

Polityka gospodarcza w strefie euro: koordynacja czy centralizacja?

Konrad Szelaq*

Wprowadzenie

Wiosną ubiegłego roku ukazał się na łamach „Banku i Kredytu” artykuł dotyczący koordynacji polityki gospodarczej w Unii Europejskiej (UE)¹. W artykule tym zaprezentowane zostały podstawowe obecnie instrumenty koordynacyjne, czyli Ogólne Wytyczne Polityki Gospodarczej, Pakt Stabilności i Wzrostu oraz procesy i strategię koordynacji gospodarczej w UE (proces luksemburski, proces z Cardiff, proces koloński, a także strategia lizbońska wyznaczająca długookresowy cel strategiczny UE do 2010 r.).

Niniejsze opracowanie jest rozwinięciem powyższej tematyki i dotyczy zarówno teraźniejszości, jak i przyszłości. Jego pierwsza część zakłada generalnie utrzymanie *status quo* w obszarze polityki gospodarczej, czyli pozostawienie jej w gestii państw członkowskich i przypisanie Wspólnocie tylko roli koordynacyjnej. Omówione zostaną w niej różnego rodzaju propozycje, zgłoszone w ostatnich latach (2001-2003) i postulujące zwiększenie efektywności koordynacji polityki gospodarczej, zatrudnienia i budżetowej państw ze strefy euro – m.in. w związku z postępującym proce-

sem integracji gospodarczej w UE, a ściślej w ramach Unii Gospodarczej i Walutowej (UGW). Dalsza część artykułu wybiega już znacznie dalej w przyszłość i rozważa się w niej bardziej dalekosiężne rozwiązania. Jako punkt wyjścia przedstawione zostaną efekty prac Konwentu Europejskiego w sprawie przyszłości UE (ogłoszone w czerwcu 2003 r. na szczycie Rady Europejskiej w Salonikach), a także towarzyszące im propozycje zwiększenia roli Komisji Europejskiej. W końcowej części podjęta zostanie próba oceny, czy w bliżej nieokreślonej przyszłości – w przypadku gdyby koordynacja polityki gospodarczej okazała się niewystarczająca lub nieefektywna – możliwe byłoby ich scentralizowanie i prowadzenie jednolitej polityki gospodarczej na szczeblu wspólnotowym przez ponadnarodową instytucję (tak jak w przypadku jednolitej polityki pieniężnej).

Propozycje wzmocnienia koordynacji polityki gospodarczej²

Po rozpoczęciu trzeciego etapu UGW, Komisja Europejska zwracała w kolejnych latach uwagę na konieczność **ściślejszego skoordynowania polityki gospodarczej w państwach należących do strefy euro**, czego przykładem jest komunikat Komisji w tej sprawie z lutego 2001

* Niniejsza publikacja jest wyrazem osobistych poglądów autora i nie powinna być utożsamiana ze stanowiskiem żadnej instytucji. Niektóre fragmenty artykułu zostały opracowane na podstawie rozprawy doktorskiej autora pt. *Unia Gospodarcza i Walutowa – dotychczasowe doświadczenia i potencjalny wpływ na dalszy proces integracji w ramach Unii Europejskiej*. Szkoła Główna Handlowa. Warszawa 2003.

¹ K. Szelaq: *Koordynacja polityk gospodarczych w Unii Europejskiej* (część I i II). „Bank i Kredyt” nr 3 i 4 z 2003 r.

² Szerzej na ten temat: K. Szelaq: *Wpływ wprowadzenia euro na politykę gospodarczą UE. Implikacje dla Polski*. Polskie Forum Strategii Lizbońskiej – Niebieska Księga nr 9, Gdańsk 2003, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową.

r.³ W dokumencie tym Komisja przypomniała, że na szczycie Rady Europejskiej w Helsinkach (w grudniu 1999 r.) przyjęto wnioski Raportu Rady ECOFIN w sprawie koordynacji polityki gospodarczej, zatrudnienia i strukturalnej podczas trzeciego etapu UGW, w celu pełnego wykorzystania potencjału jednolitego rynku i jednolitej waluty⁴. Zasadniczą sprawą, która została zaproponowana w omawianym komunikacie, było wprowadzenie **bardziej efektywnych instrumentów koordynacji**. W opinii Komisji Europejskiej działania mające na celu osiągnięcie tych zamierzeń powinny obejmować⁵:

- **wzmocnienie koordynacji ex-ante** poprzez stosowanie zasady wczesnego informowania w ramach strefy euro, tzn. przed podjęciem przez państwa członkowskie określonych działań i środków z zakresu polityki gospodarczej. Tego typu wzajemne wczesne informowanie się powinno mieć miejsce głównie na forum Eurogrupy.

- **bardziej efektywne funkcjonowanie Eurogrupy**, co miałyby nastąpić m.in. poprzez większe sformalizowanie jej funkcjonowania. Obecnie Eurogrupa jest bowiem tylko nieformalną częścią Rady ECOFIN, składającą się z ministrów finansów i gospodarki z państw strefy euro.

- **zinstytucjonalizowanie dialogu pomiędzy głównymi aktorami procesu koordynacji**. Miałyby to nastąpić dzięki regularnym spotkaniom Prezesa EBC, Przewodniczącego Eurogrupy oraz przedstawiciela Komisji Europejskiej w Radzie Zarządzającej EBC. Wymienieni przedstawiciele EBC, Eurogrupy i Komisji Europejskiej mieliby ponadto wypracowywać wspólne stanowisko w sprawach o szczególnym znaczeniu dla UGW, które było prezentowane na forach międzynarodowych (np. MFW, G-7).

Po raz kolejny Komisja Europejska powróciła do koncepcji wzmocnienia koordynacji polityki gospodarczej w swoim kolejnym komunikacie z maja 2002 r. Dotyczył on projektu przyszłej UE⁶. W dokumencie tym Komisja zwróciła uwagę, że po rozszerzeniu UE będzie musiała mieć do dyspozycji więcej narzędzi, aby sprostać nowym wyzwaniom związanym z koniecznością koordynacji polityki gospodarczej znacznie większej liczby państw członkowskich. Ponadto, w komunikacie pojawiła się sugestia znacznego **wzmocnienia roli Komisji Europejskiej w procesie koordynacji gospodarczej**. Po pierwsze, Komisja miałaby zostać upoważniona do przygotowywania formalnej propozycji Ogólnych Wytycznych Polityki

Gospodarczej, którą Rada UE mogłaby odrzucić tylko jednogłośnie (obecnie zalecenia Komisji Rada może odrzucić kwalifikowaną większością głosów). Po drugie, Komisji miano by przyznać prawo do bezpośredniego kierowania ostrzeżeń (sygnałów wczesnego ostrzegania) do danego państwa członkowskiego. Umożliwiłoby to bardziej terminowe działania, które nie były opóźniane przez procedury, w związku z czym dawałyby temu państwu więcej czasu na podjęcie odpowiednich działań naprawczych. Komisja zaproponowała także **stworzenie w strefie euro formalnego organu decyzyjnego na wzór Rady UE**, a ściślej Rady ECOFIN (tzw. *ECOFIN-eurozone Council* lub *ECOFIN Council for the euro zone*), większe zaangażowanie Parlamentu Europejskiego w proces koordynacji gospodarczej, a także **unifikację zewnętrznej reprezentacji strefy euro na forach międzynarodowych**, która powinna znajdować się w gestii jednego organu. Powyższe postulaty zostały w większości potwierdzone pod koniec 2002 r. w innym komunikacie Komisji dotyczącym kształtu przyszłej UE⁷.

Warto wspomnieć również o **propozycjach synchronizacji cykli koordynacyjnych dotyczących polityki gospodarczej i polityki zatrudnienia**⁸. Rada Europejska wielokrotnie apelowała o podjęcie stosownych działań w tym zakresie, zwłaszcza na spotkaniu w Barcelonie w marcu 2002 r., kiedy wezwała Radę UE i Komisję Europejską do synchronizacji stosownych procesów koordynacyjnych. Stwierdziła, że nacisk należy kłaść nie tyle na coroczne opracowywanie wytycznych, ile raczej na konkretne działania służące ich wprowadzeniu⁹. W odpowiedzi na powyższe wezwanie na początku września 2002 r. Komisja Europejska przedstawiła swój pogląd w tej sprawie. Uznała m.in. że szeroko pojętemu procesowi koordynacji należałoby nadać bardziej średniookresowy charakter, a także skoncentrować istniejące procesy koordynacji gospodarczej na **kilku podstawowych punktach w ciągu roku**, takich jak:

- przygotowanie wiosennego spotkania Rady Europejskiej,

- wiosenne spotkanie Rady Europejskiej (będące głównym momentem w rocznym cyklu koordynacji gospodarczej),

- propozycje Komisji Europejskiej dotyczące nowych wytycznych i zaleceń (przy czym wszystkie propozycje byłyby zawarte w jednym dokumencie – tzw. Pakiecie Wytycznych (*Guidelines Package*), na który składałyby się zarówno projekt Ogólnych Wytycznych

³ Commission Communication on strengthening economic policy co-ordination within the euro area, Brussels, 7 February 2001.

⁴ Zob. *Presidency Conclusions*, Helsinki European Council, 10-11 December 1999, par. 32.

⁵ Zob. Commission Communication on strengthening economic policy co-ordination..., op.cit., s. 5 i nast.

⁶ Communication from the Commission: a project for the European Union, European Commission, Brussels, 22 May 2002.

⁷ For the European Union: peace, freedom, solidarity – Communication of the Commission on the institutional architecture, European Commission, Brussels, 4 December 2002.

⁸ Communication from the Commission on streamlining the annual economic and employment policy co-ordination cycles, COM(2002)487 final, Brussels, 3 September 2002.

⁹ Zob. *Presidency conclusions*, Barcelona European Council, 15-16 March 2002, par. 49.

Polityki Gospodarczej, jak i Wytyczne w sprawie Zatrudnienia,

- przyjęcie nowych wytycznych i zaleceń (w połowie roku),
- skoncentrowanie w ostatnim kwartale roku przeglądów oceniających stopień realizacji przyjętych postanowień.

Jeżeli natomiast chodzi o **nadanie procesowi koordynacji gospodarczej bardziej średniokresowego charakteru**, to zarówno w przypadku Ogólnych Wytycznych Polityki Gospodarczej, jak i Wytycznych w sprawie Zatrudnienia miałyby być utrzymany ich roczny charakter (bezpośrednio lub pośrednio wynikający z przepisów traktatowych i stosowany obecnie w praktyce), natomiast co 3 lata miałyby być dokonywany ich gruntowny przegląd.

Przewidywano, że Ogólne Wytyczne Polityki Gospodarczej i Wytyczne w sprawie Zatrudnienia zostaną przyjęte zgodnie z nową formułą w kwietniu 2003 r. – po wiosennym spotkaniu Rady Europejskiej (zaplanowanym na marzec 2003 r.). Tak też się stało. Na początku kwietnia 2003 r., a więc kilka tygodni po wspomnianym szczycie w Brukseli, Komisja Europejska, chcąc zapewnić większą spójność koordynacji gospodarczej we Wspólnocie, po raz pierwszy przyjęła tego samego dnia zarówno zalecenie w sprawie Ogólnych Wytycznych Polityki Gospodarczej¹⁰, jak i propozycję dotyczącą Wytycznych w sprawie Zatrudnienia¹¹. Nowością było również to, że ogólne wytyczne nie były sformułowane, tak jak zwykle w krótkookresowej (rocznej) perspektywie, lecz objęły średniokresowy (trzyletni) horyzont. Kilka miesięcy później, na szczycie w Salonikach (w czerwcu 2003 r.), Rada Europejska – zatwierdzając projekt Ogólnych Wytycznych Polityki Gospodarczej i Wytycznych w sprawie Zatrudnienia – z zadowoleniem przyjęła powyższą inicjatywę Komisji, podkreślając jej znaczenie i wyrażając opinię, że należy ją kontynuować w następnych latach¹². Pierwszy przegląd obu rodzajów wytycznych przyjętych wiosną 2003 r. został opublikowany na początku 2004 r.¹³

Propozycje zmian w zakresie koordynacji polityki budżetowej

Jak wiadomo, Pakt Stabilności i Wzrostu – w swojej obecnej postaci – często bywa przedmiotem krytyki.

Główne zarzuty wysuwane pod jego adresem to: nadmierne usztywnienie i ograniczenie elastyczności polityki budżetowej, osłabianie działania tzw. automatycznych stabilizatorów, niemal wyłączne skupianie się na krótkookresowych celach i zobowiązaniach, a przez to niezwracanie dostatecznej uwagi na reformy strukturalne, zniechęcanie do dokonywania inwestycji publicznych, nieuwzględnianie sytuacji budżetowej strefy euro jako całości, polityczny podtekst podejmowania decyzji, jednostronny (negatywny) charakter Paktu¹⁴.

Różnego rodzaju propozycje, mające na celu lepsze funkcjonowanie i koordynację polityki budżetowej w strefie euro, można spotkać nie tylko w oficjalnych dokumentach instytucji wspólnotowych, ale również w szeroko pojętej literaturze przedmiotu. Analizując literaturę na ten temat, można znaleźć różne **alternatywne koncepcje zreformowania Paktu Stabilności i Wzrostu**. Często są to propozycje dość daleko idące (praktycznie wszystkie z nich wymagają zmiany aktualnie obowiązujących przepisów traktatowych, przy czym czasami są to zmiany o charakterze wręcz fundamentalnym). Koncepcje te postulują m. in.:¹⁵

– **wymuszenie większej dyscypliny rynków finansowych** – poprzez dokonanie odpowiednich zmian w istniejących przepisach wspólnotowych. Chodzi tu zwłaszcza o zmianę niektórych postanowień tzw. skodyfikowanej dyrektywy bankowej (2000/12/EC), a mianowicie tych, które dotyczą nadmiernego zaangażowania kredytowego (*large exposure*) i współczynnika wypłacalności (*solvency ratio*).

– **stworzenie na poziomie narodowym nowych i wysoce niezależnych organów – Komitetów Polityki Fiskalnej (Fiscal Policy Committees)** na kształt Rad Polityki Pieniężnej w bankach centralnych. Rola KPF byłaby ograniczona do ustalania celów budżetowych (wielkości deficytu budżetowego i długu publicznego) oraz zatwierdzania ustaw budżetowych. Oznacza to, że KPF nie miałyby wpływu na wielkość budżetu, strukturę podatków czy alokację wydatków budżetowych (to nadal pozostawałoby w gestii rządów i parlamentów narodowych). KPF miałyby jednak możliwość ewentualnej zmiany celów budżetowych w razie zmiany sytuacji gospodarczej. Mimo wysokiej niezależności, KPF podlegałyby zarówno kontroli *ex ante* (poprzez publikowanie sprawozdań z posiedzeń i głosowań), jak i kontroli *ex post* (ze strony narodowych parlamentów)¹⁶.

– wprowadzenie **zasady kontroli wydatków budżetowych (expenditure rule)** lub tzw. **złotej zasady budżetowej (golden rule)**. Pierwsza zasada polegałaby na

¹⁰ Commission recommendation on the Broad Guidelines of the Economic Policies of the Member States and the Community (for the 2003-2005 period). COM(2003)170 final, Brussels, 8 April 2003.

¹¹ Proposal for a Council Decision on Guidelines for the Employment Policies of the Member States. COM(2003)176 final, Brussels, 8 April 2003.

¹² Zob. *Presidency Conclusions*. Thessaloniki European Council, 19-20 June 2003 (Follow-up of the 2003 Spring European Council: Broad Economic Policy Guidelines and Employment Guidelines), s. 15.

¹³ Zob. *Report on the implementation of the 2003-2005 Broad Economic Policy Guidelines*. European Commission, European Economy, No. 1/2004.

¹⁴ Szerzej na ten temat: K. Szelaż: *Koordinacja polityk gospodarczych w UE* (część I), op.cit., s. 28 i nast.

¹⁵ Por. M. Buti, S. Eijffinger, D. Franco: *Revisiting the Stability and Growth Pact: grand design or internal adjustment?* European Commission, Economic Paper, No. 180, January 2003, s. 11 i nast.

¹⁶ Por. C. Wyplosz: *Fiscal policy: rules or institutions?* Paper prepared for the meeting of the Group of Economic Analysis of the European Commission, March 2002, s. 10 i nast.

skupianiu się przez państwa członkowskie nie bezpośrednio na saldzie budżetu, lecz na jego stronie wydatkowej, która w znacznie mniejszym stopniu niż dochody budżetowe zależy od fazy cyklu koniunkturalnego. Zależało tego podejścia polega na tym, że dotyczy ono tych elementów budżetowych, które rządy są w stanie kontrolować (np. poprzez ustalanie limitów wzrostu wydatków budżetowych), a poza tym umożliwia działanie automatycznych stabilizatorów po stronie dochodowej. Z kolei „złota reguła budżetowa” umożliwiałaby zaciąganie przez rządy pożyczek tylko na finansowanie inwestycji publicznych. Wprowadzenie tej reguły wymagałoby od państw członkowskich wyraźnego wydzielenia w ich budżetach dwóch osobnych części – wydatków inwestycyjnych i wydatków bieżących.

– **ustalenie celu budżetowego dla strefy euro jako całości**, a następnie niejako „podzielenie” tego ogólnego (zagregowanego) celu i przydzielenie stosownych indywidualnych „udziałów” poszczególnym państwom strefy euro. Przydział ten mógłby być dokonywany albo za pomocą polityczno-biurokratycznej procedury, albo według mechanizmu rynkowego. W tym ostatnim przypadku najpierw na podstawie określonych kryteriów (np. PKB, liczba ludności) wstępnie określono by pułap deficytu, które dane państwo powinno osiągnąć. Następnie limity te podlegałyby niejako „wymianie handlowej” pomiędzy państwami członkowskimi. Oznacza to, że państwo, które zostałoby dotknięte negatywnym (asymetrycznym) wstrząsem gospodarczym, oznaczającym konieczność zwiększenia deficytu budżetowego, miało by możliwość „odkupienia” od innego państwa części jego puli deficytu (o ile państwo to znajdowałoby się w sytuacji gospodarczej umożliwiającej mu osiągnięcie lepszych wyników, niż początkowo zakładano, a tym samym byłoby zainteresowane „odsprzedaniem” części przyznanego mu wstępnie pułapu deficytu, którego i tak by nie wykazało w danym okresie)¹⁷.

– przejście od Paktu Stabilności i Wzrostu do **Paktu Zrównoważonego Długu Publicznego** (*Debt Sustainability Pact*). Oznacza to zaprzestanie skupiania się na kontroli i limitowaniu wielkości deficytu budżetowego i położenie znacznie większego nacisku na monitorowanie poziomu długu publicznego, czemu przypisano by pierwszoplanową rolę. Pożądany poziom długu publicznego wynosiłby 50% PKB. Ocena nie byłaby dokonywana każdego roku, lecz w perspektywie średniookresowej (np. 5-letniej) na podstawie przewidywanej długookresowej równowagi budżetowej (tak więc w krótkim okresie państwa członkowskie miałyby więcej swobody, jeżeli chodzi o osiągany poziom długu publicznego)¹⁸.

Jak wynika z powyższego, każda z zaprezentowanych powyżej koncepcji skupia się na takim czy innym elemencie Paktu Stabilności i Wzrostu, proponując jego mniejszą lub większą modyfikację. Propozycje te mają jednak charakter fragmentaryczny (tzn. dotyczą tylko rozwiązania pojedynczych problemów), natomiast **żadna z nich nie proponuje rozwiązań całościowych** (tj. rozwiązania wszystkich problemów związanych z funkcjonowaniem Paktu). Poza tym prawdopodobne jest, że nawet gdyby powyższe propozycje przyczyniły się do polepszenia funkcjonowania Paktu na określonym obszarze, to jednocześnie mogłyby pogorszyć je na innych obszarach. Każda koncepcja ma bowiem **różnego rodzaju wady i wzbudza wiele wątpliwości**. Przykładowo, proponowana zmiana przepisów skodyfikowanej dyrektywy bankowej skutkowałaby pogorszeniem pozycji konkurencyjnej europejskiego sektora bankowego. Niezwykle trudnym (o ile w ogóle wykonalnym) zadaniem byłoby rozdzielenie funkcji ustalania celów budżetowych (która byłaby przypisana Komitetowi Polityki Fiskalnej) od alokacyjnej i redystrybucyjnej funkcji budżetowej (które pozostałyby w gestii władz narodowych – rządów i parlamentów). Jeżeli chodzi o propozycję ustalenia celu budżetowego dla strefy euro jako całości, to kontrowersyjną kwestią byłby zapewne nie tylko wstępny przydział pułapów deficytu dla poszczególnych państw członkowskich, ale także „wymiana handlowa” dotycząca części ich limitów. Deficyty budżetowe różnych państw mogą bowiem mieć (i na ogół mają) różne konsekwencje i efekty zewnętrzne (w związku z tym nie można uznać, że np. 0,1% PKB deficytu Luksemburga czy Danii stanowi ekwiwalent 0,1% PKB deficytu Niemiec czy Francji)¹⁹. W przypadku koncepcji Paktu Zrównoważonego Długu Publicznego dość problematyczne mogłyby być natomiast opieranie prowadzonej polityki na średniookresowych szacunkach, charakteryzujących się znaczną niepewnością z uwagi na możliwe (zróznicowane) scenariusze rozwoju sytuacji gospodarczej, społecznej, demograficznej itd. Należy również podkreślić, że **żadna z powyższych koncepcji nie cieszy się wystarczająco dużym poparciem społecznym i politycznym**, aby miała realne szanse powodzenia²⁰.

Powyższe słabości proponowanych koncepcji, a także fakt, że idą one stosunkowo daleko (gdyż wymagają istotnych zmian w Traktacie), powodują, że szanse na ich wprowadzenie w życie – zwłaszcza przy sygna-

¹⁷ Szerzej na ten temat: A. Casella: *Tradable deficit permits* [w:] A. Brunila, M. Buti, D. Franco (red.): *The Stability and Growth Pact – the architecture of fiscal policy in EMU*. Palgrave Macmillan, Basingstoke 2001, s. 394-413.

¹⁸ Szerzej na ten temat: J. Pisani-Ferry: *Fiscal discipline and policy coordination in the eurozone: assessment and proposals*. Paper prepared for the Group of Economic Analysis of the European Commission, April 2002.

¹⁹ Mimo tych zastrzeżeń do koncepcji ustalenia celu budżetowego dla strefy euro jako całości i dokonywania „wymiany handlowej” w odniesieniu do części przyznanego limitów deficytu budżetowego uważa się, że koncepcja ta jest interesująca i warta dalszego, dokładniejszego zbadania. Sugeruje się nawet, że przed ewentualnym zastosowaniem tej koncepcji na szczeblu wspólnotowym można by przeprowadzić swego rodzaju eksperyment na niższym poziomie, tj. w ramach państw wchodzących w ich skład jednostek terytorialnych. Zob. M. Buti, S. Eijffinger, D. Franco: *Revisiting the Stability and Growth Pact...*, op. cit., s. 20.

²⁰ Tamże, s. 2 i nast.

lizowanym braku politycznego i społecznego wsparcia – są raczej niewielkie (przynajmniej obecnie). W związku z tym, pojawiły się **propozycje wewnętrznych dostosowań w ramach Paktu Stabilności i Wzrostu**. Nie wymagają one jego gruntownej reformy czy całkowitego przedefiniowania jego reguł (zapisanych w Traktacie, rozporządzeniach i innych dokumentach). Wydaje się, że dzięki temu mają znacznie większe szanse na zastosowanie w praktyce. Propozycje te wynikają z przekonania, że istniejące obecnie reguły dotyczące koordynacji polityki gospodarczej w strefie euro funkcjonują stosunkowo dobrze, chociaż niedoskonałe, w związku z czym wymagają pewnej korekty. W tym kontekście zgłoszono następujące cztery propozycje²¹:

1. Obieranie przez poszczególne państwa członkowskie indywidualnych średniookresowych celów budżetowych. Istnieją opinie, że stosowanie zasady równowagi budżetowej (rozumianej jako generalnie zrównoważony budżet w okresie cyklu koniunkturalnego) tak samo do wszystkich państw członkowskich powoduje nadmierne ujednoczenie traktowania państw o różnicowanych poziomach długu publicznego, różnych rodzajach zobowiązań budżetowych, odmiennych potrzebach w zakresie inwestycji publicznych itd. Dotychczas jedynym czynnikiem różnicującym poszczególne państwa jest zmienność tzw. cyklicznego komponentu równowagi budżetowej. Oznacza to, że państwa podlegające większym wahaniom cyklu koniunkturalnego i charakteryzujące się większymi automatycznymi stabilizatorami powinny również utrzymywać większe „marginesy bezpieczeństwa” (*safety margins*), umożliwiające im nieprzekroczenie dopuszczalnego poziomu deficytu w wysokości 3% PKB. Istotnym pojęciem jest tu tzw. minimalna wartość bazowa (*minimal benchmark*). Wskazuje ona poziom tzw. skorygowanego deficytu budżetowego (*cyclically-adjusted deficit*) w zależności od fazy cyklu koniunkturalnego, w której dane państwo się znajduje²².

2. Zwiększenie przejrzystości prowadzonej polityki budżetowej. Jak wiadomo, przejrzystość może spowodować wzrost wiarygodności ustanowionych reguł poprzez umożliwienie lepszej oceny prowadzonej polityki budżetowej, a także ograniczenie roli tzw. twórczej księgowości w kontekście osiągania wyznaczonych celów²³. Tymczasem obecne zasady prowadzenia polityki budżetowej w ramach UGW są krytykowane za brak przejrzystości, który wynika np. z opóźnień w dostarczaniu danych, ograniczonej dostępności niektórych danych (np. zobowiązań pozabudżetowych), jak rów-

nież z tego, że państwa członkowskie, dążąc do osiągnięcia krótkookresowych celów budżetowych, podejmują często różnego rodzaju doraźne kroki zamiast wprowadzać niezbędne reformy strukturalne (brak przejrzystości jest charakterystycznym zjawiskiem zwłaszcza w okresach przedwyborczych). Jednym z rozwiązań w tym zakresie mogłoby być np. wyraźne rozdzielenie długookresowych działań budżetowych od wspomnianych doraźnych środków fiskalnych (i podawanie tych informacji do publicznej wiadomości). Te ostatnie nie byłyby uwzględniane przy określaniu wielkości deficytu budżetowego. Dla praktycznego zastosowania powyższego rozwiązania niezbędne byłoby uzgodnienie przez państwa członkowskie wspólnej definicji „doraźnych środków budżetowych” (*one-off measures*).

3. Powstrzymanie nieodpowiedniego postępowania państw członkowskich w okresie dobrej koniunktury gospodarczej. Wynika to z faktu, że Pakt Stabilności i Wzrostu nie przewiduje stosownych bodźców czy zachęt dla państw członkowskich do prowadzenia przez nie ostrożnej polityki budżetowej w okresach dobrej koniunktury. W związku z tym, w czasie ożywienia gospodarczego ich polityka fiskalna jest często nadmiernie ekspansywna i prowadzi do istotnego pogorszenia ich sytuacji budżetowej. Aby temu przeciwdziałać, proponuje się dwa rozwiązania:

– po pierwsze, sugeruje się stosowanie procedury wczesnego ostrzegania nie tylko wówczas, gdy poziom deficytu budżetowego danego państwa zbliża się do progu 3% PKB, ale również w okresie dobrej koniunktury, jeżeli stwierdzone zostanie znaczne odchylenie od założonego celu strukturalnego (nawet gdy nie będzie istniało jeszcze bezpośrednie ryzyko wystąpienia nadmiernego deficytu);

– po drugie, proponuje się utworzenie specjalnych funduszy rezerwowych (tzw. *rainy-day funds*), które byłyby wykorzystywane w czasach słabej koniunktury (recesji) lub wystąpienia określonych wstrząsów gospodarczych, natomiast w okresach ożywienia byłyby uzupełniane²⁴. Jednocześnie, wraz ze stworzeniem powyższego funduszu i umożliwieniem korzystania z niego, powinno nastąpić zaostrzenie interpretacji istniejących reguł wynikających z procedury nadmiernego deficytu, tj. bardziej zdecydowane podejmowanie stosownych działań (kierowanie zaleceń lub nakładanie poważniejszych sankcji) w razie przekroczenia pułapu 3% PKB.

4. Obiektywne (a nie subiektywne) stosowanie wspólnotowych zasad dotyczących polityki budżetowej. Wynika to z faktu, że obecnie jednym z głównych zarzutów pod adresem Paktu Stabilności i Wzrostu jest

²¹ Tamże, s. 22 i nast.

²² Zgodnie z szacunkami Komisji Europejskiej, w przypadku dużych państw strefy euro poziom skorygowanego deficytu budżetowego powinien kształtować się poniżej 1,5% PKB, natomiast w przypadku większości pozostałych państw strefy euro – poniżej 1% PKB. Zob. Public finances in EMU – 2002. European Commission, European Economy, No. 3/2002.

²³ Zob. np. Fiscal policy and macroeconomic stability. International Monetary Fund, Washington, May 2001.

²⁴ Tego rodzaju fundusze istnieją w wielu stanach amerykańskich, jak też w prowincjach kanadyjskich. Zob. np. B. Knight, A. Levinson: Rainy-day funds and state government savings. National Tax Journal, Vol.LII, No. 3/1999, s. 459-472.

daleko idąca uznaniowość decyzji dotyczących podejmowania lub niepodejmowania działań przeciwko państwom członkowskim naruszającym reguły Paktu (decyzje te często mają charakter nie tyle merytoryczny, co polityczny). W związku z tym, aby wyeliminować lub przynajmniej ograniczyć tego rodzaju praktyki, proponuje się dokonanie jasnego podziału podejmowanych decyzji na trzy kategorie:

– **decyzje techniczne** – dotyczące zgodności z przyjętymi zasadami. Decyzje te byłyby podejmowane przez Komisję Europejską, która byłaby również upoważniona do skierowania pierwszego sygnału wczesnego ostrzegania do danego państwa członkowskiego oraz do orzekania, czy w danym przypadku występuje nadmierny deficyt, czy nie. Komisja, bez konieczności uzyskania aprobaty ze strony Rady UE, mogłaby także decydować czy w danym przypadku istnieją nadzwyczajne okoliczności, które pozwalają uniknąć sankcji.

– **decyzje polityczne** – dotyczące środków, które powinny zostać podjęte w celu przeciwdziałania wystąpieniu nadmiernego deficytu (lub jego usunięcia, gdy jednak wystąpił). Decyzje te byłyby podejmowane przez Radę UE, która byłaby również upoważniona do skierowania drugiego sygnału wczesnego ostrzegania, zawierającego wniosek o podjęcie stosownych środków naprawczych. Podobnie jak obecnie, Rada UE podejmowałaby powyższe decyzje na zasadzie głosowania kwalifikowaną większością głosów i na podstawie zalecenia Komisji Europejskiej.

– **decyzje dotyczące nałożenia sankcji**. Decyzje te – mające charakter zarówno techniczny, jak i polityczny – byłyby podejmowane zarówno przy udziale Komisji, jak i Rady UE. W porównaniu z obecną sytuacją różnica polegałaby jednak na tym, że Rada podejmowałaby decyzję nie na podstawie zalecenia, lecz propozycji Komisji. Rzecz w tym - jak już wspomniano - że zalecenie Komisji może być odrzucone przez Radę UE kwalifikowaną większością głosów, natomiast propozycja Komisji – wyłącznie jednomyślnie.

Przedstawione propozycje zmian są ogólnie zgodne z obecnymi przepisami, lecz aby zostały w pełni wprowadzone w życie, konieczne są pewne (aczkolwiek z pewnością nie fundamentalne) zmiany w przepisach traktatowych. W przypadku osiągnięcia politycznego porozumienia co do powyższych zasad wskazane byłoby, aby potwierdziła je specjalna rezolucja Rady Europejskiej. Zasadniczą kwestią pozostaje jednak pytanie, **czy w interesie wzmocnienia wiarygodności wspólnotowych reguł budżetowych Rada UE jest (czy nie jest) gotowa do wzmocnienia kompetencji Komisji Europejskiej**²⁵.

Nie tylko zewnętrzni obserwatorzy, ale również Komisja Europejska dostrzegła potrzebę podjęcia sku-

teczniejszych działań w zakresie finansów publicznych. Świadczy o tym jej komunikat w sprawie **wzmocnienia koordynacji polityki budżetowej w UE**, który pod koniec listopada 2002 r. został skierowany do Rady UE i Parlamentu Europejskiego²⁶. W dokumencie tym Komisja – na podstawie blisko czteroletnich doświadczeń z funkcjonowania UGW – zidentyfikowała wiele **trudności w praktycznym stosowaniu postanowień Paktu Stabilności i Wzrostu**. Przede wszystkim coraz bardziej widoczna staje się rozbieżność pomiędzy deklaracjami i zobowiązaniami budżetowymi a konkretnymi działaniami podejmowanymi przez poszczególne państwa członkowskie. W dodatku istnieje niejako milczące przyzwolenie na tego typu praktyki ze strony innych państw, które nie wywierają zbyt silnej presji na państwa nieosiągające założonych celów budżetowych. Istnieją też trudności z ustalaniem wiarygodnych celów budżetowych (które czasami opierają się na zbyt optymistycznych prognozach wzrostu gospodarczego), a także przekazywaniem rzetelnych danych statystycznych (dokonywane *ex post* rewizje danych budżetowych wykazują coraz większe odchylenia od założeń). Inne problemy to prowadzenie przez państwa członkowskie polityki budżetowej utrudniającej działanie automatycznych stabilizatorów, tj. nieosiąganie przez nie nadwyżek w okresie dobrej koniunktury (1998-2000), które pozwoliłyby na pewne zwiększenie deficytów w okresie jej pogorszenia (2001-2003). Niezadowolające jest także działanie mechanizmów wczesnego ostrzegania, które powinny być stosowane na tyle wcześnie, aby dane państwo miało wystarczająco dużo czasu na podjęcie stosownych działań naprawczych, pozwalających mu uniknąć przekroczenia progu 3% PKB. Za ważny problem Komisja uznaje również trudności w efektywnym komunikowaniu się i przekazywaniu odpowiednich informacji mediom, opinii publicznej czy rynkom.

Komisja Europejska proponuje w swoim komunikacie wprowadzenie pewnych nowych zasad, które spowodowałyby **większą elastyczność w interpretacji Paktu Stabilności i Wzrostu**, zapewniając jednocześnie **większą dyscyplinę w utrzymywaniu zdrowych finansów publicznych** przez państwa członkowskie. Jedną z propozycji przewiduje wprowadzenie zasady, że państwa, w których istnieje ryzyko wystąpienia nadmiernego deficytu, będą zobowiązane do jego redukcji o 0,5% PKB rocznie aż do momentu osiągnięcia stanu

²⁶ Strengthening the co-ordination of budgetary policies. Communication from the Commission to Council and the European Parliament, Brussels, 27 November 2002. Komunikat ten jest efektem wcześniejszego opracowania przez Komisję Europejską nowej strategii w sprawie praktycznego stosowania postanowień Paktu Stabilności i Wzrostu. Strategia ta została zawarta w dokumencie Komisji z 24 września 2002 r., który – mimo iż był szeroko dyskutowany i komentowany w tamtym czasie – nie otrzymał statusu oficjalnego dokumentu i nie został opublikowany. Pierwszą oficjalną publiczną reakcją dotyczącą nowej strategii Komisji był dokument ze spotkania na forum Eurogrupy z dnia 7 października 2002 r. (zob. Terms of reference on budgetary developments in the euro area, Eurogroup, 7 October 2002.).

²⁵ M. Buti, S. Eijffinger, D. Franco: *Revisiting the Stability and Growth Pact...*, op.cit., s.27.

Tabela 1 *Propozycje wewnętrznych dostosowań w ramach Paktu Stabilności i Wzrostu*

Cel	Propozycja działań	Środki operacyjne
1 Odejście od nadmiernej jednolitości zasad stosowanych wobec różnych państw	Różnicowanie pojęcia równowagi budżetowej Obieranie przez poszczególne państwa członkowskie indywidualnych średniookresowych celów budżetowych	Wspólne szacowanie wielkości zobowiązań budżetowych i inwestycji publicznych netto Określanie minimalnych wartości bazowych, wskazujących poziom tzw. skorygowanego deficytu budżetowego
2 Zwiększenie przejrzystości prowadzonej polityki budżetowej	Wyraźne oddzielenie długookresowych działań budżetowych od doraźnych środków fiskalnych Obserwacja kształtowania się wskaźników pieniężnych	Uzgodnienie przez państwa członkowskie wspólnej definicji „doraźnych środków budżetowych” Nieuwzględnianie doraźnych środków przy określaniu faktycznego poziomu deficytu budżetowego Wyjaśnianie przez państwa członkowskie przyczyn odchyłań pomiędzy faktycznym a formalnym poziomem deficytu
3 Uwzględnienie wpływu fazy cyklu koniunkturalnego na sytuację budżetową	Stosowanie procedury wczesnego ostrzegania również okresie dobrej koniunktury Utworzenie specjalnych funduszy rezerwowych	Określenie maksymalnej dopuszczalnej wielkości pogorszenia tzw. skorygowanego salda budżetowego Zmiana interpretacji obecnych przepisów rachunkowych (ESA 95) Zaostrzenie interpretacji istniejących reguł procedury nadmiernego deficytu (w tym nakładania sankcji)
4 Obiektywne stosowanie wspólnotowych zasad dotyczących polityki budżetowej	Przyznanie Komisji Europejskiej prawa do praktycznego stosowania zasad i przestrzegania zgodności z przyjętymi zasadami Pozostawienie w kompetencjach Rady UE prawa do podejmowania decyzji dotyczących środków prowadzonej polityki budżetowej i nakładania sankcji	Dokonanie jasnego podziału podejmowanych decyzji na trzy kategorie (techniczne, polityczne i dotyczące nakładania sankcji) Ustalenie nowego podziału kompetencji pomiędzy Komisją Europejską a Radę UE Dokonanie pewnych technicznych zmian w przepisach traktatowych

Źródło: opracowanie własne na podstawie: M. Buti, S. Eijffinger, D. Franco, *Revisiting the Stability and Growth Pact: grand design or internal adjustment?* European Commission, *Economic Paper*, No. 180, January 2003, s. 23.

„bliskiego równowagi lub nadwyżki budżetowej”. Państwa, w których dług publiczny znacząco przekracza traktatowy próg 60% PKB, byłyby natomiast zobowiązane do przedstawienia w swoich programach stabilności lub zbieżności szczegółowej strategii, mającej na celu obniżenie poziomu długu poniżej wartości bazowej. Jak bowiem pokazała praktyka, państwa członkowskie, których dług publiczny w momencie przystępowania do strefy euro był bardzo wysoki (100-120% PKB – Włochy, Belgia, Grecja), nie miały zbyt silnej motywacji do znaczącego obniżania jego poziomu. Korzystały z traktatowej zasady, że kryterium długu publicznego – nawet jeżeli przekracza ustalony pułap – uznaje się za spełnione, jeżeli „poziom długu maleje w wystarczającym stopniu i zbliża się do wartości bazowej w zadowalającym tempie” (co umożliwiało dużą swobodę interpretacji). Propozycja Komisji ma na celu skonkretyzowanie tych postanowień.

W opinii Komisji Europejskiej, omówione powyżej problemy związane z funkcjonowaniem Paktu Stabil-

ności i Wzrostu nie mogą być rozwiązane jedynie poprzez mniejszą lub większą zmianę interpretacji jego przepisów. W związku z tym Komisja zaproponowała w swoim komunikacie specjalny **program w sprawie usprawnienia stosowania Paktu Stabilności i Wzrostu**. Miał on zostać uzgodniony i zatwierdzony (ale był tylko dyskutowany) podczas wiosennego spotkania Rady Europejskiej w Brukseli (w marcu 2003 r.)²⁷. Program ten składa się z czterech zasadniczych punktów²⁸:

1. Po pierwsze, państwa członkowskie powinny potwierdzić swe **polityczne zobowiązanie do stosowania i przestrzegania postanowień Paktu** – poprzez przyjęcie specjalnej *Rezolucji w sprawie wzmocnienia koordynacji polityki budżetowej (Resolution to reinforce the co-ordination of budgetary policies)*.

²⁷ Zob. *Presidency Conclusions*. Brussels European Council, 20-21 March 2003.

²⁸ Zob. *Strengthening the co-ordination of budgetary policies*, op.cit., s. 8 i nast.

2. Po drugie, państwa członkowskie powinny zobowiązać się do **przekazywania na czas rzetelnych, przejrzystych i wysokiej jakości danych statystycznych** dotyczących ich sytuacji budżetowej. Komisja zamierza nie tylko opierać się na danych przesyłanych jej przez poszczególne państwa, lecz również zdobywać je na miejscu – organizując specjalne misje do tych państw (częstsze i mające szerszy zakres niż dotychczas). Ich efektem będą m. in. pogłębione studia nt. sytuacji gospodarczej w danym państwie²⁹.

3. Po trzecie, należy wprowadzić **bardziej efektywne procedury wykonawcze** w zakresie praktycznego stosowania postanowień Paktu. W tym celu należałoby m. in. ustalić kryteria, które powinny być stosowane przy uruchamianiu mechanizmów wczesnego ostrzegania (przez Komisję) i podejmowaniu decyzji o skierowaniu zalecenia do danego państwa (przez Radę UE). Zaproponowano, aby sygnał wczesnego ostrzegania – jeżeli ma być skuteczny – mógł być kierowany do danego państwa z odpowiednim wyprzedzeniem, tj. nawet wówczas, gdy nominalna wartość deficytu znajduje się poniżej wartości referencyjnej. Ponadto Komisja opowiedziała się ponownie za tym, aby to ona (a nie Rada UE) była instytucją upoważnioną do bezpośredniego kierowania sygnałów wczesnego ostrzegania do państw członkowskich.

4. Po czwarte, niezbędna jest **lepsza (bardziej otwarta i przejrzysta) komunikacja** z otoczeniem (mediami, społeczeństwem, uczestnikami rynków) oraz rzetelne informowanie ich o celach budżetowych państw członkowskich i sposobach realizacji postanowień Paktu w praktyce. W związku z tym Komisja – oprócz już prowadzonych działań (jak np. coroczne publikowanie raportu pt. *Public finances in EMU*)³⁰ – zamierza również upublicznić swoje szczegółowe oceny poszczególnych programów stabilności i zbieżności, a także publikować w połowie każdego roku przegląd sytuacji budżetowej w państwach członkowskich (zob. *Fiscal policy: Mid-year review* w *Quarterly Report on the Euro Area*)³¹. Przegląd ten, publikowany w lipcu, wyznaczałby m. in. ogólne kierunki polityki budżetowej, które państwa członkowskie powinny uwzględniać podczas opracowywania jesienią swoich budżetów na następny rok.

Jak wynika z powyższego, omówiony komunikat Komisji Europejskiej w sprawie wzmocnienia koordynacji polityki gospodarczej (z listopada 2002 r.), jest w zasadzie zbieżny z niektórymi postulatami zawartymi w przedstawionej wcześniej propozycji wewnętrznych dostosowań w ramach Paktu Stabilności i Wzrostu (ze stycznia 2003 r.), choć naturalnie nie idzie on

tak daleko jeżeli chodzi o charakter zgłaszanych rozwiązań. Nie oznacza to jednak, że postulaty, które nie znalazły się w oficjalnym dokumencie Komisji, zostały bezwzględnie odrzucone i nie mają szans na realizację w przyszłości. Zawsze bowiem istnieje możliwość powrotu do odłożonych koncepcji, o ile powstaną bardziej sprzyjające okoliczności.

Rezultaty prac Konwentu Europejskiego i Konferencji Międzyrządowej

Zgodnie z postanowieniami Deklaracji z Laeken, na początku 2002 r. powołano Konwent Europejski, który miał się zająć kwestią przyszłego kształtu UE. Ustalono, że Konwent, który będzie obradował w Brukseli, oficjalnie rozpocznie swą działalność 1 marca 2002 r. Jednym z głównych zadań Konwentu – biorąc pod tzw. proces postniemiecki – było wypracowanie projektu Konstytucji Europejskiej. Wstępny projekt Traktatu Konstytucyjnego został przedstawiony przez Przewodniczącą Konwentu, Valery'ego Giscarda d'Estaing w październiku 2002 r., natomiast ostateczna wersja projektu³² – na szczycie Rady Europejskiej w Salonikach (w czerwcu 2003 r.)³³.

W ramach Konwentu powołano 11 grup roboczych zajmujących się głównymi dziedzinami będącymi przedmiotem jego prac, w tym m. in. sprawami gospodarczymi i społecznymi. Każda z grup przygotowała stosowny raport i przedstawiła go w ostatnich miesiącach 2002 r. lub na początku 2003 r. **Grupa Robocza ds. Gospodarczych** opracowała swój raport pod koniec października 2002 r.³⁴ W części ogólnej raportu członkowie grupy zalecali, aby cele ekonomiczne i społeczne UE zostały zapisane w Traktacie Konstytucyjnym, choć nie było pełnej zgody co do tego, jakie dokładnie powinny być te cele (trwały wzrost i rozwój gospodarczy, pełne zatrudnienie, spójność społeczno-ekonomiczna, społeczna gospodarka rynkowa)³⁵. Raport składał się z części dotyczących polityki pieniężnej, polityki gospodarczej i spraw instytucjonalnych. Jednym z jego głównych wniosków była propozycja **utrzymania status quo, tzn. pozostawienia polityki pieniężnej w wyłącznych kompetencjach UE, natomiast polityki gospodarczej – w gestii państw członkowskich**. Zaproponowano pewne zmiany w odniesieniu do polityki pie-

²⁹ Draft Treaty establishing a Constitution for Europe. European Convention, CONV 820/03, Brussels, 20 June 2003.

³⁰ Początkowo postanowiono, że Konwent zakończy swe prace po roku od ich rozpoczęcia, czyli na początku marca 2003 r. Później, na szczycie w Kopenhadze (w grudniu 2002 r.) przedłużono ten termin o kilka miesięcy, a na szczycie UE w Atenach (w kwietniu 2003 r.) Przewodniczący Konwentu potwierdził, że przedstawi ostateczne wyniki jego prac na kolejnym szczycie Rady Europejskiej – w Salonikach w dniu 20 czerwca 2003 r.

³¹ Zob. Final Report of Working Group VI on Economic Governance, European Convention, CONV 357/02, Brussels, 21 October 2002.

³² Por. Final Report of Working Group XI on Social Europe. European Convention, CONV 516/03, Brussels, 30 January 2003.

²⁹ Zob. np. *Germany's growth performance in the 1990s*. European Commission, Economic Paper, No.170, May 2002.

³⁰ Zob. *Public finances in EMU – 2000/2001/2002/2003/2004* European Commission, European Economy, No. 3/2000; No.3/2001; No. 3/2002; No. 3/2003, No. 3/2004.

³¹ Zob. *Quarterly Report on the Euro Area*. No. II, European Commission, Brussels, 2 July 2003. Kolejna edycja tego raportu, zawierająca przegląd polityk fiskalnych państw strefy euro, ma ukazać się w lipcu 2004 r.

nieżnej, np. zmianę procedur podejmowania decyzji w Radzie Zarządzającej EBC, zwiększenie odpowiedzialności i przejrzystości EBC, przypisanie EBC dodatkowych zadań, np. dbałości o wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Jeżeli chodzi o politykę gospodarczą, to zaproponowano zwiększenie ich koordynacji, m. in. poprzez wzmocnienie pozycji Komisji Europejskiej, której powinno zostać przyznane prawo bezpośredniego wysyłania sygnałów wczesnego ostrzeżenia do państw członkowskich nie stosujących się do postanowień Ogólnych Wytucznych Polityki Gospodarczej czy Paktu Stabilności i Wzrostu. Z ważniejszych wniosków zawartych w raporcie wymienić należy także propozycje pewnych zmian dotyczących istniejących procedur podejmowania decyzji w zakresie polityki fiskalnej. Do zmian tych należy **rozszerzenie głosowania kwalifikowaną większością głosów w pewnych – szczególnie i jednoznacznie określonych – kwestiach podatkowych**, jak też dalsza harmonizacja niektórych kategorii podatków (podatków pośrednich, podatków od przedsiębiorstw) i jednocześnie wyłączenie z tego procesu innych rodzajów podatków (podatków osobistych, podatków od własności).

Jeżeli chodzi o kwestie instytucjonalne, to w raporcie podkreślano znaczenie Eurogrupy w koordynacji polityki gospodarczej pomiędzy państwami strefy euro. Jednocześnie zwracano uwagę, że o ile obecnie w skład strefy euro wchodzi większość państw członkowskich UE, o tyle zasada ta przestanie obowiązywać po rozszerzeniu UE, kiedy przystąpi do niej 10 nowych państw członkowskich, które przynajmniej przez kilka lat będą pozostawać poza strefą euro. W związku z tym, a także biorąc pod uwagę, że Eurogrupa jest jedynie organem o charakterze nieformalnym, zaś formalne decyzje podejmuje wyłącznie Rada UE (ECOFIN), sugerowano, że **decyzje w ramach Rady UE dotyczące UGW powinny być podejmowane wyłącznie przez tę część ministrów, którzy pochodzą z państw strefy euro**. Oznaczałoby to stworzenie swoistej Rady ECOFIN dla strefy euro³⁶. W raporcie poruszono także kwestię **reprezentowania strefy euro w organizacjach międzynarodowych** (jak np. MFW). Wskazano, że część członków Konwentu widziałaby w tej roli Przewodniczącego Eurogrupy, część zaś – Komisję Europejską.

Nie tylko grupy robocze Konwentu miały obowiązek przygotowania i przedstawienia swoich raportów. Również Przewodniczący Konwentu został zobowiązany do składania ustnych sprawozdań z przebiegu i postępu prac na każdym spotkaniu Rady Europejskiej. Warto zwrócić uwagę na **raport Przewodniczącego Konwentu dla Rady Europejskiej w Kopenhadze**

z grudnia 2002 r.³⁷ W raporcie potwierdzono zamiar utrzymania obecnego podziału kompetencji w zakresie polityki pieniężnej (EBC) i polityki gospodarczej (państwa członkowskie). Ponadto wskazano cztery zasadnicze obszary, na których powinno zostać osiągnięte porozumienie:

- instytucjonalne uznanie Eurogrupy, które powinno zostać sformalizowane,
- jednolita reprezentacja strefy euro w międzynarodowych instytucjach finansowych,
- włączenie celów ekonomiczno-społecznych UE do Traktatu Konstytucyjnego,
- wprowadzenie nowych procedur w kwestiach podatkowych.

Jak widać, są to problemy analogiczne do tych, które zostały wskazane we wcześniejszym raporcie Grupy Roboczej ds. Gospodarczych. Podobny zestaw czterech podstawowych kwestii znalazł się w nieco późniejszym **francusko-niemieckim wkładzie w prace Konwentu w zakresie zagadnień gospodarczych** z końca grudnia 2002r.³⁸ Propozycja ta była jednak na ogół bardziej konkretna w porównaniu z raportem Przewodniczącego Konwentu. Francja i Niemcy zaproponowały wspólnie m. in. wpisanie Eurogrupy do protokołu załączonego do Traktatu, wybór jej przewodniczącego na dwuletnią kadencję, stworzenie Rady Euro-ECOFIN, wzmocnienie pozycji Komisji Europejskiej poprzez przyznanie jej nowych uprawnień, ograniczenie zasady jednomyślnego głosowania w sprawach podatkowych i istniejących rozbieżności w systemach podatkowych państw członkowskich. Jednak w przypadku niektórych kwestii np. reprezentacji strefy euro na arenie międzynarodowej, poza ogólnymi stwierdzeniami nie zaproponowano żadnych konkretnych rozwiązań.

Ostatecznie, jak już wspomniano, projekt Traktatu Konstytucyjnego – będący efektem blisko półtorarocznych prac Konwentu – został przedstawiony na szczycie Rady Europejskiej w Salonikach w dniu 20 czerwca 2003 r. **W kwestiach o charakterze gospodarczym i walutowym projekt Konstytucji Europejskiej przewiduje utrzymanie status quo**. Stwierdza on wyraźnie (art. I-12), że prowadzenie polityki pieniężnej pozostaje w wyłącznych kompetencjach UE (nie dotyczy to naturalnie tylko tych państw członkowskich, które nie przystąpiły do strefy euro). W innym miejscu (art. I-14) projekt przewiduje, że w kompetencjach UE znajduje się koordynacja polityki gospodarczej, jak również polityki zatrudnienia państw członkowskich – tak jak obecnie w Ogólnych Wytucznych Polityki Gospodarczej i Wytucznych w sprawie Zatrudnienia (z tym że w tym pierwszym przypadku mogą być stosowane specjalne zasady w odniesieniu do państw strefy euro). Prowadzenie polityki gospodarczej, w tym również budżetowej, nadal pozostaje więc w gestii państw człon-

³⁶ Zob. Towards better economic policy coordination, contribution submitted by Mr Barnier and Mr Vitorino, members of the Convention, CONV 391/02, Brussels, 13 November 2002.

³⁷ Report delivered by Valéry Giscard d'Estaing, President of the European Convention, to the Copenhagen European Council, 12 December 2002.

³⁸ French-German contribution on economic governance. European Convention, CONV 470/02, Brussels, 22 December 2002.

kowskich. W dalszym ciągu utrzymuje się zatem nierównowaga pomiędzy ponadnarodową polityką pieniężną a narodową polityką gospodarczą (i budżetową).

Dokument końcowy z prac Konwentu nie przesądził ostatecznego kształtu Konstytucji Europejskiej, gdyż miał stanowić punkt wyjścia dyskusji w trakcie obrad **Konferencji Międzyrządowej** (rozpoczętej w październiku 2003 r.). Konferencja miała zakończyć się na szczycie w Brukseli (w grudniu 2003 r.) przyjęciem Traktatu Konstytucyjnego. Plan ten zakończył się fiaskiem, gdyż nie udało się uzgodnić jego ostatecznej wersji. Jedną z zasadniczych przyczyn fiaska było niewątpliwie pozostawienie zbyt krótkiego czasu na osiągnięcie kompromisu i wypracowanie wspólnego stanowiska (w przeszłości bowiem, nawet w mniej kontrowersyjnych sprawach, konferencje międzyrządowe trwały około roku lub półtora). Realna szansa na kompromis pojawiła się w marcu 2004 r., głównie dzięki złagodzeniu stanowisk Hiszpanii i Polski, które wcześniej sprzeciwiały się niektórym postanowieniom projektu Traktatu. Zgodnie z postanowieniami ostatniego szczytu Rady Europejskiej w Brukseli (marzec 2004 r.), przyjęcie Traktatu Konstytucyjnego powinno nastąpić nie później niż na jej kolejnym szczycie w Brukseli (w czerwcu 2004 r.)³⁹. Teoretycznie możliwe jest jeszcze dokonanie pewnych zmian w projekcie Konstytucji. Trudno jednak spodziewać się, aby w tak krótkim czasie mogły zostać zaakceptowane jakieś daleko idące zmiany dotyczące polityki gospodarczej, w tym budżetowej w ramach UE (a przynajmniej w strefie euro).

Potwierdzają to postanowienia wspomnianego wiosennego szczytu Rady Europejskiej w Brukseli, w których wyraźnie potwierdziła ona determinację w osiągnięciu celów gospodarczych strategii lizbońskiej przewidzianych na 2010 r. Jednocześnie, odwołując się do obecnych instrumentów koordynacyjnych (Paktu Stabilności i Wzrostu, Ogólnych Wytycznych Polityki Gospodarczej czy Europejskiej Strategii Zatrudnienia), potwierdziła pośrednio, że proces koordynacji gospodarczej będzie kontynuowany na dotychczasowych zasadach – przynajmniej do 2005 r., czyli półmetka horyzontu czasowego strategii lizbońskiej. Wówczas bowiem zostanie dokonany przegląd postępów w osiąganiu założonych celów, oraz ocenione będą dotychczasowe instrumenty ich realizacji, a także potencjalne sposoby usprawnienia stosowanych obecnie metod⁴⁰. Termin ten również wydaje się jednak zbyt bliski, aby można było spodziewać się poważniejszych zmian w zakresie polityki gospodarczej (będą znane dopiero pierwsze doświadczenia co do funkcjonowania procesu koordynacji gospodarczej w nowej sytuacji, tj. po rozszerzeniu UE o nowe państwa członkowskie).

Kwestia rozszerzenia kompetencji i wzmocnienia roli Komisji Europejskiej w systemie instytucjonalnym UE

Rozważając zasadniczą kwestię: czy polityka gospodarcza w UE (lub w strefie euro) ma być nadal koordynowana, czy też w przyszłości powinna zostać bardziej scentralizowana, należałoby określić **nowy porządek instytucjonalny**, tj. uzgodnić jaka instytucja miałaby odgrywać podstawową rolę w polityce gospodarczej UE. Obecnie główną instytucją w procesie koordynacji gospodarczej jest międzyrządowa Rada UE (ECOFIN). W przyszłości – wraz z ewentualnym przeniesieniem pewnych dalszych uprawnień w sferze gospodarczej na szczebel ponadnarodowy – coraz większego znaczenia powinna nabierać instytucja o charakterze ponadnarodowym, taka jak np. Komisja Europejska. Już obecnie przedstawiane są propozycje wzmocnienia roli i rozszerzenia kompetencji Komisji Europejskiej (również w zakresie polityki gospodarczej, choć nie tylko). Spotykają się jednak z różnym przyjęciem – i poparciem, i sprzeciwem.

W tym kontekście warto wspomnieć, że oprócz omówionego powyżej wspólnego projektu w sprawach gospodarczych **Francja i Niemcy przedstawiły również wspólne stanowisko w kwestiach instytucjonalnych**, jeżeli chodzi o przyszły kształt UE⁴¹. W połowie stycznia 2003 r. – w 40. rocznicę zawarcia tzw. Traktatu Elizejskiego, czyli niemiecko-francuskiego układu o współpracy z 1963 r. – zaproponowały one, aby w przyszłości UE była kierowana przez dwie główne postaci – niejako dwóch „prezydentów UE”. Pierwszym z nich miałby być **Przewodniczący Komisji Europejskiej, którego kompetencje zostałyby znacznie wzmocnione w stosunku do stanu obecnego (miałby on m. in. prawo wyznaczania członkom Komisji kierunków polityki UE, w tym polityki gospodarczej)**. Drugim z prezydentów UE miałby być Przewodniczący Rady Europejskiej, który byłby wybierany na zasadzie głosowania większością przez szefów rządów państw członkowskich na szczycie Rady Europejskiej. Jego kadencja trwałaby 2,5 roku lub 5 lat i byłaby odnawialna. Francja i Niemcy zaproponowały także powołanie „ministra spraw zagranicznych UE”, który miałby zasiadać zarówno w Komisji, jak i Radzie Europejskiej⁴².

Niektóre z powyższych kwestii zostały poruszone przez Przewodniczącego Komisji Europejskiej na szczycie Rady Europejskiej w Atenach (w kwietniu

⁴⁰ Por. tamże, par. 7, 8, 13, 35, 40, 46, 47.

⁴¹ Zob. Contribution Franco-Allemande a la Convention européenne sur l'architecture institutionnelle de l'Union. Paris-Berlin, 15 janvier 2003.

⁴² Wiele z tych kwestii (dotyczących np. przewodniczącego Rady Europejskiej i ministra spraw zagranicznych UE) zostało ostatecznie zawartych w czerwcowym projekcie Konstytucji Europejskiej.

³⁹ Zob. *Presidency Conclusions*. Brussels European Council, 25-26 March 2004, par. 4.

2003 r.)⁴³, gdzie podpisany został Traktat Akcesyjny dotyczący przystąpienia 10 nowych państw do UE. Na spotkaniu w Atenach wystąpił również Przewodniczący Konwentu, który przedstawił kolejne ustne sprawozdanie z postępu prac Konwentu⁴⁴. Nie poruszało ono kwestii gospodarczych, natomiast w odniesieniu do spraw instytucjonalnych znalazła się jedynie wzmianka o **potrzebie stworzenia jednolitego systemu instytucjonalnego UE**. Jednak niedługo po szczycie w Atenach **Przewodniczący Konwentu przedstawił propozycję stosunkowo radykalnej reformy instytucjonalnej UE**. Zgodnie z nią w przyszłej UE miałyby nastąpić wzmocnienie znaczenia metody narodowej (współpracy międzyrządowej), a najwyższą władzą UE miałyby być szczyt przywódców rządów i państw członkowskich, czyli Rada Europejska, na czele której stałby „przewodniczący (prezydent)”. Byłby on wybierany nie więcej niż na dwie 2,5-letnie kadencje przez nową europejską instytucję – Kongres, składający się z członków Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych (który zbierałby się np. raz do roku, by przedyskutować najważniejsze sprawy dla UE). „Wiceprzewodniczący (wiceprezydent)” byłby odpowiedzialny za wspólną politykę zagraniczną UE. Funkcje pomocnicze pełniłby zaś swego rodzaju unijny dyrektoriat – Biuro, składające się z siedmiu członków (w tym przewodniczących Komisji i Parlamentu Europejskiego). Jego podstawowym zadaniem byłoby nadzorowanie spójności wszystkich działań UE⁴⁵.

Propozycja ta nawiązywała w niektórych punktach do wcześniejszych propozycji dalszych reform instytucjonalnych UE (m. in. wspólnej propozycji francusko-niemieckiej), a ponadto była próbą pogodzenia interesów dużych i małych państw członkowskich UE. Mimo to spotkała się ze **zdecydowanym sprzeciwem i krytyką ze strony Komisji Europejskiej**. Stwierdziła ona, że przedstawiona propozycja narusza istniejącą równowagę instytucjonalną, a tworzenie dodatkowych struktur unijnych i wysokich stanowisk (prezydentów czy wiceprezydentów) będzie prowadzić nie tylko do spadku efektywności i odpowiedzialności, ale również do zwiększenia biurokracji, nieprzejrzystości i zamętu⁴⁶. W istocie chodziło o to, że **projekt stworzenia Biura mógłby osłabić bardzo silną obecnie pozycję Komisji Europejskiej jako głównego organu wykonawczego UE**. Zaproponowano bowiem, aby w przyszłości zmniejszyć liczbę komisarzy do 12 (z tym, że mogliby

oni mieć swoich doradców – również 12). Ponadto, jednoczesne istnienie Komisji i Biura musiałyby z czasem doprowadzić do powstania napięć i sporów kompetencyjnych pomiędzy obiema instytucjami.

Propozycja Przewodniczącego Konwentu (byłego prezydenta Francji) – mająca na celu wzmocnienie współpracy międzyrządowej i osłabienie instytucji ponadnarodowych – jest generalnie zgodna z francuską (konfederalistyczną) wizją przyszłej UE, jako luźnego i zdecentralizowanego związku państw członkowskich⁴⁷. Jednocześnie propozycja ta, a zwłaszcza chęć osłabienia pozycji Komisji Europejskiej, była sprzeczna ze zgłoszoną miesiąc wcześniej wspólną **francusko-holenderską propozycją w sprawie wzmocnienia roli Komisji Europejskiej**⁴⁸, w której oba państwa opowiedziały się w niej za wzmocnieniem metody wspólnotowej, rozszerzeniem kompetencji Komisji w zakresie inicjatywy ustawodawczej, zwiększeniem jej uprawnień wykonawczych, a także wzmocnieniem jej roli w sprawach polityki społeczno-ekonomicznej. **Ewentualne plany stworzenia silnej i jednolitej władzy wykonawczej w UE (w tym również w zakresie polityki gospodarczej) należałoby więc opierać raczej na przekształcaniu i rozwijaniu istniejących instytucji, w tym zwłaszcza Komisji Europejskiej, a nie tworzeniu od podstaw zupełnie nowych – w dodatku nie uzupełniających, lecz konkurencyjnych – struktur i ośrodków władzy.**

Perspektywy powołania centralnego organu decyzyjnego w zakresie polityki gospodarczej

Jak wynika z powyższego, już obecnie pewne funkcje polityki budżetowej – od strony dochodowej i wydatkowej – są realizowane na szczeblu wspólnotowym. Jednocześnie istnieją pewne przesłanki, aby sądzić, że w przyszłości proces integracyjny w tej dziedzinie może się pogłębiać. Efektem tego byłyby coraz aktywniejsza rola UE w zakresie polityki budżetowej. Wymagałoby to jednak nie tylko zwiększenia roli i wielkości budżetu UE oraz przeniesienia określonych uprawnień w zakresie podatków i wydatków budżetowych na szczebel ponadnarodowy. Konieczne byłyby również zmiany instytucjonalne, a mianowicie powołanie centralnego organu decyzyjnego podejmującego kluczowe decyzje z zakresu polityki budżetowej, które byłyby wiążące dla państw strefy euro.

Punktem wyjścia powyższych rozważań powinna być analiza obecnej sytuacji, a także propozycji przewidywanych zmian. Obecnie polityka budżetowa w UE jest zdecentralizowana i koordynowana w ramach Paktu Stabilności i Wzrostu. **Instytucją, która odgrywa główną rolę, jest Rada UE (a właściwie Rada ECOFIN).**

⁴³ R. Prodi: *Eléments d'intervention sur la Convention*. Conférence européenne, Athènes, 16 avril 2003.

⁴⁴ Rapport oral sur l'état d'avancement des travaux de la Convention européenne présentée au Conseil européen d'Athènes par V. Giscard d'Estaing, Président de la Convention européenne. Athènes, 16 avril 2003.

⁴⁵ Por. np. J. Pawlicki: *Europa według Valéry'ego Giscarda d'Estaing*. Warszawa, 23 kwietnia 2003 r.; R. Sołtyk: *Spory o przyszłość Unii Europejskiej*, Bruksela, 24 kwietnia 2003 r. (www2.gazeta.pl/unia_europejska).

⁴⁶ Zob. Reaction of the European Commission to the proposals for institutional reform (Convention), press release, IP/03/563, Brussels, 23 April 2003.

⁴⁷ Szerzej na ten temat: K. Szelaż: *Unia Europejska – federacja czy konfederacja?* Wspólnoty Europejskie nr 9, wrzesień 2001.

⁴⁸ Contribution franco-néerlandaise à la Convention renforcement du rôle de la Commission, 25 march 2003.

Jest ona centralnym organem decyzyjnym w zakresie koordynacji polityki gospodarczej, w tym budżetowej. Rada ma jednak wiele słabości, które poważnie osłabiają jej efektywność jako instytucji koordynacyjnej, nie mówiąc już o ewentualnym prowadzeniu jednolitej polityki budżetowej w przyszłości. Przede wszystkim Rada UE nie jest instytucją niezależną. Przeciwnie – jest całkowicie uzależniona od państw członkowskich. Rada UE jest też instytucją wysoce upolitycznioną. W jej skład wchodzi bowiem przedstawiciele rządów poszczególnych państw, w związku z czym istnieją obawy, że jej decyzje w sprawach gospodarczych mają charakter przede wszystkim polityczny. Ponadto, Rada UE ma problemy z szybkim podejmowaniem decyzji, które są związane z koniecznością pogodzenia kilkunastu (często bardzo odmiennych) stanowisk państw członkowskich. Wreszcie, Rada UE dysponuje też stosunkowo słabym instrumentarium do realizacji powierzonych jej zadań, w tym sankcji, których jest w stanie realnie użyć, aby wyegzekwować realizację swoich decyzji.

Rada UE koordynuje politykę budżetową wszystkich państw członkowskich UE, choć do państw strefy euro i państw spoza niej mają zastosowanie odmienne zasady. W związku z tym, a także z faktem, że ściślejsza koordynacja polityki budżetowej jest wymagana przede wszystkim w przypadku państw należących do UGW postanowiono w 1997 r. nieformalnie „wyodrębnić” w ramach Rady UE (ECOFIN) tzw. **Eurogrupę (Eurogroup)**, zwaną wcześniej grupą Euro-11, a następnie Euro-12. W skład Eurogrupy wchodzi ministrowie finansów i gospodarki z państw członkowskich strefy euro, a przewodniczy jej na ogół minister, który w danym okresie sprawuje urząd Przewodniczącego Rady UE⁴⁹. Eurogrupa to jednak **organ o charakterze nieformalnym, stanowiący swego rodzaju forum dyskusyjne i niemający praktycznie żadnych rzeczywistych uprawnień** (chyba że wyjątkowo – zob. dalej). W związku z tym uważa się, że od strony instytucjonalnej Eurogrupa jest tak samo słaba, a nawet słabsza niż Rada UE, jeżeli chodzi o koordynację polityki gospodarczej, w tym budżetowej. Mało prawdopodobne wydaje się również, aby mogła ona w przyszłości przekształcić się w centralną instytucję fiskalną w UGW i pełnić funkcję swoistego „rządu gospodarczego” strefy euro⁵⁰. Eurogrupa jest bowiem próbą utrzymania starego porządku w nowej sytuacji.

⁴⁹ Przewodnictwo w Eurogrupie – tak samo jak w Radzie UE – zmienia się na zasadzie rotacji co pół roku. Jeżeli zdarzy się, że w danym półroczu przewodnictwo w Radzie UE obejmuje państwo, które nie należy do strefy euro, wówczas w Eurogrupie funkcję przewodniczącego przejmuje minister z państwa, którego prezydencja rozpoczyna się w następnym półroczu i sprawuje ją przez cały rok. Przykładowo, w drugiej połowie 2002 r. przewodnictwo w Radzie UE przypadło na Danię, natomiast w pierwszej połowie 2003 r. – na Grecję. Ponieważ Dania pozostaje poza strefą euro, przewodnictwo w Eurogrupie od połowy 2002 r. do połowy 2003 r. pełnił Minister Finansów i Gospodarki Grecji.

⁵⁰ Zob. *The great experiment. Guide to EMU*, Financial Times, 23 September 1998; M. Cangiano, E. Mottu: *Will fiscal policy be effective under EMU?* IMF Working Paper, No. 176, December 1998, s.26.

Niezwykle ważny w analizie instytucjonalnej jest **proces podejmowania decyzji** w danej organizacji czy instytucji. Od wielu lat podnoszony jest problem zmiany sposobu głosowania w Radzie UE, a kolejne traktaty – tj. Traktat Amsterdamski z 1997 r. i Traktat z Nicei z 2000 r. – zwiększają stopniowo zakres głosowania kwalifikowaną większością głosów. Jednak **w sprawach finansowych i budżetowych w UE nadal obowiązuje zasada jednomyślności**. Powszechnie ocenia się, że ostatni kompromis dotyczący reformy instytucjonalnej UE osiągnięty w Nicei jest pod tym względem znacznie skromniejszy niż oczekiwano. Nie spowodowano bowiem by od zasady głosowania większościowego mogły istnieć jedynie jasno określone wyjątki. Wynikało to z oporu różnych państw członkowskich wobec rozciągnięcia głosowania większościowego na niektóre dziedziny, szczególnie ważne dla ich interesów narodowych (np. polityki socjalnej i kwestii podatkowych, rent i emerytur). Należy tu odnotować również pewien postęp. Zgodnie z Traktatem z Nicei, decyzja o udzieleniu wspólnotowej pomocy finansowej państwu członkowskiemu, które ma poważne trudności wynikające z klęsk żywiołowych lub nadzwyczajnych okoliczności wymykających się spod jego kontroli, albo jest nimi zagrożone, podejmuje Rada UE na zasadzie głosowania większością kwalifikowaną. Wcześniej dotyczyło to tylko klęsk żywiołowych, a w pozostałych przypadkach wymagana była jednomyślność (art. 100). Zmiana ta obowiązuje od dnia wejścia w życie Traktatu z Nicei, a więc od 1 lutego 2003 r.

Upowszechnienie głosowania większościowego jest autentyczną potrzebą UE w związku z malejącą efektywnością dotychczasowych procedur podejmowania decyzji. Dotyczy to również polityki budżetowej. Od wielu lat – m. in. z uwagi na postępujący proces harmonizacji podatków, a także chęć przeciwdziałania szkodliwej konkurencji podatkowej w UE – zgłaszane są wnioski, że **decyzje dotyczące kwestii podatkowych powinny być podejmowane na zasadzie głosowania większościowego, a nie jednomyślnie**. Początkowo odnosiliby się to zapewne tylko do niektórych spraw, aby w ogóle możliwe było osiągnięcie jakiegokolwiek postępu. Jak się wydaje, byłaby to jednak sytuacja przejściowa. Docelowo głosowanie większościowe powinno objąć wszystkie kwestie podatkowe (ewentualnie mogłyby istnieć pewne – bardzo nieliczne i wyraźnie wskazane – wyjątki od tej powszechnie obowiązującej reguły). Biorąc jednak pod uwagę dotychczasowy rozwój sytuacji, należy oczekiwać, że będzie to proces trudny i długotrwały.

Kolejna sprawa, która ma podstawowe znaczenie dla perspektyw utworzenia centralnego organu fiskalnego we Wspólnocie, to rozstrzygnięcie, **czy w przyszłości polityka budżetowa UE miałaby podlegać koordynacji, czy centralizacji**. Często wyraża się obawy dotyczące utraty przez państwa członkowskie niezależności w prowadzeniu polityki budżetowej. Powoduje to, że jako po-

żądaną formę integracji wymienia się **koordynację polityki budżetowej** prowadzonej przez państwa członkowskie. Charakteryzuje się ona bowiem pewną formą zaawansowania współpracy międzynarodowej, ale mimo konieczności podporządkowania się wspólnie przyjętym regułom pozwala państwom członkowskim jednocześnie zachować wpływ na przebieg wydarzeń. Wspólną cechą wielu analiz dotyczących koordynacji jest założenie, że nie powoduje ona praktycznie żadnych kosztów. Tymczasem wnikliwsza analiza wskazuje, że **wbrew powszechnemu przeświadczeniu koordynacja jest procesem stosunkowo kosztownym**. Jeżeli nawet przyjąć założenie, że koszty administracyjne związane z procesem negocjacji i uzgadniania poszczególnych kwestii są mało znaczące (co jednak niekoniecznie musi być regułą), to realizacja przyjętych postanowień, a także konieczność ich stałego monitorowania mogą pociągać za sobą (i zwykle pociągają) bardzo poważne koszty⁵¹. Koszty i korzyści należy jednak postrzegać nie tylko w kategoriach finansowych, lecz również innych, np. czasochłonności czy ogólnej efektywności funkcjonowania. Jak wiadomo, **proces koordynacji wymaga nieustannych negocjacji, konsultacji, wymiany opinii itd. pomiędzy państwami członkowskimi, przez co staje się niezwykle czasochłonny, ociążały, mało przejrzysty**. Zwraca się także uwagę, że mimo wspólnie wypracowanych reguł, państwa członkowskie często i tak prowadzą swoją politykę według własnego uznania⁵², mając na uwadze przede wszystkim interes narodowy, a nie wspólny. Istniejące badania – mimo że czasami znacznie różnią się od siebie – wskazują, że koordynacja polityk w skali międzynarodowej przynosi na ogół stosunkowo niewielkie korzyści⁵³.

W związku z tym, że – jak wynika z powyższego – koordynacja nie jest procesem najbardziej efektywnym, warto zastanowić się czy w przyszłości **centralizacja polityki budżetowej** w UE mogłaby być dla niej odpowiednią alternatywą. Centralizacja z definicji eliminuje zdecydowaną większość słabości, które ma koordynacja, jak np. czasochłonność, niesprawność, nieprzejrzystość. Z pewnością więc **centralizacja zapewni większą sprawność i efektywność działania niż koordynacja**. Wynika to z faktu, że w przypadku prowadzenia scentralizowanej polityki na szczeblu ponadnarodowym decyzje podejmowane są zwykle przez specjalny organ. Jest on niezależny od państw członkowskich, w związku z czym może kierować się wyłącznie interesem danego ugrupowania jako całości (w tym wypadku strefy euro), a nie musi podejmować – często bezowoc-

nych – prób godzenia interesów wszystkich jego członków. Ponadto, decyzje są podejmowane na zasadzie głosowania większościowego – zwykłą lub kwalifikowaną większością głosów (praktycznie niespotykany jest w tego typu instytucjach wymóg jednomyślności). Dzięki temu nie ma obaw, że dana decyzja może zostać zablokowana przez pojedyncze państwo. **W przypadku centralizacji, w przeciwieństwie do koordynacji, istnieje jasne przypisanie odpowiedzialności za podejmowane decyzje i ich skutki**, co zwiększa przejrzystość funkcjonowania instytucji. Jeżeli zaś chodzi o efektywność kosztową, to centralizacja – dzięki swego rodzaju korzyściom skali – może prowadzić do zmniejszenia ogólnych kosztów działania (operacyjnych, administracyjnych itp.). Co ważne, sprawność i efektywność centralizacji wynika nie tylko z rozważań teoretycznych, ale została również potwierdzona w praktyce. Najlepszym przykładem jest tu EBC i prowadzona przez niego jednolita polityka pieniężna.

Jak się wydaje, powyższe rozumowanie potwierdza, że w przyszłości wskazane byłoby prowadzenie scentralizowanej i ponadnarodowej polityki budżetowej w ramach UGW, a tym samym powołanie **centralnej instytucji fiskalnej w strefie euro**. Powstanie takiej instytucji oznaczałoby odejście od obecnej nierównowagi pomiędzy scentralizowaną polityką pieniężną a zdecentralizowaną polityką budżetową, która w dłuższym okresie wydaje się trudna do utrzymania. Pozwalałoby to osiągnąć równowagę instytucjonalną w ramach UGW, gdyż centralna instytucja fiskalna byłaby **przeciwwagą i partnerem dla EBC**. Z jednej strony, nowa instytucja, podobnie jak EBC, powinna mieć traktatowo zagwarantowany odpowiednio duży zakres swobody i niezależności w prowadzeniu jednolitej polityki budżetowej dla strefy euro. Z drugiej zaś strony, zgodnie z zasadą subsydiarności, powinien zostać dokonany jasny podział kompetencji w zakresie polityki budżetowej – pomiędzy rządy państw członkowskich a centralny organ decyzyjny UE.

Prowadzenie w przyszłości jednolitej polityki budżetowej w UE (lub przynajmniej w strefie euro) miało by bardzo poważne konsekwencje dla budżetu UE. Naturalne jest bowiem, że musiałyby nastąpić **znaczne zwiększenie nie tylko rozmiarów wspólnotowego budżetu, ale także jego roli**. Konieczne byłoby rozszerzenie kompetencji Wspólnoty i przejęcie przez nią części dotychczasowych uprawnień znajdujących się w gestii rządów narodowych, zarówno jeśli chodzi o dochody budżetowe (podatki), jak i wydatki budżetowe⁵⁴. Byłaby to

⁵¹ Zob. R. Beetsma, X. Debrun, F.Klaassen: *Is fiscal policy coordination in EMU desirable?* IMF Working Paper, No.178, November 2001, s. 9.

⁵² Por. A. Sciamarelli: *Fiscal policy in the Member States under EMU*. European Institute of Public Administration, EIPASCOPE, No.3/1998.

⁵³ Szerzej na ten temat: A.R.Ghosh, P.Masson: *Economic cooperation in an uncertain world*. Basil Blackwell, Oxford 1994; R.Douven: *Policy coordination and convergence in the EU*. Ph.D. thesis, Tilburg University, 1995 [za:] R.Beetsma, X.Debrun, F.Klaassen: *Is fiscal policy coordination in EMU desirable?*, op.cit., s.10.

⁵⁴ Szerzej na ten temat: K. Szelaż: *Jednolita polityka budżetowa w strefie euro – realna wizja czy utopia?* „Bank i Kredyt” nr 11-12, 2003.

⁵⁵ Szerzej na ten temat: zob. np. W.E. Oates: *Fiscal federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, New York 1972; W.E. Oates: *Studies in fiscal federalism*. Edward Elgar, Aldershot-Brookfield 1991; K. Szelaż: *Federalizm fiskalny a Unia Gospodarcza i Walutowa* (część I i II). „Wspólnoty Europejskie” nr 11 i 12, 2003.

sytuacja zbliżona do występującej w państwach federalnych, określanej mianem „federalizmu fiskalnego”⁵⁵.

Centralna instytucja fiskalna UE miałaby poniekąd charakter „rządu gospodarczego” dla całej strefy euro. W jej kompetencjach i zakresie obowiązków powinny znajdować się zadania, których nie są i nie będą w stanie wykonywać pojedyncze państwa członkowskie (ani samodzielnie, ani w ramach koordynacji). Jednym z głównych zadań byłoby więc **zapewnianie stabilizacji makroekonomicznej** – m. in. poprzez dokonywanie transferów fiskalnych z budżetu centralnego na rzecz regionów (państw), które zostały dotknięte wstrząsem asymetrycznym. W przypadku wstrząsów symetrycznych rola centralnej instytucji fiskalnej powinna być tym bardziej aktywna, im bardziej bierna byłaby postawa EBC. Innym zadaniem byłaby **eliminacja nadmiernej konkurencji podatkowej** między państwami członkowskimi, która w warunkach jednolitego rynku i jednolitej waluty może (i prawdopodobnie będzie) przybierać z czasem na sile. To wszystko wymagałoby znacznego zwiększenia roli i rozmiarów budżetu UE.

Warto zwrócić uwagę, że na skutek ewentualnego utworzenia w przyszłości instytucji, która miałaby status swego rodzaju „rządu gospodarczego” strefy euro, zostałaby zapewniona **rzeczywista i jednolita reprezentacja strefy euro na arenie międzynarodowej**. Kwestia ta nie jest nowa, gdyż z konieczności zapewnienia takiej reprezentacji zdawano sobie sprawę już w momencie projektowania przepisów ustanawiających UGW w Traktacie z Maastricht. Traktat WE, po zmianach wprowadzonych przez Traktat z Maastricht, stanowi, że o stanowisku Wspólnoty na poziomie międzynarodowym w sprawach szczególnie istotnych dla unii gospodarczej i walutowej decyduje Rada UE na wniosek Komisji Europejskiej i po porozumieniu z EBC (art. 111). Z kolei Statut ESBC, który został dołączony do Traktatu z Maastricht, stanowi jedynie dość ogólnie, że we współpracy międzynarodowej związanej z zadaniami powierzonymi ESBC decyzja o sposobie reprezentacji ESBC należy do EBC, przy czym nie może ona naruszać powyższych przepisów traktatowych (art. 6 Statutu).

Powyższe postanowienia dotyczą w zasadzie reprezentacji całej Wspólnoty. W związku z tym wskazane było, aby jeszcze przed wejściem w życie UGW sprecyzować powyższe zasady i odnieść je do reprezentacji strefy euro. Świadczy o tym fakt, że tuż przed wprowadzeniem euro – na szczycie Rady Europejskiej w Wiedniu w grudniu 1998 r. – przyjęto w tej sprawie specjalny raport⁵⁶. Raport ten dotyczył trzech kwestii:

- reprezentacji na forum grupy G-7,
- reprezentacji na forum MFW,
- składu delegacji i misji do państw trzecich.

W pierwszym przypadku uznano, że podczas spotkań ministrów finansów i prezesów banków centralnych Wspólnot, a właściwie strefa euro, powinna być reprezentowana przez Prezesa EBC (dotyczy to spotkań w sprawach odnoszących się do UGW, np. kwestii polityki pieniężnej, wielostronnego nadzoru, kursów walutowych). Postanowiono jednocześnie, że na poziomie ministerialnym w sprawach dotyczących UGW Wspólnota powinna być reprezentowana przez Przewodniczącego Rady ECOFIN (lub Przewodniczącego Eurogrupy, jeśli przewodniczącym jest w danym momencie przedstawiciel państwa nienależącego do strefy euro). W drugim przypadku władze MFW wyraziły zgodę, aby EBC – mając status obserwatora – był reprezentowany w Zarządzie MFW. W trzecim przypadku stwierdzono, że skład delegacji i misji do państw trzecich może się różnić w zależności od celów i okoliczności. Podjęcie odpowiednich decyzji w każdym takim przypadku pozostawiono w kompetencjach Przewodniczącego Rady ECOFIN (Eurogrupy).

Ponadto, istnieją również ustalenia co do reprezentacji Wspólnoty i strefy euro na arenie międzynarodowej. Dotyczą one zarówno prac innych niż wymienione powyżej organizacji międzynarodowych (np. OECD, G-10), jak i dwustronnych stosunków międzynarodowych z państwami europejskimi spoza UE (w tym zwłaszcza z państwami kandydującymi) i państwami pozaeuropejskimi⁵⁷.

Reprezentacja strefy euro na forach międzynarodowych nie jest jednolita, gdyż jest w nią zaangażowanych wiele instytucji. Prowadzi to nie tylko do współpracy, ale i pewnej konkurencji między nimi (np. między Radą UE a Komisją Europejską czy między Radą ECOFIN a Eurogrupą), co z pewnością nie służy strefie euro. Wyjątkiem jest EBC, będący instytucją jednolitą, samodzielną i mającą jasno określony zakres kompetencji i odpowiedzialności. Problem polega jednak na tym, że w gestii EBC znajduje się tylko część zagadnień dotyczących strefy euro (głównie polityka pieniężna). Pozostałe są podzielone między EBC a inne instytucje, np. Radę UE (np. polityka kursowa), albo w ogóle nie znajdują się w kompetencjach EBC (np. polityka budżetowa, polityka zatrudnienia). Reprezentacja strefy euro na arenie międzynarodowej jest więc niepełna i niedoskonała, gdyż EBC jako bank centralny strefy euro nie ma *de facto* swojego odpowiednika w instytucji będącej rzeczywistym politycznym reprezentantem strefy euro. Rada UE czy Eurogrupa, jako instytucje uzależnione od państw członkowskich, wydają się być niezbyt odpowiednimi partnerami nie tylko dla niezależnego EBC, ale również dla partnerów międzynarodowych – m. in. ze względu na zbyt częste zmiany na sta-

⁵⁶ Report of the Council to the European Council on the state of preparation for Stage III of EMU, in particular the external representation of the Community, Annex II of the Presidency conclusions of the Vienna European Council of 11-12 December 1998, Bulletin of the European Union, December 1998, s.22-25.

⁵⁷ Szerzej na ten temat: T. Padoa-Schioppa: *The external representation of the euro area, introductory statement at the Sub-Committee on Monetary Affairs, European Parliament, Brussels, 17 March 1999.*

nowisku przewodniczącego i słabość decyzyjna. Wszystko to powoduje dość poważne trudności dotyczące międzynarodowej reprezentacji strefy euro. Tymczasem sprawą o fundamentalnym znaczeniu jest **zagarantowanie, by strefa euro przemawiała jednym głosem na arenie międzynarodowej**. Wydaje się, że dopóki strefa euro będzie postrzegana jako związek mniej lub bardziej powiązanych ze sobą państw, jej znaczenie – przynajmniej do pewnego stopnia – oceniane będzie przez pryzmat znaczenia jej członków. Dopiero gdy strefa euro zacznie być traktowana jako autentycznie jednolity (i przemawiający jednym głosem) organizm gospodarczy, jej znaczenie w skali światowej znacznie wzrośnie i będzie adekwatne do jej ogromnego potencjału gospodarczego.

Należy jednak wyraźnie zaznaczyć, że stosunkowo łatwo określić pożądany stan docelowy zakładający utworzenie w przyszłości centralnego organu decyzyjnego w zakresie polityki budżetowej w UE. Jednak wprowadzenie tego rozwiązania w życie jest niezwykle trudne. Podstawową przyczyną jest **brak woli politycznej państw członkowskich** by przekazać kolejny – niezwykle ważny – obszar, czyli politykę budżetową, ze szczebla narodowego na szczebel wspólnotowy. Istnieje bowiem opinia, że integracja europejska zatacza szersze kręgi, niż początkowo zakładano. Wzbudza to obawy, że może zacząć rozwijać się w sposób niekontrolowany. Część państw jest ponadto niechętna nadmieremu pogłębianiu integracji, która mogłaby prowadzić do tworzenia „wspólnotowych superinstytucji”, „europejskiego superpaństwa” itd. W tym kontekście opór państw członkowskich przed kolejnymi działaniami integracyjnymi jest formą kontroli procesu integracyjnego. Aby więc nastąpił tu jakikolwiek znaczący postęp konieczna jest wola polityczna państw członkowskich. Argumenty natury ekonomicznej czy finansowej – również wówczas, gdy dotyczy to działań integracyjnych w sferze gospodarczej – mają znaczenie najwyżej drugorzędne.

Brak woli politycznej, a także gotowości wśród państw członkowskich UE powoduje, że **centralizacja polityki budżetowej jawi się jako dosyć odległa**. Z pewnością w krótkim okresie należy spodziewać się utrzymania *status quo* lub najwyżej niewielkich zmian. W dodatku, jeżeli nawet zdecydowano by się wprowadzić zmiany, to miałyby one raczej charakter prawny czy proceduralny, a nie instytucjonalny. Jak się bowiem ocenia, niezależnie od opinii, że stworzenie nowych struktur instytucjonalnych w zakresie polityki fiskalnej byłyby pożądane już na wczesnym etapie UGW⁵⁸, jest mało prawdopodobne, aby stało się to w najbliższej przyszłości. Bardziej prawdopodobne jest, że będzie to proces powolny, którego dynamikę bę-

dą wyznaczać kolejne inicjatywy przywódców politycznych, kształtowanie się opinii publicznej itp. Działania integracyjne mogą być przyspieszone przez pewne ważne wydarzenia polityczne, jak np. przystąpienie nowych państw członkowskich do UE, a także wzrastającą presją wewnętrzną wynikającą z coraz bardziej zaawansowanej integracji walutowej. Mimo to uważa się, że uzasadnienie prowadzenia wspólnej polityki budżetowej będzie znacznie silniejsze dopiero w dłuższym okresie (w ciągu najbliższych 10-20 lat)⁵⁹.

Z powyższych rozważań można wyciągnąć wniosek, że z uwagi na brak woli politycznej w przewidywalnej przyszłości nie ma praktycznie żadnych szans na osiągnięcie jakiegokolwiek postępu integracyjnego w dziedzinie polityki budżetowej. Należy jednak zauważyć, że brak woli politycznej nie jest zjawiskiem powszechnym i są w UE państwa, których przywódcy polityczni co pewien czas opowiadają się za pogłębieniem integracji na niektórych obszarach (jak np. harmonizacją podatków, systemem transferów fiskalnych). W tym kontekście istnieje pewne rozwiązanie. Jak już bowiem mówiono, Traktat Amsterdamski, a następnie Traktat z Nicei wprowadziły przepisy dotyczące tzw. **ściślejszej współpracy** (*closer co-operation*), która może objąć również politykę gospodarczą, w tym budżetową. Ściślejsza współpraca może zostać podjęta przez pewną grupę państw. Zgodnie z obecnymi przepisami musi to być co najmniej ponad połowa członków UE (oczywiście z czasem mogłyby przystępować do niej kolejne państwa, jak np. Grecja do UGW).

Jeżeli chodzi o kwestie instytucjonalne i decyzyjne, to zgodnie z Traktatem WE i Traktatem UE, ściślejsza współpraca miałyby być podejmowana na forum Rady UE. Rozwiązanie to nie wydaje się satysfakcjonujące w kontekście powyższych rozważań dotyczących centralizacji polityki budżetowej (i ewentualnego powołania centralnej instytucji fiskalnej w UE). Można uznać je jednak za punkt wyjścia dalszych działań integracyjnych. Niewykluczone bowiem, że przed przejściem do bardziej zaawansowanego etapu integracji wskazane lub wręcz niezbędne byłoby zastosowanie pewnego okresu przejściowego. Nadal funkcjonowałyby w nim przynajmniej niektóre z istniejących obecnie zasad i mechanizmów (np. Pakt Stabilności i Wzrostu, Eurogrupa), a jednocześnie wprowadzono by zupełnie nowe elementy, które docelowo ukształtowałyby całkowicie nowy układ instytucjonalny. Należy jednak jeszcze raz podkreślić, że podstawowa i absolutnie niezbędna dla realizacji powyższych planów jest wola polityczna większości państw członkowskich, o którą w chwili obecnej jest jeszcze bardzo trudno.

⁵⁸ Zob. J. Buchanan, R. Musgrave: *Public finance and public choice: two contrasting visions of the state*. MIT Press, Cambridge 1999, s. 202.

⁵⁹ Zob. P. Masson: *Fiscal policy and growth in the context of European integration*. IMF Working Paper, No. 133, July 2000, s. 12-13.

Podsumowanie i wnioski

Proces koordynacji polityki gospodarczej UE ma wiele słabości. Przede wszystkim instrumenty koordynacyjne są w większości niewiążące prawnie i trudno czasem egzekwować ich prawidłowe stosowanie. Ponadto, Pakt Stabilności i Wzrostu jest silnie krytykowany i coraz częściej pojawiają się postulaty jego gruntownej reformy. Problemem jest również słabość decyzyjna Rady UE (ECOFIN), będącej centralną instytucją w unijnym procesie koordynacji gospodarczej. Wynika to z jej dużego upolitycznienia. Jest to widoczne w jej głównych decyzjach, które czasami mają wyraźny podtekst polityczny i są odbierane jako naruszenie czy wręcz łamanie obowiązujących reguł i przepisów. W związku z tym w ostatnich latach zgłoszono wiele propozycji zwiększenia skuteczności koordynacji narodowych polityk gospodarczych, zatrudnienia i budżetowych. Propozycje te mają jednak charakter fragmentaryczny i dotyczą rozwiązania pojedynczych problemów. Żadna z nich nie proponuje natomiast rozwiązań kompleksowych.

W związku z tym niezbędne wydaje się rozstrzygnięcie, czy w przyszłości polityka budżetowa UE miałaby podlegać koordynacji, czy centralizacji. Koordynacja, zwłaszcza w skali międzynarodowej, jest bowiem procesem stosunkowo czasochłonnym, mało efektywnym i kosztownym. W związku z tym warto się zastanowić, czy w przyszłości odpowiednią alternatywą mogłaby być centralizacja polityki gospodarczej, w tym budżetowej w UE (lub w strefie euro). Centralizacja z definicji eliminuje zdecydowaną większość słabości, które ma koordynacja, i zapewnia większą sprawność i efektywność działania niż koordynacja. Gdyby faktycznie w przyszłości miałyby być prowadzona scentralizowana i ponadnarodowa polityka gospodarcza (w tym budżetowa) w ramach UGW, niezbędne byłoby powołanie swobodnego „centrum decyzyjnego w zakresie polityki gospodarczej”, będącego partnerem dla EBC. Niekoniecznie musiałaby to być nowa instytucja. Mogłaby powstać na bazie istniejących struktur, np. Komisji Europejskiej, której kompetencje w sprawach gospodarczych byłyby stopniowo rozszerzane. Powstanie takiej instytucji oznaczałoby odejście od obecnej nierównowagi pomiędzy scentralizowaną polityką pieniężną a zdecentralizowaną polityką gospodarczą (budżetową), która w dłuższym okresie wydaje się trudna do utrzymania.

Taki obrót spraw wymagałby ewolucji UE w kierunku struktury federacyjnej i być może – co zapropono-

nowano już kilka lat temu – przekształcenia UE w Federację Europejską (choć obecnie idea ta nie cieszy się popularnością). Ponadto, również ze względu na brak woli politycznej, społecznego poparcia i gotowości państw członkowskich, wizje jednolitej polityki gospodarczej w UE lub strefie euro, choć niewątpliwie uzasadnione obecnie wydają się dosyć odległe. Ostatnim potwierdzeniem są wyniki prac Konwentu Europejskiego i Konferencji Międzyrządowej. Obecny impas i brak przełomu nie oznaczają jednak, że zostały zablokowane dalsze działania na rzecz pogłębienia integracji w sprawach gospodarczych. Można bowiem wykorzystać w tym celu zarówno istniejące instytucje (np. Eurogrupę, Komisję Europejską), jak też istniejące procedury (np. zasadę „ściślejszej współpracy”). Musi jednak znaleźć się odpowiednio liczna grupa państw członkowskich, która byłaby zainteresowana podjęciem i kontynuowaniem tego rodzaju współpracy. Podstawową sprawą – zwłaszcza w kontekście rozszerzenia UE i niemal dwukrotnego powiększenia jej składu – jest również zapewnienie większej efektywności procesu podejmowania decyzji w wielu zagadnieniach gospodarczych (podatki, kwestie socjalne itp.). Jest to możliwe dzięki stopniowemu odchodzeniu od zasady jednomyślności do głosowania większościowego, które powinno powszechnie obowiązywać.

Na zakończenie – nawiązując do wspomnianego na wstępie ubiegłorocznego artykułu na temat koordynacji polityki gospodarczej w UE – należy podtrzymać wnioski, że prowadzenie bardziej efektywnej polityki gospodarczej w UE i strefie euro ma znaczenie nie tylko ze względu na wprowadzenie euro i zbliżające się rozszerzenie strefy euro. Jest to również istotne z uwagi na aktualny cel strategiczny UE w ramach strategii lizbońskiej (stać się do 2010 r. najbardziej konkurencyjną i dynamiczną gospodarką na świecie). Osiągnięcie tego celu, m. in. ze względu na poważne pogorszenie koniunktury gospodarczej na świecie w ostatnich latach, będzie niezwykle trudne. Jednak bez efektywnej polityki gospodarczej wydaje się wręcz nierealne – nie tylko w horyzoncie czasowym strategii lizbońskiej, ale również później. Unia Europejska, stawiając sobie tak ambitne cele, powinna więc odważniej pomyśleć o środkach umożliwiających ich osiągnięcie, m. in. o gruntownej reformie polityki gospodarczej. Jej koordynacja, obecnie ledwie wystarczająca, wydaje się rozwiązaniem raczej tymczasowym, a nie docelowym, które mogłoby być stosowane po kolejnych rozszerzeniach UE i strefy euro.