

# Wstęp

Termin „zarządzanie gospodarcze” stosowany jest w kontekście rozwiązań określających koordynację polityk gospodarczych w Unii Europejskiej i (specyficznie) strefie euro. A. Nowak-Far definiuje zarządzanie gospodarcze w ścisłym rozumieniu jako: „zasady i procedury stosowane w koordynacji polityk makroekonomicznych państw członkowskich”<sup>1</sup>. Szerzej termin ten uwzględnia również zasady funkcjonowania państw członkowskich w unii w zakresie rozdziału odpowiedzialności finansowej UE i państw członkowskich, finansowania deficytów oraz rozdziału władzy gospodarczej.

Do istotnych kwestii terminologicznych należy kwestia, czy mowa o zarządzaniu gospodarczym w Unii Europejskiej, czy też w strefie euro. Zasadniczo traktat z Maastricht nie przewidywał odrębnych zasad (poza uwspólnotowaniem polityki pieniężnej i kursu walutowego) dla krajów, których walutą jest euro oraz krajów z derogacją. Reguły zarządzania gospodarczego odnosiły się zatem do wszystkich krajów UE, np. reguły fiskalne wynikające z procedury nadmiernego deficytu (PND), Ogólne Wytyczne Polityk Gospodarczych itp. Od tej zasady wstępowały tylko nieliczne wyjątki (np. charakter sankcji przewidzianych w PND odmienny dla krajów z derogacją).

Kryzys w strefie euro spowodował jednak, że inicjatywy reformatorskie formułowane są głównie w kontekście krajów, których walutą jest euro. Część rozwiązań ma charakter specyficzny dla strefy euro (nawet jeśli są one otwarte dla krajów z derogacją, np. pakt euro +, pakt fiskalny), często z resztą nie są one (jak np. pakt fiskalny) częścią dorobku prawnego UE, a wynikiem zastosowania tzw. metody schengenskiej<sup>2</sup>. Część, co prawda, nowych regulacji odnosi się do wszystkich krajów członkowskich Unii Europejskiej (np. „sześciopak”), ich wprowadzenie jest jednak

---

<sup>1</sup> A. Nowak-Far, *Unia Gospodarcza i Walutowa w Europie*, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2011, s. 96.

<sup>2</sup> Termin ten stosowany jest w przypadku, gdy grupa państw członkowskich reguluje pewne sprawy istotne dla Unii poza wspólnie ustalonymi procedurami, określonymi w traktatach. Por. J. Barcz, *Europa à la carte: konsolidacja czy fragmentacja Unii Europejskiej?* „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2012, nr 3.

jednoznacznie podejmowane w kontekście starań o poprawę spójności i trwałości unii walutowej. Stąd w tytule oraz tekście, zwłaszcza dla rozwiązań przyjmowanych po roku 2008, stosuje się termin zarządzania gospodarczego w strefie euro, z pełną świadomością faktu, że w znacznej części odnosi się to równocześnie do zarządzania gospodarczego w Unii Europejskiej.

Podstawowe zasady zarządzania gospodarczego dla obszaru wspólnej waluty europejskiej negocjowane były w II połowie lat 80. i przyjęte ostatecznie w traktacie z Maastricht (podpisany w roku 1992). Traktat wprowadzał co prawda Unię Gospodarczą i Walutową, co sugerowałoby równoważność obydwu aspektów integracji, to jednak w rzeczywistości panowała między nimi asymetria. Rozwiązania przyjęte w traktacie z Maastricht oraz prawie wtórnym przewidywały pełną unię walutową, w tym wspólną politykę pieniężną oraz niepełną unię gospodarczą, ze względu na pozostawienie podstawowych kompetencji dotyczących budżetów publicznych, polityk strukturalnych i pozostałych polityk gospodarczych w rękach państw narodowych. Podstawową cechą przyjętych rozwiązań była zatem asymetria między uwspólnotowaniem polityki pieniężnej a zdecentralizowaniem pozostałych polityk gospodarczych.

Kształt modelu zarządzania gospodarczego przyjętego w Maastricht wynikał z faktu, że nie udało się uzyskać porozumienia dotyczącego pogłębienia integracji w innych (poza unię walutową) obszarach, w tym utworzenia pełnej unii gospodarczej i pełnej unii politycznej. W kompromisowych propozycjach, dla uzyskania podstawowej spójności strefy euro, niezbędne było przyjęcie wobec tego rozwiązań nietypowych, na tle dotychczas stosowanych w państwach członkowskich. Ważną rolę odegrały ówczesne dyskusje prowadzone w głównym nurcie ekonomii nad skutecznością prowadzenia polityk makroekonomicznych (pieniężnej, budżetowej) i stosowaniem reguł w polityce gospodarczej w miejsce decyzji dyskrecyjnych. Wieloaspektowość zasad zarządzania gospodarczego przyjętych w związku z powołaniem UGW wpisywała się także w sposób rządzenia w Unii Europejskiej, który znajduje swoje odzwierciedlenie w pojęciu europejskiego sposobu rządzenia (*european governance*). Zakłada on wielopłaszczyznowy i wielopoziomowy system decyzyjny, występowanie sieci polityk i podmiotów różnych szczebli władzy oraz twardych regulacji w powiązaniu z miękkiemi<sup>3</sup>.

Do podstawowych cech modelu z Maastricht zaliczyć można:

- wspólnotową, jednolitą politykę pieniężną prowadzoną przez Eurosystem (Europejski Bank Centralny oraz banki centralne państw należących do strefy euro) ukierunkowaną na stabilizację poziomu cen;

---

<sup>3</sup> A. Wiener, T. Diez, *European Integration Theory*, Oxford University Press, New York 2004, s. 97–114; K. Gawlikowska-Hueckel, A. Zielińska-Głębocka, *Integracja europejska. Od jednolitego rynku do unii walutowej*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2004, s. 19.

- zdecentralizowaną (prowadzoną na poziomie państw członkowskich) politykę budżetową, ograniczoną jednak regułami fiskalnymi (procedura nadmiernego deficytu przewidująca m. in. limit ujemnego salda finansów publicznych na poziomie 3% PKB oraz Pakt Stabilności i Wzrostu przewidujący początkowo zrównoważenie salda finansów publicznych w średnim okresie tak, aby w okresie złej koniunktury mogło dojść do pogorszenia się sytuacji budżetowej bez przekroczenia wartości referencyjnych);
- zdecentralizowane polityki strukturalne;
- zdecentralizowane polityki stabilności systemu finansowego (w tym mikro- i makroostrożnościowa)<sup>4</sup>.

Wszystkie polityki koordynowane były w ramach Ogólnych Wytycznych Polityk Gospodarczych, które w intencji miały być platformą scalającą wszystkie aspekty koordynacji polityk gospodarczych w UE, ale był wyłącznie samozobowiązaniem uczestniczących państw, a brak ich realizacji nie był zagrożony efektywnymi sankcjami. W znacznej części koordynacja polityk miała miękki charakter i opierała się na tzw. otwartej metodzie koordynacji.

Dyskusje nad przyjętym kształtem zarządzania gospodarczego w strefie euro trwały w zasadzie od początku jej powołania. W okresie poprzedzającym kryzys model z Maastricht (podobnie jak całość zarządzania Unią Europejską) krytykowany był zwłaszcza za nieprzejrzystość i problemy z demokratyczną legitymizacją. W dyskusjach podkreślano także brak mechanizmu transferów dla krajów dotkniętych asymetrycznym szokiem, nieprzejrzystość i nieskuteczność przyjętych reguł budżetowych oraz brak mechanizmów zarządzania sytuacją kryzysową. Stopniowo ujawniały się także trudności związane ze stosowaniem reguł procedury nadmiernego deficytu i Paktu Stabilizacji i Wzrostu. Zwłaszcza rezygnacja z nakładania sankcji uczyniła traktatowe reguły fiskalne nieskutecznymi. Dopiero jednak ujawnienie skali nierównowag makroekonomicznych w okresie globalnego kryzysu oraz skutki kryzysu finansowego rozpoczęły nową dyskusję nad zasadami zarządzania gospodarczego w strefie euro<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Szerzej na temat zarządzania gospodarczego do roku 2007 patrz: L. Oręziak, *Finanse Unii Europejskiej*, WN PWN, Warszawa 2004; *Report on the State of European Union*, vol. 1, Red. J.-P. Fitoussi, F. Padoa Schioppa, Palgrave, London 2005, A. Nowak-Far, *Unia Gospodarcza i Walutowa w Europie*, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2011; por. również: J. Pietrucha, *Koordinacja polityki fiskalnej w Unii Europejskiej*, Centrum Dokumentacji Europejskiej, Biblioteka Śląska, Katowice 2004.

<sup>5</sup> Do opublikowanych częściowych analiz zmian zarządzania gospodarczego w strefie euro po kryzysie zaliczyć można: M. Dunin Wąsowicz, A. Darska, G. Tchorek, *Integracja europejska i nowy ład gospodarczy*, Scholar, Warszawa 2012; M. Gotz, *Kryzys i przyszłość strefy euro*, Difin, Warszawa 2012; T. Grosse, *Semestr Europejski: poprawa zarządzania czy zmiana ustrojowa?* „Analiza Natolińska” 2013, nr 7; T. Grosse, *Dylematy unii bankowej*, „Analiza Natolińska” 2013, nr 2; M. Lubiński, *Przyszłość*

W latach 2011–2014 w Unii Europejskiej dokonano znacznych korekt w zasadach zarządzania gospodarczego. Przedmiotem zainteresowania w niniejszej publikacji jest korekta w mechanizmach zarządzania gospodarczego oraz jego kształt (według stanu na maj 2014 roku). W książce skoncentrowano się na omówieniu oraz ocenie dokonanych zmian (lub w przypadku gdy ścieżka legislacyjna nie została jeszcze zamknięta – na propozycjach zmian). Przedmiotem zainteresowania Autorów nie była natomiast dyskrecjonalna reakcja UE w postaci działań ratunkowych i antykryzysowych, w tym np. kalendarz działań antykryzysowych, konstrukcja programów pomocowych itp., a więc działania (po części) już o charakterze historycznym i jednorazowym.

Autorzy niniejszej publikacji postawili sobie za cel identyfikację, omówienie i analizę zmian w zarządzaniu gospodarczym w strefie euro na tle doświadczeń kryzysu w krajach peryferyjnych strefy euro. Nowe rozwiązania często przyjmowane były *ad hoc*, pod presją bieżących wydarzeń. Dopiero w ostatnim czasie następuje próba uporządkowania zasad zarządzania gospodarczego, przy czym jego ostateczny kształt w chwili pisania książki był *in statu nascendi*. Prace nad niektórymi działaniami (zwłaszcza dotyczy to unii bankowej) w chwili pisania książki jeszcze trwały. Autorzy uwzględnili stan na maj 2014 roku.

Publikacja składa się z sześciu rozdziałów. W pierwszym przedstawiono najważniejsze luki przedkryzysowego zarządzania gospodarczego w strefie euro na tle przyczyn i mechanizmów kryzysu. W drugim omówiono reguły mające zapewnić równowagę fiskalną i makroekonomiczną. Przedmiotem zainteresowania w trzecim rozdziale jest unia bankowa. W czwartym omówiono nowe instrumenty zarządzania kryzysowego, a w piątym działania podejmowane na rzecz poprawy warunków wzrostu gospodarczego i konkurencyjności gospodarki. W szóstym przedstawiono zasady koordynacji polityk, zwłaszcza europejski semestr.

Redaktorzy

---

*paktu stabilności i wzrostu*, „Gospodarka Narodowa” 2011, nr 1–2; S. Owsiak, *Opinia merytoryczna na temat Paktu Euro Plus, Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu gospodarczym w Unii Gospodarczej i Walutowej, Europejskim Mechanizmie Stabilizacyjnym i tzw. sześciopak*, „Zeszyty Prawnicze” 2012, nr 1; G. Tchorek, *Nierównowagi fiskalne i makroekonomiczne w strefie euro a nowe rozwiązania instytucjonalne*, „Management and Business Administration” 2013, nr 2; A. Trzcńska, *Europejski Mechanizm Stabilności jako stabilizator w planowanej unii finansowej*, „Materiały i Studia NBP” z. 292, Warszawa 2013; M. Zaleska (red.), *Unia bankowa*, Difin, Warszawa 2013.