



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

Nr 79 (687) • 21 maja 2010 • © PISM

Redakcja: Jacek Foks (redaktor naczelny), Łukasz Adamski, Beata Górka-Winter, Leszek Jesień,
Agnieszka Kondek (sekretarz redakcji), Łukasz Kulesa, Marek Madej, Ernest Wyciszkiewicz

Propozycje wzmocnienia koordynacji gospodarczej w UE

Marcin Koczor

Przedstawione 12 maja przez Komisję Europejską propozycje zacieśnienia koordynacji polityki gospodarczej w UE (zwłaszcza w strefie euro) służą wzmocnieniu mechanizmów, które mogłyby skuteczniej zabezpieczyć Unię przed kryzysami fiskalnymi. Uzupełniają one podjęte w ostatnim czasie działania mające na celu ochronę stabilności strefy euro. Obecna sytuacja może przyspieszyć proces reformy zarządzania gospodarczego w obszarze wspólnej waluty.

Działania w reakcji na sytuację w strefie euro. Propozycje Komisji w zakresie pogłębienia koordynacji polityki gospodarczej, dotyczące przede wszystkim strefy euro, zostały przedstawione krótko po decyzji Rady ECOFIN (9/10 maja) o stworzeniu europejskiego mechanizmu stabilizacji finansowej. Mechanizm ma hybrydową konstrukcję zarówno jeżeli chodzi o podstawy prawne (art. 122 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz porozumienie międzyrządowe państw strefy euro), jak i źródła finansowania. Część podstawową stanowią środki przyznawane w formie pożyczki lub linii kredytowej przez Unię (w maksymalnej wysokości 60 mld euro), które mają pochodzić z pożyczek zaciąganych przez Komisję na rynkach finansowych (ich zabezpieczeniem będzie margines dostępny w ramach pułapu zasobów własnych w budżecie UE). Uzupełniającą częścią jest system gwarancji (do 440 mld euro w okresie trzech lat), które mogą być udzielone za pośrednictwem spółki celowej (Special Purpose Vehicle) przez państwa strefy euro (proporcjonalnie do ich wkładu w kapitał EBC) oraz, na zasadzie dobrowolności, przez pozostałe kraje UE. Dodatkowo wsparcie w wysokości połowy wkładu europejskiego (do 250 mld euro) ma zapewnić MFW.

Równolegle do działań Rady ECOFIN, EBC podjął decyzję o rozpoczęciu skupowania obligacji skarbowych państw strefy na rynku wtórnym (do tej pory Bank skupił obligacje o wartości 16,5 mld euro). Zainicjował także dodatkowe operacje płynnościowe, w tym dostarczanie środków w dolarach (na mocy porozumienia swapowego z amerykańskim Bankiem Rezerw Federalnych).

Kierunek proponowanych zmian. Propozycje przedstawione 12 maja przez KE służyć mają wzmocnieniu ram nadzorczych na poziomie unijnym, które minimalizowałyby ryzyko występowania poważnych problemów fiskalnych i strukturalnych w państwach członkowskich, zwłaszcza mających wspólną walutę. Ważną rolę w procesie wypracowywania szczegółowych rozwiązań dotyczących pogłębienia koordynacji gospodarczej w UE będzie pełnić specjalna grupa zadaniowa pod przewodnictwem Hermana Van Rompuya, która ma składać się z przedstawicieli państw członkowskich i EBC. Jej pierwsze spotkanie odbędzie się 21 maja, a w październiku br. grupa ma przedstawić stosowne wnioski Radzie Europejskiej.

Pogłębienie nadzoru fiskalnego. W myśl propozycji Komisji wzmocnieniu powinno ulec przestrzeganie paktu stabilności i wzrostu przez wszystkie państwa UE. Funkcja „odstraszająca” paktu powinna zostać rozwinięta poprzez szybsze uruchamianie kolejnych etapów procedury nadmiernego deficytu (PND), co miałoby dodatkowo mobilizować objęte nią państwa członkowskie do podjęcia wymaganych działań konsolidacyjnych. Większą uwagę w ramach PND ma zyskać kryterium długu publicznego, co jest dość oczywistym postulatem ze względu na obecne problemy z narastającym zadłużeniem w UE i niewystarczające poświęcenie uwagi temu zagadnieniu w dotychczasowym procesie nadzoru nad dyscypliną budżetową. Komisja proponuje zastosowanie bardziej rygorystycznego podejścia w zakresie stosowania sankcji, np. zawieszanie płatności z Funduszu Spójności w wypadku braku skutecznych działań redukujących deficyt. Jest to jedyny rodzaj sankcji, który może być obecnie nałożony także na państwa spoza strefy euro (sankcje określone w art. 126 ust. 11 TFUE mogą dotyczyć jedynie państw strefy), jeżeli kwalifikują się do uzyskiwania środków z Funduszu (DNB per capita niższy niż 90% średniej

unijnej). W ramach całej UE w okresie 2007-2013 jest to 12 nowych państw członkowskich wraz z Grecją i Portugalią (dodatkowo Hiszpania kwalifikuje się do pomocy przejściowej). Przestrzeganie reguł paktu miałyby docelowo stanowić warunek przekazywania środków z budżetu UE. Wprowadzenie podobnej klauzuli (już w nowych ramach finansowych UE) umożliwiłoby zawieszanie płatności także z funduszy strukturalnych i rolnych w wypadku braku skuteczności w radzeniu sobie ze zmniejszeniem deficytu.

Europejski semestr. Jedną z najdalej idących propozycji KE jest poddawanie na wczesnym etapie projektów budżetów krajowych ocenie na poziomie UE. Jakość danych budżetowych byłaby równocześnie przedmiotem audytu dokonywanego przez Eurostat. W wypadku państw strefy euro, taka ocena miałaby pogłębić charakter, a Eurogrupa mogłaby wydawać rekomendacje dotyczące korekty projektu, gdyby zawierał on poważne słabości. Obecnie nie ma jasności co do formy, w jakiej projekty budżetu miałyby być przesyłane do Komisji, oraz co do kryteriów ich oceny. Proces oceny planów budżetowych byłby częścią tzw. europejskiego semestru, który obejmowałby cały cykl synchronizowanego programowania i monitoringu polityki gospodarczej (fiskalnej i strukturalnej) na poziomie UE, zbliżając go w czasie z krajowym cyklem przygotowywania budżetów. W jego ramach m.in. ocenie poddawane byłyby programy stabilności/konwergencji oraz krajowe programy reform, które byłyby dostarczane równocześnie do Komisji w pierwszej połowie każdego roku. Europejski semestr (miałby rozpocząć się od 2011 r.) wyznaczałby tym samym także roczny cykl funkcjonowania strategii gospodarczej UE – Europa 2020.

Ścisły nadzór i koordynacja polityki gospodarczej w strefie euro. Wyłącznie do państw strefy euro KE kieruje propozycję pogłębienia nadzoru i koordynacji w zakresie polityki gospodarczej, aby ta nie prowadziła do nierównowagi makroekonomicznej i spadku konkurencyjności. Zmniejszenie nierównowagi makroekonomicznej w strefie euro ma być jedną z dziesięciu Zintegrowanych wytycznych, które stanowić będą ramy programowania strategii Europa 2020 na poziomie krajowym. KE proponuje stworzenie szczegółowego systemu monitoringu dotyczącego zagadnienia nierównowagi makroekonomicznej (zarówno na poziomie całej strefy, jak i krajowym) i wykorzystanie do tego m.in. instrumentów przewidzianych w art. 121. ust. 4 TFUE, tj. ostrzeżeń wydawanych przez Komisję lub zaleceń Rady (decydującej wyłącznie w gronie członków strefy euro). Postuluje także wprowadzenie specjalnego zestawienia porównawczego (*scoreboard*) obejmującego szereg wskaźników dotyczących m.in. kształtowania się obrotów bieżących, produktywności, kosztów pracy, stóp procentowych czy też zadłużenia, co mogłoby służyć wzmocnieniu podejścia krytycznego wobec państw (*name and shame*).

Ramy zarządzania kryzysowego w strefie euro. Ustanowienie europejskiego mechanizmu stabilizacji finansowej tylko tymczasowo wypełnia lukę w zakresie instrumentarium służącego łagodzeniu skutków kryzysu w obszarze wspólnej waluty. Komisja proponuje utworzenie stałego mechanizmu, który będzie zasadniczo opierał się na zasadach działania instrumentu uzgodnionego przez ECOFIN 9/10 maja (obwarowana licznymi warunkami pomoc w formie pożyczki udzielanej przez UE ze środków uprzednio pozyskanych z rynków finansowych). Z punktu widzenia Komisji ważnym wyzwaniem w tym kontekście będzie stworzenie ram prawnych, które umożliwiłyby jednolity tryb podejmowania decyzji o uruchamianiu środków pomocowych. Obecna konstrukcja europejskiego mechanizmu stabilizacji finansowej prowadzi bowiem do swoistego dualizmu w tej kwestii (w wypadku uruchomienia środków z puli 60 mld euro, decyzję podejmie Rada UE większością kwalifikowaną, jeżeli zaś chodzi o uruchomienie systemu gwarancji, decyzja ma zapadać jednomyślnie w gronie państw strefy euro).

Wnioski. Propozycje Komisji to najgłębsza do tej pory próba reformy zarządzania strefą euro od początku jej powstania, dokonywana przy wykorzystaniu możliwości wprowadzonych przez Traktat z Lizbony (art. 136 TFUE dotyczący pogłębienia nadzoru i koordynacji polityki gospodarczej w strefie euro). Między państwami tej grupy istnieje polityczna zgoda co do ogólnego kierunku tych działań, która została potwierdzona na szczycie przywódców państw strefy euro 7 maja br. Pojawiają się jednak różnice zdań co do ich zakresu, zwłaszcza w odniesieniu do nadzoru fiskalnego. Najdalej idące pomysły w tym zakresie formułują Niemcy. Kilka państw (m.in. Francja, Holandia, Austria, a spoza strefy – Szwecja czy Wielka Brytania) ma z kolei wątpliwości co do propozycji oceny projektów krajowych budżetów. Nie powinno to jednak negatywnie wpłynąć na powodzenie całej reformy. W związku ze skalą problemów fiskalnych w strefie euro propozycje przyszłych ram zarządzania kryzysowego powinny zostać uzupełnione o rozwiązania w zakresie restrukturyzacji długu w przypadku nadmiernie zadłużonych państw otrzymujących pomoc.