

Elżbieta Kawecka-Wyrzykowska

Realizacja semestrów europejskich w Polsce : efekty dla koordynacji polityki gospodarczej w Unii Europejskiej

Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania 49/2, 117-126

2017

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

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.



DOI: 10.18276/sip.2017.49/2-09

Elżbieta Kawecka-Wyrzykowska*

Szkoła Główna Handlowa

REALIZACJA SEMESTRÓW EUROPEJSKICH W POLSCE: EFEKTY DLA KOORDYNACJI POLITYKI GOSPODARCZEJ W UNII EUROPEJSKIEJ**

Streszczenie

Celem opracowania jest próba odpowiedzi na pytanie, w jakim stopniu są wdrażane w Polsce Zalecenia Rady UE w ramach tzw. semestrów europejskich. Zalecenia te dotyczą szeroko rozumianej koordynacji polityki ekonomicznej, a oceny ich realizacji przez polskie władze dokonano na podstawie corocznych Sprawozdań krajowych, przygotowywanych przez Komisję i zatwierdzanych przez Radę. Porównywane są w nich Zalecenia przygotowane dla danego państwa członkowskiego (np. Polski) w poprzednim roku z ich wdrożeniem w danym roku. Wnioski z tej analizy sugerują, że koordynacja polityki ekonomicznej państw UE, w tym Polski, w ramach semestrów europejskich, mimo różnych słabości, jest użytecznym instrumentem dostosowywania działań państw UE w różnych obszarach ich gospodarek do wcześniej uzgodnionych priorytetowych celów ugrupowania.

Słowa kluczowe: semestr europejski, Zalecenia Rady, Sprawozdania krajowe, koordynacja polityki gospodarczej w UE

* Adres e-mail: ekawec@sgh.waw.pl.

** Artykuł jest wynikiem badań statutowych Kolegium Gospodarki Światowej SGH finansowanych ze środków Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

Wprowadzenie

Semestry europejskie są realizowane w UE od 2011 roku¹. Stanowią one roczny cykl koordynacji polityki gospodarczej w państwach UE, wprowadzony w odpowiedzi na skutki kryzysu finansowego i gospodarczego. Przy braku wspólnej polityki gospodarczej w ugrupowaniu miały one poprawić efektywność działań państw UE i zapobiegać następnym kryzysom. Podczas europejskiego semestru państwa członkowskie dopasowują swoją politykę budżetową i gospodarczą do celów i zasad ustalonych na szczelbu UE przez wdrażanie zaleceń przygotowanych przez unijne instytucje. Semestry stały się podstawą nowego systemu nadzoru polityki gospodarczej, w tym budżetowej, i koordynacji polityki gospodarczej w UE (Kawecka-Wyrzykowska, 2014).

Po kilku latach funkcjonowania semestrów oczywiste wydaje się pytanie, jakie są ich efekty. W szczególności, czy Zalecenia rekomendowane państwom członkowskim w ramach tych semestrów są przez adresatów realizowane. Próba odpowiedzi na to pytanie – na przykładzie Polski – jest głównym celem niniejszego opracowania.

Punktem wyjścia analizy są uwagi o mechanizmie działania semestru europejskiego. Na tym tle przedstawiono problemy metodologiczne związane z oceną efektów jego działania, metodę przyjętą do niniejszej analizy, a następnie zanalizowano stopień realizacji corocznych Zaleceń adresowanych przez instytucje unijne wobec Polski (w latach 2014–2017). Opracowanie kończą wnioski końcowe.

W niniejszym artykule argumentujemy, że koordynacja polityki ekonomicznej państw UE, mimo różnych słabości, jest użytecznym instrumentem dostosowywania działań państw UE w różnych obszarach ich gospodarek do wcześniej uzgodnionych priorytetowych celów ugrupowania.

¹ Podstawą prawną europejskiego semestru jest rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1175/2011.

1. Istota semestru europejskiego i mechanizm jego realizacji

Semestr europejski jest realizowany w kilku etapach w rocznym cyklu koordynacji polityki gospodarczej w UE. W jego ramach koordynowane są trzy działy polityki gospodarczej²:

- reformy strukturalne, służące promowaniu wzrostu i zatrudnienia zgodnie ze strategią Europa 2020,
- polityka budżetowa w celu zapewnienia stabilności finansów publicznych,
- zapobieganie nadmiernym zakłóceniom równowagi makroekonomicznej.

Dzięki temu zapewniono synchronizację bardzo wielu elementów nadzoru polityki ekonomicznej. Podstawy prawne, główne dokumenty oraz mechanizmy koordynacji polityki ekonomicznej państw UE przedstawiono w tabeli 1. W niniejszym artykule skoncentrowano się na filarze I tej koordynacji.

W ramach filaru I, w lutym każdego roku Komisja publikuje Sprawozdania krajowe (*Country reports*), które zawierają informacje o bieżącej sytuacji gospodarczo-społecznej oraz ocenę postępów w zakresie reform strukturalnych, w tym ocenę realizacji zaleceń przedstawionych rok wcześniej (Kawecka-Wyrzykowska, 2014)³. Na wiosennym posiedzeniu Rada Europejska określa strategiczne wytyczne dotyczące priorytetów w ramach europejskiego semestru. Priorytety te są zbieżne z długofalowymi celami Strategii Europa 2020 na lata 2014–2020 i powinny być uwzględniane w krajowych programach rozwoju poszczególnych państw. W kwietniu państwa członkowskie przedkładają Programy konwergencji lub stabilności (PKS) oraz Krajowe programy reform (KPR). Łączne przedkładanie tych dokumentów pozwala zidentyfikować uzupełniające się problemy w zakresie polityki budżetowej i strukturalnej. W maju Komisja i Rada oceniają KPR i PKS, a także postępy państw w realizacji celów określonych w strategii Europa 2020. Na podstawie takiej oceny Komisja proponuje Zalecenia, uwzględniające specyfikę sytuacji poszczególnych państw (*Country-specific recommendations* – CSR). Ich celem jest zwiększenie wzrostu, tworzenie miejsc pracy, rozwój badań i innowacji itp. W czerwcu Rada Europejska zatwierdza CSR, a Rada przyjmuje je w lipcu. Jesienią Rada omawia wnioski wyciągnięte z europejskiego semestru dla danego roku i kwestie wymagające poprawy w następnym cyklu. W drugiej połowie roku pań-

² <http://www.consilium.europa.eu/pl/policies/european-semester>.

³ http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/index_pl.htm.

Tabela 1. Podstawy prawne i główne dokumenty koordynacji polityki ekonomicznej państw UE w ramach semestrów europejskich

Filar	Podstawa prawna	Wdrażanie	Główne dokumenty	Mechanizm/procedura
I. Europa 2020; Ogólne wytyczne	Traktaty i prawo pochodne	Nieobowiązujące Zalecenia	Roczny przegląd wzrostu; raporty krajowe Komisji; zalecenia dla krajów	<i>Peer-review</i> ; konsultacje
II. Koordynacja polityki fiskalnej	Traktaty, Pakt stabilności i wzrostu (PSW), zmieniony przez sześciopak	Mogą być nałożone kary finansowe	Raporty stabilności/konwergencji; zalecenia dla krajów	Prewencyjny i korygujący mechanizm
III. Procedura nierównowagi makroekonomicznej	Art. 121.6 Traktatu i Rozporz. (UE) nr 1176/ 2011 o zapobieganiu i korekcie nierównowag makroekonomicznych; Rozporządzenie (UE) nr 1174/ 2011 nt. wdrożenia środków korekty nadmiernej nierównowagi makroekonomicznej w strefie euro	Mogą być nałożone kary finansowe	<i>Raport mechanizmu ostrzegawczego (Alert Mechanism Report)</i> ; pogłębione analizy krajowe – jeśli niezbędne	Wczesny system ostrzegania oparty na tablicy wyników (<i>scoreboard</i>) obejmującej wiele wskaźników dot. źródeł nierównowagi makroekonomicznej; zawiera mechanizm prewencyjny i korygujący

Źródło: Hallerberg, Marzinotto, Wolff (2012), s. 15–16 oraz uzupełnienia własne.

stwa powinny wdrażać u siebie Zalecenia. Brak ich realizacji nie pociąga jednak za sobą żadnych kar. Za jedyną „karę” można traktować możliwość przedstawienia przez Radę do publicznej wiadomości informacji o rekomendacjach⁴. Takie podejście czyni oczywiście *Zalecenia* mniej efektywnym instrumentem niż np. Pakt stabilności i wzrostu.

2. Mierniki oceny realizacji semestru europejskiego przez państwa UE

Mimo że mechanizm semestru działa już kilka lat, bardzo trudno o ocenę jego efektów, zwłaszcza w ramach filaru I. Nie ma bowiem dobrych mierników jego

⁴ Po raz pierwszy miało to miejsce w 2001 r., kiedy Rada podkreśliła niespójność polityki fiskalnej Irlandii z Ogólnymi wytycznymi polityki gospodarczej UE.

pomiaru. Jednym z możliwych podejść jest ocena efektów Zaleceń realizowanych na mocy semestrów przez dane państwo członkowskie na podstawie sprawozdania krajowego tego państwa z wdrożenia tych Zaleceń, które są co roku przyjmowane przez rządy państw członkowskich. Dokumenty takie są jednak bardzo ogólne. Co istotniejsze, rządy odnotowują zazwyczaj realizację unijnych Zaleceń w pełni lub w zdecydowanej większości spraw. Trudno by było na tej podstawie ustalić obiektywnie, w jakim zakresie Zalecenia zostały faktycznie uwzględnione przez rządy w ich polityce gospodarczej.

Inną możliwość oceny wdrażania zaleceń Rady stwarza wykorzystanie Sprawozdania (raportu) krajowego (*Country Report – CR*), przygotowywanego co roku przez Komisję dla państw członkowskich. Komisja porównuje w nim sformułowane rok wcześniej przez Radę Zalecenia ze środkami wprowadzonymi przez dane państwo. Z takiego porównania (sporządzonego w formie tabelarycznej) widać, czy Zalecenia Rady wystosowane do danego kraju zostały wprowadzone w życie czy też nie.

Wobec trudności znalezienia bardziej precyzyjnej metody, za wskaźnik oceny realizacji semestrów europejskich w ramach filaru I przyjmujemy informacje zawarte w Sprawozdaniach krajowych Komisji odnoszących się do Polski⁵.

Takie podejście jest oczywiście bardzo ułomne. Nie daje ono możliwości skwantyfikowania rezultatów poszczególnych zaleceń. Metodologia ta wydaje się jednak najłatwiejszym podejściem do oceny efektów koordynacji polityki ekonomicznej Polski i innych państw członkowskich UE. Ważnym argumentem na jej korzyść jest też to, że stosowana jest ona przez Komisję. Co więcej, podejście to pozwala też „zmierzyć” zakres implementacji zaleceń, jakkolwiek w opisowy sposób. Służy temu klasyfikacja, jaką wykorzystuje Komisja. Stopień realizacji zaleceń oceniany jest według jednej z pięciu kategorii, które są rozumiane następująco⁶:

- a) brak postępów – państwo nie przyjęło żadnych środków w celu realizacji Zaleceń;
- b) ograniczony postęp – państwo zapowiedziało pewne środki, lecz wydają się one niewystarczające;

⁵ Bardziej skomplikowaną metodę oceny realizacji semestru europejskiego, głównie w kontekście roli w nim Parlamentu Europejskiego, zawiera praca autorów: Hallerberg, Marzinotto, Wolff (2011).

⁶ Pełne definicje tych kategorii są publikowane w dorocznych Raportach krajowych.

- c) pewien postęp – państwo zapowiedziało lub przyjęło środki, ale nie wszystkie, w celu realizacji zaleceń dla tego kraju;
- d) znaczny postęp – państwo przyjęło środki, z których większość wdrożono;
- e) pełne wykonanie.

3. Rodzaje rekomendacji skierowanych przez Radę do Polski w latach 2014–2017

Oceniając wdrożenie zaleceń Rady przez Polskę w kategoriach czysto ilościowych (tab. 2) należy stwierdzić, że w dwóch pierwszych latach (2014, 2015) sytuacja była odmienna od tej w dwóch latach następnych. W pierwszym okresie najczęściej działań podjętych przez polskie władze uzyskało ocenę „pewien postęp” i „ograniczony postęp” (odpowiednio 77–80% całości ocenianych działań). Jednocześnie w 2014 roku w stosunkowo sporej liczbie przypadków Rada oceniła sytuację jako „znaczący postęp” (17% wszystkich sformułowanych ocen). Tylko w jednym przypadku (w 2014 r.) odnotowano „pełne wdrożenie” Zaleceń. Znacznie gorsza była sytuacja w latach 2015–2016, kiedy to aż w 67–50% Komisja sformułowała ocenę „brak postępów” (jakkolwiek należy dodać, że istotnie zmniejszyła się ogólna liczba zaleceń i w efekcie oceny negatywne były bardziej widoczne). Nie było też żadnych „najlepszych” ocen (określonych jako „znaczący postęp” i „pełne wykonanie”). Powyższe zestawienie świadczy, iż Polska nie realizowała zbyt sumiennie zaleceń unijnych instytucji.

Tabela 2. Ocena realizacji zaleceń Rady dla Polski w latach 2014–2016 (liczba zaleceń według kategorii i procent wszystkich zaleceń)

Rok oceny	Zalecenia ogółem		Brak postępów		Ograniczony postęp		Pewien postęp		Znaczący postęp		Pełne wykonanie	
	liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%
2014	30	100	1	3	12	40,0	11	37,0	5	17	1	3
2015	30	100	5	17	10	33,0	14	47,0	1	3	0	0
2016	6	100	4	67	1	16,5	1	16,5	0	0	0	0
2017	6	100	3	50	2	33,3	1	16,7	0	0	0	0

Źródło: obliczenia własne na podstawie sprawozdań krajowych za lata 2014–2017: COM (2014) 422 final; COM (2015) 85 final; COM (2016) 341 final; COM (2017) 90 final.

Taka sytuacja nie była jednak specyficzna dla Polski. Miała ona miejsce także w innych państwach UE. W odniesieniu do większości Zaleceń państwa uzyskały jedynie „pewien” lub „ograniczony” postęp (Deroose, Griesse, 2014). Ponadto, taka czysto ilościowa ocena nie bierze pod uwagę merytorycznej wagi poszczególnych zaleceń i ich znaczenia dla gospodarki. Niewątpliwie inne jest znaczenie zalecenia np. w postaci zmiany systemu emerytalnego dla rolników, a inne – poprawy zdolności administracyjnych w sektorze kolejowym.

Najbardziej istotne wnioski wydają się odnosić do zmian z roku na rok, tj. uwzględnienia lub nieuwzględnienia danego zalecenia przez polskie władze (lub przynajmniej „poprawy” oceny według rankingu Komisji). Z tego punktu widzenia możemy odnotować poprawę sytuacji (uwzględnienie zaleceń) jeśli chodzi o takie sprawy, jak uwolnienie zawodów regulowanych, poprawa jakości nauczania, lepsze ukierunkowanie polityki społecznej, zwalczanie ubóstwa pracujących, w zakresie wdrażania strategii na rzecz uczenia się przez całe życie. Takich przypadków było jednak stosunkowo niewiele. Więcej było kwestii, które powtarzały się co roku wśród zaleceń i nie było w odniesieniu do nich żadnej poprawy lub poprawa była minimalna. Objęły one m.in. postulat utworzenia rady podatkowej, rozszerzenie bazy podatku VAT (ograniczenie produktów objętych stawkami obniżonymi), wycofanie specjalnych systemów emerytalnych dla rolników i górników, poprawa infrastruktury energetycznej i budowlanej.

Jeśli chodzi o obszary objęte rekomendacjami, to w Polsce dotyczyły one najczęściej takich spraw, jak poprawa sytuacji na rynku pracy (w tym określenie priorytetów i monitorowanie polityki aktywnego oddziaływania na rynek pracy) oraz lepsze dostosowanie polityki podatkowej do prawa UE.

4. Zalecenia Rady UE dla Polski w 2016 roku i ich realizacja

12 lipca 2016 roku Rada UE zatwierdziła Zalecenie dla Polski (2016/C 299/04). Sformułowała trzy rekomendacje. Każda z nich składa się z kilku odrębnych, choć wzajemnie powiązanych elementów. Były one następujące:

- a) osiągnięcie średniookresowego celu budżetowego w latach 2016 i 2017; ustanowienie niezależnej rady fiskalnej; zwiększenie efektywności poboru podatków, m.in. przez ograniczenie stosowania preferencyjnych stawek VAT;

- b) zapewnienie stabilności systemu emerytalnego i zwiększenie uczestnictwa w rynku pracy przez rozpoczęcie reformy preferencyjnych systemów emerytalno-rentowych; usunięcie przeszkód zniechęcających pracodawców do wyboru trwałych form zatrudnienia; lepsze dostosowanie systemów kształcenia i szkolenia do potrzeb rynku pracy;
- c) usunięcie przeszkód utrudniających inwestycje w infrastrukturę transportową, energetyczną i budowlaną; zwiększenie stopnia pokrycia obszarów gmin planami zagospodarowania przestrzennego.

W projekcie Sprawozdania krajowego z lutego 2017 roku Komisja krytycznie oceniła wdrożenie tych zaleceń. Najczęstszą oceną wystawioną za ich realizację był „brak postępów” (por. tab. 2).

Lektura tych zaleceń i ich porównanie z Zaleceniami z lat poprzednich wskazują, że większość z nich powtarza się po raz kolejny. Należą do nich zwłaszcza: dalsze ograniczenie deficytu budżetowego, redukcja preferencyjnych stawek VAT, ustanowienia niezależnej rady fiskalnej.

Podsumowanie

Przeprowadzona analiza pokazała, że w kolejnych latach Polska wdrażała tylko część Zaleceń sformułowanych przez Radę. Jednak bez nich polityka gospodarcza Polski byłaby prawdopodobnie jeszcze mniej spójna z priorytetowymi celami UE i działaniami innych państw członkowskich. Zalecenia Rady działały więc jako zewnętrzny czynnik dyscyplinujący wewnętrzną politykę ekonomiczną Polski, jakkolwiek – powtórzmy – stopień ich przestrzegania przez Polskę był umiarkowany.

W szerszym ujęciu, ograniczona użyteczność semestru europejskiego wynika z faktu, że nie wszystkie dokumenty są wiążące dla adresatów⁷. Nieprzestrzeżenie nawet niewiążących Zaleceń może być jednak kosztowne, bo naraża państwo na krytykę ze strony instytucji unijnych i może wpłynąć na obniżenie wiarygodności takiego partnera w oczach inwestorów. Stad, nawet jeśli państwa uznają niektóre Zalecenia za zbyt trudne lub niewygodne do realizacji, to starają się je w miarę możliwości wdrażać.

⁷ Obowiązujący charakter mają przede wszystkim wymogi w ramach filaru II (tab. 1; por. Kawecka-Wyrzykowska, 2013).

Jakkolwiek procedura przygotowania i realizacji każdego semestru jest dość długa, to proces kształtowania narodowych polityk ekonomicznych został poddany kontroli i ocenie przez unijne instytucje. Semestr europejski pozwala na monitorowanie realizacji celów w sferze zatrudnienia, edukacji, innowacji itd., które zostały zawarte w strategii Europa 2020 na rzecz długofalowego wzrostu gospodarczego. Niewątpliwie mobilizuje to państwa do skuteczniejszej realizacji tej strategii. Przedstawiane dokumenty i dyskusja nad nimi, zwłaszcza w Radzie, są też elementem wzajemnej oceny państw członkowskich UE (*peer review*). W pewnych przypadkach Zalecenia Rady są wykorzystywane przez rządy państw jako zewnętrzny argument wzmacniający potrzebę przeprowadzenia określonych zmian (częściowo tak było w Polsce w odniesieniu do uchwalenia przepisów w sprawie deregulacji zawodów regulowanych).

Wskazując na te pozytywne elementy zaleceń, należy też widzieć ich słabe strony:

1. Nie wszystkie pozytywne zmiany prezentowane przez państwa członkowskie w ich Krajowych programach ekonomicznych można przypisać wdrożeniu Zaleceń. Nierzadko są one motywowane innymi względami, w tym np. nadchodzącymi wyborami.
2. Wpływ Zaleceń na wzrost gospodarczy może być widoczny dopiero po kilku latach. Tym samym pełniejsza (bardziej wyważona) ocena może być dokonana dopiero za jakiś czas.
3. Nie wszystkie Zalecenia Rady są jednoznacznie zasadne („dobre”) dla państwa. Polski rząd argumentuje na przykład, że zalecane od kilku lat powołanie Rady fiskalnej nie jest właściwe, bo proponowane dla niej zadania są dobrze realizowane przez obecnie istniejące rozwiązania instytucjonalne.

Na podstawie przeprowadzonej analizy uprawniony wydaje się wniosek, że korzyści koordynacji polityki ekonomicznej w ramach semestrów europejskich przeważają nad słabymi punktami tego mechanizmu.

Literatura

- Deroose, S., Griesse, J. (2014). Implementing Economic Reforms – Are EU Member States Responding to European Semester Recommendations? *ECFIN Economic Brief*, 37, 1–9.

Hallerberg, M., Marzinotto, B., Wolff, G.B. (2012). *An Assessment of the European Semester. Study*. Brussels.

Kawecka-Wyrzykowska, E. (2013). Enhanced Economic Governance in the EU: Alternative to a Political Union? *International Journal of Management and Economics*, 37, 10–35.

Kawecka-Wyrzykowska, E. (2014). Ocena sytuacji gospodarczej w Unii Europejskiej i w Polsce w ramach semestrów europejskich. *Unia Europejska.pl*, 1, 7–16.

Zalecenie Rady z dnia 12 lipca 2016 r. w sprawie krajowego programu reform Polski na 2016 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2016 r. Dz.U. UE 2016/C 299/04.

IMPLEMENTATION OF EUROPEAN SEMESTERS IN POLAND: EFFECTS ON COORDINATION OF ECONOMIC POLICY IN THE EU

Abstract

This paper attempts to answer the question to what extent the Council Recommendations adopted in the context of the European semester are implemented in Poland. The Recommendations address coordination of economic policies of the EU Member States. Their implementation by Poland was assessed on the basis of the Country Reports prepared annually by the Commission and adopted by the Council. Those Reports compare the Recommendations prepared for EU states in the previous year with their implementation one year later. The conclusions drawn from the analysis suggest that, despite a number of weaknesses, the coordination of economic policies in the EU within the European semester constitutes a useful instrument of adjusting actions of the EU Member States in various economic areas to previously agreed priority objectives of the organisation.

Keywords: European semester, Council's recommendations, Country reports, coordination of economic policy in the EU

JEL codes: E6, F4