

Elżbieta Kawecka-Wyrzykowska

Perspektywy ustanawiania nowych wspólnych polityk UE : wnioski dla Polski

International Journal of Management and Economics 33, 18-37

2012

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

Elżbieta Kawecka-Wyrzykowska
Katedra Integracji Europejskiej
im. Jeana Monneta, SGH

Perspektywy ustanawiania nowych wspólnych polityk UE: wnioski dla Polski¹

Cele i założenia metodologiczne

Celem pracy jest wskazanie, czy w najbliższym czasie możliwe jest ustanowienie nowych polityk na szczeblu UE („wspólnych”) i co może z tego wynikać dla Polski. Kluczowe dla tego tematu jest określenie, co rozumiemy przez pojęcie „wspólna polityka”. Od tego bowiem zależy zakres niniejszego opracowania i sposób jego ujęcia.

Zgodnie z Traktatem o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) „wspólna polityka” powinna być rozumiana jako obszar wyłącznych kompetencji UE (szerzej jest o tym mowa dalej). Tak wąskie podejście nie jest tu jednak właściwe, ponieważ mało realne jest, by obszar takich „wyłącznych” kompetencji (tj. powierzonych Unii w całości przez państwa członkowskie) można było w najbliższym czasie poszerzyć. Wymagałoby to nowego traktatu tworzącego podstawy prawne nowych, wyłącznych kompetencji UE. W krótkim okresie, jaki minął od czasu wejścia w życie Traktatu z Lizbony, jak też z uwagi na problemy gospodarcze, jakie Unia obecnie przeżywa, trudno byłoby uzgodnić i wdrożyć nowe rozwiązania traktatowe (wymaga to jednomyślności w Radzie i ratyfikacji przez wszystkie państwa, zgodnie z ich krajowymi wymogami konstytucyjnymi, co w kilku państwach oznacza konieczność przeprowadzenia referendum). Dlatego też, przez „wspólne polityki UE” rozumiemy tu wszystkie obszary, gdzie można liczyć na istotne zacieśnienie wspólnych działań na poziomie UE (i odpowiednie ograniczenie lub modyfikację kompetencji państw członkowskich).

Przyjmując powyższe rozumienie „wspólnych polityk UE” stawiamy w niniejszym opracowaniu tezę, że największe możliwości zacieśnienia współpracy między państwami członkowskimi w najbliższych latach istnieją w obszarze szeroko rozumianej koordynacji polityki gospodarczej oraz systemów podatkowych. Jednocześnie nie są tu niezbędne nowe podstawy traktatowe². Kolejno omawiamy oba te obszary działania UE, poprzedzając je wskazaniem, w jakich obszarach Unia może rozszerzyć swe kompetencje, a w jakich w pełni lub częściowo już przejęła uprawnienia od państw członkowskich.

Wspólne polityki UE w świetle Traktatu z Lizbony³

Traktat z Lizbony, a precyzyjniej mówiąc TFUE, jako pierwszy wprowadził katalog kompetencji UE i ich podział między UE oraz jej państwa członkowskie⁴. Należy przy tym wyraźnie podkreślić, że **UE ma kompetencje przyznane jej przez państwa członkowskie**. Wyraźnie stwierdzają to **traktaty tworzące Unię** (i jej poprzedniczki). Jest to tzw. zasada przyznania. Traktat o Unii Europejskiej (TUE) stwierdza, że „Granice kompetencji Unii wyznacza zasada przyznania” [art. 5(1)]⁵. Oznacza ona, „że Unia nie może przekroczyć swych kompetencji kosztem państw członkowskich, bez ich uprzedniej zgody”. W TUE wyraźnie podkreślono, że **kompetencje, które nie zostały przyznane Unii, należą do państw członkowskich** („Zgodnie z zasadą przyznania Unia działa wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej przez Państwa Członkowskie w Traktatach do osiągnięcia określonych w nich celów. Wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii w Traktatach należą do Państw Członkowskich” [art. 5(2) TUE]). Wykonywanie tych kompetencji podlega zasadom pomocniczości i proporcjonalności⁶.

W traktacie kompetencje UE zostały wyraźnie podzielone na 3 kategorie (art. 2–6 TFUE)⁷.

1. Kompetencje wyłączne, a więc w takich dziedzinach, w których tylko Unia stanowi prawo i przyjmuje akty prawnie wiążące. Państwa mogą to czynić wyłącznie z upoważnienia Unii lub w celu wykonania aktów prawnych Unii [art. 2(1)].
2. Kompetencje dzielone między Unię a państwa członkowskie. Oznacza to, że państwa wykonują kompetencje tylko w zakresie, w jakim Unia nie wykonała swoich [art. 2(2)].
3. Dziedziny, w których Unia wspiera, koordynuje lub uzupełnia działania państw członkowskich [art. 2(5)].

Dodajmy, że „zgodnie z postanowieniami Traktatu o Unii Europejskiej Unia ma kompetencję w zakresie określania i realizowania wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, w tym stopniowego określania wspólnej polityki obronnej” [art. 2(4)].

Unia ma **wyłączne kompetencje w następujących dziedzinach** (art. 3):

- a) unia celna,
- b) ustanawianie reguł konkurencji niezbędnych do funkcjonowania rynku wewnętrznego,
- c) polityka pieniężna w odniesieniu do państw członkowskich, których walutą jest euro,
- d) zachowanie morskich zasobów biologicznych w ramach wspólnej polityki rybołówstwa,
- e) wspólna polityka handlowa.

Unia ma także wyłączną kompetencję do zawierania umów międzynarodowych, jeżeli ich zawarcie zostało przewidziane w akcie ustawodawczym Unii lub jest niezbędne do umożliwienia Unii wykonywania jej wewnętrznych kompetencji lub w zakresie, w jakim ich uzgodnienie może wpływać na wspólne zasady lub zmieniać ich zakres.

Według TFUE, **kompetencje** dzielone (między UE a państwa członkowskie) dotyczą „dziedzin innych, niż objęte kompetencjami wyłącznymi lub działaniami mającymi na celu wspieranie, koordynowanie lub uzupełnianie działań Państw Członkowskich” (nazywane są one dziedzinami o wymiarze europejskim). W TFUE zaliczono do nich w szczególności następujące (art. 4)⁸:

- a) rynek wewnętrzny,
- b) polityka społeczna w odniesieniu do aspektów określonych w Traktacie,
- c) spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna,
- d) rolnictwo i rybołówstwo, z wyłączeniem zachowania morskich zasobów biologicznych,
- e) środowisko,
- f) ochrona konsumentów,
- g) transport,
- h) sieci transeuropejskie,
- i) energia,
- j) przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości,
- k) wspólne problemy bezpieczeństwa w zakresie zdrowia publicznego w odniesieniu do aspektów określonych w Traktacie.

Kompetencje dzielone dotyczą też badań, rozwoju technologicznego i przestrzeni kosmicznej (Unia ma tu zwłaszcza kompetencje do określania i realizacji ramowych programów badawczych). Wykonywanie tych kompetencji nie może jednak uniemożliwić państwom członkowskim wykonywania ich własnych kompetencji. Podobnie jest w odniesieniu do współpracy na rzecz rozwoju i pomocy humanitarnej.

Trzecia grupa kompetencji UE, wyodrębnionych w Traktacie z Lizbony, to **kompetencje do prowadzenia działań mających na celu wspieranie, koordynowanie lub uzupełnianie działań państw członkowskich** (art. 6). Należą do nich:

- a) ochrona i poprawa zdrowia ludzkiego,
- b) przemysł,
- c) kultura,
- d) turystyka,
- e) edukacja, kształcenie zawodowe, młodzież i sport,
- f) ochrona ludności,
- g) współpraca administracyjna.

Katalog ten (podział) nie jest kompletny. W miejscu innym niż podział kompetencji w TFUE wyraźnie stwierdza się, że **państwa UE koordynują swoje polityki gospodarcze w ramach Unii** (art. 5). W tym celu Rada przyjmuje instrumenty, w szczególności tzw. Ogólne wytyczne⁹ tych polityk. Do państw członkowskich, których walutą jest euro, stosuje się postanowienia szczególne. Dalej argumentujemy, że właśnie w tym obszarze jest największe pole do wprowadzenia nowych wspólnych polityk na poziomie UE (częściowo lub nawet całkowicie wspólnych).

Koordinacja polityki gospodarczej państw członkowskich UE obejmuje m.in. politykę zatrudnienia. Unia podejmuje też działania w celu zapewnienia koordynacji polityki społecznej jej członków, w szczególności określając wytyczne dla tej polityki (podobnie, jak to ma miejsce w odniesieniu do polityki zatrudnienia).

Niezależnie od konkretnych kompetencji „Unia **zapewnia spójność swoich poszczególnych polityk** i działań, uwzględniając wszystkie swoje cele i zgodnie z zasadą przyznania kompetencji” (art. 7). Jest to bardzo ważny przepis, który nakazuje przygotowywanie nowych aktów prawodawczych z uwzględnieniem już obowiązującego prawa i zapewnienie spójności (zbieżności) wszystkich działań i przepisów prawnych.

Warto też dodać, że przy tworzeniu przepisów prawodawczych obowiązują pewne wspólne zasady. Przy ustalaniu i realizacji polityk oraz działań Unia „zmierza do zniesienia nierówności oraz wspierania równości mężczyzn i kobiet”, dąży też do „zwalczania wszelkiej dyskryminacji”, bierze pod uwagę „wymogi związane ze wspieraniem wysokiego poziomu zatrudnienia”, jak też wymogi dotyczące „ochrony konsumentów” oraz „wymogi ochrony środowiska” (te ostatnie w szczególności w celu wspierania zrównoważonego rozwoju). Z kolei przy formułowaniu i wykonywaniu polityki rolnej, rybołówczej i transportowej Unii oraz polityk dotyczących rynku wewnętrznego, badań i rozwoju technologicznego oraz przestrzeni kosmicznej Unia i państwa członkowskie w pełni uwzględniają wymagania w zakresie dobrostanu zwierząt.

Podsumowując: Traktat z Lizbony wprowadził **wyraźny podział kompetencji**. Nie przyznał on Unii żadnych nowych kompetencji wyłącznych. Dodał natomiast pewne kompetencje dzielone z państwami, w tym dotyczące przestrzeni kosmicznej oraz niektórych aspektów związanych z energią. W traktacie przewidziano też nowe działania wspierające, koordynujące i uzupełniające, takie jak ochrona ludności, turystyka, współpraca administracyjna czy sport¹⁰. Dalej zajmujemy się jedynie kompetencjami i działaniami w sferze gospodarczej¹¹.

Perspektywy pogłębienia harmonizacji przepisów dotyczących podatków

Od początku istnienia Wspólnot Europejskich przewidziano harmonizację podatków pośrednich, jako działanie niezbędne do sprawnego funkcjonowania wspólnego rynku. W latach późniejszych cel ten zrealizowano, głównie przez kilka dyrektyw z lat 60. harmonizujących VAT. Między innymi wprowadzono ten podatek jako jednolity pośredni podatek powszechny we wszystkich państwach UE (w momencie tworzenia EWG obowiązywał on tylko we Francji). Zharmonizowano też podstawę opodatkowania tym podatkiem oraz poziom stawek obowiązujących w państwach członkowskich¹². Z początkiem 1993 r., wraz z zakończeniem procesu budowy rynku wewnętrznego w od-

niesieniu do towarów, zharmonizowano także kilka podatków akcyzowych (na wyroby tytoniowe, alkoholowe, większość surowców energetycznych). Z początkiem 2004 r. rozszerzono listę towarów objętych harmonizacją podatku akcyzowego, obejmując nią nie tylko surowce energetyczne, ale także energię elektryczną.

Modyfikacje do obecnego systemu zaproponowała Komisja w dokumencie z 29 czerwca 2011 r.¹³ Jest to projekt nowego budżetu Unii Europejskiej na lata 2014–2020. Wyciągając wnioski z krytyki obecnego systemu, Komisja przedstawiła projekt przewidujący dwa nowe źródła zasilające budżet UE¹⁴: tzw. unijny VAT (zwany też europejskim VAT) oraz podatek od transakcji finansowych. Pozwoliłoby to całkowicie wyeliminować obecne zasoby budżetu UE oparte na VAT oraz zmniejszyć do około 40 % wpłaty państw obliczane w proporcji do udziału ich DNB w DNB całej Unii.

Wprowadzenie nowego źródła w formie unijnego VAT służyłoby ograniczeniu nadużyć podatkowych wynikających obecnie z różnic w narodowych systemach podatkowych (mimo już istniejącej, znacznej harmonizacji zasad poboru VAT) oraz – w efekcie – wzmocnieniu funkcjonowania jednolitego rynku europejskiego¹⁵. Dzięki temu, że unijny VAT byłby pobierany na szczeblu UE (w jednakowy sposób od transakcji dokonywanych na rynku wewnętrznym UE), zmniejszyłby on problem „słusznego zwrotu” z unijnego budżetu, jakiego oczekują poszczególne państwa¹⁶. Cele te zostałyby zrealizowane dzięki nowemu sposobowi liczenia zasobów budżetu UE opartych na VAT. W przeciwieństwie do obecnych wpłat z tytułu VAT, które bazują na statystycznej podstawie, unijny VAT byłby liczony od faktycznej bazy podatkowej VAT. Proponowana stawka nowego VAT wynosi 1 %. Biorąc pod uwagę oczywisty sprzeciw wobec nowego obciążenia podatkowego ze strony konsumentów oraz polityków, zakłada się, że unijny VAT nie zwiększyłby ciężaru podatkowego. Obecnie obowiązujące krajowe stawki VAT zostałyby podzielone na dwie części: stawkę unijną i krajową. Przykładowo w Polsce obecna stawka podstawowa 23 % zostałaby podzielona na VAT unijny (np. w wysokości 1 pkt. proc.), odprowadzany do budżetu unijnego, oraz na VAT przekazywany do budżetu w Polsce (22 pkt. proc.). Tam, gdzie stawka VAT wynosi 0 %, unijny VAT powinien też wynieść 0 %, by nie zwiększać ciężaru podatkowego. Efektem nowego systemu byłoby też pogłębienie harmonizacji krajowych systemów VAT z korzyścią dla poprawy przejrzystości funkcjonowania rynku wewnętrznego UE.

Drugie, zupełnie nowe źródło finansowania unijnego budżetu, zaproponowane przez Komisję, to podatek od transakcji finansowych. Zastąpiłby on w części obecny system finansowania UE. Według Komisji argumenty na rzecz wprowadzenia takiego podatku są następujące¹⁷:

- nowe rozwiązanie odciążałoby budżety krajowe; obecnie budżet UE jest finansowany w ponad 70 % bezpośrednio z wpłat państw członkowskich zależnych od wielkości ich dochodu narodowego, a w ok. 13 % z wpływów z VAT, które *de facto* też pochodzą z budżetów krajowych;

- podatek taki zmniejszyłby możliwości unikania płacenia podatku, jakie istnieją obecnie z uwagi na odmienne przepisy wewnętrzne państw UE w odniesieniu do takich podatków; obecnie w 10 państwach funkcjonuje podatek od transakcji finansowych, a w pozostałych go nie ma; przy tej okazji nastąpiłoby też wzmocnienie regulacji sektora finansowego i zmniejszenie prawdopodobieństwa powstania kryzysów na międzynarodowych rynkach finansowych w przyszłości;
- przez nowy podatek sektor finansowy, który według dość powszechnej opinii przyczynił się istotnie do powstania kryzysu na rynkach finansowych, partycypowałby w kosztach wyjścia z tego kryzysu;
- nie bez znaczenia są też zalety takiego podatku jako źródła finansowania unijnego budżetu (w porównaniu z finansowaniem budżetu z dochodów z VAT), a zwłaszcza jego unijny, a nie narodowy, charakter; sam fakt, że nowy podatek byłby pobierany od konkretnych transakcji finansowych, i nie byłby przekazywany z budżetów krajowych, zapewniłby większą sprawiedliwość finansowania unijnego budżetu; podatek od transakcji kapitałowych, podobnie jak dochody z ceł importowych, stanowiłby „prawdziwie unijne” źródło finansowania unijnego budżetu; zapewniłby więc większą przejrzystość systemu finansowania UE i większą jego autonomię¹⁸.

28 września 2011 r. Komisja przedstawiła zasady, według których podatek ma być stosowany¹⁹. Ma on być pobierany od wszystkich transakcji zawieranych między instytucjami finansowymi, gdy przynajmniej jedna z nich ma siedzibę w UE. Transakcje akcjami i obligacjami byłyby opodatkowane w wysokości 0,1 %, a instrumentami pochodnymi (derywatami) – na poziomie 0,01 %. Komisja oszacowała, że dochody z tego tytułu powinny wynieść 57 mld euro rocznie.

Jednym z argumentów przeciwko temu podatkowi jest zarzut, że jego wprowadzenie zmniejszyłoby atrakcyjność operacji finansowych zawieranych na rynkach europejskich i odpływ kapitału z tych rynków poza granice UE, gdzie podatku takiego nie ma. Odpierając ten zarzut Komisja wskazuje, że prowadzi rozmowy z państwami spoza UE w celu wprowadzenia takiego podatku w skali światowej.

Trudno powiedzieć obecnie, czy propozycje obu nowych podatków mają szanse wejścia w życie. Zmiana systemu podatków w UE wymaga jednomyślnego głosowania w Radzie, a w tej kwestii dotychczas zawsze były duże różnice stanowisk między państwami. Zławszcza Wielka Brytania w przeszłości hamowała propozycje harmonizacji podatków i obecnie jest przeciwna podatkowi od transakcji finansowych (sprzeciw zgłosiła też Szwecja). W tej sytuacji zwolennicy nowego podatku (na czele z Niemcami i Francją) proponują wykorzystanie tzw. wzmocnionej współpracy, która, zgodnie z traktatem, pozwala grupie zainteresowanych państw na pogłębienie integracji po spełnieniu pewnych warunków (Część szósta, Tytuł III TFUE). Natomiast unijny VAT, ze względu na założony cel (zmiana źródeł finansowania budżetu unijnego), musi być przyjęty przez wszystkie państwa, albo też odrzucony.

Koordinacja polityki gospodarczej²⁰

Już przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony zaawansowany był obszar koordynacji polityki gospodarczej, co wynikało z budowy Unii Gospodarczej i Walutowej (UGW). Traktat o Unii Europejskiej (TUE) z 1992 r. (wszedł w życie 1 listopada 1993 r.) przewidywał budowę UGW, a w szczególności ustanowił dość precyzyjne zasady i kryteria budowy unii monetarnej (walutowej), w tym w szczególności wprowadzenie jednolitej waluty (po spełnieniu przez państwa kandydujące określonych warunków, tzw. kryteriów zbieżności) i jednolitej polityki pieniężnej prowadzonej przez Europejski Bank Centralny (EBC). TUE nie wprowadził natomiast pełnej unii gospodarczej, a jedynie zasady i ogólne ramy koordynacji tej polityki.

Światowy kryzys finansowy, który rozpoczął się jesienią 2008 r., a następnie kryzys gospodarczy i zadłużeniowy strefy euro (ten ostatni przejawia się między innymi w wysokich deficytach budżetowych wielu państw, przekraczających znacznie dopuszczalny próg 3 % PKB danego państwa, obowiązujący w ramach Paktu Stabilności i Wzrostu oraz w wysokim zadłużeniu większości członków UE) stworzyły zagrożenie dla spójności obszaru UE oraz stabilności funkcjonowania strefy euro. W niektórych państwach pojawiła się groźba załamania się finansów publicznych i niewypłacalności. Ryzyko pogłębiania się i rozszerzania trudności na inne państwa – szczególnie wysokie w warunkach jednolitej polityki pieniężnej i kursowej w strefie euro – skłoniło przywódców UE i unijne instytucje do poszukiwania rozwiązań zaradczych w poszczególnych państwach i na szczeblu całej UE. Podjęto wiele inicjatyw i konkretnych decyzji zmierzających do zacieśnienia koordynacji polityki gospodarczej lub wręcz oznaczających nowe uzgodnione działania²¹.

Największe znaczenie mają polityczne decyzje podjęte przez Radę Europejską podczas jej spotkania w dniach 24–25 marca 2011 r. Najogólniej mówiąc, przewidują one wzmocnienie zakresu koordynacji polityki ekonomicznej na szczeblu UE. Są wynikiem wielu szczegółowych inicjatyw dyskutowanych w 2010 r. i zmierzają do przewyciężenia kryzysu finansowego, zapewnienia stabilności strefy euro, wzmocnienia koordynacji polityki gospodarczej oraz uzyskania wzrostu gospodarczego w Unii Europejskiej. Ich celem jest też lepsza realizacja **Strategii Europa 2020**²² przyjętej przez przywódców UE w czerwcu 2010 r., która zastąpiła realizowaną wcześniej Strategię lizbońską.

Główne decyzje i nowe inicjatywy przyjęte w marcu 2011 r. i rozbudowane w kolejnych miesiącach są następujące:

- ustanowienie nowej organizacji w postaci Europejskiego Mechanizmu Stabilności (EMS), w ramach której możliwe będzie udzielanie pomocy finansowej państwu strefy euro, którego sytuacja zagrażałaby stabilności strefy euro jako całości,
- przyjęcie „Paktu euro plus”, nakierowanego na umocnienie konkurencyjności w strefie euro,
- wzmocnienie zarządzania gospodarczego w ramach Paktu Stabilności i Wzrostu.

Niektóre z nich oznaczają daleko idącą współpracę w obszarze polityki ekonomicznej między państwami UE i na szczeblu ugrupowania. Najbliższe lata pokażą, jakie będą praktyczne tego efekty. Z całą pewnością jednak kryzys gospodarczy, a zwłaszcza zadłużeniowy państw strefy euro, wymusza daleko idące ograniczenie narodowych polityk na rzecz zacieśnienia wspólnych działań w sferze polityki makroekonomicznej.

Podstawę koordynacji polityki gospodarczej państw UE i jej zasadniczy instrument stanowią **Ogólne wytyczne polityk gospodarczych państw członkowskich i Unii** (art. 121 TFUE).

Procedura przygotowywania Ogólnych wytycznych

Wytyczne są przygotowywane przez Radę ECOFIN, na wniosek Komisji. Następnie stają się one przedmiotem obrad Rady Europejskiej, a wynik dyskusji jest zawarty w konkluzjach z posiedzenia tej instytucji. Na ich podstawie Rada przyjmuje zalecenia w sprawie wytycznych (informując o tym Parlament Europejski), zob. art. 121 TFUE. W proces wypracowania Ogólnych wytycznych są więc zaangażowane trzy instytucje UE: Rada, Komisja oraz Rada Europejska, każda w ramach swoich kompetencji. Parlament Europejski jest zaś jedynie informowany o nich.

Wytyczne zawierają rekomendacje dla całej Unii, dla strefy euro i poszczególnych państw UE. Służą one realizacji dwóch zasadniczych celów:

- 1) określają kierunki polityk gospodarczych państw członkowskich UE,
- 2) stanowią podstawę monitoringu tych polityk przez Komisję Europejską oraz nadzoru realizowanego przez Radę ECOFIN.

Charakter Ogólnych wytycznych i nadzór nad ich realizacją

Ogólne wytyczne, kierowane do państw członkowskich UE, **nie są prawnie wiążące**. Ich nieuwzględnienie przez państwa członkowskie w ich wewnętrznej polityce gospodarczej nie stanowi naruszenia prawa unijnego i nie rodzi żadnych sankcji. Jednak państwa mają świadomość konsekwencji politycznych i ekonomicznych niestosowania się do zaleceń instytucji UE, co sprawia, że Ogólne wytyczne są w praktyce istotnym elementem nacisku.

Instrumentem kontroli wdrożenia Ogólnych wytycznych jest nadzór Rady nad rozwojem sytuacji gospodarczej w każdym z państw członkowskich i w całej Unii, jak również nad zgodnością polityki gospodarczej państw z przyjętymi wytycznymi. Na potrzeby takiego wielostronnego nadzoru państwa przesyłają Komisji odpowiednie informacje dotyczące realizowanej polityki gospodarczej oraz wszelkie inne niezbędne dane. Jeśli okaże się, że państwo prowadzi politykę gospodarczą niezgodną z Ogólnymi wytycznymi lub zagrażającą prawidłowemu funkcjonowaniu unii gospodarczej i walutowej, Komisja może skierować do niego ostrzeżenie. Natomiast Rada, na wniosek Komisji, może przygotować niezbędne zalecenia. Zalecenia takie są podejmowane większością kwalifikowaną, która jest liczona

bez udziału przedstawiciela państwa (w Radzie), do którego są one kierowane. Przewodniczący Rady i Komisja składają Parlamentowi Europejskiemu sprawozdanie dotyczące rezultatów wielostronnego nadzoru. Parlament Europejski i Rada, stanowiąc w drodze rozporządzeń zgodnie ze zwykłą procedurą prawodawczą, mogą przyjąć szczegółowe zasady procedury wielostronnego nadzoru (jest to nowe uprawnienie Parlamentu na mocy TFUE, ponieważ poprzednio tylko Rada miała kompetencje do ustalania takich zasad).

Ogólne wytyczne zostały sformułowane po raz pierwszy pod koniec 1993 r., czyli tuż po ustanowieniu UE. Poczynając od 1994 r. są uchwalane w połowie roku. Dzięki temu mogą one być uwzględniane przez państwa członkowskie UE w ich polityce gospodarczej kształtowanej na następny rok. Wpływ ten może być najbardziej widoczny podczas konstruowania budżetu. Początkowo uchwalane wytyczne były identyczne dla całego obszaru UE. Z czasem jednak (od 1999 r.) oprócz wspólnych zasad, zaczęto w nich uwzględniać specyficzne uwarunkowania poszczególnych państw.

13 lipca 2010 r. Rada UE przyjęła **Zalecenie w sprawie ogólnych wytycznych polityk gospodarczych państw członkowskich i Unii**²³, które jest podstawą obecnie realizowanej w UE **Strategii Europa 2020**. Nowa strategia ma stworzyć spójne ramy umożliwiające Unii Europejskiej wykorzystanie wszystkich dostępnych instrumentów oraz polityk, a państwowi członkowskim – sprawniejsze podejmowanie skoordynowanych działań. Jej realizacja ma sprawić, zdaniem przywódców UE, że „Unia wyjdzie z kryzysu silniejsza, a jej gospodarka będzie bardziej konkurencyjna i zapewni zrównoważony rozwój w dłuższym czasie”. Unia wyznaczyła sobie plan działania obejmujący pięć celów w zakresie zatrudnienia, innowacji, edukacji, włączenia społecznego oraz zmian klimatu i energii, które należy osiągnąć do 2020 r.

Pięć obszarów realizacji celów Strategii Europa 2020

Zatrudnienie – 75 % osób w wieku 20–64 lat powinno mieć pracę.

Badania i rozwój oraz innowacje – na inwestycje w badania i rozwój oraz w innowacje należy przeznaczać 3 % PKB Unii – łącznie ze środków publicznych i prywatnych.

Zmiany klimatu i energia – należy ograniczyć emisję gazów cieplarnianych o 20 % w stosunku do poziomu z 1990 r. (lub nawet o 30 %, jeśli warunki będą sprzyjające); 20 % energii powinno pochodzić ze źródeł odnawialnych; efektywność energetyczna powinna wzrosnąć o 20 %.

Edukacja – odsetek młodych ludzi przedwcześnie porzucających naukę nie powinien przekraczać 10 %; co najmniej 40 % osób w wieku 30–34 lat powinno mieć wykształcenie wyższe.

Ubóstwo i wykluczenie społeczne – zmniejszenie liczby osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym o co najmniej 20 mln.

Źródło: Komunikat Komisji – Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju, Bruksela 2010 oraz Konkluzje Rady Europejskiej, 17 czerwca 2010.

Ogólne wytyczne z 2010 r. mają obowiązywać do 2014 r. W każdym z obszarów objętych Wytycznymi wszystkie państwa członkowskie przygotowują krajowe programy reform (wyznaczyły tu własne cele krajowe).

Główne elementy Zalecenia w sprawie ogólnych wytycznych polityki gospodarczej, które jest podstawą realizacji Strategii Europa 2020

1. Zapewnienie jakości i zrównoważonych finansów publicznych.
2. Rozwiązanie problemu nierównowagi makroekonomicznej.
3. Zmniejszenie nierównowagi w strefie euro.
4. Optymalizacja wydatków na badania i rozwój oraz innowacje.
5. Efektywniejsze wykorzystanie zasobów i ograniczenie emisji gazów cieplarnianych.
6. Poprawa otoczenia biznesu i środowiska konsumentów w celu zapewnienia w pełni funkcjonującego rynku wewnętrznego.

Źródło: Zalecenie Rady z 13 lipca 2010 r. w sprawie ogólnych wytycznych polityk gospodarczych państw członkowskich i Unii (2010/410/UE), Dz.Urz. UE, L 191.

Jednocześnie, z początkiem 2011 r. rozpoczęła się realizacja tzw. **semestrów europejskich**, czyli sześciomiesięcznego cyklu wzajemnych ocen planów budżetowych państw UE oraz koordynacji polityk gospodarczych, zgodnie z Ogólnymi wytycznymi. Do końca 2010 r. państwa członkowskie przesyłały do Komisji swoje plany reform do roku 2020 (uwzględniające Krajowe Programy Reform oraz aktualizacje programów stabilności lub konwergencji), z którymi powinny być zgodne coroczne ustawy budżetowe. Pierwszy cykl semestru europejskiego zakończył się przyjęciem przez Radę ECOFIN 12 lipca 2011 r. zaleceń Rady dla poszczególnych państw członkowskich. Rekomendacje te powinny być wzięte pod uwagę przez państwa przy pracach nad budżetami na 2012 r.

Powołanie Europejskiego Mechanizmu Stabilności (EMS). Podstawowe elementy EMS ustalono już w konkluzjach Rady Europejskiej w dniach 16–17 grudnia 2010 r.²⁴ EMS ma stanowić stały mechanizm zabezpieczający stabilność finansową strefy euro w przypadku, gdyby w jednym z państw wystąpił kryzys zagrażający takiej stabilności. Zastąpi on od połowy 2013 r., ustanowiony na wiosnę 2010 r., Europejski Mechanizm Stabilności Finansowej, który ma charakter rozwiązania *ad hoc* (będzie on działał jeszcze przez pewien okres równocześnie z EMS). EMS został ustanowiony w umowie międzynarodowej powiązanej z nową podstawą prawną wprowadzoną do TFUE (uzupełniony art. 136 – zob. ramka). Udział w EMS jest obowiązkowy dla członków strefy euro, a dobrowolny dla pozostałych zainteresowanych państw członkowskich UE. EMS będzie miał charakter organizacji międzynarodowej, w pewnej mierze niezależnej od UE, jakkolwiek jego działanie ma być zgodne z unijnymi przepisami. Traktat ustanawiający EMS został podpisany 11.07.2011 r. przez przedstawicieli 17 państw członków strefy euro, a następnie poddany procedurze ratyfikacji.

Podstawa prawna Europejskiego Mechanizmu Stabilności

Obecne postanowienia TFUE nie przewidują możliwości udzielenia pomocy finansowej w przypadku wystąpienia trudności w jednym z państw strefy euro. Art. 136 TFUE umożliwia jedynie „wzmocnienie koordynacji i nadzoru dyscypliny budżetowej” państw, których walutą jest euro. Niemcy wysunęły i przeforsowały postulat, by EMS miał umocowanie prawne w TFUE (w postaci uzupełnienia do art. 136). Uważały, że trwała podstawa prawna tego mechanizmu wzmocni zaufanie do strefy euro.

Państwa UE chcą jednak uniknąć standardowej ratyfikacji, która wymagałaby udziału Parlamentu Europejskiego i referendum w kilku państwach, gdzie zmiana traktatów UE wymaga takiej procedury. Jest to nie tylko procedura długotrwała, lecz także bardzo ryzykowna. Nie wszędzie można bowiem liczyć na szerokie poparcie społeczne dla takiej zmiany. W tej sytuacji Rada Europejska uzgodniła jednomyślnie w grudniu 2010 r., że wykorzystana zostanie procedura uproszczonej zmiany traktatu przewidziana w art. 48, ust. 6 Traktatu o UE jako podstawa uzupełnienia postanowień art. 136 TFUE (tzw. procedura kładki). Podczas spotkania 24–25 marca 2011 r. Rada Europejska podjęła stosowną decyzję w sprawie uzupełnienia art. 136 TFUE o ust. 3, który będzie miał następujące brzmienie: „Państwa członkowskie, których walutą jest euro, mogą ustanowić mechanizm stabilności uruchamiany, jeżeli będzie to niezbędne do ochrony stabilności strefy euro jako całości. Udzielenie wszelkiej niezbędnej pomocy finansowej w ramach takiego mechanizmu będzie podlegało rygorystycznym warunkom”.

Źródło: Konkluzje Rady Europejskiej 16–17 grudnia 2010 r.; Konkluzje Rady Europejskiej 24–25 marca 2011 r. oraz Dz.Urz. UE 2011 L 91/9.

EMS będzie stanowił uzupełnienie nowych ram wzmocnionego zarządzania gospodarczego UE i stanie się instrumentem uzyskania skutecznego i ścisłego nadzoru ekonomicznego. Udzielenie pomocy finansowej (ma ona mieć głównie formę pożyczek²⁵) będzie bowiem ściśle uzależnione od wdrożenia planu naprawczego. Praktyczne znaczenie EMS będzie zależało od warunków, jakie zostaną sformułowane dla państw, które będą chciały skorzystać z tego mechanizmu. W propozycji uzupełnienia do TFUE zapisano jedynie ogólnie, że udzielenie pomocy finansowej będzie podlegało „rygorystycznym warunkom”. W 2016 r. dokonana zostanie ocena działania Europejskiego Mechanizmu Stabilności.

Pakt euro plus. Pakt euro plus, uzgodniony w marcu 2011 r. przez przywódców UE, ma służyć osiągnięciu czterech celów²⁶:

- 1) wspieraniu konkurencyjności UE,
- 2) wspieraniu zatrudnienia,
- 3) przyczynianiu się w większym stopniu do stabilności finansów publicznych w UE,
- 4) wzmacnianiu stabilności sektora finansowego.

Pakt był inicjatywą francusko-niemiecką, która początkowo dotyczyła członków strefy euro, ale na wniosek Polski i kilku innych państw uzgodniono, że stronami po-

rozumienia mogą być wszystkie zainteresowane państwa UE²⁷. Uwzględniono to też w nowej nazwie (poprzednia nazwa to Pakt na rzecz euro). Oprócz państw strefy euro przystąpiły do niego Polska, Bułgaria, Dania, Litwa, Łotwa i Rumunia.

Pakt ma charakter zobowiązania politycznego, podjętego przez szefów rządów państw, które przystąpiły do tego porozumienia. Jego cele odnoszą się do dziedzin, w których kompetencje mają państwa członkowskie, a w mniejszym stopniu są to kompetencje dzielone między Unię a jej państwa. Obejmują one m.in. takie działania, jak: przegląd krajowych systemów ustalania wynagrodzeń oraz mechanizmów indeksacji; dalsze otwieranie sektorów chronionych w poszczególnych państwach; reformy rynku pracy w celu propagowania modelu elastycznego rynku pracy; obniżenie opodatkowania pracy, by uczynić ją bardziej opłacalną; dostosowanie systemów emerytalnych do krajowej sytuacji demograficznej; monitorowanie zadłużenia sektora prywatnego itd. Pakt przewiduje, że **państwa będą uzgadniały różne inicjatywy sprzyjające realizacji jego podstawowych celów, natomiast środki realizacji tych celów będą wdrażane przez każde państwo indywidualnie** (zob. ramka). Jest to więc dodatkowy element koordynowania działań państw (obok koordynacji na podstawie Ogólnych wytycznych), mający na celu pokonanie trudności stojących przed UE i poprawę jej konkurencyjności. Koordynacja ta obejmuje jednak tylko państwa, które przystąpiły (lub przystąpią później) do Paktu.

Sposób wdrożenia Paktu euro plus

Szefowie państw lub rządów co roku uzgadniają zestaw konkretnych działań, które mają być zrealizowane w ciągu 12 miesięcy.

Każde państwo indywidualnie decyduje o środkach realizacji uzgodnionych celów.

Zaakceptowane cele znajdują wyraz w przedkładanych przez państwa corocznie krajowych programach reform i programach stabilności; dokumenty te będą oceniane w kontekście tzw. europejskiego semestru (półroczna) przez Komisję, Radę oraz Eurogrupę.

Postęp w osiągnięciu wspólnych celów Paktu będzie monitorowany przez szefów rządów lub państw na podstawie wskaźników dotyczących konkurencyjności, zatrudnienia, stabilności budżetowej itp.

Jakkolwiek Pakt jest instrumentem koordynacji działań części państw UE, to jego skutki mogą być dalej idące. Efektem ścisłej koordynacji mogą stać się nowe obszary, które obecnie jej nie podlegają. Formalnie będzie to proces dobrowolny, ale w praktyce – ze względu na presję partnerów – przyjęcie niektórych zobowiązań może okazać się konieczne. Trudno w tej chwili ocenić, jakie mogą być tego konsekwencje dla poszczególnych państw, zarówno tych, które są stronami Paktu, jak i tych, które pozostają poza nim. Ponadto, nie można wykluczyć, że stopień wypełniania nowych zobowiązań podjętych na podstawie Paktu uzupełni listę obowiązujących obecnie kryteriów konwergencji. Wydaje się, że gdyby tak się stało, to przynależność do Paktu powinna ułatwić kandydatowi do strefy euro przygotowanie się do zwiększonych wymagań.

Wzmocnienie zarządzania gospodarczego w ramach Paktu Stabilności i Wzrostu (tzw. sześćcio-pak). Światowy kryzys finansowy i gospodarczy w latach 2008–2009 pogłębił trudności budżetowe większości państw UE, w efekcie czego objęte one zostały procedurą nadmiernego deficytu w ramach Paktu Stabilności i Wzrostu²⁸. W celu skłonienia państw do prowadzenia bardziej rozsądnej polityki budżetowej i skuteczniejszego zwalczania istniejących deficytów Rada Europejska z marca 2011 r. zatwierdziła propozycje sześciu aktów prawnych przygotowane przez Komisję (sześćcio-pak²⁹).

Pakiet prawodawczy (jego zarys przedstawiono już w 2010 r.³⁰) przewiduje m.in. wzmocnienie egzekwowania Paktu, zarówno w jego części prewencyjnej (zapobieganie nadmiernemu deficytowi), jak i represyjnej (kary za przekroczenie progu deficytu w wysokości 3 % PKB danego państwa). Część prewencyjna zmodyfikowanego Paktu ma zapewnić prowadzenie przez państwa członkowskie rozsądnej polityki budżetowej w czasach dobrej koniunktury. Chodzi o to, by państwa dysponowały przychodami, które mogą być wykorzystane w okresie pogorszenia sytuacji gospodarczej.

Natomiast zmodyfikowana część represyjna Paktu przewiduje, by przy podejmowaniu decyzji dotyczących procedury nadmiernego deficytu uwzględniać przekroczenie nie tylko deficytu budżetowego, lecz także długu publicznego³¹. Co więcej, nieprzestrzeganie wzmocnionych zasad pociągać będzie za sobą bardziej dotkliwe, niż obecnie, kary. Początkowo obejmą one tylko państwa należące do strefy euro. Od 2014 r. (w ramach nowych Wielostronnych ram finansowych) kary mają dotyczyć wszystkich państw UE (z wyjątkiem Wielkiej Brytanii)³².

W celu wzmocnienia egzekwowania przepisów kary te mają być nakładane w procedurze „głosowania odwrotnego”. Oznacza to, że wniosek Komisji o nałożenie sankcji będzie uznawany za przyjęty, chyba że Rada odrzuci go kwalifikowaną większością głosów w ciągu 10 dni. Odsetki od depozytów i kary zostaną rozdzielone między państwa członkowskie należące do strefy euro, które nie znajdują się ani w sytuacji nadmiernego deficytu, ani w sytuacji zaburzeń równowagi.

Zarówno Rada, jak i Parlament Europejski wprowadziły modyfikacje do tych propozycji, przy czym Parlament zaostrzył niektóre przepisy (np. dodał nową karę finansową – w wysokości 0,2 % PKB – za fałszowanie statystyk dotyczących deficytu budżetowego i długu publicznego). We wrześniu 2011 r. obie instytucje przyjęły sześćcio-pak.

Podsumowując tę część, dotyczącą koordynacji polityki makroekonomicznej państw UE, można stwierdzić, że w ostatnich kilku latach, w wyniku głębokich trudności ekonomicznych, zwłaszcza finansów publicznych w państwach strefy euro, nastąpiło zacieśnienie polityki gospodarczej państw członkowskich Unii. Potwierdza to obserwowaną od początku integracji europejskiej prawidłowość, że każdorazowe przyspieszenie procesu integracji w ramach Wspólnot, a później UE, było efektem zewnętrznych lub wewnętrznych problemów i wyzwań. Trudności mobilizowały polityków do ściślejszej współpracy (w ściślejszej współpracy politycy UE widzieli – w okresach trudności – możliwość osła-

bienia problemów i „ucieczki do przodu”). Tak jest i teraz, chociaż skala zmian nie dorównuje – przynajmniej na razie – głębokości takich milowych kroków integracji w UE, jak utworzenie wspólnego rynku, czy też budowa unii walutowej.

Reforma Paktu Stabilności i Wzrostu, która zaczęła obowiązywać z dniem 13 grudnia 2011 r., wzmacnia nadzór instytucji unijnych nad finansami publicznymi państw członkowskich i ma uchronić je przed koniecznością nowego *bail-out*. Uzgodnienia przewidujące wzmocnienie prewencyjnego działania Paktu zwiększają presję na rządy do szybszego i bardziej zdecydowanego wprowadzania oszczędności. Ograniczono też uznaniowy charakter decyzji o stosowaniu kar. Nowe rozwiązania powinny stać się zachętą do bardziej spójnej polityki budżetowej. Mają one stanowić skuteczny element nowego zarządzania gospodarczego i zmniejszyć ryzyko kryzysów finansowych w UE w przyszłości. Są to najdalej idące zmiany wzmacniające ład gospodarczy w strefie euro oraz w całej Unii od czasu utworzenia unii gospodarczej i walutowej prawie 20 lat temu. Jednakże kluczowe pytanie sprowadza się do tego, czy państwa członkowskie UE będą stosować te wzmocnione środki. Już wcześniej przecież, instrumenty, zarówno o charakterze prewencyjnym, jak i represyjnym, obowiązywały. Problem natomiast stanowiło to, że nie były one stosowane, a precyzyjniej mówiąc – państwa unikały ich stosowania. Na mocy nowych ustaleń z 2011 r. także nie ma gwarancji, że przewidziane rozwiązania będą faktycznie wykorzystywane. Ta niepewność, w obliczu narastających zagrożeń w strefie euro, sprawiła, że Niemcy zaczęły nalegać na wzmocnienie nadzoru nad finansami publicznymi państw strefy euro w formie traktatowej, a nie tylko w formie unijnego rozporządzenia.

Wnioski

Wymienione inicjatywy oznaczają przyspieszenie działań na rzecz zacieśnienia integracji i stanowią elementy wspólnej (lub przynajmniej ściślej niż dotąd skoordynowanej) polityki ekonomicznej na szczeblu UE. Można powiedzieć, że utrzymujący się, a właściwie pogłębiający kryzys, nie tylko makroekonomiczny, lecz także kryzys finansów publicznych, po raz pierwszy tak silny i występujący w tak wielu państwach rozwiniętych jednocześnie, sprawił, że przywódcy państw UE i instytucji zaczęli intensywnie poszukiwać systemowych rozwiązań istniejących trudności. Rozwiązania te już prowadzą w widoczny sposób do wzmocnienia koordynacji polityki ekonomicznej państw członkowskich i zbliżenia odpowiednich rozwiązań regulacyjnych. Przejawem tego procesu są m.in. omówione wyżej: europejskie semestry, stworzenie trwałego mechanizmu udzielania wsparcia finansowego państwom zagrożonym niestabilnością w formie Europejskiego Mechanizmu Stabilności, mechanizm zapewnienia większej dyscypliny budżetowej w państwach UE, nadzorowanie i korekta nierównowag makroekonomicznych przez Komisję i Radę. Pogłębienie współpracy między państwami członkowskimi obejmuje

więc w pierwszej kolejności te obszary, gdzie występuje najpilniejsza potrzeba podjęcia wspólnych działań w celu wyjścia z bieżącego kryzysu i znalezienia długofalowych rozwiązań zapobiegających następnym kryzysom. Niedługo może się więc okazać, że to, czego nie udało się dokonać przy okazji uzgadniania zasad UGW (w TUE), tj. brak decyzji o unii gospodarczej, teraz stanie się przynajmniej w części realne (jakkolwiek nie wszyscy członkowie UE są gotowi zaakceptować takie rozwiązania).

Jak pokazuje historyczne doświadczenie, nowe wspólne obszary działań UE i odpowiadające im rozwiązania prawne na szczeblu UE pojawiają się w odpowiedzi na potrzeby realiów gospodarczych i politycznych o charakterze wewnętrznym i zewnętrznym (spoza UE). Tak jest i w ostatnim czasie. W poprzednich kilkunastu miesiącach nastąpiło bowiem zdecydowane zacieśnienie koordynacji polityki makroekonomicznej w UE, przez poszerzenie obszarów nią objętych (np. Pakt euro plus) i przez wzmocnienie mechanizmów regulacyjnych (*quasi*-automatyczne nakładanie kar za nieprzestrzeganie Paktu Stabilności i Wzrostu w drodze głosowania odwrotnego). Nadal jednak dużo jest elementów uznaniowych. Co więcej, faktyczne wdrożenie tych elementów będzie uzależnione od siły poszczególnych państw, kompromisów zawieranych z partnerami itp.

Najwięcej nowych wspólnych polityk należy oczekiwać w sferze polityki makroekonomicznej. W szczególności nowe, szerokie możliwości zacieśnienia współpracy wynikają z Paktu euro plus.

W każdym przypadku, mówiąc o perspektywach pogłębienia integracji gospodarczej w UE, trzeba pamiętać, że proces ten jest obecnie znacznie trudniejszy niż to było kilkanaście lat temu (nie mówiąc o początkach integracji). Wynika to co najmniej z dwóch powodów:

- 1) przy 27 państwach członkowskich, o bardzo zróżnicowanym poziomie rozwoju gospodarczego i odmiennej strukturze gospodarki, o wiele trudniej jest wypracować jakikolwiek kompromis niż przy mniejszej liczbie państw, zwłaszcza że w przeszłości gospodarki tych państw były znacznie bardziej zbliżone do siebie;
- 2) obecny zakres unijnego prawa jest już bardzo obszerny i każde dalsze pogłębienie oznacza kolejne uszczuplenie kompetencji państw narodowych, a to jest trudne do zaakceptowania dla wielu państw.

Wiele dziedzin jest już objętych unijnymi regulacjami lub może być nimi objętych. Traktat z Lizbony rozszerzył nieco tę listę. W niektórych z nich ilość i „treść” rozwiązań unijnych jest nadal skromna (np. turystyka, sport). Z jednej strony oznacza to, że Polska ma tu nadal dużą swobodę ustalania własnych rozwiązań prawnych, a z drugiej – daje możliwość występowania z inicjatywami dotyczącymi przyjęcia regulacji unijnych.

Zacieśnienie koordynacji polityki makroekonomicznej, jakie jest widoczne w ostatnich miesiącach w UE, należy ocenić jako korzystne dla Polski. Jako członek UE, Polska jest zainteresowana tym, by Unia miała silną i stabilną gospodarkę, a omówione rozwiązania temu właśnie służą.

Generalnie pozytywnie, z punktu widzenia polskich interesów, należy ocenić także projekty pogłębienia koordynacji podatkowej, w postaci harmonizacji nowego podatku (podatku od transakcji finansowych) oraz modyfikacji wpłat do unijnego budżetu z tytułu VAT. Pierwszy z wymienionych podatków odciążałby budżet Polski (i innych państw UE) z finansowania budżetu UE, a drugi zapewniłby większą przejrzystość i sprawiedliwość wpłat do unijnego budżetu z tytułu VAT. Osiągnięcie obu tych celów jest w interesie Polski.

Post scriptum

Celem aktualizacji tekstu dodajmy, że na posiedzeniu Rady Europejskiej w dniach 8–9 grudnia 2011 r. przyjęto bardzo ważne uzgodnienie dotyczące wzmocnienia dyscypliny finansów publicznych. Chodzi o tzw. pakt fiskalny (*fiscal compact*), który przewiduje m.in.: (a) wprowadzenie automatycznych sankcji za łamanie dyscypliny budżetowej dla państw przekraczających limity deficytu i długu publicznego; (b) wpisanie do konstytucji stron tego paktu zasady utrzymywania zrównoważonych budżetów, a także (c) zagwarantowanie, aby wykonanie takiego obowiązku kontrolował Trybunał Sprawiedliwości UE. Efektem ma być „unia stabilności fiskalnej” (*fiscal stability union*).

Wbrew pierwotnej propozycji Niemiec, ustalone rozwiązanie nie będzie zrealizowane w drodze zmiany postanowień traktatów stanowiących podstawę UE (wymagałoby to jednomyślnego głosowania). Sprzeciwiła się temu Wielka Brytania. Ma ono przybrać formę odrębnej umowy międzynarodowej, której stronami muszą być państwa strefy euro. Państwa członkowskie UE nienależące do tej strefy (poza Wielką Brytanią) zadeklarowały przyłączenie się do umowy, natomiast trzy spośród nich (Czechy, Węgry i Szwecja) stwierdziły, że muszą skonsultować się w tej sprawie w swoich parlamentach.

Na przyjęcie zaproponowanej umowy (a wcześniej – na zmianę traktatu) należała bardzo kanclerz Niemiec Angela Merkel, argumentując, że takie rozwiązanie pozwoli lepiej niż przepisy prawa pochodnego (np. przyjęty niedawno i wdrożony już sześciopak) zapobiec w przyszłości powtórce kryzysu zadłużenia, który z Grecji rozprzestrzenił się na kolejne państwa strefy euro. Z tego samego powodu Niemcy chciałyby podpisać i ratyfikować nową umowę jak najszybciej, nawet do połowy 2012 r. Wydaje się to mało realne, biorąc pod uwagę konieczność dopracowania szczegółów umowy, jak też długotrwałe procedury ratyfikacyjne w poszczególnych państwach. Konkretny sposób ratyfikacji każde z państw – stron umowy określi później, stosownie do własnej konstytucji oraz w zależności od treści umowy (ta jest znana obecnie jedynie w ogólnych zarysach). Nie można też wykluczyć, że – wbrew deklaracjom przywódców państw, które poparły ideę paktu – umowy tej nie uda się ratyfikować, nawet tylko w państwach strefy euro.

Projekt nowego paktu fiskalnego stanowi kolejny krok w kierunku znaczącego wzmocnienia dyscypliny finansów publicznych w państwach UE. Ścisłejsze wspólne działania, jeśli wejdą ostatecznie w życie, pogłębią współpracę w sferze polityki gospodarczej. Jednak ze względu na to, że nie będą obowiązywały na terenie całej Unii (przynajmniej w Wielkiej Brytanii), pogłębią jednocześnie podziały.

Przypisy

¹ Niniejszy tekst został przekazany do publikacji w listopadzie 2011 r. Jednak *post scriptum* uwzględniła decyzje grudniowego spotkania przywódców UE.

² Z jednym drobnym wyjątkiem dotyczącym Europejskiego Mechanizmu Stabilności, o czym jest mowa dalej.

³ Przez Traktat z Lizbony rozumiemy łącznie TFUE oraz TUE.

⁴ Jeśli nie zaznaczono inaczej, powołania na artykuły odnoszą się do TFUE.

⁵ Podobnie stwierdza art. 2 TFUE: „Jeżeli Traktaty przyznają Unii wyłączną kompetencję w określonej dziedzinie, jedynie Unia może stanowić prawo oraz przyjmować akty prawnie wiążące, natomiast Państwa Członkowskie mogą to czynić wyłącznie z upoważnienia Unii lub w celu wykonania aktów Unii.” [art. 2(1) TFUE].

⁶ „Zgodnie z zasadą pomocniczości, w dziedzinach, które nie należą do jej wyłącznej kompetencji, Unia podejmuje działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez Państwa Członkowskie, zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym, i jeśli ze względu na rozmiary lub skutki proponowanego działania możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii” (art. 5(3) TUE). Z kolei, zgodnie z zasadą proporcjonalności zakres i forma działania Unii nie wykraczają poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów Traktatów” [art. 5(4) TUE].

⁷ J. Barcz, Poznaj Traktat z Lizbony, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2009.

⁸ Zauważmy, że kompetencje te obejmują trzy obszary polityki UE, tradycyjnie uznawane za „wspólne”, w tym zwłaszcza Wspólną Politykę Transportową, Wspólną Politykę Rolną (WPR) oraz Wspólną Politykę Rybołówczą. Ustanowienie wspólnych polityk w tych trzech obszarach było celem wymienionym już w pierwotnym traktacie powołującym EWG (TEWG). Wspólna Polityka Transportowa była wymieniona w kontekście ustanawiania rynku wewnętrznego. Jest to zrozumiałe, biorąc pod uwagę fakt, że transport ma kluczowe znaczenie dla funkcjonowania rynku wewnętrznego (w TEWG była mowa o „wspólnym rynku”), zwłaszcza dla zapewnienia swobody przepływu towarów i osób. Obecnie transport tworzy około 10 % PKB w państwach UE. WPR jest od Traktatu ustanawiającego EWG filarem integracji europejskiej, bez którego nie było zgody oryginalnych twórców EWG na tak daleko idące zrzeczenie się przez nich części ich suwerennych praw. W szczególności, ustanowienie WPR było dla Francji warunkiem zgody na ideę utworzenia w ramach EWG wspólnego rynku.

⁹ W TFUE zostały one przetłumaczone jako Ogólne kierunki (*General Guidelines*). Takie „kierunki” już były wymienione w TUE i tam zostały nazwane „Ogólne wytyczne”, co wydaje się lepszym tłumaczeniem i jest stosowane obecnie do konkretnych dokumentów, zawierających takie „wytyczne”.

¹⁰ Traktat wzmacnia też kompetencje UE w niektórych, pominiętych w niniejszej analizie, dziedzinach, zwłaszcza w odniesieniu do Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości, jak też w zakresie działań zewnętrznych i spraw obronnych.

¹¹ W pracy nie uwzględniono Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości. W obu obszarach dużo się dzieje w ostatnich latach, ale ustosunkowanie się do tych kwestii ogromnie poszerzyłoby ramy niniejszego opracowania.

¹² Precyzyjnie mówiąc, nie zakończono w pełni harmonizacji VAT. Zgodnie bowiem z oryginalnymi planami, celem miało być wprowadzenie poboru podatku VAT wg reguły państwa pochodzenia. Celu tego nie udało się do dziś osiągnąć. Ustanowiono okres przejściowy na pobór tego podatku wg stawki obowiązującej w państwie przeznaczenia. Co pewien czas okres przejściowy w tym zakresie jest przedłużany i na razie nie ma szans, by sytuacja uległa zmianie. Efektem tego jest m.in. możliwość utrzymywania przez niektóre państwa tzw. stawki parkingowej na poziomie niezgodnym z zasadami harmonizacji stawek VAT, która została przewidziana właśnie w okresie przejściowym (jest to poziom niższy). W najbliższym czasie nie należy spodziewać się zmiany tej sytuacji.

¹³ A Budget for Europe 2020. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Part I. Brussels, 29.6.2011, COM(2011) 500 final; por.: http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/fin_fwk1420/fin_fwk1420_en.cfm.

¹⁴ Proposal for a Council Decision on the system of own resources of the European Union (EC, Euratom), COM(2011) 510 final, Brussels, 29.6.2011.

¹⁵ Por. szerszą analizę wad i zalet takiego rozwiązania: E. Kawecka-Wyrzykowska, VAT jako źródło budżetu europejskiego, „Wspólnoty Europejskie” 2008, nr 3(190).

¹⁶ Zgodnie z podejściem w kategoriach słusznego zwrotu (*fair return*), poszczególne państwa oceniają swój bilans członkostwa w UE, porównując wpłaty do unijnego budżetu z transferami, jakie z niego otrzymują. Wpłaty są obecnie łatwo identyfikowalne, ponieważ – z wyjątkiem dochodów z opłat celnych – są finansowane z budżetów krajowych. Dotyczy to zarówno obecnego systemu wpłat z tytułu VAT, jak i wpłat obliczanych w stosunku do wielkości DNB danego państwa.

¹⁷ <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/1085&format=HTML&aged=0&language=en&guiLanguage=en>.

¹⁸ Commission Staff Working Paper. Financing the EU Budget: Report on the Operation of the Own Resources System. Accompanying the document: Proposal for a Council Decision on the system of own resources of the European Union, COM(2011) 510 final, Brussels, 29.6.2011.

¹⁹ Proposal for a Council Directive on a common system of financial transaction tax and amending Directive 2008/7/EC, COM(2011) 594 final, Brussels, 28.9.2011.

²⁰ Fragment ten stanowi zaktualizowany tekst autorki przygotowany do podręcznika pt. „Integracja europejska w świetle Traktatu z Lizbony. Aspekty ekonomiczne” (współautorstwo z J. Barcz, K. Michałowska-Gorywoda), PWE Warszawa 2012.

²¹ Komunikat Komisji Europejskiej „Reinforcing economic policy coordination”, Bruksela, 12 maja 2010 r., COM(2010)250 final; Komunikat Komisji Europejskiej „Enhancing economic policy coordination for stability, growth and jobs – Tools for stronger EU economic governance”, Bruksela, 30 czerwca 2010 r., COM(2010)367/2.

²² Pełna nazwa dokumentu brzmi: Komunikat Komisji, Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, KOM(2010) 2020 wersja ostateczna, Bruksela, 3.3.2010.

²³ Zalecenie Rady z 13 lipca 2010 r. w sprawie ogólnych wytycznych polityk gospodarczych państw członkowskich i Unii (2010/410/UE), Dz.U. UE, L 191.

²⁴ Konkluzje Rady Europejskiej, 16–17 grudnia 2010.

²⁵ EMS ma dysponować docelowo kapitałem subskrybowanym w wysokości 700 mld euro. Z tej kwoty 80 mld euro ma mieć postać kapitału wpłaconego, zapewnionego przez państwa członkowskie strefy euro. Na pozostałe 620 mld euro składać się będzie połączony kapitał przyznany na żądanie oraz gwarancje ze strony państw członkowskich strefy euro. EMS ma dysponować efektywną zdolnością udzielania pożyczek w wysokości 500 mld euro.

²⁶ W Pakcie zapisano też, że „przedmiotem uwagi” będzie koordynacja polityki podatkowej. Potwierdzono, że opodatkowanie bezpośrednie pozostaje w kompetencji państw członkowskich. Dyskusja ma natomiast dotyczyć określenia wspólnej podstawy opodatkowania osób prawnych. Rozwiązanie takie powinno przyczynić się do stabilności budżetowej państw, m.in. przez wyeliminowanie oszustw podatkowych i uchylania się od opodatkowania (Konkluzje Rady Europejskiej, 24–25 marca 2011 r.).

²⁷ Przyjęcie tego dokumentu tylko przez państwa strefy euro groziło tym, że mógłby on sprzyjać pogłębieniu „Europy dwóch prędkości”.

²⁸ W latach 1999–2009 jedynie w pięciu państwach członkowskich Unii: Estonii, Finlandii, Danii, Luksemburgu i Szwecji nie wystąpił nadmierny deficyt budżetowy. Pozostałe państwa UE odnotowały taki deficyt, co skutkowało zastosowaniem wobec nich procedury określonej w art. 126 TFUE. W 2010 r. sytuacja w tym zakresie uległa pogorszeniu i w połowie 2011 r. tylko Estonia, Luksemburg i Szwecja uniknęły wszczęcia wobec nich procedury nadmiernego deficytu.

²⁹ Nazwa pochodzi od projektów 6 dokumentów (5 rozporządzeń i jedna dyrektywa), które pakiet propozycji legislacyjnej przewidywał.

³⁰ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/117236.pdf oraz http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/eu_economic_situation/2010-09-eu_economic_governance_proposals_en.htm.

³¹ Zmniejszenie poziomu zadłużenia przekraczającego 60 % PKB będzie uznane za wystarczające, jeśli różnica między wartością rzeczywistego zadłużenia a wartością referencyjną 60 % PKB będzie maleć o 1/20 rocznie w ciągu 3 lat.

³⁵ Rozważa się możliwość zawieszenia dostępu do Funduszu Spójności na wcześniejszym etapie procedury nadmiernego deficytu (EDP – *excessive deficit*). Natomiast, zgodnie z już obowiązującymi przepisami, pomoc z Funduszu Spójności może być wstrzymana, jeśli dane państwo członkowskie objęte jest procedurą nadmiernego deficytu i nie podejmuje skutecznych działań naprawczych. Dotychczas nigdy nie doszło do zawieszenia pomocy w stosunku do żadnego z krajów korzystających z Funduszu (do pomocy w ramach Funduszu Spójności w okresie 2007–2013 kwalifikuje się 12 nowych państw członkowskich oraz Grecja, Portugalia i Hiszpania – przy czym ta ostatnia objęta jest pomocą przejściową).

Bibliografia

Barcz J., Poznaj Traktat z Lizbony, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2009

A Budget for Europe 2020. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Part I. Brussels, 29.6.2011, COM(2011) 500 final

Commission Staff Working Paper: Financing the EU Budget. Report on the Operation of the Own Resources System. Accompanying the document. Proposal for a Council Decision on the system of own resources of the European Union, COM(2011) 510 final, Brussels, 29.6.2011

Integracja europejska w świetle Traktatu z Lizbony (współautorstwo z J. Barcz, K. Michałowska-Gorywoda), w druku w PWE, Warszawa 2012

Kawecka-Wyrzykowska E., VAT jako źródło budżetu europejskiego, „Wspólnoty Europejskie” 2008, nr 3(190)

Komunikat Komisji Europejskiej, Enhancing economic policy coordination for stability, growth and jobs – Tools for stronger EU economic governance, Bruksela, 30 czerwca 2010 r., COM(2010)367/2

Komunikat Komisji Europejskiej, Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, KOM(2010) 2020 wersja ostateczna, Bruksela, 3.3.2010

Komunikat Komisji Europejskiej, Reinforcing economic policy coordination, Bruksela, 12 maja 2010 r., COM(210)250 final

Konkluzje Rady Europejskiej, 17 czerwca 2010

Konkluzje Rady Europejskiej, 16–17 grudnia 2010

Proposal for a Council Directive on a common system of financial transaction tax and amending Directive 2008/7/EC, COM(2011) 594 final, Brussels, 28.9.2011

Proposal for a Council Decision on the system of own resources of the European Union (EC, Euratom), COM(2011) 510 final, Brussels, 29.6.2011

Zalecenie Rady z 13 lipca 2010 r. w sprawie ogólnych wytycznych polityk gospodarczych państw członkowskich i Unii (2010/410/UE), Dz.U. UE, L 191

The prospects for establishing new common policies in the EU: conclusions for Poland

Summary

The paper starts with the presentation of the EU competences and the distinction between the areas covered by the EU competence and by the Member States' competence. Next, the possibilities of adoption of the Commission's proposal (under the proposal of a new Multilateral Financial Framework for 2014-2020) are discussed. The arguments for and against modification of VAT based resource of the EU budget and of a new tax on financial transactions are presented. In addition, the recent proposals and decisions on enhancing the economic governance in the EU are assessed. They include broad guidelines of the economic policies of the Member States and of the Union, the European semesters as an instrument of coordination of economic policies of the EU Members, creation of the European Stability Mechanism as an instrument offering financial support for euro members whose financial stability is threatened; the Euro Pact Plus aiming at improving the competitiveness and increasing employment of the Pact Members, six-pack providing first of all for exercising greater discipline over public finances (quasi-automatic sanctions for the countries that fail to keep within limits for public debt and deficit and stricter control of national budgets by the EU institutions).

The author argues that the recent financial and sovereign debt crisis observed in many EU countries have mobilized the EU Members and leaders to intensify coordination of the national macroeconomic policies and to agree on stricter control of public finances. These decisions are, however, far from the uniform common EU policies. The December 2011 agreement of the Euro area Heads of States or Government on "fiscal compact" has been briefly covered in the postscript.