



V Bruselu dne 20.3.2013
COM(2013) 166 final

SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

**Směrem k prohloubené a skutečné hospodářské a měnové unii
Koordinace *ex ante* týkající se plánů zásadních reforem hospodářské politiky**

SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

Směrem k prohloubené a skutečné hospodářské a měnové unii Koordinace *ex ante* týkající se plánů zásadních reforem hospodářské politiky

1. Úvod

Poznatky získané z nedávné hospodářské, finanční a dluhové krize vedly k rozsáhlé reorganizaci správy ekonomických záležitostí EU a hospodářské a měnové unie (HMU). Díky dohledu nad hospodářskou, rozpočtovou a strukturální politikou, který byl začleněn do evropského semestru, je HMU stabilnější, než tomu bylo na počátku krize, a lépe přizpůsobená budoucnosti. Oblast jeho působnosti byla rozšířena tak, aby zahrnovala konkurenceschopnost a vnitřní a vnější nerovnováhu v rámci nového postupu při makroekonomické nerovnováze.

Nový rámec správy a řízení má Unii pomoci vyjít z krize a dosáhnout silnějšího postavení podporou konkurenceschopnosti, produktivity, růstového potenciálu, sociální soudržnosti a hospodářské konvergence. To pomůže EU vnitřně a také posílí její mezinárodní roli klíčového partnera ve světovém hospodářství.

Nový systém hospodářského dohledu v EU, a zejména v eurozóně, umožňuje rozlišení mezi členskými státy v závislosti na jejich hospodářských podmínkách. To se odráží v různých politických nástrojích, od preventivního dohledu v rámci evropského semestru¹ přes dohled v oblasti nápravy² a dohled v případě krize nad členským státem, který chce využít finanční pojistky.

Komise se domnívá, že k doplnění tohoto rámce správy a řízení je důležité, aby vnitrostátní plány všech zásadních reforem hospodářské politiky byly posouzeny a projednány na úrovni EU před přijetím konečných rozhodnutí na vnitrostátní úrovni. To by rovněž zajistilo, že členské státy ve svých vnitrostátních rozhodovacích procesech zohlední evropský rozměr klíčových reforem. Jedná se o tzv. **koordinaci *ex ante***, což rovněž odráží podstatu čl. 121 odst. 1 Smlouvy³.

Koncept koordinace *ex ante* týkající se plánů zásadních reforem hospodářské politiky byl zaveden Smlouvou o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii⁴. Článek 11 této smlouvy obsahuje závazek předem projednat a případně koordinovat všechny plány zásadních reforem hospodářské politiky. Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v

¹ Prováděný prostřednictvím strategie Evropa 2020 a preventivní složky Paktu o stabilitě a růstu a postupu při makroekonomické nerovnováze.

² V rámci nápravné složky Paktu o stabilitě a růstu a postupu při makroekonomické nerovnováze.

³ „Členské státy považují své hospodářské politiky za věc společného zájmu.“

⁴ http://european-council.europa.eu/media/639235/st00tscg26_en12.pdf. Smlouva byla podepsána všemi členskými státy EU s výjimkou České republiky a Spojeného království. V platnost vstoupila dne 1. ledna 2013. Do 20. března 2013 byla ratifikována všemi členskými státy eurozóny kromě Belgie, Lucemburska, Malty a Nizozemska. Dánsko a Rumunsko smlouvu také ratifikovaly a ohlásily svůj záměr být vázány jejími fiskálními a hospodářskými ustanoveními (hlavami III a IV), včetně článku 11. Pro ostatní signatáře mimo eurozónu budou tato ustanovení platit, jakmile ratifikují smlouvu a jakmile nabude účinku rozhodnutí o zrušení jejich odchylky nebo výjimky nebo jakmile učiní podobné prohlášení.

hospodářské a měnové unii předpokládá začlenění své podstaty do právního rámce Evropské unie ve lhůtě nejvýše pěti let ode dne vstupu této smlouvy v platnost. Ačkoli stávající rámec hospodářského dohledu EU zahrnuje proces pro koordinaci hospodářské politiky, nestanoví strukturované projednání a koordinaci *ex ante* týkající se plánů zásadních hospodářských reforem, jak předpokládá článek 11 Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii. Závazek projednat plány zásadních reforem s možnými účinky přelévání byl rovněž potvrzen v roce 2012 v doporučení Rady o provádění hlavních směrů hospodářských politik členských států, jejichž měnou je euro⁵.

Komise již nastínila některé úvahy o koordinaci *ex ante* v listopadu 2012 ve svém návrhu prohloubené a skutečné hospodářské a měnové unie⁶. Evropská rada na zasedání ve dnech 13. a 14. prosince 2012 požádala předsedy Evropské rady a Komise o pokračování práce v oblasti koordinace vnitrostátních reforem, sociálního rozměru HMU včetně sociálního dialogu, proveditelnosti a podmínek vzájemně dohodnutých smluvních ujednání týkajících se konkurenceschopnosti a růstu a mechanismů solidarity, které mohou posílit úsilí členských států, jež uzavřou tato ujednání⁷.

Toto sdělení je příspěvkem do diskuse, která nyní probíhá mezi klíčovými zúčastněnými stranami, pokud jde o další kroky k vytvoření prohloubené a skutečné HMU, zejména Evropským parlamentem, členskými státy a vnitrostátními parlamenty. Soustředí se na způsoby provádění koordinace *ex ante* týkající se plánů zásadních reforem hospodářské politiky v rámci stávajících smluv.

2. VÝBĚR REFORM, KTERÉ JSOU PŘEDMĚTEM KOORDINACE EX ANTE

Komise se domnívá, že koordinace *ex ante* by se měla týkat pouze plánů zásadních vnitrostátních hospodářských reforem a že by měla proběhnout v rané fázi před přijetím opatření. Důvodem koordinace *ex ante* je zajistit, aby vnitrostátní rozhodovací proces rovněž zohlednil případné účinky přelévání zásadních hospodářských reforem v jednom členském státě na ostatní členské státy a/nebo na eurozónu a širší EU. Způsob, jakým jsou reformy prováděny, může ovlivnit řádné fungování HMU.

Aby bylo možné maximalizovat pozitivní účinky přelévání a minimalizovat ty negativní, hodlá Komise navrhnout, že reformy, které mají být koordinovány, by měly být relevantní podle následujících filtrů:

- Obchod a konkurenceschopnost patří mezi hlavní kanály, jejichž prostřednictvím dochází k šíření účinků přelévání. Reformy trhu výrobků, služeb a práce a rovněž některé daňové reformy mohou mít vliv na zaměstnanost a růst v členském státě, který tyto reformy provádí, a tedy i na poptávku po výrobcích a službách z jiných členských států. Je to kvůli tomu, že reforma může rovněž pozitivně nebo negativně ovlivnit cenovou a necenovou konkurenceschopnost členského státu, který reformu provádí.
- Dalším kanálem, jehož prostřednictvím dochází k šíření účinků přelévání, jsou finanční trhy. Některé reformy mohou vyvolat účinky přelévání prostřednictvím finančních trhů, když reformy zvýší schopnost členského státu odolat vnějším šokům a omezit riziko přenosu rizikové přírážky v případě obav, pokud jde o udržitelnost dluhu.

⁵ Úř. věst. C 219, 24.7.2012, s. 95.

⁶ http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/archives/2012/11/pdf/blueprint_en.pdf.

⁷ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/134353.pdf, bod 12.

- Existují rovněž politickoeconomické faktory. I když je v zájmu každého členského státu podporovat reformy, které zlepší konkurenceschopnost, musí úspěšné provádění zohlednit možný domácí nesouhlas s reformou. Koordinované reformy napříč členskými státy mohou pomoci informovat o širším dopadu strukturální reformy na prosperitu. Členské státy mohou například využít zkušeností ostatních politik. Jak již prokázala činnost mnoha výborů Rady, může pomoci referenční srovnávání, vzájemné učení a výměna osvědčených postupů mezi členskými státy na základě jednotlivých příkladů nebo horizontálního přehledu provedených reforem.

Otázky ke konzultaci:

- Souhlasíte s tím, že formální koordinace *ex ante* na úrovni EU týkající se zásadních reforem politiky by měla být omezena na klíčové reformy?
- Souhlasíte s tím, že tyto klíčové reformy by měly zahrnovat konkurenceschopnost, zaměstnanost, fungování trhů výrobků a služeb a síťových odvětví, daňové systémy i finanční stabilitu a udržitelnost veřejných financí? Měla by některá z těchto oblastí být vyloučena? Měly by být zahrnuty jiné oblasti?
- Jsou výše uvedené filtry správné nebo by měly být zváženy jiné?

3. RÁMEC PRO KOORDINACI EX ANTE TÝKAJÍCÍ SE PLÁNŮ ZÁSADNÍCH REFORM HOSPODÁŘSKÉ POLITIKY

3.1. Které členské státy by měly být zapojeny?

Ačkoli existují možné účinky přelévání mezi všemi členskými státy EU, jsou tyto účinky v eurozóně v důsledku silnější provázanosti členských států eurozóny zesíleny. Z tohoto důvodu Komise zvažuje, že navrhne, aby se závazný rámec pro koordinaci *ex ante* týkající se plánů zásadních reforem hospodářské politiky vztahoval na všechny členské státy eurozóny. Zároveň je třeba nalézt způsoby, jak zapojit ostatní členské státy. To by rovněž odráželo podstatu čl. 121 odst. 1 Smlouvy o fungování EU, který se týká všech členských států EU.

Zatímco Komise zvažuje osvobození členských států, na které se vztahuje makroekonomický ozdravný program, od požadavků na podávání zpráv a od jednání v rámci koordinace *ex ante*, neboť jsou již v souvislosti s programem předmětem přísných požadavků na podávání zpráv a sledování⁸, uvažuje zároveň o umožnění jejich účasti na dobrovolném základě.

Otázky ke konzultaci:

- Souhlasíte s tím, že by všechny členské státy eurozóny měly být povinny koordinovat *ex ante* zásadní reformy hospodářské politiky na úrovni EU?
- Pokud ne, proč ne? Pokud ne, které členské státy by měl být zapojeny?
- Souhlasíte s tím, že by měly být nalezeny způsoby, jak zapojit členské státy, které nejsou členy eurozóny?

⁸ Členské státy, na které se vztahuje makroekonomický ozdravný program, již podléhají přísným požadavkům na podávání zpráv a sledování v souvislosti s programem – 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>.

- Souhlasíte s tím, že členské státy, které se účastní makroekonomického ozdravného programu, by měly být vyňaty? Měly by mít možnost účastnit se na dobrovolném základě?

3.2. Postup

Komise zvažuje následující postup koordinace *ex ante*:

- Bude tvořit nedílnou součást evropského semestru.
- Zúčastněné členské státy předloží Komisi informace o svých plánech zásadních hospodářských reforem.
- Vzhledem k tomu, že členské státy mají odlišné vnitrostátní rozhodovací procesy pro přijímání reformních návrhů, je pravděpodobné, že se přesné načasování předání těchto informací napříč členskými státy bude lišit. V zájmu posouzení a projednání na úrovni eurozóny nebo EU by však tyto informace vždy měly být poskytnuty včas. S výjimkou naléhavých případů by členské státy k předložení výše uvedených informací měly využít stávajících nástrojů, jako jsou **národní programy reforem**.
- Pokud naléhavost hospodářské situace vyžaduje okamžitou akci, mělo by se zvážit přijetí zvláštního postupu v případě naléhavosti. Komise by například mohla urychleně poskytnout svůj souhlas na určité omezené období, během kterého by mohl probíhat obvyklý postup.
- Zatímco členské státy by měly informace o svých plánech zásadních hospodářských reforem předkládat v rámci evropského semestru z vlastního podnětu, mohla by je o to Komise nebo Rada v případě nutnosti požádat nebo je k tomu vyzvat, například během přípravy nových politických opatření po vytvoření nové vlády. Při podávání zpráv o plánu zásadních reforem hospodářské politiky by členské státy měly Komisi poskytnout podrobný kvalitativní popis reformy, včetně určení hlavního ekonomického cíle nebo cílů, časového rámce a odhadu předpokládaných přínosů reformy a jejich rozpočtových důsledků.
- Komise by obdržené plány posoudila a v přiměřeně krátké lhůtě od obdržení informací od členského státu vydala stanovisko. K provedení řádného posouzení plánů bude třeba dostatek času, avšak zároveň **by měl být zohledněn vnitrostátní rozhodovací proces**. Je důležité zajistit, aby bylo možné posouzení a následné projednání na úrovni EU řádně začlenit do vnitrostátního rozhodovacího procesu se zapojením národních parlamentů nebo příslušných zúčastněných stran, jako jsou sociální partneři. Tento proces by měl plně respektovat vnitrostátní rozhodovací pravomoci a rozhodnutí o plánu reformy by mělo být přenecháno samotnému členskému státu.
- Posouzení Komise by se zaměřilo rovněž na to, zda by navrhovaná reforma byla schopna splnit svůj deklarovaný účel a přispět ke zlepšení konkurenceschopnosti a přizpůsobivosti tohoto členského státu. Aby zajistila, že navrhované reformy splní svůj účel, mohla by Komise navrhnout změny. Vzhledem k možnému sociálnímu dopadu některých hospodářských reforem by bylo náležité přihlédnuto k **sociálnímu rozměru**⁹ reformy. Posouzení by věnovalo zvláštní pozornost dopadu reformy na fungování eurozóny a možným účinkům přelévání na ostatní členské státy. Stanovisko Komise by rovněž zvážilo případná **doprovodná opatření** s cílem minimalizovat potenciální negativní sociální důsledky těchto reforem a další možné krátkodobé negativní účinky.
- Posouzení a stanovisko Komise by byly předloženy Radě a Euroskupině. Do procesu projednávání plánů by mohla být zapojena Rada v příslušných složeních. Rada by v

⁹ Komise předloží návrhy na další posílení sociálního rozměru evropského semestru, aniž by se vytvářely nové postupy.

národním plánu reforem mohla navrhnout změny v případech, kdy by změny byly odůvodněné vzhledem k očekávaným účinkům na jiné členské státy a fungování HMu. Stanoviska Komise a výsledky jednání v Radě a v rámci Euroskupiny by poté měly být zohledněny v politických doporučeních vydávaných členskému státu **v souvislosti s evropským semestrem**.

- Komise by případně zdůraznila reformy nebo prvky reforem, které považuje za důležité pro ostatní členské státy. Během přezkumu vnitrostátních politik v jednotlivých oblastech politik prováděného Radou a jejími výbory by rovněž docházelo ke srovnávacímu hodnocení a vzájemnému učení.

Otázky ke konzultaci:

- Souhlasíte s tím, že by členské státy měly mít možnost informovat Komisi *ex ante* o zamýšlených zásadních vnitrostátních reformách hospodářské politiky mimo roční harmonogram národních programů reforem?
- Souhlasíte s tím, že by Komise měla mít možnost vyžádat si informace a navrhnout změny navrhovaných opatření, která by mohla mít vliv na zájmy ostatních členských států nebo eurozónu a EU jako celek?

3.3. Zajištění demokratické legitimacy

Rámec pro koordinaci *ex ante* týkající se nejdůležitějších vnitrostátních reforem může podpořit provádění a zlepšit koncepci reforem, zaručit, aby reforma posilovala efektivitu, a zajistit, že účinky přelévání na jiné země budou zohledněny ve vnitrostátním procesu.

Demokratická legitimita a odpovědnost procesu musí začínat u vnitrostátních demokratických institucí. Tento nově zaváděný proces respektuje vnitrostátní rozhodovací pravomoci a rozhodnutí o plánu reformy je přenecháno samotnému členskému státu. Proces popsáný v oddílu 3.2 je jedním ze způsobů, jak tento požadavek splnit. Koordinace *ex ante* na úrovni EU by měla být organizována tak, aby usnadnila reformní proces v členských státech a dosáhla přidané hodnoty prostřednictvím lepšího navrhování reforem. Na úrovni EU by se mohl uskutečnit hospodářský dialog, například prostřednictvím pozvání příslušného výboru Evropského parlamentu adresovaných Komisi, předsedovi Rady nebo předsedovi Euroskupiny s cílem projednat stanovisko Komise k reformním plánům členského státu, jakož i závěry jednání v Radě. Příslušný výbor Evropského parlamentu by rovněž mohl vyzvat členské státy k účasti na výměně názorů o plánovaných zásadních reformách hospodářské politiky.

Otázky ke konzultaci:

- Jak může být vnitrostátní rozhodovací proces začleněn do koordinace *ex ante*?
- Souhlasíte s tím, že by se měl na úrovni EU uskutečnit dialog mezi Evropským parlamentem, Radou a Komisí?

4. DALŠÍ KROKY

Po této konzultaci a dalších jednáních s Evropským parlamentem a Radou předloží Komise v průběhu roku 2013 v rámci stávajících smluv formální legislativní návrh.