

I. ARTYKUŁY

JAN BARCZ

KONSOLIDACJA EUROGRUPY: UMOCNIENIE EFEKTYWNOŚCI UNII CZY GROŹBA JEJ FRAGMENTACJI?

ASPEKTY PRAWNE I INSTYTUCJONALNE

I. WPROWADZENIE

Podczas spotkania w dniach 24-25 marca 2011 r. Rada Europejska podjęła istotne decyzje, których celem jest przewycięzenie kryzysu finansowego, a zwłaszcza zapewnienie stabilności strefy euro jako całości, zachowanie stabilności finansowej oraz uzyskanie wzrostu gospodarczego w Unii Europejskiej¹. Przypomnieć należy, że wiosną 2010 r. ustanowiony został Europejski Mechanizm Stabilności Finansowej (European Financial Stability Facility) mający charakter *ad hoc*, z którego udzielono dotychczas pomoc Grecji i Irlandii. Stosownie do podjętych decyzji, ma on zostać zastąpiony (od połowy 2013 r.) stałym Europejskim Mechanizmem Stabilności (European Stability Mechanism – EMS)². Niezależnie od tego, w konkluzjach z omawianego spotkania Rady Europejskiej sfinalizowano lub potwierdzono decyzje dotyczące: skoncentrowania się w ramach strategii „Europa 2010” na konsolidacji fiskalnej i reformach strukturalnych, wzmocnienia zarządzania gospodarczego w ramach Paktu Stabilności i Wzrostu, przyjęcia „Paktu euro plus”, nakierowanego na umocnienie konkurencyjności w strefie euro, oraz ustanowienia wspomnianego Europejskiego Mechanizmu Stabilności (EMS – w jego ramach możliwe będzie udzielanie pomocy finansowej państwu strefy euro, którego sytuacja zagrażałaby stabilności strefy euro jako całości).

¹ Rada Europejska, 24-25 marca 2011 r., Konkluzje, Bruksela, 25 marca 2011 r., (OR.en) EUCO 10/11, CO EUR 6, CONCL 3.

² Termin „Europejski Mechanizm Stabilności” (*European Stability Mechanism*) pojawił się w polskiej wersji Konkluzji ze spotkania z 24-25 marca 2011 r. W Konkluzjach ze spotkania Rady Europejskiej 16-17 grudnia występował jeszcze termin „Europejski Mechanizm Stabilizacyjny”. W wersji angielskiej został on zaproponowany w sprawozdaniu Przewodniczącego Rady Europejskiej, Hermana van Rompuy’a, z konsultacji na temat Mechanizmu, przedłożonym (jako projekt) 7 grudnia 2010 r. (Brussels, 7 December 2010, 28/10 CO EUR 20) i zaakceptowany w Konkluzjach Rady Europejskiej przyjętych podczas spotkania w dniach 16-17 grudnia 2010 r. (por. załączniki I i II). Pierwotnie – w konkluzjach ze spotkania w dniach 28-29 października 2010 r. – Rada Europejska posługiwała się szerszym pojęciem „Stały Mechanizm Kryzysowy” (*Permanent Crisis Mechanism*). Termin ten występuje również w Konkluzjach ze spotkania Rady Europejskiej w dniach 16-17 grudnia 2010 r. (pkt I.1). Obecnie w języku polskim należy stosować ostateczną wersję terminu, czyli – jak wspomniano – „Europejski Mechanizm Stabilności”.

Podjęte decyzje, przy przewodniej roli państw strefy euro, zwłaszcza Niemiec i Francji, mają bez wątpienia istotne znaczenie dla całej Unii Europejskiej, dopełniając reformę ustrojową przeprowadzoną na mocy Traktatu z Lizbony (który wszedł w życie 1 grudnia 2009 r.)³ reformami nakierowanymi na utrzymanie stabilności finansowej strefy euro, umacnianie konkurencyjności całej Unii i pobudzanie wzrostu gospodarczego. Niemniej skłaniają one również do sformułowania pytań dotyczących kwestii zasadniczych dla Unii Europejskiej i jej państw członkowskich, a odnoszących się do zachowania spójności Unii w świetle coraz mocniejszej konsolidacji państw strefy euro.

Wraz z wejściem Unii Gospodarczej i Walutowej (UGiW) w trzecią fazę i wprowadzeniem wspólnej waluty w 2002 r. Eurogrupa (nieformalna początkowo struktura, skupiająca przedstawicieli państw, których walutą jest euro) zaczęła odgrywać coraz większą rolę w procesie decyzyjnym w Unii, i to nie tylko w sprawach dotyczących wspólnej waluty. Nie bez przyczyny wskazywano, że wokół Eurogrupy zaczyna tworzyć się owe „twarde jądro” Unii. Traktat z Lizbony uwzględnił te obawy o tyle, że umocowił Eurogrupę w prawie pierwotnym Unii (art. 137 TfUE oraz Protokół nr 14)⁴. Włączenie Eurogrupy w unijne ramy instytucjonalne wyraża się również w tym, że na mocy art. 1 Protokołu nr 14 w jej spotkaniach bierze udział przedstawiciel Komisji, a wówczas gdy rozpatrywane są sprawy wspólnej waluty, zapraszany jest również przedstawiciel Europejskiego Banku Centralnego (EBC). Niemniej jednak Eurogrupa zachowuje nadal znaczącą niezależność, między innymi jej pracami kieruje przewodniczący wybierany na okres dwóch i pół roku przez członków grupy, czyli ministrów państw strefy euro.

Nie ulega bowiem wątpliwości, że realizacja wskazanego na wstępie pakietu środków skonsoliduje wewnętrznie strefę euro. Jednocześnie pojawia się – poza spełnieniem kryteriów kowergencyjnych (art. 140 ust. 1 TfUE oraz Protokół nr 13) – dodatkowe istotne kryteria, których spełnienie będzie warunkowało wejście do strefy euro państw pozostających dotychczas poza nią: przystąpienie do umowy międzynarodowej ustanawiającej EMS oraz sprostanie założeniom „Paktu euro plus”.

Głównym celem niniejszego artykułu jest rozważanie, w jakim stopniu nowe zobowiązania polityczne i prawne oraz nowa infrastruktura instytucjonalna mogą przyczynić się do umocnienia spójności Unii jako całości, a w jakim stopnie realne staje się wewnętrzne zróżnicowanie w Unii.

II. ZASADNICZE ETAPY DOTYCHCZASOWEGO PROCESU DECYZYJNEGO

Kryzys finansowy, jaki dotknął Grecję (a następnie Irlandię), stanowił wstrząs dla całej strefy euro i przyczynił się do wszczęcia procesu decyzyjnego obejmującego stosunkowo radykalne działania. Sam tak zwany mechanizm

³ Por. J. Barcz, *Unia Europejska na rozstajach. Traktat z Lizbony. Dynamika i główne kierunki reformy ustrojowej*, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, wyd. II, Warszawa 2010.

⁴ Por. A. Nowak-Far, *Unia Gospodarcza i Walutowa w Europie*, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2011, s. 79.

grecki (Europejskiego Mechanizmu Stabilizacji Finansowej), w ramach którego udzielono pomocy finansowej Grecji⁵, a następnie Irlandii⁶, ma charakter doraźny. Podstawą jego ustanowienia jest rozporządzenie Rady nr 407/2010 z 11 maja 2010 r.⁷ wydane na podstawie art. 122 ust. 2 TUE⁸. Postanowienia art. 122 ust. 2 TUE wyraźnie jednak odwołują się do jednorazowych, nadzwyczajnych okoliczności, których wystąpienie może stanowić przyczynę udzielenia państwu dotkniętemu takimi okolicznościami pomocy finansowej. Rozporządzenie nr 407/2010 ustanawia „warunki i procedury” przyznania pomocy, w tym „rygorystyczne warunki dotyczące polityki gospodarczej w celu zapewnienia stabilności finansów publicznych państwa członkowskiego będącego beneficjentem”. Zawiera ono również odpowiednie regulacje instytucjonalne, powierzając Radzie „uprawnienia wykonawcze”, a Komisję Europejską zobowiązując do weryfikowania, czy nadal zachodzą „okoliczności zagrażające stabilności finansowej całej Unii”. Uzasadnienie rozporządzenia (por. preambuła, pkt 2-8) ma jednak na celu wykazanie, że zaistniała sytuacja finansowa miała nadzwyczajny charakter i pozostawała poza kontrolą państw członkowskich (w tym Grecji) w związku z bezprecedensowym globalnym kryzysem finansowym, pogorszeniem koniunktury gospodarczej i warunków zaciągania pożyczek. Ustanowiony Europejski Mechanizm Stabilności Finansowej może więc być stosowany jedynie w sytuacjach nadzwyczajnych i w ściśle określonym czasie (dopóki nadzwyczajne okoliczności trwają). Uzasadnienie musi odwoływać się do „nadzwyczajnych okoliczności pozostających poza kontrolą” danego państwa⁹. Należy również uwzględnić, że rozporządzenie powyższe stworzyło unijne ramy prawne dla międzyrządowych instrumentów (porozumień w ramach państw strefy euro, w tym porozumień z Międzynarodowym Funduszem Walutowym [MFW] i porozumień z Grecją i Irlandią), które zagwarantowały stosowną pomoc finansową. Działania antykryzysowe mają więc po części charakter międzyrządowy w ramach państw strefy euro¹⁰.

Paralelnie do ustanawiania tak zwanego mechanizmu greckiego precyzowano dziedziny współdziałania, w których decyzje sfinalizowano podczas

⁵ Decyzja Rady z 8 czerwca 2010 r. (2010/320/UE), Dz. Urz. UE 2010, L 145/6; decyzja Rady z 20 grudnia 2010 r. (2011/57/UE) zmieniająca powyższą decyzję, Dz. Urz. UE 2011, L 26/15.

⁶ Decyzja wykonawcza Rady z 7 grudnia 2010 r. w sprawie przyznania Irlandii pomocy finansowej Unii (2011/77/UE), Dz. Urz. UE 2011, L 30/34.

⁷ Dz. Urz. UE 2010, L 118/1.

⁸ „W przypadku gdy Państwo Członkowskie ma trudności lub jest istotnie zagrożone poważnymi trudnościami z racji klęsk żywiołowych lub nadzwyczajnych okoliczności pozostających poza jego kontrolą, Rada, na wniosek Komisji, może przyznać danemu Państwu Członkowskiemu, pod pewnymi warunkami, pomoc finansową Unii. Przewodniczący Rady informuje Parlament Europejski o podjętej decyzji”.

⁹ Podobny mechanizm ustanowiony został wcześniej w odniesieniu do państw członkowskich UGiW objętych derogacją – rozporządzenie Rady nr 332/2002 z 18 lutego 2002 r. ustanawiające instrument średnioterminowej pomocy finansowej dla bilansów płatniczych państw członkowskich (Dz. Urz. UE 2002, L 53/1).

¹⁰ Warto w tym kontekście przypomnieć, że skarga konstytucyjna wniesiona na RFN do niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego zawierała zarzut niekonstytucyjności ustawy federalnej zapewniającej wykonanie porozumień państw strefy euro („porozumień w UE”) w sprawie pomocy finansowej dla Grecji (punkt II postanowienia Trybunału z 7 maja 2010 r. [BVerfG – 2 BvR 987/10]), a nie kwestionowania zakresu kompetencji UE.

spotkania Rady Europejskiej 24-25 marca 2011 r. Istotne znaczenie miały kolejne spotkania Rady Europejskiej w pierwszej połowie 2010 r., a zwłaszcza spotkanie 17 czerwca 2010 r.¹¹ Podczas tego spotkania przyjęto dokument strategiczny „Europa 2020”, zastępujący Strategię lizbońską, zainicjowano działania na rzecz umocnienia „europejskiego zarządzania gospodarczego”, stabilności budżetowej, stabilności finansowej oraz umocnienia koordynacji polityki gospodarczej państw członkowskich.

Dalsze ukierunkowanie procesu decyzyjnego nastąpiło podczas spotkania Rady Europejskiej 28-29 października 2010 r. Szefowie państw lub rządów podjęli wówczas między innymi następujące zasadnicze decyzje¹²:

1. Zatwierdzili sprawozdanie grupy zadaniowej ds. zarządzania gospodarczego¹³ i jednocześnie potwierdzili, że do „lata 2011 r.” powinny zostać sfinalizowane prace Komisji Europejskiej nad stosownymi projektami aktów unijnego prawa pochodnego (służącego umocnieniu „europejskiego zarządzania gospodarczego”).

2. Nawiązując do wskazanego wyżej sprawozdania, potwierdzili zamiar ustanowienia „Stałego Mechanizmu Kryzysowego”¹⁴, który miałby służyć „ochronie stabilności finansowej strefy euro jako całości”.

3. Zwrócili się do Przewodniczącego Rady Europejskiej, aby podjął „konsultacje z członkami Rady Europejskiej w sprawie »nieznacznej zmiany Traktatu« (»limited Treaty change«), która byłaby w tym celu konieczna, bez zmiany art. 125 TFUE (klauzula o nieprzejmowaniu zobowiązań)”¹⁵.

4. Potwierdzili, że Komisja Europejska w „ściślej konsultacji” z Przewodniczącym Rady Europejskiej przeprowadzi „prace przygotowawcze nad ogólnymi cechami przyszłego nowego mechanizmu, między innymi dotyczące roli sektora prywatnego, roli MFW oraz bardzo restryktywnych warunków, na których te programy powinny działać”.

5. Zlecieli Przewodniczącemu Rady Europejskiej przeanalizowanie we współpracy z państwami członkowskimi kwestii zawieszenia prawa głosu państwa członkowskiego strefy euro (w ramach procedur Unii Gospodarczej i Walutowej) w przypadku „trwałego zagrożenia stabilności strefy euro jako całości” (spowodowanego – należy zakładać – polityką takiego państwa).

6. Ustalili, że „ostateczna decyzja” co do „ogólnego kształtu” „Stałego Mechanizmu Kryzysowego” oraz zakresu „nieznacznej zmiany” Traktatu

¹¹ Rada Europejska, 17 czerwca 2010 r., Konkluzje, Bruksela, 17 czerwca 2010 r., EUCO 13/10 COEUR 9, CONCL 2.

¹² Konkluzje, Bruksela, 29 października 2010 r., EUCO 25/10, pkt 1.

¹³ *Strengthening Economic Governance in the EU. Report of the Task Force to the European Council*, Brussels, 21 October 2010.

¹⁴ Zmiany terminologii – por. przypis 2.

¹⁵ Art. 125 ust. 1 TFUE (tzw. *no bail-out clause*): „Unia nie odpowiada za zobowiązania rządów centralnych, władz regionalnych, lokalnych lub innych władz publicznych, innych instytucji lub przedsiębiorstw publicznych Państwa Członkowskiego, ani ich nie przejmuje, z zastrzeżeniem wzajemnych gwarancji finansowych dla wspólnego wykonania określonego projektu. Państwo Członkowskie nie odpowiada za zobowiązania rządów centralnych, władz regionalnych, lokalnych lub innych władz publicznych, innych instytucji lub przedsiębiorstw publicznych innego Państwa Członkowskiego, ani ich nie przejmuje, z zastrzeżeniem wzajemnych gwarancji finansowych dla wspólnego wykonania określonego projektu”.

miałyby zostać podjęta podczas spotkania Rady Europejskiej w grudniu 2010 r., a mechanizm miałby zacząć obowiązywać „od połowy 2013 r.”

Podczas spotkania Rady Europejskiej 16-17 grudnia 2010 r. skoncentrowano się na uzgodnieniu zasadniczych decyzji w sprawie ustanowienia stałego Europejskiego Mechanizmu Stabilności (EMS)¹⁶, a zwłaszcza na formule prawnej uzupełnienia postanowień art. 136 TUE, podstawie prawnej ustanowienia EMS, jego zasadniczych celach oraz „ramach czasowych” jego wejścia w życie (szczegółowo dalej).

Sama formuła prawna uzupełnienia art. 136 TUE oraz ustanowienia EMS wywołała dyskusje, tym bardziej znaczące, że po raz pierwszy postanowiono odwołać się do uproszczonej zmiany traktatów¹⁷, czyli do jednego z wariantów tak zwanej procedury kładki (art. 48 ust. 6 TUE)¹⁸. Natomiast wyżej wskazany katalog środków uzupełniony został na początku 2011 r. o „Pakt euro plus”.

III. RAMOWE DECYZJE PODJĘTE PODCZAS SPOTKANIA RADY EUROPEJSKIEJ 24-25 MARCA 2011 R.

Punktem wyjścia są ustalenia w trzech dziedzinach obejmujących wszystkie państwa członkowskie.

Po pierwsze – uzgodniono działania, które mają być monitorowane w ramach europejskiego semestru¹⁹. Zadaniem głównym jest tu przywrócenie dobrej sytuacji budżetowej w państwach członkowskich i stabilności budżetowej. Państwa członkowskie zobowiązane zostały do przedłożenia wieloletnich planów konsolidacyjnych, a polityka budżetowa państw członkowskich na rok 2012 ma być podporządkowana zmniejszeniu deficytów budżetowych poniżej poziomu 3%. Konkretne środki krajowe podejmowane w tym celu powinny być włączone do przedkładanych w ramach UGiW planów stabilności i planów konwergencji.

Po drugie – sprecyzowano główne cele w ramach strategii „Europa 2020”²⁰ uwzględniające konsolidację fiskalną i reformy strukturalne oraz główne obszary działania (między innymi dotyczące rynku pracy, zwalczania ubóstwa, edukacji, systemów emerytalnych, badań i innowacji, efektywności energetycznej).

Po trzecie – podkreślono znaczenie urzeczywistniania unijnego rynku wewnętrznego jako warunku zapewnienia wzrostu, zatrudnienia i konkurencyjności²¹. Komisja zamierza przedłożyć plan w tej sprawie – „Akt

¹⁶ Rada Europejska, 17 grudnia 2010 r., Konkluzje, Bruksela, 17 grudnia 2010 r., CO EUR 21, CONCL 5.

¹⁷ Por. R. Grzeszczak, A. Zawidzka, *Tworzenie prawa Unii Europejskiej*, w: J. Barcz (red.), *Źródła prawa Unii Europejskiej*, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, wyd. 2, Warszawa 2010, s. IV-58-59.

¹⁸ Szczegółowo na temat tej dyskusji: J. Barcz, *W sprawie formuły prawnej wprowadzenia do prawa UE Europejskiego Mechanizmu Stabilizacyjnego*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2011, nr 1. Również: P. Kaczyński, P. Broin, *From Lisbon to Deauville: Practicalities of the Lisbon Treaty Revision(s)*, CEPS Policy Brief No. 216/October 2010.

¹⁹ Rada Europejska, 24-25 marca 2011 r., Konkluzje, Bruksela, 25 marca 2011 r., (OR.en) EUCO 10/11, CO EUR 6, CONCL 3, s. 2.

²⁰ Ibidem, s. 3.

²¹ Ibidem, s. 4.

o jednolitym rynku”, a do końca 2012 r. ma zostać przyjęty pierwszy pakiet środków nakierowanych na ten cel. Podkreślono przy tym szczególne znaczenie pełnej transpozycji dyrektywy nr 2006/123/WE o usługach na rynku wewnętrznym²² oraz – w dziedzinie stosunków zewnętrznych – zawarcie w 2011 r. w ramach rundy dauhańskiej umowy o wolnym handlu.

Potwierdzono również konieczność przyjęcia – w ramach wzmocnienia „europejskiego zarządzania” – sześciu aktów unijnego prawa pochodnego, dotyczących reformy Paktu Stabilności i Wzrostu²³. Projekty te mają na celu umocnienie nadzoru nad polityką budżetową oraz stosowanie wcześniejszym etapie i w sposób bardziej spójny środków dyscyplinujących. Projekty tych aktów Komisja Europejska przedłożyła 29 września 2010 r.²⁴, a uzgodniono, że mają zostać przyjęte w czerwcu 2011 r.

Najistotniejszą decyzją było jednak ustanowienie „Paktu euro plus” oraz Europejskiego Mechanizmu Stabilności.

IV. USTANOWIENIE „PAKTU EURO PLUS”

1. Powstanie Paktu

Idea Paktu sięga korzeniami rozpoczętych na początku 2010 r. prac nad nowym „europejskim zarządzaniem gospodarczym”, natomiast bezpośredni asumpt do finalizacji prac dała propozycja niemiecko-francuska²⁵, przedłożona po ustaleniach między kanclerzem RFN Angelą Merkel i prezydentem Francji Nicolasem Sarkozym, 4 lutego 2011 r., podczas spotkania Rady Europejskiej. W konkluzjach z tego spotkania stwierdzono, że podjęte zostaną prace nad „Paktem na rzecz zdolności do konkurencyjności” („Pakt für Wettbewerbsfähigkeit”), który miałby służyć lepszej koordynacji polityki gospodarczej państw członkowskich strefy euro, umocnieniu efektywności konkurencji i wzmocnieniu konwergencji gospodarek, przy jednoczesnym respektowaniu unijnego rynku wewnętrznego oraz ram instytucjonalnych Unii²⁶. Zapowiedziano również, że Pakt będzie otwarty dla państw członkowskich UE nie należących do strefy euro²⁷. Prace nad „Paktem na rzecz euro” zostały sfinalizowane podczas nieformalnego spotkania szefów państw lub rządów państw członkowskich strefy euro 11 marca 2011 r. (pierwsze tego rodzaju nieformalne spotkanie Rady Europejskiej w pomniejszonym składzie), podczas którego

²² Dz. Urz. UE 2006, L 376/36.

²³ Rada Europejska, 24-25 marca 2011 r., Konkluzje, Bruksela, 25 marca 2011 r., (OR.en) EUCO 10/11, CO EUR 6, CONCL 3, s. 4.

²⁴ Por. Press release IP/10/1199 of 29 September 2010. EU economic governance: the Commission delivers a comprehensive package of legislative measures.

²⁵ *Pakt für Wettbewerbsfähigkeit* (założenia), dokument w posiadaniu autora (również w tłumaczeniu na język francuski).

²⁶ Por. Remarks by Herman van Rompuy President of the European Council at the Press conference following the Informal Summit of the Heads of State and Government of the Eurozone, Brussels, 11 March 2011, PCE 068/11.

²⁷ Rada Europejska, 4 lutego 2011 r., Konkluzje, Bruksela, 4 lutego 2011 r., (OR.en) EUCO 2/11, Załącznik I, s. 13.

„zatwierdzono” treść Paktu²⁸. Został on następnie przedłożony podczas posiedzenia Rady Europejskiej 24-25 marca 2011 r., aby „państwa członkowskie spoza strefy euro mogły wskazać, czy zamierzają w nim uczestniczyć”²⁹.

Należy zwrócić uwagę na to, że Pakt został przyjęty samodzielnie przez państwa strefy euro podczas nieformalnego spotkania 11 marca 2011 r., natomiast podczas posiedzenia Rady Europejskiej w dniach 24-25 marca 2011 r. został przedłożony do zapoznania się z nim przez państwa członkowskie UE nienależące do strefy euro oraz złożenia ewentualnej deklaracji przystąpienia przez nie do Paktu. Pakt został zamieszczony jako Załącznik I do konkluzji z tego spotkania Rady Europejskiej z niewielkimi zmianami redakcyjnymi w stosunku do treści tekstu przyjętego 11 marca 2011 r. Ustalono jednocześnie jego ostateczną nazwę – „Pakt euro plus”³⁰.

2. Cele i przewodnie zasady Paktu

Celem Paktu jest wspieranie konkurencyjności i zatrudnienia, przyczynianie się do stabilności finansów publicznych oraz wzmacnianie stabilności finansowej³¹. Działania w ramach Paktu mają opierać się na następujących czterech zasadach: 1) Pakt ma być zgodny z funkcjonującym modelem zarządzania gospodarczego oraz spójny z istniejącymi instrumentami, zwłaszcza ze strategią „Europa 2010”, europejskim semestrem, zintegrowanymi wytycznymi, Paktem Stabilności i Wzrostu oraz nowymi ramami nadzoru makroekonomicznego; 2) Pakt ma być ukierunkowany na priorytetowe obszary, mające zasadnicze znaczenie dla umocnienia konkurencyjności i zapewnienia konwergencji gospodarczej; 3) skuteczność Paktu ma zapewnić personalna odpowiedzialność szefów państw lub rządów należących do Paktu, którzy mają podejmować konkretne zobowiązania w imieniu państw, które reprezentują, a wykonanie tych zobowiązań będzie co roku monitorowane na szczeblu politycznym przez pozostałych szefów państw lub rządów należących do Paktu; 4) państwa należące do Paktu zobowiązują się do szczególnego zaangażowania na rzecz realizacji unijnego rynku wewnętrznego, przy czym działania w ramach paktu muszą w pełni respektować integralność unijnego rynku wewnętrznego³².

3. Dziedziny objęte Paktem

Pakt obejmuje – jak wspomniano – cztery zasadnicze dziedziny:

– wspieranie konkurencyjności ze: najistotniejszym elementem jest doprowadzenie do ewolucji wynagrodzeń w zależności do wydajności, przy

²⁸ Załącznik I do Konkluzji, spotkania szefów państw lub rządów strefy euro z 11 marca 2011 r., Bruksela, 11 marca 2011 r., (OR.en).

²⁹ Ibidem, pkt 1 Konkluzji. Również: pkt 11 Konkluzji Rady Europejskiej ze spotkania 24-25 marca 2011 r., Rada Europejska, 24-25 marca 2011 r., Konkluzje, Bruksela, 25 marca 2011 r., (OR.en) EUCO 10/11, CO EUR 6, CONCL 3, s. 5.

³⁰ Załącznik I do Konkluzji Rady Europejskiej ze spotkania 24-25 marca 2011 r., s. 13-20.

³¹ Ibidem, s. 15.

³² Ibidem, s. 14-15.

czym w toku monitorowania mają być uwzględniane koszty pracy w danym okresie poprzez porównanie z sytuacją w innych państwach strefy euro oraz u głównych partnerów handlowych Unii; koszty pracy w poszczególnych państwach należących do Paktu będą oceniane zarówno w odniesieniu do gospodarki jako całości, jak też w głównych sektorach gospodarki³³;

– wspieranie zatrudnienia: przy ocenie będą brane pod uwagę zwłaszcza wskaźniki bezrobocia długoterminowego, bezrobocia osób młodych oraz współczynnik aktywności zawodowej; za priorytety uznano propagowanie elastycznego rynku pracy i bezpieczeństwa socjalnego, uczenie się przez całe życie, reformy podatkowe mające na celu „uczynienie pracy opłacalną”³⁴;

– zwiększenie stabilności finansów publicznych: wskazano na dwie zasadnicze dziedziny. Po pierwsze – na stabilność świadczeń emerytalnych, świadczeń związanych z opieką zdrowotną i świadczeń socjalnych; reformy mają dotyczyć przede wszystkim dostosowania systemu emerytalnego do sytuacji demograficznej danego państwa (poprzez odpowiednie dostosowanie wieku przejścia na emeryturę oraz podniesienie współczynnika aktywności zawodowej) oraz ograniczania systemów wczesnych emerytur i wprowadzania zachęt służących zatrudnianiu starszych wiekiem pracowników; po drugie – państwa należące do Paktu mają „odzwierciedlić” w swoim prawie krajowym unijne zasady fiskalne określone w ramach Paktu Stabilności i Wzrostu³⁵;

– wzmocnienie stabilności finansowej: w tym kontekście nawiązano do zainicjowanej w ramach strefy euro kompleksowej reformy unijnych ram nadzoru i regulacji w sektorze finansowym; odnośne regulacje w prawie krajowym, dotyczące reorganizacji kryzysowej banków, mają wprowadzić (przy poszanowaniu *acquis* unijnego) państwa należące do Paktu; z drugiej strony – zastrzegając pozostawanie opodatkowania bezpośredniego w kompetencji państw członkowskich – wskazano na konieczność analizy i „pragmatycznej koordynacji” w dziedzinie polityki podatkowej. Jako pierwszy obszar wprowadzania spójności krajowych systemów podatkowych wskazano możliwość określenia wspólnej podstawy opodatkowania osób prawnych (w tej sprawie Komisja Europejska ma przedstawić stosowną inicjatywę legislacyjną)³⁶.

4. Członkostwo w Pakcie

Pakt został ustanowiony przez państwa należące do strefy euro. Ich udział w Pakcie jest obowiązkowy. Pakt jest otwarty również dla pozostałych państw członkowskich i w tym celu został przedłożony podczas spotkania Rady Europejskiej w dniach 24-25 marca 2011 r. Podczas tego spotkania akces do Paktu zgłosiły: Bułgaria, Dania, Litwa, Łotwa, Polska i Rumunia³⁷. Poza

³³ Ibidem, s. 16-17.

³⁴ Ibidem, s. 17.

³⁵ Ibidem, s. 18-19.

³⁶ Ibidem, s. 19-20.

³⁷ Ibidem, s. 13. Wstęp do „Paktu euro plus”. Załącznik I do Konkluzji Rady Europejskiej ze spotkania 24-25 marca 2011 r.

Paktem pozostały: Czechy, Szwecja, Węgry i Wielka Brytania. Ponieważ Pakt nie zawiera żadnych innych postanowień, należy przyjąć, że państwa te mogą na każdym etapie przystąpić do Paktu, o ile wyrażą taką wolę (Szwecja zgłosiła ostatnio akces do Paktu).

5. Charakter Paktu i zapewnienie jego efektywności

Pakt ma charakter zobowiązania politycznego, zaciągniętego na najwyższym szczeblu politycznym przez szefów państw lub rządów państw uczestniczących w Pakcie. Wynika to z faktu, że zakres działania Paktu dotyczy dziedzin objętych głównie kompetencją państw członkowskich UE³⁸, w pewnym stopniu dziedzin objętych kompetencją dzieloną z Unią³⁹ i w pewnym kompetencją Unii do wspierania, koordynowania lub uzupełniania działań państw członkowskich⁴⁰. Stosownie do politycznego charakteru Paktu, jego wykonanie obejmuje następujące etapy:

- wspólne cele w dziedzinach objętych Paktem będą uzgadniane przez szefów państw lub rządów⁴¹;

- cele te będą realizowane przez państwa należące do Paktu na szczeblu krajowym poprzez przyjęcie stosownych środków polityki fiskalnej i pieniężnej oraz ich uwzględnienie w krajowych programach reform i programach stabilności⁴²;

- co roku każdy szef państwa lub rządu będzie podejmował konkretne zobowiązania, które należało będzie zrealizować w ciągu następnych 12 miesięcy, przy czym każde państwo decydować będzie samodzielnie o doborze stosownych środków⁴³;

- zobowiązania powyższe będą zawarte w przedkładanych corocznie „programach reform i programach stabilności”; programy te będą oceniane w ramach semestru europejskiego przez Komisję Europejską, Radę EU oraz Eurogrupę⁴⁴; niezależnie od tego, na podstawie sprawozdania przygotowanego przez Komisję, wykonanie podjętych zobowiązań będzie monitorowane na najwyższym szczeblu politycznym – przez szefów państw lub rządów państw należących do Paktu⁴⁵;

- podstawą monitorowania mają być wskaźniki dotyczące konkurencyjności, zatrudnienia, stabilności budżetowej i stabilności finansowej; w trakcie monitorowania mogą zostać wskazane państwa, które ze względu na specyficzne wyzwania będą musiały zobowiązać się do podjęcia konkretnych środków w wyznaczonym terminie⁴⁶.

³⁸ Ibidem.

³⁹ Por. art. 4 TfUE.

⁴⁰ Por. art. 5 i 6 TfUE.

⁴¹ Załącznik I do Konkluzji Rady Europejskiej ze spotkania 24-25 marca 2011 r., s. 14 (lit. b).

⁴² Ibidem, s. 14 (lit. a).

⁴³ Ibidem, s. 14 (lit. c) oraz s. 20.

⁴⁴ Ibidem, s. 20.

⁴⁵ Ibidem, s. 14 (lit. c).

⁴⁶ Ibidem, s. 15.

6. Ocena

Polityczny charakter zobowiązań zaciąganych w ramach Paktu nie musi osłabiać jego efektywności. Należy zwrócić uwagę na to, że zobowiązania podejmowane będą na najwyższym szczeblu politycznym i będą miały charakter personalny. Poza monitorowaniem operatywnym (w ramach europejskiego eurosemestru) będzie ono finalizowane również na najwyższym szczeblu politycznym, z możliwością nałożenia konkretnych zobowiązań na państwo, w którym wystąpiły szczególne problemy.

Niezależnie więc od interesującego zjawiska, polegającego na pogłębieniu personifikacji odpowiedzialności politycznej szefów państw lub rządów działających w Radzie Europejskiej (zarządzanie *top down*)⁴⁷, system działania Paktu może przynieść konsensus w sprawie rozszerzenia kompetencji Unii na dziedziny objęte dotychczas kompetencją państw członkowskich, na stosowne inicjatywy rewizji traktatów stanowiących podstawę Unii oraz na inicjatywy legislacyjne w obszarze unijnego prawa pochodnego (zwłaszcza w odniesieniu do strefy euro).

Niezmiernie istotne może być oddziaływanie dziedzin objętych Paktem i stopnia wydolności w tych obszarach poszczególnych państw na podjęcie decyzji w sprawie wejścia do strefy euro państw członkowskich pozostających obecnie poza tą strefą. Nie ulega wątpliwości, że wynik monitorowania stopnia wypełniania zaciągniętych w ramach Paktu zobowiązań oraz stopień spełnienia wskaźników, będących podstawą ewaluacji, stanie się ważnym dopełnieniem kryteriów konwergencyjnych. Przynależność do Paktu oraz poważne traktowanie wynikających stąd zobowiązań będą więc istotnymi elementami oceny spełnienia nowych warunków wejścia do strefy euro.

Z drugiej strony można oceniać „Pakt euro plus” jako konsolidację państw strefy euro, wyznaczanie linii odgraniczającej tę strefę od państw pozostających poza nią, a być może również wyłączenia z tej grupy państw najmniej wydolnych, niespełniających zasadniczych kryteriów wydolności gospodarczej, finansowej i fiskalnej.

V. USTANOWIENIE EUROPEJSKIEGO MECHANIZMU STABILNOŚCI

1. Droga do ustanowienia EMS

W ramach obecnie obowiązujących postanowień TfUE dotyczących państw strefy euro nie ma specyficznej regulacji, która umożliwiałaby udzielenie pomocy finansowej w wypadku wystąpienia trudności w jednym z państw tej grupy. Artykuł 136 TfUE umożliwia jedynie Radzie – w celu zapewnienia prawidłowego funkcjonowania UGiW – wzmocnienie koordynacji i nadzoru dyscypliny budżetowej państw należących do tej grupy, sprecyzowanie kierunków polityki gospodarczej tych państw oraz nadzór nad ich realizacją.

⁴⁷ Por. T. Husak, F. Jasiński (red.), *Prezydencja w Unii Europejskiej. Perspektywa praktyczna*, KSAP, Warszawa 2010, s. 13-14.

Podejmowanie decyzji w tej mierze w Radzie zastrzeżone jest – co prawda – tylko dla przedstawicieli państw strefy euro, niemniej Rada decyduje co do zasady większością kwalifikowaną⁴⁸. Natomiast istnieje stosowna podstawa prawna umożliwiająca udzielanie pomocy w razie wystąpienia trudności w bilansie płatniczym w państwach członkowskich UGiW objętych derogacją – czyli nie należących do strefy euro (art. 143 TfUE).

Koncepcja i treść EMS kształtowała się stopniowo. Ogólne założenia tego mechanizmu określono w oświadczeniu Eurogrupy z 28 listopada 2010 r. (dołączone jako Załącznik II do konkluzji spotkania Rady Europejskiej z 16-17 grudnia 2010 r.). Stwierdzono w nim, że EMS ma zasadzać się na „Europejskim Instrumencie Stabilności Finansowej i będzie mógł zapewniać pakiet pomocy finansowej państwom członkowskim strefy euro, z zastrzeżeniem spełnienia rygorystycznych warunków [...]”. Poza tym w oświadczeniu wskazano na konieczność udziału w tym mechanizmie „wierzycieli sektora prywatnego” oraz MFW.

W toku dyskusji kształt EMS uległ jednak istotnym zmianom. Jeśli uwzględnimy wcześniejsze propozycje, zawarte przede wszystkim we wspomnianym wyżej sprawozdaniu (z 21 października 2010 r.) grupy zadaniowej ds. zarządzania gospodarczego (przyjętego przez Radę Europejską podczas spotkania 28-29 października 2010 r.) oraz wysunięte podczas niemiecko-francuskiego spotkania w Deauville (zawarte w Deklaracji z 18 października 2010 r.)⁴⁹ i wspomniane w konkluzjach przyjętych przez Radę Europejską podczas spotkania 28-29 października 2010 r., to zauważyć można, że niektóre z nich szły stosunkowo daleko. Na przykład zakładały system sanacyjny, który mógł prowadzić nawet do zawieszenia prawa głosu w Radzie UE państwa naruszające dyscyplinę finansową.

Zasadnicze ustalenia, stanowiące punkt wyjścia ustanowienia EMS, przyjęto podczas spotkania Rady Europejskiej 16-17 grudnia 2010 r. Znalazły one wyraz w konkluzjach (w pkt I.1 do I.4)⁵⁰, do których dołączono projekt decyzji Rady Europejskiej w sprawie zmiany art. 136 TfUE⁵¹ w odniesieniu do

⁴⁸ Art. 136 TfUE:

„1. W celu zapewnienia prawidłowego funkcjonowania unii gospodarczej i walutowej oraz zgodnie z odpowiednimi postanowieniami Traktatów, Rada, zgodnie z odpowiednią procedurą spośród tych, o których mowa w artykułach 121 i 126, z wyjątkiem procedury przewidzianej w artykule 126 ustęp 14, przyjmuje środki w odniesieniu do Państw Członkowskich, których walutą jest euro, w celu:

a) wzmocnienia koordynacji i nadzoru ich dyscypliny budżetowej;

b) określenia kierunków, w zakresie, w jakim ich to dotyczy, polityki gospodarczej, czuwając nad zgodnością tych kierunków z kierunkami przyjętymi dla całej Unii oraz zapewniając nadzór nad nimi.

2. W odniesieniu do środków, o których mowa w ustępie 1, w głosowaniu biorą udział tylko członkowie Rady reprezentujący Państwa Członkowskie, których walutą jest euro.

Większość kwalifikowaną wyżej wymienionych członków określa się zgodnie z artykułem 238 ustęp 3 litera a)”.

⁴⁹ Analiza deklaracji w: P. Kaczyński, P. Broin, op. cit.

⁵⁰ Bruksela, 17 grudnia 2010 r., EUCO 30/10, CO EUR 21, CONCL 5.

⁵¹ Rząd Belgii wnioskował zmianę art. 136 TfUE „polegającą na dodaniu ustępu umożliwiającego Państwom Członkowskim, których walutą jest euro, ustanowienie mechanizmu stabilizacyjnego, który będzie uruchamiany, jeżeli okaże się to niezbędne do ochrony stabilności strefy euro jako całości, i stanowiącego, że udzielenie wszelkiej niezbędnej pomocy finansowej w ramach tego mechanizmu będzie podlegało rygorystycznym warunkom”. Punkt 3 preambuły projektu decyzji Rady Europejskiej w sprawie zmiany art. 136 TfUE w odniesieniu do mechanizmu stabilizacyjnego dla państw członkowskich, których walutą jest euro (Załącznik I do Konkluzji).

mechanizmu stabilizacyjnego dla państw członkowskich, których walutą jest euro (załącznik I)⁵² i w oświadczeniu Eurogrupy z 28 listopada 2010 r. w sprawie ogólnych elementów przyszłego mechanizmu (załącznik II).

Od strony proceduralnej szczególnie interesujące było przyjęcie tak zwanej procedury kładki (art. 48 ust. 6 TUE) jako podstawy uzupełnienia postanowień art. 136 TUE. Ustalono również, że sam Mechanizm zostanie ustanowiony na mocy „uzgodnienia międzyrządowego” („intergovernmental arrangement”). Według kolejnych ustaleń EMS miał być „ustanowiony” przez państwa strefy euro i służyć „ochronie stabilności strefy euro jako całości⁵³; natomiast w odniesieniu do pozostałych państw członkowskich UE, których obowiązuje waluta „inna niż euro”, stwierdzono ogólnie, że „Mogą one podjąć na zasadzie *ad hoc* decyzję o uczestniczeniu w działaniach prowadzonych w ramach mechanizmu”⁵⁴. Mechanizm ma być „uruchamiany” w razie „pojawienia się zagrożenia dla stabilności strefy euro jako całości” na mocy „porozumienia państw członkowskich strefy euro” („by mutual agreement of the euro area Member States”)⁵⁵.

W Konkluzjach założono, że decyzja Rady Europejskiej powinna zostać podjęta podczas spotkania w marcu 2011 r.⁵⁶, a następnie „zatwierdzona” przez państwa członkowskie, tak aby weszła w życie 1 stycznia 2013 r. (art. 2 akapit drugi projektu decyzji). Natomiast negocjacje nad umową miały zostać zakończone „do marca” 2011 r.⁵⁷ (co się nie powiodło, choć ustalono stosunkowo szczegółowo jej treść). Ponieważ EMS miałyby zacząć działać od połowy 2013 r., umowa musiałaby wejść w życie przed tą datą (czyli do tego czasu musiałaby się zakończyć procedury ratyfikacyjne w państwach stronach umowy)⁵⁸.

2. Uzgodnienia podczas spotkania Rady Europejskiej 24-25 marca 2011 r.

2.1. Okoliczności wstępne

Zasadnicze elementy EMS (ramy czasowe ustanowienia, instrumenty finansowe, warunki finansowe) zostały ustalone – jak już wskazano – w nawiązaniu do wcześniejszych prac, które znalazły wyraz w Konkluzjach

⁵² Zaproponowane wówczas postanowienia miały następujące brzmienie: „Państwa Członkowskie, których walutą jest euro, mogą ustanowić mechanizm stabilizacyjny uruchamiany, jeżeli będzie to niezbędne do ochrony stabilności strefy euro jako całości. Udzielenie wszelkiej niezbędnej pomocy finansowej w ramach takiego mechanizmu będzie podlegało rygorystycznym warunkom” (art. 1 projektu decyzji Rady Europejskiej).

⁵³ Bruksela, 17 grudnia 2010 r., EUCO 30/10, CO EUR 21, CONCL 5 – pkt I.3 Konkluzji.

⁵⁴ Ibidem.

⁵⁵ Ibidem. Oświadczenie Eurogrupy (zawarte w załączniku II) precyzowało, że decyzje w sprawie udzielenia pomocy w ramach mechanizmu będą podejmować jednomyślnie „ministrowie Eurogrupy” (akapit 8 oświadczenia).

⁵⁶ Ibidem.

⁵⁷ Pkt I.3 Konkluzji.

⁵⁸ Szczegółowy komentarz do powyższych ustaleń – J. Barcz, *W sprawie formuły prawnej wprowadzenia do prawa UE Europejskiego Mechanizmu Stabilizacyjnego...*, s. 11 i n.

z posiedzenia Rady Europejskiej 16-17 grudnia 2010 r., a następnie w konkluzjach państw strefy euro z nieformalnego spotkania Rady Europejskiej (w składzie ograniczonym do szefów państw lub rządów państw tej grupy) 11 marca 2011 r.⁵⁹ Natomiast podczas spotkania Rady Europejskiej kilkanaście dni później – w dniach 24-25 marca 2011 r.⁶⁰ – podjęta została decyzja w rozumieniu art. 48 ust. 6 TfUE dotycząca uzupełnienia postanowień art. 136 TfUE oraz ustalono jego treść⁶¹. Co prawda, nie została przedłożona – stosownie do zapowiedzi z grudnia 2010 r. – gotowa umowa w sprawie EMS, niemniej w załączniku II do konkluzji zawarto szczegółowe ustalenia w tej dziedzinie. Zapowiedziano, że podpisanie umowy w sprawie EMS (oraz umowy w sprawie zmiany porozumienia dotyczącego Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej) nastąpi „przed końcem czerwca 2011 r.”⁶²

Na treść podjętych ustaleń istotny wpływ miały opinie Komisji Europejskiej, Europejskiego Banku Centralnego, a zwłaszcza dyskusje w ramach Parlamentu Europejskiego. Projekt decyzji Rady Europejskiej z grudnia 2010 r. w sprawie uzupełnienia art. 136 TfUE (i ustanowienia EMS) został poddany gruntownej krytyce w raporcie Elmara Broka i Roberto Gualtieriego dla Komitetu Spraw Konstytucyjnych Parlamentu Europejskiego⁶³. Krytyka ta – miarodajna dla przebiegu dyskusji w Parlamencie – dotyczyła zarówno samej metody ustanowienia EMS, jak i jego proponowanej treści⁶⁴. Jeśli chodzi o metodę, to główny zarzut dotyczył dominacji podejścia międzyrządowego przy ustanawianiu EMS, „odrywającego” EMS od Unii Europejskiej; wskazywano, że w większym stopniu powinna być uwzględniona metoda unijna (dawna metoda wspólnotowa), gwarantująca mocne powiązanie EMS z Unią. Natomiast odnosząc się do proponowanej treści EMS, przede wszystkim wskazywano na konieczność zapewnienia Komisji Europejskiej mocnej pozycji w ramach EMS oraz uwzględnienia udziału Parlamentu Europejskiego. Negocjacje nad treścią EMS doprowadziły ostatecznie do tego, że – w opinii Roberto Gualtieriego – EMS będzie „między państwowym wagonem w (europejskim) pociągu instytucjonalnym”⁶⁵. W dniu 23 marca 2011 r. (w przeddzień rozpoczęcia spotkania Rady Europejskiej) Parlament przedłożył swoją opinię w sprawie uzupełnienia art. 136 TfUE (stosownie do art. 48 ust. 6 TUE Parlament jest konsultowany przed podjęciem decyzji przez Radę Europejską)⁶⁶.

⁵⁹ Pkt 5-8 Konkluzji szefów państw lub rządów państw strefy euro z 11 marca 2011 r. Bruksela, 11 marca 2011 r., (OR.en).

⁶⁰ Rada Europejska, 24-25 marca 2011 r., Konkluzje, Bruksela, 25 marca 2011 r., (OR.en) EUCO 10/11, CO EUR 6, CONCL 3.

⁶¹ Pkt 16 Konkluzji.

⁶² Pkt 17 Konkluzji.

⁶³ European Parliament, *Report on the draft European Council decision amending Article 136 of the Treaty on the Functioning of the European Union with regard to a stability mechanism for Member States whose currency is the euro*, Committee on Constitutional Affairs. Rapporteur: Elmar Brok and Roberto Gualtieri. 24.2.2011. PE458.618v01-00.

⁶⁴ Por. strona internetowa Parlamentu Europejskiego. Sprawozdanie z posiedzenia plenarnego w dniach 23-24 marca 2011 r., www.europarl.eu/news/public/focus_page/008 (28.03.2011).

⁶⁵ Ibidem.

⁶⁶ Ibidem.

2.2. Uzupełnienie postanowień art. 136 TfUE

W podjętej decyzji w sprawie uzupełnienia postanowień art. 136 TfUE Rada Europejska zachowała formułę zaproponowaną podczas spotkania w grudniu 2010 r. z niewielkimi korektami stylistycznymi:

„Państwa Członkowskie, których walutą jest euro, mogą ustanowić mechanizm stabilności uruchamiany, jeżeli będzie to niezbędne do ochrony stabilności strefy euro jako całości. Udzielenie wszelkiej niezbędnej pomocy finansowej w ramach takiego mechanizmu będzie podlegało rygorystycznym warunkom”⁶⁷.

Tak więc, co do zasady, zachowano formułę uzupełnienia postanowień art. 136 TfUE, który ani nie precyzuje formy prawnej mechanizmu, ani nie gwarantuje jego otwartości w stosunku do państw nie należących do strefy euro, ani wymogu powiązań instytucjonalnych z Unią Europejską. Stosowne uzgodnienia zawarto (jak zobaczymy dalej) w omawianym Załączniku II do Konkluzji Rady Europejskiej (mają więc charakter polityczny) i mają zostać włączone do umowy międzynarodowej ustanawiającej EMS. Postanowienia uzupełniające art. 136 TfUE zapewniają więc dużą swobodę państwom strefy euro co do formuły prawnej ustanowienia EMS.

2.3. Podstawy prawne ustanowienia EMS

Podstawą prawną ustanowienia EMS będzie – stosownie do ustaleń z grudnia 2010 r. – „porozumienie między państwami członkowskimi strefy euro”⁶⁸, czyli zawarta między nimi umowa międzynarodowa. Statut EMS, określający szczegóły jego działania, ma być załącznikiem do tej umowy⁶⁹. Jak wspomniano, nie dotrzymano pierwotnie zakładanego terminu podpisania tej umowy podczas spotkania Rady Europejskiej 24-25 marca 2011 r. W Konkluzjach z tego spotkania w pkt 17 wskazano, że umowa ma zostać podpisana „przed końcem czerwca 2011 r.” Towarzyszyć jej ma umowa w sprawie zmiany porozumienia o Europejskim Instrumencie Stabilności Finansowej⁷⁰, który ma działać jeszcze przez pewien okres paralelnie do EMS (a więc po czerwcu 2013 r.), dopóki „nie uzyska pełnej spłaty pomocy przyznanej państwom członkowskim i sam nie spłaci swoich zobowiązań z tytułu wyemitowanych instrumentów finansowych i wszelkich zobowiązań zwrócenia pieniędzy poręczycielom”⁷¹.

Niedookreślenie w nowych postanowieniach art. 136 TfUE formy prawnej ustanowienia EMS umożliwiło państwom strefy euro wybranie najbardziej „elastycznej” oraz „niezależnej” od Unii formuły ustanowienia mechanizmu, to znaczy odwołanie się do odrębnej umowy międzynarodowej. Ma to – jak zobaczymy niżej – bezpośrednie powiązanie z wybraniem samej formy prawnej EMS.

⁶⁷ Załącznik II do Konkluzji Rady Europejskiej z 24-25 marca 2011 r., Bruksela, 25 marca 2011 r., (OR.en) EUCO 10/11, CO EUR 6, CONCL 3, s. 21.

⁶⁸ Ibidem, s. 22.

⁶⁹ Ibidem.

⁷⁰ Ibidem.

⁷¹ Ibidem, s. 32.

2.4. Charakter prawny EMS

Formą prawną EMS będzie „organizacja międzyrządowa [ustanowiona – J.B.] na mocy międzynarodowego prawa publicznego”⁷². Mechanizm ten będzie więc miał charakter organizacji międzynarodowej, ustanowionej na mocy umowy międzynarodowej. Jej siedzibą ma być Luksemburg⁷³.

Alternatywnym rozwiązaniem byłoby ustanowienie EMS jako agencji unijnej. Agencje takie – których jest ponad dwadzieścia – definiowane są jako „wyodrębnione strukturalne ciała, niebędące formalnie częścią instytucji lub organów traktatowych, tworzone na podstawie aktu prawa pochodnego (agencje nie są wymieniane w Traktatach [...]), mające osobowość prawną, dysponujące własną administracją i wyposażone we własne kompetencje oraz niezależne finansowo (tj. posiadające własny budżet), którym powierza się wykonywanie pewnych zadań objętych kompetencją unijną”⁷⁴.

Nic więc nie stało na przeszkodzie, aby postanowienia uzupełniające art. 136 TfUE wyraźnie odsyłały do rozporządzenia unijnego, które ustanawiałoby EMS jako odrębną agencję unijną, posiadającą podmiotowość prawną (a więc organizację międzynarodową), mogącą z powodzeniem przejąć wszystkie zadania, jakie mają być powierzone mechanizmowi. Postanowienia uzupełniające art. 136 TfUE stanowiłyby dostateczną podstawę prawną takiej formuły ustanowienia EMS.

Wybrano jednak inną drogę, w znacznie większym stopniu uniezależniającą EMS od Unii. Co prawda – o czym szczegółowo dalej – Komisja Europejska została zobowiązana do przedłożenia projektu rozporządzenia unijnego, którego zadaniem będzie sprecyzowanie „koniecznych kroków proceduralnych, podejmowanych na podstawie art. 136 Traktatu”, mających zagwarantować zgodność działania EMS z „unijnymi ramami nadzoru” i „przestrzeganiem unijnych procedur”⁷⁵, niemniej jego treść nie jest jeszcze znana, a w każdym razie będzie ono ograniczać się do „technicznych” aspektów współdziałania EMS z instytucjami unijnymi (dla jego wydania nie ma wyraźnej podstawy prawnej w postanowieniach uzupełniających art. 136 TfUE).

2.5. Cel i zadania EMS oraz stojące do dyspozycji instrumenty

Zasadniczym celem EMS będzie ochrona stabilności finansowej strefy euro, jeżeli sytuacja finansowa jednego z państw tej strefy zagrażałaby stabilności „strefy euro jako całości”. W takim wypadku EMS udzieli pomocy finansowej danemu państwu, przy zastrzeżeniu „rygorystycznych warunków”, które znajdą wyraz w „makroekonomicznym programie dostosowawczym”. EMS udzielać będzie pomocy w formie pożyczek, a w wyjątkowych sytuacjach podejmować będzie interwencje na pierwotnych rynkach długu⁷⁶. Państwo

⁷² Ibidem.

⁷³ Ibidem.

⁷⁴ M. Górka, *System instytucjonalny Unii Europejskiej*, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, wyd. II, Warszawa 2010, s. III-103.

⁷⁵ Załącznik II do Konkluzji Rady Europejskiej z 24-25 marca 2011 r., Bruksela, 25 marca 2011 r., (OR.en) EUCO 10/11, CO EUR 6, CONCL 3, s. 28.

⁷⁶ Ibidem, s. 25.

członkowskie jako beneficjent wsparcia z EMS będzie musiało zapewnić odpowiednią formę udziału sektora prywatnego⁷⁷, uwzględniającą praktyki MFW.

EMS ma dysponować docelowo kapitałem subskrybowanym w wysokości 700 mld euro. Z tej kwoty 80 mld euro ma mieć postać kapitału wpłaconego, zapewnionego przez państwa członkowskie strefy euro⁷⁸. Na pozostałe 620 mld euro składać się będzie połączony kapitał przyznany na żądanie oraz gwarancje ze strony państw członkowskich strefy euro⁷⁹. EMS ma dysponować efektywną zdolnością udzielania pożyczek w wysokości 500 mld euro⁸⁰.

2.6. Struktura instytucjonalna EMS

Mechanizm będzie organizacją międzynarodową, posiadającą własną strukturę instytucjonalną.

Najwyższym organem EMS będzie Rada Zarządzająca, składająca się z ministrów finansów państw strefy euro: będą to członkowie Rady Zarządzającej z prawem głosu. Ponadto w jej skład wejdą – jako obserwatorzy – komisarz do spraw gospodarczych i walutowych oraz prezes EBC. Spośród ministrów finansów państw członkowskich strefy euro Rada Zarządzająca wybierze swojego przewodniczącego. Rada Zarządzająca będzie w szczególności podejmowała decyzje w sprawie przyznania pomocy finansowej, warunków przyznania tej pomocy, zdolności EMS do udzielania pożyczek i zmiany w zestawie instrumentów⁸¹.

Rada Dyrektorów ma wykonywać „szczególne zadania” przekazane jej przez Radę Zarządzającą. Każde z państw członkowskich strefy euro ma wyznaczyć jednego dyrektora i jednego zastępcę dyrektora. Poza tym Komisja Europejska i EBC wyznaczają do składu Rady Dyrektorów po jednym obserwatorze i zastępcy obserwatora⁸².

Dyrektor Zarządzający, wyznaczony przez Radę Zarządzającą, ma czuwać nad „bieżącym zarządzaniem” EMS⁸³.

2.7. Proces decyzyjny w EMS

Najważniejsze decyzje (w sprawie przyznania pomocy finansowej, warunków przyznania tej pomocy, zdolności EMS do udzielania pożyczek i zmiany w zestawie instrumentów) Rada Zarządzająca będzie podejmować „za wspólnym porozumieniem”⁸⁴, co oznacza⁸⁵, że decyzja podejmowana jest

⁷⁷ Ibidem, s. 29-30.

⁷⁸ Podział wkładów państw członkowskich strefy euro zamieszczony jest w załączniku do Załącznika II. Odzwierciedla on klucz kapitału wpłaconego do EBC. Warto odnotować, że kwoty ewentualnych sankcji finansowych nakładanych na państwa strefy euro w ramach Paktu Stabilności i Wzrostu mają być przekazywane do EMS i zaliczane jako część kapitału wpłaconego (ibidem, s. 22).

⁷⁹ Szczegółowo: ibidem, s. 23-25.

⁸⁰ Ibidem, s. 21.

⁸¹ Ibidem, s. 22-23.

⁸² Ibidem, s. 23.

⁸³ Ibidem.

⁸⁴ Ibidem.

⁸⁵ Ibidem s. 21, przyp. 1.

jednomyślnie przez przedstawicieli państw członkowskich biorących udział w głosowaniu, przy czym wstrzymanie się od głosu nie uniemożliwia podjęcia decyzji. Pozostałe decyzje przyjmowane będą w formule większości kwalifikowanej, chyba że umowa będzie przewidywać inną procedurę. Również Rada Dyrektorów podejmować będzie decyzje w formule większości kwalifikowanej (chyba że umowa przewidywać będzie inną procedurę)⁸⁶.

Formuła większości kwalifikowanej nie odpowiada formule stosowanej w Radzie UE (trzy testy pakietu nicejskiego, względnie (od końca 2014 r.) tak zwana podwójna większość, czyli test większości państw i test demograficzny)⁸⁷, lecz jest typowa dla organizacji finansowych: waga głosów w Radzie Zarządzającej i Radzie Dyrektorów ma być proporcjonalna do udziałów państw członkowskich w kapitale podstawowym EMS, natomiast próg liczby głosów potrzebny do podjęcia decyzji wynosi 80%⁸⁸. Daje to bardzo mocną pozycję w procesie decyzyjnym największym kontrybutorom (Niemcy – 27,146%, Francja – 20,386%, Włochy – 17,914%, Hiszpania – 11,904%)⁸⁹, choć zważyć należy, że proces ten jest bardzo „sztywny” (w ramach tak zwanego pakietu nicejskiego do podjęcia decyzji należy zebrać ponad 73% głosów ważonych, co uważane jest za bardzo wysoki próg), oraz że decyzje w tej formule podejmowane będą w sprawach drugorzędnych.

Procedura podjęcia decyzji w sprawie udzielenia pomocy finansowej przez EMS ma być następująca⁹⁰:

- punktem wyjścia jest wniosek państwa strefy euro, ogarniętego kryzysem finansowym, skierowany do pozostałych państw członkowskich strefy euro (do Eurogrupy); Eurogrupa informuje Radę EU o takim wniosku;

- Rada Zarządzająca, po otrzymaniu wniosku, zwraca się do Komisji Europejskiej, aby ta – we współpracy z EBC – oceniła, czy istnieje ryzyko dla stabilności strefy euro jako całości, oraz aby „wraz z MFW i we współpracy z EBC” przeprowadziła analizę zdolności obsługi zadłużenia publicznego państwa składającego wniosek, a następnie oceniła („wraz z MFW i we współpracy z EBC”) faktyczne potrzeby takiego państwa oraz wymagany zakres udziału sektora prywatnego (uwzględniając spójność z praktykami MFW);

- następnie ustalany jest „makroekonomiczny program dostosowawczy” państwa składającego wniosek; uwzględniając powyższe oceny, Rada Zarządzająca upoważnia do podjęcia stosownych negocjacji Komisję Europejską, która działa „wraz z MFW i we współpracy z EBC”;

- po zakończeniu negocjacji Komisja przedstawia Radzie UE wniosek w sprawie decyzji zatwierdzającej „makroekonomiczny program dostosowawczy”; po podjęciu takiej decyzji przez Radę UE, Komisja podpisuje w imieniu państw członkowskich strefy euro odpowiedni „protokół ustaleń”;

⁸⁶ Ibidem, s. 23.

⁸⁷ Por. J. Barcz, *Unia Europejska na rozstajach. Traktat z Lizbony...*, s. 140 i n.

⁸⁸ Załącznik II do Konkluzji Rady Europejskiej z 24-25 marca 2011 r., Bruksela, 25 marca 2011 r., (OR.en) EUCO 10/11, CO EUR 6, CONCL 3, s. 23.

⁸⁹ Ibidem, załącznik dołączony do Załącznika II.

⁹⁰ Ibidem, s. 27.

– warunkiem takiego podpisania „protokołu ustaleń” jest uprzednie podjęcie decyzji przez Radę Zarządzającą (w drodze wspólnego porozumienia) w sprawie udzielenia pomocy finansowej oraz warunków jej udzielenia;

– Rada Dyrektorów – po dopełnieniu powyższej procedury – zatwierdza umowę o pomocy finansowej (która zawiera „techniczne aspekty” udzielenia pomocy);

– Komisja „wraz z MFW i we współpracy z EBC” odpowiedzialna jest za monitorowanie przestrzegania warunków politycznych określonych w „makroekonomicznym programie dostosowawczym”; składa ona stosowne sprawozdanie do Rady EU oraz do Rady Dyrektorów, która podejmuje (za wspólnym porozumieniem) decyzje o wypłacie kolejnych transz pożyczki;

– Rada UE, po dyskusji „na forum Rady Zarządzającej”, na wniosek Komisji Europejskiej może postanowić o przeprowadzeniu nadzoru po zakończeniu programu; nadzór taki może trwać aż do zakończenia spłaty pożyczki.

Spory między EMS a państwem członkowskim strefy euro, dotyczące interpretacji i stosowania porozumienia o ustanowieniu EMS, rozstrzygać ma Rada Zarządzająca. Jeśli dane państwo nie zgodzi się z decyzją Rady Zarządzającej, spór zostanie rozstrzygnięty przez Trybunał Sprawiedliwości UE⁹¹. Jurysdykcja Trybunału ma zasadzać się na art. 273 TfUE, stosownie do którego może on rozstrzygać każdy spór między państwami członkowskimi UE „przedłożony mu na mocy kompromisu”. Jurysdykcja TSUE będzie w tym przypadku wywodziła się z postanowień porozumienia o ustanowieniu EMS⁹², Trybunał będzie więc działał jako sąd międzynarodowy (a nie unijny).

2.8. Powiązania instytucjonalne EMS z Unią Europejską

Włączenie w przebieg procesu decyzyjnego w ramach EMS instytucji unijnych oraz MFW jest więc różnorodne i istotne z merytorycznego punktu widzenia.

Po pierwsze – należy zwrócić uwagę na istotną rolę Rady UE (można przyjąć, że chodzi o skład Rady UE zajmujący się sprawami gospodarczymi i finansowymi). Rada UE musi być poinformowana o wniosku państwa strefy euro o udzielenie mu pomocy finansowej. Podejmuje ona również decyzje w podstawowych kwestiach określających przebieg procesu decyzyjnego w EMS: zatwierdza „makroekonomiczny program dostosowawczy” oraz podejmuje decyzje o przeprowadzeniu nadzoru po zakończeniu programu, który może trwać aż do zakończenia spłaty pożyczki (otrzymuje też sprawozdania o wynikach monitorowania przestrzegania warunków politycznych określonych w „makroekonomicznym programie dostosowawczym”. Doprecyzowania w przyszłym porozumieniu o ustanowieniu EMS wymagać będzie ogólne uzgodnienie zawarte w Załączniku II, iż „Należy uzyskać zgodę państw członkowskich UE [a więc wszystkich, nie tylko państw strefy euro – J.B.], aby państwa członkowskie strefy euro mogły zlecać Komisji (działającej wtedy wraz

⁹¹ Ibidem, s. 33.

⁹² Por. A. Wyrozumska (red.), *System ochrony prawnej w Unii Europejskiej*, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, wyd. II, Warszawa 2010, s. V-4.

z MFW i we współpracy z EBC) analizę zdolności obsługi zadłużenia państwa członkowskiego występującego o wsparcie finansowe, przygotowanie programu dostosowawczego towarzyszącego pomocy finansowej oraz monitorowanie realizacji tego programu”⁹³. Uzgodnienia te po części znajdują odzwierciedlenie w wyżej omówionych ustaleniach, niemniej sprecyzować jeszcze należy odpowiednią rolę Rady UE (w jej ramach działają państwa członkowskie) w toku wyrażania zgody na podejmowanie decyzji w sprawie zlecenia Komisji przeprowadzenia („wraz z MFW i we współpracy z EBC”) analizy zdolności obsługi zadłużenia publicznego państwa składającego wniosek oraz faktycznych potrzeb takiego państwa. Niezależnie od tego Rada UE ma czuwać nad zagwarantowaniem, aby proces decyzyjny w ramach EMS respektował w pełni „unijne ramy nadzoru” oraz „przestrzeganie unijnych procedur”⁹⁴.

Po drugie – Komisji Europejskiej ma być w istocie powierzona istotna rola w procesie decyzyjnym w ramach EMS. Komisja ocenia istnienie ryzyka (destabilizacji sytuacji finansowej danego państwa) dla stabilności całej strefy euro, przeprowadza analizę zdolności obsługi zadłużenia publicznego państwa składającego wniosek, ocenia faktyczne potrzeby takiego państwa i wymagany udział sektora prywatnego. Następnie Komisja prowadzi negocjacje w sprawie programu dostosowawczego, podpisuje stosowny „protokół ustaleń”, jest głównym podmiotem odpowiedzialnym za monitorowanie przestrzegania politycznych warunków programu dostosowawczego oraz wnioskuje kontynuowanie programu nadzorczego po zakończeniu programu. Stosowne miejsce zajmują EBC i MFW, współpracując z Komisją Europejską.

Komisja ma również do spełnienia istotną rolę legislacyjną: jest zobowiązana przedłożyć projekt rozporządzenia, które precyzować ma procedurę odwołującą się do postanowień art. 136 TfUE (w nowym brzmieniu), nakierowaną na określenie decydującej roli Rady UE w zagwarantowaniu, że decyzje podejmowanie w ramach EMS w pełni respektują „unijne ramy nadzoru” oraz „przestrzeganie unijnych procedur”⁹⁵.

Parlament Europejski ma być „regularnie informowany” o ustanowieniu i działalności EMS przez Radę EU i Komisję.

Warto zwrócić uwagę na „tożsamość personalną” podmiotów biorących udział w procesie decyzyjnym w EMS i organów unijnych. Eurogrupa – na ręce której składany jest wniosek zainteresowanego pomocą państwa – jest tożsama ze składem Rady Zarządzającej EMS (udział w niej bierze również minister finansów państwa składającego wniosek). Ministrowie finansów państw strefy euro stanowią też trzon składu Rady UE, który będzie zajmował się EMS. Uzgodnienia zawarte w załączniku II nie precyzują, w jakim trybie w sprawach powiązanych z procedurą w EMS decydować ma Rada UE (jeżeli brak jest takiego sprecyzowania, Rada stanowi większością kwalifikowaną). W obecnym stanie członkostwa w strefie euro⁹⁶ same państwa tej strefy nie będą miały

⁹³ Załącznik II do Konkluzji Rady Europejskiej z 24-25 marca 2011 r., Bruksela, 25 marca 2011 r., (OR.en) EUCO 10/11, CO EUR 6, CONCL 3, s. 28.

⁹⁴ Ibidem.

⁹⁵ Ibidem.

⁹⁶ Obecnie do strefy euro należy 17 spośród 27 państw członkowskich UE; por. A. Nowak-Far, op. cit., s. 56.

możliwości samodzielnego podjęcia decyzji w tym trybie, niemniej będą mogły każdą decyzję zablokować.

2.9. Możliwość udziału w EMS państw członkowskich UE nie należących do strefy euro

Utrzymano proponowaną w grudniu 2010 r. ogólną formułę udziału w EMS państw członkowskich UE nie należących do strefy euro na zasadzie *ad hoc*⁹⁷. Będą one mogły „doraźnie” uczestniczyć „wraz z Europejskim Mechanizmem Stabilności w akcjach pomocy finansowej dla państw członkowskich strefy euro”⁹⁸. Z powyższych postanowień załącznika II można wywieść, że możliwość udziału w „akcjach pomocy” EMS dotyczy jedynie państw członkowskich UE nie należących do strefy euro, wyłączone są więc państwa trzecie. Pozytywnym aspektem tego ustalenia jest to, że możliwość taka otwarta jest zarówno dla państw objętych derogacją czasową (jak Polska), jak i państw objętych trwałą derogacją (Dania i Wielka Brytania).

Zauważyć jednak należy, że w obecnej formule nastąpiło dalsze „rozluźnienie” relacji między EMS a państwem członkowskim spoza strefy euro, które chciałoby uczestniczyć w „akcjach pomocy” mechanizmu: mowa jest bowiem nie o włączeniu się do mechanizmu, lecz do udziału „wraz” z nim. Dalej: państwa takie będą „reprezentowane” podczas odnośnych posiedzeń rad EMS, które będą decydować o przyznaniu i monitorowaniu pomocy, niemniej zakres kompetencji tej „reprezentacji” nie jest jasny; mowa jest jedynie o „odpowiednio szybkim dostępie do wszelkich odnośnych informacji” oraz o przeprowadzeniu z takimi państwami „odpowiednich konsultacji”, co świadczy raczej o wyłączeniu ich z procesu decyzyjnego w EMS w ścisłym rozumieniu⁹⁹.

2.10. Przystąpienie do strefy euro a udział w EMS

Państwa członkowskie UE przystępujące do strefy euro muszą przystąpić do EMS, przejmując w całości wszelkie prawa i obowiązki z tym związane¹⁰⁰. Warunki udziału kapitałowego w EMS będą analogiczne, jak w wypadku państw założycielskich mechanizmu¹⁰¹. Należy więc odnotować, że Polska – przechodząc ze stanu państwa członkowskiego Unii Gospodarczej i Walutowej objętego derogacją do statusu państwa strefy euro – będzie musiała przystąpić do umowy ustanawiającej EMS najpóźniej z chwilą wejścia do strefy euro.

Natomiast nie jest jasne, czy państwa członkowskie UE spoza strefy euro mogą przystąpić do EMS przed wejściem do strefy euro. We wspomnianych wyżej ustaleniach zawartych w załączniku II¹⁰² mowa jest – co prawda – o państwach członkowskich, które „przyłączają się” do EMS, niemniej jednak w przypisie do tych postanowień (przypis 4) łączy się członkostwo w mechanizmie z „przyłączeniem się do strefy euro”.

⁹⁷ Załącznik II do Konkluzji Rady Europejskiej z 24-25 marca 2011 r., Bruksela, 25 marca 2011 r., (OR.en) EUCO 10/11, CO EUR 6, CONCL 3, s. 21.

⁹⁸ Ibidem, s. 33.

⁹⁹ Ibidem, s. 33.

¹⁰⁰ Ibidem, przypis 4 na s. 24.

¹⁰¹ Ibidem, s. 24.

¹⁰² Ibidem.

2.11. Ocena

Pod wpływem dyskusji nad przedstawionym w grudniu 2010 r. projektem decyzji Rady Europejskiej w sprawie zmiany postanowień art. 136 TfUE, zwłaszcza na forum Parlamentu Europejskiego, nastąpiło pewne doprecyzowanie powiązań przyszłego EMS z Unią Europejską. Przede wszystkim jednak należy zwrócić uwagę, że treść proponowanych postanowień, które mają uzupełnić art. 136 TfUE, nie uległa istotniejszej zmianie: proponowana podstawa prawna ustanowienia EMS będzie miała charakter bardzo ogólny. Również wybór formuły prawnej EMS – organizacja międzynarodowa ustanowiona na podstawie umowy międzynarodowej, zamiast unijnej agencji ustanowionej na podstawie aktu unijnego prawa pochodnego – zapewni mechanizmowi dużą autonomię w stosunku do Unii.

Powiązania merytoryczne procesu decyzyjnego w EMS z instytucjami unijnymi są stosunkowo mocne. Istotna jest zwłaszcza wiodąca rola Rady UE w stosunku do podejmowania najważniejszych decyzji kierunkowych oraz zasadnicza rola Komisji Europejskiej w prowadzeniu głównych działań operatywnych w procesie decyzyjnym EMS; stosowna jest również rola EBC oraz MFW. Planowane rozporządzenie (którego projekt ma przygotować Komisja Europejska) precyzować ma szczegóły proceduralne wiodącej roli Rady UE w zagwarantowaniu spójności procesu decyzyjnego EMS z procedurami unijnymi i „unijnymi ramami nadzoru”. Wszystko to powinno zapewnić znaczącą spójność między EMS a Unią Europejską.

Z drugiej jednak strony nie ulega wątpliwości, że wybrano wariant ustanowienia EMS, który zapewnia temu mechanizmowi maksymalną autonomię w stosunku do Unii. Ma on formę prawną odrębnej organizacji międzynarodowej, udział instytucji unijnych w procesie decyzyjnym mechanizmu określony ma być w umowie międzynarodowej ustanawiającej EMS, a nie w prawie unijnym – postanowieniach (uzupełniających) art. 136 TfUE (być może w jakimś zakresie powiązania takie sprecyzuje planowane unijne rozporządzenie). Również jurysdykcja Trybunału Sprawiedliwości UE do rozstrzygania sporów wynikłych na tle interpretacji i stosowania umowy ma swoje umocowanie w umowie: TSUE działać będzie w tej mierze nie jako sąd unijny, lecz sąd międzynarodowy.

Zwraca uwagę jednoznaczne ograniczenie podmiotowe EMS do państw strefy euro: tylko państwa tej strefy mogą wnioskować o udzielenie pomocy finansowej, jedynie zagrożenie stabilności strefy euro jako całości (w wyniku trudnej sytuacji finansowej jednego z państw tej grupy) stanowi zasadniczą przesłankę uruchomienia EMS oraz – *last but not least* – wszystkie państwa tej strefy euro zobowiązane są uczestniczyć w mechanizmie. Operatywny proces decyzyjny koncentruje się – odpowiednio – wokół tych państw: Eurogrupy, Rady Zarządzającej, której skład jest w zasadzie tożsamy ze składem Eurogrupy i (pośrednio) Rady Dyrektorów. Istotny jest udział przedstawicieli Komisji Europejskiej i EBC w tych organach EMS, niemniej mają oni jedynie status obserwatorów bez prawa głosu. Interesujące będzie, czy wystąpi unia personalna między przewodniczącym Eurogrupy a przewodniczącym Rady Zarządzającej.

Nie można odnotować postępu w stosunku do propozycji przedłożonych w grudniu 2010 r. co do „otwartości” EMS w stosunku do państw członkowskich UE nie należących do strefy euro. Będą one miały możliwość „doraźnego” dołączenia się do „akcji pomocy finansowej” razem z EMS, co jednak nie będzie pociągało za sobą włączenia do procesu decyzyjnego w Mechanizmie (zapewnia jedynie dostęp do informacji i konsultacje). Co istotniejsze, uzgodnienia zawarte w załączniku II zakładają możliwość przystąpienia do EMS dopiero wraz z wejściem do strefy euro. Z drugiej strony, przystąpienie do tego mechanizmu stanie się bez wątpienia warunkiem wejścia do strefy euro. Oznacza to, że przy przejściu ze stanu państwa członkowskiego UGiW objętego derogacją do pełnego członkostwa (wejścia do strefy euro) pojawi się wraz z ustanowieniem EMS nowy, istotny warunek, wymagający dopełnienia dodatkowej procedury wewnątrzkrajowej (ratyfikowania umowy międzynarodowej ustanawiającej EMS).

Generalnie ujmując, uzgodnione rozwiązania dotyczące ustanowienia EMS pozostawiają otwarte dwie zasadnicze możliwości: utrzymania spójności z Unią Europejską w przypadku koherentnego działania w ramach Unii i włączenia się wszystkich państw członkowskich w program „Paktu euro plus”, mającego na celu pogłębienie liberalizacji i umocnienie konkurencyjności na rynku wewnętrznym, względnie umocnienie autonomicznego działania Eurogrupy. Ustalone rozwiązania nie stanowią – jak się wydaje – bariery prawnej dla usamodzielnienia się EMS w stosunku do Unii w razie rozpoczęcia procesu głębszego różnicowania statusu państw członkowskich.

VI. PODSUMOWANIE

Podjęte decyzje, zwłaszcza w sprawie ustanowienia „Paktu euro plus” i Europejskiego Mechanizmu Stabilności, bez wątpienia konsolidują Eurogrupę, a tym samym sprzyjają umocnieniu się Unii Europejskiej (euro bowiem „jest i pozostanie jednym z najważniejszych elementów integracji europejskiej” – tak szefowie państw lub rządów w Konkluzjach ze spotkania w grudniu 2010 r.). Niemniej jednak ich konsekwencją jest stworzenie nowych – obok kryteriów konwergencyjnych – przesłanek włączenia się do strefy euro państw członkowskich UE, które dotychczas poza tą strefą pozostają.

Z formalnego punktu widzenia EMS skonstruowany będzie w takiej formule, która umożliwi – w przypadku trudności przy ustanowieniu mechanizmu (zwłaszcza gdyby wystąpiły one po stronie państw nie należących do strefy euro, na przykład przy zatwierdzaniu decyzji uzupełniającej art. 146 TfUE) – powołanie EMS jedynie w ramach państw strefy euro. Byłoby to ponowne sięgnięcie do tak zwanej metody schengenńskiej, niebezpiecznej dla spójności Unii: może ona bowiem prowadzić do fragmentacji Unii i wykształcenia się jej „twardego jądra”; w najlepszym zaś razie skutkowałaby ona pominięciem w procesie decyzyjnym instytucji unijnych i pozostałych (poza grupą) państw członkowskich.

Przesłanie płynące z przyjętych uzgodnień w sprawie „Paktu euro plus” i EMS jest stosunkowo jednoznaczne: albo państwa członkowskie przeprowadzą

programy konsolidacyjne, nastawione na umocnienie stabilności finansowej i dyscypliny budżetowej oraz radykalne podniesienie konkurencyjności, dopełniając w ten sposób reformę ustrojową przeprowadzoną na mocy Traktatu z Lizbony, mającą na celu umocnienie spójności Unii Europejskiej jako całości, albo nastąpi dalsza konsolidacja państw najbardziej wydolnych (skupionych w Eurogrupie), prowadząca do istotnego zróżnicowania w ramach Unii. Obie opcje w obecnej chwili są jeszcze otwarte.

prof. dr hab. Jan Barcz

Akademia Leona Koźmińskiego w Warszawie

ijbarcz@hotmail.com

CONSOLIDATION OF THE EUROGROUP: STRENGTHENING OF THE EUROPEAN UNION EFFICIENCY OR A THREAT OF ITS FRAGMENTATION? LEGAL AND INSTITUTIONAL ASPECTS

Summary

The European Council meeting on 24-25 March 2011 ended with a number of important decisions directed towards overcoming the financial crisis, and, in particular, ensuring the stability of the euro area as a whole, and maintaining economic growth and financial stability within the EU. Those decisions, especially regarding the “Euro plus pact” and the European Stabilisation Mechanism (ESM), undoubtedly consolidate the euro area and strengthen the European Union (it was concluded that the euro is and shall remain one of the most important elements of European integration). What flows from the above decisions are new reasons for Member states, apart from the existing convergence criteria, for joining the euro zone. The envisaged structure of the EMS makes it possible for it to be established, at least formally, only within the existing euro area, if, for some reason, the non-euro zone members could not join in. This, however, would mean a return to so-called “Schengen method”, be dangerous to the EU integrity, and could lead to the fragmentation of the Union. The conclusions agreed with regard the “Euro plus pact” and the EMS are therefore rather univocal: either the Member states implement consolidation programmes aimed at strengthening their financial stability and budget discipline to increase competitiveness (completing in this way the reforms of their regimes as required by the Lisbon Treaty), which will consequently strengthen the European Union as a whole, or the most efficient Member states – already members of the euro-zone consolidate further, which will result in a considerable differentiation within the Union itself. Both options are still possible.

