



BIULETYN

Nr 129 (1105), 5 grudnia 2013 © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny) • Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Jarosław Ćwiek-Karpowicz • Artur Gradziuk • Piotr Kościński
Roderick Parkes • Marcin Terlikowski • Beata Wojna

Semestr Europejski: więcej dialogu, mniej dyktatu

Patryk Toporowski

Komisja Europejska po raz czwarty rozpoczyna procedurę tzw. Semestru Europejskiego, utworzonego po to, by zachęcić państwa członkowskie do odpowiedzialnej polityki gospodarczej i lepiej je koordynować na szczeblu unijnym. Ma to pomóc państwom Unii Europejskiej w wychodzeniu z kryzysu i zapobiec przyszłym dekoninkturom. Jednak faktyczne oddziaływanie tego instrumentu nie jest jeszcze w pełni znane. Będzie ono zależało od tego, czy państwa członkowskie zastosują się do wytycznych UE oraz czy rzeczywiście wzmocni to ich gospodarki. Niemniej trzeba odejść od odgórnego narzucania rozwiązań państwom unijnym.

Charakterystyka Semestru Europejskiego. Semestr Europejski przewiduje uwzględnienie zaleceń Komisji w budżecie każdego państwa członkowskiego. Ma to zachęcić państwa członkowskie do prowadzenia polityki gospodarczej bardziej odpowiedzialnie niż przed utworzeniem Semestru, ze szczególnym naciskiem na kwestie budżetowe oraz inne aspekty makroekonomiczne. Pod koniec każdego roku Komisja sprawdza, czy państwa członkowskie spełniają kryteria tzw. równowagi makroekonomicznej (takie jak saldo na rachunku obrotów bieżących, poziom inflacji, poziom zadłużenia sektora prywatnego, wielkość długu publicznego), i ocenia stan unijnej gospodarki. W marcu następnego roku Rada Europejska, na podstawie opinii Parlamentu na temat unijnych wyników gospodarczych, przygotowuje wytyczne dla UE. W maju, po przedstawieniu przez państwa członkowskie ich planów i priorytetów (zawartych w programach stabilności i konwergencji oraz krajowych programach reform), Komisja przygotowuje dla poszczególnych krajów zalecenia, które następnie zatwierdza Rada. Chodzi o to, by Komisja przekazała rekomendacje państwom członkowskim, zanim przyjmą one projekty budżetów krajowych – wymusza to wprowadzenie pewnych rozwiązań. Ponieważ w ten proces jest włączona Rada Europejska, między instytucjami UE zachodzi dialog, a rekomendacje stają się bardziej akceptowalne dla państw członkowskich.

Koniec miesiąca miodowego. W 2011 r., gdy zastosowano Semestr Europejski po raz pierwszy, jego oddziaływanie wciąż jeszcze było zagadką. Pomimo pewnego wsparcia ze strony instytucji unijnych, nie było jasne, czy nie podzieli on losu Paktu Stabilności i Wzrostu (PSW), instrumentu zaprojektowanego jeszcze w latach 90. ub.w. Miał on narzucić dyscyplinę budżetową i zapewnić odpowiedzialną politykę fiskalną poprzez ustalenie pułapu krajowych deficytów budżetowych do 3% PKB oraz zachęcenie państw do notowania nadwyżki budżetowej w czasach prosperity. Jednak niektóre państwa członkowskie zignorowały PSW bez ponoszenia konsekwencji (wśród nich paradoksalnie Niemcy i Francja – jego pomysłodawcy i najwięksi zwolennicy). Kiedy nie spełniły kryteriów fiskalnych, przegłosowały decyzję o uchyleniu sankcji na szczytach Rady Europejskiej, na których kara ta miała zostać zatwierdzona.

Teoretycznie Semestr Europejski jest mechanizmem bardziej odpornym, z większym automatyzmem wymierzania kary. Podczas gdy w przypadku PSW o nałożeniu sankcji decydowała większość kwalifikowana w Radzie, w przypadku Semestru wymaga to odwróconej większości kwalifikowanej (czyli potrzebna jest większość kwalifikowana, by karę uchylić). Dzięki unijnym pakietom legislacyjnym zwanym sześciopakiem i dwupakiem Komisja uzyskała dodatkowe uprawnienia do regulowania krajowych polityk makroekonomicznych. Jednak w tworzeniu rekomendacji dla państw członkowskich uczestniczy także Rada Europejska, co osłabia rolę Komisji. Powstaje więc pytanie, czy Komisja zdoła skutecznie wykorzystywać to narzędzie.

Semestr Europejski przechodzi właśnie swój pierwszy sprawdzian (nie licząc krytyki rekomendacji ze strony Francji w maju podczas ich uzgadniania przed szczytem Rady Europejskiej): w listopadzie Komisja upomniała Niemcy w związku z nadmierną nadwyżką na ich rachunku bieżącym i zasugerowała wzmocnienie popytu wewnętrznego. Nie wiadomo, czy Niemcy zastosują się do tych uwag, zwłaszcza że nie pojawiły się one w ramach oficjalnych zaleceń dla poszczególnych państw, więc nie są jeszcze obowiązujące. Właściwy sprawdzian nastąpi więc w przyszłym roku, po opublikowaniu nowych rekomendacji. Wiarygodność nowego pakietu zaleceń będzie zależała od tego, czy pojawią się tam listopadowe uwagi Komisji i czy Niemcy je uwzględnią.

Walka z kryzysem. Dla państw członkowskich kłopotliwy jest szeroki zakres Semestru i jego możliwość ingerencji w sprawy dotychczas leżące w kompetencjach narodowych. Jednak rządy akceptują to rozwiązanie, co odzwierciedla ich dążenie do wyjścia z kryzysu finansowego. Zalecenia Komisji obejmują politykę fiskalną, systemy emerytalne i zdrowotne, sektor finansowy i mieszkaniowy, usługi, energetykę, badania i rozwój, rynek pracy, edukację, jakość administracji publicznej itp.

Asymetryczny charakter kryzysu w strefie euro miał wpływ na wprowadzenie pewnej elastyczności w Semestrze – model „jeden rozmiar dla wszystkich” zastąpiono podejściem zindywidualizowanym. Ponieważ w ten mechanizm włączono inne instytucje UE, w tym Radę Europejską, zalecenia są w rzeczywistości akceptowane przez wszystkie strony. Bez tego dialog byłby ograniczony, choć ten medal ma też drugą stronę: zalecenia niekiedy nie są tak ostre, jak powinny.

Jednym z problemów związanych z wdrażaniem Semestru jest kwestia jego użyteczności. Jego funkcjonowanie opiera się na zasadzie, że podczas kryzysu stabilność jest kluczem do sukcesu gospodarczego, a kraj niespełniający kryteriów sam dla siebie stwarza zagrożenie. Podejście antykryzysowe oznacza unikanie ryzyka i zapewnienie sprzyjających warunków dla kruchej ożywienia gospodarczego. Tymczasem rośnie grono polityków i ekspertów kwestionujących zasadność „polityki wskaźników” w zakresie dyscypliny makroekonomicznej. Polityka spełniania określonych kryteriów przypomina bowiem część postanowień tzw. Konsensu Waszyngtońskiego, który miał pomóc krajom rozwijającym się w doganianiu państw Północy. Kryteria te z pewnością wydawały się wówczas rozsądne (dyscyplina fiskalna, poszerzenie bazy podatkowej, obniżenie stóp procentowych, liberalizacja rynku finansowego, liberalizacja handlu, prywatyzacja itd.), ale wpływ tego mechanizmu na wzrost gospodarczy okazał się znikomy. Podobnie może stać się z Semestrem, jeśli powtórzy te błędy.

Kontekst polski. Zalecenia dla Polski, podobnie jak dla niektórych innych państw, nie zmieniły się zasadniczo od 2011 r. Ich najważniejsze elementy dotyczą polityki fiskalnej. Polska podlega tzw. procedurze nadmiernego deficytu, zgodnie z którą do 2015 r. powinna stabilnie zmniejszyć deficyt budżetowy do poziomu 2,8% PKB. Nieosiągnięcie tego celu byłoby odebrane negatywnie w UE, a nawet w Polsce, ponieważ Komisja mogłaby dać jej oficjalne ostrzeżenie i nałożyć na nią karę (gdyby na szczycie Rady państwa nie przegłosowały decyzji o karze na korzyść Polski). Jednak kwestia Semestru Europejskiego i problem procedury nadmiernego deficytu prawie nie istnieją w opinii publicznej. W związku z tym motywacje polskiego rządu do przestrzegania zaleceń, w tym wdrażania reform, są obniżone, mimo ogólnie dużego zaangażowania administracji w poprawne działanie Semestru w kraju.

Rekomendacje. Wiele zależy od tego, jak poważnie państwa członkowskie potraktują to narzędzie. Broniąc własnych kompetencji, będą osłabiać rolę Semestru Europejskiego jako instrumentu zarządzanego głównie przez Komisję. Już obecnie przejawia się to w ten sposób, że zalecenia Semestru są raczej niezauważane w mediach w porównaniu z innymi podobnymi sprawami, takimi jak finalizacja unii bankowej lub walka z bezrobociem wśród młodzieży. Szansą na poprawę akceptacji mechanizmu jest dla Komisji wzmocnienie dialogu z państwami członkowskimi. Jednak nawet gdyby Semestr był właściwie wdrażany, może się nie przyczynić do poprawy wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Wynika to m.in. z faktu, że mechanizm Semestru koncentruje się na pewnych wskaźnikach, takich jak deficyty budżetowe i nierównowagi handlowe. Te dane nie w pełni odzwierciedlają fundamenty poszczególnych gospodarek, ignorują też potencjał jednolitego rynku. Poza tym w czasach kryzysu odważne zmiany mogą być skuteczniejsze niż polityka zachowawcza. Problemem jest również krótkoterminowa perspektywa mechanizmu – cała procedura trwa rok i nakłada zobowiązania w horyzoncie czasowym do dwóch lat, a więc w niewielkim zakresie uwzględnia długofalowe rozwiązania i cele. Zalecenia powinny także w większym stopniu identyfikować przyczyny, a nie jak dotychczas objawy problemu.

Poprzez zerwanie z zachowawczą polityką antykryzysową Komisja powinna zachęcić do większej odwagi politycznej i inicjatywy reform ze strony państw członkowskich. W zmodyfikowanej wersji Semestru rządy powinny mieć wybór, czy trzymać się celów zaproponowanych przez Komisję, czy też przedstawić własny plan poprawy konkurencyjności. Aby zachęcić kraje do śmiałych kroków, Komisja mogłaby przedstawiać najlepsze praktyki, w tym stosowane poza UE. Katalog takich pomysłów powinien być dostępny dla państw członkowskich, które decydowałyby, w jakim zakresie wypełniać zalecenia Komisji, a w jakim zwiększać swój potencjał wzrostu poprzez wybór i łączenie wybranych praktyk.

Dla Polski Semestr jest dobrą okazją do zmiany polityki gospodarczej. Zalecenia wydane przez Komisję mogą stanowić punkt wyjścia do rozmów o modernizacji Polski, tym bardziej jeśli te ramy proceduralne pozwolą rządowi formułować własną strategię rozwoju kraju. Dla rządu dobrą zachętą do kontynuacji reform związanych z Semestrem Europejskim powinno być zwiększone zainteresowanie mediów wypełnianiem zaleceń i tym, w jaki sposób ten mechanizm pomoże Polsce doganiać najbardziej rozwinięte państwa UE.