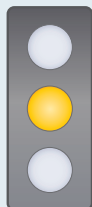


PRZEDMIOT KOMUNIKATU: Unia Europejska ma zyskać uprawnienia do nadzorowania przypadków „zaburzeń równowagi makroekonomicznej” i „Krajowych Programów Reform” w Państwach Członkowskich, a także do koordynowania ich polityk gospodarczych w trakcie „Europejskiego Semestru”. Zreformowany ma zostać również Pakt Stabilności i Wzrostu (SGP).

STRONY ZAANGAŻOWANE: Społeczeństwa, rządy krajowe i parlamenty.



- ZA:**
- Reforma SGP jest uzasadniona, choć niewystarczająca, by uchronić przed groźbą nowego bail-outu.
- PRZECIWIW:**
- Komisja nie określa procedur postępowania w przypadku niewypłacalności Państw Członkowskich, nie wzywa też do stosowania automatycznych sankcji za naruszenie SGP. Podjęcie obu tych inicjatyw sprawiłoby, że proponowana koordynacja polityk ekonomicznych byłaby zbędna.
 - Koordynacja polityki gospodarczej doprowadzi do równania tempa reform i stopnia konsolidacji budżetowej do przeciętnej w Państwach Członkowskich.

TREŚĆ

Tytuł

Komunikat UE z 30 czerwca 2010: Wzmocnienie koordynacji polityki gospodarczej w interesie stabilności, wzrostu gospodarczego i zatrudnienia – Narzędzia na rzecz silniejszego zarządzania gospodarczego w UE. Sygnatura **COM(2010) 367**.

Treść

› Cele i kontekst

- Unia Europejska ma zyskać uprawnienia do nadzorowania i – jeśli okaże się to konieczne – korygowania „zaburzeń równowagi makroekonomicznej” w Krajach Członkowskich i pomiędzy nimi.
- Uprawnienia te mają zagwarantować uniknięcie „zaburzeń równowagi makroekonomicznej” w przyszłości.
- „Zaburzenia równowagi makroekonomicznej” charakteryzują się przede wszystkim:
 - różnicami w poziomie „konkurencyjności cenowej i kosztowej” pomiędzy Krajami Członkowskimi,
 - wysokim zadłużeniem sektora publicznego lub prywatnego w poszczególnych Państwach Członkowskich.
- Komisja ma być uprawniona do prowadzenia „nadzoru tematycznego” nad „Krajowymi Programami Reform”.
 - Ma to zagwarantować, że „Krajowe Programy Rozwoju” odzwierciedlą cele zawarte w strategii Europa 2020 i że zostaną faktycznie wdrożone.

Wśród celów strategii „Europa 2020” (Komunikat UE, sygn. COM(2010) 2020) zapisano: (1) Zwiększenie wskaźnika zatrudnienia do 75 proc.; (2) zwiększenie budżetu na prace badawczo-rozwojowe do 3 proc. PKB; (3) realizację polityki klimatycznej i energetycznej związanej z celami „20-20-20”; (4) zwiększenie odsetka absolwentów wyższych uczelni do 40 proc. oraz zmniejszenie liczby osób kończących edukację bez kwalifikacji do 10 proc.; (5) zmniejszenie liczby osób zagrożonych ubóstwem o 20 milionów.

Te cele główne zostały uszczegółowione w Wytycznych (Komunikat UE sygn. COM(2010) 193, Komunikat UE sygn. COM(2010) 245 oraz Komunikat UE sygn. SEC(2010) 488).

- Państwa Członkowskie powinny ułatwić osiągnięcie powyższych celów poprzez przyjęcie (niewiązących prawnie) „Krajowych Programów Reform”.
- Pakt Stabilności i Wzrostu (SGP) ma zostać zreformowany.
 - Ma to zagwarantować, że Państwa Członkowskie wystarczająco skonsolidują swoje krajowe budżety.
- UE ma zyskać skuteczne uprawnienia do koordynowania polityki ekonomicznej Państw Członkowskich. W tym celu ustanowiony zostanie „Europejski Semestr”.
 - Inicjatywa ta ma sprawić, że – po pierwsze – plany Państw Członkowskich dotyczące polityki gospodarczej będą komplementarne, oraz – po drugie – że dzięki „stabilnej polityce gospodarczej i podatkowej” osiągnane będą cele zapisane w strategii „Europa 2020”.

› Nadzorowanie i korekta nierównowag makroekonomicznych przez Komisję i Radę

- Komisja proponuje stworzenie dwustopniowej procedury nadzoru w celu uniknięcia w przyszłości nierównowag makroekonomicznych. Ma ona składać się z:
 - części prewencyjnej – czyli „systemu ostrzegania”, służącego ocenie ryzyka dla poszczególnych Państw Członkowskich, wywołanego nierównowagami makroekonomicznymi,
 - części naprawczej – czyli „mechanizmu egzekwowania”, w ramach którego wdrażane byłyby środki zaradcze w razie wystąpienia nierównowag makroekonomicznych.
- „System ostrzegania” byłby oparty na wskaźnikach makroekonomicznych oraz „analizach ekspertów”.
 - Wśród wskaźników brano by m.in. pod uwagę: równowagę na rachunku obrotów bieżących i rachunku transferów kapitałowych, trendy zmian cen i wysokość jednostkowych kosztów pracy, wzrosty realnych cen nieruchomości, dług publiczny oraz stosunek wielkości zadłużenia sektora prywatnego do PKB.
 - Dla każdego ze wskaźników wyznaczone zostaną „poziomy alarmowe” – nieosiągnięcie lub przekroczenie takiego poziomu powodować będzie konieczność głębszej analizy sytuacji danego kraju.

Analiza z dnia 27 września 2010 r.

- Jeśli Państwo Członkowskie wykaże „ryzyka makroekonomiczne”, Komisja zaproponuje Radzie przyjęcie rekomendacji dostosowanych do sytuacji w danym kraju. Składać się na nie będą głównie działania dotyczące płac i polityki wobec rynku pracy, działania na rzecz poprawy funkcjonowania rynków towarów i usług oraz działania związane z ograniczaniem dostępności kredytów.
- „Mechanizm wdrażania” będzie uruchamiany, gdy w którymś z Państw Członkowskich zaistnieje „znaczące ryzyko”, a Rada stwierdzi – na podstawie rekomendacji Komisji – „nadmierne nierównowagi”.
 - Rada może w takiej sytuacji zalecić Państwu Członkowskiemu, jak wyeliminować nierównowagi. Zainteresowane Państwo Członkowskie musi regularnie raportować Radzie postępy we wdrażaniu zalecanych rozwiązań.
 - W przypadku Państw Członkowskich wchodzących w skład Strefy Euro, niewłaściwe wdrożenie wspomnianych zaleceń może mieć negatywny wpływ na ich ocenę w ramach Paktu Stabilności i Wzrostu (SGP).
- › **„Nadzór tematyczny” „Krajowych Programów Reform” przez Komisję**
 - Komisja oceniać będzie „Krajowe Programy Reform”:
 - w celu sprawdzenia, jak każde państwo planuje eliminować problemy, które zidentyfikowało, oraz
 - by ocenić postępy wykonane na drodze do osiągnięcia celów strategii „Europa 2020”.
 - Jeśli postęp będzie niewystarczający, Komisja będzie proponować podjęcie konkretnych działań. Będą one towarzyszyć wnioskowi związanym z nadzorem nad nierównowagami makroekonomicznymi.
 - Jeśli polityka Państw Członkowskich nie będzie zgodna z celami strategii „Europa 2020” lub będzie zagrażać właściwemu funkcjonowaniu unii gospodarczej i walutowej, dane Państwo Członkowskie otrzyma bezpośrednie ostrzeżenie ze strony Komisji.
- › **Reforma Paktu Stabilności i Wzrostu (SGP)**
 - Krajowe przepisy fiskalne Państw Członkowskich muszą:
 - zabraniać przekraczania przez deficyt budżetowy progu 3 proc. PKB, a przez dług publiczny – progu 60 proc. PKB
 - przewidywać tworzenie wieloletnich planów budżetowych
 - Elementy prewencyjne i naprawcze Paktu Stabilności i Wzrostu mają zostać wzmocnione.
 - element prewencyjny Paktu dotyczy Państw Członkowskich, które nie osiągają „średnioterminowych celów budżetowych” (Rozporządzenie EC nr 1055/2005, art. 2a).
 - element naprawczy dotyczy Państw Członkowskich, wobec których zastosowana została procedura nadmiernego deficytu.
 - By wzmocnić element prewencyjny, Komisja wzywa do:
 - szybszych postępów na drodze do przestrzegania poziomu 3-proc. deficytu,
 - uzależnienia wypłaty środków pomocowych związanych z polityką spójności od przeprowadzenia reform strukturalnych i instytucjonalnych,
 - zobowiązania państw strefy euro do złożenia nieoprocentowanych depozytów w sytuacji, gdy nie osiągną celów związanych z konsolidacją budżetu.
 - By wzmocnić element naprawczy, Komisja chciałaby:
 - „efektywnego wdrożenia” kryterium maksymalnego wskaźnika zadłużenia na poziomie 60 proc. PKB,
 - rozszerzyć katalog istniejących sankcji finansowych o dwustopniową procedurę, która jest szczególnie skuteczna na początkowych etapach procedury nadmiernego deficytu.
 - Krok 1 przewiduje czasowe zawieszenie wypłaty unijnych subsydiów – do czasu, gdy zainteresowane Państwo Członkowskie nie wdroży zaleceń Komisji. Może to dotyczyć płatności (w większości o charakterze refundacji) w ramach wspólnej polityki rolnej, Europejskiego Funduszu Rybołówstwa lub polityki spójności. Wspomniane cięcia w wydatkach nie mogą jednak prowadzić do utraty dochodów przez rolników i rybaków.
 - Krok 2 polega na definitywnym anulowaniu w danym roku zobowiązań finansowych Unii wobec Państwa Członkowskiego, jeśli to ostatnie nie stosuje się do początkowych zaleceń (wydanych w Kroku 1) w ustalonym okresie.
 - Komisja rozważa stworzenie kolejnych bodźców na rzecz konsolidacji budżetowej w postaci:
 - zróżnicowania stawek współfinansowania lub
 - wynagradzania Państw Członkowskich, prowadzących zdrową politykę budżetową, ze środków zaoszczędzonych w wyniku zastosowania Kroku 2.
 - › **Koordinacja polityki ekonomicznej Państw Członkowskich poprzez „Europejski Semestr”**
 - Komisja postrzega koordynację polityki gospodarczej jako:
 - koordynację ex ante polityki ekonomicznej wszystkich 27 Państw Członkowskich w celu zagwarantowania – zanim Państwa Członkowskie podejmą ostateczne decyzje budżetowe – że poszczególne plany dotyczące polityki gospodarczej są spójne,
 - powiązanie i zsynchronizowanie istniejących i planowanych procedur nadzorowania Państw Członkowskich przez UE, służących skoordynowaniu zaleceń wydawanych poszczególnym państwom. Chodzi o:
 - nadzór nad „nierównowagami makroekonomicznymi”,
 - „nadzór tematyczny” „Krajowych Programów Reform” oraz
 - nadzór w zakresie przestrzegania SGP.

W przyszłości Państwa Członkowskie będą musiały równocześnie przedstawiać Programy Stabilności i Konwergencji i „Krajowe Programy Reform”. Z punktu widzenia prawa będą one jednak wciąż traktowane jako odrębne procedury.

 - „Europejski Semestr” wyglądać ma następująco:
 - W styczniu Komisja przedstawiać będzie „Roczny Przegląd Gospodarczy”, opisujący gospodarcze „wyzwania” stojące przed UE i strefą euro.
 - Do końca lutego Rada Europejska przyjmować będzie przygotowane przez Komisję generalne wytyczne, które Państwa Członkowskie będą musiały brać pod uwagę opracowując programy stabilności i konwergencji oraz „Krajowe Programy Reform”. Ma to zagwarantować spójność planów dotyczących polityki gospodarczej w poszczególnych Państwach Członkowskich.

Analiza z dnia 27 września 2010 r.

- W połowie kwietnia – a nie, jak obecnie, pod koniec roku – Państwa Członkowskie będą musiały uaktualnić swe programy stabilności i konwergencji oraz „Krajowe Plany Reform”. Pierwsze z tych działań ma ułatwić opracowanie wniosków dotyczących planów budżetowych w kolejnym roku. Jeśli plany budżetowe okażą się niewłaściwe, może zostać „zalecona” ich zmiana.
- Na początku lipca Rada przyjmować będzie skierowane do poszczególnych państw wytyczne, przygotowane przez Komisję. Zalecenia w nich zawarte oparte będą na programach stabilności i konwergencji oraz Krajowych Programach Reform, a także na wiedzy wynikającej z makroekonomicznego i tematycznego nadzoru.
 - zalecenia w dziedzinie polityki budżetowej dotyczyć będą kolejnego roku
 - w celu wspierania wzrostu oraz zmniejszania nierównowag makroekonomicznych, zaproponowane mogą być „kluczowe reformy” oraz wyznaczone ostateczne terminy ich wdrożenia.
- „W drugiej połowie roku” Państwa Członkowskie będą musiały zamknąć swoje plany budżetowe na rok następny
- W Rocznym Przeglądzie Gospodarczym na kolejny rok Komisja oceni, czy i jak Państwa Członkowskie zastosowały się do wspomnianych wytycznych.

Uwagi Komisji dotyczące zasady pomocniczości

Komisja nie odniosła się do zasady pomocniczości.

Tło polityczne

Komunikat jest reakcją na kryzys zadłużenia krajów UE z wiosny 2010 r. Uszczegóławia jednak również strategię „Europa 2020”, przez co wychodzi naprzeciw oczekiwaniom Rady (EUCO 13/10, s. 4 i nast.). W „mapie drogowej” Komisja zapowiedziała wiele dalszych działań (zob. Aneks 1 do Komunikatu). Chce na przykład przedstawić pod koniec września 2010 przepisy dotyczące nierównowag makroekonomicznych oraz minimalne wymagania dla polityki budżetowej w Państwach Członkowskich. Chce również zaproponować poprawki do Rozporządzenia w sprawie prewencyjnych i naprawczych elementów SGP [(EC) nr 1466/97 oraz (EC) nr 1467/97].

7 września Rada zaaprobowała jedynie harmonogram „Europejskiego Semestru” – po raz pierwszy zostanie on zastosowany w 2011 r. Kontrowersje wzbudza jednak to, czy Państwa Członkowskie nie przestrzegające zaleceń UE powinny być objęte sankcjami.

Jeszcze większe różnice zdań pojawiły się w stosunku do zaproponowanych przez Komisję reform SGP. Odrzucono na przykład niemiecką propozycję, by stworzyć zasady postępowania w przypadku niewypłacalności któregoś z państw UE.

Podmioty uczestniczące w procesie politycznym

Prowadząca Dyrekcja Generalna:

Dyrekcja Generalna ds. gospodarczych i finansowych

OCENA

Zaproponowana **reforma Paktu Stabilności i Wzrostu (SGP)**, mająca zapewnić w przyszłości stabilność polityki budżetowej i uchronić przed koniecznością nowego bail-outu, **jest uzasadniona, ale niewystarczająca**. Propozycje zmierzające do wzmocnienia elementów prewencyjnych zwiększają presję na rządy krajowe do szybszego i bardziej zdecydowanego wprowadzania oszczędności. Dwustopniowy mechanizm sankcji, który ma wzmocnić działanie elementów naprawczych Paktu, będzie zachętą do bardziej spójnej polityki budżetowej.

Jak już wspomniano, problem nie leży w tym, że w SGP brakowało dotychczas możliwości zastosowania sankcji. Jednak fakt, że takie sankcje mogły być stosowane tylko na mocy każdorazowo podejmowanych decyzji Państw Członkowskich sprawiał, że systematycznie unikały one kar z pobudek politycznych. Dlatego też Komisja powinna była ustalić, że sankcje nakładane są automatycznie, gdy wymagania Paktu nie są spełnione. Co więcej, Komisja powinna była zaproponować procedurę postępowania w przypadku niewypłacalności państw ze strefy euro. Tylko takie działania zapewnią wiarygodność idei krajowej upadłości i zmniejszą przez to polityczną presję na UE w kierunku ratowania Państw Członkowskich przed niewypłacalnością po roku 2013. Gdyby te dwa rozwiązania zostały konsekwentnie wprowadzone, koordynacja polityki gospodarczej, która zgodnie z propozycjami Komisji wykracza poza treść SGP, stałaby się zbędna.

Co więcej, zapowiedziana koordynacja polityki gospodarczej poprzez zastosowanie makroekonomicznego i „tematycznego” nadzoru niesie ze sobą poważne ryzyko. Po pierwsze, istnieje niebezpieczeństwo, że unijne zalecenia nie będą zorientowane na te Państwa Członkowskie, które najlepiej sobie radzą. Jak widać już dziś – a pokazuje to np. masowy opór słabiej radzących sobie Państw Członkowskich wobec niezbędnych reform w SGP – poprzez koordynację polityki gospodarczej państwa te otwarcie promują ideę równania do przeciętnej. Tak więc planowana koordynacja, której towarzyszyć mają polityczne kompromisy i wzajemne zrozumienie, w rzeczywistości sprawić może, że fundamentalne reformy w Europie będą jeszcze trudniejsze. Widać to na przykład w żądaniach powtarzanych pod adresem Niemiec o wzmocnienie krajowej konsumpcji poprzez ekspansywną politykę budżetową. Podjęcie działań niezorientowanych na uzyskujące najlepsze wyniki Państwa Członkowskie doprowadzi do powiększenia się jednostkowych kosztów pracy w tych krajach i do spadku zamożności. W dodatku Europa jako całość straci swą atrakcyjność jako miejsce lokalizacji inwestycji w porównaniu z resztą świata.

Analiza z dnia 27 września 2010 r.

Po drugie, istnieje ryzyko że Państwa Członkowskie będą realizować niewygodne reformy ekonomiczne tylko wtedy, gdy UE będzie tego żądać. W ten sposób będą one mogły zrzucić z siebie całą odpowiedzialność i milczeć wobec pytań wyborców. W ten sposób koordynacja polityki gospodarczej zredukuje osobistą odpowiedzialność rządów krajowych.

Po trzecie zaś, UE tak czy inaczej miała do tej pory koordynować politykę budżetową Państw Członkowskich. Jak wszyscy wiemy, starania te nie były zbyt udane. Jest więc bardzo wątpliwe, czy UE jest w stanie przeforsować jeszcze bardziej ambitne zalecenia, takie jako reforma systemów ubezpieczeń społecznych czy cięcia płac w sektorze publicznym – szczególnie, że UE dysponuje w tych dziedzinach jedynie kompetencjami wspierającymi (zob. art. 156 TFEU).

Kwestia nadzoru makroekonomicznego niesie ze sobą kolejne problemy. Można mieć wątpliwości, czy Komisja będzie w stanie właściwie rozpoznać przypadki nierównowag makroekonomicznych. Problemy powstają głównie przy identyfikowaniu baniek cenowych na rynku nieruchomości lub innych rynkach inwestycji kapitałowych. Banki centralne, banki komercyjne i towarzystwa ubezpieczeniowe od pewnego czasu próbują już wykrywać „zbyt wysokie” ceny nieruchomości. Ze względu na niemożność ustalenia „realnej” wartości nieruchomości, starania te są raczej skazane na niepowodzenie. Co więcej, problematyczne jest stwierdzenie, że niedostateczne wdrożenie zaleceń dotyczących zmniejszania nierównowag makroekonomicznych może mieć negatywny wpływ na ocenę budżetu w ramach SGP. Wymieszanie gospodarczych i budżetowych rekomendacji niesie ryzyko, że zainteresowane Państwa Członkowskie będą wykorzystywać nierównowagi makroekonomiczne przeciwko restrykcyjnej konsolidacji budżetu. W dodatku, zalecenia dotyczące strategii „Europa 2020” muszą być również włączone w udzielane poszczególnym krajom wskazówki. To dodatkowe upolitycznienie pogorszy już teraz trudne zadanie egzekwowania kryteriów stabilności. Dlatego też mechanizm egzekwowania przewidziany w ramach nadzoru makroekonomicznego należy odrzucić. Pomimo wspomnianych kwestii, proponowany „system alarmowy” jest narzędziem uzasadnionym, oferuje bowiem możliwość kierowania uwag dotyczących nierównowag makroekonomicznych pod adresem decydentów, zanim spowodują one skutki dla budżetu.

Ze względu na te fundamentalne zastrzeżenia, koordynacja europejskiej polityki gospodarczej powinna być rozważana tylko wtedy, jeśli wzmocnienie SGP nie byłoby z przyczyn politycznych możliwe do wyegzekwowania.

Ocena prawna

Kompetencje prawne

Unia Europejska może zalecać Państwom Członkowskim działania w sferze polityki ekonomicznej, monitorować ich przestrzeganie oraz formułować ostrzeżenia i zalecenia dla konkretnych Państw. (art. 121 TFEU – Wytyczne do Polityki Ekonomicznej). Jest również uprawniona do koordynowania i nadzorowania dyscypliny budżetowej, szczególnie w krajach strefy euro (art. 136 TFEU – Funkcjonowanie Unii Gospodarczej i Walutowej). Jeśli chodzi o reformy zasad postępowania w przypadku nadmiernych deficytów (protokół nr 12 TFEU), podstawą dla nich jest art. 126 (4) TFEU (deficyty finansów publicznych; dyscyplina budżetowa). To, czy kształt działań przewidywanych przez Komisję mieścić się będzie w tych ramach, czy też konieczne będą zmiany w przepisach źródłowych – trudno ocenić. Będzie to możliwe dopiero, gdy pojawią się konkretne wnioski.

Pomocniczość

Krajowa polityka ekonomiczna pozostanie domeną Państw Członkowskich. Będzie ona jednak obserwowana jako przedmiot wspólnego zainteresowania (art. 121 (1) TFEU). Koordynacja polityki gospodarczej większej liczby Państw Członkowskich może być skutecznie prowadzona jedynie na poziomie UE.

Proporcjonalność

Zobacz punkt „Ocena”.

WNIOSKI

Reforma SGP jest uzasadniona, ale niewystarczająca. Komisja powinna była zaproponować przepis stanowiący, że sankcje będą stosowane automatycznie. Co więcej, Komisja powinna była zaproponować procedury postępowania na wypadek niewypłacalności któregoś z krajów Strefy Euro. Gdyby te rozwiązania wdrożono konsekwentnie, proponowana koordynacja polityki ekonomicznej stałaby się bezcelowa. Koordynacja polityki ekonomicznej doprowadzi do wyrównywania tempa reform i konsolidacji budżetowej do przeciętnej w Państwach Członkowskich.

Centrum für Europäische Politik (Centrum Polityki Europejskiej, CEP) jest niemiecką organizacją pozarządową, która na bieżąco monitoruje i analizuje procesy legislacyjne prowadzone na poziomie Unii Europejskiej oraz dzieli się tą wiedzą z politykami, naukowcami, mediami i ogółem społeczeństwa.
Więcej informacji: www.cep.eu

Fundacja FOR jest organizacją pozarządową, która prowadzi działania sprzyjające rozwojowi instytucji demokratycznych oraz wzmocnieniu społeczeństwa obywatelskiego w Polsce.
Więcej informacji: www.for.org.pl