

do Rosji. Wartość eksportu dóbr konsumpcyjnych do Rosji wzrosła w ciągu ostatnich dziesięciu lat (2003-2013) przeszło dziesięciokrotnie.

Duże znaczenie korporacji międzynarodowych w eksporcie do Rosji powoduje, że z jednej strony w warunkach spadku popytu w tym kraju istnieją większe możliwości przesunięcia eksportu na inne rynki, z drugiej natomiast, jednorazowe spadki w eksporcie są głębsze w porównaniu z sytuacją, gdy w strukturze sprzedaży dominują produkty pierwszej potrzeby.

Znaczenie Rosji jest jeszcze większe w polskim imporcie. W 2013 r. z tego kraju pochodziło 12,4% wartości importu do Polski (drugie miejsce po Niemczech). Struktura importu zdominowana jest przez paliwa (stanowią one 90% całego importu z tego kraju). Rosja jest praktycznie jedynym dostawcą do Polski ropy naftowej (94% importu w 2011 r.) i gazu ziemnego (85% wielkości importu w 2011 r.). Dostawy z Rosji pokrywają ponad 40% krajowej konsumpcji gazu w Polsce. Mimo dyskusji na temat dywersyfikacji dostaw gazu, znaczenie Rosji w tej dziedzinie w ostatnich latach nie uległo zmianie.

* Autor jest pracownikiem Instytutu Ekonomicznego Narodowego Banku Polskiego. Email: wojciech.mroczek@nbp.pl. Opinie wyrażone w artykule są osobistymi opiniami autora.

¹ Udział Rosji w eksporcie UE po kryzysie rosyjskim w 1998 r. rósł bardzo szybko. W latach 2002-2008 podwoił się (z niespełna 4% do 8%). Jednak w wyniku globalnego kryzysu w 2009 r. ponownie się obniżył. W kolejnych latach (2010-2012) znaczenie Rosji stopniowo rosło, ale nie osiągnęło poziomu z 2008 r. W 2013 r. w wyniku spadku eksportu do Rosji nastąpiło ponowne zmniejszenie się udziału rynku rosyjskiego.

² Podobną opinię w odniesieniu do gazu wyrazili Arno Behrens i Julian Wiczorkiewicz w artykule *Is Europe vulnerable to Russian gas cuts?*, „Energy. CEPS Commentary”, 12 March 2014.

³ Szacunki i prognozy Instytutu Gospodarek Transformujących się Banku Finlandii (BOFIT).

⁴ O ile w eksporcie takie oszacowanie jest dość proste, o tyle w imporcie utrudnia je objęcie w niektórych krajach dostaw ropy naftowej i gazu ziemnego tajemnicą statystyczną.

⁵ Por. M. Błaszczuk, *Pozaczelne ograniczenia w polskim eksporcie do Rosji po akcesji do UE*, (w:) *Polska w Unii Europejskiej. Doświadczenia pierwszego roku członkostwa*, UKiE, Warszawa 2005, s. 225-228.

⁶ Zob. M. Roth, *Bilateral Disputes between EU Member States and Russia*, CEPS Working Document, No. 319, August 2009; I. Wiśniewska, *Embargo w rosyjskiej polityce handlowej – taktyka bez strategii*, OSW, 13.7.2011. <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2011-07-13/embargo-w-rosyjskiej-polityce-handlowej-taktyka-bez-strategii> [31.3.2014].

GOSPODARKA I FINANSE

OCENA SYTUACJI GOSPODARCZEJ W UNII EUROPEJSKIEJ I W POLSCE W RAMACH SEMESTRÓW EUROPEJSKICH

*Elżbieta Kawecka-Wyrzykowska**

W reakcji na ostatni kryzys gospodarczy, finansowy i zadłużeniowy Unia Europejska podjęła szereg reform mających wzmocnić zarządzanie gospodarcze. Wprowadzono między innymi nowy system nadzoru nad polityką gospodarczą, w tym budżetową oraz nowy harmonogram przygotowywania budżetów krajowych. Podstawy prawne nowego systemu stworzyły: tzw. „sześciopak” (pakiet sześciu aktów prawnych regulujących zarządzanie gospodarcze w UE i w strefie euro¹), „dwupak” (dwa rozporządzenia wzmacniające koordynację polityki budżetowej w strefie euro²) oraz Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej, zwany powszechnie paktem fiskalnym³. Wdrażanie nowych rozwiązań oparto głównie na tzw. „europejskim semestrze” – unijnym kalendarzu koordynacji polityki gospodarczej państw członkowskich UE.

Monitorowanie działań podjętych w ramach semestru ma zapewnić skuteczniejszą niż dotąd koordynację przedsięwzięć gospodarczych państw członkowskich. Efektem powinna być oczywiście poprawa sytuacji w całej UE i jej pozycji na arenie międzynarodowej.

Celem niniejszego artykułu jest dokonanie oceny funkcjonowania semestrów europejskich – w wymiarze ogólnym i w odniesieniu do konkretnej sytuacji w polskiej gospodarce.

Punktem wyjścia jest omówienie istoty semestru. Na tym tle przeanalizowano główne dokumenty przygotowywane w trakcie semestru. Zaprezentowano zatem najnowszą roczną analizę sytuacji gospodarczej w UE (*Annual Growth Survey 2014*), która rozpoczyna semestr. Przygotowała ją Komisja Europejska w listopadzie 2013 r. i sformułowała w niej wnioski dla UE i dla Polski na 2014 rok oraz na lata następne⁴. Analizę uzupełniają, opublikowane w tym samym czasie, raport ostrzegawczy, którego zalecenia mają zapobiegać zakłóceniom równowagi makroekonomicznej. Następnie omówiono główne zalecenia Rady dla Polski. Pochodzą one z lipca 2013 r. Porównano wnioski dla Polski, jakie wypływają z tych dokumentów, opublikowanych w różnym czasie. Omówiono też zwięźle ocenę polskiego raportu konwer-

gencji, która jest także elementem realizacji semestru europejskiego. W końcowych wnioskach oceniono, czy semestr europejski skutecznie wpływa na poprawę sytuacji gospodarczej w państwach UE.

Mechanizm działania semestru europejskiego i jego podstawy prawne

Zainicjowany w 2011 r. (na podstawie decyzji z 2010 r.⁵) europejski semestr⁶ jest podstawowym elementem ściślejszej koordynacji i nadzoru nad polityką gospodarczą, w tym budżetową, państw członkowskich. Wzmocniona koordynacja i nadzór opierają się na prze-

pisach paktu stabilności i wzrostu oraz nowych narzędziach UE, które mają przeciwdziałać nierównowadze makroekonomicznej i ją korygować. Obejmują one także wdrażanie strategii „Europa 2020 na rzecz inteligentnego i trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu”⁷.

W ramach europejskiego semestru państwa członkowskie dopasowują swoją politykę gospodarczą, w tym budżetową, do celów i zasad ustalonych wcześniej na szczeblu UE (por. ramka 1). Jego zasadniczym celem jest zapewnienie stabilnych finansów publicznych w państwach UE oraz lepsze uwzględnienie wymiaru europejskiego (wspólnych celów) w planowaniu krajowych strategii gospodarczych.

Ramka 1

Istota semestru europejskiego w świetle unijnego prawa

Zgodnie z art. 2a ust. 2 rozporządzenia nr 1175/2011:

„2. Europejski Semestr obejmuje:

- a) opracowanie i nadzór nad wdrażaniem ogólnych wytycznych polityk gospodarczych państw członkowskich i Unii zgodnie z art. 121 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE);
- b) opracowanie i analizę wdrażania wytycznych dla zatrudnienia, które państwa członkowskie muszą uwzględnić zgodnie z art. 148 ust. 2 TFUE;
- c) przedłożenie i ocenę programu stabilności lub programu konwergencji państw członkowskich;
- d) przedłożenie i ocenę krajowego programu reform państw członkowskich;
- e) nadzór mający na celu zapobieganie zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowanie na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011. [...]”

Proces realizacji semestru europejskiego obejmuje trzy równoległe, wzajemnie powiązane ścieżki:

- ☞ nadzoru makroekonomicznego,
- ☞ koordynacji tematycznej,
- ☞ nadzoru fiskalnego.

Pierwsze dwie grupy działań są objęte krajowymi programami reform (w tym krajowym programem reform w Polsce). Działania grupy trzeciej są realizowane i nadzorowane za pomocą programów stabilności (członkowie strefy euro) oraz programów konwergencji (państwa spoza strefy euro), przygotowywanych na mocy paktu stabilności i wzrostu. Semestr europejski wprowadził synchronizację procesów aktualizacji krajowych programów reform oraz programów stabilności lub programów konwergencji. Odbywa się to przez wzajemną ocenę sytuacji państw UE i ocenę dokonywaną przez instytucje unijne. Poczynając od 2011 r. dokumenty te przygotowują państwa UE i przekazują je Komisji w połowie kwietnia każdego roku⁸. W ten sposób, ewentualne rekomendacje, sformułowane przez Komisję i Radę UE, mogą być uwzględnione w projektach budżetów państw członkowskich na kolejny rok.

Podstawą prawną europejskiego semestru jest rozporządzenie nr 1175/2011 – jedno z rozporządzeń sześciopaku. Znowelizowało ono rozporządzenie Rady (WE)

1466/97, czyli prewencyjną część paktu stabilności i wzrostu poprzez dodanie Sekcji 1-A pt. Europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej.

Pierwszy semestr europejski został wdrożony częściowo w 2011 r., kiedy akty prawne nie były jeszcze przyjęte. W 2014 r. realizowany jest czwarty semestr.

Przebieg semestru⁹

Semestr europejski jest realizowany w kilku etapach rocznego cyklu koordynacji polityki gospodarczej w UE (por. tabela 1).

Semestr rozpoczyna się przyjęciem przez Komisję rocznej analizy wzrostu gospodarczego, co z reguły ma miejsce pod koniec roku. W analizie tej określane są priorytety UE na najbliższy rok, mające zapewnić wzrost gospodarczy i większą liczbę miejsc pracy, a także poprawę konkurencyjności gospodarki UE¹⁰.

W marcu głowy państw i szefowie rządów UE (Rada Europejska) zapoznają się z ogólną sytuacją makroekonomiczną oraz z postępami w realizacji celów ogólnounijnych nakreślonych w *Rocznej analizie wzrostu gospodarczego* i formułują ogólne wskazówki pod adre-

Tabela 1

Przebieg rocznego cyklu koordynacji polityki gospodarczej w UE

Termin	Etapy
Koniec roku poprzedniego	przedstawienie przez Komisję Europejską rocznej analizy wzrostu gospodarczego (<i>Annual Growth Survey</i>)
Luty-marzec	doroczny szczyt gospodarczy Rady Europejskiej, na którym państwa członkowskie określają cele stojące przed UE
Kwiecień	przedłożenie przez państwa członkowskie krajowych programów reform i programów stabilności lub konwergencji
Maj-czerwiec	ocena złożonych dokumentów przez Komisję, a następnie przez Radę Europejską (Konkluzje)
Lipiec	formalne przyjęcie przez Radę ECOFIN opinii o programach stabilności lub konwergencji oraz zaleceń dla państw członkowskich na podstawie oceny krajowych programów reform
Druga połowa roku	prace nad budżetami krajowymi w państwach członkowskich i przegląd zaleceń przez instytucje UE

Źródło: Ministerstwo Gospodarki, Semestr Europejski, <http://www.mg.gov.pl/Bezpieczenstwo+gospodarcze/Strategia+Europa+2020/Semestr+Europejski>

sem państw członkowskich. Obejmują one sposoby realizacji celów budżetowych i makroekonomicznych, problematykę reform strukturalnych oraz dziedziny sprzyjające wzrostowi gospodarczemu.

W kwietniu państwa członkowskie przedstawiają dwa dokumenty. Pierwszy, to plan zarządzania finansami publicznymi (program stabilności lub konwergencji). Drugi, to plan reform i działań, które mają prowadzić – zgodnie z celami strategii Europa 2020 na rzecz inteligentnego i trwałego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu (krajowy program reform).

W maju/czerwcu Komisja ocenia oba programy i opracowuje zalecenia dla poszczególnych państw. Zalecenia są omawiane przez Radę UE, a Rada Europejska je zatwierdza. Państwa członkowskie uzyskują zatem sugestie, jaką politykę makroekonomiczną powinny prowadzić, zanim przystąpią do sporządzania ostatecznego projektu budżetu na następny rok. Pod koniec czerwca lub na początku lipca Rada UE oficjalnie przyjmuje zalecenia skierowane do państw członkowskich. Jeżeli w określonym terminie zalecenia nie zostaną zrealizowane, KE może wydać ostrzeżenia. Przy nadmiernej nierównowadze makroekonomicznej i budżetowej może egzekwować wykonanie zaleceń, także za pomocą kar finansowych.

Priorytety rozwojowe semestru europejskiego w 2014 roku¹¹

W listopadzie 2013 r. Komisja Europejska opublikowała *Roczną analizę wzrostu gospodarczego na 2014 rok*. W dokumencie tym Komisja wskazała, że w 2013 r. pojawiły się oznaki ożywienia w UE. Po pięciu latach bardzo niewielkiego wzrostu gospodarczego lub wręcz spadku PKB, w drugiej połowie 2013 r. większość państw UE odnotowała wzrost gospodarczy. W 2014 r. ożywienie gospodarcze powinno się utrzymywać i utrwalać.

Zdaniem Komisji są też widoczne pierwsze oznaki przywracania równowagi w gospodarce UE i postępujący proces korekty poważnych zakłóceń równowagi makroekonomicznej. Ożywienie gospodarcze jest jednak słabe i niestabilne wobec dużej niepewności światowej gospodarki. W szczególności, ożywienie na rynku pracy będzie wymagało czasu. Obecnie, największym wyzwaniem jest utrzymanie tempa reform, zwiększających konkurencyjność i zapewniających trwałą poprawę sytuacji gospodarczej. Stopniowe ożywienie pobudzi popyt krajowy, który powinien stać się główną siłą napędową wzrostu.

Komisja pozytywnie oceniła koordynację polityki gospodarczej państw UE w poprzednich semestrach. Podkreśliła, że m.in. w wyniku bliskiej współpracy z instytucjami UE państwa członkowskie rozpoczęły ważne reformy, stwarzając tym samym odpowiednie warunki do przyspieszenia wzrostu gospodarczego. Postępy osiągnięto w zakresie konsolidacji fiskalnej. Wzmocniło to stabilność finansów publicznych państw.

Publikacja *Rocznej analizy wzrostu gospodarczego* zbiegła się w czasie z pełnym wdrożeniem, po raz pierwszy, nowych zasad koordynacji polityki budżetowej w strefie euro (na mocy dwupaku¹²). W połowie października 2013 r. wszystkie państwa członkowskie należące do strefy euro poza tymi, które wdrażają program dostosowania makroekonomicznego, przedstawiły projekty planów budżetowych na 2014 rok. Rola Komisji polega na sprawdzeniu czy państwa członkowskie – przed zakończeniem prac nad budżetami – przyjęły środki konieczne do osiągnięcia celów uzgodnionych na poziomie UE. Komisja opublikuje oceny tych działań wiosną 2014 r.

Odbudowa zaufania i przyspieszenie wzrostu gospodarczego wymaga – zdaniem Komisji – kontynuowania reform przez państwa członkowskie. Komisja uznała, że nadal aktualnych jest pięć następujących działań priory-

tetowych nakreślonych w poprzednich analizach rocznych¹³:

- ☞ prowadzenie zróżnicowanej konsolidacji fiskalnej sprzyjającej wzrostowi;
- ☞ odbudowanie normalnych warunków kredytowania gospodarki;
- ☞ promowanie wzrostu i konkurencyjności;
- ☞ zwalczanie bezrobocia i społecznych skutków kryzysu;
- ☞ zmodernizowanie administracji publicznej.

W odniesieniu do pierwszego priorytetu, tj. dążenia do zróżnicowanej konsolidacji fiskalnej sprzyjającej wzrostowi, Komisja uznała, że ogólnie sytuacja budżetowa i finansowa jest znacznie lepsza niż kilka lat temu. Średni deficyt budżetowy w UE zmalał o połowę od roku 2009, gdy kształtował się na najwyższym poziomie – niemal 7% PKB. Niemniej jednak zadłużenie nadal jest wysokie. Komisja przewiduje, że zanim zacznie ono spadać, w 2014 r. osiągnie najwyższą wartość, na poziomie niemal 90% PKB. Podjęte wcześniej działania umożliwiły państwom członkowskim spowolnienie tempa konsolidacji i większe skupienie się na poprawie jakości systemu finansów publicznych, w tym na takiej kombinacji wydatków i dochodów, która będzie sprzyjać wzrostowi gospodarczemu. Jeśli chodzi o wydatki, to państwa członkowskie powinny znaleźć sposób chronienia i wspierania inwestycji długoterminowych w edukację, badania, innowacje, energię i działania w dziedzinie klimatu. Po stronie dochodów Komisja wymieniła m.in. zmiany stawek podatków. Należy je ustalać w taki sposób, aby sprzyjały wzrostowi gospodarczemu, na przykład przez przesuwanie obciążeń podatkowych z pracy na obciążenia podatkowe związane z konsumpcją, majątkiem i zwalczaniem zanieczyszczeń.

Drugim priorytetowym obszarem działań koordynacyjnych państw i instytucji UE winno być przywrócenie normalnych warunków kredytowania gospodarki. Komisja stwierdziła, że mimo poprawy sytuacji, warunki kredytowania przedsiębiorstw wciąż są dalekie od normalnych. Dla realizacji tego priorytetu Komisja zaleciła m.in. następujące działania: (a) restrukturyzację i naprawę banków: obejmuje to szybkie przyjęcie i wprowadzenie w życie unii bankowej, jak również umacnianie zdolności banków do zarządzania ryzykiem zgodnie z nowymi zasadami wymogów kapitałowych, (b) opracowywanie alternatywnych rozwiązań finansowania przez banki działań o wysokim ryzyku, (c) rozwijanie systemu obligacji dla MŚP, (d) ścisłe kontrolowanie poziomu zadłużenia sektora prywatnego i związanych z nim zagrożeń finansowych, takich jak bańki spekulacyjne na rynku nieruchomości.

Jedną z metod realizacji trzeciego z kolei priorytetu – wspierania wzrostu i konkurencyjności – powinno być pogłębienie jednolitego rynku europejskiego i dalszy rozwój sektorów sieciowych (transport, energia i infrastruktura internetowa). Działania te sprzyjają bowiem rozwojowi przedsiębiorstw oraz przynoszą korzyści dla konsumentów wynikające z lepszych usług i produktów.

W szczególności Komisja opowiedziała się za pełną realizacją w 2014 r. trzeciego pakietu energetycznego (m.in. przez pełne oddzielenie produkcji, dostaw i sprzedaży energii) oraz za efektywnym gospodarowaniem odpadami, wodą i procesem recyklingu. Konieczny jest również wzrost efektywności energetycznej. Zaleciła też pełne wdrożenie dyrektywy usługowej, z ograniczeniem liczby zawodów regulowanych włącznie. Zaapelowała wreszcie do państw członkowskich o przyspieszenie modernizacji krajowych systemów badań naukowych zgodnie z celami europejskiej przestrzeni badawczej.

Jeśli chodzi o bezrobocie, Komisja oceniła, że uporanie się ze społecznymi skutkami kryzysu nie nastąpi szybko. Wskaźniki bezrobocia pozostają na historycznie wysokim poziomie: 11% przeciętnie dla całej UE (w lipcu 2013 r.) i 23,4% dla osób młodych. W tej dziedzinie Komisja ustaliła następujące priorytety: (a) więcej środków na prowadzenie aktywnej polityki na rynku pracy, zwłaszcza na aktywne wsparcie i szkolenia bezrobotnych, (b) poprawa funkcjonowania publicznych służb zatrudnienia, (c) podjęcie modernizacji systemów kształcenia i szkolenia, włącznie z uczeniem się przez całe życie i szkoleniem zawodowym, (d) uproszczenie i lepsze ukierunkowanie świadczeń społecznych ze zwróceniem szczególnej uwagi na sytuację osób należących do najsłabszych grup.

Ostatni, piąty z kolei priorytet, jaki Komisja przyjęła dla poprawy warunków wzrostu gospodarczego w 2014 r., to modernizacja administracji publicznej. Ważnym zadaniem w tej dziedzinie jest osiąganie lepszych rezultatów przy mniejszym nakładzie środków, tj. zaspokajanie potrzeb publicznych przy mniejszych budżetach. Komisja ustaliła następujące pożądane działania: (a) dalsze rozwijanie usług elektronicznej administracji publicznej i lepsze wykorzystanie technik informacyjno-komunikacyjnych w administracji publicznej, (b) upraszczanie warunków działania przedsiębiorstw i ograniczanie biurokracji poprzez wprowadzanie łatwiejszych procedur i systemów regulacyjnych.

Mechanizm ostrzegania

Wraz z *Roczną strategią wzrostu gospodarczego* w listopadzie 2013 r. Komisja opublikowała kolejne *Sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania w celu zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania (Alert Mechanism Report)*¹⁴. Kontrolowanie zakłóceń równowagi makroekonomicznej w ramach mechanizmu ostrzegania stanowi część europejskiego semestru¹⁵. Zostało ono ustanowione, aby ułatwić wczesne rozpoznanie wewnętrznych oraz zewnętrznych zaburzeń równowagi makroekonomicznej. Raport z jesieni 2013 r. w sprawie działania mechanizmu ostrzegawczego, przekazany Parlamentowi Europejskiemu oraz Radzie, zawiera jakościową ocenę sytuacji gospodarczej i finansowej państw członkowskich w roku 2012. Komisja przedstawiła

w nim zmiany wartości wybranych wskaźników makroekonomicznych w formie specjalnie w tym celu stworzo-

nej tabeli wskaźników (*scoreboard* – por. ramka 2 oraz tabela 3).

Ramka 2

Wskaźniki makroekonomiczne obliczane w ramach mechanizmu ostrzegania

- (1) trzyletnia średnia krocząca salda rachunku bieżącego powinna się mieścić w przedziale +6% PKB oraz -4% PKB;
- (2) międzynarodowa pozycja inwestycyjna netto (a więc różnica między wielkością zagranicznych aktywów i pasywów podmiotów krajowych na koniec danego roku) nie powinna być niższa niż minus 35% PKB;
- (3) zmiana udziału w rynkach eksportowych w ujęciu wartościowym w okresie 5 lat nie powinna być większa niż minus 6%;
- (4) nominalne jednostkowe koszty pracy w okresie 3 lat nie powinny wzrosnąć więcej niż o 9% dla państw strefy euro oraz o 12% dla państw spoza strefy euro;
- (5) zmiana procentowa realnego efektywnego kursu walutowego obliczanego względem wskaźnika cen konsumpcyjnych dóbr i usług w odniesieniu do 35 innych państw uprzemysłowionych nie powinna być wyższa w okresie 3 lat niż -/+5% dla państw strefy euro oraz -/+11% dla państw spoza strefy euro;
- (6) zadłużenie sektora prywatnego nie powinno być wyższe niż 160% PKB;
- (7) odsetek nowo udzielonych kredytów dla sektora prywatnego nie powinien być wyższy niż 15% PKB;
- (8) mierzona rok do roku zmiana cen nieruchomości obliczona względem zharmonizowanego wskaźnika cen konsumpcyjnych dóbr i usług według metody Eurostatu nie powinna być wyższa niż 6%;
- (9) zadłużenie sektora finansów publicznych nie powinno przekroczyć 60% PKB;
- (10) trzyletnia średnia krocząca stopy bezrobocia nie powinna być wyższa niż 10%.

Źródło: Sprawozdanie Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania (2014 r.), przygotowane zgodnie z art. 3 i 4 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania, KOM(2013)790, 13.11.2013 r.

Na podstawie analizy zmian wskaźników równowagi makroekonomicznej Komisja zidentyfikowała państwa, w których występują nierównowagi lub które mogą być na nie narażone. Dla tych państw potrzebne jest – w ocenie Komisji – przeprowadzenie szczegółowej analizy procesów narastania zakłóceń równowagi oraz związanych z tymi procesami zagrożeń. W sprawozdaniu z 2013 r. Komisja stwierdziła, że sytuacja taka dotyczy 16 państw członkowskich: Belgii, Bułgarii, Chorwacji¹⁶, Danii, Finlandii, Francji, Hiszpanii, Holandii, Luksemburga, Malty, Niemiec, Słowenii, Szwecji, Węgier,

Włoch i Wielkiej Brytanii. Nadzór nad nierównowagami państw, które są objęte programami dostosowań makroekonomicznych i które korzystają ze wsparcia finansowego, oraz kontrolowanie podjętych przez nie środków zaradczych ma już miejsce w ramach tych programów. Odnosi się to do Cypru, Grecji, Irlandii, Portugalii i Rumunii. Pogłębione analizy sytuacji tych państw mają być przedstawione wiosną 2014 r., zanim zostaną przygotowane krajowe programy reform oraz rekomendacje dla każdego państwa.

Tabela 2

Porównanie listy państw objętych pogłębioną analizą zakłóceń równowagi makroekonomicznej w latach 2012-2013

Rok oceny	Państwa objęte pogłębioną analizą	Państwa już objęte nadzorem w ramach realizacji programów dostosowań makroekonomicznych (i pomocy UE-MFW)
Listopad 2013 (dane statystyczne za 2012 rok)	Belgia, Bułgaria, Chorwacja, Dania, Finlandia, Francja, Hiszpania, Holandia, Luksemburg, Malta, Niemcy, Słowenia, Szwecja, Węgry, Wielka Brytania, Włochy (16 państw)	Cypr, Grecja, Irlandia, Portugalia, Rumunia
Listopad 2012 (dane statystyczne za 2011 rok)	Belgia, Bułgaria, Cypr, Dania, Finlandia, Francja, Hiszpania, Holandia, Malta, Słowenia, Szwecja, Węgry, Wielka Brytania, Włochy (14 państw)	Grecja, Irlandia, Portugalia, Rumunia
Luty 2012 (dane statystyczne za 2010 rok)	Belgia, Bułgaria, Cypr, Dania, Finlandia, Francja, Hiszpania, Holandia, Malta, Słowenia, Szwecja, Węgry, Wielka Brytania, Włochy (14 państw)	Grecja, Irlandia, Portugalia, Rumunia

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań przedłożonych w ramach mechanizmu ostrzegania: KOM(2012) 68 final, Bruksela, 14.02.2012 r.; KOM(2012) 751 final, Bruksela, 28.11.2012 r. oraz KOM(2013) 790 final, Bruksela, 13.11.2013 r.

Pogłębione analizy sytuacji państw należących do strefy euro będą dyskutowane na posiedzeniu eurogrupy, a pozostałych państw – na forum Rady. Na podstawie analizy sytuacji makroekonomicznej Rada wyda zalecenia o charakterze prewencyjnym lub korygującym (kary), zależnie od sytuacji konkretnego państwa. Działania prewencyjne polegają na zaleceniu, by dane państwo usunęło lub ograniczyło występujące zaburzenia (zgodnie z art. 121 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej). Kary można zastosować wyłącznie wobec państw strefy euro¹⁷, mogą one przyjąć formę oprocentowanego depozytu lub grzywny¹⁸.

Tabela 2 zawiera listy państw objętych pogłębioną analizą zakłóceń równowagi oraz związanych z nimi zagrożeń w latach 2012-2013, a więc w okresie, dla którego przygotowano takie analizy. Z zestawienia tego wynika, że wzrosła liczba państw objętych tą procedurą – z 14 w 2012 r. do 16 w 2013 r. W 2013 r. do omawianej grupy dołączyły dwa państwa: Luksemburg i Niemcy, ponadto Chorwacja jako nowe państwo UE została objęta w 2013 r. analizą po raz pierwszy, a Cypr dołączył do grupy państw objętych nadzorem w ramach udzielanej mu pomocy finansowej. Sytuacja makroekonomiczna w roku 2013 była więc niezadowolająca w większej liczbie państw niż rok wcześniej.

Ocena sytuacji makroekonomicznej w Polsce dokonana przez Komisję w ramach mechanizmu ostrzegania¹⁹

W raporcie z 2013 r., podobnie jak i z roku 2012, Polska nie została zakwalifikowana do grupy państw,

w których występują zakłócenia równowagi makroekonomicznej. Dwa wskaźniki w tym raporcie, w tabeli prezentującej wyniki gospodarcze w 2012 r., przekroczyły w Polsce wartości progowe: deficyt na rachunku obrotów bieżących oraz międzynarodowa pozycja inwestycyjna netto. Pozytywnym zjawiskiem jest finansowanie od roku 2004 deficytu na rachunku obrotów bieżących nieznacznie przekraczającego wartość progową w dużej części z napływających bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Komisja oceniła, że z uwagi na wyraźną poprawę bilansu handlowego, wynikającą z czynników cyklicznych (słaby popyt krajowy prowadzący do spadku importu) i pozacyklicznych (dywersyfikacja eksportu do krajów spoza UE), deficyt na rachunku obrotów bieżących w 2013 r. powinien wydatnie się zmniejszyć. Ujemna międzynarodowa pozycja inwestycyjna netto przekroczyła wprawdzie wartość progową, ale poziom zadłużenia zagranicznego netto był niski. Niemniej jednak rosnąca zależność państwa od zagranicznych wierzycieli, potęgowana zapowiedzianymi zmianami systemu emerytalnego, może stanowić źródło ryzyka. Istotnym problemem, świadczącym o trudnej sytuacji wewnętrznej, jest wysokie bezrobocie, sięgające w 2012 roku poziomu 9,8% (tabela 3).

Tak więc w Polsce poziom wskaźników, służących do monitorowania równowagi makroekonomicznej, został uznany przez Komisję za zadowolający. Pozytywna ogólnie ocena wskaźników nieco zaskakuje w zestawieniu z ostatnią decyzją Rady w sprawie przedłużenia procedury nadmiernego deficytu (por. uwagi dalej). Wyjaśnieniem jest niewątpliwie uwzględnianie przez Komisję w mechanizmie ostrzegawczym całościowego

Tabela 3

Tabela wskaźników makroekonomicznych dla Polski

			Próg	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Zewnętrzna równowaga i konkurencyjność	saldo rachunku obrotów bieżących jako % PKB	średnia dla 3 lat	-4%/+6%	-4,1	-5,5	-5,5	-5,2	-4,7	-4,6
		poziom danego roku	-	-6,3	-6,6	-3,9	-5,1	-5,0	-3,7
	realny efektywny kurs wymiany	% zmiana (3 lata)	±5% i ±11%	16,4	14,4	-3,9	-1,4	-11,6	1,3
		zmiany rok do roku	-	3,3	9,1	-14,7	6,0	-2,2	-2,3
	udział w rynkach eksportowych	% zmiana (5 lat)	-6%	42,2	39,2	27,9	20,1	12,7	1,3
		zmiany rok do roku	-	8,2	7,1	0,4	-2,5	-0,7	-2,7
	nominalne jednostkowe koszty pracy	% zmiana (3 lata)	+9% i +12%	1,9	9,2	12,8	11,3	4,6	4,4
zmiany rok do roku		-	2,6	7,5	2,2	1,3	1,1	2,0	
Równowaga wewnętrzna	zmiany cen nieruchomości (w przeliczeniu na ceny stałe)	zmiany rok do roku	+6%	bd	bd	-5,2	-6,1	-5,4	-5,9
	przepływy kredytowe sektora prywatnego	% PKB	14%	11,8	11,6	4,0	3,2	7,1	3,4
	dług publiczny	% PKB	60%	45	47	51	55	56	56
	stopa bezrobocia	średnia dla 3 lat	10%	13,9	10,2	8,3	8,3	9,2	9,8
		poziom danego roku	-	9,6	7,1	8,1	9,7	9,7	10,1
	zobowiązania ogółem sektora finansowego	zmiany rok do roku	16,5%	18,9	7,1	9,5	13,1	4,3	9,6

Źródło. European Commission, Statistical Annex of Alert Mechanism Report 2014, s. 105.

stanu gospodarki. Natomiast ocena realizacji programu konwergencji uwzględnia przede wszystkim stopień spełniania przez państwo kryteriów fiskalnych, tj. poziomu deficytu budżetowego oraz długu publicznego. Tabela wskaźników przedstawiona w sprawozdaniu w ramach mechanizmu ostrzegania zawiera dane, odnoszące się jedynie do poziomu długu publicznego, a więc wskaźnika, który w krótkim okresie trudno skorygować.

Zalecenia Rady dla Polski

W lipcu 2013 r. Rada przyjęła zalecenia²⁰ opracowane na podstawie oceny krajowego programu reform Polski z 2013 r. oraz przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na lata 2012-2016²¹. Poprzedziła je diagnoza sytuacji w Polsce. W swym programie konwergencji strategii budżetowej Polska stwierdziła, że jej celem jest obniżenie deficytu do poziomu 3,5% PKB w 2013 r. (rok po terminie wyznaczonym pierwotnie w ramach procedury nadmiernego deficytu) oraz osiągnięcie średniookresowego celu budżetowego w 2016 r. Obniżenie deficytu budżetowego poniżej dopuszczalnego progu 3% PKB zaplanowano w 2015 r. Rada uznała, że zawarte w programie konwergencji prognozy wzrostu gospodarczego i dochodów są zbyt optymistyczne. Przewidziane środki nie gwarantują, że najpóźniej w 2014 r. nastąpi istotne zmniejszenie deficytu.

Dla powodzenia strategii konsolidacji fiskalnej ważne jest jej poparcie kompleksowymi reformami strukturalnymi. Wśród nich Rada wymieniła m.in. zwiększenie udziału wydatków pobudzających wzrost (na kształcenie, badania i innowacje), poprawę dostępu do opieki zdrowotnej, wdrożenie na trwałe zasadach reguły wydatkowej zgodnej z europejskim systemem rachunków (ESA), postęp w planowaniu średniookresowym, polepszenie koordynacji między poszczególnymi szczeblami administracji w ramach procedury budżetowej, lepsze dostosowanie profilu kształcenia do potrzeb rynku pracy i dalsze środki na rzecz ograniczenia bezrobocia, zwłaszcza wśród młodych osób. Za bardzo niepokojące zjawisko Rada uznała obecność Polski w grupie państw członkowskich UE o najniższym poziomie wydatków na badania i rozwój oraz o najgorszych wskaźnikach szeroko pojętej innowacyjności. Stosunek wydatków na badania i rozwój do PKB w Polsce (0,77% w 2011 r.) jest jednym z najniższych w Unii. Szczególnie niskie są wydatki sektora prywatnego w tej dziedzinie (0,20% PKB w 2011 r.). Polskie przedsiębiorstwa w dużym stopniu zależne są od absorpcji technologii, tj. stosowania technologii już istniejących. Polsce potrzebne jest przestawienie się na model, w którym większe znaczenie będą miały rodzime innowacje.

W wyniku oceny Rada zaleciła Polsce m.in.:

- ☞ wdrożenie skutecznej strategii budżetowej w roku 2013 i w kolejnych latach w celu zapewnienia trwałej i terminowej korekty nadmiernego deficytu w 2014 r.,

- ☞ osiągnięcie średniookresowego celu budżetowego w 2016 r.,
- ☞ zminimalizowanie – w celu poprawy jakości finansów publicznych – cięć w inwestycjach pobudzających wzrost gospodarczy oraz dokonanie przeglądu wydatków w celu lepszego ukierunkowania polityki społecznej,
- ☞ zapewnienie wdrożenia w 2013 r. trwale obowiązującej reguły wydatkowej zgodnej z zasadami europejskiego systemu rachunków,
- ☞ zwiększenie wysiłków na rzecz obniżenia bezrobocia wśród osób młodych, na przykład przez zwiększenie dostępności przyuczania do zawodu i uczenia się poprzez praktykę, zacieśnienie współpracy szkół i pracodawców oraz poprawę jakości nauczania,
- ☞ kontynuowanie wysiłków na rzecz zwiększenia udziału kobiet w rynku pracy,
- ☞ modernizację i rozbudowę mocy wytwórczych oraz poprawę efektywności w całym łańcuchu energii, w tym przyspieszenie rozbudowy sieci energetycznej oraz wyeliminowanie przeszkód w transgranicznym handlu energią elektryczną,
- ☞ zapewnienie skutecznego i bezzwłocznego wdrożenia projektów inwestycyjnych w kolejnictwie.

Lista zaleceń jest więc długa, ale ich ciężar gatunkowy jest różny. Poza wskazówkami odnoszącymi się do korekty nadmiernego deficytu, pozostałe zalecenia mają dość ogólny charakter. Dotyczą one działań, które powinny być podjęte przez Polskę w okresie średnim i długim dla sprostania wymogom konwergencji obowiązującym w unii gospodarczej i walutowej. Różnią się więc od wniosków Komisji, które bazują na analizie kroczących konkretnych wskaźników makroekonomicznych (zmiana obliczana dla danego roku na podstawie średniej z trzech lub pięciu poprzednich lat), uznanych za właściwe dla identyfikacji ewentualnych zakłóceń równowagi makroekonomicznej i dla oceny postępu w realizacji strategii „Europa 2020”.

Realizacja programu konwergencji: Polska objęta procedurą nadmiernego deficytu

Semestr obejmuje też ocenę programu konwergencji (lub stabilności). W przypadku niewypełnienia budżetowych kryteriów konwergencji Rada UE podejmuje decyzję o objęciu państwa członkowskiego procedurą nadmiernego deficytu. Wartości odniesienia dla takiej oceny wynoszą²²:

- a) 3% produktu krajowego brutto wyrażonego w cenach rynkowych dla deficytu budżetowego,
- b) 60% produktu krajowego brutto wyrażonego w cenach rynkowych dla zadłużenia publicznego.

Od 2009 r. Polska jest objęta procedurą nadmiernego deficytu²³. Termin dostosowania budżetowego ustalono na 2013 rok. Jednak 10 grudnia 2013 r. Rada podjęła decyzję o utrzymaniu procedury nadmiernego deficytu

z uwagi na to, że Polska nie podjęła skutecznych działań w odpowiedzi na zalecenie Rady z 21 czerwca 2013 roku²⁴. Jednocześnie Rada zatwierdziła rekomendację Komisji, by dać Polsce dodatkowy rok na obniżenie deficytu. Polska powinna więc osiągnąć deficyt poniżej 3% PKB w 2015 roku (na poziomie 2,8% PKB), a w 2014 r. powinien on wynieść 3,9% PKB (z wyłączeniem skutków transferu aktywów spowodowanych reformą systemu emerytalnego).

Podsumowanie i wnioski²⁵

Semestr europejski stał się od 2011 r. podstawą nowego systemu nadzoru nad polityką gospodarczą, zwłaszcza budżetową, w Unii Europejskiej. Powstał on w oparciu o wnioski wyciągnięte z ostatniego kryzysu gospodarczego, finansowego i zadłużeniowego.

Wadą mechanizmu semestru jest niewątpliwie długi cykl przygotowywania i omawiania objętych nim dokumentów. Wnioski i zalecenia są oparte na wskaźnikach sprzed 2 lat. W ostatnim, dostępnym raporcie Komisji „*Statistical Annex of Alert Mechanism Report – 2014*” z listopada 2013 r. zawarte są wskaźniki ocen kończące się na 2012 roku. Od tego czasu sytuacja koniunkturalna się zmieniała. I jakkolwiek ogólne kierunki zaleceń pozostają z reguły prawdziwe, to ich szczegółowa użyteczność jest mała.

Za mankament mechanizmu semestru europejskiego należy też uznać to, że w jego trakcie instytucje unijne, jak i państwa członkowskie przygotowują wiele dokumentów. A to utrudnia sprawny przepływ informacji i szybkie reagowanie na wnioski wypływające z tych dokumentów. Podobny skutek ma oparcie monitorowania działań podejmowanych w ramach semestru europejskiego na dużej liczbie wskaźników i zaleceń, które trudno analizować, porównywać i przewidywać.

Ograniczona (jakkolwiek na pewno rosnąca) użyteczność semestru europejskiego wynika też z faktu, że nie wszystkie wnioski zawarte w dokumentach są wiążące dla państw członkowskich. Wiążący charakter mają przede wszystkim zalecenia, wynikające z sześciopaku i dwupaku, które głównie dotyczą przestrzegania progów fiskalnych (odnośnie do deficytu budżetowego i długu publicznego) ustalonych dla państw unii gospodarczej i walutowej. Tu wymagania są bardzo precyzyjne i ilościowo określone a ich niespełnienie zagrożone jest konkretnymi karami. Natomiast przekazane państwom (na podstawie oceny krajowych programów konwergencji i stabilności) oceny sytuacji makroekonomicznej i pożądane działania zaradcze mają charakter zaleceń, a nie wiążących decyzji. Jednak ich nieprzestrzeganie naraża państwo na krytykę ze strony instytucji unijnych i może wpłynąć na obniżenie wiarygodności w oczach inwestorów.

Niewiązący charakter większości przygotowywanych dokumentów wynika oczywiście z faktu, że w Unii Euro-

pejskiej brak jest wspólnej polityki gospodarczej (jest wspólna polityka pieniężna w strefie euro i traktatowe zobowiązania państw niebędących członkami strefy do osiągnięcia pożądanej zbieżności, stąd wiążące decyzje instytucji UE w tej dziedzinie). Trudno się temu dziwić. Sytuacja niemal każdego z 28 państw członkowskich UE jest różna i w efekcie odmienna jest pożądana polityka ekonomiczna. Nawet gdyby zalecenia Komisji i Rady uwzględniały specyfikę państw, to nie należy w najbliższym czasie oczekiwać, by mogły być one wiążące. Ograniczyłyby to istotnie kompetencje państw narodowych, a do tego nie ma podstaw traktatowych ani politycznej zgody²⁶.

Zbyt wcześnie jeszcze na całościową ocenę skuteczności semestru europejskiego. Jakkolwiek procedura przygotowania i realizacji każdego semestru jest dość długa, to nie ulega wątpliwości, że proces kształtowania narodowych polityk ekonomicznych został poddany kontroli międzynarodowej i ocenie przez unijne instytucje. Przedstawiane dokumenty i dyskusja nad nimi, zwłaszcza w Radzie, są też elementem wzajemnej oceny państw członkowskich UE. System umożliwia też odpowiednio wczesne udzielanie wskazówek przez Komisję, zanim decyzje zostaną podjęte na szczeblu krajowym. Ponadto Komisja sprawdza czy państwa członkowskie podejmują niezbędne działania.

Nawet jeśli państwa uznają niektóre zalecenia za zbyt trudne lub niewygodne do realizacji, czują zewnętrzną presję wprowadzenia zmian polityki niezgodnej z ustaleniami przyjętymi na szczeblu UE. Istotne jest również, że semestr europejski pozwala na kontrolowanie realizacji celów w sferze zatrudnienia, edukacji, innowacji, klimatu i ograniczania ubóstwa, które zostały zawarte w strategii „Europa 2020” na rzecz długofalowego wzrostu gospodarczego. Niewątpliwie mobilizuje to państwa do skuteczniejszej realizacji tej strategii.

Mechanizm semestru europejskiego zapewnia czytelną zasadę i lepszą koordynację polityk krajowych w ciągu całego roku, regularne kontrolowanie sytuacji i możliwość szybszego nakładania kar w przypadku naruszenia przepisów (zwłaszcza na członków strefy euro). Dzięki temu państwom członkowskim łatwiej jest wywiązać się ze zobowiązań budżetowych i zobowiązań do przeprowadzenia reform. Jednocześnie unia gospodarcza i walutowa zyskała lepsze podstawy swego funkcjonowania.

O wadze realizowanej koordynacji polityki gospodarczej w ramach semestrów europejskich pośrednio świadczy, że Parlament Europejski upomina się o zwiększony udział w systemie semestru i wzmocnienie znaczenia w procesie koordynacji polityki gospodarczej²⁷. Parlament Europejski chciałby stać się forum, na którym przeprowadza się całościową ocenę kończącą europejski semestr. Uważa też, że powinien być włączony w proces ustalania wytycznych dla państw UE (obecnie jest on informowany o wytycznych)²⁸. Zdaniem większości europejskich parlamentarzystów, przy najbliższej zmianie traktatu należy analizę wzrostu gospodarczego objąć

zwykłą procedurą ustawodawczą (obecnie analiza ta jest przedstawiana w formie komunikatu Komisji)²⁹. Parlament Europejski sugeruje też, by państwa członkowskie ustanowiły takie wewnętrzne procedury, aby parlamenty krajowe mogły uczestniczyć w debacie nad planami reform i planami budżetowymi przed ich przedstawieniem na forum UE.

* Prof. dr hab. Elżbieta Kawecka-Wyrzykowska, Katedra Integracji Europejskiej im. J. Monneta, Szkoła Główna Handlowa. Praca jest efektem badań statutowych Autorki w Kolegium Gospodarki Światowej SGH. E-mail: ekawec@sgh.waw.pl

¹ Na temat istoty tych przepisów zob.: A.A. Ambroziak, *Osiągnięcia polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej*, w: *Polska: Raport o konkurencyjności 2014. Efekty 10 lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2014.

² W skład dwupaku wchodzi dwa rozporządzenia PE i Rady (UE) z 21 maja 2013 r.: 1) rozporządzenie nr 472/2013 w sprawie wzmocnienia nadzoru gospodarczego i budżetowego nad państwami członkowskimi strefy euro dotkniętymi lub zagrożonymi poważnymi trudnościami w odniesieniu do ich stabilności finansowej oraz 2) rozporządzenie nr 473/2013 w sprawie wspólnych przepisów dotyczących monitorowania i oceny projektów planów budżetowych oraz zapewnienia korekty nadmiernego deficytu w państwach członkowskich należących do strefy euro. Rozporządzenia weszły w życie 30 maja 2013 roku.

³ Por. np. E. Kawecka-Wyrzykowska, *Enhanced Economic Governance in the EU: Alternative to a Political Union?*, "International Journal of Management and Economics", Warsaw School of Economics, Warsaw, No. 37/2013.

⁴ *Roczna analiza wzrostu gospodarczego na 2014 r.*, Bruksela, 13.11.2013 r., KOM(2013) 800 final.

⁵ Założenia nowego systemu zarządzania gospodarczego UE zostały zawarte w dokumencie: Komunikat Komisji z 30 czerwca 2010 r. w sprawie wzmocnienia koordynacji polityki gospodarczej w interesie stabilności, wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, KOM(2010) 367.

⁶ Pojęciem „semestr europejski” określa się z reguły cały roczny cykl koordynacji polityk gospodarczych państw UE. Precyzyjnie mówiąc, jest on realizowany w pierwszym półroczu, kiedy państwa przygotowują dla Komisji różne dokumenty i otrzymują zalecenia. W drugim półroczu narodowe semestry są wdrażane. Por.: tabela 1 oraz strona Komisji Europejskiej http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/priorities/economic-governance/index_en.htm.

⁷ *Roczna analiza wzrostu gospodarczego na 2014 r....*, op. cit.

⁸ Polska przekazała następujące dokumenty: *Krajowy Program Reform. Europa 2020. Aktualizacja 2013/2014*, przyjęty przez Radę Ministrów 30 kwietnia 2013 r., http://www.mg.gov.pl/files/upload/18224/PL_NRP%202013-2014_pl.pdf oraz *Rzeczpospolita Polska. Program konwergencji. Aktualizacja 2013*, Warszawa, kwiecień 2013 r.

⁹ Na podstawie: Ministerstwo Gospodarki, *Semestr Europejski*, <http://www.mg.gov.pl/Bezpieczenstwo+gospodarcze/Strategia+Europa+2020/Semestr+Europejski> [15.3.2014].

¹⁰ Komisja Europejska, http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/index_pl.htm [15.3.2014].

¹¹ Komisja Europejska, http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/annual-growth-surveys/index_en.htm [15.3.2014].

¹² Por. przypis 2.

¹³ *Roczna analiza wzrostu gospodarczego na 2014 r....*, op. cit.

¹⁴ Sprawozdanie Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego przedkładane w ramach mechanizmu ostrzeżenia (2014 r.), przygotowane zgodnie z art. 3 i 4 rozporządzenia (UE) nr 1176/2011 w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania, KOM(2013) 790.

¹⁵ Z punktu widzenia stabilności makroekonomicznej, równie istotną zmianą wprowadzoną przez sześciopak było zaostrzenie zarówno prewencyjnego, jak i represyjnego wymiaru paktu stabilności i wzrostu (por. szerzej: E. Kawecka-Wyrzykowska, *Enhanced Economic ...*, op. cit.).

¹⁶ W przypadku Chorwacji, członka UE od 1 lipca 2013 r., Komisja uznała za celowe przeprowadzenie pogłębionej analizy nie tyle w związku z negatywną oceną sytuacji tego kraju, ile z uwagi na potrzebę zrozumienia istoty i potencjalnych zagrożeń dla jej pozycji konkurencyjnej oraz ewolucji sytuacji wewnętrznej.

¹⁷ W odniesieniu do wszystkich państw UE, także nie będących członkami strefy euro, może być zawieszona wypłata środków finansowych udzielanych w ramach polityki spójności (na podstawie tzw. warunkowości makroekonomicznej). Przewidują to nowe przepisy uchwalone w związku z przyjęciem Wieloletnich ram finansowych UE na lata 2014-2020.

¹⁸ Na mocy decyzji Rady, działającej na prośbę Komisji, wymagane będzie złożenie oprocentowanego depozytu, jeśli zostanie przyjęta decyzja Rady, że państwo członkowskie nie podjęło działań korygujących, zaleconych przez Radę. Jeśli państwo nie podporządkowało się poprzedniemu zaleceniu, Rada może nałożyć karę finansową (grzywnę).

¹⁹ Sprawozdanie Komisji do Parlamentu ..., op. cit.

²⁰ Zalecenie Rady z 9 lipca 2013 r. w sprawie krajowego programu reform Polski z 2013 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na lata 2012-2016 (2013/C 217/16).

²¹ Oba dokumenty zostały przedstawione przez Polskę 30 kwietnia 2013 r.

²² Na podstawie Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, art. 140 oraz dołączonego Protokołu nr 12 w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu (DzUrz UE C 83/01 z 30.3.2010 r.).

²³ Po raz pierwszy miało to miejsce wkrótce po wejściu Polski do UE, w maju 2004 r. Obowiązywała ona do lipca 2008 r. W połowie 2009 r. procedura przeciwko Polsce została ponownie uruchomiona.

²⁴ Decyzja Rady z 10 grudnia 2013 r. stwierdzająca, że Polska nie podjęła skutecznych działań w odpowiedzi na zalecenie Rady z dnia 21 czerwca 2013 r. (2013/758/UE). Procedury nadmiernego deficytu nie wszczynają się, jeżeli wzrost deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych powyżej progu 3% PKB uważa się za przejściowy i wyjątkowy oraz jeżeli deficyt ten pozostaje w pobliżu progu.

²⁵ Na temat innych ocen semestru europejskiego por. np. T. Grosse, *Semestr Europejski: poprawa zarządzania czy zmiana ustrojowa?*, „Analiza Natolińska”, nr 7(65), 2013.

²⁶ Należy jednak dodać, że sytuacja w tym zakresie się zmienia. Na przykład, na mocy dwupaku państwa strefy euro zobowiązały się do ściślejszej koordynacji polityki budżetowej (por. uwagi w: *Priorytety rozwojowe semestru europejskiego w 2014 r.*).

²⁷ *Semestr europejski. Przewodnik po kluczowych dokumentach*, Biblioteka Sejmowa, stan na 11.1.2013 r.

²⁸ Rezolucja PE z 10 lutego 2012 r. w sprawie zatrudnienia i aspektów społecznych w rocznej analizie wzrostu gospodarczego na 2012 r. (2011/2320(INI)) oraz Rezolucja PE z 15 lutego 2012 r. w sprawie wkładu do rocznej analizy wzrostu gospodarczego na 2012 r. (2011/2319(INI)).

²⁹ Rezolucja PE z 1 grudnia 2011 r. w sprawie europejskiego okresu oceny koordynacji polityki gospodarczej (2011/2071(INI)).

POLITYKA REGIONALNA

FUNDUSZE UNIJNE NA LATA 2014-2020. PROGRAMOWANIE NA POZIOMIE UNIJNYM I KRAJOWYM

*Marek Świstak**

Parlament Europejski (PE) na posiedzeniu 19-20 listopada 2013 roku przyjął pakiet rozporządzeń ustanawiających zasady programowania i funkcjonowania funduszy unijnych w okresie 2014-2020. Przyjęcie rozporządzeń przez PE jest kluczową decyzją na etapie programowania Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych (EFSI). Tworzy bowiem formalną podstawę państwom członkowskim do przygotowywania a następnie realizacji programów operacyjnych. Celem artykułu jest analiza spójności procesu programowania na lata 2014-2020 na poziomie unijnym i krajowym.

Należy zauważyć, iż cały proces programowania jest bardzo opóźniony. Bezpośrednio przyczyniła się do tego dyskusja nad budżetem unijnym i związanymi z nim politykami unijnymi¹. Polityczna decyzja w tej sprawie została podjęta dopiero w lutym 2013 roku podczas obrad Rady Europejskiej². Decyzja szefów rządów i państw członkowskich rzutowała bezpośrednio na przedstawiony przez Komisję Europejską 6 października 2011 roku pakiet rozporządzeń regulujących fundusze w nowym okresie, bowiem określała wysokość środków w całej perspektywie finansowej, w tym także na polityki rolną oraz spójności. Procedura przyjęcia pakietu obejmowała konsultacje ze wszystkimi instytucjami unijnymi. Uzgadnianie stanowiska z Parlamentem Europejskim spowodowało znaczne opóźnienie. Negocjacje z Parlamentem trwały prawie 10 miesięcy (od lutego do listopada 2013 roku). Cały proces zakończył się 16 grudnia 2013 roku, ponieważ przyjęcie ostatecznej wersji pakietu rozporządzeń wymagało zatwierdzenia przez Radę (16 grudnia 2013 roku) i po raz pierwszy obligatoryjnie przez Parlament Europejski (20 listopada 2013 roku).

Opóźnienie jest bardzo duże, zważywszy, iż rozporządzenia regulujące funkcjonowanie funduszy unijnych na lata 2007-2013 przyjęto 11 lipca 2006 roku, a rozporządzenia obowiązujące w latach 2014-2020 dopiero 17 grudnia 2013 roku. Należy zauważyć również, iż nawet termin lipcowy na lata 2007-2013 uniemożliwił uruchomienie środków z dniem 1 stycznia 2007 roku.

W odniesieniu do perspektywy 2014-2020 państwa członkowskie nie miały zatem możliwości uruchomienia programów operacyjnych z dniem 1 stycznia 2014 roku. Otwarte pozostają pytania czy wszystkie działania zostaną uruchomione do końca 2014 roku, a jeśli nie, to które z nich i wreszcie, kiedy będą gotowe systemy instytucjonalne wdrażania programów krajowych i regionalnych.

Niewątpliwie na procesie programowania nowej perspektywy finansowej swoje piętno odcisnął kryzys finansowy. Spowodował on konieczność poszukiwania oszczędności budżetowych, czego konsekwencją jest mniej środków niż w poprzedniej siedmiolatce³. To spowodowało większą koncentrację środków na ściśle określonych priorytetach, możliwość wdrażania wielofunduszowych programów operacyjnych, większy nacisk na rezultaty. Chodzi o realizację projektów o charakterze zintegrowanym, tj. zakładających realizację różnych kompleksowych działań obejmujących jak największą liczbę beneficjentów. Preferowanie projektów zintegrowanych oznacza rezygnację z projektów punktowych (ściśle ograniczonych terytorialnie) na rzecz projektów kompleksowych.

Pakiet rozporządzeń

Pakiet rozporządzeń EFSI, przyjęty 17 grudnia i opublikowany 21 grudnia 2013 roku, składa się z siedmiu następujących aktów prawnych:

- 1) Rozporządzenia PE i Rady (UE) nr 1303/2013 z 17 grudnia 2013 roku ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), Funduszu Spójności (FS), Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (EFMR) oraz ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, a także uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (dalej rozporządzenie ogólne);
- 2) Rozporządzenia PE i Rady (UE) nr 1299/2013 z 17 grudnia 2013 roku w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach celu