

BIULETYN

Nr 94 (843) • 10 października 2011 • © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny), Joanna Troszczyńska (sekretarz redakcji),
Jarosław Ćwiek-Karpowicz, Beata Górka-Winter, Artur Gradziuk,
Leszek Jesień, Beata Wojna

Reforma zarządzania gospodarczego w UE – małe kroki wobec dużych problemów?

Agata Gostyńska, Paweł Tokarski

Ministrowie finansów państw członkowskich 4 października 2011 r. zaaprobowali kompromisowy tekst pakietu reformy zarządzania gospodarczego w Unii Europejskiej. Tzw. sześciopak wprowadza najbardziej kompleksową zmianę zasad funkcjonowania Unii Gospodarczej i Walutowej od czasu jej powstania. Przyjęte postanowienia wzmacniają pozycję Komisji Europejskiej, wprowadzając półautomatyczne sankcje w przypadku naruszenia postanowień Paktu Stabilności i Wzrostu. Zmiany te, pod warunkiem ich konsekwentnego stosowania w praktyce, mogą przyczynić się do zapobiegania problemom nadmiernego zadłużenia w strefie euro w przyszłości.

Geneza reformy. Unia Gospodarcza i Walutowa (UGiW) od momentu powstania miała charakter asymetryczny, co utrzymał także Traktat z Lizbony. Podczas gdy UE ma wyłączne kompetencje w zakresie polityki pieniężnej w stosunku do państw strefy euro, decyzje dotyczące ich polityk gospodarczych zapadają na szczeblu państw członkowskich. W kompetencji UE pozostaje wyłącznie ich koordynacja. Kryzys gospodarczo-finansowy oraz następujący po nim kryzys zadłużeniowy szybko ujawniły słabość takiego rozwiązania. Wskutek różnic w konkurencyjności gospodarek w strefie euro dochodziło do narastania nierównowag makroekonomicznych, wobec których nie podejmowano odpowiednich działań. W połączeniu z luźną polityką budżetową, problemami strukturalnymi gospodarek oraz przypadkami fałszowania statystyk nierównowagi te stały się główną przyczyną kryzysu zadłużeniowego w strefie euro.

W odpowiedzi, oprócz środków wspomagających polegających na wsparciu płynnościowym, pomocy publicznej dla sektora finansowego i działaniach stymulacyjnych w sferze gospodarki realnej, podjęto środki prewencyjne m.in. wzmacniające koordynację polityk gospodarczych. Pod koniec września 2010 r. Komisja Europejska (KE) przedstawiła pakiet 6 wniosków legislacyjnych (tzw. sześciopak). Propozycje te stały się przedmiotem trudnych negocjacji prowadzonych przez prezydencję węgierską pomiędzy Parlamentem Europejskim (PE), a Radą UE. Pomimo że presja rynków finansowych w dużym stopniu przyspieszyła tempo prac Rady, stronom udało się osiągnąć kompromis dopiero we wrześniu 2011 r.

Główne postanowienia. Cztery z przyjętych aktów mają na celu wzmocnienie dyscypliny budżetowej w ramach Paktu Stabilności i Wzrostu (PSiW), który uściśla traktatowe reguły prowadzenia polityk budżetowych. Dwa pozostałe dotyczą nadzoru polityk ekonomicznych, który opiera się na monitorowaniu i kontroli znaczących nierównowag makroekonomicznych w państwach członkowskich UE. Jednym z najważniejszych elementów reformy jest mechanizm półautomatycznych sankcji w zakresie zarówno prewencyjnego, jak i korekcyjnego ramienia paktu. W odpowiedzi na zalecenie Komisji Rada UE będzie mogła podjąć decyzję o nałożeniu sankcji (depozyt lub grzywna na państwo strefy euro w wysokości 0,2 % jego PKB), chyba że sprzeciwi się temu kwalifikowana większość członków Rady, nie uwzględniając głosu państwa objętego procedurą. W głosowaniu biorą udział państwa, których walutą jest euro. Mechanizm ten ma zapewnić

efektywniejsze egzekwowanie dyscypliny budżetowej i stanowi duży krok naprzód w porównaniu z dotychczasową procedurą opartą na decyzji politycznej.

Reforma zakłada też wzmocnienie nadzoru nad nierównowagami makroekonomicznymi, tworząc de facto nową procedurę postępowania w razie pojawienia się nadmiernych nierównowag. Nadzór ma obejmować m.in. analizę nadwyżek i deficytów na rachunku obrotów bieżących oraz poszukiwanie przyczyn i możliwych rozwiązań zaburzeń równowagi. Dlatego przy monitorowaniu tych danych brany będzie pod uwagę ich możliwy wpływ na inne gospodarki unijne. Na państwa strefy euro niestosujące się do zaleceń w tym zakresie Rada UE będzie mogła nałożyć sankcje (depozyt lub roczna grzywna w wysokości 0,1% jego PKB).

Postanowienia sześciopakują przewidują wzmocnienie krajowych ram budżetowych m.in. poprzez zobowiązanie państw członkowskich do zapewnienia odpowiednich standardów rachunkowych i statystycznych oraz do prowadzenia wieloletniego planowania budżetowego.

Propozycja wzywania do PE ministra finansów państwa członkowskiego, wobec którego wszczęto procedurę nadmiernego deficytu, celem wyjaśnienia przyczyn stanowiła jeden z głównych punktów spornych w negocjacjach pakietu. Osiągnięty kompromis przewiduje dobrowolną wymianę poglądów z parlamentem i wyposaża go w narzędzie presji politycznej wobec państw członkowskich nieprzestrzegających zasad dyscypliny budżetowej.

Wnioski. Negocjacje z PE, który współdecydował z Radą UE w procesie przyjmowania czterech z wniosków, zaś w pozostałych dwóch był konsultowany, ujawniły rozbieżności instytucjonalne w podejściu do zarządzania gospodarczego. Podczas gdy KE i PE stały na stanowisku wypracowania bardziej restrykcyjnych zasad przestrzegania dyscypliny finansów publicznych przez państwa członkowskie, Rada UE próbowała skorygować ambitne propozycje Komisji. Działania PE podejmowane w czasie negocjacji wpisują się w ramy partnerstwa strategicznego z Komisją. Zaproponowane przez Parlament poprawki wzmacniały stanowisko KE. Bliska współpraca tych instytucji, która może przyspieszyć dalszą reformę zarządzania gospodarczego, wydaje się stanowić alternatywę dla opieszałości państw członkowskich we wdrażaniu reform mających na celu konsolidację finansów publicznych.

Dotychczasowe mechanizmy nakładania sankcji zależały w znacznej mierze od woli politycznej państw członkowskich, pragnących zachować suwerenność w zakresie polityki budżetowej. Zastosowanie w głosowaniu tzw. odwróconej większości kwalifikowanej wzmacnia rolę KE w procesie koordynacji polityk gospodarczych. Większość ta jest bowiem niezbędna do odrzucenia zaleceń KE kierowanych do Rady UE, a nie do podjęcia decyzji przez Radę. Wprowadzenie do paktu półautomatyzmu w zakresie decyzji o nałożeniu sankcji wobec państw strefy euro może stanowić efektywny instrument utrzymania dyscypliny budżetowej. Jego skuteczność zależeć będzie jednak od tego, jak konsekwentnie będzie on realizowany. Z reformą związane jest także wyraźne zrzeczenie się przez państwa strefy euro części suwerenności w polityce budżetowej. Wydaje się to naturalnym krokiem w procesie integracji gospodarczej, a prawidłowe funkcjonowanie UGiW będzie wymagało dalszego pogłębienia ponadnarodowej współpracy.

Rekomendacje. Przyjęcie sześciopakują należy uznać za sukces zarówno węgierskiej, jak i polskiej prezydencji, które aktywnie angażowały się w dialog z PE. Obecna reforma jest jednak wciąż małym krokiem na drodze do całkowitego uzdrowienia sytuacji w strefie euro, w której brakuje kompleksowego rozwiązania problemu nadmiernego zadłużenia. Ponadto długotrwały proces ratyfikacji postanowień dotyczących m.in. rozszerzenia zakresu działania Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej (EFSF), wciąż niepewny ostateczny kształt drugiego pakietu pomocowego dla Grecji oraz brak działań pro wzrostowych negatywnie wpływają na sytuację w strefie euro.

W najbliższym czasie można spodziewać się intensyfikacji debaty o dalszym usprawnieniu zarządzania gospodarczego w UE i w strefie euro. Problematyka ta będzie prawdopodobnie tematem planowanego na 17 października 2011 r. posiedzenia Rady Europejskiej. Biorąc pod uwagę przedstawione w sierpniu przez Niemcy i Francję propozycje przede wszystkim wzmocnienia ram instytucjonalnych w zakresie podejmowania decyzji w Eurogrupie, dyskusja może skupić się głównie na strefie euro. Polska, która przewodniczy pracom Rady ds. gospodarczo - finansowych (ECOFIN), powinna zabiegać podczas szczytu, aby w dialog ten zaangażować państwa spoza Eurogrupy, które zobowiązane są do przyjęcia wspólnej waluty. Właściwe forum do tej debaty mogą tworzyć państwa, które przystąpiły do paktu euro plus. Sojusznikiem prezydencji jest KE i PE, które sprzeciwiają się dwutorowemu rozwojowi Unii. Prezydencja powinna łagodzić także mogące powstać po szczyście spory instytucjonalne pomiędzy Przewodniczącym Komisji Europejskiej, a Stałym Przewodniczącym Rady Europejskiej, który został wskazany przez Niemcy i Francję jako potencjalny pretendent do przewodzenia stałym spotkaniom szefów państw i rządów w strefie euro. Rywalizacja ta mogłaby osłabić tempo reform, które są niezbędne do przeciwdziałania kryzysom w przyszłości.