
Radosław Kupczyk¹
Uniwersytet Wrocławski
ORCID: 0000-0002-7576-7236

Wpływ zmian instytucjonalnych na prowadzenie polityki gospodarczej w Unii Europejskiej

Wstęp

W ostatnich latach Unia Europejska i państwa członkowskie próbowały rozwiązać problem kryzysu finansowego i gospodarczego, wychodząc bardzo często poza porządek prawny i równowagę instytucjonalną samej Unii. Wiele tych reform dotyczy instytucji, którym powierzono nowe zadania, dotyczące głównie udzielania pomocy finansowej państwom członkowskim mającym problemy ekonomiczne związane z kreacją wzrostu gospodarczego oraz trudności dotyczące prawidłowego nadzoru nad krajowymi politykami budżetowymi. W niektórych obszarach – takich jak nowe zasady dotyczące dyscypliny fiskalnej – instytucje Unii Europejskiej zyskały mocne uprawnienia wobec państw członkowskich. Przyjęte rozwiązania implikują wiele problemów prawnych i mogą zmieniać długotrwałą równowagę między instytucjami. Co więcej, są one wyraźnie osadzone w strukturach międzyrządowych, takich jak Rada Europejska. Z kolei władza wykonawcza, jaką jest Komisja, stanowi siłę napędową do dalszego pogłębiania integracji europejskiej zmierzającej do zabezpieczenia wspólnego interesu UE i strefy euro (Schelkle 2006: 672–675).

¹ radoslaw.kupczyk@uwr.edu.pl

W obliczu narastających problemów gospodarczych Unia Europejska i jej państwa członkowskie w ostatnich latach próbują stosować rozwiązania prawne prowadzące do głębokich zmian nadzorczych, w szczególności w ramach unii gospodarczej i walutowej (UGW). W tym zakresie jest jednak jeszcze wiele do zrobienia, a obecne ramy legislacyjne, oparte na podejmowanych decyzjach politycznych, są niewystarczające. Niektórym instytucjom UE – w szczególności Komisji Europejskiej – powierzono nowe zadania, często wykraczające poza obowiązujący porządek prawny UE.

Instrumenty polityki fiskalnej UE

Jeśli chodzi o zarządzanie gospodarcze na poziomie ponadnarodowym, to należy zwrócić uwagę, że wciąż są widoczne braki instytucjonalne sięgające czasów tworzenia UGW. Ponieważ państwa członkowskie nie były skłonne dotychczas przekazać więcej władzy i środków budżetowych na poziomie ponadnarodowym, zarządzanie wspólnotową gospodarką opiera się w dużym stopniu na modelu współpracy międzyrządowej, który nie jest w stanie rozwiązać efektywnie problemów gospodarczych na poziomie Unii, nie mówiąc już o prowadzeniu skutecznej polityki rozwoju gospodarczego. Nie dostrzeżono również braku konwergencji gospodarek państw członkowskich, co doprowadziło już wcześniej do kryzysu związanego z funkcjonowaniem europejskiego mechanizmu kursów walutowych (Kowalewski 2001: 157–158). Traktat z Maastricht usankcjonował deliberatywny model współpracy międzyrządowej, będący podstawowym elementem osiągania większej spójności gospodarczej, ograniczając jednocześnie pogłębianie integracji w obszarze zarządzania gospodarczego, co nasila procesy kryzysowe i dezintegracyjne (Puette 2012: 172). Dały temu wyraz w 2010 roku rządy Holandii i Niemiec, sprzeciwiając się koncepcji wspólnego zaciągania długu przez emisję euroobligacji, stanowiących jeden z instrumentów zarządzania gospodarczego i bardzo ważny instrument przeciwdziałania skutkom kryzysów gospodarczych w państwach członkowskich. Jest to potwierdzenie konstatacji, iż implementacja polityczna unii walutowej odbiegała od założeń teoretycznych, tworząc nieoptymalny obszar walutowy będący raczej projektem politycznym aniżeli gospodarczym (:). Dopiero 10 lat później osiągnięto konsensus i zgodzono się na stworzenie mechanizmu kreacji zasobów własnych Unii Europejskiej, obejmującego również możliwość emisji unijnych obligacji. Nie zmieniło to jednak diametralnie efektywności realizacji wytyczonych celów polityki gospodarczej, szczególnie w strefie euro, której wciąż brakuje wspólnego budżetu.

W rezultacie problem przywrócenia koniunktury gospodarczej w UGW spoczął na instytucjach krajowych, które zostały jednak pozbawione dwóch podstawowych instrumentów stymulujących gospodarkę, tzn. polityki

monetarnej (przeniesionej na poziom ponadnarodowy) i budżetowej (ograniczonej przez kryteria fiskalne). Założenia mechanizmu opartego na pakiecie na rzecz stabilności i wzrostu okazały się nieskuteczne wobec kryzysu gospodarczego, nie wspominając o powszechnie stosowanej w Unii otwartej metodzie koordynacji (OMK) (:). Wiele wskazuje na to, że mechanizm, z którym mieliśmy do czynienia, wykorzystujący zdecentralizowane zarządzanie, został w pewnym stopniu scentralizowany po wybuchu kryzysu gospodarczego w 2009 roku przez modyfikację procedury nierównowagi makroekonomicznej oraz uzupełnienie postanowień traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w UGW.

W 2010 roku Grecja otrzymała pierwszy pakiet ratunkowy, a Komisja została upoważniona do podpisania międzynarodowego porozumienia z greckim rządem, zobowiązującego obie strony do koordynacji dalszej pomocy. Ponadto Komisja wynegocjowała z greckim rządem, we współpracy z Europejskim Bankiem Centralnym (EBC) i Międzynarodowym Funduszem Walutowym (MFW), wspólny program pomocowy, w tym kwoty i warunki na podstawie aktów prawnych przyjętych przez Radę ECOFIN. Taki model rozwiązania problemów fiskalnych wskazywał na poważne niedociągnięcia instytucjonalne Unii, które próbowano naprawić współpracą z międzynarodowymi organizacjami gospodarczymi.

Po kryzysie finansów publicznych w Grecji ustanowiono nowe instrumenty wprowadzające mechanizmy stabilizacji, których głównym celem miało być skuteczne przeciwdziałanie możliwym kryzysom gospodarczym w przyszłości, zapewniając również w ten sposób ewentualną pomoc finansową dla państw członkowskich (Kundera 2017: 210). Najważniejszymi narzędziami tak sformułowanej polityki był Europejski Mechanizm Stabilizacji Finansowej (EFSM), powołany w celu zapewnienia pomocy finansowej wszystkim państwom członkowskim, oraz Europejski Instrument Stabilności Finansowej (EFSF), instytucja specjalnego przeznaczenia, utworzona jako spółka z ograniczoną odpowiedzialnością na mocy prawa luksemburskiego i przeznaczona dla państw strefy euro w ramach systemu zarządzania kryzysowego. Ten ostatni był wzorowany na rozwiązaniu przyjętym ad hoc dla casusu Grecji. W 2013 roku przekształcono te instrumenty w stały Europejski Mechanizm Stabilności (ESM), wyposażony w większy zestaw narzędzi i niezawodne zasoby finansowe, mające stanowić substytut instrumentu stabilizacji wykorzystywanego przez Unię Europejską w ramach prowadzonego nadzoru gospodarczego polityk fiskalnych państw członkowskich.

Obecnie w ramach wdrożonych mechanizmów, pomimo ich odmiennego charakteru prawnego, Komisja negocjuje, zwykle we współpracy z EBC i MFW, pomoc finansową, ustalając warunki, jakim podlega wnioskodawca (państwo członkowskie), przy aplikowaniu o pomoc finansową. Komisja

następnie koordynuje i monitoruje, we współpracy ze wspomnianymi instytucjami, zgodność udzielonej pomocy finansowej z ustalonymi warunkami. Przedstawiona procedura działań wzbudza pewne obawy, związane z brakiem demokratycznej legitymacji tych instytucji, które de facto ingerują w politykę gospodarczą państw członkowskich strefy euro. Z formalnego punktu widzenia działania te są prowadzone w ramach istniejących traktatów, a nowe zadania mają stanowić stałe wzmocnienie funkcji nadzorczej Komisji Europejskiej.

Główne założenia europejskiego semestru

Dla określenia wpływu zmian instytucjonalnych na efektywność ponadnarodowej polityki ekonomicznej niezbędne jest określenie i przeanalizowanie założeń europejskiego semestru. Zatwierdzony przez Radę ECOFIN w 2010 i uruchomiony po raz pierwszy w styczniu 2011 roku, europejski semestr ma na celu skoordynowanie procesu monitorowania przestrzegania przez państwa członkowskie kryteriów ustanowionych w pakcie stabilności i wzrostu z procedurą obejmującą koordynację polityk gospodarczych zgodnie z art. 121 TFUE (Komisja Europejska 2010). Europejski semester łączy zatem różne procedury i opiera się na zintegrowanych wytycznych na rzecz wzrostu i zatrudnienia, które wynikają z połączenia ogólnych założeń polityki gospodarczej (wspomniany już art. 121 TFUE) oraz zaleceń dotyczących polityki zatrudnienia (art. 148 TFUE). Z tego wynika, iż programy stabilności lub konwergencji (*the Stability or Convergence Programs*) oraz krajowe programy reform (*the National Reform Programms*) muszą być przedstawione przez państwa członkowskie do kwietnia każdego roku, a następnie Komisja jest zobowiązana do oceny wpływu planowanych środków („podejście zintegrowane”). Zalecenia polityczne są potem wdrażane na szczeblu krajowym na podstawie wytycznych *ex-ante*, dostarczonych przez Unię Europejską. Ponadto europejski semestr zapewnia również ramy koordynacji nowej procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej (*the Macroeconomic Imbalance Procedure*).

Z zaprezentowanych założeń wynika więc, że europejski semestr został zaimplementowany przede wszystkim jako instrument wprowadzający możliwość skutecznej koordynacji polityki gospodarczej Unii, a więc dotyczy najsłabszego elementu, który w znacznej mierze wpłynął na problemy gospodarcze końca minionej dekady. Komisja Europejska wdrożyła go w ramach monitorowania strategii „Europa 2020”, podtrzymując tym samym przekonanie, że wyzwania związane z problemami społecznymi i ekologicznymi są głównym elementem systemu zarządzania gospodarczego. W rzeczywistości podstawa prawna europejskiego semestru opiera się

wyłącznie na wielostronnym nadzorowaniu polityki gospodarczej i polityki zatrudnienia, a także na pakcie na rzecz stabilności i wzrostu (). Kolejnym istotnym elementem zmian modelu zarządczego jest to, że w ramach europejskiego semestru Komisja zobowiązana jest do przygotowania „rocznej analizy wzrostu gospodarczego” (*the Annual Growth Survey*), będącej początkiem procedury, która zapewnia podstawową ocenę wpływającą na ustalenie priorytetów dla państw członkowskich. Państwa członkowskie po debacie w tej sprawie w ramach Rady i Rady Europejskiej muszą określić zmiany w swoich planach reform budżetowych i strukturalnych, a Komisja z kolei musi przedstawić zalecenia, które mają zostać przyjęte przez Radę najpóźniej w lipcu każdego roku. Koordynacja istniejących procedur oraz to, że Komisja została zobowiązana do rozpoczęcia europejskiego semestru przez dostarczanie rocznej analizy wzrostu gospodarczego, wzmocniły jej rolę. Niewątpliwie jest to element poprawiający skuteczność ponadnarodowego zarządzania gospodarczego. W rzeczywistości jest on podstawą pełzającego (i nieformalnego) przesunięcia kompetencji UE od delikatnej koordynacji polityk gospodarczych po bardziej wiążącą i inwazyjną procedurę ustalania agend. Każde państwo, w którym stwierdzono nierównowagę lub nadmierne zakłócenia równowagi w ramach poprzedniego cyklu semestru europejskiego, jest następnie monitorowane przez cały rok.

Reformy strukturalne pozostają również w centrum zainteresowania procesu realizacji semestru europejskiego. Dotyczą one wszystkich obszarów polityki publicznej, ze szczególnym uwzględnieniem równowagi finansów sektora rządowego i samorządowego, w ramach których państwa dbają o generowanie wzrostu innowacyjności gospodarki oraz wspierają inwestycje przyjazne dla środowiska. Reformy strukturalne zmierzające do poprawy efektywności w takich obszarach polityki, jak: administracja publiczna, stabilność finansów publicznych, rozwój przedsiębiorczości, ochrona socjalna, rynki pracy oraz sektor edukacji, pozostają najważniejszym elementem semestru europejskiego i są ściśle monitorowane we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej (Thillaye 2013: 42). Celem części prewencyjnej paktu stabilności i wzrostu jest zapewnienie bezpieczeństwa fiskalnego państwu członkowskiemu. Zakłada się, że wszystkie gospodarki osiągną średniookresowy cel budżetowy lub będą do niego dążyć, dostosowując deficyty budżetowe w ujęciu strukturalnym, tak by nie przekraczały maksymalnej wysokości 0,5% PKB rocznie. Saldo budżetowe definiuje się w kategoriach strukturalnych, biorąc pod uwagę cykl koniunkturalny bez płatności odsetek od długu publicznego. Celowi średniookresowemu towarzyszy zaś wskaźnik wydatków, który z kolei zapewnia zrównoważony wzrost w wydatkach netto danego kraju. W związku z tym państwa członkowskie powinny tworzyć bezpieczny bufor w okresach rozwoju gospodarczego, tak by mieć możliwość

wykorzystania ekspansywnej polityki budżetowej w okresach recesji. Jest to kolejny pozytywny element analizowanych zmian instytucjonalnych.

W ramach europejskiego semestru są co roku publikowane przez państwa członkowskie, krajowe programy reform, nakreślające reformy strukturalne. Równocześnie rządy wdrażają programy dotyczące stabilności (strefa euro) lub konwergencji (dotyczy to państw spoza strefy euro), które określają ich średniookresową politykę fiskalną. Biorąc pod uwagę obie oceny, Komisja Europejska publikuje końcowe konkluzje zawierające zalecenia dla poszczególnych państw (*the Country Specific Recommendations* – CSR), które obejmują przegląd finansów publicznych w świetle przedłożonych programów stabilności/konwergencji, z uwzględnieniem skonsolidowanych danych Eurostatu za rok poprzedni. Następnie zalecenia dla poszczególnych krajów zostają omówione (i zatwierdzone) przez Radę Europejską oraz przyjęte przez Radę (ECOFIN), co prowadzi do wdrożenia reform krajowych ściśle skorelowanych z opracowaniem założeń budżetowych w państwach członkowskich.

Kolejnym ważnym elementem zmian instytucjonalnych jest to, że kształtowanie polityki fiskalnej i jej wdrażanie w ramach europejskiego semestru jest realizowane za pośrednictwem kilku instrumentów, takich jak: Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych (*the European Fund for Strategic Investment* – EFIS) czy Służba ds. Wspierania Reform Strukturalnych (*the Structural Reform Support Service* – SRSS), która została ustanowiona w Komisji Europejskiej w celu zapewnienia finansowego wsparcia i pomocy technicznej we wdrożeniu reform semestru europejskiego (Hallerberg, Marzinotto 2012). Od kilku lat UE w ramach przeprowadzanych reform strukturalnych dąży do zwiększenia odpowiedzialności za stan finansów publicznych i inwestycji, aby zapewnić krajom członkowskim dobrobyt i sprawiedliwość społeczną, przywracając przy tym umiarkowany wzrost gospodarczy. Oprócz pozytywnych oznak w postaci ożywienia gospodarczego istnieje pilna potrzeba wzmocnienia społecznego wymiaru jednolitego rynku w celu zagwarantowania większej części obywateli partycypacji w korzyściach wynikających z integracji gospodarczej. Zapewnienie rozwoju gospodarczego i ochrona praw socjalnych to priorytety nie tylko dla Komisji Europejskiej, ale i dla wszystkich państw członkowskich UE zgodnie z „planem z Bratysławy”, który został zatwierdzony przez 27 przywódców państw we wrześniu 2016 roku, tak by zapewnić wdrożenie sprawiedliwego i zrównoważonego europejskiego modelu społecznego (Komisja Europejska 2017). W ramach modernizacji prawodawstwa Unia chce również wspierać konwergencję, zapewniając lepszą edukację i uczciwe warunki pracy. To niezwykle ważny wymiar polityki gospodarczej, niestety często niedoceniany ze względu na prymat głównych polityk makroekonomicznych.

Wzmocnienie dyscypliny budżetowej

W zakresie obejmującym kwestie dyscypliny fiskalnej Unia Europejska wdrożyła znaczące zmiany prawne związane z systemem instytucjonalnym. W szczególności wprowadzenie nowej „odwróconej większości kwalifikowanej” w decyzjach dotyczących sankcji można uznać za niezmiernie ważną zmianę, wpływającą na kształt procesów decyzyjnych podejmowanych w ramach ponadnarodowej polityki gospodarczej. Automatyzacja w stosowaniu sankcji w ramach paktu stabilności i wzrostu, zaproponowana przed przyjęciem wspólnej waluty i mająca na celu wzmocnienie dyscypliny opartej na zasadach funkcjonujących w UGW, zawsze była kwestią złożoną i drażliwą, ponieważ implikowała znaczne ograniczenia w realizacji polityki budżetowej na szczeblu krajowym (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 2011). Wprowadzenie odwróconej większości kwalifikowanej stanowi wyraźne przejście w kierunku takiej automatyzacji, osiągnięte dzięki nowej równowadze między Komisją a Radą opartej na pakcie stabilności i wzrostu.

Wprowadzenie zasady odwrotnego głosowania można uznać za próbę zrównoważenia dwóch ułomności procedur dotyczących zapobiegawczego i naprawczego charakteru paktu stabilności i wzrostu. Pierwszą z nich była solidarność państw członkowskich sprzeciwiających się sankcjom, która zawsze utrudniała ich nakładanie w ramach unijnych procedur, drugą zaś – niezdecydowana postawa Komisji w zakresie przestrzegania przyjętych reguł (). Już w pierwszych latach wdrażania paktu jego polityczne znaczenie oraz interpretacja przyjętych kryteriów gospodarczych budziły ogromne kontrowersje wśród państw członkowskich. W listopadzie 2003 roku Rada nie głosowała za postępowaniem w sprawie procedury nadmiernego deficytu w odniesieniu do Niemiec i Francji, ponieważ nacisk na dwie największe gospodarki strefy euro mógł wywołać poważne problemy polityczne (:). Decyzja ta w dużym stopniu podważyła wiarygodność paktu stabilności i wzrostu w zakresie jego stosowania. Obecnie dzięki zasadzie odwróconej kwalifikowanej większości nie powinno dochodzić do podobnych sytuacji, które narażają państwa członkowskie, a w konsekwencji również całą Unię, na kryzysy finansów publicznych.

W wyniku przyjęcia paktu fiskalnego państwa członkowskie zobowiązały się włączyć do krajowych porządków prawnych, najlepiej na poziomie konstytucyjnym, zasadę zrównoważonego budżetu. Sygnatariusze paktu fiskalnego – w szczególności państwa członkowskie należące do strefy euro – zgodzili się „popierać wnioski lub zalecenia przedstawione przez Komisję Europejską w przypadku, gdy Komisja Europejska uzna, że dane państwo członkowskie Unii Europejskiej, którego walutą jest euro, narusza kryterium wysokości deficytu w ramach procedury nadmiernego deficytu (Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej

2012: art. 7). W związku z tym nie ma potrzeby wcześniejszego stwierdzenia przez Radę przedmiotowego naruszenia przyjętych regulacji. Zobowiązanie to nie może jednak mieć dokładnie takich samych skutków jak te określone w sześciopaku² (choćby praktyczne powinny być takie same).

Działania na rzecz wzrostu gospodarczego

Zapewnienie bodźców wzrostu gospodarczego i promowanie konkurencyjności stały się głównymi celami Unii i jej państw członkowskich. Warto wspomnieć o dwóch aktach prawnych o charakterze czysto politycznym, takich jak pakt euro plus oraz pakt na rzecz wzrostu i zatrudnienia. Pierwszy z nich został uzgodniony przez głowy państw oraz premierów rządów państw członkowskich strefy euro w dniu 11 marca 2011 roku. Został zawarty w załączniku do konkluzji Rady Europejskiej z 20 kwietnia 2011 r. i podpisany przez premierów Bułgarii, Danii, Łotwy, Litwy, Polski i Rumunii. Pakt na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia został z kolei przyjęty przez Radę Europejską w dniach 28–29 czerwca 2012 roku.

W pakcie euro plus nie tylko państwa są zobligowane monitorować realizację podjętych zobowiązań. Również Komisja jest w pełni zaangażowana, w szczególności przygotowując sprawozdania, na podstawie których należy przeprowadzić ocenę. Jeśli chodzi o pakt na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, Komisja wykonuje zadania związane zarówno z monitorowaniem podjętych zobowiązań dotyczących polityk wdrażanych na szczeblu krajowym, jak i z kontrolą tych polityk, które prowadzone są na poziomie ponadnarodowym. W niektórych przypadkach pakt na rzecz wzrostu i zatrudnienia dostarcza konkretnych wskazówek dotyczących wdrażanych działań, w pozostałych obszarach określono natomiast dość niejasne cele (:).

Komisja nie tylko musi starać się wykorzystywać rozwiązania wspólnotowe, ale również tworzyć warunki dla legitymacji politycznej przyjętych decyzji. W przypadku kryzysu cypryjskiego instytucje Unii nie przyjęły wspólnego stanowiska wobec tamtejszego rządu w zakresie środków, które należy podjąć, aby poradzić sobie z trudną sytuacją finansową. Kiedy parlament cypryjski odrzucił pierwotnie proponowany pakiet, Komisja otwarcie przypomniiała, że nie godzi się z tym rozwiązaniem. Nowe propozycje w zakresie zarządzania w Unii Gospodarczej i Walutowej nie mogą zapewnić *per se* politycznej spójności i koordynacji między instytucjami Unii. Komisja odgrywa zatem niezwykle ważną rolę w zarządzaniu równowagą pomiędzy

² Sześciopak to zestaw sześciu aktów prawnych UE, stanowiących najważniejszy element reform procesu zarządzania gospodarczego w Unii Europejskiej w okresie kryzysu finansowego.

reformowanymi elementami zarządzania gospodarczego Unii, nawiązując interakcje z państwami członkowskimi w celu stymulowania proponowanych zmian.

Zakończenie

Zaprezentowana w artykule analiza pokazuje, jak skomplikowane stały się ramy prawne w zakresie instytucjonalnego wymiaru zarządzania gospodarczego Unią Europejską. W ramach zaimplementowanych reform usprawniono procedury decyzyjne w obszarze funkcjonowania unii gospodarczej i walutowej. W szczególności Komisja może przyjąć kluczowe decyzje dotyczące polityki gospodarczej, co szczególnie istotne, w ramach wielu obszarów związanych z sześciopakiem oraz z programami dostosowawczymi przyjętymi w ramach Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej, Europejskiego Mechanizmu Stabilizacji Finansowej oraz Europejskiego Mechanizmu Stabilności.

Ta nowa procedura jest odpowiedzią na potrzebę szybkiego i skutecznego reagowania w przypadku głębokich oraz nagłych kryzysów gospodarczych i politycznych występujących w Unii Europejskiej. Stanowi ona jedno z praktycznych rozwiązań wprowadzonych w celu dostosowania systemu instytucjonalnego Unii do obecnych skomplikowanych warunków, w których zdolność do szybkiego reagowania ma podstawowe znaczenie dla prowadzenia skutecznej ponadnarodowej polityki ekonomicznej. Jeśli chodzi o sprawność samego systemu zarządzania, Komisja jest gotowa do szybszego reagowania i współpracy z rządami oraz innymi instytucjami w ramach istniejących rozwiązań prawnych. Po doświadczeniach kryzysu zadłużeniowego w 2010 roku instytucje Unii Europejskiej wciąż odczuwają potrzebę ponownego dostosowania równowagi instytucjonalnej, a w szczególności radzenia sobie ze skutkami nasilającego się deficytu demokracji. Niemniej, jak przyznaje sama Komisja, takie innowacje powinny zostać wprowadzone na drodze zmiany Traktatu, ponieważ wyraźnie dotyczą zasady kolegalności w ramach obecnych ram instytucjonalnych UE.

Po drugie, Komisja jest postrzegana jako instytucja zdolna do zapewnienia odpowiedniej koordynacji instytucjonalnej w ramach obowiązującego porządku prawnego Unii i do zabezpieczenia się przed odchyleniem w kierunku zarządzania międzyrządowego. Powyższa uwaga wydaje się zgodna ze stanowiskiem wyrażonym przez Trybunał Sprawiedliwości, który, orzekając w przedmiocie legalności nadania nowych uprawnień Komisji i Europejskiemu Bankowi Centralnemu, stwierdził, że instytucje te są w stanie chronić integralność obowiązujących przepisów Unii przez wykonywanie władzy, w ramach której muszą kontrolować spójność nowych instrumentów

prawnych z istniejącym porządkiem prawnym (Sprawa C-370/12). W związku z tym Komisja znajduje się w bardzo trudnej sytuacji, ponieważ nowe rozwiązania w zakresie zarządzania gospodarczego opierają się w dużej mierze na instrumentach funkcjonujących poza ramami prawnymi UE.

Warto również nadmienić, iż rola Komisji w systemie zarządzania gospodarczego Unii może być postrzegana jako element chroniący przed ryzykiem rozproszenia uprawnień, procedur i obowiązków związanych z różnymi systemami wartości prawnych. W ramach tych fragmentarycznych ram prawnych i politycznych Komisja nadal stanowi ostatnią niezawodną siłę napędową procesów integracji europejskiej. Jest to o tyle ważne, że przy ustanawianiu nowych form współpracy, wyraźnie inspirowanych zasadą międzyrządowości, a przede wszystkim tworzonych i planowanych w strukturach międzyrządowych, takich jak Rada Europejska, rządy państw członkowskich odwoływały się do niektórych klasycznych „struktur wspólnotowych”, przede wszystkim do Komisji oraz Trybunału Sprawiedliwości UE.

Fundamentalnym elementem stabilności systemu instytucjonalnego jest jednak niezależność Komisji, która ma kluczowe znaczenie dla zachowania równowagi między interesami Unii, państw członkowskich oraz zainteresowanych stron trzecich. Byłoby trudne i prawnie niemożliwe kwestionowanie systemu instytucjonalnego Unii wynikające z mocy traktatów, zwłaszcza w sytuacji, kiedy rządy szukają sposobów na uniknięcie sankcji związanych z niestosowaniem prawa UE. W tym kontekście niezwykle jest jednak to, że instytucjom takim, jak Komisja i Europejski Bank Centralny, powierzono kluczowe zadania związane z utrzymaniem stabilności finansowej strefy euro jako całości, co jest związane ze słabymi kompetencjami Unii w obszarze polityki gospodarczej. W związku z tym Komisja i EBC muszą kierować się interesem publicznym strefy euro (chodzi o stabilność finansową strefy jako całości) i zachowywać niezależność wobec poszczególnych państw członkowskich również wtedy, gdy działają w ramach pozaunijnych rozwiązań przyjętych w czasie kryzysu.

Być może największym wyzwaniem, przed którym stoi system gospodarczy Unii, jest realizacja mechanizmu opartego na restrykcjach i zbiorowej dyscyplinie. Polityka koordynacji wymaga wzbogaconego dialogu, zarówno na poziomie wertykalnym – pomiędzy instytucjami unijnymi i krajowymi, jak i na poziomie horyzontalnym – wśród przywódców państw członkowskich. Parlamente narodowe i zainteresowane strony muszą być zaangażowane znacznie bardziej w zarządzanie Unią Europejską, niż ma to miejsce obecnie. Wysiłki w tym zakresie mogą okazać się niewystarczające, by zaspokoić powszechną frustrację związaną z niekorzystnymi procesami zachodzącymi w Unii.

Bibliografia

- Czarczyńska Anna. 2012. Euro jako nieoptymalna strefa Optymalnego Obszaru Walutowego. W: Krzysztof Opolski, Jarosław Górski (red.), *Perspektywy integracji ekonomicznej i walutowej w gospodarce światowej. Dokąd zmierza strefa euro?*, 92. Warszawa: Wydział Nauk Ekonomicznych UW.
- Kelemen Daniel, Tarrant Andrew. 2011. The Political Foundations of the Eurocracy. *West European Politics* 34: 931.
- Kowalewski Paweł. 2001. *Euro a międzynarodowy system walutowy*. Warszawa: Twigger.
- Kundera Jarosław. 2017. *The Crisis in the Euro Area*. Warszawa: Instytut Wydawniczy EuroPrawo.
- Komisja Europejska. 2010. Reinforcing Economic Policy Coordination. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0250:FIN:EN:PDF> (dostęp 14.06.2024).
- Komisja Europejska. 2017. Implementing the Bratislava Roadmap. <https://www.consilium.europa.eu/media/21597/bratislava-implementation-report.pdf> (dostęp 16.06.2024).
- Laffan Brigid, Schlosser Pierre. 2016. Public finances in Europe: Fortifying EU economic governance in the shadow of the crisis. *Journal of European Integration* 38: 247.
- Mucha-Leszko Bogumiła. 2007. *Strefa euro: Wprowadzenie, funkcjonowanie, międzynarodowa rola euro*. Lublin: Wyd. UMCS.
- Puetter Uwe. 2012. Europe's deliberative intergovernmentalism: The role of the Council and European Council in EU economic governance'. *Journal of European Public Policy* 19/2 (2012): 172.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro (1173/2011). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:32011R1173> (dostęp 20.06.2024).
- Schelkle Waltraud. 2006. The theory and practice of economic governance in EMU revisited: What have we learnt about commitment and credibility? *Journal of Common Market Studies* 4: 672–675.
- Sprawa C-370/12: *Thomas Pringle przeciwko Government of Ireland, Ireland, the Attorney General*, punkty 167–169. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:62012CJ0370&from=SV> (dostęp 21.06.2024).
- Tchorek Grzegorz, Rosiak Tomasz. 2016. Reformy instytucjonalne po kryzysie a „Europa wielu prędkości”. W: Jan Czekaj (red.), *Mechanizmy funkcjonowania strefy euro: wybrane problemy*, 129. Kraków: Wyd. UE.
- Thillaye Renaud. 2013. Gearing EU Governance towards future growth. *Policy Network Paper* 4: 42.
- Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej. 2012. <https://www.consilium.europa.eu/media/20390/st00tscg26-pl-12.pdf> (dostęp 20.06.2024).
- Zwierzchlewski Sławomir. 2015. *Stabilność unii walutowej*. Toruń: Wyd. Adam Marszałek.

Streszczenie

Niniejszy artykuł skupia się na zbadaniu wpływu reform instytucjonalnych na prowadzoną w Unii Europejskiej politykę gospodarczą. Głównym celem prowadzonych analiz jest identyfikacja mankamentów występujących w procesie zarządzania na poziomie ponadnarodowym. W artykule zostanie podjęta próba odpowiedzi na pytania, jakie były przyczyny kryzysu zadłużeniowego w UE, jakie reformy zaimplementowano w kontekście poprawy efektywności realizacji polityki gospodarczej oraz które z elementów systemu zarządzania gospodarczego wymagają dalszych korekt. W pierwszej części zostały przeanalizowane pakiety ratunkowe, stanowiące quasi-instrumenty polityki fiskalnej, udzielone niektórym państwom członkowskim doświadczającym kryzysu zadłużeniowego. Została również scharakteryzowana koncepcja europejskiego semestru, a w ostatniej części artykułu omówiono nowe instrumenty mające na celu wzmocnienie dyscypliny fiskalnej oraz wsparcie inicjatyw podejmowanych w celu wspierania wzrostu gospodarczego. W wykorzystanych badaniach zastosowano analizę instytucjonalną i prawną w ramach podejścia systemowego.

The impact of institutional changes on the conduct of supranational economic policy in the European Union

Abstract

This article examines the impact of institutional reforms on the economic policy conducted in the EU. The main goal of the analyzes is to identify shortcomings occurring in the management process at the supranational level. The article will attempt to answer the questions: what were the causes of the debt crisis in the EU?, what reforms were implemented in the context of improving the effectiveness of economic policy implementation? and which elements of the economic management system require further corrections? The first part will analyze rescue packages, which are quasi-instruments of fiscal policy, granted to some Member States experiencing a debt crisis. The concept of the European Semester will also be characterized, and the last part of the article will discuss new instruments aimed at strengthening fiscal discipline and support for initiatives undertaken to support economic growth. The research used institutional and legal analysis within a systemic approach.

Słowa kluczowe: polityka gospodarcza, polityka fiskalna, semestr europejski, pakt fiskalny

Keywords: economic policy, fiscal policy, European semester, fiscal pact