

Wobec nasilania się kryzysu w strefie euro, we wrześniu 2010 roku przywódcy europejscy podjęli decyzję o wzmocnieniu koordynacji polityk gospodarczych państw członkowskich. Nową procedurę nazwaną Semestrem Europejskim zainicjowała prezentacja raportu Komisji Europejskiej dotyczącego tempa wzrostu gospodarczego w poszczególnych państwach Unii (*Annual Growth Survey*, 2011[ref] Komisja Europejska, *Annual Growth Survey: advancing the EU's comprehensive response to the crisis*, COM (2011) 11 final, Bruksela 2010, URL: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/en_final.pdf.[/ref]) pod koniec 2010 roku.

Na rok 2011 przypada więc pierwszy pełen cykl oceny polityki budżetowej i gospodarczej prowadzonej przez państwa członkowskie. Ocena ta jest dokonywana wspólnie przez Komisję i Radę, a zatem przez instytucję technokratyczną pod ścisłym nadzorem instytucji międzyrządowej. Zwieńczeniem procesu oceny jest sformułowanie konkretnych zaleceń tych instytucji dla państw członkowskich w zakresie ich polityki fiskalnej i reform gospodarczych. W ten sposób procedura Semestru wzmacnia nie tylko zarządzanie gospodarcze w Europie, ale także władzę instytucji europejskich nad polityką fiskalną państw, która dotąd była uznawana za ich suwerenny obszar kompetencyjny.

W związku z tym, nowa procedura wprowadzona w okresie kryzysu może być postrzegana przynajmniej w dwojaki sposób: jako instrument, który przyczyni się do wzmocnienia zarządzania politykami gospodarczymi w Europie oraz jako mechanizm rekonfiguracji władzy w UE między szczyblem instytucji europejskich i państw członkowskich w bardzo ważnym obszarze kompetencyjnym, tj. polityce budżetowej. Celem niniejszego artykułu jest próba analizy Semestru Europejskiego z obu tych perspektyw.

Dla przeprowadzenia oceny nowego sposobu unijnego zarządzania duże znaczenie mają wcześniejsze inicjatywy na rzecz poprawy koordynacji polityk gospodarczych państw członkowskich. Sięgają one drugiej połowy lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku, kiedy pojawiły się wytyczne wspólnotowe w zakresie polityki zatrudnienia i wytyczne odnoszące się do innych polityk gospodarczych[ref]Zob. art. 121 i 148 *Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, Dz. U. UE C83, 30.3.2010.[/ref]. Opierały się one na tzw. otwartej metodzie koordynacji, która ograniczała władzę europejskich instytucji technokratycznych do formułowania ogólnych ram programowych i polegała na dobrowolnej oraz oddolnej kooperacji między rządami narodowymi. Zwieńczeniem tej metody była strategia lizbońska (2000) i jej kolejne wersje powstające w późniejszym okresie. Otwarta metoda koordynacji, w szczególności implementacja celów strategii lizbońskiej,

okazała się nieefektywna, czego wyrazem była niska skuteczność realizacji celów wyznaczonych na szczeblu unijnym[ref] A. Schäfer, *A new form of governance? Comparing the open method of co-ordination to multilateral surveillance by the IMF and the OECD*, „Journal of European Public Policy” 2006, 13(1), s. 70-88; J. A., Caporaso, J. Wittenbrinck, *The new modes of governance and political authority in Europe*, „Journal of European Public Policy” 2006, 13(4), s. 471-480; Zob. S. Bulmer., S. Padgett, *Policy Transfer in the European Union: An Institutional Perspective*, „British Journal of Political Science” 2005, 35(1), s. 103-126.[/ref]. Dlatego w sytuacji kryzysu strefy euro pojawiła się pilna potrzeba wzmocnienia efektywności koordynacji europejskiej. Semestr Europejski był przy tym jedną z wielu prób poprawy realizacji zarządzania gospodarczego, co ciekawe nie tylko w objętej kryzysem strefie euro, ale w całej Unii. Podstawowe pytanie, na które zamierzam odpowiedzieć w kontekście oceny europejskich mechanizmów brzmi: czy ta nowa procedura może poprawić efektywność koordynacji gospodarczej?

[mc4wp_form id="84"]

Zupełnie inną perspektywę przedstawia analiza zmian ustrojowych spowodowanych przez wprowadzenie Semestru. Warto w tym miejscu wspomnieć o dwóch tendencjach widocznych przed kryzysem. Pierwsza z nich to stopniowe wzmacnianie roli politycznej instytucji technokratycznych i sędziowskich w UE. Opierało się ono na tzw. metodzie wspólnotowej i rozwoju „systemu regulacyjnego”[ref]Zob. G. Majone, *Regulating Europe*, London: Routledge, 1996.[/ref], a więc zwiększającej się skali oddziaływania unijnego prawa oraz wpływu sądów europejskich na jego interpretację. Podstawowe znaczenie miała tutaj zasada supremacji prawa unijnego nad prawem krajowym. Zdaniem specjalistów[ref]W. Phelan, *Why do the EU Member States accept the supremacy of European law? Explaining supremacy as an alternative to bilateral reciprocity*, „Journal of European Public Policy” 2011, 18(5), s. 766-777 [/ref] była ona zaczerpnięta z konstytucyjnego porządku państw federalnych, które wprowadzają hierarchię prawną między szczeblem federalnym i krajowym. Sądy konstytucyjne pełnią we wspomnianych państwach funkcję strażnika integralności oraz obrońcy podstawowych praw w ramach całej federalnej wspólnoty politycznej. W przypadku Unii nie mamy jednak do czynienia ani ze wspólnotą polityczną, ani z państwem federalnym o wykształconych instytucjach demokratycznych. Dlatego też zasada supremacji, choć wprowadzała ustrój federacyjny na płaszczyźnie regulacyjno-sądowniczej to jednak czyniła to bez jednoczesnego przeniesienia władzy politycznej na szczebel Unii i bez poszanowania podstawowych zasad

demokratycznych. Faktycznie przesuwiała władzę polityczną od demokratycznych wspólnot narodowych i ich przedstawicieli wyłonionych w wyborach powszechnych w kierunku europejskich instytucji technokratycznych i sądowniczych, które nie mają odpowiedniej legitymacji demokratycznej. Była to ważna tendencja ustrojowa, która czyniła z Europy „federację technokratyczną”.

Drugą, przeciwną prawidłowością widoczną w okresie przedkryzysowym była niechęć państw do delegowania dalszych uprawnień do instytucji europejskich, zwłaszcza Komisji. Chodziło też o osłabianie wspomnianej już metody wspólnotowej, która opierała się na rozwoju prawa europejskiego oraz wzmacniała władzę Komisji (mającej inicjatywę prawodawczą) i Trybunału Sprawiedliwości UE (posiadającego kompetencje w zakresie ostatecznej interpretacji prawa unijnego). Warto zauważyć, że otwarta metoda koordynacji miała właśnie usprawnić zarządzanie bez konieczności delegowania uprawnień do instytucji europejskich, a więc zapobiec wzmacniania ich władzy nad państwami członkowskimi[ref]D. Hodson, I. Maher, *The Open Method as a New Mode of Governance. The Case of Soft Economic Policy Co-ordination*, „Journal of Common Market Studies” 2001, 39(4), 563-591; P. Leisink, R. Hyman, *Introduction: The Dual Evolution of Europeanization and Varieties of Governance*, „European Journal of Industrial Relations” 2005, 11(3), 277-286; A. Schäfer, *Beyond the Community Method: Why the Open Method of Coordination Was Introduced to EU Policy-making*, European Integration online Papers, 6(6), URL: http://eiop.or.at/eiop/local_old.html[/ref].

Opisane wyżej tendencje sprzed 2010 roku należy powiązać ze zmianami wprowadzonymi w czasie kryzysu strefy euro. Według ekspertów[ref]J. D. Medrano, *The Limits of European Integration*, „Journal of European Integration” 2012, 34(2), s. 191-204; L. Gocaj, S. Meunier, *Time Will Tell: The EFSF, the ESM, and the Euro Crisis*, „Journal of European Integration” 2013, 35(3), s. 239-253; U. Puetter, *Europe’s deliberative intergovernmentalism: the role of the Council and European Council In EU economic governance*, „Journal of European Public Policy” 2012, 19(2), s. 161-178; K. Szczerski, *Re-konfiguracja czy re-konstrukcja? Kryzysowe zmiany sensu system politycznego Unii Europejskiej*, [w:] T. G. Grosse, red., *Między polityką a rynkiem. Kryzys Unii Europejskiej w analizie ekonomistów i politologów*, Warszawa: Uczelnia Łazarskiego, 2013, s. 85-100[/ref] stał się on katalizatorem zmian systemowych, które wzmocniły władzę instytucji międzyrządowych oraz rolę największych państw członkowskich. Jednocześnie kryzys relatywnie osłabił znaczenie Komisji Europejskiej oraz metody wspólnotowej[ref]D. G. Mayes, *Governance and the euro crisis*, [w:] E. Chiti, A. J.

Menéndez, P. G. Teixeira, red., *The European Rescue of the European Union? The existential crisis of the European political project*, Arena Report, 2005, 3(12), s. 257-292.[/ref]. Tymczasem Semestr Europejski deleguje większą władzę do instytucji europejskich, włączając Komisję, w dodatku w bardzo istotnym obszarze kompetencyjnym – polityce budżetowej.

Czy to podważa wcześniejsze ustalenia dotyczące zmian ustrojowych w okresie kryzysu? Niekoniecznie. Wprowadzie procedura Semestru Europejskiego przesuwając część suwerennej władzy państw członkowskich na szczebel unijny, a także wzmacnia kompetencje nadzorcze i dyscyplinujące Komisji Europejskiej w stosunku do instytucji narodowych. Zakres autonomii politycznej Komisji jednak nie rozszerzył się. Przeciwnie, została ona wręcz ograniczona, gdyż jednocześnie zwiększył się nadzór nad pracą Komisji ze strony unijnych instytucji międzyrządowych. Stawiam więc tezę, że rosną kompetencje implementacyjne instytucji technokratycznych, ale nie polityczne, które zostały przeniesione do instytucji międzyrządowych UE, co w rzeczywistości oznacza, że pozostają one w gestii największych państw członkowskich. W ten sposób sprawowanie realnej władzy w UE w okresie kryzysu przejęły rządy narodowe wiodących państw członkowskich, a wzmocnienie dyscyplinującej procedury Semestru Europejskiego było środkiem do osiągnięcia tego celu.

Jak można nazwać opisaną wyżej zmianę ustrojową? Jest to krok w kierunku ustanowienia federacji europejskiej, o czym świadczy przesunięcie suwerennych kompetencji fiskalnych z poziomu narodowego na europejski. Odbywa się to jednak bez odpowiedniego wzmocnienia instytucji politycznych w Unii, a tym samym ze szkodą dla demokracji w Europie. Dlatego należałoby to raczej określić jako budowanie „quasi-federacji”[ref] Zob. T.G. Grosse, *Wyzwania legitymizacji demokratycznej w Unii Europejskiej. Przykład wzmocnienia roli parlamentów narodowych*, w druku. [/ref]. Ważnym elementem dalszych rozważań przeprowadzonych w niniejszym artykule będzie kwestia rosnącego deficytu legitymacji towarzyszącego wprowadzeniu Semestru Europejskiego. Jednocześnie trudno nazwać opisywaną tendencję ustrojową jako wzmacnianie „federacji technokratycznej”. Obserwujemy wzrost kompetencji egzekucyjnych technokracji, ale pod silniejszym nadzorem międzyrządowym, a dokładniej – zgodnie z wolą największych państw członkowskich. Służy to dyscyplinowaniu państw słabszych lub borykających się z kłopotami budżetowymi przez państwa najsilniejsze za pośrednictwem instrumentów europejskich. Czyni to „quasi-federację” narzędziem asymetrycznej władzy państw centralnych nad tymi

słabszymi politycznie lub o peryferyjnym położeniu w Europie.

Z tego względu proponuję określić opisywane zjawisko jako „asymetryczną federację”, której cechą jest nie tylko nierówna dystrybucja władzy politycznej między centrum i peryferiami, ale również asymetryczny poziom legitymacji politycznej – wyższy w największych państwach członkowskich i obniżony w tych najsłabszych lub o peryferyjnym usytuowaniu geograficznym. Może to prowadzić do spełnienia przewidywań Urlicha Becka, który stwierdził, że jeśli Unia nie zreformuje się w czasie kryzysu w kierunku pełnej (tj. demokratycznej) federacji to będzie zmierzała w stronę systemu neokolonialnego[ref]U. Beck, *German Europe*, Cambridge: Polity Press, 2013, s. 44.[/ref].

Co to jest Semestr Europejski?

Semestr Europejski jest cykliczną procedurą oceny polityki budżetowej i gospodarczej państw członkowskich przeprowadzaną wspólnie przez Komisję Europejską, Radę Unii Europejskiej i Radę Europejską. Tak jak wspomniałem, rozpoczyna się ona na początku każdego roku od przedstawienia przez Komisję przeglądu wzrostu gospodarczego w Europie. W oparciu o ten dokument instytucje międzyrządowe formułują wytyczne w sprawie zatrudnienia i polityki gospodarczej w UE. Następnie – wiosną państwa członkowskie przedstawiają Krajowe Programy Reform oraz Programy Stabilności lub Konwergencji (w zależności od tego, czy są one członkami strefy euro, czy nie). Jak więc widzimy, od początku cała procedura dotyczy nie tylko państw należących do Unii Gospodarczej i Walutowej (UGW), ale również krajów objętych tzw. derogacją lub trwałym wyłączeniem z systemu wspólnej waluty. Kolejnym etapem są rekomendacje Komisji, a następnie zalecenia Rady przedstawiane latem. Są to dość szczegółowe wytyczne dla poszczególnych państw w zakresie ich polityki budżetowej i reform strukturalnych. Ich implementacja jest monitorowana przez Komisję i oceniana oraz prezentowana w raporcie tej instytucji w kolejnym cyklu procedury.

Semestr Europejski służy koordynacji trzech typów mechanizmów dotyczących polityk gospodarczych prowadzonych w Europie: tych realizowanych na bazie programów stabilności lub konwergencji (w zakresie dyscypliny fiskalnej), następnie krajowych programów reform (dokumentów dotyczących reform fiskalnych i strukturalnych w gospodarce) oraz oceny zakłóceń równowagi makroekonomicznej. Mechanizmy te częściowo się uzupełniają, a częściowo nakładają się na siebie. Semestr Europejski obejmuje reformy wprowadzone w

ramach „sześciopaku” – pakietu sześciu regulacji europejskich uchwalonych w 2011 roku. Dotyczy on wzmocnienia wcześniej obowiązujących procedur, zwłaszcza w zakresie dyscypliny fiskalnej i przestrzegania zasad Paktu Stabilności i Wzrostu, poszerzenia zakresu koordynacji polityk gospodarczych w państwach UE, jak również wprowadzenia nowych mechanizmów, przede wszystkim oceny równowagi makroekonomicznej.

Specjaliści są zgodni[ref] F. Amtenbrink, *Legal Developments*, „Journal of Common Market Studies” 2012, 50, Annual Review, s. 132-146 [134].[/ref] że choć zakres monitorowania polityk gospodarczych został poszerzony, to nadal jego podstawą jest dbałość o dyscyplinę w finansach publicznych, zgodnie z tzw. kryteriami z Maastricht, a więc 3-procentowym pułapem deficytu budżetowego w stosunku do PKB oraz 60-procentową barierą dla długu publicznego. Celem jest też silniejsza kontrola nad narodowymi budżetami, czego przejawem jest wzmocnienie sankcji dyscyplinujących w zakresie kryteriów fiskalnych oraz przyspieszenie całej procedury zanim w parlamentach narodowych rozpoczną się prace nad kolejnym budżetem. W ten sposób rośnie władza instytucji unijnych nad krajowymi politykami fiskalnymi. Eksperci zwracają też uwagę[ref]D. Hodson, *The Eurozone in 2011*, „Journal of Common Market Studies” 2012, 50, Annual Review, s. 178-194 [187].[/ref], że wzrasta nie tylko rola Komisji w całej procedurze, ale także nadzór prowadzony przez Radę UE, a wcześniejsze uprawnienia Rady Europejskiej rozszerzają się. Na przykład zalecenia dla poszczególnych państw muszą być zatwierdzone przez Radę Europejską, zanim zostaną przyjęte przez Radę UE. Należy dodać, że procedura Semestru wywodzi się m.in. z koordynacji realizowanej na podstawie wytycznych ws. zatrudnienia i polityki gospodarczej, które były uznawane wcześniej za domenę zarządzania międzyrządowego[ref]Zob. U. Puetter, *Intervening from outsider: the role of EU finance ministers in the constitutional politics*, „Journal of European Public Policy” 2007, 14(8), s. 1293-1310 [1305].[/ref]. Państwa niechętnie bowiem dopuszczały Komisję do ogrywania większej roli politycznej w tej dziedzinie, a jeśli już – to pod ścisłym nadzorem ze strony rządów.

Jak wspomniałem, Semestr koncentruje się na kwestiach fiskalnych. Na przykład w zaleceniach Rady dla Polski przedstawionych latem 2013 roku zajmują one wyraźnie pierwsze miejsce. Komisja wskazuje na niepokojący trend opóźniania planowanej konsolidacji fiskalnej oraz rosnące trudności budżetu państwa. Zwraca też uwagę, że program konwergencji przedstawiony przez rząd został oparty na zbyt „optymistycznym scenariuszu, a towarzyszące mu środki szczegółowe nie są

wystarczające, aby w wiarygodny sposób zapewnić korektę deficytu do 2014 roku”[ref]Rada Unii Europejskiej, Zalecenie Rady w sprawie krajowego programu reform Polski z 2013 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na lata 2012- 2016, 10648/1/13, Rev 1, Bruksela 2013, s. 3.[/ref]. Koncentracja na sprawach fiskalnych wynika nie tylko z tego, że Semestr Europejski został zaplanowany, jako wzmocnienie już istniejących procedur Paktu Stabilności i Wzrostu. Ważne jest również to, że jego utworzenie było forsowane m.in. przez Niemcy i jest zgodne z ich szerszą wizją polityki anty-kryzysowej w strefie euro. Bazuje ona przede wszystkim na wprowadzaniu oszczędności fiskalnych w państwach członkowskich oraz zwiększeniu presji instytucji europejskich na rządy państw najbardziej zadłużonych, aby konsolidowały finanse publiczne. Przykład ten pokazuje, że od początku dla całej omawianej procedury duże znaczenie miały pomysły antykryzysowe największych państw i preferowane przez nie działania polityczne i instytucjonalne.

Czy Semestr Europejski zwiększy efektywność zarządzania?

W Unii Europejskiej od lat istniały dwa nurty zarządzania gospodarczego. Pierwszy wywodził się z „miękkiej” współpracy międzyrządowej opierającej się na otwartej metodzie koordynacji. Jak wspomniałem, polegała ona na oddolnych i dobrowolnych działaniach rządów w zakresie polityki zatrudnienia, a później w celu realizacji strategii lizbońskiej. Drugi nurt wywodził się z Paktu Stabilności i Wzrostu i można go określić, jako „twardy” lub „wiązący” sposób zarządzania. Bazował na odgórnie narzuconych kryteriach w polityce fiskalnej, baczniejszym monitorowaniu działań państw członkowskich przez instytucje europejskie i silniejszym dyscyplinowaniu rządów w razie niewypełniania przez nie wymogów unijnych. Zdaniem specjalistów[ref] B. Crum, *Saving the Euro at the Cost of Democracy?*, „Journal of Common Market Studies” 2013, 51(4), s. 614-630 [619]; F. Amtenbrink, dz. cyt., s. 134. [/ref] w okresie kryzysu następuje przejście od metod „miękkich” do „twardych” w zakresie zarządzania europejskiego. Rośnie zwłaszcza skala sankcji europejskich za nieprzestrzeganie kryteriów fiskalnych, choć możliwość nałożenia kar finansowych pojawiła się także w innych politykach gospodarczych, głównie w mechanizmie oceny zakłóceń równowagi makroekonomicznej. Podstawowe pytanie, jakie można w związku z tym postawić brzmi: czy wzmocnienie hierarchiczności zarządzania w Unii poprawi efektywność polityki gospodarczej?

Silniejsza centralizacja przypomina nieco „ręczne sterowanie” z poziomu

Europejskiego. Według wybitnego znawcy problematyki europejskiej Fritza Scharpfa[ref] F. Scharpf, *Unia walutowa, kryzys fiskalny oraz erozja demokracji*, „Nowa Europa. Przegląd Natoliński” 2013, 2(15), s. 175-226.[/ref] choćby procedura oceny makroekonomicznej opiera się na uznaniowych kryteriach. Polega ona na formułowaniu dość szczegółowych rekomendacji, które zyskują priorytetowe znaczenie w polityce europejskiej w danym momencie, ale są one formułowane bez uwzględnienia szerszego kontekstu rozwojowego krajowej gospodarki. Kolejnym problemem jest zjawisko, które określam mianem „kierowania z tylnego siedzenia”. Chodzi o dominujący wpływ polityczny największych państw członkowskich, które wykorzystują instytucje europejskie do forsowania własnych strategii działań anty-kryzysowych. Powoduje to niekiedy sprzeczność między różnymi celami w polityce gospodarczej, a tym samym dysfunkcje lub rozbieżności między poszczególnymi zaleceniami formułowanymi w trakcie Semestru Europejskiego.

Do tego dochodzą wcześniejsze ograniczenia polityki państw członkowskich wynikające z integracji europejskiej. Scharpf wskazuje m.in. na likwidację instrumentarium polityki monetarnej i kursowej w państwach należących do UGW, trudności w kontrolowaniu rynków finansowych przez krajowe władze nadzorcze, wreszcie restrykcje w zakresie polityki fiskalnej oraz pomocy publicznej. W okresie kryzysu przeszkadza to rządów narodowym w odbudowywaniu koniunktury gospodarczej, w tym także wyklucza możliwość manipulowania kursem walutowym lub utrudnia wprowadzanie dużych pakietów inwestycyjnych. Tymczasem procedura Semestru Europejskiego nakłada na państwa więcej obowiązków, nie dostarczając nowych unijnych środków pomocowych. Wzrasta dyscyplinująca presja ze strony instytucji UE w obszarze polityki budżetowej, co można określić mianem „negatywnego federalizmu fiskalnego”. Brak natomiast odpowiednich funduszy europejskich, które wsparłyby niezbędne reformy strukturalne lub poprawiły konkurencyjność słabszych gospodarek. W Europie nie ma więc instrumentów „pozytywnego federalizmu fiskalnego”. W tych okolicznościach jednostronność działań UE, przybierających wyłącznie postać „negatywnego federalizmu fiskalnego”, może okazać się nieskuteczna[ref]Tamże, s. 199, 210-212.[/ref].

Spróbujmy zweryfikować zarzuty stawiane przez naukowców wobec Semestru Europejskiego na konkretnym przykładzie. W dokumencie roboczym dla Polski z 2013 roku Komisja wskazuje na malejące tempo wzrostu gospodarczego kraju, najśłabsze w ostatnich dwudziestu latach[ref] Dokument roboczy służb Komisji, Ocena krajowego programu reform i programu konwergencji Polski z 2013 r.,

towarzyszy dokumentowi: *Zalecenie Rady w sprawie krajowego programu reform Polski z 2013 r. oraz zawierającego opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na lata 2012-2016*, SWD(2013) 371 final, Bruksela 2013.[/ref]. Jednocześnie podstawowym zaleceniem dla polskich władz jest przyspieszenie tempa konsolidacji fiskalnej, która będzie zapewne tłumiła wzrost i inwestycje. Trudno nie dostrzec tutaj sprzeczności, o czym świadczy nawet uwaga samej Komisji, kiedy zarzuca polskiemu rządowi nadmierne oszczędzanie na inwestycjach prorozwojowych[ref]Rada Unii Europejskiej, *Zalecenie Rady...*, s. 4.[/ref]. Wspomniane sprzeczności wynikają z kierowania polityką Komisji „z tylnego siedzenia”, a więc dominującego znaczenia w polityce europejskiej niemieckiej metody walki z kryzysem.

W dokumentach europejskich brakuje zaleceń, opartych na rzetelnej analizie sytuacji gospodarczej Polski, proponujących kompleksowy plan rozwoju. Przykładowo, instytucje unijne nie dostrzegają nadmiernie egzogenicznego modelu rozwoju polskiej gospodarki, uzależnionej od napływu zewnętrznych inwestycji i koniunktury na rynkach zachodnioeuropejskich. Brakuje także pogłębionej refleksji nad tym, że taki model czyni z Polski przede wszystkim rynek zbytu dla towarów zagranicznych, o czym świadczy utrzymująca się od wielu lat nadwyżka importu nad eksportem. Polska jest także obszarem niskozaawansowanej produkcji. Potwierdza to raport Komisji, w którym wskazano na skoncentrowanie działalności wytwórczej w kraju „na wstępnych ogniwach łańcucha wartości”[ref]Dokument roboczy służb Komisji, *Ocena krajowego ...*, s. 10.[/ref]. Wspomniany model rozwoju opiera się na niskich kosztach produkcji, a nie na potencjale innowacyjnym krajowej gospodarki, skutkiem czego płaca minimalna i dochód na głowę w gospodarstwach domowych plasują się wśród najniższych w Europie[ref]Tamże, s. 22.[/ref]. Świadczy o tym również bardzo niski poziom krajowych oszczędności i inwestycji w innowacyjną gospodarkę[ref]Tamże, s. 10.[/ref].

Pomimo wspomnianych zastrzeżeń, zalecenia Rady wobec Polski częściowo wydają się być trafne. Rada postuluje m.in. zwiększenie inwestycji badawczo-rozwojowych, a także kreowanie endogenicznej innowacji, zamiast polegania wyłącznie na absorpcji zewnętrznych technologii[ref]Rada Unii Europejskiej, *Zalecenie Rady...*, s. 5.[/ref]. Jednak w przywołanym dokumencie brak sugestii dotyczących ściślejszego powiązania realizowanej w Polsce polityki spójności z wymienionymi celami. Problemem pozostaje też pierwszoplanowy postulat Rady dotyczący oszczędności budżetowych. Widać również pewną niekonsekwencję w zestawieniu z wcześniejszą polityką UE wobec Polski. Na przykład polityka spójności

faworyzowała dotąd absorpcję zewnętrznych innowacji i prostą imitację zagranicznych wzorców[ref]Szerzej: T. G. Grosse, *The light and shadow of cohesion policy in Poland: on the example of the Europeanization of state administration and development policy*, w druku.[/ref]. Instytucje europejskie popierały także liberalizację rynku pracy w Polsce, co – jak przyznała później Rada – negatywnie wpływa na jakość kapitału ludzkiego[ref]Rada Unii Europejskiej, *Zalecenie Rady...*, s. 5.[/ref], a tym samym ogranicza możliwości rozwoju innowacyjnej gospodarki. Ponadto prowadzi do jednego z najwyższych w Unii poziomu ubóstwa wśród osób pracujących. Przykład ten dowodzi, że rekomendacje europejskie nie zawsze są oparte na pełnym rozeznaniu krajowych uwarunkowań gospodarczych, a nawet bywają sprzeczne z narodowymi interesami rozwojowymi. Wydają się one być bardziej korzystne dla zewnętrznych inwestorów lub zgodne z okresowymi modami panującymi w polityce europejskiej. Przypomina to raczej „ręczne sterowanie” niektórymi segmentami polityki gospodarczej, niż kierowanie się całościową wizją rozwoju kraju. Wszystko to może świadczyć o stosunkowo niskiej skuteczności zreformowanego zarządzania gospodarczego w Unii.

Można też dodać, że Komisja ubolewa, iż wcześniejsze zalecenia dla Polski sformułowane w 2012 roku nie zostały odpowiednio implementowane[ref]Dokument roboczy służb Komisji, *Ocena krajowego ...*, s. 29-33.[/ref]. Podobna ocena odnosi się do większości państw członkowskich. Kryzys sprawił bowiem, że borykają się one z jeszcze większymi problemami z wdrażaniem celów europejskich, niż to było wcześniej. Ani Rada, ani Komisja nie uruchamiają póki co wzmocnionych narzędzi dyscyplinujących rządy narodowe. Wszystko to świadczy o dość niskiej efektywności Semestru Europejskiego, która wynika z niewłaściwej konstrukcji tego mechanizmu oraz błędnej polityki antykryzysowej. Jednostronność działań europejskich w ramach „negatywnego federalizmu fiskalnego” jest zbyt silna. Duży nacisk położono na konsolidację fiskalną, zamiast wspierać pobudzenie wzrostu gospodarczego.

Czy Semestr Europejski zwiększy „asymetryczny federalizm”?

Zmiana ustrojowa dokonująca się w trakcie kryzysu bazuje na trzech zjawiskach. Po pierwsze, na znaczącym transferze władzy z instytucji narodowych do europejskich m.in. w zakresie polityki fiskalnej, która była dotąd traktowana jako ważny obszar suwerennej władzy państwowej. Po drugie, na wzmacnianiu instytucji technokratycznych, które jest ściśle kontrolowane i politycznie ukierunkowywane przez instytucje międzyrządowe UE i UGW. Po trzecie, zarówno w instytucjach

międzyrządowych, jak i w nieformalnej polityce europejskiej wzrasta znaczenie największych państw członkowskich, a tym samym rośnie asymetria władzy między słabszymi i silniejszymi członkami Unii. Dopełnieniem tego trendu jest asymetria legitymacji demokratycznej między obiema grupami państw. W efekcie nasila się tendencja systemowa, którą określam jako „asymetryczny federalizm”.

Wspomniane zjawiska są widoczne w Semestrze Europejskim, ale także w innych procedurach i instytucjach wprowadzonych w czasie kryzysu strefy euro. Jak wspomniałem, ważną konsekwencją procedury Semestru jest wzmocnienie władzy instytucji europejskich nad narodową polityką fiskalną, zwłaszcza w zakresie „negatywnego federalizmu fiskalnego”. Innym przykładem tej samej tendencji jest tzw. pakt fiskalny, który nakłada nowe zobowiązania na politykę budżetową jego sygnatariuszy (25 państw UE bez Wielkiej Brytanii i Czech). Zwiększa też rolę kontrolną i dyscyplinującą instytucji europejskich m.in. poprzez bilateralne umowy partnerskie zawierane w ramach paktu między poszczególnymi państwami a Komisją i Radą[ref] B. Crum, dz. cyt., s. 621; szerzej: R. Potorski, *Pakt fiskalny. Problem czy rozwiązanie? Analiza w świetle mechanizmów służących zapewnieniu stabilności w strefie euro*, Analizy natolińskie 2012, nr 4(56). [/ref].

Eksperti[ref]B. Crum, dz. cyt., s. 614-615.[/ref] zwracają uwagę na rozszerzenie procesu delegowania uprawnień nadzorczych do instytucji technokratycznych, co zwiększa ich władzę nad polityką fiskalną państw członkowskich. Dlatego określają to zjawisko jako nasilenie „federalizmu egzekucyjnego” (nazywanego również „federalizmem technokratycznym”) w Unii, jednocześnie podkreślając, że odbywa się to pod nadzorem instytucji międzyrządowych, a zwłaszcza największych państw członkowskich[ref]Tamże, s. 615.[/ref]. W przypadku Semestru Europejskiego dodatkowe kompetencje Komisji mają charakter wykonawczy i dyscyplinujący, natomiast decyzje polityczne podejmowane są nadal przez instytucje międzyrządowe, które ponadto nadzorują ściśle działania Komisji.

Podobne zjawiska obserwujemy w innych obszarach działań antykryzysowych. Na przykład w przypadku paktu fiskalnego wiodącą rolę rządów państw członkowskich podkreśla sposób jego powstania na podstawie umowy międzynarodowej zawartej faktycznie poza traktatami europejskimi. Komisja jest w tej sytuacji niejako „wynajęta” przez zainteresowane rządy do realizacji działań implementacyjnych[ref]F. Amtenbrink, dz. cyt., s. 137-139.[/ref]. Podobną tendencją jest nieformalny wzrost znaczenia Europejskiego Banku Centralnego (EBC) w dziedzinie polityki fiskalnej. Wynika on z coraz dalej posuniętych interwencji Banku w zakresie długu publicznego państw członkowskich oraz wchodzenia w rolę

pożyczkodawcy ostatniej instancji dla długu suwerennego[ref] Szerzej: T. G. Grosse, *O trzech kryteriach oceny legitymacji Europejskiego Banku Centralnego w okresie kryzysu*, Myśl Ekonomiczna i Polityczna, w druku. [/ref]. Jednocześnie wzrasta upolitycznienie EBC, czego wyrazem jest coraz silniejszy wpływ największych państw UGW na jego działania.

Eksperci zwracają uwagę[ref]R. de Ruiter, *Variations on a Theme. Governing the Knowledge-Based Society in the EU through Methods of Open Coordination in Education and R&D*, „Journal of European Integration” 2010, 32(2), s. 157-173.[/ref], że w obszarze zarządzania gospodarczego jeszcze przed kryzysem widać było rywalizację między instytucjami europejskimi – przede wszystkim KE – i międzyrządowymi UE. Komisja dążyła do „obudowania” otwartej metody koordynacji przez prawo wspólnotowe, co prowadziłoby do zwiększenia jej kompetencji na polu koordynacji polityk narodowych[ref] O tym zjawisku wspomina też m.in.: M. H. Chou, *Constructing an internal market for research through sectoral and lateral strategies: layering, the European Commission and the fifth freedom*, „Journal of European Public Policy” 2012, 19(7), s. 1052-1070.[/ref]. Z kolei rządy niechętnie delegowały uprawnienia do Komisji, zwłaszcza w zakresie polityki fiskalnej[ref]U. Puetter, *Intervening from...*, s. 1296.[/ref]. Zamiast tego starały się nadawać nowe uprawnienia instytucjom międzyrządowym, które wcześniej posiadały wyłącznie kompetencje o charakterze doradczym[ref]R. de Ruiter, dz. cyt., s. 166.[/ref]. Delegacja uprawnień do Komisji odbywała się w dość niewielkim zakresie i pod baczным nadzorem ze strony instytucji międzyrządowych[ref]Tamże, s. 158.[/ref]. Świadczy to o ograniczonym zaufaniu rządów do Komisji i rosnącej niechęci wobec rozwoju metody wspólnotowej.

W okresie kryzysu wspomniane tendencje zyskały na sile. Wzrosła rola zarządzania międzyrządowego w strefie euro. Liderzy eurogrupy, a więc ministrowie finansów największych państw UGW, świadomie wybierali rozwiązania międzyrządowe dla nowych instrumentów finansowych i unikali delegacji uprawnień do KE, za wyjątkiem roli egzekucyjnej, sprawowanej pod ścisłą kontrolą rządów[ref]L. Gocaj, S. Meunier, dz. cyt., s. 249.[/ref]. Zmniejszyła się też autonomia Komisji. W obliczu kryzysu oddała ona przywództwo szefom największych państw, przede wszystkim Niemiec i Francji[ref]D. Hodson, *The Little Engine that Wouldn't: Supranational Entrepreneurship and the Barroso Commission*, „Journal of European Integration” 2013, 35(3), s. 301-314.[/ref]. W ten sposób polityka dyktowana przez rządy narodowe zaczęła silniej wpływać na kierunek działań instytucji technokratycznych[ref]U. Puetter, *Europe's deliberative ...*, s. 175.[/ref].

Jak wcześniej zauważyłem, ważnym elementem zmian politycznych w okresie kryzysu był wzrost roli politycznej największych państw. Dotyczy to wspomnianego już przywództwa w obliczu kryzysu, które uwypuklało rolę Francji i Niemiec. Wpływ tych państw wzmacniają: instytucje powołane w ramach UGW, takie jak eurogrupa, wypracowująca lub akceptująca najważniejsze rozwiązania antykryzysowe, oraz głosowanie większościowe w instytucjach międzyrządowych. Reforma systemu głosowania wprowadzona na mocy traktatu lizbońskiego (wchodzi w życie w 2014 roku) zapewni państwom UGW tzw. większość kwalifikowaną w instytucjach całej Unii[ref]W okresie przejściowym do 2017 roku na wniosek pojedynczego państwa można stosować dawny sposób głosowania.[/ref]. Dla największych państw korzystna jest też procedura głosowania tzw. odwróconą większością stosowana w ramach Semestru Europejskiego. W myśl tej reguły decyzja Rady w zakresie propozycji sankcji nakładanych na dane państwo jest uznawana za przyjętą, jeśli nie zostanie odrzucona zwykłą większością głosów. Taki sposób decydowania nie tylko przyczynia się do poprawy wdrażania zaleceń i kryteriów przyjętych przez Radę, ale także wzmacnia rolę największych państw w ewentualnym blokowaniu sankcji.

Należy dodać, że osiągnięcie większych wpływów politycznych w Unii jest ściśle powiązane z oczekiwanymi korzyściami geopolitycznymi bądź ekonomicznymi. Na przykład forsowana przez Niemcy strategia antykryzysowa służy ograniczeniu partycypacji tego państwa w finansowaniu działań antykryzysowych[ref]Szerzej: T. G. Grosse, *Cztery obszary analizy kryzysu w ekonomii politycznej*, [w:] T. G. Grosse, red., *Miedzy polityką...*, s. 195-218.[/ref]. Ponadto utrzymuje dotychczasowy nierówny podział korzyści wynikających z funkcjonowania wspólnej waluty, który wzmacnia konkurencyjność gospodarki niemieckiej i premiuje eksport z tego państwa[ref]Szerzej: R. Kuttner, *Debtors' Prison. The Politics of Austerity versus Possibility*, New York: Alfred A. Knopf, 2013, s. 120.[/ref].

Omawiane tendencje prowadzą do zwiększającej się asymetrii władzy między państwami największymi i tymi słabszymi politycznie lub mającymi kłopoty gospodarcze. Zdaniem ekspertów[ref]B. Crum, dz. cyt., s. 622-623.[/ref], wzmocnione w okresie kryzysu procedury wymuszające konsolidację fiskalną będą stosowane przede wszystkim wobec najsłabszych państw członkowskich. Widać to wyraźnie, kiedy porównuje się restrykcyjność nadzoru i warunków politycznych nałożonych na państwa otrzymujące wsparcie z europejskich instrumentów finansowych ze sposobem monitorowania pozostałych członków UGW. Ale również w odniesieniu do Semestru Europejskiego można spodziewać się podobnej

rozbieżności w podejściu do państw o większym i mniejszym znaczeniu w polityce europejskiej. Dobrym przykładem jest postawa Francji, która już kilkakrotnie nie dotrzymywała warunków programu stabilności na lata 2013-2017 i prolongowała dostosowanie do kryteriów fiskalnych[ref]Zob. H. Carnegy, *France pledges cuts and curbs on tax rises as deficit overshoots*, „Financial Times”, 11.09.2013.[/ref]. Wprawdzie większość państw UE ma podobne kłopoty w wypełnianiu zobowiązań europejskich w okresie kryzysu, ale ich znacznie mniejsza siła polityczna uniemożliwia bezkarne ignorowanie wymogów europejskich. O silnej pozycji Paryża w kontekście przestrzegania zaleceń formułowanych w ramach Semestru Europejskiego świadczy reprimenda prezydenta Francois Hollande’a, który powiedział: „Bruksela nie może dyktować Francji, co ma robić”[ref]Bruksela nie może dyktować Francji, co ma robić, „Polska – The Times”, 29.05.2013.[/ref].

Ponieważ instytucje europejskie są w coraz większym stopniu poddawane woli największych państw strefy euro, kształtuje się specyficzna hierarchia władzy poszczególnych państw członkowskich. Większe kraje mają bowiem nie tylko rosnący wpływ polityczny w Europie, ale również coraz silniejsze pokusy, aby wykorzystywać instrumenty europejskie do wpływania na sytuację gospodarczą i polityki publiczne prowadzone w państwach słabszych lub położonych na peryferiach. Właśnie dlatego Semestr Europejski – w sytuacji osłabienia autonomii Komisji – może utrwalać tendencję do ewoluowania systemu Unii w kierunku „asymetrycznej federacji”. Będą ją wzmacniać także inne zmiany praktyki politycznej i reformy instytucjonalne, w tym coraz silniejszy podział między strefą euro a pozostałą częścią UE[ref]Wspomina o tym: B. Crum, dz. cyt., s. 624.[/ref].

Opisywana asymetria ma jeszcze inny aspekt. Duża część specjalistów twierdzi, że wprowadzenie instrumentów antykryzysowych zwiększa deficyt legitymacji politycznej w Europie. W przypadku procedury Semestru wynika to z przesuwania się władzy nad polityką fiskalną od mających silny mandat wyborczy polityków narodowych do instytucji europejskich, które są znacznie słabiej autoryzowane przez wyborców[ref]D. Hodson, *The Eurozone...*, s. 187.[/ref]. Eksperci wskazują[ref]F. Amtenbrink, dz. cyt., s. 144.[/ref], że omawiana procedura ogranicza zwłaszcza kompetencje parlamentów narodowych, a tym samym narusza systemy konstytucyjne państw członkowskich. Inni dodają[ref]F. Scharpf dz. cyt., s. 207, 212, 215, 217-218; U. Beck, dz. cyt., s. 28.[/ref], że grozi to łaadowi demokratycznemu w Europie i samej integracji europejskiej.

Niektórzy specjaliści[ref]Zob.. B. Crum, dz. cyt., s. 622; szerzej: T.G. Grosse, *Wyzwania legitymizacji...*[/ref] dostrzegają też inne zjawisko, mianowicie

zwiększającą się asymetrię legitymacji demokratycznej w poszczególnych państwach członkowskich. Władze narodowe, mające największy wpływ na politykę europejską mogą to czynić zgodnie z preferencjami własnych wyborców i polityków zasiadających w krajowych legislaturach. Właśnie dlatego, że Niemcy odgrywają tak ważną rolę w walce z kryzysem wszyscy aktorzy europejscy liczą się z głosem Bundestagu i z napięciem oczekiwali na wyniki wyborów parlamentarnych w tym kraju, jesienią 2013 roku. Z kolei państwa mające mniejszy potencjał polityczny lub podlegające presji instytucji europejskich nie mogą sobie pozwolić na podążanie zgodnie z wolą własnych wyborców. Stają przed dylematem spełnienia zewnętrznych warunków politycznych, w tym również tych dyktowanych w ramach Semestru Europejskiego, albo opuszczenia Unii[ref]O takim krańcowym dylemacie w czasach kryzysu wspomina: U. Beck, dz. cyt., s. 44.[/ref]. Prowadzi to do poważnego naruszenia i osłabienia zasad demokratycznych w tych krajach.

Podsumowanie

W niniejszym artykule starałem się ocenić procedurę Semestru Europejskiego w kontekście poprawy zarządzania gospodarczego w Europie oraz trendów ustrojowych nasilających się w czasie kryzysu strefy euro. Reformy zarządzania miały na celu wzmocnienie koordynacji polityk gospodarczych państw członkowskich, jak również silniejsze dyscyplinowanie rządów w zakresie polityki fiskalnej. Są one przykładem stopniowego przechodzenia od „miękkiej” koordynacji politycznej do skuteczniejszego egzekwowania wdrażania celów europejskich. Niemniej skuteczność tych zmian budzi wątpliwości specjalistów. Ma to związek z jednostronnością procedury Semestru, nastawionej głównie na formułowanie zaleceń i nakładanie ograniczeń na rządy narodowe, bez udzielenia dodatkowego wsparcia z budżetu Wspólnoty. Określam to jako stosowanie „negatywnego federalizmu fiskalnego”. Ponadto, problemem jest przyjęta w strefie euro taktyka antykryzysowa, polegająca na silnej presji na konsolidację fiskalną i niewystarczających działaniach pobudzających wzrost i zatrudnienie.

Semestr Europejski jest też przykładem tendencji ustrojowych, które zmieniają konfigurację władzy w Unii. Kompetencje dotyczące krajowej polityki budżetowej są częściowo przenoszone na szczebel europejski. Uprawnienia wykonawcze Komisji są wzmacniane, choć odbywa się to pod silnym nadzorem i ukierunkowaniem politycznym ze strony instytucji międzyrządowych. Rośnie zakulisowy wpływ największych państw członkowskich, co przypomina kierowanie polityką fiskalną „z tylnego siedzenia”. Wszystko to prowadzi do kształtowania się „asymetrycznej

federacji”, gdyż rośnie asymetria władzy między państwami o kluczowym znaczeniu w UE a tymi peryferyjnymi. Przy czym jest to trend systemowy nawiązujący bardziej do zasad konfederacji międzyrządowej, aniżeli demokratycznej federacji. Dlatego towarzyszy mu asymetryczność legitymacji demokratycznej polityki europejskiej między obiema grupami państw. Należy dodać, że wspomniane tendencje są też widoczne w innych obszarach polityki antykryzysowej i w funkcjonowaniu nowych instytucji powołanych w związku z trudnościami strefy euro. Dlatego można się zastanawiać czy te zmiany w procesach integracji europejskiej są tymczasowe czy też bardziej trwałe.

Trudno jednoznacznie odpowiedzieć na to pytanie. Z jednej strony niektóre tendencje systemowe występujące już wcześniej w polityce europejskiej wzmocniły się w okresie kryzysu. Tak było w przypadku preferencji państw członkowskich dotyczących stosowania międzyrządowych metod zarządzania gospodarczego. Widać więc kontynuację trendów, które trudno będzie odwrócić. Ponadto, jak pokazuje realizacja niektórych działań antykryzysowych, instytucje początkowo traktowane jako tymczasowe, były następnie przekształcane w instytucje stałe. Tak było w przypadku Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej (EFSF) później zmienionego w trwały Europejski Mechanizm Stabilności (ESM). Z drugiej strony trudno oczekiwać, aby silnie zaznaczona asymetria polityczna i legitymizacyjna między państwami centralnymi i peryferyjnymi mogła się utrzymać w dłuższym okresie czasu. Grozi to różnego typu tendencjami destabilizującymi w procesach integracyjnych, o czym wspominają uważni obserwatorzy zmian politycznych dokonujących się w Europie[ref]F. Scharpf, dz. cyt., s. 217-218; U. Beck, dz. cyt., s. 28. Zob: T. G. Grosse, *O potencjale rewolucyjnym w Europie*, Civitas, w druku.[/ref]. Być może wymuszą one jednak kolejne reformy systemowe, które przywrócą równowagę między centrum a peryferiami, a także zmniejszą deficyt demokratyczny w Europie?

Źródło: Centrum Europejskie Natolin. [Czytaj dalej...](#)