



V Bruselu dne 20.3.2013
COM(2013) 165 final

SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

**Směrem k prohloubené a skutečné hospodářské a měnové unii
Zavedení nástroje pro konvergenci a konkurenceschopnost**

SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

Směrem k prohloubené a skutečné hospodářské a měnové unii Zavedení nástroje pro konvergenci a konkurenceschopnost

1. ÚVOD

Souvislosti

Návrh Komise týkající se prohloubené a skutečné hospodářské a měnové unie přijatý dne 28. listopadu 2012¹ obsahoval návrhy opatření v krátkodobém, střednědobém a dlouhodobém horizontu směřující k posílení spolupráce a integrace ve finanční, rozpočtové, hospodářské i politické oblasti. Mezi opatření, jež mají být v dohledné době realizována k dokončení správního rámce pro koordinaci hospodářské politiky obecně, a konkrétně, pokud jde o jednotnou měnu, patří i „smluvní ujednání“ spojená s mechanismem solidarity pro provádění vnitrostátních strukturálních reforem směřujících ke konkurenceschopnosti a růstu, jejichž neprovedení by vedlo k efektu přelévání do jiných členských států, avšak které by příslušné členské státy musely provádět pod mimořádným tlakem. Cílem je pomoci členským státům, které se potýkají s problémy, jež mohou ovlivnit celou eurozónu, aby realizovaly nezbytné reformy dříve, než by tak byly schopny učinit samy, a to prostřednictvím nástroje pro konvergenci a konkurenceschopnost, který je kombinací smluvního ujednání a mechanismu finanční podpory. Na základě návrhu předloženého Komisí a zprávy čtyř předsedů o skutečné hospodářské a měnové unii (HMU)² schválila Evropská rada na svém zasedání v prosinci 2012 plán na dokončení HMU. Až do zasedání Evropské rady v červnu 2013 bude pokračovat práce v těchto oblastech: koordinace vnitrostátních reforem, sociální rozměr HMU včetně sociálního dialogu, proveditelnost vzájemně sjednaných smluv a postupy v jejich rámci a mechanismus solidarity³. Ve zprávě čtyř předsedů z prosince 2012 jsou otázky smluvních ujednání a finančního mechanismu solidarity rovněž řešeny odděleně.

Návrh Komise

Nástroj pro konvergenci a konkurenceschopnost v podobě, již navrhuje Komise, zahrnuje myšlenku vzájemně dohodnutých smluv i myšlenku mechanismu solidarity. Vzájemná souhra obou těchto pilířů by zajistila solidaritu ve formě finanční pomoci na podporu zvýšené hospodářské odpovědnosti a rozpočtové kázně, což by bylo jasně a včetně příslušných podmínek vymezeno ve „smluvních ujednáních“. Konkrétně by byl nástroj pro konvergenci a konkurenceschopnost postaven na dvou pilířích:

- smluvní ujednání, jež by stanovila klíčová opatření, která se členský stát zavazuje zavést, spolu s dohodnutým harmonogramem provedení. Tato opatření by byla koncipována tak, aby směřovala k realizaci doporučení pro jednotlivé země dohodnutých v rámci evropského semestru, zejména těch, jež vyplývají z postupu při makroekonomické nerovnováze,

¹ http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/archives/2012/11/pdf/blueprint_en.pdf.

² http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/134069.pdf.

³ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/134353.pdf, odstavec 12.

- finanční podpora pro provádění reforem v rámci smluvního ujednání.

Toto sdělení předkládá možnosti, klade otázky a žádá zúčastněné strany o názory na to, jaká by měla být oblast působnosti nástroje pro konvergenci a konkurenceschopnost, které členské státy by měly mít možnost ho využívat, jak by měl být financován a jak by měl zapadat do celkového systému správy ekonomických záležitostí eurozóny a EU. Záměrem tohoto sdělení je řešit tyto otázky jako součást diskuse o dalších krocích k završení HMU, která nyní probíhá mezi klíčovými zúčastněnými stranami, zejména Evropským parlamentem, členskými státy a vnitrostátními parlamenty.

2. NÁSTROJ PRO KONVERGENCI A KONKURENCESCHOPNOST: SMLUVNÍ UJEDNÁNÍ A FINANČNÍ PODPORA

2.1. Odůvodnění nástroje pro konvergenci a konkurenceschopnost

Provázanost členských států používajících jednotnou měnu znamená, že každý z nich má bytostný zájem na tom, aby rozpočtové a hospodářské politiky všech ostatních byly v pořádku. Krize ukázala, že neprovádění nezbytných reforem nebo polovičatá opatření v jednom členském státě mohou mít negativní dopady na ostatní. V rámci nové správy ekonomických záležitostí eurozóny a EU je třeba zajistit, že strukturální reformy, které jsou nezbytné pro odstranění zásadních nedostatků v některých ekonomikách, se uskuteční, a to dříve, než tomu bylo v nedávné minulosti. Komise ho považuje za nástroj určený k uspokojování konkrétních potřeb, jež vyplývají z členství v eurozóně. Nacházejí-li se státy společně v oblasti jednotné měny, vyplývá z toho potřeba včasných a cílených reforem. Proto je třeba další nástroj na prosazování a podporu reforem, který může mít pozitivní dopad i na jiné, jsou-li jednotlivé členské státy vystaveny tlaku.

Ambiciózní a koordinované provádění strukturálních reforem členskými státy může – s ohledem na velikost eurozóny – přinést lepší výsledek pro všechny, přispívat k udržitelnému rozvoji, vyšší zaměstnanosti a sociální soudržnosti. Vysoká přizpůsobivost a konkurenceschopnost by lépe chránila všechny členské státy před důsledky hospodářských poklesů a zamezila by narůstání negativní makroekonomické nerovnováhy a ekonomických a sociálních nákladů, které jsou s ní spojeny.

Současný rámec hospodářského dohledu v EU již poskytuje pobídky pro uskutečňování reforem, například prostřednictvím stanovení společných cílů, kterých má každý členský stát dosáhnout, pravidelného vydávání pokynů v oblasti politik a dohledu, využití tlaku jiných členských států a výměny osvědčených postupů s cílem vytvořit vhodné podmínky pro podporu konvergence a konkurenceschopnosti, ale i prostřednictvím přímočařejších opatření, jako jsou postihy a stanovení makroekonomických podmínek.

Ve svém návrhu Komise vysvětlila, proč zastává názor, že stávající rámec by měl být rozšířen o specializovaný nástroj, který by členským státům pomáhal při uskutečňování určitých klíčových reforem, neboť by poskytl finanční pomoc na realizaci s nimi spojených opatření, a umožnil tak překonat možné sociální a politické obtíže při provádění těchto reforem. I když jsou tyto reformy především v zájmu členských států, které je uskutečňují, jsou také v zájmu eurozóny obecně a EU; odolnější členské státy totiž pozitivně přispívají k lepší situaci svých partnerů, zatímco odkládání nezbytných reforem kvůli krátkodobým negativním domácím dopadům může mít negativní efekt přelévání na jiné partnery. Finanční podpora jasně definovaného souboru reforem by měla význam zejména v případech, kdy nerovnováhy

přetrvávají navzdory důslednému dodržování předchozích doporučení pro jednotlivé země určených příslušnému členskému státu.

Návrh nástroje pro konvergenci a konkurenceschopnost by musel zahrnovat záruky, které zabrání morálnímu hazardu, který vyplývá z výkladu, že reformy budou odměněny, až když bude jejich provedení bezodkladně nutné, což by mohlo vést k odkladu reforem až do okamžiku, kdy budou způsobilé pro obdržení finanční podpory, jakož i riziku zbytečně vynaložených prostředků, což by nastalo při poskytování pobídek k reformám, které by byly provedeny i bez nich. Tento mechanismus finanční podpory by měl zasahovat pouze na podporu významných reforem s potenciálním dopadem na jiné členské státy, na eurozónu a EU jako celek. Za těchto okolností by pomohl uskutečňovat reformy, které by za normálních okolností buď nebyly uskutečněny vůbec, nebo by nemohly být uskutečněny v konkrétním časovém období vzhledem k jejich nákladům pro členské státy, které je provádějí, nebo by byly uskutečněny až později za větších nákladů pro členské státy, pro eurozónu obecně a pro EU.

2.2. Smluvní ujednání

Rozsah: možnosti účasti členských států

Komise předpokládá, že „smluvní ujednání“ uzavřené v rámci nástroje pro konvergenci a konkurenceschopnost by vycházelo ze stávajícího rámce EU pro dohled. Spojilo by politické pokyny vyplývající z doporučení pro jednotlivé země vydaná v rámci evropského semestru s vnitrostátním procesem provádění strukturálních reforem.

Klíčovou otázkou, kterou je třeba vyřešit, je to, pro které členské státy by měl být nástroj pro konvergenci a konkurenceschopnost vytvořen? Mohlo by se to týkat:

- všech členských států eurozóny (kromě těch, které již realizují makroekonomický ozdravný program⁴),
- měl by se rovněž najít způsob, který by umožnil členským státům, které nejsou součástí eurozóny, aby mohly uzavírat smluvní ujednání, zejména pokud jde o členské státy, které se připravují na přistoupení k euru, i s ohledem na fázi přípravy.

Další klíčová otázka, kterou je třeba řešit, je, kdy by mělo docházet k uplatnění nástroje pro konvergenci a konkurenceschopnost. Existují např. tyto možnosti:

- nástroje pro konvergenci a konkurenceschopnost by mohly využívat všechny zúčastněné členské státy,
- nástroj pro konvergenci a konkurenceschopnost by byl využíván v případě, že je vůči zúčastněnému členskému státu uplatňován postup při makroekonomické nerovnováze. Měla by být účast dobrovolná, nebo povinná?
- využívání nástroje pro konvergenci a konkurenceschopnost by bylo možné v okamžiku, kdy to Komise zúčastněnému členskému státu nabídne.

Které reformy by měly být podpořeny?

⁴ Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o posílení hospodářského a rozpočtového dohledu nad členskými státy, ve kterých dochází k závažným obtížím, pokud jde o jejich finanční stabilitu v eurozóně, nebo jsou těmito obtížemi ohroženy –
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0819:FIN:CS:PDF>.

Existují různé možnosti použití tohoto nového nástroje, podle toho, jaká kritéria budou zvolena pro jeho využívání. Například:

- V případě dobrovolné účasti by členské státy mohly předložit plán souboru konkrétních reforem s jasně stanovenými lhůtami, které vycházejí z příslušných doporučení pro jednotlivé země⁵. To by vytvořilo základ smluvního ujednání.
- Bude-li se nový nástroj vztahovat na členské státy eurozóny, na něž se vztahuje preventivní složka postupu při makroekonomické nerovnováze, pak by navrhované reformy měly zahrnovat doporučení vydaná v rámci postupu při makroekonomické nerovnováze, a zejména opatření směřující ke konkurenceschopnosti, posílení finanční stability a lepšímu fungování trhu práce a trhu výrobků a služeb, a tedy na schopnost ekonomiky přizpůsobit se.
- U členských států eurozóny, vůči kterým je uplatňován postup při nadměrné nerovnováze, by smluvní ujednání nahradil (povinný) plán nápravných opatření, aby nedošlo ke zdvojování mechanismů dohledu. V tomto případě by nástroj pro konvergenci a konkurenceschopnost urychlil nápravu nerovnováh. Postup pro přípravu plánu nápravných opatření a také následného systému sledování jeho provádění by měl být shodný s postupem, jenž je vymezen v nařízení (EU) č. 1176/2011 o prevenci a nápravě makroekonomické nerovnováhy.

Otázky ke konzultaci:

- Pro které členské státy by měl být nástroj pro konvergenci a konkurenceschopnost použit?
- V jaké fázi by měl být nástroj pro konvergenci a konkurenceschopnost uplatněn?
- Jaký druh reforem by měl být způsobilý pro poskytování podpory v rámci nástroje pro konvergenci a konkurenceschopnost? Měla by existovat nějaká hranice, pokud jde o velikost či důležitost reforem, jež mají být podporovány? Souhlasíte s výše uvedenými kategoriemi? Pokud ano, proč? Pokud ne, proč?
- Vidíte jiné možnosti, jak definovat reformy podle situace různých členských států, na které se má nový nástroj vztahovat?

Postup

V souladu se stávajícími systémy sledování a dohledu by reformní plány členských států posoudila Komise. Toto posouzení by se zaměřilo hlavně na vhodnost navrhovaných opatření, další reformní úsilí a na to, do jaké míry tyto reformy řeší hospodářské nedostatky, na které bylo poukázáno v individuálním doporučení pro příslušnou zemi. Zabývalo by se rovněž možným efektem přelévání do jiných členských států, a také proveditelností reforem, i s ohledem na navrhovaný harmonogram. Posouzení očekávaného dopadu opatření by se podle potřeby týkalo i dopadu na udržitelnost veřejných financí a jejich sociálních důsledků.

Na základě tohoto posouzení by Komise ještě před předložením formálního návrhu Radě ke schválení smluvního ujednání projednala s navrhujícím členským státem podrobnosti plánu. Reformy, které mají být podpořeny, by se lišily podle konkrétní situace navrhujícího členského státu – v některých případech by mohly mít krátký časový horizont, v jiných případech by jejich plné provedení mohlo trvat i několik let.

⁵ Byla přijata Radou v rámci evropského semestru.

Rada by schválila (případně s úpravami) konkrétní navržená opatření spolu s dohodnutým harmonogramem, např. formou doporučení nebo rozhodnutí. Pokud by se navrhujícím členskému státu a Komisi nepodařilo dosáhnout dohody nebo by Rada nesouhlasila s daným ujednáním, nebylo by smluvní ujednání uzavřeno a následně by nebyla vyplacena ani finanční podpora.

Komise by každoročně v rámci evropského semestru sledovala, jak je ujednání plněno, a členské státy by podávaly zprávu o pokroku dosaženém při provádění svých vnitrostátních programů reforem. Komise by posuzovala pokrok v provádění reforem a hodnotila přiměřenost dohodnutých reformních plánů s přihlédnutím k vývoji hospodářské situace a výzvám, jimž členský stát čelí. Komise a členské státy by podle potřeby mohly navrhnout změny ve smluvním ujednání, což by vedlo k obnovení vyjednávacího procesu.

Jelikož lze předpokládat, že mezi opatření obsažená ve smluvních ujednáních budou patřit i plány na zásadní hospodářskou reformu ve smyslu zamýšlené předchozí koordinace, měla by mezi oběma uvedenými nástroji existovat silná vazba. Z tohoto důvodu Komise současně zahajuje konzultaci ohledně předchozí koordinace zásadních reforem hospodářské politiky.

Otázky ke konzultaci:

- Souhlasíte s tím, aby o navrhovaných smluvních ujednáních s dotčeným členským státem vyjednávala Komise?
- Souhlasíte s tím, aby o nich rozhodovala Rada?
- Souhlasíte s tím, aby Komise i dotčený členský stát měly právo navrhnout změny v dohodnutých smluvních ujednáních? Za jakých okolností?
- Souhlasíte s tím, aby se prostřednictvím evropského semestru každoročně předkládaly zprávy o smluvních ujednáních?

2.3. Demokratická legitimita a odpovědnost

Jedním z hlavních cílů zřízení nástroje pro konvergenci a konkurenceschopnost je podpořit členské státy v někdy obtížném procesu provádění zásadních reforem nezbytných pro řešení nedostatků, na něž se poukazuje v doporučeních pro jednotlivé země. Intenzivnější zapojení EU do procesu reforem by vyžadovalo včasné a aktivní zapojení vnitrostátních parlamentů a ostatních zúčastněných subjektů na úrovni členských států.

Členské státy by musely zajistit vnitrostátní závazek k plnění smluvních ujednání prostřednictvím zapojení svých vnitrostátních parlamentních sborů, nejlépe ještě před předložením svého plánu týkajícího se souboru konkrétních reforem. V každém případě by vnitrostátní parlamenty měly věc projednat před schválením smluvních ujednání Radou. V závislosti na konkrétní povaze zamýšlených reforem by měly případně být zapojeny i jiné zúčastněné vnitrostátní subjekty, např. sociální partneři. V relevantních a vhodných případech budou pro účast na dialogu s vnitrostátními parlamenty o uplatňování tohoto nástroje k dispozici představitelé Komise.

Pro zajištění právní legitimity a odpovědnosti na úrovni EU by měl být plně zapojen Evropský parlament. Pro dialog s Evropským parlamentem by vzhledem k důležitosti reformních opatření, která mají být realizována s využitím nástroje pro konvergenci a konkurenceschopnost v zájmu dobrého fungování HMU jako celku, byli k dispozici podle potřeby představitelé Komise. Lze rovněž předpokládat mechanismy pro dialog s představiteli Rady a členských států.

Otázky ke konzultaci:

- Jak by se na rozhodování o smluvních ujednáních měly podílet vnitrostátní parlamenty?
- Jak by se měly vést konzultace s jinými zúčastněnými vnitrostátními subjekty? Kterými? V jaké fázi procesu?
- Jak by měli být do účasti na dialogu s vnitrostátními parlamenty o smluvních ujednáních zapojeni představitelé Komise?
- Jak by měli být představitelé Rady a příslušných členských států k dispozici pro účast na dialogu s Evropským parlamentem o smluvních ujednáních? V jaké fázi procesu?

3. FINANČNÍ PODPORA PRO USNADNĚNÍ PROVÁDĚNÍ REFORM

Ve svém návrhu týkajícím se prohloubené a skutečné hospodářské a měnové unie Komise bere v úvahu, že bude zapotřebí finanční podpory, aby byla umožněna realizace strukturálních reforem. Jednou z možností je požadavek, aby na mechanismus finanční podpory přispívaly všechny členské státy, které se budou podílet na jeho využívání. Komise zvažuje různé možnosti, také pokud jde o povinnost přispívat na tento nový mechanismus – mohla by být vyžadována od všech zúčastněných členských států, být povinná pro všechny členské státy eurozóny bez ohledu na to, zda se rozhodnou z něho čerpat, atd. Bez ohledu na možnost, která bude zvolena, by tento mechanismus mohl být financován formou adresných příspěvků, jejichž výše by se stanovila např. podle HND, nebo z výnosů nových zvláštních finančních zdrojů vyčleněných pro tento účel. Komise předpokládá, že v rozpočtu EU by tento mechanismus byl zapsán jako vnější účelově vázané příjmy. To znamená, že by se na ně nevztahovaly stropy stanovené v nařízení o víceletém finančním rámci. Tento mechanismus by byl vymezen v novém právním aktu, který by definoval možné příjemce (např. využívat by ho mohly pouze přispívající členské státy) a povolil výdaje. Komise předpokládá, že objem prostředků mechanismu by byl zpočátku omezený. S postupem času a na základě zkušeností by objem mohl růst, pokud se mechanismus prokáže jako účinný a nákladově efektivní způsob podpory reforem. Jakmile bude tento mechanismus zaveden, musí být stanoven způsob jeho fungování. Komise mimo jiné zvažuje možnost poskytnutí paušální částky na základě smluvního ujednání, např. prostřednictvím podpory z rozpočtu. Vymezení a využití příslušných částek a vyplacení by záviselo na přísných podmínkách, které budou stanoveny ve smluvním ujednání. Podmíněnost by byla vázána na provádění dohodnutých reforem, nikoli však na dosažení konkrétního hospodářského výsledku těchto reforem. Finanční podpora by rovněž posilovala sociální rozměr HMU. Finanční prostředky by například mohly podpořit modernizaci systému odborné přípravy nebo zvýšení efektivity politik aktivního trhu práce, ale nemohly by být přímo vázány na to, aby vymezený počet osob získal zaměstnání.

Nový finanční nástroj by měl být provázaný a v souladu se stávajícími nástroji, např. strukturální fondy, a zejména Evropským sociálním fondem, a měl by je doplňovat. Přidanou hodnotou tohoto finančního mechanismu na podporu takových opatření by bylo poskytování cílené, časově omezené a rychlé podpory. To je velmi důležité v případě makroekonomické podmíněnosti plánované v rámci strukturálních fondů na období 2014–2020.

Pro maximalizaci potenciálního dopadu zvažuje Komise navrhnout, aby byla finanční podpora stanovena přímo v okamžiku schválení smluvního ujednání a vyplácena v pravidelných splátkách nebo splátkách, které jsou jinak propojeny se schváleným časovým plánem reforem. Finanční podpora by byla podmíněna úplným a včasným prováděním

reforem, které jsou stanoveny ve smluvním ujednání. Komise by mohla v případě, že členský stát smlouvu neplní, vydat varování a požadovat nápravu odchylek, a to včetně nového harmonogramu. V případě nesplnění by finanční podpora byla odepřena. O případech nedodržení podmínek by Komise informovala ve svém výročním hodnocení a podle závažnosti by mohlo následovat pozastavení plateb. Obdobná opatření by byla uplatňována v případech, kdy by od dříve provedených reformy bylo upuštěno nebo budou-li přijímána jiná opatření, která by byla v rozporu s dopadem dohodnutých reforem.

Otázky ke konzultaci:

- Souhlasíte s tím, že nástroj pro konvergenci a konkurenceschopnost vyžaduje nový finanční nástroj?
- Souhlasíte s tím, aby byl součástí rozpočtu EU, ale nevztahovaly se na něj stropy stanovené ve víceletém finančním rámci, jak je uvedeno výše? Pokud ne, jaký je váš návrh?
- Souhlasíte s tím, aby byl tento finanční mechanismus financován přímými příspěvky členských států? Měly by povinně přispívat všechny členské státy eurozóny?
- Souhlasili byste s tím, aby k financování tohoto mechanismu bylo použito některé formy zvláštních finančních zdrojů? Máte nějaké jiné návrhy?
- Souhlasíte s tím, aby fondu mohly využívat pouze ty členské státy, které do něj přispívají?
- Souhlasíte s tím, aby v případě, že dohodnuté reformy nebudou řádně prováděny, mohlo dojít k pozastavení plateb?

4. DALŠÍ KROKY

Na základě dalších diskusí s Evropským parlamentem a Radou připraví Komise návrh v průběhu roku 2013.