

V Bruseli 20.3.2013
COM(2013) 166 final

OZNÁMENIE KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE

Smerom k rozsiahlej a skutočnej hospodárskej a menovej únii
***Ex ante* koordinácia plánov zásadných reforiem hospodárskych politík**

OZNÁMENIE KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE

Smerom k rozsiahlej a skutočnej hospodárskej a menovej únii *Ex ante* koordinácia plánov zásadných reforiem hospodárskych politík

1. Úvod

Ponaučenia z nedávnej hospodárskej a finančnej krízy a krízy štátneho dlhu viedli k rozsiahlemu prepracovaniu koncepcie správy ekonomických záležitostí EÚ a hospodárskej a menovej únie (HMÚ). Vďaka integrácii dohľadu nad hospodárskymi, rozpočtovými a štrukturálnymi politikami do európskeho semestra sa HMÚ stala oveľa silnejšou, než bola na začiatku krízy, a lepšie pripravenou na budúcnosť. Rozsah bol rozšírený tak, aby zahŕňal konkurencieschopnosť a vnútorné a vonkajšie nerovnováhy v rámci nového postupu pri makroekonomickej nerovnováhe.

Nový rámec pre správu a riadenie je navrhnutý tak, aby sa Únia poučila z krízy a posilnila svoje postavenie zvýšením konkurencieschopnosti, produktivity, rastového potenciálu, sociálnej súdržnosti a ekonomickej konvergencie. To pomôže EÚ vnútorne a posilní aj jej úlohu ako kľúčového aktéra v globálnom hospodárstve na medzinárodnej úrovni.

Nová štruktúra hospodárskeho dohľadu v EÚ a najmä v eurozóne umožňuje rozlišovať členské štáty na základe ich hospodárskych podmienok. Toto rozlišovanie sa premieta do celej škály politických nástrojov od preventívneho dohľadu prostredníctvom európskeho semestra¹ cez nápravný dohľad² až po krízový dohľad nad členským štátom, ktorý chce využiť zabezpečovacie opatrenia.

Na doplnenie tohto rámca pre správu a riadenie Komisia považuje za dôležité, aby sa národné plány akýchkoľvek zásadných reforiem hospodárskych politík posúdili a prerokovali na úrovni EÚ ešte pred prijatím konečného rozhodnutia na vnútroštátnej úrovni. Zabezpečilo by sa tak, že členské štáty budú vo svojom rozhodovacom procese na vnútroštátnej úrovni zohľadňovať európsky rozmer kľúčových reforiem. Táto koncepcia je známa ako ***ex ante* koordinácia**, v ktorej sa odzrkadľuje aj podstata článku 121 ods. 1 zmluvy³.

Koncepcia *ex ante* koordinácie plánov zásadných reforiem hospodárskych politík bola zavedená Zmluvou o stabilite, koordinácii a správe v hospodárskej a menovej únii⁴. Článok 11 uvedenej zmluvy zahŕňa záväzok prerokovať *ex ante* a prípadne koordinovať všetky plány zásadných reforiem hospodárskych politík. V Zmluve o stabilite, koordinácii

¹ Vykonávaný prostredníctvom stratégie Európa 2020 a preventívnych častí Paktu stability a rastu a postupu pri makroekonomickej nerovnováhe.

² V rámci nápravných častí Paktu stability a rastu a postupu pri makroekonomickej nerovnováhe.

³ „Členské štáty považujú svoje hospodárske politiky za vec spoločného záujmu“.

⁴ http://european-council.europa.eu/media/639235/st00tscg26_en12.pdf. Zmluvu podpísali všetky členské štáty EÚ s výnimkou Českej republiky a Spojeného kráľovstva. Platnosť nadobudla 1. januára 2013. Do 20. marca 2013 ju ratifikovali všetky členské štáty eurozóny s výnimkou Belgicka, Luxemburska, Malty a Holandska. Dánsko a Rumunsko ratifikovali zmluvu tiež a oznámili svoj úmysel riadiť sa jej fiškálnymi a hospodárskymi ustanoveniami (hlavy III a IV) vrátane článku 11. Pokiaľ ide o ostatné krajiny, ktoré nie sú členmi eurozóny a ktoré podpísali zmluvu, tieto ustanovenia sa budú uplatňovať, až keď ratifikujú zmluvu a keď nadobudne účinnosť rozhodnutie, ktorým sa ruší ich odchýlka alebo výnimka, alebo keď poskytnú podobné vyhlásenie.

a správe v hospodárskej a menovej únii sa počíta so začlenením jej podstaty do právneho rámca Európskej únie najneskôr do piatich rokov odo dňa nadobudnutia jej platnosti. Súčasný rámec EÚ pre hospodársky dohľad zahŕňa postup koordinácie hospodárskych politík, no nezabezpečuje štruktúrované *ex ante* rokovania o plánoch zásadných hospodárskych reforiem ani ich koordináciu, ako sa uvádza v článku 11 Zmluvy o stabilite, koordinácii a správe v hospodárskej a menovej únii. Závazok prerokovať plány zásadných reforiem s možnými účinkami presahovania bol potvrdený aj v odporúčaní Rady z roku 2012 o vykonávaní hlavných smerov hospodárskych politík členských štátov, ktorých menou je euro⁵.

Komisia už niektoré aspekty *ex ante* koordinácie zvažovala vo svojej Koncepcii pre rozsiahlu a skutočnú hospodársku a menovú úniu v novembri 2012⁶. Európska rada na svojom zasadnutí 13. a 14. decembra 2012 požiadala predsedov Európskej rady a Komisie, aby zintenzívnili činnosť v oblastiach koordinácie vnútroštátnych reforiem, sociálneho rozmeru HMÚ vrátane sociálneho dialógu, uskutočniteľnosti a spôsobov fungovania vzájomne dohodnutých zmlúv týkajúcich sa konkurencieschopnosti a rastu a mechanizmov solidarity, ktoré môžu posilniť úsilie členských štátov, ktoré takéto dohody uzatvárajú⁷.

Toto oznámenie je príspevkom k diskusii o ďalších krokoch smerom k rozsiahlej a skutočnej HMÚ, ktorá práve prebieha medzi kľúčovými zainteresovanými stranami, najmä Európskym parlamentom, členskými štátmi a národnými parlamentmi. Zameriava sa na spôsoby realizácie *ex ante* koordinácie plánov zásadných reforiem hospodárskych politík v rámci existujúcich zmlúv.

2. VÝBER REFORIEM PODLIEHAJÚCICH *EX ANTE* KOORDINÁCII

Komisia sa domnieva, že *ex ante* koordinácia by sa mala týkať len národných plánov zásadných hospodárskych reforiem a mala by sa vykonávať vo včasnej fáze pred prijatím opatrení. Dôvodom na zavedenie *ex ante* koordinácie je zabezpečiť, aby sa v rozhodovacom procese na vnútroštátnej úrovni zohľadňovali možné účinky presahovania zásadných hospodárskych reforiem v jednom členskom štáte do iných členských štátov a/alebo do eurozóny a širšej EÚ. Spôsob realizácie reforiem môže ovplyvniť hladké fungovanie HMÚ.

S cieľom maximalizovať pozitívne účinky presahovania a minimalizovať negatívne účinky Komisia zvažuje návrh, aby sa koordinácia vzťahovala len na reformy, ktoré sa považujú za významné po uplatnení týchto filtrov:

- Obchod a konkurencieschopnosť patria k hlavným kanálom šírenia účinkov presahovania. Reformy trhu výrobkov, trhu služieb a trhu práce, ako aj určité daňové reformy môžu ovplyvniť zamestnanosť a rast v členskom štáte, ktorý ich realizuje, a tým aj dopyt po výrobkoch a službách z iných členských štátov. Dôvodom je, že reforma môže mať pozitívny alebo negatívny vplyv aj na cenovú i necenovú konkurencieschopnosť členského štátu, ktorý reformu realizuje.
- Ďalším kanálom, prostredníctvom ktorého sa šíria účinky presahovania, sú finančné trhy. Niektoré reformy môžu viesť k účinkom presahovania prostredníctvom finančných trhov, keď reformy zvyšujú schopnosť členského štátu odolávať vonkajším otrasom a znižujú nebezpečenstvo šírenia rizikových prirážok v prípade obáv v súvislosti s udržiateľnosťou dlhu.

⁵ Ú. v. EÚ 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, ods. 12.

- Napokon treba zohľadniť aj politicko-ekonomické aspekty. Zatiaľ čo je v záujme každého členského štátu podporovať reformy, ktoré zvyšujú konkurencieschopnosť, úspešnosť realizácie závisí aj od zohľadnenia prípadného nesúhlasu s reformou v danom štáte. Koordinácia reforiem medzi členskými štátmi môže pomôcť poskytovať informácie o širších priaznivých účinkoch štrukturálnych reforiem. Členské štáty sa môžu napríklad navzájom podeliť o svoje skúsenosti s politikami. Referenčné porovnávanie (tzv. „benchmarking“), vzájomné učenie sa a výmena najlepších postupov – na základe jednotlivých príkladov alebo horizontálneho prehľadu realizovaných reforiem – sa môžu osvedčiť ako užitočné, ako sa už ukázalo pri práci mnohých výborov Rady.

Otázky na konzultáciu:

- Súhlasíte s tým, že formálna *ex ante* koordinácia zásadných politických reforiem na úrovni EÚ by sa mala obmedziť len na kľúčové reformy?
- Súhlasíte s tým, že takéto kľúčové reformy sa zameriavajú na oblasti ako konkurencieschopnosť, zamestnanosť, fungovanie trhu výrobkov, trhu služieb a sieťových odvetví, daňové systémy, ako aj finančná stabilita a fiškálna udržateľnosť? Mala by sa niektorá z týchto oblastí vylúčiť? Mala by sa zahrnúť nejaká iná oblasť?
- Sú uvedené filtre primerané? Mali by sa zohľadniť ďalšie?

3. RÁMEC PRE EX ANTE KOORDINÁCIU PLÁNOV ZÁSADNÝCH REFORIEM HOSPODÁRSKÝCH POLITÍK

3.1. Na ktoré členské štáty by sa mala *ex ante* koordinácia vzťahovať?

Hoci k možným účinkom presahovania dochádza medzi všetkými členskými štátmi EÚ, z dôvodu silnej vzájomnej závislosti členských štátov eurozóny sú takéto účinky zosilnené práve v eurozóne. Komisia preto zvažuje návrh, aby sa záväzný rámec pre zapojenie sa do *ex ante* koordinácie plánov zásadných hospodárskych reforiem vzťahoval na všetky členské štáty eurozóny. Zároveň by sa mali nájsť spôsoby, ako zapojiť aj ostatné členské štáty. Odkradlo by to aj podstatu článku 121 ods. 1 ZFEÚ, ktorý sa týka všetkých členských štátov EÚ.

Hoci Komisia zvažuje, že členské štáty zapojené do programu makroekonomických úprav budú oslobodené od požiadaviek na podávanie správ a od rokovaní v kontexte *ex ante* koordinácie, keďže sa na ne už vzťahujú prísne požiadavky na podávanie správ a monitorovanie v rámci uvedeného programu⁸, zvažuje možnosť ich dobrovoľnej účasti.

Otázky na konzultáciu:

- Súhlasíte s tým, že koordinovať všetky zásadné politické reformy *ex ante* na úrovni EÚ by mali všetky členské štáty eurozóny?
- Ak nie, prečo? Na ktoré členské štáty by sa mala *ex ante* koordinácia vzťahovať?

⁸ Na členské štáty zapojené do programu makroekonomických úprav sa už vzťahujú prísne požiadavky na podávanie správ a monitorovanie v rámci uvedeného programu – Návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady o posilnení hospodárskeho a rozpočtového dohľadu nad členskými štátmi, ktoré majú závažné ťažkosti v súvislosti s ich finančnou stabilitou v eurozóne alebo sú takýmito ťažkosťami ohrozené – <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0819:FIN:SK:PDF>.

- Súhlasíte s tým, že by sa mali nájsť spôsoby, ako zapojiť aj členské štáty mimo eurozóny?
- Súhlasíte s tým, že členské štáty zapojené do programu makroekonomických úprav by mali byť oslobodené? Mali by mať možnosť dobrovoľnej účasti?

3.2. Postup

Komisia zvažuje tento postup *ex ante* koordinácie:

- Bude neoddeliteľnou súčasťou európskeho semestra.
- Zúčastnené členské štáty budú o svojich plánoch zásadných hospodárskych reforiem informovať Komisiu.
- Keďže členské štáty majú rozličné vnútroštátne postupy rozhodovania o prijímaní návrhov reforiem, presné načasovanie poskytovania týchto informácií sa bude pravdepodobne medzi jednotlivými členskými štátmi líšiť. Informácie by sa však mali poskytovať v dostatočnom predstihu pred posúdením a rokovaním na úrovni eurozóny alebo EÚ. S výnimkou naliehavých situácií by členské štáty mali tieto informácie poskytovať prostredníctvom existujúcich nástrojov, akým sú napríklad **národné programy reforiem**.
- Ak si naliehavosť hospodárskej situácie vyžaduje bezodkladné konanie, mohlo by sa zvážiť prijatie osobitného postupu pre naliehavé prípady. Komisia by napríklad mohla urýchlene poskytnúť svoj súhlas na určité obmedzené obdobie, počas ktorého by sa mohol uplatňovať bežný postup.
- Hoci by sa očakávalo, že členské štáty budú predkladať informácie o svojich plánoch zásadných hospodárskych reforiem z vlastnej iniciatívy, v rámci európskeho semestra by Komisia alebo Rada mohla tieto informácie v prípade potreby od nich požadovať alebo ich vyzvať, aby ich poskytli, napríklad v situácii, keď sa vypracovávajú nové politické opatrenia po vytvorení novej vlády. Pri podávaní správ o plánoch zásadných reforiem hospodárskych politík by členské štáty mali Komisii poskytnúť podrobný kvalitatívny opis reformy vrátane identifikácie hlavného sledovaného hospodárskeho cieľa alebo cieľov, harmonogramu, odhadu očakávaných prínosov reformy a jej vplyvu na rozpočet.
- Komisia by poskytnuté plány posúdila a prijala k nim stanovisko v primerane krátkom čase od získania informácií od členského štátu. S cieľom umožniť náležité posúdenie plánov bude treba dostatok času, pričom by sa mal zohľadniť **rozhodovací proces na vnútroštátnej úrovni**. Je dôležité zabezpečiť, aby do tohto procesu zahŕňajúceho národné parlamenty alebo iné relevantné zainteresované strany (napríklad sociálnych partnerov) bolo možné vhodne začleniť uvedené posúdenie a následné rokovania na úrovni EÚ. Postup by mal v plnej miere rešpektovať rozhodovacie právomoci štátov, pričom rozhodnutie o pláne reforiem ostáva na samotnom členskom štáte.
- Komisia by do posúdenia zahrnula otázku, či navrhovaná reforma pravdepodobne splní svoj stanovený cieľ a či prispeje k zvýšeniu miery konkurencieschopnosti a prispôsobivosti daného členského štátu. Komisia by v záujme zabezpečenia splnenia cieľov navrhovaných reforiem mohla navrhnúť zmeny. Vzhľadom na možný sociálny vplyv niektorých hospodárskych reforiem by sa náležite zohľadnil **sociálny rozmer**⁹ reformy. Pri posudzovaní by sa osobitná pozornosť venovala vplyvu reformy na fungovanie eurozóny a možným účinkom presahovania do iných členských štátov. V stanovisku Komisie by sa zohľadnili aj **sprievodné opatrenia** zamerané na

⁹ Komisia predloží návrhy na ďalšie posilnenie sociálneho rozmeru európskeho semestra bez toho, aby vytvorila nové postupy.

minimalizáciu prípadných nepriaznivých sociálnych dôsledkov týchto reforiem a ďalších eventuality negatívnych krátkodobých účinkov.

- Posúdenie a stanovisko Komisie by sa predložili Rade a Euroskupine. Do procesu rokování o plánoch by sa mohla zapojiť Rada v príslušnom zložení. Rada by mohla navrhnúť zmeny národného plánu reforiem v prípadoch, že by zmeny boli oprávnené vzhľadom na očakávané účinky na iné členské štáty a fungovanie HMÚ. Stanoviská Komisie a výsledky diskusií v rámci Rady a Euroskupiny by sa potom mali zohľadniť v politických odporúčaniach vydaných pre daný členský štát v kontexte európskeho semestra.
- Komisia by v prípade potreby zdôraznila reformy (alebo ich prvky), ktoré považuje za dôležité pre ostatné členské štáty. Referenčné porovnávanie a vzájomné učenie by prebiehalo aj v rámci činnosti Rady a jej výborov pri preskúmvaní vnútroštátnych politík v jednotlivých politických oblastiach.

Otázky na konzultáciu:

- Súhlasíte s tým, že členské štáty by mali mať možnosť informovať Komisiu *ex ante* o svojich zamýšľaných zásadných reformách hospodárskych politík mimo ročného harmonogramu národných programov reforiem?
- Súhlasíte s tým, že Komisia by mala mať možnosť vyžadovať informácie a navrhovať zmeny predložených opatrení, ktoré by mohli ovplyvniť záujmy iných členských štátov alebo eurozóny a EÚ ako celku?

3.3. Zabezpečovanie demokratickej legitimacy

Rámec pre *ex ante* koordináciu najdôležitejších vnútroštátnych reforiem môže podporiť realizáciu a zlepšiť navrhovanie reforiem, zaručiť schopnosť reforiem zvyšovať efektívnosť a zabezpečiť, aby sa účinky presahovania do iných krajín zohľadňovali v procese na vnútroštátnej úrovni.

Demokratická legitimita a zodpovednosť postupu sa musí začať na úrovni demokratických inštitúcií jednotlivých štátov. Nový postup, ktorý sa má zaviesť, rešpektuje rozhodovacie právomoci štátov, pričom rozhodnutie o pláne reforiem ostáva na samotnom členskom štáte. Postup opísaný v oddiele 3.2 je jedným zo spôsobov splnenia tejto požiadavky. *Ex ante* koordinácia by sa na úrovni EÚ mala organizovať tak, aby sa uľahčil reformný proces v členských štátoch a aby sa dosiahla pridaná hodnota prostredníctvom lepšieho navrhovania reforiem. Na úrovni EÚ by sa mohol zaviesť hospodársky dialóg, napríklad prostredníctvom výziev príslušného výboru Európskeho parlamentu adresovaných Komisii, predsedovi Rady alebo predsedovi Euroskupiny s cieľom prerokovať stanovisko Komisie k reformným plánom členských štátov, ako aj závery diskusií v Rade. Príslušný výbor Európskeho parlamentu by mohol vyzvať aj členské štáty, aby sa zapojili do výmeny názorov o plánovaných zásadných reformách hospodárskych politík.

Otázky na konzultáciu:

- Ako možno rozhodovací proces na vnútroštátnej úrovni začleniť do *ex ante* koordinácie?
- Súhlasíte s tým, že medzi Európskym parlamentom, Radou a Komisiou by mal prebiehať dialóg na úrovni EÚ?

4. ĎALŠIE KROKY

Na základe výsledkov tejto konzultácie a ďalších diskusií s Európskym parlamentom a Radou Komisia v rámci existujúcich zmlúv predloží v priebehu roka 2013 formálny legislatívny návrh.