



Briuselis, 20.3.2013
COM(2013) 165 final

KOMISIJOS KOMUNIKATAS EUROPOS PARLAMENTUI IR TARYBAI

**Siekis sukurti stiprią ir veiksmingą ekonominę ir pinigų sąjungą
Konvergencijos ir konkurencingumo priemonės nustatymas**

KOMISIJOS KOMUNIKATAS EUROPOS PARLAMENTUI IR TARYBAI

Siekis sukurti stiprią ir veiksmingą ekonominę ir pinigų sąjungą Konvergencijos ir konkurencingumo priemonės nustatymas

1. ĮŽANGA

Bendroji informacija

2012 m. lapkričio 28 d. Komisijos priimtame Stiprios ir veiksmingos ekonominės ir pinigų sąjungos projekte¹ pateiktas pasiūlymas trumpuoju, vidutiniu ir ilguoju laikotarpiu imtis priemonių bendradarbiavimui ir integravimui finansų, biudžeto, ekonomikos ir politikos srityse stiprinti. Šiame projekte nurodyta, kad vienas iš dalykų, įgyvendintinų per trumpą laiką siekiant užbaigti valdymo sistemą, skirtą apskritai ekonominės politikos koordinavimui ir konkrečiai bendrajai valiutai, yra susitarimai, derinami su solidarumo mechanizmu, taikomu nacionalinėms struktūrinėms reformoms konkurencingumo ir ekonomikos augimo srityse – šių reformų neįgyvendinus kitos valstybės narės patirtų šalutinį poveikį, o įgyvendinti jas susijusioms valstybėms narėms tektų ypač nepalankiomis sąlygomis. Pasitelkus konvergencijos ir konkurencingumo priemonę (KKP), pagal kurią susitarimai derinami su finansinės paramos mechanizmu, siekiama padėti valstybėms narėms, patiriančioms sunkumų, kurie gali paveikti visą euro zoną, imtis reikalingų reformų anksčiau nei įstengtų savo jėgomis. Vadovaudamasi minėtu Komisijos projektu ir keturių pirmininkų ataskaita dėl tikros ekonominės ir pinigų sąjungos², 2012 m. gruodžio mėn. Europos Vadovų Taryba priėmė EPS užbaigimo veiksmų planą. Iki 2013 m. birželio mėn. Europos Vadovų Tarybos susitikimo darbas bus tęsiamas šiose srityse: nacionalinių reformų koordinavimas; socialinis EPS aspektas, įskaitant socialinį dialogą; tarpusavyje suderintų sutarčių įgyvendinamumas ir sąlygos; solidarumo mechanizmas³. Gruodžio mėn. keturių pirmininkų ataskaitoje taip pat atskirai nagrinėjami susitarimų klausimai ir solidaraus finansavimo mechanizmas.

Komisijos pasiūlymas

Komisijos pasiūlyta konvergencijos ir konkurencingumo priemonė apėmė tiek tarpusavyje suderintų sutarčių, tiek solidarumo mechanizmo idėjas. Abiejų ramsčių tarpusavio sąveika sudarys sąlygas solidarumui per finansinę pagalbą, kuria remiama didesnė ekonominė atsakomybė ir fiskalinė drausmė, aiškiai nustatytos susitarimų sąlygose. Konkrečiai konvergencijos ir konkurencingumo priemonė būtų grindžiama dviem ramsčiais:

- susitarimais, kuriuose būtų nurodytos pagrindinės priemonės, kurias valstybė narė įsipareigoja įgyvendinti per sutartus terminus. Šiomis priemonėmis būtų numatyta įgyvendinti per Europos semestrą suderintas šalims skirtas rekomendacijas, visų pirma susijusias su makroekonominio disbalanso procedūra;
- finansine parama susitarimuose aptartų reformų įgyvendinimui.

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, 12 pastraipa.

Šiuo komunikatu pristatomos galimybės ir klausimai, į kuriuos atsakydama suinteresuotoji šalis pateiks savo nuomonę dėl konvergencijos ir konkurencingumo priemonės taikymo srities, finansavimo reikalavimus atitinkančių valstybių narių, priemonės finansavimo būdų ir jos derėjimo su visa euro zonos ir ES ekonomikos valdymo sistema. Komunikatu siekiama spręsti šiuos klausimus, svarstomus dabar vykstančiuose pagrindinių suinteresuotųjų šalių (visų pirma Europos Parlamento, valstybių narių ir nacionalinių parlamentų) debatuose dėl tolesnių veiksmų siekiant užbaigti EPS įgyvendinimą.

2. KONVERGENCIJOS IR KONKURENCINGUMO PRIEMONĖ: SUSITARIMAI IR FINANSINĖ PARAMA

2.1. Konvergencijos ir konkurencingumo priemonės loginis pagrindimas

Dėl valstybių narių, dalyvaujančių bendrosios valiutos sistemoje, tarpusavio priklausomybės kiekviena narė yra visiškai suinteresuota tuo, kad kitos laikytųsi patikimos biudžeto ir ekonominės politikos. Per krizę paaiškėjo, kad nevykdomos būtinos reformos arba tik iš dalies vykdomos priemonės vienoje valstybėje narėje gali neigiamai paveikti kitas valstybes nares. Dėl naujo euro zonos ir ES ekonomikos valdymo kyla poreikis užtikrinti būtinų struktūrinių reformų, skirtų pagrindiniams trūkumams kai kurių valstybių narių ekonomikoje šalinti, įgyvendinimą anksčiau nei planuota. Komisijos vertinimu, tai priemonė, skirta konkretiems poreikiams, atsiradusiems dėl euro zonos narystės, tenkinti. Buvimas kartu vienoje bendrosios valiutos zonoje įpareigoja laiku imtis kryptingų reformų. Todėl, kai pavienėse valstybėse narėse susiklosto nepalanki situacija, reikalinga papildoma priemonė skatinti ir remti reformoms, kurios taip pat gali daryti teigiamą poveikį kitoms valstybėms narėms.

Valstybių narių koordinuotai vykdomas struktūrinių reformų plataus masto įgyvendinimas, atsižvelgiant į euro zonos aspektą, gali duoti gerų rezultatų visoms valstybėms narėms – paskatinti tvarų ekonomikos augimą, užimtumą ir socialinę sanglaudą. Aukšto lygio koregavimo pajėgumas ir konkurencingumas visas valstybes nares geriau apsaugotų nuo ekonominio nuosmukio poveikio ir žalingo makroekonominio disbalanso, lemiančio ekonomines ir socialines sąnaudas, susidarymo.

Pagal dabartinę ES ekonominės priežiūros sistemą jau numatomos tokios reformų paskatos, kaip nustatyti bendri tikslai, kuriuos įgyvendinti turi kiekviena valstybė narė, reguliarius politikos rekomendacijų skelbimas ir priežiūros vykdymas, tarpusavio spaudimas ir mainai geriausia praktika siekiant sukurti aplinką, skatinančią konvergenciją ir konkurencingumą, taip pat betarpiškesnės priemonės, pvz., sankcijos ir makroekonominės sąlygos.

Savo projekte Komisija paaiškino, kodėl, jos manymu, dabartinė sistema turėtų būti plečiama ir apimti tikslingą priemonę, pagal kurią valstybėms narėms būtų padedama vykdyti tam tikras pagrindines reformas teikiant joms finansinę paramą, kuria finansuojamos priemonės galimais socialiniams ir politiniams sunkumams vykdant šias reformas įveikti. Nors šiomis reformomis visų pirmiausia suinteresuota yra jas vykdanči valstybė narė, jos taip pat svarbios platesnės euro zonos bei ES interesams: atsparesnės valstybės narės teigiamai prisideda prie savo partnerių gerovės, o reikalingų reformų atidėjimas dėl trumpojo laikotarpio neigiamų pasekmių konkrečiai šaliai gali turėti neigiamą šalutinį poveikį visiems partneriams. Finansinė parama aiškiai apibrėžtomis reformoms būtų ypač svarbi tokiais atvejais, kai disbalansas neišnyko nepaisant to, kad valstybė narė visiškai laikėsi jai skirtų konkrečių rekomendacijų.

Kuriant konvergencijos ir konkurencingumo priemonę reikėtų numatyti apsaugos priemones, kad būtų išvengta neatsakingo elgesio rizikos, kylančios dėl suvokimo, kad vėlavimas vykdyti reformas – naudingas, nes taip reformos galėtų būti vilkinamos tol, kol atitiks finansinės paramos reikalavimus, ir nereikalingų nuostolių rizikos, kylančios dėl paskatų vykdyti reformas, kurios būtų įvykdytos ir neskatinant. Šis naujas finansinės paramos mechanizmas turėtų būti taikoma tik remti svarbioms reformoms, kurios gali daryti poveikį kitoms valstybėms narėms, euro zonai ir visai ES. Tokiomis aplinkybėmis šis mechanizmas padėtų įvykdyti reformas, kurios nieko nesiėmus liktų neįvykdytos arba nebūtų vykdomos konkrečiu laikotarpiu dėl sąnaudų, kurias patirtų jas turinti vykdyti valstybė narė, arba būtų vykdomos tik vėliau ir tai valstybei narei, visai euro zonai ir ES kainuotų daug daugiau.

2.2. Susitarimai

Taikymo sritis. Priemonės taikymo valstybėms narėms variantai

Komisija numato, kad pagal konvergencijos ir konkurencingumo priemonę sudarytas susitarimas būtų grindžiamas veikiančia ES priežiūros sistema. Jame politikos nurodymai, pateikti šalims skirtose rekomendacijose per Europos semestrą, būtų susieti su struktūrinių reformų vykdymo nacionaliniu procesu.

Pagrindinis sprendimas klausimas – kurioms valstybėms narėms konvergencijos ir konkurencingumo priemonė turėtų būti nustatyta? Jos taikymo sritis galėtų apimti:

- visas euro zonos valstybes nares (išskyrus tas, kurioms taikoma makroekonominio koregavimo programa⁴),
- taip pat reikėtų rasti būdą leisti savanoriškai susitarimą sudaryti valstybėms narėms, kurios nėra euro zonos narės, visų pirma valstybėms narėms, kurios rengiasi įsivesti eurą, šio pasirengimo etapu.

Kitas svarbus sprendimas klausimas – kada reikėtų pradėti taikyti konvergencijos ir konkurencingumo priemonę? Galimi variantai:

- konvergencijos ir konkurencingumo priemonė būtų taikoma visoms dalyvaujančioms valstybėms narėms;
- konvergencijos ir konkurencingumo priemonė būtų taikoma tada, kai dalyvaujančiai valstybei narei pradedama taikyti makroekonominio disbalanso procedūra. Ar dalyvavimas turėtų būti savanoriškas ar privalomas?
- konvergencijos ir konkurencingumo priemonė būtų pradėta taikyti tada, kai Komisija pakviečia valstybę narę dalyvauti.

Kurioms reformoms ši priemonė turėtų būti taikoma?

Priklausomai nuo pasirinktos taikymo srities esama įvairių šios naujos priemonės įgyvendinimo variantų. Pavyzdžiui,

⁴ Europos Parlamento ir Tarybos reglamento dėl valstybių narių, kurios turi didelių finansinio stabilumo euro zonoje sunkumų arba kurioms tokie sunkumai gresia, ekonominės ir biudžeto priežiūros griežtinimo pasiūlymas, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0819:FIN:LT:PDF>.

- savanoriško dalyvavimo atveju valstybės narės galėtų pateikti konkrečių reformų planą su aiškiais terminais; šis planas būtų parengtas atitinkamų šaliai skirtų rekomendacijų pagrindu⁵. Planas sudarytų susitarimo pagrindą;
- jei nauja priemonė būtų taikoma euro zonos valstybėms narėms, kurioms taikoma makroekonominio disbalanso procedūros prevencinė dalis, siūlomomis reformomis turėtų būti atsižvelgta į rekomendacijas, pateiktas pagal makroekonominio disbalanso procedūrą, ypač į priemones, skirtas konkurencingumui, finansiniam stabilumui skatinti ir darbo, produktų bei paslaugų rinkų veikimui, t. y. ekonomikos koregavimo pajėgumui, gerinti;
- euro zonos valstybių narių, kurioms taikoma perviršinio disbalanso procedūra, atveju, siekiant išvengti priežiūros priemonių dubliavimosi, susitarimą pakeistų (privalomas) taisomųjų veiksmų planas. Šiuo atveju KKP paspartintų disbalanso pašalinimą. Taisomųjų veiksmų plano sudarymo ir jo vykdymo stebėjimo sistemos nustatymo procedūra atitinka 2011 m. lapkričio 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamente (ES) Nr. 1176/2011 dėl makroekonominių disbalansų prevencijos ir naikinimo nustatytą procedūrą.

Konsultacijų klausimai:

- Kurioms valstybėms narėms turėtų būti taikoma konvergencijos ir konkurencingumo priemonė?
- Kuriuo etapu konvergencijos ir konkurencingumo priemonę reikėtų pradėti taikyti?
- Kokio pobūdžio reformos atitiktų paramos pagal konvergencijos ir konkurencingumo priemonę reikalavimus? Ar reikėtų nustatyti remtinų reformų masto arba svarbos ribas? Ar sutinkate su pirmiau aprašytais kategorijomis? Jei taip, kodėl? Jei ne, kodėl?
- Ar galite nurodyti kitų būdų, kuriais būtų galima nustatyti remtinas reformas pagal įvairių valstybių narių, kurioms bus taikoma nauja priemonė, aplinkybes?

Procedūra

Pagal dabartines stebėjimo ir priežiūros sistemas valstybių narių reformų planus vertintų Komisija. Šiuo vertinimu visų pirma būtų siekiama nustatyti siūlomų priemonių tinkamumą, papildomus reformos veiksmus ir mastą, kuriuo šiomis reformomis sprendžiamos ekonomikos problemos, nurodytos atitinkamose šalims skirtose rekomendacijose. Atliekant šį vertinimą taip pat būtų nagrinėjamas šalutinis poveikis kitoms valstybėms narėms ir reformos įgyvendinamumas atsižvelgiant į siūlomą tvarkaraštį. Numatomo poveikio vertinimas atitinkamais atvejais apimtų poveikį viešųjų finansų tvarumui ir socialinį poveikį.

Prieš Tarybai teikdama oficialų pasiūlymą patvirtinti susitarimą, Komisija, remdamasi savo vertinimu, derėtųsi dėl plano elementų su jį pasiūliusia valstybe nare. Remtinų reformų priklausytų nuo siūlančios valstybės narės konkrečios situacijos – kai kurių valstybių narių reformos galėtų būti trumpalaikės, kitų valstybių narių reformų užbaigimui galėtų prireikti kelių metų.

Taryba patvirtintų (galbūt pasiūliusi pakeitimų) konkrečius pasiūlytus veiksmus kartu su suderintu tvarkaraščiu. Jei siūlančioji valstybė narė ir Komisija negalėtų susitarti arba jei Taryba su susitarimu nesutiktų, susitarimas nebūtų sudaromas ir parama nebūtų skiriama.

⁵ Šias rekomendacijas Taryba priima per Europos semestrą.

Komisija kasmet stebėtų susitarimo įgyvendinimą pagal Europos semestro procedūrą, o valstybės narės apie padarytą pažangą praneštų savo nacionalinėse reformų programose. Komisija vertintų reformų įgyvendinimo pažangą, be to, vertintų sutartų reformų planų tinkamumą pagal ekonominės padėties pokyčius ir valstybės narės turimus įveikti sunkumus. Prireikus tiek Komisija, tiek valstybė narė galėtų siūlyti susitarimo pakeitimus, dėl kurių būtų rengiamos naujos derybos.

Kadangi į susitarimus įrašytos priemonės, kaip planuojama, apimtų plačių ekonominių reformų planus, atsižvelgiant į numatomą *ex ante* koordinavimo procesą, abi priemonės turėtų būti aiškiai susietos. Todėl Komisija tuo pačiu metu pradeda konsultacijas dėl pagrindinių ekonominių reformų *ex ante* koordinavimo.

Konsultacijų klausimai:

- Ar pritariate tam, kad dėl siūlomų susitarimų Komisija derėtųsi su susijusia valstybe nare?
- Ar pritariate tam, kad sprendimą priimtų Taryba?
- Ar pritariate tam, kad tiek Komisija, tiek susijusi valstybė narė turėtų teisę siūlyti suderintų susitarimų pakeitimus? Kokiomis aplinkybėmis?
- Ar pritariate tam, kad taikant Europos semestrą būtų teikiamos susitarimų įgyvendinimo metinės ataskaitos?

2.3. Demokratinis teisėtumas ir atskaitomybė

Vienas pagrindinių konvergencijos ir konkurencingumo priemonės nustatymo tikslų – remti valstybes nares tais atvejais, kai joms sudėtinga įgyvendinti pagrindines reformas, būtinas problemoms, nustatytoms šalims skirtose rekomendacijose, išspręsti. Aktyvesnis ES dalyvavimas reformų procese paragins šiame procese laiku ir aktyviai dalyvauti nacionalinius parlamentus ir kitas atitinkamas nacionalines suinteresuotąsias šalis.

Siekiant užtikrinti nacionalinį įsipareigojimą įgyvendinti susitarimus valstybėms narėms reikėtų į procesą įtraukti nacionalines parlamentines asamblėjas, pageidautina rengiamas prieš pateikiant konkrečių reformų planus. Visais atvejais nacionaliniai parlamentai turėtų procese dalyvauti prieš Tarybai patvirtinant susitarimus. Atitinkamais atvejais ir priklausomai nuo specifinio numatomų reformų pobūdžio procese turėtų dalyvauti ir kitos nacionalinės suinteresuotosios šalys, kaip antai socialiniai partneriai. Prireikus atitinkamais atvejais Komisijos atstovai galėtų dalyvauti dialoge dėl priemonės taikymo su nacionaliniais parlamentais.

Siekiant užtikrinti demokratinį teisėtumą ir atskaitomybę ES lygmeniu, procese turėtų visapusiškai dalyvauti Europos Parlamentas. Atsižvelgiant į reformų priemonių, kurioms planuojama taikyti konvergencijos ir konkurencingumo priemonę, svarbą sklandžiam EPS, kaip visumos, veikimui, Komisijos atstovai prireikus dalyvautų dialoge su Europos Parlamentu. Galima būtų numatyti dialogo su Tarybos ir valstybių narių atstovais tvarką.

Konsultacijų klausimai:

- Kaip sprendimų dėl susitarimų priėmimo procese turėtų dalyvauti nacionaliniai parlamentai?
- Kokiais būdais reikėtų konsultuotis su kitomis nacionalinėmis suinteresuotosiomis šalimis? Su kuriomis? Kuriuo proceso etapu?

- Kaip Komisijos atstovai turėtų dalyvauti dialoge dėl susitarimų su nacionaliniais parlamentais?
- Kaip Tarybos ir atitinkamų valstybių narių atstovai turėtų dalyvauti dialoge dėl susitarimų su Europos Parlamentu? Kuriuo proceso etapu?

3. FINANSINĖ PARAMA REFORMŲ ĮGYVENDINIMUI PALENGVINTI

Stiprios ir veiksmingos ekonominės ir pinigų sąjungos projekte Komisija teigia, kad struktūrinių reformų įgyvendinimui remti prireiks finansinės paramos. Vienas iš variantų – įpareigoti prie finansinės paramos mechanizmo prisidėti visas dalyvaujančias valstybes nares. Be to, Komisija svarsto įvairius įpareigojimo finansuoti naująjį mechanizmą variantus – įpareigotos mokėti įnašus gali būti visos dalyvaujančios valstybės narės, visos euro zonos valstybės narės nepriklausomai nuo to, ar jos tuo mechanizmu naudosis, ir pan. Kad ir koks variantas bus pasirinktas, mechanizmas galėtų būti finansuojamas arba skirtais įnašais, kurie, pavyzdžiui, būtų apskaičiuojami pagal BNP, arba mechanizmui skirtų naujų konkrečių finansinių išteklių asignavimu. Komisijos nuomone, mechanizmas į ES biudžetą turėtų būti įrašytas kaip išorės asignuotosios įplaukos. Vadinas, DFP reglamente nustatytos viršutinės ribos joms taikomos nebūtų. Mechanizmas būtų apibrėžtas nauju teisės aktu, kuriuo būtų nustatyti galimi naudos gavėjai (pavyzdžiui, priemone galėtų naudotis tik įnašus mokančios valstybės narės) ir įgaliota skirti lėšas. Pagal Komisijos planą pradžioje mechanizmo mastas būtų ribotas. Taikant įgytą patirtį ilgainiui mechanizmo taikymo mastą būtų galima plėsti, jeigu jis pasiteisintų kaip veiksmingas ir ekonomiškai efektyvus reformų skatinimo būdas. Ėmus taikyti tokį mechanizmą, reikia nustatyti ir jo veikimo sąlygas. Pagal vieną iš Komisijos svarstomų variantų finansinę paramą sudarytų vienkartinė išmoka, skiriama pagal kiekvieną susitarimą, pavyzdžiui, teikiant biudžetinę paramą. Susijusių sumų nustatymas ir panaudojimas, taip pat išmokėjimas būtų vykdomi pagal susitarime nustatytas griežtas sąlygas. Sąlygos būtų susietos su suderintų reformų įgyvendinimu, o ne šiomis reformomis siekiamų konkrečių ekonominių rezultatų pasiekimu. Finansinė parama taip pat sustiprintų socialinį EPS aspektą. Pavyzdžiui, valstybių narių skirtas lėšas būtų galima nukreipti į profesinio mokymo sistemų modernizavimą arba aktyvios darbo rinkos politikos veiksmingumo didinimą, tačiau parama su nustatytu įsidarbinusių žmonių skaičiumi tiesiogiai siejama nebūtų.

Nauja finansinė priemonė privalėtų būti nuosekli, darni ir papildyti esamas priemones, kaip antai struktūrinius fondus ir visų pirma Europos socialinį fondą. Remiant tokias priemones, šio finansinio mechanizmo pridėtinė vertė būtų orientuota, ribotos trukmės ir greita parama. Tai ypač svarbu makroekonominių sąlygų, numatytų 2014–2020 m. struktūriniuose fonduose, atveju.

Siekdama kuo didesnio galimo poveikio, Komisija ketina siūlyti įsipareigoti paramą skirti iš anksto, susitarimo patvirtinimo metu, ir mokėti ją reguliariomis išmokomis arba išmokomis, kitu būdu susietomis su suderintu reformų tvarkaraščiu. Finansinės paramos sąlyga – laiku užbaigtos susitarime nustatytos reformos. Komisija galėtų įspėti valstybę narę, jei ši nesilaiko susitarimo, ir paprašyti ją ištaisyti pažeidimą, taip pat nurodyti naują terminą. Jei įspėjimo reikalavimų nesilaikoma, finansinės paramos mokėjimas būtų sustabdytas. Komisijos metiniame vertinime būtų nurodomi sąlygų nesilaikymo atvejai ir priklausomai nuo pažeidimo sunkumo finansinės paramos mokėjimas būtų sustabdomas. Panaši tvarka būtų taikoma ir tais atvejais, kai pirmiau įgyvendintų reformų rezultatai panaikinami arba imamasi kitų priemonių, dėl kurių suderintos reformos tampa neveiksmingos.

Konsultacijų klausimai:

- Ar pritariate tam, kad konvergencijos ir konkurencingumo priemonei reikėtų naujos finansinės priemonės?
- Ar pritariate tam, kad jis būtų įtrauktas į ES biudžetą, tačiau, kaip jau minėta, DFP viršutinės ribos jam taikomos nebūtų? Jei ne, ką pasiūlytumėte?
- Ar pritariate tam, kad finansinį mechanizmą reikėtų finansuoti tiesioginiais valstybių narių įnašais? Ar mokėti įnašus reikėtų įpareigoti visas euro zonos valstybes nares?
- Ar pritartumėte tam, kad mechanizmui finansuoti būtų nustatyti tam tikri konkretūs finansiniai ištekliai? Gal galite pasiūlyti ką kita?
- Ar pritariate tam, kad fondu galėtų naudotis tik tos valstybės narės, kurios moka įnašus?
- Ar pritariate tam, kad būtų galima mokėjimus sustabdyti, jei sutartos reformos nevykdomos tinkamai?

4. TOLESNI VEIKSMAI

Remdamasi tolesne diskusija su Europos Parlamentu ir Taryba, Komisija per 2013 m. parengs pasiūlymą.