza

- **Nowy impuls dla konwergencji, zatrudnienia i wzrostu gospodarczego**
- Stworzenie systemu organów ds. konkurencyjności w obrębie strefy euro;
- Skuteczniejsze wdrażanie procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej;
- Większy nacisk na zatrudnienie i osiąganie wyników w sferze społecznej;
- Ścisła koordynacja polityk gospodarczych w ramach odnowionego europejskiego semestru.

#### Unia finansowa

- **Zakończenie tworzenia unii bankowej**
- Stworzenie mechanizmu finansowania pomostowego wspomagającego jednolity fundusz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji;
- Realizacja konkretnych działań prowadzących do ustanowienia wspólnego mechanizmu ochronnego związanego z jednolitym funduszem restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji;
- Uzgodnienie wspólnego systemu gwarantowania depozytów;
- Zwiększenie skuteczności instrumentu bezpośredniego dokapitalizowywania banków w ramach Europejskiego Mechanizmu Stabilności (EMS).
- **Zapoczątkowanie unii rynków kapitałowych**
- **Wzmocnienie Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego**

#### Unia fiskalna

- **Nowa konsultacyjna Europejska Rada Budżetowa**
- Rada będzie odpowiedzialna za dokonywanie, na poziomie europejskim, publicznej i niezależnej oceny budżetów – oraz ich wykonania – w kontekście celów gospodarczych i zaleceń określonych w unijnych ramach zarządzania budżetowego. Jej opinie powinny być uwzględniane przy podejmowaniu przez Komisję decyzji w kontekście europejskiego semestru.

#### Rozliczalność demokratyczna, zasadność demokratyczna i wzmocnienie instytucjonalne

- **Odnowienie europejskiego semestru**
- Reorganizacja europejskiego semestru, tak aby obejmował dwa następujące po sobie etapy: pierwszy będzie poświęcony strefie euro jako całości, a drugi polegać będzie na dyskusji nad kwestiami dotyczącymi poszczególnych krajów.
- **Wzmocnienie kontroli parlamentarnej w ramach europejskiego semestru**
- Debata na posiedzeniu plenarnym Parlamentu Europejskiego na temat rocznej analizy wzrostu gospodarczego zarówno przed jej opublikowaniem przez Komisję, jak i po opublikowaniu analizy; kolejna debata plenarna powinna być poświęcona zaleceniom dla poszczególnych krajów;
- Bardziej systematyczne kontakty komisarzy z parlamentami krajowymi, zarówno w kontekście zaleceń dla poszczególnych krajów, jak i budżetów krajowych;
- Bardziej systematyczne konsultacje i zaangażowanie prezydów parlamentów krajowych oraz partnerów społecznych przed corocznym przedłożeniem krajowych programów reform i programów stabilności.
- **Zintensyfikowanie współpracy pomiędzy Parlamentem Europejskim a parlamentami krajowymi**
- **Wzmocnienie funkcji przewodniczącego Eurogrupy**
- **Podjęcie działań w kierunku skonsolidowanej reprezentacji zewnętrznej strefy euro**
- **Włączenie w ramy prawa UE traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu; odpowiednich części paktu euro plus; oraz międzyrządowej umowy w sprawie jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji**

ETAP

2

## ZAKOŃCZENIE BUDOWY UGW

### Unia gospodarcza

- Sformalizowanie procesu konwergencji i nadanie mu bardziej wiążącego charakteru

### Unia fiskalna

- Utworzenie mechanizmu stabilizacji makroekonomicznej dla strefy euro
- Warunkiem udziału w mechanizmie byłaby konwergencja w kierunku struktur gospodarczych państw członkowskich, które wszystkie cechuje zbliżony poziom odporności.

### Rozliczalność demokratyczna, zasadność demokratyczna i wzmocnienie instytucjonalne

- Włączenie Europejskiego Mechanizmu Stabilności (EMS) w ramy prawa UE
- Utworzenie organu skarbowego strefy euro odpowiedzialnego na poziomie europejskim.

**ETAP KOŃCOWY NAJPÓŹNIEJ W 2025 R.**

## Załącznik 2

### Bardziej zintegrowany europejski semestr

TW celu ściślej zintegrowania poziomu strefy euro i poziomów krajowych należy zmienić strukturę europejskiego semestru, aby obejmowała ona dwa następujące po sobie etapy i w wyraźniejszy sposób odróżniała działania, które mają miejsce na poziomie europejskim od działań odbywających się na poziomie krajowym (wykres poniżej ilustruje nową strukturę).

Pierwszy etap (od listopada w roku „n-1” do lutego w roku „n”) byłby przeznaczony na ocenę sytuacji w strefie euro jako całości. Podstawę takiej dyskusji stanowiłaby roczna analiza wzrostu gospodarczego Komisji, przy uwzględnieniu szeregu sprawozdań tematycznych, np. sprawozdania przedkładanego w ramach mechanizmu ostrzegania, sprawozdania rocznego Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego, wspólnego sprawozdania w zakresie zatrudnienia i sytuacji społecznej, a także opinii nowej Europejskiej Rady Budżetowej i nowego systemu organów ds. konkurencyjności w obrębie strefy euro. Łącznie sprawozdania te dadzą pełen obraz wyzwań, jakie dotyczą strefy euro. Roczna analiza wzrostu została przedstawiona Parlamentowi Europejskiemu i omówiona na jego forum. Wraz z przedstawieniem rocznej analizy wzrostu Komisja przedłożyłaby stosowne zalecenie dotyczące podjęcia działań w strefie euro, a także wykaz państw członkowskich, które mogą wymagać przeprowadzenia szczegółowej oceny sytuacji

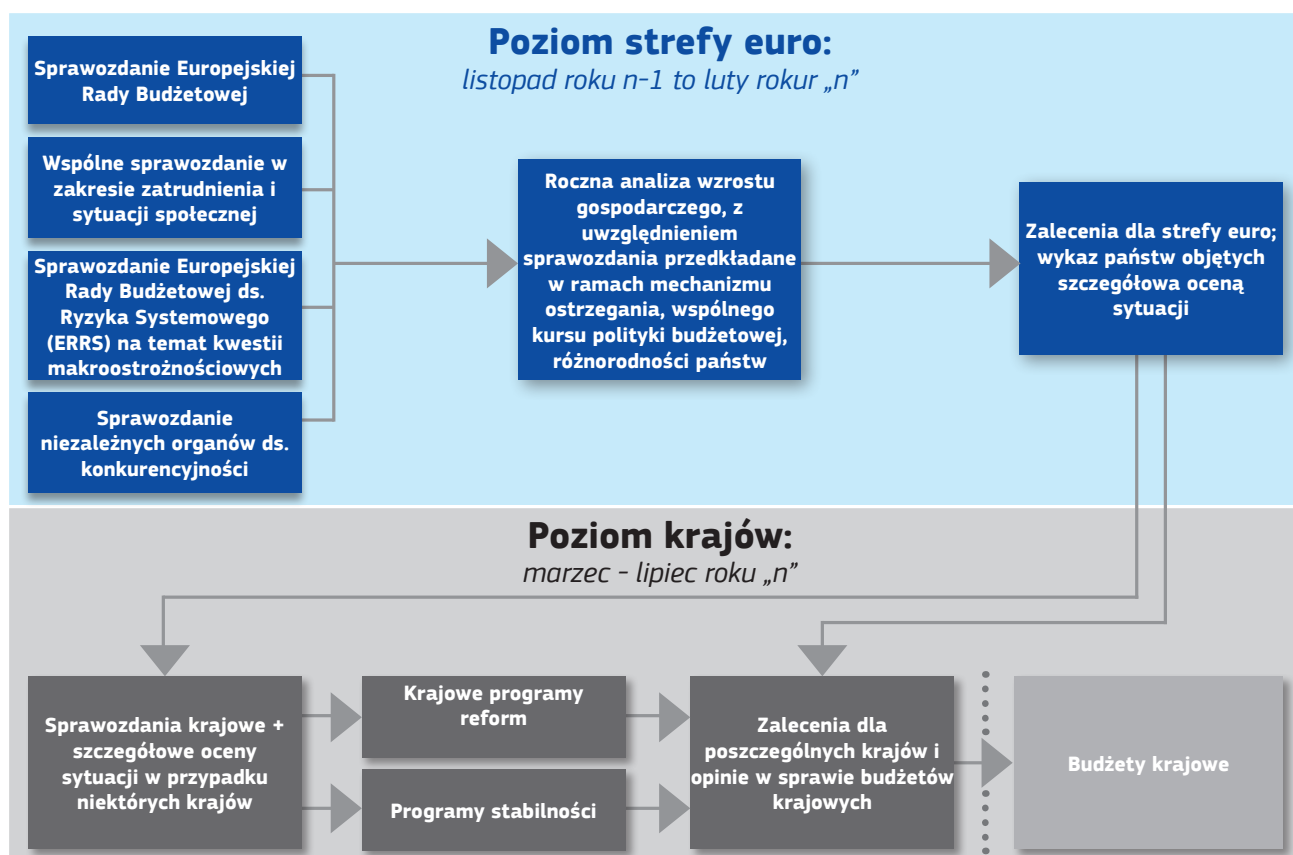
zgodnie z procedurą dotyczącą zakłóceń równowagi makroekonomicznej. Dokumenty te omawiano by z Parlamentem Europejskim w ramach dialogu gospodarczego, jak przewidziano w przepisach tzw. „sześciopaku”, oraz z różnymi składami Rady i Eurogrupą. Oznacza to, że przed końcem lutego każdego roku odbyłaby się prawdziwa dyskusja na temat priorytetów ustalonych dla UE, a w szczególności dla strefy euro, na nadchodzący rok.

Drugi etap (od marca do lipca w roku „n”) byłby poświęcony przeglądowi i ocenie wyników oraz polityk państw członkowskich w świetle ustalonych priorytetów. Na tym etapie państwa członkowskie powinny systematycznie angażować parlamenty krajowe, partnerów społecznych i społeczeństwo obywatelskie w dyskusję na temat priorytetów krajowych. Etap ten rozpoczyna się od publikacji sprawozdań Komisji dotyczących poszczególnych państw członkowskich, w których podsumowuje się wyzwania, przed jakimi stają te państwa, i osiągnięte przez nie wyniki. Etap ten kończyłby się przyjęciem zaleceń dla poszczególnych krajów, w których należałoby wyraźnie uwzględnić aspekty dotyczące strefy euro, ustalone w pierwszym etapie.

Partnerzy społeczni na szczeblu unijnym mogą brać udział w dyskusjach wcześniej, na przykład za pośrednictwem odnowionego trójstronnego szczytu społecznego i dialogu makroekonomicznego, aby mogli wnieść maksymalny wkład do tego nowego procesu.

Załącznik 2

### BARDZIEJ ZINTEGROWANY EUROPEJSKI SEMESTR





## Załącznik 3

### Konsultacyjna Europejska Rada Budżetowa – zasady przewodnie

Mandat konsultacyjnej Europejskiej Rady Budżetowej powinien opierać się na następujących zasadach:

- Rada powinna koordynować sieć krajowych rad budżetowych i cieszyć się takim samym poziomem niezależności.
- Rada powinna być organem konsultacyjnym, niezajmującym się realizacją polityki. Egzekwowanie przestrzegania przepisów powinno pozostać w gestii Komisji Europejskiej, która powinna mieć możliwość odrzucenia stanowiska Europejskiej Rady Budżetowej pod warunkiem, że ma ku temu uzasadnione powody i je wyjaśni.
- Zadaniem Rady powinno być opracowanie analizy ekonomicznej (a nie analizy pod kątem prawnym) właściwego kursu budżetowego, zarówno na poziomie krajowym, jak i poziomie strefy euro, z uwzględnieniem unijnych zasad budżetowych. Należałoby przy tym korzystać z zasad określonych w pakcie stabilności i wzrostu.
- Rada powinna móc wydawać opinie, w sytuacji gdy uzna to za niezbędne, w tym w szczególności w związku z oceną programów stabilności oraz przedstawieniem rocznych projektów planów budżetowych i wykonaniem budżetów krajowych.
- Rada powinna dostarczać oceny ex post sposobu wdrażania ram zarządzania.

