

Jolanta Zombirt

Uniwersytet Jagielloński

INICJATYWY LEGISLACYJNE I POLITYCZNE W ODNIESIENIU DO FUNKCJONOWANIA UNII EUROPEJSKIEJ

Streszczenie: W czasie kryzysu zadłużeniowego w Europie, a również jeszcze w czasie trwania globalnego kryzysu finansowego, jasne okazało się, że dotychczasowe rozwiązania w zakresie zarządzania gospodarczego w UE są wysoce niesatysfakcjonujące. Po wielu działaniach mających charakter działań dość nieskoordynowanych i realizowanych na bazie *ad hoc*, również w poszczególnych państwach członkowskich, przyszedł czas na przeanalizowanie ram zarządzania gospodarczego w UE. Poniższy artykuł przedstawia chronologicznie rozwiązania, które przyjęto w ostatnich trzech-czterech latach w Europie. Artykuł rozpoczyna się od opisu tzw. sześciopaku, składającego się z pięciu rozporządzeń i jednej dyrektywy. Owe akty prawne mają na celu wzmocnienie dyscypliny w odniesieniu do polityki fiskalnej nie tylko w państwach strefy euro, ale i we wszystkich pozostałych państwach UE. Dotyczą również przeciwdziałania nadmiernym nierównowagom makroekonomicznym. Bardzo ważnym elementem sześciopaku jest tzw. semestr europejski, który powinien znacznie wzmocnić koordynację zarządzania gospodarczego w UE.

Następnie przedstawiono Traktat o Stabilności, Koordynacji i Zarządzaniu. Wskazano, że nie będzie on obowiązujący, podobnie jak Pakt Euro Plus, dla wszystkich państw członkowskich.

W zakończeniu opisany został najnowszy projekt, tzw. dwupak, który istotnie wkracza w procedurę ustalania budżetów w państwach strefy euro.

W tekście nie uwzględniono Europejskiego Mechanizmu Stabilności, którego opis, choć ESM jest silnie związany ze wszystkimi inicjatywami legislacyjnymi i politycznymi, znacznie wykraczałoby poza ramy niniejszego tekstu.

Słowa kluczowe: integracja gospodarcza, zarządzanie gospodarcze, semestr europejski, budżet, nierównowaga makroekonomiczna.

DOI: 10.15611/e21.2014.1.06

1. Wstęp

Niniejszy artykuł poświęcony jest działaniom mającym na celu wzmocnienie i skoordynowanie zarządzania gospodarczego w Unii Europejskiej. Kryzys finansowy, a potem zadłużeniowy, wykazał bowiem, że integracja gospodarcza wymaga bardziej spójnych wysiłków państw członkowskich, a nieskoordynowane działania na

rzecz np. konsolidacji fiskalnej przy jednoczesnym braku zwracania należytej uwagi na fundamenty gospodarcze mogą tę integrację osłabić. Mogą też zniszczyć całą ideę unii gospodarczej i walutowej.

Działania podejmowane przez państwa członkowskie w ostatnich kilku latach są niewątpliwie reakcją nie tylko na kryzys sam w sobie, ale przede wszystkim na okoliczności, które pozwoliły na to, że kryzys w ogóle wystąpił. Wskazuje się tutaj na luki w architekturze unii gospodarczej i walutowej, w szczególności w obszarze unii gospodarczej, na braki w zakresie koordynacji i współpracy, na niedostateczną uwagę kierowaną na konkurencyjność gospodarek państw członkowskich, rynek pracy, ochronę środowiska i wiele innych. Niniejszy tekst stanowi swojego rodzaju inwentaryzację inicjatyw ukierunkowanych właśnie na rozwiązywanie powyższych problemów. Ze względu na to, że są to inicjatywy bardzo „młode”, a ich zawartość jest nieustannie modyfikowana, trudno zamknąć ten tekst jakimikolwiek uwagami oceniającymi, aczkolwiek z pewnością do plusów zaliczyć należy fakt, że inicjatywy takie w ogóle się pojawiają, i to w sposób, w pewnym zakresie, logicznie skoordynowany. Niemniej jednak autorka będzie starała się w poniższym tekście zweryfikować hipotezę badawczą, która jest następująca: *Przyjęte inicjatywy w zakresie zarządzania gospodarczego w UE, korygując szereg pierwotnych niedostatków i błędów w tym obszarze, mogą poprawić skuteczność nadzoru fiskalnego i koordynacji polityk gospodarczych, ale jest za wcześnie, by móc dokładnie określić skutki tych rozwiązań. Nie należy też uważać katalogu tych inicjatyw za zamknięty.*

Jak bowiem na ogół jednomyślnie wskazuje się w literaturze przedmiotu [Breugel Policy ...], by z sukcesem wydobyć Europę z kryzysu, należy zaplanować jednoczesną realizację czterech elementów (wraz z obudowaniem ich odpowiednimi aktami prawnymi): unii bankowej, unii fiskalnej (w kierunku której podąża tzw. sześciopak), unii pozycji konkurencyjnej oraz unii politycznej¹.

W tekście nie uwzględniono Europejskiego Mechanizmu Stabilności, którego opis, choć ESM jest silnie związany ze wszystkimi niżej opisywanymi inicjatywami legislacyjnymi, znacznie wykraczałby poza ramy niniejszego tekstu.

Do opracowania poniższego tekstu wykorzystano przede wszystkim metodę obserwacyjną, polegającą na wskazaniu i opisie faktów (skutków oraz potencjalnych skutków wprowadzenia analizowanych aktów prawnych), a także metodę analizy krytycznej ukierunkowaną na zasadność analizowanych aktów prawnych.

2. Sześciopak

Za duże osiągnięcie polskiej prezydencji (II półrocze 2011 r.) uważa się doprowadzenie do wejścia w życie zestawu pięciu rozporządzeń i jednej dyrektywy (umownie nazywanych sześciopakiem)², aczkolwiek należy zauważyć, że proces przyjmo-

¹ Chociaż ten ostatni element nadal budzi wiele kontrowersji w pewnych państwach członkowskich.

² Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, L 306, Tom 54, 23 listopada 2011 r.

wania europejskich aktów prawnych nie jest inicjowany i zamykany w półrocznym okresie trwania jednej prezydentury. Sześciopak zawiera przepisy obowiązujące, pod groźbą sankcji, wszystkie kraje strefy euro oraz bez sankcji – wszystkie inne kraje UE. Celami sześciopaku są:

- Lepsze działanie prewencyjne poprzez wzmocniony pakt stabilności i wzrostu (większa przejrzystość, bardziej rygorystyczne zasady, skuteczniejsze egzekwowanie przepisów).
- Skuteczniejsze działanie korygujące przez wzmocniony Pakt Stabilności i Wzrostu (PSiW).
- Zmniejszenie nierównowagi makroekonomicznej i różnic w zakresie konkurencyjności.

Cele te rozmieszczone są, można rzec, holistycznie wokół rozporządzenia opatrzonego numerem centralnym wśród pozostałych rozporządzeń, a więc rozporządzenia nr 1175/2011 wprowadzającego pojęcie semestru europejskiego (SE). I tak rozporządzenia ułożone „zewnętrznie” w sześciopaku (1173 i 1177) wraz ze wspomnianym rozporządzeniem 1175 dotyczą Paktu Stabilności i Wzrostu (PSiW). Rozporządzenie wzmacniające dotychczasową część prewencyjną i naprawczą (1173) wskazuje więc, że *państwa członkowskie, których walutą jest euro, mają szczególny interes w tym, by prowadzić politykę gospodarczą sprzyjającą prawidłowemu funkcjonowaniu unii gospodarczej i walutowej oraz unikać środków stanowiących zagrożenie dla takiego prawidłowego funkcjonowania, i ponoszą w tym względzie szczególną odpowiedzialność*. Wśród „lekcji z kryzysu” wskazuje się na to, że *Komisja powinna odgrywać ważniejszą rolę we wzmocnionej procedurze nadzoru w odniesieniu do ocen dotyczących poszczególnych państw członkowskich, monitorowania, misji na miejscu, zaleceń i ostrzeżeń*. Bezspornie ważnym elementem wspomnianym przez rozporządzenie, wzmacniającym demokratyzację/legitymizację zarządzania gospodarczego w Unii Europejskiej, jest tzw. dialog gospodarczy (kwestia rozwinięta w Rozporządzeniu 1177). Jak uważają autorzy bardzo ważnego opracowania, głosu w dyskusji na temat – pozornie tylko – semestru europejskiego [Directorate-General... 2012], chociaż traktat nie przypisuje żadnej formalnej roli Parlamentowi Europejskiemu w ramach Paktu Stabilności i Procedury Nierównowagi Makroekonomicznej³, Parlament Europejski winien być lepiej widziany i słyszany w całym procesie zarządzania gospodarczego. Na początek więc dialog gospodarczy został wprowadzony do Rozporządzenia 1173 (w ramach Paktu Stabilności i Wzrostu). O dialogu mówi też szerzej omawiane niżej Rozporządzenie 1177.

Rozporządzenie 1173 przewiduje sankcje *zapewniające sprawiedliwe, terminowe, progresywne i skuteczne mechanizmy*. Sankcje te na ogół mogą przyjmować formę oprocentowanego depozytu (0,2% PKB), który *powinien zostać zwrócony danemu państwu członkowskiemu włącznie z narosłymi odsetkami, gdy tylko Rada*

³ Procedura Nierównowagi Makroekonomicznej (MIP) znalazła swoje miejsce w przepisach Rozporządzeń 1174 i 1176.

uzna, że ustala sytuacja, która doprowadziła do obowiązku jego złożenia. W omawianym rozporządzeniu wskazuje się jednak również na sytuację, gdy sankcje stanowią narzędzie korygujące. Wówczas państwo członkowskie będzie karane obowiązkiem złożenia nieoprocentowanego depozytu, również w wysokości 0,2% jego PKB w poprzednim roku, i to już w momencie wszczęcia procedury nadmiernego deficytu (*Excessive Deficit Procedure* – EDP). Ważne jest, że w omawianym rozporządzeniu właściwie zablokowano możliwość odrzucenia przez Radę zalecenia Komisji w sprawie EDP (oraz sankcji z tym związanych). W art. 5 ust. 2 bowiem uznaje się, że decyzja zobowiązująca do złożenia depozytu została przyjęta przez Radę, jeżeli w terminie 10 dni od przyjęcia zalecenia przez Komisję Rada nie odrzuci go kwalifikowaną większością głosów. Co według rozporządzania dzieje się z oprocentowanym depozytem, który wniosło państwo członkowskie przed nałożeniem na nie EDP, po wprowadzeniu EDP? Logicznie – depozyt oprocentowany staje się depozytem nieoprocentowanym (art. 5, ust. 5)⁴. Z kolei taki depozyt zostaje przekształcony w grzywnę, jeżeli (art. 6, ust. 1) Rada [...] podejmie decyzję, że dane państwo członkowskie nie podjęło skutecznych działań, mających na celu skorygowanie nadmiernego deficytu.

Rozporządzenie wskazuje również na możliwość nakładania kar za manipulowanie danymi statystycznymi. Art. 8 ust. 1 stanowi bowiem, że Rada, stanowiąc na zalecenie Komisji, może zdecydować o nałożeniu grzywny na państwo członkowskie, które umyślnie lub w wyniku poważnego zaniedbania podaje nieprawdziwe dane dotyczące deficytu lub długu. Artykuł ten, w zakresie stwierdzenia manipulacji, daje szerokie uprawnienia Komisji. Podobnie jak w przypadku Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej, omawianego poniżej⁵, dochody z tytułu penalizowania państw członkowskich opisane w Rozporządzeniu 1173 księgowane są jako „inne dochody Komisji” i przekazywane do Europejskiego Mechanizmu Stabilności (ESM). Podkreślić też trzeba, że ESM jest mechanizmem utworzonym w celu udzielania pomocy finansowej państwom członkowskim strefy euro, a więc jest logiczne, że sankcje nakładane według omawianego rozporządzenia wyłącznie na państwa strefy euro automatycznie zasilają budżet ESM (a dokładniej fundusz rezerwowy w ESM).

Aby to rozporządzenie mogło zostać wprowadzone do legislacji europejskiej bez uszczerbku dla istniejących już przepisów, konieczne stało się uaktualnienie Rozporządzenia 1467/97 (Rozporządzenie Rady w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu⁶), czego dokonano poprzez zamykające sześciopak Rozporządzenie 1177/2011. Ustawodawca europejski starał się uzasadnić wprowadzenie

⁴ Różnice kwotowe między depozytem oprocentowanym a nieoprocentowanym są odpowiednio naliczane.

⁵ Również Rozporządzenia nr 1177/2011.

⁶ To rozporządzenie wraz z Rozporządzeniem 1466/97 oraz Rezolucją Rady Europejskiej z dnia 17 czerwca 1997 r. w sprawie Paktu Stabilności i Wzrostu stanowiło podstawę dla Paktu Stabilności i Wzrostu. Oba rozporządzenia zostały następnie zmienione w 2005 r.

dzenie wzmocnionych ram zarządzania gospodarczego przez wiele wymiarów polityki gospodarczej, którym w ostatnich latach poświęcana jest szczególna uwaga europejskich decydentów⁷.

Jeżeli chodzi o dyscyplinę budżetową, wprowadza się, poza istniejącą już procedurą nadmiernego deficytu, na podstawie kryterium deficytu również kryterium długu. W przypadku kryterium długu publicznego powtórzono stosowną zasadę z TFUE, jednakże w omawianym rozporządzeniu ją poszerzono.

Poza analizowaniem czynników wpływających na ocenę spełniania kryteriów deficytu i długu⁸ Komisja analizuje również *wszelkie inne czynniki [...], w szczególności uwzględnia się wkłady finansowe na rzecz wspierania solidarności międzynarodowej i osiągnięcia celów politycznych Unii, długi zaciągnięte w formie dwustronnego i wielostronnego wsparcia między państwami członkowskimi w kontekście ochrony stabilności finansowej oraz dług związany z operacjami stabilizowania rynków finansowych przeprowadzonymi w czasie znaczących zawirowań*. Po raz pierwszy też wyraźnie wskazano na dokonywane przez państwa członkowskie reformy. Z pewnością dotąd w przepisach unijnych nie formułowano tak głębokiego wglądu w kondycję finansów publicznych państw członkowskich! W dalszej części preambuły zaznacza się ponadto, że Rada i Komisja będą brały pod uwagę koszt wdrażania ww. reformy. Innymi słowy, podejście omawianego rozporządzenia jest znacznie bliższe ekonomicznej rzeczywistości, co znacząco kontrastuje zwłaszcza z „rozwodnionymi” przepisami PŚiW z 2005 r., wprowadzonymi, jak pamiętamy, w wyniku problemów budżetowych, zwłaszcza Francji i Niemiec.

W dalszej części omawianego rozporządzenia znajdujemy następnie rozszerzenie i zdefiniowanie Dialogu gospodarczego, wspomnianego w Rozporządzeniu 1173. Dialog gospodarczy ma obejmować również angażowanie Europejskiego Banku Centralnego, którego przedstawiciele na zaproszenie Komisji mogą uczestniczyć w misjach nadzoru w państwach członkowskich, których walutą jest euro lub *które uczestniczą w Porozumieniu z dnia 16 marca 2006 r.⁹ pomiędzy Europejskim Bankiem Centralnym oraz krajowymi bankami centralnymi państw członkowskich spoza strefy euro*.

Sedno sześciopaku, semestr europejski, zostało opisane w Rozporządzeniu 1175/2011, będącym częścią sześciopaku. Ma on na celu współpracę państw człon-

⁷ A więc dotyczących nie tylko dyscypliny fiskalnej, ale i na przykład rozpoczętych w pierwszej połowie 2010 r. (maj 2010 r.) dyskusji (tzw. Raport Montiego – „Nowa strategia dla jednolitego rynku”) na temat dokończenia budowy europejskiego rynku wewnętrznego. Odnotować tu należy, z dużą satysfakcją, znaczne przyspieszenie prac w zakresie jednolitego patentu europejskiego w czasie polskiej prezydencji (II połowa 2011 r.).

⁸ Rozwój sytuacji gospodarczej w średnim okresie, rozwój sytuacji budżetowej w średnim okresie oraz zmiany długu publicznego w średnim okresie.

⁹ Porozumienie to określa procedury operacyjne mechanizmu kursów walutowych w trzecim etapie Unii Gospodarczej i Walutowej. Porozumienie zostało zmienione przez Porozumienie z dnia 8 grudnia 2008 r.

kowskich i Komisji w zakresie analizowania i dyskusowania na temat przeprowadzanych reform strukturalnych, działań na rzecz pobudzania wzrostu gospodarczego oraz polityki fiskalnej. Jeżeli chodzi o tę ostatnią, przedstawiane Komisji (a potem Radzie) programy stabilności¹⁰ i konwergencji (przedkładane Komisji corocznie w kwietniu, a analizowane przez Radę i Komisję w okresie maksymalnie trzech miesięcy) są – od momentu wprowadzenia SE – poddawane wnikliwszym analizom niż poprzednio, a ponadto dopiero po ich ocenie mogą być one wdrażane w państwach członkowskich. Wszystkie elementy brane pod uwagę w procesie SE, a więc programy stabilności i konwergencji oraz krajowe programy reform, muszą poza tym być opracowane przez państwa członkowskie w taki sposób, by uwzględniały one horyzontalne wytyczne Rady Europejskiej. Wytyczne te Rada Europejska określa na podstawie kontrybucji ze strony Rady i Komisji. Jednakże i tutaj wskazuje się na konieczność większego zaangażowania Parlamentu Europejskiego oraz parlamentów narodowych.

Krajowe średniookresowe cele budżetowe, podlegające przeglądowi co trzy lata¹¹, określane są dla poszczególnych państw członkowskich *w ramach określonego przedziału pomiędzy – 1% PKB a równowagą lub nadwyżką, w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe.*

Rozporządzenie zwraca również uwagę na sytuację, gdy poziom długu publicznego przekracza poziom referencyjny lub gdy *istnieją wyraźne czynniki ryzyka dla długookresowej zdolności do obsługi długu.* W takim przypadku rozporządzenie wskazuje, że *należy przewidzieć szybką ścieżkę dostosowawczą prowadzącą do średniookresowych celów budżetowych.* Od takiej ścieżki dostosowawczej można czasowo odstąpić, jeżeli sytuacja jest efektem *nadzwyczajnego i niezależnego od danego państwa członkowskiego zdarzenia, które wywiera istotny wpływ na sytuację finansową sektora instytucji rządowych i samorządowych, lub w przypadku znacznego pogorszenia koniunktury gospodarczej w strefie euro lub w całej Unii, o ile nie zagraża to stabilności finansów publicznych w średnim okresie – w celu ułatwienia ożywienia gospodarczego.*

Jeżeli obserwacja ścieżki dostosowawczej wykaże znaczne odstępstwa, Komisja będzie przekazywała danemu państwu członkowskiemu ostrzeżenie. W ślad za tym Rada w ciągu miesiąca zaleci zastosowanie koniecznych działań dostosowawczych, a czas na naprawę nie może przekraczać pięciu miesięcy. *Termin ten skraca się do trzech miesięcy, jeżeli w swoim ostrzeżeniu Komisja stwierdzi, że sytuacja jest szczególnie poważna i uzasadnia pilne podjęcie działań.* Brak odpowiednich działań podjętych przez dane państwo członkowskie w określonym terminie może skutkować tym, że Komisja będzie zalecać Radzie przyjęcie decyzji stwierdzającej

¹⁰ Podstawą programu stabilności jest najbardziej prawdopodobny scenariusz makroekonomiczny i budżetowy lub scenariusz bardziej ostrożny. Prognozy makroekonomiczne i budżetowe są zestawiane z najnowszymi prognozami Komisji i, w razie potrzeby, z prognozami innych niezależnych organów.

¹¹ Albo częściej, jeżeli zostanie przeprowadzona reforma strukturalna oddziałująca znacznie na stabilność finansów publicznych.

brak skutecznych działań (kwalifikowaną większością głosów), a także przyjęcie zmienionego zalecenia w sprawie niezbędnych działań. W trakcie głosowania w Radzie nad decyzją o niepodjęciu działań przedstawiciel zainteresowanego państwa członkowskiego nie jest uwzględniany.

Rozporządzenie definiuje następnie *odstępstwo od średniookresowego celu budżetowego lub odpowiedniej ścieżki dostosowawczej prowadzącej do tego celu* w kontekście określonych kryteriów.

Niewątpliwie sam fakt opracowania sześciopaku, a w nim omawianych wyżej rozporządzeń dotyczących długu i deficytu, jest ogromnym postępem w zakresie nadzorowania polityki gospodarczej państw członkowskich UE. Wątpliwości budzą jednak chociażby zapisy dotyczące ewentualnych kar. Deficyt i dług jest bowiem pochodną problemów, często strukturalnych, a więc narastających przez dłuższy czas. Nałożenie kary finansowej na państwo członkowskie nie jest rozwiązaniem, które samo w sobie poprawi stan finansów publicznych. Wręcz przeciwnie. Wydaje się, że autorzy ww. przepisów doskonale sobie z tego zdają sprawę. Przykład Grecji jest tutaj nader wymowny: regularnie co trzy miesiące powtarzają się „przedstawienia” w postaci ostrzeżeń Trojki, że nie zostanie wypłacona kolejna transza pomocy, gdyż Grecja nie osiągnęła istotnych postępów w programie naprawczym, a następuje jednak kolejny transfer. Niechlubna poza tym przeszłość PSiW wskazuje na to, że ta część sześciopaku nadal będzie miała charakter „papierowy”. Zdaniem autorki, kary, które i tak pewnie nie będą egzekwowane, nie mają tutaj większego sensu dla osiągnięcia celu konsolidacji budżetowej. Nie osiągnie się też zakładanego celu przez sugerowane często kary innego rodzaju, a mianowicie zawieszenie czy odebranie wypłat z alokowanych do danego państwa funduszy strukturalnych czy Funduszu Spójności. Problemy bowiem, jak powiedziano, są głębszej natury, a uporanie się z nimi wymaga nie tylko samodzielnych działań danego państwa członkowskiego, ale i pomocy ze strony innych państw i ze szczybla całej Unii.

3. Semestr europejski

Jak wspomniano wcześniej, pierwszy semestr europejski (SE), czyli sposób na usprawnianie koordynacji polityki makroekonomicznej i strukturalnej w UE, rozpoczął się 1 stycznia 2011 r., a więc jeszcze przed wejściem sześciopaku w życie¹². Dlatego też pierwszy okres jego stosowania należałoby raczej uznać za przygotowanie do jego pełnej realizacji, a także czas wielu analiz i obserwacji. Należy na przykład przypomnieć, że wejście w życie sześciopaku oznaczało wprowadzenie surowszych niż poprzednio zasad prowadzenia i koordynacji polityki fiskalnej, co siłą rzeczy musiało znaleźć swoje odbicie w funkcjonowaniu SE. Nazwa „semestr” może wydawać się nieco myląca, gdyż faktycznie proces SE obejmuje pełen rok kalendarzowy.

¹² <http://www.mg.gov.pl/Bezpieczenstwo+gospodarcze/Strategia+Europa+2020/Semestr+Europejski>.

W rzeczywistości mamy do czynienia z dwoma semestrami w jednym roku, z tym że pierwsza połowa roku (wąski semestr europejski) to przede wszystkim prace toczone w instytucjach europejskich we współpracy z państwami członkowskimi, a w drugiej połowie roku (szeroki semestr europejski lub semestr krajowy) poszczególne państwa członkowskie zajmują się przygotowaniem stosownych dokumentów przekazywanych Komisji oraz realizują zalecenia polityczne. Żeby rzecz skomplikować jeszcze bardziej, należy dodać, że wąski SE, od drugiego początku, zaczyna się pod koniec roku poprzedzającego, o czym w dalszej części tekstu.

Od rozpoczęcia pierwszego SE pojawiło się mnóstwo publikacji¹³ analizujących efektywność tego narzędzia do spełniania celu wzmocnionej koordynacji polityki gospodarczej. Analizy częstokroć były przeprowadzane z wykorzystaniem komparatystryki, odnosząc SE na przykład do Paktu Euro Plus czy strategii lizbońskiej. Dostępna literatura wskazuje również na to, że nie do końca SE rozwiązuje kwestię istnienia wielu, niekiedy nakładających się, aktów prawnych (sześciopak, dwupak, Traktat o Stabilności, Koordynacji i Zarządzaniu). Nie bierze też adekwatnie pod uwagę faktu istnienia państw członkowskich o różnym statusie (państw strefy euro, w tym państw z programem naprawczym, państw spoza strefy euro, w tym z derogacją tymczasową i stałą), ale ciągle w jednym organizmie gospodarczym, jakim jest Unia Europejska¹⁴. Poza tym, oprócz wprowadzenia, m.in. do SE, instytucji Dialogu Gospodarczego, dającej Parlamentowi Europejskiemu (PE) (i parlamentom narodowym) możliwość zaznaczenia swojej obecności, cały pozostały zakres procesu SE dokonuje się niejako poza zasięgiem Europejczyków, chociaż wypada zauważyć, że ogólnie poziom akceptacji procesu jest wśród nich wysoki (jednak istnieją duże różnice pod tym względem w poszczególnych państwach).

Jak wynika z rozlicznych analiz (np. [Directorate-General... 2012]), narzędzie Dialogu Europejskiego mogłoby być szerzej wykorzystywane w celu ustalania wraz z PE *sui generis* kalendarza przekazywania i analizy informacji. Jak często wskazuje się ponadto [Directorate-General... 2012]), priorytetyzacja wieloletnich celów politycznych Unii Europejskiej nie zawsze dokonywana jest w sposób trafny, a nawet jeżeli, dobór priorytetów bywa mało przejrzysty. Mając więc do dyspozycji taki instrument, jakim jest SE, oraz możliwość przeprowadzania Dialogu Gospodarczego, należałoby pomyśleć o dograniu dialogu z kadencyjnością PE dla uzyskania pewnego *iunctim* między procesem politycznym (wybory do PE) a doбором priorytetów politycznych w zależności od sytuacji. W ramach dialogu problematyka SE winna też szerzej wkroczyć do parlamentów narodowych, w których znajomość tzw. tematyki europejskiej jest często znikoma, natomiast możliwy – zdecentralizowany – wkład intelektualny w odniesieniu do problematyki lokalnej przekazywany na szczebel wyższy w ramach tak rozumianego dialogu może również okazać się bezcenny.

¹³ Np. <http://www.euractiv.com/euro-finance/european-semester-mean-analysis-498548>.

¹⁴ Np. w maju/czerwcu Komisja Europejska publikuje odrębne zalecenia dla strefy euro jako odrębny dokument, bez wyraźnego powiązania z innymi.

Można by w tym kontekście poszerzyć formułę współpracy międzyparlamentarnej¹⁵ przez zwiększenie częstotliwości i charakteru spotkań. Jeżeli chodzi o częstotliwość prowadzenia dialogu, to w kontekście ww. usprawnienia ustalania priorytetów politycznych rysują się przynajmniej trzy okoliczności uzasadniające wykorzystanie dialogu. Po pierwsze, PE powinien być angażowany w proces SE już na samym jego początku, czyli przed opublikowaniem jeszcze tzw. *Annual Growth Survey* (AGS), o czym niżej, co oznacza, patrząc na ostatni kalendarz SE, że pierwsze spotkanie przedstawicieli PE i przedstawicieli innych instytucji europejskich winno być zorganizowane w połowie listopada roku poprzedzającego SE, drugie (ponieważ AGS na rok 2013 został opublikowany w dniu 28 listopada 2012 r.) na początku grudnia tego samego roku, a trzecie z końcem wąskiego SE (wąski semestr zamyka się przyjęciem przez radę zaleceń specyficznych dla poszczególnych państw członkowskich). Trzy spotkania rocznie w ramach Dialogu Gospodarczego to zatem niezbędne minimum, ale można sobie też wyobrazić zaistnienie dodatkowych okoliczności, w których dialog prowadzony przez wszystkich zainteresowanych graczy wygenerowałby specyficzną wartość dodaną. Pisząc te słowa, autorka jest przekonana, że wiele dotychczas popełnionych błędów lub działań zaniechanych bądź niepodjętych wynikało z braku zdolności komunikacyjnych między PE a innymi instytucjami UE, w tym z przekonania, zwłaszcza Komisji Europejskiej, o swojej omnipotencji. O dialogu i wynikających z niego uprawnieniach dla PE nie można również zapominać w kontekście postanowień traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w UGiW, który w ogóle nie uwzględnia istnienia PE jako podmiotu współdecydującego. Tym bardziej wskazuje to na konieczność angażowania tej instytucji (powtórzmy, jedynej wybranej w demokratycznych wyborach) w Dialog Gospodarczy.

Jak zaznaczono na początku tej części artykułu, SE jest według autorki sednem całego sześciopak, gdyż spina wszystkie postanowienia poszczególnych rozporządzeń w jeden harmonogram z dokładnie wyznaczonymi terminami. Terminy te jednak mogą ewoluować (i ewoluowały w niespełna trzyletniej historii SE), gdyż proces reformowania zarządzania gospodarczego jest procesem dynamicznym i podlega stałym korektom i udoskonalaniu.

To nie było, niestety, regułą w ostatnich latach inicjowania i wdrażania reform dotyczących funkcjonowania UE. Instytucje unijne miały (i w większości przypadków nadal mają) tendencję do planowania konkretnych inicjatyw na wiele lat naprzód, a więc proces podejmowania decyzji siłą rzeczy jest zbyt wolny, zamiast – na tle uzgodnionych ram – szybko decydować o szczegółach istotnych z punktu widzenia aktualnej sytuacji¹⁶. Kwestia ta dosyć często jest podnoszona przez naukowców

¹⁵ Zgodnie z postanowieniami regulaminu PE (Tytuł V: Stosunki z parlamentami krajowymi – art. 130-132), parlament regularnie informuje o swojej działalności parlamenty narodowe państw członkowskich.

¹⁶ Dosyć kuriozalnym tego przykładem jest tzw. pakiet CRD IV (*Capital Requirements Directive*), który wszedł w życie w dniu 17 lipca 2013 r. Jego przepisy stanowią, że nowe wymogi kapitałowe mają być wprowadzane stopniowo, aż do 1 stycznia 2019 r. Mając na uwadze fakt, że nad CRD IV

i praktyków (np. [Breugel Policy Contribution... 2012]¹⁷). Na podstawie własnych obserwacji autorka przychyliła się do takich opinii, jednakże rzadko kiedy brane są one pod uwagę przez decydentów europejskich, może nastawionych na społeczny odbiór dużego projektu, prezentowanego jako sukces?

W SE wprowadzono więc jednak kilka stałych elementów, w tym przede wszystkim te dotyczące programów stabilności i konwergencji (SCP) oraz krajowych programów reform (NRP)¹⁸. Mimo to cała konstrukcja harmonogramu SE wydaje się logiczna. I tak np. jednoczesne przedstawienie SCP i NRP umożliwia Komisji sporządzenie kolejnych analiz, które stają się podstawą dalszych zaleceń, o czym będzie mowa w dalszej części tekstu. Jednocześnie terminarz sporządzania SCP współgra z początkowym etapem budowania polityki budżetowej (kiedy jeszcze parlamenty narodowe nie miały wglądu w projekty budżetów), podczas gdy poprzednio opierał się już właściwie na jej rezultatach.

Wszystkie jak dotąd dokumenty cyklicznie sporządzane, które są brane pod uwagę w trakcie SE, to, poza wspomnianymi SCP i NRP, także Broad Economic Policy Guidelines (BEPG)¹⁹, Employment Guidelines (EG), AGS i Alert Mechanism Report (AMR). Początkowy harmonogram SE został, jak wspomniano, nieco zmieniony po wejściu w życie sześciopaku. Należy również spodziewać się dalszych zmian po wejściu w życie dwupaku (wyjaśnienie w dalszej części tekstu).

NRP, przedstawiane przez państwa członkowskie łącznie z SCP, muszą uwzględniać także działania opisane w Pakcie Euro Plus oraz inicjatywy polityczne przyjmowane na szczelbu Unii Europejskiej.

SE rozpoczyna się od opublikowania AGS przez Komisję Europejską. AGS jest dokumentem przedstawiającym listę priorytetów politycznych UE, przy wykorzystaniu analizy raportu o postępie realizacji Strategii 2020, Raportu makroekonomicznego oraz Raportu o zatrudnieniu. Komisja w tym samym czasie publikuje też raport dotyczący stanu integracji jednolitego rynku.

Harmonogram SE został nieco zmieniony po wejściu w życie sześciopaku. I tak pierwszy AGS dla roku 2011 został przedstawiony w styczniu tego roku, jednakże AGS dla roku 2012 opublikowano już w listopadzie 2011 r. AGS po dyskusjach

pracowano od 2010 r., należy zwrócić uwagę, że jest to stanowczo zbyt długi czas na osiągnięcie celu (wzmocnienie bezpieczeństwa banków), a jednocześnie z definicji nie będą uwzględniane ewentualne zmiany w kondycji i zasadach działania banków w UE. W kontekście prac nad CRD IV (oraz wcześniejszej wersji, tj. CRD III) musiało więc dochodzić do nieprawidłowości w postaci wprowadzania nieprzemyślanych rozwiązań *ad hoc*, jak np. planu dokapitalizowania banków z października 2011 r., a także rozpoczęcia dopiero w 2012 r. dyskusji na temat mechanizmu uporządkowanej likwidacji banków (pięć lat po rozpoczęciu kryzysu!).

¹⁷ *Powolne tempo podejmowania decyzji powoduje, że wysoką tego cenę placą gospodarki państw członkowskich, społeczeństwa i rodziny...*

¹⁸ Nie znaczy to, że w kolejnych latach nie doda się kolejnych elementów czy też nie zmodyfikuje już istniejących.

¹⁹ Ogólne Wytyczne Polityki Gospodarczej wprowadzono na mocy Traktatu z Maastricht; po raz pierwszy uchwalono je pod koniec 1993 r., a od 2003 r. są poddawane zasadniczej weryfikacji co trzy lata.

w Radzie Ecofin i PE zostaje przekazany Radzie Europejskiej, która na wiosennym szczycie (marzec) dokonuje formalnego jego przyjęcia. Do końca kwietnia państwa członkowskie mają obowiązek przedstawienia SCP i NRP z uwzględnieniem treści AGS. Weryfikuje to Komisja Europejska, a po dokonaniu takiej weryfikacji sporządza tzw. specyficzne zalecenia dla poszczególnych państw członkowskich, które są dostępne publicznie (do końca maja). W marcu i kwietniu Komisja Europejska przeprowadza pogłębione analizy dotyczące tych państw członkowskich, które zostały zidentyfikowane w AMR jako tego wymagające²⁰. Należy dodać, że w pakiecie dokumentów przyjętych w dniu 28 listopada 2012 r., a konkretnie w AMR, zidentyfikowano konieczność przeprowadzenia pogłębionej analizy w czternastu państwach członkowskich²¹. Poza „Specyficznymi zaleceniami...”, Komisja przedstawia również dokument zatytułowany „Zalecenia dla strefy euro”. Oba te dokumenty są przyjmowane następnie przez Radę Europejską na szczycie w czerwcu, a potem, od początku lipca, formalnie przyjmuje je do wdrożenia Ecofin. Stanowi to początek semestru narodowego (i zakończenie tzw. wąskiego SE), w którym to okresie państwa członkowskie realizują przekazane im zalecenia i wnioski.

Wraz z wprowadzeniem SE pewnemu przededefiniowaniu uległy funkcje sprawowane przez instytucje europejskie w odniesieniu do kwestii objętych sześciopakiem. I tak Komisja Europejska ma za zadanie przede wszystkim zidentyfikowanie celów i priorytetów w ramach AGS. Wspomnieć należy, że pierwsze dwa te dokumenty spotkały się z pewną krytyką właśnie w odniesieniu do zawartych w nich priorytetów oraz zależności między poszczególnymi państwami członkowskimi, w związku z czym należy spodziewać się, że podobnie jak w niżej opisanym AMR, będą one uaktualniane, uzupełniane i ewentualnie zmieniane²², zwłaszcza w odniesieniu do interrelacji między państwami członkowskimi, zarówno będącymi członkami strefy euro, jak i tymi o derogacji tymczasowej (np. Polska) czy trwałej (Wielka Brytania i Dania). Zmieniona została również procedura głosowania w Radzie nad zaleceniami Komisji, zgodnie z filozofią wprowadzoną przez Traktat z Lizbony. I tak zarówno do części korygującej Paktu Stabilności i Wzrostu, jak i do nowej Procedury Nadmiernej Nierównowagi wprowadzono tzw. głosowanie odwrócone. Oznacza to, że Rada może odrzucić niektóre zalecenia Komisji zwykłą lub kwalifikowaną większością głosów.

Jeżeli chodzi o Ecofin, to poza ww. zmianami w zakresie głosowania nad zaleceniami Komisji (w ramach wąskiego SE), Rada może, na podstawie zalecenia

²⁰ Pogłębiona analiza nie obejmuje tych państw członkowskich, które podlegają zwiększonemu nadzorowi w ramach gospodarczych programów naprawczych, czyli Grecji, Portugalii, Irlandii i Rumunii.

²¹ Belgia, Bułgaria, Dania, Hiszpania, Francja, Włochy, Cypr, Węgry, Słowenia, Finlandia, Szwecja i Wielka Brytania oraz, po raz pierwszy, Malta i Holandia.

²² Krytykowano także rozproszenie zadań związanych z oceną i zaleceniami w poszczególnych jednostkach organizacyjnych Komisji Europejskiej, chociaż liderem tych prac jest Dyrekcja Generalna ds. Gospodarczych i Finansowych.

Komisji, podejmować decyzje o przyjmowaniu dalszych zaleceń specyficznych dla poszczególnych państw członkowskich, a także o rozpoczynaniu procedury nadmiernego deficytu czy procedury nadmiernej nierównowagi. Warto zauważyć, że w ramach wąskiego semestru angażowane są również inne konfiguracje Rady. Ecofin nie włącza się zaś do prac w odniesieniu do semestru narodowego, podobnie zresztą jak Rada Europejska. Ta z kolei odpowiada za [Directorate-General... 2012]:

- coroczną ocenę postępu w kierunku uzgodnionych celów reform fiskalnych i strukturalnych dla UE jako całości oraz poszczególnych państw członkowskich;
- dostarczanie wytycznych dla polityki horyzontalnej w UE oraz obszaru euro specyficznych na podstawie AGS Komisji;
- omawianie priorytetów polityki ekonomicznej oraz koniecznych działań;
- wzmacnianie priorytetów politycznych, zaleceń specyficznych dla poszczególnych państw oraz dla strefy euro na podstawie propozycji Komisji Europejskiej.

Zdecydowanie ważną funkcję w ramach SE przyznano PE. Co prawda, decyzje PE (rezolucje) nie są wiążące dla innych instytucji unijnych, jednakże – poprzez Dialog Gospodarczy – cały proces, zdaniem autorki, nabiera przejrzystości.

Trzeba jednak zauważyć, że skoro proces SE podlega stałej ewolucji, to i zaangażowanie PE wzmacnia się w miarę upływu czasu. Swoistym „poletkiem doświadczalnym” w tej kwestii był rok 2011, w którym właściwie dopiero testowano procedurę semestru. W tym to roku PE aktywnie wykorzystywał swoje uprawnienia traktatowe, a zwłaszcza inicjatywy dotyczące Współpracy Międzyparlamentarnej czy tzw. procedurę raportowania z własnej inicjatywy (INI)²³. Na podstawie INI Parlament Europejski wydał rezolucję (2011/2071) o konieczności poszerzenia procedury współdecydowania w sprawie przyjmowania AGS i wprowadzenia formalnego głosowania w sprawie AGS na forum plenarnym PE. Chodziło tutaj o wspólne monitorowanie procesu SE przy jednoczesnym przypisaniu konkretnych praw i obowiązków konkretnym instytucjom unijnym. Ponadto w grudniu 2011 r. PE przyjął raport na temat semestru, w którym zawarto 115 rekomendacji dla Komisji Europejskiej mających na celu doskonalenie przebiegu tego procesu. INI była także wykorzystywana później, szczególnie w dwóch rezolucjach w odniesieniu do AGS za rok 2012. PE wykazywał również silne zaangażowanie w odniesieniu do całości sześciopaku, wnosząc sporą liczbę korekt, szczególnie dotyczących uznania głosu PE w poszczególnych aktach prawnych wchodzących w skład sześciopaku. Dzięki tym korektom, uznanym w większości przez Komisję i Radę, już w drugim SE PE bardzo aktywnie uczestniczył w Dialogu Gospodarczym²⁴. Należy tu wspomnieć, że aktywność legi-

²³ Procedura ta została po raz pierwszy wykorzystana przez PE w roku 1999. Prawnie umocowana jest ona w art. 225 TfUE, a jej szczegóły zostały opisane w art. 41, 42 i 48 Wewnętrznych Zasad Proceduralnych Parlamentu Europejskiego. Procedura ta nadaje PE uprawnienia do sporządzania własnych rezolucji, a także żądania od Komisji Europejskiej zainicjowania procesu legislacyjnego lub skorygowania procesu już istniejącego.

²⁴ Należy zauważyć, że włączenie Dialogu Gospodarczego do sześciopaku było również efektem tego, że sześciopak był przyjmowany w zwykłej procedurze legislacyjnej, a więc w procedurze, w której PE jest współlegislatorem.

slacyjna PE była widoczna również w czasie prac nad dwupakiem. Niemniej jednak w dalszym ciągu nie istnieją przepisy dające tej instytucji uprawnienia decyzyjne z zakresu polityki gospodarczej.

Lektura licznych publikacji na temat SE wyraźnie wskazuje, że nie można go uważać za „produkt skończony”. I tak np. nadzór przez mechanizm SE nad polityką gospodarczą nie rozwiązuje dwóch poważnych problemów obserwowanych w UE od dawna, a wzmocnionych przez kryzys. Są to, z jednej strony, kryzys efektywności polityki w zakresie zarządzania gospodarczego w Europie, z drugiej, kryzys demokracji odczuwany przez obywateli UE²⁵. Wytyczne i wnioski wyprowadzane z SE nie koncentrują się zbyt wyraźnie na ewentualnych efektach zarażenia. Nie przekonuje również sposób egzekwowania od państw członkowskich, w których stwierdzono problemy, zgodności z rekomendacjami.

4. Procedura dotycząca nadmiernej nierównowagi makroekonomicznej

Procedura ta (MIP) została opisana w dwóch rozporządzeniach (1174/2011, dotyczącym zapobiegania nierównowadze makroekonomicznej i korygowania jej, oraz 1176/2011, na temat realizacji działań w celu korygowania nierównowagi makroekonomicznej). Opiera się na dokumencie stanowiącym mechanizm powiadamiania (*Alert Mechanism Report – AMR*), który jest niejako rozszerzeniem/uzupełnieniem AGS. Dla drugiego SE²⁶ moment publikacji obu tych dokumentów dzieliło kilka miesięcy, chociaż – skoro obejmują one podobną i zbliżoną tematykę – powinny stanowić zestaw dokumentów publikowanych jednocześnie. Dlaczego? Ponieważ o ile AGS zajmuje się opisem priorytetów na najbliższy semestr, o tyle AMR identyfikuje państwa z problemami nierównowagi makroekonomicznej. Równoczesna publikacja tych dokumentów umożliwiłaby lepszą koncentrację i priorytetyzację działań Unii według stopnia problemów w poszczególnych państwach członkowskich.

Procedura związana z nierównowagą makroekonomiczną jest realizowana za pomocą środków opisanych przede wszystkim w rozporządzeniu 1176/2011, a zwłaszcza mechanizmu ostrzegania. Ten mechanizm ostrzegania to tabela wskaźników, co można uznać za nowość w odniesieniu do skoordynowanego nadzoru i zarządzania gospodarczego w UE. Wskaźniki te, jak stanowi rozporządzenie, mogą zmieniać się w czasie, o ile Komisja zdecyduje, że inne dodatkowe wskaźniki są bardziej miarodajne w identyfikowaniu oznak nadmiernej nierównowagi gospodarczej. Istotne jest także, by dane pozyskiwane do sporządzania tej tabeli były jak najbardziej wiarygodne, dlatego więc zdecydowano, że będą one pozyskiwane z unijnego biura

²⁵ http://www.bruegel.org/publications/publication-detail/publication/758-on-the-effectiveness-and-legitimacy-of-eu-economic-policies/On_the_effectiveness_and_legitimacy_of_EU_economic_policies.

²⁶ W czasie pierwszego semestru ten raport nie był jeszcze publikowany, bo trwały negocjacje w sprawie sześciopaku.

statystycznego (Eurostatu), a także z innych wiarygodnych źródeł, czyli np. z Europejskiego Banku Centralnego. Cytowane rozporządzenie nie określa dokładnie, jaka winna być liczba tych wskaźników.

W pierwszej tabeli wyników z 14 lutego 2012 r. znalazło się dziesięć wskaźników, w drugiej – o jeden więcej. Do wskaźników dołączono wartości progowe, które orientacyjnie mają wskazywać na tworzącą się nierównowagę makroekonomiczną. Jak wskazuje Komisja Europejska [European Commission, *Report form...* 2012], ocena nierównowagi nie może jednak wynikać z mechanicznego określania wskaźników z tabeli i związanych z nimi progów. Musi to być natomiast efekt interpretacji ekonomicznych tabeli wyników uzupełnionej przez dodatkowe informacje i wskaźniki biorące należycie pod uwagę okoliczności i instytucje specyficzne dla danego państwa członkowskiego.

Pierwsza tabela wyników zawierała następujące wskaźniki:

a. Odnoszące się do nierównowagi zewnętrznej i konkurencyjności:

- trzyletnia średnia salda na rachunkach bieżących jako % PKB²⁷;
- inwestycje międzynarodowe netto (NIIP) jako % PKB²⁸;
- zmiana w % (trzy lata) realnego efektywnego kursu walutowego (REER) na podstawie deflatorów HICP względem 35 krajów uprzemysłowionych²⁹;
- zmiana w % (pięć lat) w udziale w rynku eksportu³⁰;
- zmiana w % (trzy lata) w nominalnych jednostkowych kosztach pracy (ULC)³¹.

b. Odnoszące się do nierównowagi wewnętrznej:

- rok do roku zmiana procentowa w cenach mieszkań³² (próg 6%);
- kredyty udzielone sektorowi prywatnemu jako % PKB^{33,34} (próg 15%);
- zadłużenie sektora prywatnego jako % PKB (próg 160%);
- ogólny dług sektora publicznego jako % PKB³⁵ (próg 60%);
- trzyletnia średnia stopy bezrobocia (próg 10%).

²⁷ Próg +6% i –4% PKB.

²⁸ Próg 35% (NIIP to różnica między zewnętrznymi aktywami finansowymi danego państwa a jego zewnętrznymi zobowiązaniami finansowymi).

²⁹ Dla partnerów handlowych UE stosowany jest HICP, podczas gdy dla partnerów handlowych spoza UE deflator opiera się na CPI blisko HICP pod względem metody, próg $\pm 5\%$ dla państw strefy euro oraz $\pm 11\%$ dla innych państw członkowskich.

³⁰ Próg – 6%

³¹ Indeks dający stopę nominalnego wynagrodzenia na jednego pracownika do realnego DNB na zatrudnioną osobę, próg +9% dla państw strefy euro i +12% dla innych państw członkowskich.

³² Zmiany w cenach mieszkań względem deflatora konsumpcji Eurostatu.

³³ Sektor prywatny jest definiowany jako korporacje niefinansowe; gospodarstwa domowe i instytucje *non profit* obsługujące gospodarstwa domowe.

³⁴ Suma kredytów i papierów wartościowych innych niż akcje; zobowiązania nieskonsolidowane.

³⁵ Trwałość finansów publicznych nie będzie oceniana w kontekście MIP ze względu na to, że ta kwestia jest już przedmiotem analiz PSiW. Jednakże wskaźnik ten jest częścią tabeli wyników, ponieważ zadłużenie publiczne przyczynia się do całkowitego zadłużenia państwa i stąd ogólnej wrażliwości całego państwa.

Druga z kolei tabela wyników została uzupełniona o kolejny wskaźnik opierający się na danych z sektora finansowego, tzn. o stopę wzrostu zobowiązań tego sektora. Na podstawie dyskusji prowadzonych przez pracowników Komisji Europejskiej z ekspertami z państw członkowskich i publikowanych komunikatów można ponadto wnioskować, że kolejne edycje tabeli wyników będą uzupełniane o takie np. wskaźniki, jak stopa zadłużenia do kapitałów własnych sektora finansowego. Należy zauważyć, że jest to wskaźnik mówiący bardzo dużo, gdyż wskazuje on na występowanie dźwigni finansowej, która jak wykazał kryzys finansowy, występując na nadmiernym poziomie, doprowadziła do poważnej nierównowagi. Rozważa się również wprowadzenie innych szczegółowych wskaźników finansowych, takich jak: zobowiązania finansowe ogółem do kluczowych zobowiązań finansowych (wskaźnik mający na celu ujęcie wrażliwości na źródła finansowania), stopa kredytów do depozytów czy udział zobowiązań krótkoterminowych w pasywach ogółem [European Commission, *Commission...* 2012]. Ponadto PE wskazał na potrzebę wypracowania wskaźników odzwierciedlających czynniki wpływające na produktywność oraz tendencje w zakresie bezrobocia [European Commission, *Report form...* 2012].

Wskaźniki te służą do wypracowania obrazu zagrożeń makroekonomicznych dla poszczególnych państw członkowskich. MIP przestaje mieć zastosowanie dla takiego państwa, co do którego – na podstawie analizy tabeli wyników – nie istnieją podejrzenia o zagrożenie nadmierną nierównowagą makroekonomiczną. Dla innych MIP wchodzi na kolejny etap, tzw. przeprowadzenie pogłębionej analizy (IDR) dla każdego państwa z osobna, która kończy się opracowaniem przez Komisję zaleceń odnoszących się do skorygowania nierównowagi lub działań mających na celu zapobieganie jej wystąpieniu. Na podstawie drugiej tabeli wyników taką pogłębioną analizę i sformułowanie zaleceń przeprowadzono (opublikowano ją w kwietniu 2013 r.) w odniesieniu do czternastu³⁶ państw członkowskich³⁷. Jeżeli działania państwa członkowskiego okażą się niesatysfakcjonujące, wówczas MIP jest kontynuowana i w jej efekcie może nawet dojść do nałożenia na takie państwo kary do wysokości 0,1% PKB (dotyczy to tylko państw strefy euro). Jest to jednak ostateczność, poprzedzona, przy pierwszym stwierdzeniu braku dostosowania do zalecenia, obowiązkiem złożenia oprocentowanego depozytu. Ponadto w przypadku uruchomienia części korekcyjnej MIP dane państwo musi przedstawić program naprawczy.

Jak widać, w AMR duży nacisk położono na konkurencyjność zewnętrzną i wewnętrzną, w których to obszarach zidentyfikowano niektóre przyczyny kryzysu zadłużeniowego. Być może jest to początek budowania jakże potrzebnej unii pozycji konkurencyjnej, która zdaniem wielu badaczy (np. [Breugel Policy... 2012]), stanowić powinna jeden z czterech zasadniczych elementów prawdziwej unii gospodar-

³⁶ Ostatecznie tych zaleceń było trzynaście, gdyż Cypr został objęty programem dostosowawczym związanym z pomocą finansową z ESM/MFW.

³⁷ [http://www.bruegel.org/publications/publication-detail/publication/758-on-the-effectiveness-and-legitimacy-of-eu-economic-policies/On the effectiveness and legitimacy of EU economic policies](http://www.bruegel.org/publications/publication-detail/publication/758-on-the-effectiveness-and-legitimacy-of-eu-economic-policies/On%20the%20effectiveness%20and%20legitimacy%20of%20EU%20economic%20policies).

czej. By jednak to osiągnąć, nie wystarczy analiza ww. wskaźników. Do palących zadań w tym kontekście należałoby również monitorowanie, koordynacja i ocena postępu w zakresie wdrażania reform strukturalnych³⁸, odnoszących się np. do prawa upadłościowego, regulacji rynku usług i rynku pracy (np. [AslundAnders 2012]). Dobrze poza tym, że do AMR dołączono już wskaźniki wskazujące na kondycję sektorów bankowych analizowanych państw członkowskich, gdyż ewentualna unia bankowa wydaje się logiczną konsekwencją i przedłużeniem unii pozycji konkurencyjnej: od sprawnego sektora bankowego, zwłaszcza w Europie, zależy przecież wzmocnienie pozycji konkurencyjnej przedsiębiorstw i całych krajów.

5. Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej (TSCG)

Jak wskazano we wstępie, traktat³⁹ (błędnie nazywany Paktem Fiskalnym, gdyż Pakt Fiskalny jest zaledwie częścią TSCG) został podpisany przez 25 państw członkowskich UE w dniu 2 marca 2012 r., a wszedł w życie z początkiem 2013 r. W Polsce po burzliwej i niekiedy żenującej debacie w Sejmie ratyfikowano TSCG (Polska nie zdecydowała się związać przepisami Paktu Fiskalnego) pod koniec lutego 2013 r. Należy jednak zauważyć, że większość jego przepisów jest już w Polsce realizowana, chociaż przyjęcie na siebie tych zobowiązań powinno jeszcze bardziej wzmocnić naszą dyscyplinę fiskalną, a jednocześnie przybliżyć Polskę do decyzji zapadających w strefie euro (do której i tak musimy wejść). W wielu miejscach zapisy paktu są mniej lub bardziej literalną powtórką sformułowań zawartych w sześciopaku. Niemniej jednak za najważniejszy zapis paktu uznać należy wprowadzenie zasady zrównoważonego budżetu.

TSCG jest umową międzynarodową, chociaż pozostawiono w nazwie „traktat”. Oznacza to, że należy go uważać za akt prawny niewchodzący do zakresu prawa unijnego (podobnie jak niegdyś Układ z Schengen). Niemniej jednak wiele zapisów TSCG daje podstawy, by przypuszczać, że będą one silnie współgrały z omawianym wcześniej SE, a także, a może przede wszystkim, z Paktem Stabilności i Wzrostu. Należy tu zauważyć, że w procesie przyjmowania TSCG nie zaangażowano Parlamentu Europejskiego jako współlegislatora.

TSCG jest obowiązujący dla wszystkich państw strefy euro, a dla innych państw sygnatariuszy – kiedy staną się one członkami obszaru wspólnej waluty, ewentualnie wcześniej, jeżeli wyrażą taką wolę. Jak powiedziano wyżej, wprowadzono w nim zasadę zrównoważonego budżetu, co oznacza, że sygnatariusze muszą przestrzegać średnioterminowego celu, jakim jest budżet zrównoważony lub nawet z pewną nadwyżką, jak to zdefiniowano w PSiW. Należy zauważyć, że odchylenia od tego celu

³⁸ Nie tylko w państwach członkowskich objętych programami naprawczymi, jak np. Grecja.

³⁹ Jest on przyjmowany, w przeciwieństwie do Paktu Stabilności i Wzrostu, poza tzw. metodą wspólnotową.

są dozwolone tylko w przypadku zaistnienia pewnych specyficznych okoliczności. Deficyt strukturalny⁴⁰ może, zgodnie z TSCG, wynosić tylko 0,5% PKB. Co więcej, dla tych państw członkowskich, w których stopa zadłużenia jest wyraźnie niższa od referencyjnych 60%, może on wynosić do 1% PKB.

Penalizacja odchylenia od celu budżetowego może występować na podstawie orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i wynosić do 0,1% PKB, po powtórnym stwierdzeniu przez ETS braku w tym państwie zgodności z przepisami. Do ETS dane państwo członkowskie może pozywać inne państwo członkowskie i tylko takie, które jest związane TSCG (jest to po raz kolejny w inicjatywach z ostatnich lat zastosowanie rozwiązania *peerpressure* (naciski ze strony innych partnerów)). Zostało ono wprowadzone m.in. z inicjatywy Niemiec, które w największym stopniu ponosiły i ponoszą w ostatnich latach koszty kryzysu zadłużeniowego. Ponadto Trybunał orzeka jedynie w sprawie tego, czy państwo naruszyło wymogi art. 3.2 TSCG (czy wdrożyło prawidłowo odpowiednie zasady paktu do porządku krajowego).

Za zasadne należy uznać rozwiązanie, w myśl którego ewentualne kary nakładane na państwa członkowskie przez ETS są wnoszone w przypadku państw spoza strefy euro do budżetu ogólnego, a państw ze strefy wspólnej waluty – do ESM⁴¹.

Zgodnie z TSCG formalizuje się szczyty strefy euro, które mają odbywać się przynajmniej dwa razy do roku. Należy zaznaczyć, że państwa sygnatariusze spoza strefy euro mogą również uczestniczyć w tych spotkaniach. Dotyczy to jedynie tych sygnatariuszy spoza strefy euro, którzy ratyfikowali TSCG. Ponadto TSCG wyraźnie wskazuje, w jakich okolicznościach państwa te mogą uczestniczyć w szczytach strefy euro (art. 12.3 TSCG).

Zważywszy więc, że Polska jest objęta tymczasową derogacją i prędzej czy później będzie musiała przyjąć wspólną walutę, podpisanie przez nasz kraj TSCG jest ważną i rozsądną decyzją, skoro będziemy mogli brać udział w szczytach euro.

TSCG nakłada na państwa, które ratyfikowały TSCG, a w przypadku państw spoza strefy na te, które ratyfikowały te postanowienia i wyraziły wolę związania się nimi, jak wspomniano we wstępie, obowiązek przyjęcia do narodowego porządku prawnego tzw. reguły fiskalnej, czyli zapisu uniemożliwiającego przyjmowanie budżetu ze zbyt wysokim deficytem i zadłużeniem (Polska ma od dawna ten zapis w Konstytucji). Nowością jest wprowadzenie do prawa narodowego tzw. mechanizmu korygującego [„Gazeta Wyborcza”]. Mechanizm korygujący, przewidziany w TSCG, jest uruchamiany w przypadku, gdy występują znaczące odchylenia, jeżeli chodzi o ścieżkę osiągania średniookresowego celu budżetowego. Oczywiście w TSCG jest powielone rozwiązanie z sześciopaku dotyczące tempa redukcji zadłużenia, gdy jest ono na poziomie ponad 60%.

⁴⁰ Tak definiuje się deficyt skorygowany o wahania cykliczne.

⁴¹ O ile za zasadne uznać samo obowiązywanie tych kar.

Polega to na tym, że jeżeli dług publiczny przekroczy 60% PKB, to musi być zredukowany rocznie w tempie 5% tej nadwyżki. W odniesieniu do tych zapisów pojawia się jednak pytanie, jak należy rozumieć uwagę w TSCG, że „mechanizm korygujący nie może naruszać budżetowych uprawnień parlamentów narodowych”.

6. Pakt Euro Plus

Pakt ten został podpisany w marcu 2011 r. przez państwa członkowskie strefy euro oraz Bułgarię, Danię, Litwę, Łotwę, Polskę i Rumunię. Jego forma prawna stanowi zaledwie zobowiązanie sygnatariuszy do koordynacji działań, nie jest to więc akt prawa pierwotnego czy wtórnego. Sygnatariusze paktu zobowiązali się do działań na rzecz wzmocnienia konkurencyjności oraz zakończenie tworzenia unijnego rynku wewnętrznego. Należy zauważyć, że pakt wpisuje się również w harmonogram SE, gdyż semestr obejmuje ocenę zobowiązań politycznych, które państwa członkowskie podjęły w kontekście paktu Euro Plus. Pakt zobowiązuje sygnatariuszy do działań zmierzających do osiągnięcia następujących celów:

- 1) wspieranie konkurencyjności;
- 2) wspieranie zatrudnienia;
- 3) wspieranie stabilności finansów publicznych;
- 4) wspieranie stabilności finansowej [Zombirt 2011].

7. Dwupak

Jak dotąd, ostatnim projektem legislacyjnym, który został przyjęty przez Radę w maju 2013 r.⁴², a wszedł w życie z początkiem czerwca 2013 r., jest tzw. dwupak. Jest on uzupełnieniem ww. projektów; dotyczy wszystkich razem działań na rzecz większej integracji unii gospodarczej i walutowej, szczególnie w odniesieniu do prowadzenia polityki fiskalnej przez państwa członkowskie strefy euro. Pakiet ten tworzą dwa rozporządzenia przedstawione przez Komisję Europejską w listopadzie 2011 r. Jest wysoce prawdopodobne, że wprowadzi on kolejne zmiany w SE. Dotyczy to zwłaszcza Rozporządzenia PE i Rady w sprawie wspólnych przepisów dotyczących monitorowania i oceny wstępnych planów budżetowych oraz zapewnienia korekty nadmiernego deficytu w państwach członkowskich strefy euro.

Ustalono tutaj, że państwa członkowskie strefy euro muszą przekazać swoje SP i NRP do 15 kwietnia każdego roku⁴³ (przede wszystkim będą musiały przedłożyć

⁴² Propozycja Komisji w odniesieniu do dwupaku została przedstawiona w listopadzie 2011 r., a Parlament Europejski przyjął ją w marcu 2013 r., czyli cały proces legislacyjny trwał aż 15 miesięcy (a nawet dłużej, gdyż trzeba uwzględnić, że dopiero w maju 2013 r. była formalna decyzja Rady). Opóźnienie to (średni czas przyjmowania wyżej omawianych inicjatyw to 9-10 miesięcy, a sześciopak był formalnie przyjmowany ponad rok) było spowodowane zmianą klimatu politycznego: rosnącą niechęcią do programów ostrożnościowych wymuszanych na wielu państwach członkowskich strefy euro.

⁴³ Oznacza to, że po raz pierwszy państwa członkowskie strefy euro będą musiały przekazać Komisji Europejskiej swoje projekty budżetów na rok 2014.

wraz SP i NPR średniookresowy plan budżetowy). Ponadto będą one musiały przekazywać Komisji projekty budżetów narodowych do 15 października każdego roku. Na tej podstawie Komisja będzie weryfikowała zgodność projektu budżetu z SP przedłożonym na wiosnę, a także, w sytuacji, gdy dotyczy to danego państwa, ze specyficznymi zaleceniami przekazanymi, jak wskazano wyżej, na początku lipca.

Drugie rozporządzenie, tzn. Rozporządzenie PE i Rady w sprawie wzmocnienia nadzoru gospodarczego i budżetowego nad państwami członkowskimi strefy euro dotkniętymi lub zagrożonymi poważnymi trudnościami w odniesieniu do ich stabilności finansowej, wskazuje, że państwa realizujące ekonomiczny program naprawczy nie podlegają harmonogramowi semestru europejskiego (co też stwierdza się w MIP). Oznacza to, że ww. harmonogram przedkładania SP i NRP ich nie obowiązuje, gdyż muszą one poruszać się w ramach innego harmonogramu, a mianowicie ustalonego indywidualnie dla każdego z tych państw w ramach ekonomicznego programu naprawczego, nadzorowanego przez Komisję Europejską, EBC oraz Międzynarodowy Fundusz Walutowy. Rozporządzenie to będzie miało zastosowanie właśnie do tych państw członkowskich, które doświadczają problemów fiskalnych (wysoki poziom deficytu i zadłużenia, spekulacje rynkowe itp.), które otrzymują pomoc finansową (zarówno w formie zapobiegawczej, jak i w ramach już ustanowionego programu pomocowego), a także które kończą realizację programu naprawczego.

Należy zauważyć, że w procesie legislacyjnym PE wprowadził kilka poprawek, które dotyczyły głównie poprawy przejrzystości procesu oceny oraz zapewnienia, że zmuszanie konkretnych państw członkowskich strefy euro do konsolidacji fiskalnej nie będzie zagrażało średnioterminowym perspektywom wzrostu gospodarczego i skutkowało zmniejszeniem liczby miejsc pracy. Poprawki zgłoszone przez PE dotyczą także obowiązku upubliczniania przez Komisję metod i modeli wykorzystywanych do oceny perspektyw zadłużenia rządowego, obowiązku konsultacji między Komisją a parlamentami narodowymi w odniesieniu do działań realizowanych po ocenie (przez Komisję) budżetu, a także – podobnie jak we wcześniej omawianych inicjatywach – dialogu gospodarczego.

8. Zakończenie

Wprowadzenie powyższych inicjatyw nie oznacza, że w przeszłości brak było nadzoru nad nierównowagą makroekonomiczną, było to bowiem celem tzw. Ogólnych Wytucznych Polityki Gospodarczej (BEPG). Komisja i Rada przekazywały też poszczególnym państwom członkowskim zalecenia w odniesieniu do zaobserwowanej nierównowagi makroekonomicznej. Niestety, podobnie jak w wielu innych „miękkich” rozwiązaniach unijnych, i tutaj brakowało silnego mechanizmu egzekwowania dostosowania się do zaleceń.

Czy zaproponowane rozwiązania prawne zmieniają tę sytuację? Wydaje się, że do pewnego stopnia tak, gdyż poza widocznym skorygowaniem niedostatków i błędów (np. „papierowej” siły P*Si*W, braku jakiegokolwiek „twardej” koordynacji zarzą-

dzania gospodarczego w UGiW) w nowo przyjętych aktach prawnych widać silną determinację państw członkowskich, zarówno tych, które w ostatnich latach były zmuszone zaakceptować pomoc finansową i warunki jej udzielania, jak i tych, które tej pomocy udzielały. W realizacji zapisów nowych aktów prawnych winno również pomóc zbliżenie ich do jedynej demokratycznie wybranej instytucji unijnej, jaką jest PE, a także wykorzystanie w wielu przypadkach zasady odwrotnego głosowania wprowadzonej przez traktat z Lizbony.

Optymizmem napawa ponadto energia, z jaką Komisja, Rada czy Parlament Europejski uwzględniają zauważone niedociągnięcia w czasie realizacji kolejnych SE i publikacji dokumentów związanych z tym procesem. Widoczne jest też silne zaangażowanie poszczególnych państw członkowskich i ich przywódców politycznych. Czy w tym kontekście możemy już mówić o stworzeniu fundamentów pod przyszłą unię fiskalną? Chyba tak. Koszt kryzysu zadłużeniowego jest tak ogromny, że prawdopodobnie uświadomił politykom, że skoro nie bardzo jest skąd wydobyć dodatkowe fundusze ratunkowe⁴⁴ w przypadku kolejnych problemów, lepiej te problemy zdiagnozować i likwidować. Widoczna jest też coraz mocniej solidarność między państwami członkowskimi, zwłaszcza strefy euro. A więc skoro zaczyna być widoczna wola polityczna i współodpowiedzialność (klasyczny już przypadek ratowania Cypru!), może w końcu dojdzie do uzupełnienia unii gospodarczej i walutowej o te elementy, których brak ujawnił kryzys – elementy unii fiskalnej.

Jak widać, wiele czynników, które złożyły się na kryzys, już zidentyfikowano i – po części – poprawiono. Państwa członkowskie, jak się wydaje, gotowe są oddać część niezależności na rzecz doskonalenia funkcjonowania strefy euro. Mimo to, zdaniem autorki, wiele problemów ciągle jeszcze czeka na głębsze analizy i zdecydowane działanie, chociaż sygnalizuje się je w sześciopaku, jak chociażby zaniżająca konkurencyjność i załamanie gospodarki w południowych państwach członkowskich strefy euro. Sześciopak i inne działania wymienione w niniejszym tekście same w sobie jeszcze nie odbudują pozycji konkurencyjnej tych (i innych) państw, co przecież leży w interesie całej strefy euro. W realizację tego celu zaangażowane winny być wszystkie instytucje unijne, gdyż cel taki mógłby zostać osiągnięty np. przez osłabienie kursu euro, dokładniej zaprogramowane i ukierunkowane programy inwestycyjne, rezygnację z zasady *one fits all* w odniesieniu do procesu konsolidacji fiskalnej (szybszy w słabszych gospodarkach, wolniejszy – by nie tłumić popytu wewnętrznego – w mocniejszych) itp.

Może też, wraz z rysującymi się zrębami unii fiskalnej, wkrótce powinna nadejść pora na powtórne przeanalizowanie idei emitowania wspólnych europejskich obligacji, a także – na podstawie zdobytych doświadczeń – zlikwidowanie przeżytków indywidualnego zarządzania przed wprowadzeniem euro i dalsze zharmonizowanie krajowych aktów prawnych. Chodzi nie tylko o gospodarczą „odnogę” UGIW, ale

⁴⁴ W przypadku Niemiec kwota ewentualnej pomocy wnoszonej do ESM może wynieść aż 190 mld euro!

także walutową. Przykładem takich relikwów może być chociażby możliwość wykorzystania *Emergency Liquidity Assistance* (ELA), kwestii, która jeszcze kilka miesięcy temu budziła wiele emocji w Irlandii i całej UE. Ogólnie opisanym w tekście inicjatywom brakuje niestety kontekstu całej UGiW, a więc – w niewielkim stopniu (lub wcale) jest w nich uwzględniana rola Europejskiego Banku Centralnego. EBC winien także być mocniej brany pod uwagę w dalszych inicjatywach, nie tylko w planowanej unii bankowej.

Opisywane inicjatywy legislacyjne zostają jednak przyjęte zbyt późno, w porównaniu chociażby ze zdecydowanymi działaniami władz USA, chociaż oba obszary gospodarcze (USA i UE) zostały dotknięte przez kryzys w mniej więcej tym samym czasie i zakresie. W obu tych obszarach akcenty zostały położone na nieco inne aspekty kryzysu, przy czym w USA częściej mieliśmy do czynienia z działaniami natychmiastowymi. Oczywiście można wskazywać, że USA są federacją, a UE związkiem 28 państw członkowskich, gdzie do konsensu dochodzi znacznie trudniej. Jednakże czyż nie jest to argument za budowaniem unii politycznej w Europie, tak jak przyjęto już oparcie unii bankowej na zasadach federacji [Strauss-Kahn 2010]?

Literatura

- Aslund Anders, *Why a Breakup of the Euro Area Must be Avoided: Lessons from Previous Breakups*, Peterson Institute Policy Brief, August 2012.
- Breugel Policy Contribution, *The challenges of Europe's fourfold union*, Issue 2012/13 August 2012, <http://aei.pitt.edu/36282/>
- Directorate-General for Internal Policies, Policy Department, Economic and Scientific Policy, *An Assessment of the European Semester*, Study, 2012
- Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, L 306, Tom 54, 23 listopada 2011 r.
- European Commission, *Commission Staff Working Document: Completing the Scoreboard for the MIP: Financial Sector Indicator*, Brussels, 14.11.2012, SWD (2012) 389 final.
- European Commission, *Report from the Commission. Alert Mechanism Report. Report prepared in accordance with Articles 3 and 4 of the Regulation on the prevention and correction of macro-economic imbalances*, Brussels, 14.2.2012, COM(2012) 68 final.
- „Gazeta Wyborcza”, *Na tym pakcie nie można stracić*, 21 lutego 2013 r., <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=101&intPageId=1471&langId=en>.
- <http://www.bruegel.org/publications/publication-detail/publication/751-an-assessment-of-the-european-semester>, *An Assessment of the European Semester*.
- <http://www.bruegel.org/publications/publication-detail/publication/758-on-the-effectiveness-and-legitimacy-of-eu-economic-policies/>, *On the effectiveness and legitimacy of EU economic policies*.
- <http://www.mg.gov.pl/Bezpieczenstwo+gospodarcze/Strategia+Europa+2020/Semestr+Europejski>.
- Strauss-Kahn D., *Crisis Management Arrangements for a European Banking System*, keynote speech at the European Commission conference *Building a Crisis Management Framework for the Internal Market*, Brussels, 19 March 2010.
- Zombirt J., *Mechanizmy rynku wewnętrznego Unii Europejskiej*, Difin, Warszawa 2011.

LEGISLATIVE AND POLITICAL INITIATIVES ON EU'S FUNCTIONING

Summary: During the debt crisis in Europe as well as during the global financial crisis it became clear that existing solutions on economic governance were highly unsatisfactory. After numerous measures having rather uncoordinated features and executed in an ad hoc manner, even in the particular member states, the EU has started to examine the framework of an economic governance in Europe. The intention of this text is to present, in the chronological order, measures having been adopted in the last three – four years. We start with a description of so called Sixpack consisting of five regulations and one directive. These legal acts aim to strengthen discipline concerning fiscal policies not only in the eurozone but also in all the remaining member states of the EU. They also cover measures on counteracting excessive macroeconomic imbalances. European semester constitutes a very important part of the Sixpack that should foster the co-ordination of the economic governance in the EU. Next, a Treaty on Stability, Co-ordination and Economic Governance has been detailed. It has been indicated that TSCG will not be binding (similarly as the Euro Plus Pact) for all the member states. Finally, the newest European project, so called Twopack, has been described. Twopack significantly interferes into procedures of forming national budgets in the eurozone member states. The article does not provide for the European Stability Mechanism because its description would largely surpass the allowed length of the text.

Keywords: economic integration, economic governance, European semester, budget, macro-economic imbalance.