

Jan K. Solarz

KOORDYNACJA POLITYKI GOSPODARCZEJ W EUROSISTEMIE

TEORETYCZNE PODSTAWY KOORDYNACJI POLITYKI GOSPODARCZEJ W UNII EUROPEJSKIEJ

KOORDYNACJA PONADNARODOWA I GRUPY PAŃSTW

INSTRUMENTY KOORDYNACJI POLITYKI GOSPODARCZEJ W UNII EUROPEJSKIEJ

NASTĘPSTWA WEJŚCIA POLSKI W MECHANIZM KOORDYNACJI POLITYKI GOSPODARCZEJ
W UNII EUROPEJSKIEJ



EURO
OD A DO Z



KOORDYNACJA POLITYKI GOSPODARCZEJ W EUROSISTEMIE



Jan K. Solarz
Profesor Wyższej Szkoły
Ubezpieczeń i Bankowości

Eurosystem to oficjalna nazwa tej części Unii Europejskiej, która połączona jest Unią Gospodarczą i Walutową, a więc wspólnym pieniądzem, oraz mechanizmem koordynacji polityki gospodarczej prowadzonej przez państwa członkowskie. Celem niniejszego opracowania jest wskazanie na praktykę koordynacji polityki gospodarczej w Unii Europejskiej.

Ram prawnych zintegrowania państw członkowskich w Unii Gospodarczej i Walutowej dostarczył Traktat z Maastricht, a pogłębił i rozwinął je Traktat Amsterdamski. Ich regulacje stanowią dobry punkt wyjścia przeglądu instrumentarium niezbędnej koordynacji polityki gospodarczej. Jego naturalnym następstwem jest próba oceny, na ile wystarcza ono do sprostania wyzwaniom XXI wieku. Zwieńczeniem rozważań jest zarysowanie harmonogramu wykonywania obowiązków wynikających z instytucjonalnych ram koordynacji polityki gospodarczej w Unii Europejskiej i Eurosystemie.

TEORETYCZNE PRZESŁANKI KOORDYNACJI POLITYKI GOSPODARCZEJ UGRUPOWANIA GOSPODARCZEGO

Niesprawność zarówno rynku, jak i państwa jako instytucji synchronizującej działalność gospodarczą w czasie i przestrzeni zrodziła potrzebę koordynacji polityki gospodarczej. Historycznie rzecz biorąc, najpierw w myśli ekonomicznej pojawiła się koncepcja zawodności rynku, a później, niejako w reakcji na nią, powstała doktryna zawodności państwa. Niezależnie od tego, która z teorii lepiej wyjaśnia związki przyczynowo-skutkowe w gospodarce, obie jako lekarstwo na niesprawność zalecają wprowadzenie mechanizmu koordynacji polityki gospodarczej.



Mechanizm ten może przybrać dwie formy: mechanizmu rynkowego oraz mechanizmu podejmowania decyzji politycznych z udziałem przedstawicieli wielu państw. Koordynacja polityki gospodarczej jest dobrem wspólnym, lecz podział płynący z jego posiadania jest wysoce nierównomierny. Mechanizm rynkowy wspiera silniejszych i w przypadku zaburzeń faworyzuje interesy tego typu państwa. Mechanizm podejmowania decyzji w procedurach głosowania powoduje powstanie koalicji preferujących nieoptymalne rozstrzygnięcia oraz transfer korzyści do „języczków u wagi” i formalnie „przegrywających” głosowanie. Ich akceptacja woli zwycięskiej koalicji prowadzi do przekazywania im dodatkowych korzyści w zamian za niesprzeciwianie się woli większości. Tak czy inaczej należy dążyć do połączenia obu mechanizmów koordynacji polityki gospodarczej¹.

Przedmiotem niekończącego się sporu w teorii ekonomii jest określenie, która forma koordynacji jest efektywniejsza: rynkowa czy demokratyczna, oraz jakiej hierarchii wartości ma być podporządkowana koordynacja polityki gospodarczej. Zwolennicy neoliberalnych koncepcji ekonomicznych i politycznych sugerują, że powinna być ona zbudowana w kształcie następującej piramidy:

- bogactwo, zysk, dochody, udział w rynku, interesy materialne i racjonalne rozstrzygnięcia na najwyższym poziomie,
- bezpieczeństwo/wolność,
- sprawiedliwość na najniższym poziomie hierarchii wartości, w imię których koordynuje się politykę gospodarczą.

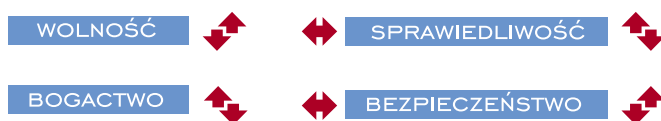
Zwolennicy etatyzmu państwowego mają inną hierarchię wartości:

- bezpieczeństwo narodowe jako bezwzględny priorytet,
- bogactwo,
- bogactwo/sprawiedliwość na najniższym poziomie piramidy.

¹ A. Casella: *Games for Central Bankers: Markets versus Politics in Public Policy Decisions*. NBER Working Papers. December 2000.

Unia Europejska jako podstawę koordynacji polityki gospodarczej przyjmuje równowagę między znaczeniem przypisywanym podstawowym wartościom swoich obywateli.

Model wspólnotowy równowagi wartości, w imię których jest koordynowana polityka gospodarcza



Źródło: E. Halizak: *Współzależność integracji ekonomicznej i politycznej w Unii Europejskiej – nowy typ wspólnoty międzynarodowej*. Warszawa 2002 UW, s. 383.

Mieszanka mechanizmów koordynacji rynkowej i administracyjnej opartych na takim systemie wartości prowadzi do wykształcenia się koordynacji dyskrecjonalnej oraz koordynacji ciągłej. Pierwsza wyraża się wnoszeniem danego problemu pod obrady Rady Europejskiej. Rozstrzygnięcie polityczne koryguje wówczas zawodność mechanizmu rynkowego. Druga forma to tzw. wspólna polityka, która zastępuje mechanizm rynkowy zmuśnionymi negocjacjami międzypaństwowymi.

Zawodność państwa i rynku jest rozpatrywana w obu formach koordynacji polityki gospodarczej na trzech płaszczyznach: alokacji, stabilizacji i podziału².

W zakresie alokacji kapitału w Unii Europejskiej szczególne znaczenie przypisuje się kapitałowi ryzyka. Jego niedorozwój w Europie powszechnie uznaje się za istotny powód utraty przewagi konkurencyjnej wobec Stanów Zjednoczonych. Od przyjęcia w 1998 r. pięcioletniego programu promocji *venture capital* w Unii Europejskiej jego wartość wzrosła trzykrotnie. Nadal jednak pozostaje daleko w tyle za Stanami

² A. Lipowski: *Ekonomiczna zawodność państwa*. „*Ekonomista*” 2/2002, s. 165-195.



Zjednoczonymi, w szczególności w dziedzinie „kapitału zasiewu”. Wiele państw Unii Europejskiej zawodzi w kreowaniu warunków do powstawania kapitału ryzyka, w szczególności na skutek braku właściwej polityki podatkowej. Wewnętrzny rynek zawodzi, jak dotychczas, w tworzeniu popytu na przedsiębiorcze zachowania w sferze innowacji technologicznych i produktowych.

Stabilność państw Unii Europejskiej oraz wewnętrznego rynku jest główną przesłanką koordynacji polityki gospodarczej w tym regionalnym ugrupowaniu gospodarczym. Jest ona szczególnie eksponowana w warunkach wprowadzenia wspólnej waluty. Niespójność polityki pieniężnej, w tym Europejskiego Banku Centralnego, może być traktowana jako samodzielny czynnik destabilizujący gospodarkę.

Koordynacja polityki gospodarczej jest przedmiotem najostrzejszych sporów teoretycznych i politycznych w sferze podziału. Społeczna gospodarka rynkowa zakłada transfery socjalne niepowiązane z bieżącą efektywnością ekonomiczną. Jej elementem jest podaż dóbr publicznych, z których konsumpcji nie można wyłączyć żadnego członka wspólnoty narodowej oraz o które nie musi on rywalizować z innymi obywatelami państwa narodowego. Unia Europejska nie dopracowała się zapisu dóbr publicznych na jej poziomie i toleruje różnice w modelach solidarności społecznej. Jednym jest brytyjski model minimum socjalnego. Innym jest solidaryzm międzypokoleniowy i Bismarkowska zasada udziału w świadczeniach społecznych w zależności od długości okresu składkowego. Wizja konkurencyjna samoregulującej się gospodarki rynkowej zakłada skrajny indywidualizm i egoizm ekonomiczny jako jedynie trafne podejście do wszelkich sfer życia. „Człowiek indywidualny”, czyli po prostu człowiek, po stuleciu ekspansji „człowieka zbiorowego” odzyskuje głos.”³

Uogólniając można powiedzieć, że koordynacja polityk gospodarczych jest racjonalna, gdy pozwala na osiągnięcie równowagi makroekonomicznej i wspiera międzynarodową konkurencyjność gospodarki dzięki innowacjom. Napotyka ona jednak ograniczenia wynikające z luki informacyjnej oraz prymatu racjonalności politycznej nad racjonalnością ekonomiczną.

³ J. Winiecki: *Odchodzący świat „człowieka zbiorowego”*. „Wprost” 28 lipca 2002 r., s. 48-49.

TABELA 1 *Zakres i intensywność koordynacji polityk gospodarczych w Unii Europejskiej*

ZAKRES POLITYKI GOSPODARCZEJ	KOORDYNACJA PEŁNA	KOORDYNACJA FORMALNA	KOORDYNACJA OGRANICZONA
PODATKOWA			X
KONKURENCJI		X	
REGIONALNA		X	
ZATRUDNIENIA I POLITYKI SOCJALNEJ	X		
PRZEDSIĘBIORCZOŚCI		X	
POLITYKA PRZEMYSŁOWA		X	
DOBROBYTU			X
POLITYKA KURSOWA	X		
POLITYKA OCHRONY KONSUMENTA		X	
POLITYKA PIENIĘŻNA	X		
POLITYKA BUDOWY WEWNĘTRZNEGO RYNKU	X		
POLITYKA ROLNA	X		
RYBOŁÓWSTWA	X		
ENERGETYCZNA		X	
TRANSPORTOWA		X	
BADANIE I ROZWÓJ		X	

Źródło: opracowanie własne.

W wyniku konfrontowania racji ekonomicznych teorii optymalnego obszaru walutowego oraz politycznej poprawności zasady pomocniczości ustalono w Eurosystemie różny stopień pożądanej koordynacji polityki gospodarczej. Jej obecny stan przedstawia tabela 1.

Praktyka odbiega od zaleceń teorii ekonomii. Najsilniejsza koordynacja polityki gospodarczej dotyczy sektorowych strategii rozwoju rynku wewnętrznego, gospodarki żywnościowej oraz polityki pieniężnej i kursowej. Formalną koordynacją jest objęta polityka problemowa: regionalna, przemysłowa, badanie i rozwój, transportowa, energetyczna, konkurencji przedsiębiorczości. W pewnych sytuacjach tego typu polityka staje się podstawą polityki gospodarczej Unii Europejskiej. Przykładem jest walka z bezrobociem oraz budowa społeczeństwa elektronicznego. Politykę dotyczącą aktywnej obecności państwa w gospodarce określa się jako politykę strukturalną.



Zalecenia w dziedzinie walki z bezrobociem sformułowała Rada Europejska w Essen w grudniu 1994 r. Obejmowały one 5 kluczowych obszarów:

- 1) inwestowania w wykształcenie zawodowe i doskonalące,
- 2) zwiększenia pracochłonnych technologii wzrostu gospodarczego,
- 3) redukcji pozapłacowych elementów kosztów pracy,
- 4) poprawy efektywności funkcjonowania rynku pracy,
- 5) rozszerzenia metod pomocy dla wydzielonych grup bezrobotnych.

Zostały one wpisane do Traktatu Amsterdamskiego (art. 125 i 126) i stały się domeną wspólnego, skoordynowanego działania.

Zwalczanie bezrobocia jest tak trudne, że Rada Europejska wielokrotnie dyskutowała nad metodami zwiększenia jego skuteczności oraz precyzowała cele do osiągnięcia. W listopadzie 1997 r. w Luksemburgu Rada Europejska wydała 19 zaleceń pogrupowanych w cztery obszary:

- zwiększenia szans na zatrudnienie,
- rozwoju przedsiębiorczości,
- zwiększenia zdolności do wzajemnego dostosowania się biznesu i pracowników,
- wzmocnienia równouprawnienia w zatrudnieniu.

W marcu 2000 r. w Lizbonie Rada Europejska wyznaczyła UE zadanie, aby do 2010 r. udział zatrudnionych w populacji osób zdolnych do pracy zwiększyć z 61% do 70%, zaś zatrudnienia kobiet z 51% do 60%.

Rada Europejska w marcu 2001 r. w Sztokholmie wprowadziła nowe zadanie – zwiększenia do 2010 r. o 50% zatrudnienia starszych pracowników (55-64 lata).

Postępy w osiągnięciu tych celów są omawiane w specjalnych publikacjach państw członkowskich oraz Unii Europejskiej. Część dotycząca

krajów członkowskich zawiera sprawozdanie z realizacji narodowych programów walki z bezrobociem⁴.

Zgodnie z Zaleceniem Rady Europejskiej (98/C35/01) z 13 grudnia 1997 r. koordynacja polityki w ramach Unii Gospodarczej i Walutowej obejmuje:

- kontrole sytuacji makroekonomicznej państw Eurosystemu,
- nadzorowanie sytuacji budżetu państwa zgodnie z ustaleniami Paktu Stabilności i Wzrostu,
- kontrolę polityki strukturalnej prowadzonej przez państwa członkowskie, w szczególności w odniesieniu do rynków pracy oraz rynków dóbr i usług, a także tendencji w dziedzinie kosztów i cen,
- zachęcanie do reform podatkowych w celu poprawy efektywności alokacji siły roboczej i kapitału na wspólnym rynku UE⁵.

Rada Europejska w Goeteborgu (2002 r.) ustaliła aktualny zakres bezpośredniej koordynacji polityki gospodarczej Unii Europejskiej oraz jej państw członkowskich. Obejmuje ona, obok wzrostu gospodarczego zgodnego z potencjałem gospodarczym kraju, aktywną walkę z bezrobociem oraz ochronę środowiska naturalnego. Trójwymiarowa przestrzeń koordynacji w kraju, w skali międzypaństwowej i Unii Europejskiej wskazuje, jak bardzo złożony jest mechanizm funkcjonowania Eurosystemu.

Stopień koordynacji w UE polityki podatkowej oraz polityki dobrobytu, rozumianej jako ustalenie listy dóbr publicznych oferowanych obywatelom Unii Europejskiej jest sprzeczny z teoretycznymi założeniami. W obu tych dziedzinach dominuje suwerenne podejście do problemu. Każdy kraj członkowski ma własne wizje polityki w tym zakresie i nie jest gotów do ich koordynowania w ramach regionalnego ugrupowania gospodarczego.

⁴ Council Decision on Guidelines for Member States' employment policies for the year 2001. (2001/63/EC).

⁵ J. Borowiec: *Unia ekonomiczna i monetarna. Historia, podstawy teoretyczne, polityka*. Wrocław 2001. Wydawnictwo AE.



TABELA 2 *Postęp w realizacji niektórych zadań wyznaczonych w Lizbonie i wyniki najlepszego wykonania, tj. średnia arytmetyczna dla trzech krajów UE osiągających najlepsze wyniki*

WSKAŹNIK KOORDYNACJI	CEL WYTYCZONY W LIZBONIE	ZAAWANSOWANIE REALIZACJI (DANE BIEŻĄCE)	NAJLEPSZE WYKONANIE (100 = PEŁNE WYKONANIE); ŚREDNIA ARYTMETYCZNA
PKB NA GŁOWĘ.			
100 = USA (1999-2001)			
(W CENACH Z 1995 R.)	65,1	65,1	96,0
STOPA WZROSTU PKB			
(W CENACH Z 1995 R.)	2,6	1,6	4,9
WYDAJNOŚĆ PRACY			
100 = USA (1999-2001)			
	74,0	72,2	106,0
ZATRUDNIENIE W RELACJI			
DO OGÓŁU OSÓB			
CZYNNYCH ZAWODOWO	63,2	63,9	73,6
UDZIAŁ KOBIET W ZATRUDNIENIU	52,8	54,7	69,0
UDZIAŁ STARSZYCH PRACOWNIKÓW	37,2	38,3	66,0
WYDATKI NA B+R			
(W % PKB)	1,87	1,90	3,1
UDZIAŁ FINANSÓW PRZEMYSŁU			
W WYDATKACH NA B+R	55,1	55,9	68,1
WYDATKI NA PUBLICZNĄ			
EDUKACJĘ (W % PKB)	5,0	5,1	6,7
UDZIAŁ NIEOBJĘTYCH EDUKACJĄ	18,7	17,7	7,2
KSZTAŁCENIE USTAWICZNE			
(W % OGÓŁU KSZTAŁCĄCYCH SIĘ)	8,2	8,3	21,4
INTERNET W DOMACH	18,4	37,7	60,6
OKABLOWANIE INTERNETOWE			
DOMÓW	2,5	5,8	14,9
SZKOŁY Z INTERNETEM	-	89	99
WARTOŚĆ PRZETARGÓW			
PUBLICZNYCH (W % PKB)	1,8	2,4	3,9
KAPITAŁ ZASIEWU (W % PKB)	0,038	0,036	0,079
KAPITAŁ ROZWOJOWY (W % PKB)	0,104	0,099	0,192
POMOC PAŃSTWA (W % PKB)	1,1	0,9	0,5
RYZYKO UBÓSTWA			
PO TRANSFERACH SOCJALNYCH			
(W % OGÓŁU)	18	18	10

Źródło: „Unia Europejska” 4/2002, s. 59, na podstawie „Structural indicators” COM (2001) 619 final.

Ostatecznie zatem koordynacja polityki gospodarczej zamyka się w znanym schemacie: plan i wykonanie. Nad jego realizacją czuwają urzędnicy Komisji Europejskiej, którzy opracowali wzorzec oceny skoordynowania polityki gospodarczej.

TRAKTATOWE PRZESŁANKI KOORDYNACJI POLITYKI GOSPODARCZEJ W UE

Rada Zarządzająca Europejskiego Banku Centralnego, wprowadzając termin Eurosystem, kierowała się potrzebą komunikacji z szeroką publicznością. Pod presją mediów poszukiwano terminu, który oddałby całą złożoność funkcjonowania Europejskiego Systemu Banków Centralnych po wprowadzeniu wspólnej waluty. Publicyści lansowali dwa inne terminy. Pierwszy to obszar lub strefa euro. Jest on mylący ze względu na traktatowe powiązania Unii Europejskiej z byłymi terytoriami zależnymi i koloniami poszczególnych państw członkowskich. Strefa euro geograficznie znacznie wykracza poza kontynent europejski. Drugi termin to euroland. Oddaje on dobrze rzeczywistość państwa federalnego z jego krajami związkowymi. Termin ten słusznie wywołuje sprzeciw eurosceptyków, nie dopuszczających do świadomości realizacji wizji państwa federalnego: Stanów Zjednoczonych Europy. Nie ma bowiem potrzeby, aby przedwcześnie przesądzać wyniki pracy konwentu Unii Europejskiej. W tych warunkach pozostał jako termin w pełni neutralny – Eurosystem.

Nic więc dziwnego, że w tekście Traktatu o Unii Europejskiej zwanego również Traktatem Amsterdamskim brakuje terminu „Eurosystem” Traktat Amsterdamski jako cel Unii Europejskiej stawia popieranie postępu gospodarczego i społecznego oraz wysokiego poziomu zatrudnienia i doprowadzenie do zrównoważonego, trwałego rozwoju, zwłaszcza poprzez stworzenie przestrzeni bez granic wewnętrznych, umocnienie spójności gospodarczej i społecznej oraz ustanowienie Unii Gospodarczej i Walutowej.

Państwa członkowskie uznają swoją politykę gospodarczą za przedmiot wspólnego zainteresowania i koordynują ją w ramach Rady Unii Europejskiej. Art. 4 (1) przewiduje m.in. prowadzenie polityki gospodarczej Unii Europejskiej „opartej na ścisłej koordynacji polityki gospodarczej państw członkowskich”. Rada Unii Europejskiej, stanowiąc kwalifikowaną większość głosów na zlecenie Komisji Europejskiej, opracowuje projekt ogólnych kierunków polityki gospodarczej państw członkowskich i UE (ang. *broad guidelines*) oraz składa sprawozdania Radzie Europejskiej.

Rada Europejska, na podstawie sprawozdania Rady Unii Europejskiej, debatuje nad konkluzją w sprawie ogólnych kierunków polityki gospodarczej państw członkowskich i UE. Na podstawie tej konkluzji Rada



Europejska, stanowiąc kwalifikowaną większością głosów, przyjmuje zalecenia określające te ogólne kierunki. Rada Europejska informuje Parlament Europejski o swoim zaleceniu.

Artykuł 99 Traktatu Amsterdamskiego obok powyższych ustaleń reguluje również koordynację polityki gospodarczej państw członkowskich. Dla zapewnienia ściślejszej koordynacji polityki gospodarczej i trwałej zbieżności dokonań gospodarczych państw członkowskich Rada Unii Europejskiej, na podstawie sprawozdań przedstawionych przez Komisję Europejską, czuwa nad sytuacją gospodarczą w każdym z państw członkowskich i w UE, jak również nad zgodnością polityki gospodarczej z ogólnymi kierunkami określanymi w trybie opisanym wcześniej. Regularnie dokonuje też całościowej oceny sytuacji gospodarczej UE jako Eurosystemu, Unii Europejskiej oraz w państwach członkowskich.

Na potrzeby tego wielostronnego nadzoru (ang. *Multilateral Surveillance Procedure*) państwa członkowskie przesyłają Komisji Europejskiej informacje o ważnych środkach, które przyjęły w dziedzinie ich polityki gospodarczej, oraz wszelkie inne informacje uznane za niezbędne. Gdy w ramach tej procedury zostanie stwierdzone, że polityka gospodarcza państwa członkowskiego nie jest zgodna z ogólnymi kierunkami polityki gospodarczej UE lub że zagraża należytemu funkcjonowaniu Unii Gospodarczej i Walutowej, Rada Unii Europejskiej, stanowiąc kwalifikowaną większością głosów na zlecenie Komisji Europejskiej, może zdecydować o podaniu swoich zaleceń do publicznej wiadomości.

Przewodniczący Rady Europejskiej i Komisja Europejska składają sprawozdanie Parlamentowi Europejskiemu z rezultatów nadzoru wielostronnego. Nadzór wielostronny nie jest sprawowany przez organ o charakterze ponadnarodowym. Jest to wspólne i skoordynowane działanie wszystkich państw członkowskich. Przewodniczący Rady Europejskiej może być wezwany do stawienia się przed właściwą komisją Parlamentu Europejskiego, jeśli Rada Unii Europejskiej podała swoje zalecenia do publicznej wiadomości⁶.

Traktat Amsterdamski przewiduje również inną, niezmiernie ważną procedurę koordynacji polityki gospodarczej zwaną procedurą nad-

⁶ E. Wojtaszek-Mik, C. Mik: *Traktaty europejskie*. Zakamycze 2000.

miernego deficytu budżetowego (ang. *Excessive Deficit Procedure*). Kluczową rolę odgrywa w niej Rada Europejska, która uruchamia procedurę, określa środki dyscyplinujące oraz nakłada dotkliwe sankcje finansowe za przekroczenie dopuszczalnego poziomu deficytu budżetowego. Uruchomienie procedury wobec danego państwa wyklucza je z podejmowania decyzji w tej sprawie. Decyzje te są następujące:

- rekomendacje w formie decyzji skierowanej do adresata (pozostaje ona niejawna),
- decyzje jawne podawane do publicznej wiadomości,
- nota upominająca,
- grzywna⁷.

Grzywna ma charakter nieoprocentowanego depozytu zwrotnego lub przepadku na rzecz Unii Europejskiej tego depozytu, a więc uczynienia go bezzwrotnym.

Dorobkiem ustawodawstwa Unii Europejskiej jest również procedura kontroli przestrzegania kryteriów konwergencji gospodarczej, określana wspólnym mianem Paktu Stabilności i Wzrostu z 1997 r. Jego jądrem jest Rozporządzenie Rady Europejskiej 1466/97/WE z 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia rozpoznania sytuacji budżetowych oraz rozpoznania i koordynacji polityki gospodarczej⁸. Nakłada ono na kraje członkowskie obowiązek corocznego przedstawiania Komisji Europejskiej i Radzie Europejskiej zaktualizowanych programów konwergencji lub stabilizacji. Pierwszy typ programów składają państwa z tzw. derogacją (*pre ins*). Drugi – kraje będące członkami Unii Gospodarczej i Walutowej. Ich treścią są drogi dochodzenia do równowagi budżetowej lub utrzymania jej, prognozy długu publicznego, podstawowe założenia makroekonomiczne dalszego rozwoju, opis przewidywanych środków polityki gospodarczej.

⁷ A. Nowak-Far: *Unia Gospodarcza i Walutowa w Europie*. Warszawa 2001 Beck.

⁸ Official Journal, L209/1.



Uchwała Rady Europejskiej z dnia 17 czerwca 1997 r. daje wykładnię wspólnej woli przyświecającej decydom politycznym przy formułowaniu Paktu Stabilności i Wzrostu⁹. Jej rdzeniem była troska o zabezpieczenie Unii Gospodarczej i Walutowej przed nadmiernym rozluźnieniem polityki fiskalnej. Nie można bowiem dopuścić do sytuacji, kiedy jeden członek Unii Gospodarczej i Walutowej będzie wydawał środki na rachunek pozostałych uczestników ugrupowania gospodarczego.

INSTRUMENTY KOORDYNACJI POLITYKI GOSPODARCZEJ W UE

Koordinacja polityki gospodarczej jest prowadzona w Unii Europejskiej na trzech poziomach. Pierwszy to strategię rozwoju, takie jak „Europa 1992”, „Euro 2002”, „Rozszerzenie Unii Europejskiej 2004”, „Europa 2010 – najbardziej konkurencyjne ugrupowanie gospodarcze świata”. Strategie te na przemian pogłębiają i rozszerzają funkcjonowanie integracji europejskiej. Strategie dostarczają więc ram koncepcyjnych dla bezpośredniej koordynacji polityki gospodarczej. Ich okresowy przegląd i konkretyzację umożliwia zmiana kraju przewodniczącego Unii Europejskiej, tzw. prezydencja. Na początku każdego 6-miesięcznego okresu formułowane są cele, jakie dany kraj chce osiągnąć przewodząc Unii Europejskiej. Na jego zakończenie formułowane są oceny stopnia realizacji obowiązującej strategii Unii Europejskiej. Każdy kraj członkowski musi się więc liczyć z tym, że przez 18 miesięcy będzie spoczywała na nim szczególna odpowiedzialność za sprawne funkcjonowanie Unii Europejskiej. Na sześć miesięcy przed rozpoczęciem prezydencji kraj zaczyna uczestniczyć we wszystkich negocjacjach i obradach dotyczących Unii Europejskiej jako strony międzynarodowych umów. Po zakończeniu własnej prezydencji kraj ten uczestniczy we wszystkich wspólnych działaniach UE, aby przekazać krajowi przygotowującemu się i sprawującemu prezydencje swoje informacje oraz doświadczenie. Zasada reprezentacji UE przez trójkę państw powiązanych aktualną prezydencją stanowi odpowiedź na zarzuty sceptyków, którzy nie wierzą, aby w ciągu 6 miesięcy można było odcisnąć swoje piętno na funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Przez 18 miesięcy można określić sprawy, które należy skoordynować w Unii Europejskiej.

⁹ Official Journal, C236/01.

Jeśli więc Rada Europejska w Lizbonie wytyczyła dla Unii Europejskiej strategię przekształcenia się do 2010 r. w najbardziej konkurencyjny i najbardziej dynamiczny, oparty na wiedzy obszar gospodarczy świata, to prezydencja Szwecji przyniosła jej uszczegółowienie w formie następujących priorytetów na pierwszą połowę 2002 r.:

- 1) większa liczba lepszych miejsc pracy,
- 2) nowy rynek pracy w UE otwarty i dostępny dla wszystkich,
- 3) reformy ekonomiczne w zakresie usług,
- 4) zintegrowanie rynków finansowych,
- 5) właściwe otoczenie regulacyjne, w tym otwarcie do końca 2004 r. dostępu do przestrzeni dla wszystkich przewoźników, a do 2005 infrastruktury dostaw gazu i energii elektrycznej,
- 6) program na 2002 r. w zakresie tworzenia europejskiego społeczeństwa informatycznego,
- 7) zwieranie luki edukacji i umiejętności w zakresie technologii informatycznej wobec Stanów Zjednoczonych,
- 8) rozwój badań, innowacji i przedsiębiorczości,
- 9) wspieranie najbardziej zaawansowanych technologii,
- 10) efektywna ochrona socjalna starzejących się społeczeństw.

Drugi poziom koordynacji polityk gospodarczych to wprowadzanie nowych regulacji Unii Europejskiej. Przybrały one formę specjalnego programu tworzenia wewnętrznego rynku kapitałowego, zwanego FSAP (Financial Services Action Plan). Przewidywała wydanie do końca 2003 r. 40 aktów prawnych, tak aby jednolity rynek kapitałowy rozpoczął działalność 1 stycznia 2005 r. Na koniec 2002 r. było już uchwalonych 31 aktów prawnych. W toku negocjacji było 7, wśród nich dotyczące wrogich przejęć oraz liberalizacji funkcjonowania kapitałowych i tradycyjnych funduszy emerytalnych. Trwały prace nad wieloma innymi dotyczącymi nadzoru nad reasekuracją oraz wymogami kapitałowy-


 TABELA 3. *Procedury koordynacji polityki gospodarczej w Unii Europejskiej*

TYP PROCEDURY	DOKUMENTY KOORDYNACJI	UCZESTNICY	CEL
OGÓLNE ZALECENIA DOTYCZĄCE POLITYKI GOSPODARCZEJ UE (ART. 99 TRAKTATU AMSTERDAMSKIEGO)	COROCZNE ZALECENIA DOTYCZĄCE WSPÓLNYCH CELÓW POLITYKI GOSPODARCZEJ WRAZ Z ZADANIAMI DLA PAŃSTW CZŁONKOWSKICH	RADA EUROPEJSKA KOMISJA EUROPEJSKA KRAJE CZŁONKOWSKIE	KOORDYNACJA CZĄSTKOWYCH POLITYK W RÓŻNYCH PRZEKROJACH, Z RÓŻNYMI PODMIOTAMI
WIELOSTRONNY NADZÓR I PRZEGLĄDY SYTUACJI GOSPODARCZEJ (ART. 93 -3)	MONITOROWANIE SYTUACJI GOSPODARCZEJ UE I PAŃSTW CZŁONKOWSKICH	RADA EUROPEJSKA KOMISJA EUROPEJSKA KRAJE CZŁONKOWSKIE	MONITOROWANIE SYTUACJI GOSPODARCZEJ POŁĄCZONE Z OCENĄ POLITYKI GOSPODARCZEJ
NADMIERNY DEFICYT BUDŻETOWY (ART. 104)	WSPÓLNE KATEGORIE ANALIZY I OCENY; PRZEJRZYSTOŚĆ BUDŻETÓW; SANKCJE PIENIĘŻNE ZA PRZEKROCZENIE DOPUSZCZALNEGO DEFICYTU	RADA EUROPEJSKA PARLAMENT EUROPEJSKI KOMISJA EUROPEJSKA MINISTROWIE FINANSÓW	DOSTOSOWANIE SYTUACJI BUDŻETOWEJ DO KONDYCJI GOSPODARKI
PROGRAM STABILNOŚCI I ROZWOJU (ROZPORZĄDZENIE 1467/97)	KRAJE CZŁONKOWSKIE MAJĄ OBOWIĄZEK OPRACOWANIA TRZYLETNIEGO PROGRAMU KONWERGENCJI LUB STABILNOŚCI I ROZWOJU	RADA EUROPEJSKA PARLAMENT EUROPEJSKI KOMISJA EUROPEJSKA MINISTROWIE FINANSÓW	OKREŚLENIE WIARYGODNEJ ŚCIEŻKI ŚREDNIOKRESOWEGO KSZTAŁTOWANIA NADWYŻKI LUB DEFICYTU BUDŻETOWEGO
HARMONIZACJA POLITYKI GOSPODARCZEJ PAŃSTW CZŁONKOWSKICH (ART. 128)	ZALECENIA DLA KRAJU CZŁONKOWSKIEGO DOTYCZĄCE PRIORYTETÓW POLITYKI GOSPODARCZEJ W DANYM ROKU; DOBRA PRAKTYKA W WYBRANEJ DZIEDZINIE; FUNDUSZE UE W ZMIAN ZA WIARYGODNĄ INFORMACJĘ; NARODOWE PROGRAMY WALKI Z BEZROBOCIEM	RADA EUROPEJSKA KOMISJA EUROPEJSKA MINISTROWIE PRACY MINISTROWIE FINANSÓW	ZAGWARANTOWANIE REALIZACJI STRATEGII EUROPEJSKIEJ WALKI Z BEZROBOCIEM; OKREŚLENIE METOD CIĄGŁEJ OCENY SKUTECZNOŚCI WALKI Z BEZROBOCIEM
KOORDYNACJA POLITYKI GOSPODARCZEJ W EUROSISTEMIE RADA EUROPEJSKA (KOLONIA, 1999 R.)	NIEFORMALNY PRZEGLĄD SYTUACJI MAKROEKONOMICZNEJ EUROSISTEMU; DWA SPOTKANIA ROCZNIE	EUROPEJSKI BANK CENTRALNY KOMISJA EUROPEJSKA MINIONY, OBECNY I PRZYSZYŁY PRZEWODNICZĄCY ECOFIN ZGODNIE Z ZASADĄ PREZYDENCJI MINISTROWIE SPRAW SOCJALNYCH PARTNERZY SPOŁECZNI	SKOORDYNOWANIE POLITYKI PŁACOWEJ Z POLITYKĄ PIENIĘŻNĄ ORAZ FISKALNĄ
KOORDYNACJA FUNKCJONOWANIA RYNKU WEWNĘTRZNEGO PRZEZ RADĘ EUROPEJSKĄ (CARDIFF, 1998 R.)	MONITOROWANIE FUNKCJONOWANIA WEWNĘTRZNEGO RYNKU; DOBRA PRAKTYKA W GRUPACH RÓWIEŚNICZYCH, T.J. WŚRÓD JEDNORODNYCH TYPÓW PODMIOTÓW GOSPODARCZYCH	KOMISJA EUROPEJSKA KOMITET POLITYKI GOSPODARCZEJ MINISTROWIE GOSPODARKI MINISTROWIE FINANSÓW	PRZEGLĄD FUNKCJONOWANIA RYNKU PRACY, KAPITAŁU ORAZ PRODUKCJI W CELU ZAPEWNIENIA WIĘKSZEJ SPÓJNOŚCI SPOŁECZNEJ I ZWIĘKSZENIA ZATRUDNIENIA

Źródło: opracowanie własne.

mi zgodnymi z ustaleniami Bazylei II. Ich nadrzędnym celem jest zapewnienie takich samych warunków konkurencji na wewnętrznym rynku Unii Europejskiej. Poczynając od wprowadzenia wspólnej waluty w formie bezgotówkowej, po jej upowszechnienie w formie banknotów i bilonu, podjęto – za pomocą przyspieszonej procedury Lamfalussy’ego – lub zaawansowano prace nad następującymi regulacjami w dziedzinie funkcjonowania wewnętrznego rynku usług finansowych:

- Dyrektywa 12/2000 WE o powstawaniu i funkcjonowaniu instytucji kredytowych, scalająca 6 dyrektyw częściowych,
- Dyrektywa o marketingu usług finansowych świadczonych na odległość (DMD),
- Zalecenie w sprawie jasnej i pełnej informacji dla korzystających z usług bankowości elektronicznej, (COM/2001/66),
- Porozumienie dotyczące dobrej praktyki udzielania kredytu mieszkaniowego (marzec 2001 r.),
- Utworzenie FIN-Net, europejskiej sieci rzeczników (37) ochrony praw klientów usług finansowych (czerwiec 2002 r.),
- Zalecenia w sprawie systemów rozrachunków na wewnętrznym rynku Unii Europejskiej (COM/2000/36).

Przykładowo przytoczone inicjatywy legislacyjne nie potwierdzają stereotypowych obaw o nadmierne zapędy koordynacji w Unii Europejskiej wszystkiego i wszystkich. Regulacje UE mają wzmacniać samoregulację rynkową i ograniczać nadmierną ekspansję koordynacji planistycznej. Jest ona konieczna i stanowi trzeci poziom koordynacji polityki gospodarczej.

Praktyka dochodzenia do Unii Gospodarczej i Walutowej oraz jej funkcjonowanie weryfikowały przydatność planistycznej koordynacji polityki gospodarczej. Ich syntetyczną prezentację zawiera tabela 4.

Koordynacja polityki gospodarczej w Eurosystemie nie jest celem samym w sobie. Każdorazowo jest podporządkowana zasadzie pomocniczości (subsydiarności). Koordynowane są jedynie te problemy, których nie



udaje się samodzielnie rozwiązać na niższym poziomie. Takimi problemami są m.in. walka z bezrobociem oraz sprostanie zagranicznej konkurencji, głównie amerykańskiej. Występują one w wytycznych polityki gospodarczej UE i jej państw członkowskich na lata 2000, 2001 i 2002.

Ogólne wytyczne polityki gospodarczej UE na 2000 r. upatrywały zwiększenia potencjału wzrostu gospodarczego w:¹⁰

- ukierunkowaniu polityki makroekonomicznej na wzrost i stabilność gospodarki,
- wspieraniu rozwoju gospodarki opartej na wiedzy,
- przeprowadzeniu reformy rynku kapitałowego, rynku pracy, rynku usług i produkcji,
- unowocześnieniu systemów ochrony zdrowia.

Ogólne wytyczne polityki gospodarczej UE na 2001 r. upatrywały zwiększenia potencjału wzrostu gospodarczego w:¹¹

- ukierunkowaniu polityki makroekonomicznej na wzrost i stabilność gospodarki,
- poprawie jakości i odporności na „zaburzenia” finansów publicznych,
- usprawnieniu rynku pracy,
- ustabilizowaniu efektywności rynku produktów,
- promowaniu efektywnego i zintegrowanego rynku usług finansowych UE,
- pobudzeniu przedsiębiorczości,

¹⁰ J. Borowiec: op.cit., s. 126-138.

¹¹ *Report on the implementation of the 2001 broad economic policy guidelines*, „European Economy” 1/2002.



- wspomaganie gospodarki opartej na wiedzy,
- stabilizowaniu środowiska naturalnego.

Ogólne wytyczne polityki gospodarczej UE na 2002 r. upatrywały zwiększenia potencjału wzrostu gospodarczego w:

- zapewnieniu stabilności makroekonomicznej, w tym wejściu do 2004 r. do budżetu z nadwyżką lub bardzo nieznacznym deficytem, oraz struktury płac odpowiadającej różnicom w tempie zmiany wydajności pracy i umiejętności,
- zwiększeniu udziału siły roboczej w przewyżnianiu bezrobocia w wyniku obniżki kosztów pracy, tworzeniu bodźców do podejmowania pracy, likwidacji terytorialnych i zawodowych barier w mobilności siły roboczej, aktywnej polityki walki z bezrobociem, zwiększaniu zasiłków na opiekę nad dziećmi i innymi osobami jej wymagającymi, co skłania do sprawowania tej opieki przez członków rodziny, oraz promowaniu elastycznych systemów pracy,
- pobudzaniu warunków wzrostu gospodarczego w wyniku wzrostu wydajności pracy poprzez wspieranie innowacji i przedsiębiorczości, usuwanie przeszkód w konkuroowaniu i gospodarowaniu,
- promowaniu ustabilizowanego wzrostu gospodarczego w interesie obecnej i przyszłych generacji, wspieraniu postanowień konferencji o ochronie środowiska naturalnego z Kyoto i promowanie handlu obligacjami za utrzymywanie pod kontrolą emisji zanieczyszczeń szkodliwych dla naturalnego środowiska, reformowaniu systemu emerytalnego i opieki społecznej, aby sprostać starzeniu się społeczeństw¹².

Zasadnicza strategia gospodarcza Unii Europejskiej pozostaje niezmienna. Dostosowanie się Eurosystemu do koniunktury na świecie przybiera formę zmiany instrumentów z etatystycznych na coraz bardziej rynkowe. Ten kierunek ewolucji widać jeszcze wyraźniej

¹² „Bulletin EU” 4/2002.



przy porównaniu zaleceń kierowanych do poszczególnych krajów oraz opinii Komisji Europejskiej o programach stabilizacji gospodarczej na lata 2001-2005, a więc stanowiących kolejny krok planowania z wydłużającym się okresem obowiązywania planu.

Austria

Dług publiczny Austrii jest w 2005 r. prognozowany na poziomie 52,1% PKB, podczas gdy obecnie wynosi nieco poniżej 60% PKB. Znaczące ograniczenie wydatków budżetowych pozwoliło na szybsze, niż oczekiwano, zdyscyplinowanie wydatków. Pozytywne efekty reform podatkowych jeszcze nie wystąpiły. Komisja wezwała kraje federalne Austrii do większej troski o deficyt budżetowy federacji i ograniczenie wydatków z ich budżetów. Utrzymywanie w średnim okresie nadwyżki budżetowej jest wskazane dla kraju ze starzejącą się ludnością. Kluczowe są również reformy wieku emerytalnego dla kobiet i mężczyzn.

Belgia

Komisja zwraca uwagę, że polityka nadwyżki budżetowej musi być wsparta skierowaniem wszystkich dodatkowych dochodów na redukcję długu publicznego, który pod koniec okresu obowiązywania programu powinien osiągnąć 88% PKB.

Dania

Komisja z satysfakcją potwierdza, że Dania wypełnia wszystkie ekonomiczne kryteria konwergencji gospodarczej. Relacja długu publicznego do PKB ma w 2005 r. wynieść 35%. Zachęca się ten kraj do obniżenia obciążeń fiskalnych pracodawców związanych z zatrudnieniem nowych pracowników.

Finlandia

Komisja z wielkim zadowoleniem przyjmuje politykę nadwyżki budżetowej z powodzeniem realizowaną w Finlandii. Równie wysoko

oceniono projekty zmiany uprawnień dla bezrobotnych oraz inne reformy strukturalne. Za kluczową uznaje się reformę systemu emerytalnego.

Grecja

Komisja odnotowuje, że redukcja długu publicznego do 90% PKB nie nastąpi w wyniku zmniejszenia wydatków publicznych, lecz obniżenia stopy procentowej obsługiwanego długu. Zaleca się zmniejszenie – jak tylko to będzie możliwe – wysokości długu publicznego i utrzymanie zwiększającej się nadwyżki budżetowej. Zwraca się uwagę na narastanie zagrożenia wynikającego ze starzenia się społeczeństwa i braku reformy systemu emerytalnego.

Hiszpania

Komisja z satysfakcją odnotowuje, że dług publiczny w 2005 r. wyniósł 50% PKB Hiszpanii. Równie przychylnie odnosi się do decentralizacji finansów publicznych. Przypomina jednak o konieczności zachowania dyscypliny finansowej.

Holandia

Spowolnienie wzrostu gospodarczego negatywnie odbiło się na zdolności do wytworzenia nadwyżki budżetowej. Mimo przejściowych trudności Holandia zachowuje zdolność do przestrzegania dopuszczalnego deficytu budżetowego w warunkach rozbudowanej sfery socjalnej oraz starzenia się społeczeństwa.

Francja

Komisja przypomina o konieczności uzyskania nadwyżki budżetowej. Oczekuje bardziej ambitnego programu redukcji wydatków budżetowych w perspektywie rychłego starzenia się społeczeństwa tego kraju.



Irlandia

Komisja przypomina, że dług publiczny Irlandii ma rekordowo niski poziom 34% PKB. Dostosowanie deficytu budżetowego do przebiegu cyklu koniunkturalnego i spowolnienia gospodarki do czterech procent jest właściwe. Nie budzi obaw zdolność dostosowania wydatków budżetowych Irlandii do zmiany struktury demograficznej tego kraju.

Luksemburg

Komisja określa finanse księstwa jako zdrowe, czego dowodem jest 6,2% nadwyżka budżetowa w 2000 r. Luksemburg jest w stanie sprostać finansowym następstwom starzenia się jego mieszkańców, między innymi dzięki rekordowo niskiemu długowi publicznemu.

Niemcy

Komisja wyraża zaniepokojenie zbliżaniem się RFN do granicy 3-procentowego deficytu budżetowego; również wysokość długu publicznego jest zbliżona do kryteriów konwergencji gospodarczej. W tej sytuacji należy szczególnie uważnie monitorować zadłużanie się krajów związkowych oraz socjalny system solidarności międzypokoleniowej.

Portugalia

Komisja przyjęła do wiadomości, że dług publiczny kraju zmniejszy się z 55,9% w 2001 r. do 51,9% w 2005 r., zaś deficyt budżetowy, wynoszący 2,2%, osiągnie zero w 2004 r. i niewielką nadwyżkę w 2005 r. Spowolnienie wzrostu gospodarczego spowodowało, że deficyt budżetowy w 2001 r. podwoił się, co jest sprzeczne z obowiązującym dotychczas programem stabilności i wzrostu. W ten sposób Portugalia nie spełniła kryterium dopuszczalnego deficytu budżetowego. Rozpoczęto procedurę egzekucji nadmiernego deficytu budżetowego tego kraju.

Po uzyskaniu informacji, że deficyt budżetowy w 2001 r. faktycznie wyniósł 4,1%, Komisja Europejska uruchomiła procedurę przekroczenia nadmiernego deficytu budżetowego. Przewiduje ona przygotowanie przez Komisję Europejską specjalnego raportu na temat wiarygodności danych statystycznych Portugalii i stanu jej gospodarki. Raport ten zostanie zaopiniowany przez Komitet Ekonomiczno-Finansowy, składający się z przedstawicieli narodowych banków centralnych i ministerstw finansów państw członkowskich Unii Europejskiej. Gdy ciała te uznają, że Portugalia ma problemy z utrzymaniem deficytu budżetowego w wysokości 3% w zastojowej i kryzysowej fazie cyklu koniunkturalnego, mogą się zwrócić do Rady Unii Europejskiej o wydanie zalecenia nakazującego zmniejszenie deficytu w określonym czasie. Gdyby Portugalia uchyliła się od jego spełnienia można na nią nałożyć karę pieniężną od 0,2 do 0,5% PKB oraz zawiesić wypłaty z funduszy wspólnotowych Unii Europejskiej.

Szwecja

Szwecja deklaruje utrzymywanie średniookresowej 2% nadwyżki budżetowej. Komisja z satysfakcją przyjmuje wprowadzenie limitu wydatków budżetowych i utrzymywanie w równowadze budżetów terytorialnych dzięki systematycznemu obniżaniu obciążeń podatkowych. Stopy procentowe są w Szwecji na niskim poziomie, nie mającym odpowiedników w najnowszej historii. Szwecja nadal jednak nie spełnia kryterium konwergencji kursowej.

Wielka Brytania

Komisja odnotowała silne wahania wysokości deficytu budżetowego Wielkiej Brytanii. Są one mocno powiązane z wahaniami przewidywanego tempa wzrostu gospodarczego. Kraj ten spełnia, zdaniem komisji kryteria konwergencji gospodarczej ze znaczną nadwyżką. Utrzymywanie niewielkiego deficytu budżetowego jest dopuszczalne, gdyż dług publiczny Wielkiej Brytanii wynosi 40% PKB i planuje się jego zmniejszenie do 36,6% PKB.

Komisja odnotowuje działania władz na rzecz wzrostu wydajności pracy i sprostania starzeniu się społeczeństwa.



Włochy

Komisja przyjęła do wiadomości, że w związku z trudnościami w realizacji programu prywatyzacji zostało o rok opóźnione osiągnięcie długu państwowego poniżej 100% PKB. Przeprowadzane reformy strukturalne mają przyspieszyć wzrost gospodarczy kraju do 3%. Utrzymywanie w średnim okresie lekkiej nadwyżki deficytu budżetowego odpowiada założeniom Paktu Stabilności i Wzrostu. Komisja oczekuje, że Włochy uzyskają w 2004 r. nadwyżkę budżetową w wysokości 5% PKB.

NASTĘPSTWA WCHODZENIA POLSKI W SIEĆ KOORDYNACJI POLITYKI GOSPODARCZEJ W EUROSISTEMIE

Punktem wyjścia koordynacji polityki gospodarczej jest ugruntowanie w Polsce gospodarki rynkowej. Zgodnie z postanowieniami Rady Europejskiej z Kopenhagi z czerwca 1993 r., za gospodarkę rynkową uznaje się taką, która:

- równoważy popyt z podażą w warunkach swobody działania mechanizmu rynkowego oraz liberalizacji cen,
 - nie tworzy barier wejścia na rynki i wyjścia z nich,
 - ma zdrowy system prawny, regulujący w szczególności prawa własności, mający zdolność egzekwowania umów i prawa,
- 4) znajduje się w równowadze makroekonomicznej, przy czym ma stabilne ceny, zdrowe finanse publiczne, właściwe stany rachunku bieżącego i kapitałowego,
- 5) podziela konsensus w sprawie polityki gospodarczej,
- 6) w stopniu zadowalającym rozwinęła sektor finansowy, w tym kanał kredytowy zdolny do alokowania oszczędności¹³.

Układ europejski oraz proces negocjacji członkostwa Polski w Unii Europejskiej stopniowo zbliżają nas do ukształtowania się gospodarki

¹³ H. M. Scobie: *Enlargement of the EU and The Treaty of Nice*. Pearson Education, New York 2000.

TABELA 4 Stopień konwergencji Czech, Polski i Węgier z Eurosystemem

WSKAŹNIKI KONWERCENCJI	CZECHY	WĘGRY	POLSKA
GOSPODARKA REALNA (4 WSKAŹNIKI)	71,4	75,1	56,3
DYNAMIKA WZROSTU (2 WSKAŹNIKI)	100,0	100,0	66,5
RAMY INSTYTUCJONALNE (4 WSKAŹNIKI)	78,9	85,6	87,5
HANDEL ZAGRANICZNY (3 WSKAŹNIKI)	71,6	62,3	53,3
POLITYKA PIENIĘŻNA I FISKALNA (3 WSKAŹNIKI)	59,0	46,9	58,6
ŁĄCZNIE (16 WSKAŹNIKÓW)	74,6	73,2	65,2

Źródło: EU Enlargement Monitor. „Deutsche Bank Research” 8/2002, s. 18.

rynkowej spełniającej wyżej wspomniane kryteria. Dopiero taką „wylaniającą się” gospodarkę rynkową można poddawać procedurom koordynacji polityki gospodarczej. Bank centralny oraz rząd są nakłaniane do uczestnictwa w procedurach koordynujących politykę gospodarczą kraju z kierunkami rozwoju Unii Europejskiej. W dającym się przewidzieć czasie wejdziemy w mechanizmy koordynacji polityki gospodarczej, niekiedy dalekie od powszechnych wyobrażeń o możliwościach wyboru w zakresie naszej polityki gospodarczej.

Pierwszym wyzwaniem będzie stopień koordynacji polityki wzrostu gospodarczego, walki z bezrobociem oraz ochrony środowiska. Unia Europejska żąda od państw kandydujących przedstawienia własnych trzyletnich programów przedakcesyjnych, które mają odpowiedzieć na pytanie, jak władze danego kraju wyobrażają sobie prowadzenie skoordynowanej polityki nastawionej na sprostanie konkurencji na wewnętrznym rynku europejskim. Ważnym elementem tych programów są odrębnie tworzone prognozy rozwoju gospodarczego, sporządzane przez bank centralny i ministerstwo finansów. Narodowy Program Integracji Europejskiej jest nowelizowany co rok i stanowi zapowiedź programu konwergencji, a następnie stabilizacji i rozwoju.

Prace nad tymi średniookresowymi programami konwergencji gospodarczej są systematycznie prowadzone i są elementem tajnych negocjacji członkostwa w Unii Europejskiej. W tych warunkach stopień skoordynowania naszej polityki gospodarczej z oczekiwaniami Unii Europejskiej można poznać jedynie pośrednio.

Ocena ekspertów Deutsche Banku wydaje się wyważona i dobrze oddaje sytuację z połowy 2002 r.



Drugim wyzwaniem stojącym przed koordynacją polityki gospodarczej w Unii Europejskiej i w Polsce jest określenie właściwego połączenia polityki pieniężnej i fiskalnej. Zgodnie z regulacjami Unii Europejskiej polityka kursowa nie jest domeną państw członkowskich. Jest to obszar wspólnego zainteresowania wszystkich państw członkowskich oraz wyspecjalizowanego Komitetu Polityki Gospodarczej i Finansowej, w skład którego wchodzi przedstawiciele ministerstw finansów i banków centralnych tych państw. Komitet ten wypracowuje pogląd zarówno na temat kursu walutowego, po którym kraje kandydujące wejdą do Unii Europejskiej, jak i pożądanego kursu waluty krajowej wobec dolara czy jena. Ostatecznie więc swoboda krajowej władzy pieniężnej w kształtowaniu kursu walutowego złotego jest wysoce ograniczona.

ZAKOŃCZENIE

Trudna do dostrzeżenia z perspektywy kraju kandydującego rola koordynacji polityki gospodarczej w Eurosystemie coraz szybciej przestaje być mało znaczącym szczegółem funkcjonowania Unii Europejskiej i staje się ważnym instrumentem kształtowania polityki gospodarczej Polski. Obowiązujące w Unii Europejskiej procedury koordynacji różnego rodzaju polityki gospodarczej są bardzo zróżnicowane.

Polityka pieniężna jest skoncentrowana w ponadnarodowej instytucji, jaką jest Europejski Bank Centralny. W jej kreowaniu i realizacji aktywną rolę odgrywają narodowe banki centralne oraz ich prezesi, pod warunkiem że dany kraj jest członkiem Unii Gospodarczej i Walutowej.

Polityka walki z bezrobociem jest koordynowana w sposób innowacyjny. Nie jest ona wyłączną domeną władz krajowych i nie jest narzucająca przez żaden organ ponadnarodowy. Jest to koordynacja grupowa (*peer group*) oparta na mechanizmie wywierania presji na sobie równych i sprawowania wielostronnego nadzoru nad postępem w realizacji wspólnie przyjętych celów, wyrażonych za pomocą wskaźników oraz innych wielkości kontrolnych.

Polityka strukturalna służy nowoczesnemu określeniu miejsca państwa w gospodarce kraju członkowskiego. Z jednej strony tworzy warunki do liberalizacji sieciowych usług publicznych, z drugiej troszczy się o bezpieczeństwo finansowe programów opieki zdrowotnej i socjalnej.



Koordinacja polityki gospodarczej w UE jedynie częściowo ma formę instytucjonalną. Wiele z mechanizmów tej koordynacji przybiera postać nieformalnych konsultacji i uzgadniania wspólnego stanowiska. Oznacza to, że obecność przedstawicieli naszego kraju w różnego rodzaju grupach zadaniowych, zespołach roboczych, podkomisjach i komisjach powinna już dziś być przedmiotem naszej troski. Musimy w stosunkowo krótkim czasie przygotować wielu specjalistów zdolnych do twórczej i samodzielnej pracy w międzynarodowych grupach ekspertów.

Niezależnie od stopnia panującego w Polsce przekonania o zawodności mechanizmów koordynacji rynkowej lub administracyjnej istnieje już ukształtowane ich połączenie w Unii Europejskiej i musimy się nauczyć posługiwać nią do realizacji własnych narodowych interesów. Nie jest to powtórka z planowania gospodarczego w RWPG lub planowania w gospodarkach realnego socjalizmu. Koordinacja polityki gospodarczej odbywa się przy zachowaniu nowego, w znacznym stopniu innowacyjnego podejścia. Jego dogłębne poznanie i opanowanie jest warunkiem koniecznym, choć niewystarczającym do czerpania korzyści płynących z członkostwa Polski w Unii Europejskiej.

Pierwszym testem umiejętności poruszania się Polski w systemie będzie nasz udział w pracach nad budżetem Unii Europejskiej na siedem lat, do 2013 r. Musimy wiedzieć, jaka będzie Polska 2013 r. i jakie dobra publiczne chcemy w tej perspektywie oferować naszym obywatelom. Jest to wyzwanie dla intelektu oraz umiejętności długookresowego programowania ekonomicznego władz państwowych i samorządowych.