PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 76 (1052), 23 lipca 2013 © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny) ● Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Jarosław Ćwiek-Karpowicz ● Artur Gradziuk ● Piotr Kościński
Roderick Parkes ● Marcin Terlikowski ● Beata Wojna

Komisja Europejska w zarządzaniu gospodarczym UE: w poszukiwaniu kapitału politycznego

Agata Gostyńska, Marta Stormowska

Przyjęcie tzw. dwupaku stanowi ważny krok na drodze do wzmacniania zarządzania gospodarczego UE. W praktyce realizowanie nowych kompetencji przez Komisję Europejską może w dużej mierze zależeć jednak od państw członkowskich. Ich rządy niechętnie podejmują trudne, niepopularne reformy, za które muszą niejednokrotnie zapłacić spadkiem poparcia społecznego. Droga do pełnej Unii Gospodarczej i Walutowej może być trudna, jeśli nie zmniejszy się dystansu między polityką na poziomie UE i poziomie krajowym. Zapewnienie demokratycznej legitymizacji kolegium Komisji poprzez wskazanie kandydatów na jej przewodniczącego przez partie polityczne w toku kolejnych wyborów do Parlamentu Europejskiego jest krokiem w dobrym kierunku, ale może okazać się niewystarczające. Dlatego wysiłkom w tym celu powinno towarzyszyć wzmocnienie dialogu z parlamentami narodowymi.

Kompetencje Komisji w zarządzaniu gospodarczym UE. Kryzys zadłużenia publicznego uwydatnił problemy wynikające z braku silnych kompetencji UE w zakresie nadzorowania polityk gospodarczych państw strefy euro. W konsekwencji zwiększono rolę Komisji w tym obszarze oraz stworzono ramy corocznego cyklu koordynacji polityk gospodarczych (Semestr Europejski). Tym samym Komisja uzyskała silniejsze kompetencje w ramach prewencyjnego i korekcyjnego ramienia Paktu Stabilności i Wzrostu (PSW), a także w nowej procedurze nadmiernych nierównowag makroekonomicznych. Formalnie rola Komisji w zarządzaniu gospodarczym UE wzmocniła się także dzięki wprowadzeniu „półautomatycznych" sankcji, nakładanych przez Komisję w razie złamania przez państwo strefy euro postanowień PSW – o ile nie sprzeciwi się temu większość kwalifikowana państw w Radzie.

30 maja 2013 r. w życie wszedł tzw. dwupak – rozporządzenia uzupełniające PSW i usprawniające funkcjonowanie Semestru Europejskiego. Zgodnie z nowymi zasadami państwa strefy euro będą przedkładały swoje plany budżetowe Komisji, zanim zostaną one przyjęte na poziomie krajowym. W razie naruszenia zobowiązań wynikających z PSW Komisja może zażądać zmiany projektu budżetu. Choć Komisja nie uzyskała prawa weta nad narodowymi planami budżetowymi, brak konstruktywnego dialogu na temat proponowanych przez Komisję zmian może mieć jednak wpływ na dalsze jej działania, w tym w ramach procedury nadmiernego deficytu.

Komisja rośnie w siłę? Komisja ma wysokie oczekiwania wobec swojej roli w zarządzaniu gospodarczym UE, co zostało wyrażone w planie działania na rzecz pogłębionej i rzeczywistej Unii Gospodarczej i Walutowej, przygotowywanym równolegle z pracami Przewodniczącego Rady Europejskiej. Komisja wydaje się nie wykluczać w przyszłości nadania wiążącego charakteru swoim opiniom co do projektów budżetu państw strefy euro. Unijna koordynacja polityk gospodarczych mogłaby być też bardziej efektywna – zdaniem Komisji – dzięki rozszerzeniu kompetencji Trybunału Sprawiedliwości UE na ten obszar, przypuszczalnie wraz z uzyskaniem przez Komisję prawa wnoszenia spraw do Trybunału. Komisja przewiduje także zwiększenie uprawnień wiceprzewodniczącego Komisji do Spraw Gospodarczych i Walutowych, który stanąłby na czele ewentualnego Skarbu Unii Gospodarczej i Walutowej, gdyby powstał w przyszłości mechanizm zdolności fiskalnej.

Tak znaczne rozszerzenie uprawnień Komisji wymagałoby rewizji traktatów, co może wzbudzić sprzeciw niektórych państw członkowskich, które w przeszłości niejednokrotnie utrudniały Komisji realizację jej dotychczasowych kompetencji w ramach PSW. Najbardziej znanym tego przykładem było zgromadzenie przez Francję i Niemcy mniejszości blokującej w Radzie UE, niezbędnej do zawieszenia procedury nadmiernego deficytu wobec tych państw. Wejście w życie „sześciopaku" w grudniu 2012 r. nastąpiło w tym samym czasie, kiedy Hiszpania ogłosiła, że nie osiągnie planowanego poziomu deficytu budżetowego w 2013 r., podając tym samym w wątpliwość możliwości efektywnej realizacji nowych kompetencji w obszarze zarządzania gospodarczego, szczególnie wobec największych gospodarek UE. Krytyczne uwagi Francji w czerwcu 2013 r. pod adresem Komisji i jej roli w określaniu niezbędnych reform strukturalnych w ramach przygotowywanych zaleceń gospodarczych dodatkowo uwypukliły ten problem.

Przeszkody na drodze Komisji do umacniania pozycji. Chociaż prawo europejskie wzmacnia formalnie kompetencje Komisji, wskutek kryzysu najważniejszym forum zarządzania kryzysowego stała się Rada Europejska. W konsekwencji to głównie szefowie rządów i głowy państw decydują o kierunku i kształcie działań antykryzysowych, którym Komisja nadaje następnie bieg w ramach prac legislacyjnych. Tym samym zmalała w praktyce rola Komisji jako instytucji kształtującej unijną agendę za pomocą inicjatywy ustawodawczej. Pozycję Komisji w architekturze instytucjonalnej osłabiło dodatkowo utworzenie na mocy Traktatu z Lizbony stanowiska stałego przewodniczącego Rady Europejskiej, które objął Herman Van Rompuy – polityk szczególnie zainteresowany budową unijnego zarządzania gospodarczego.

Wysiłki Komisji w celu zdobycia kapitału politycznego, niezbędnego do efektywnej realizacji jej uprawnień w obszarze zarządzania gospodarczego, są utrudnione dodatkowo przez dwa czynniki. Pierwszy to rozbieżność między stanowiskami Niemiec i Francji w sprawie dalszej konsolidacji fiskalnej oraz roli unijnej egzekutywy w tym procesie. Drugi to tocząca się debata na temat właściwego podziału kompetencji między państwami członkowskimi a Unią, ożywiona za sprawą Wielkiej Brytanii i Holandii. Rząd holenderski, który podjął się przeglądu wybranych regulacji prawnych pod kątem ich zgodności z zasadą subsydiarności, popiera zasadę: „na poziomie Unii, gdy to konieczne, na poziomie narodowym, gdziekolwiek to możliwe".

Badania na temat wizerunku Unii Europejskiej dowodzą, że ta debata może spotkać się z zainteresowaniem społeczeństw pozostałych państw członkowskich. Według badania Eurobarometru (2012) 58% obywateli uważa UE za nieefektywną. Badania przeprowadzone natomiast przez Pew Research Center w maju 2013 r. ujawniają sprzeciw społeczeństwa wybranych państw wobec dalszego transferu kompetencji na poziom UE (w Grecji jest to nawet 63% respondentów). Nie ułatwia to krajowym przywódcom obrony działań Komisji (która bądź co bądź nie jest wybierana bezpośrednio), a wręcz może zachęcać do rozmywania ambitnych decyzji na potrzeby dyskursu krajowego.

Rekomendacje: jak zmniejszyć dystans między polityką unijną a krajową? Wspierana przez Komisję „europeizacja" nadchodzących wyborów do Parlamentu Europejskiego jest pierwszym krokiem w kierunku poprawy spójności debaty prowadzonej na poziomie krajowym i UE, a tym samym zmierza do rozwoju europejskiej przestrzeni publicznej. Wskazanie przez europejskie partie polityczne ich kandydatów na stanowisko przewodniczącego Komisji, który musi następnie zostać wybrany przez PE, ma w konsekwencji wzmocnić legitymizację demokratyczną działań Komisji, a tym samym możliwość wywierania presji na państwa członkowskie do przeprowadzenia koniecznych reform. Jednak zgodnie z traktatami to państwa członkowskie zebrane na posiedzeniu Rady Europejskiej nominują kandydata na przewodniczącego Komisji, co umożliwia międzyrządowe targi i utrudnia realizację powyższego celu.

Skoncentrowanie się wyłącznie na europeizacji wyborów jest ryzykowną strategią. Jedną z konsekwencji kryzysu jest wzmożona debata na temat roli parlamentów narodowych w procesie decyzyjnym UE. Mogą one w perspektywie oczekiwać wzmocnienia ich udziału w będącej obecnie w przebudowie Unii Gospodarczej i Walutowej, wykraczającego poza ten zagwarantowany im dotychczas, m.in. paktem fiskalnym. To parlamenty kontrolują swoich przywódców politycznych, a parlamentarne debaty towarzyszące posiedzeniom Rady Europejskiej tworzą zręby parlamentarnej kontroli procesu decyzyjnego na forum UE. Dlatego też Komisja prawdopodobnie uzupełni wysiłki zwiększenia legitymacji dla swoich działań dialogiem z parlamentami narodowymi. Powinien się on koncentrować na sprawach interesujących obu aktorów, tj. koordynacji polityk gospodarczych i budżetowych państw członkowskich, ale także dyskusji na temat granic kompetencji Unii, spraw już dyskutowanych w brytyjskim czy holenderskim parlamencie. Współpraca z parlamentami narodowymi, naturalnie wykorzystująca ramy stworzone przez Semestr Europejski, może przyczynić się do większej spójności narodowego i unijnego dyskursu.

Nadanie zaleceniom gospodarczym dla państw członkowskich bardziej politycznego wymiaru poprzez poddanie rekomendacji Komisji Europejskiej otwartej debacie z udziałem zarówno Parlamentu Europejskiego, jak i parlamentów narodowych zostało zaproponowane przez Polskę w jej materiale do przemyśleń z października 2012 r. Wzmocnienie demokratycznej legitymizacji procesu decyzyjnego może przyczynić się do jego większej transparentności, pożądanej zwłaszcza przez państwa spoza strefy euro, takie jak Polska. Komisja mogłaby przyczynić się do osiągnięcia tego celu, pod warunkiem utrzymania swojej tradycyjnej roli rzecznika spójności UE. Powinno to pozostać priorytetem dla państw członkowskich w debacie dotyczącej przyszłej roli Komisji Europejskiej w projekcie europejskim. Będzie ona stanowić jeden z elementów szerszej dyskusji na temat politycznego wymiaru integracji europejskiej, którą Komisja może chcieć zainicjować jeszcze przed wygaśnięciem jej obecnego mandatu.