

Jan Barcz

Konsolidacja grupy euro: umocnienie efektywności Unii, czy groźba jej fragmentacji? Aspekty prawne i instytucjonalne

1. Wprowadzenie

Podczas spotkania w dniach 24-25 marca 2011 r. Rada Europejska podjęła istotne decyzje, nakierowane na przezwycięzenie kryzysu finansowego, zwłaszcza zaś na zapewnienie stabilności strefy euro jako całości, zachowanie stabilności finansowej oraz uzyskanie wzrostu gospodarczego w Unii Europejskiej¹. Przypomnieć należy, że na wiosnę 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*)². Niezależnie od tego, w konkluzjach z powyższego spotkania Rady Europejskiej sfinalizowano względnie potwierdzono decyzje dotyczące: skoncentrowania się w ramach strategii „Europa 2020” na konsolidacji fiskalnej i reformach strukturalnych, wzmocnieniu 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 (dalej: EMS), w ramach którego możliwe będzie udzielanie pomocy finansowej państwu strefy euro, którego sytuacja zagrażałaby stabilności strefy euro jako całości.

Podjęte decyzje, przy wiodącej roli państw strefy euro, zwłaszcza zaś 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

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

² Termin polski „Europejski Mechanizm Stabilności” (*European Stability Mechanism*) pojawił się w polskiej wersji konkluzji ze spotkania z 24-24 marca 2011 r. W konkluzjach ze spotkania Rady Europejskiej 16-17 grudnia występował termin „Europejski Mechanizm Stabilizacyjny”. W wersji angielskiej został on zaproponowany w sprawozdaniu Przewodniczącego Rady Europejskiej Hermana van Rompuy’a z konsultacji nt. 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. załącznik I i II). Pierwotnie – w konkluzjach ze spotkania w dniach 28-29 października 2010 r. - Rada Europejska posługiwała się szerszym pojęciem „Stałego Mechanizmu Kryzysowego” (*Permanent Crisis Mechanism*). Termin ten występuje również w konkluzjach ze spotkania Rady Europejskiej w dniach 16-17 grudnia 2010 r. (punkt I.1.). Obecnie należy stosować ostateczną wersję tego terminu w języku polskim – jak wspomniano – „Europejski Mechanizm Stabilności”.

r.)³ reformami nakierowanymi na utrzymanie stabilności finansowej strefy euro, umocnienie konkurencyjności całej Unii i przyczynienie się do 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 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, 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 umocował 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, m.in. 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 pojawią 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, na ile nowe zobowiązania polityczne i prawne oraz nowa infrastruktura instytucjonalna może przyczynić się do umocnienia spójności Unii jako całości, na ile natomiast realne staje się wewnętrzne zróżnicowanie w Unii.

2. Zasadnicze dotychczasowe etapy procesu decyzyjnego

Kryzys finansowy jaki dotknął Grecję (a następnie Irlandię) stanowił wstrząs dla całej strefy euro i przyczynił się do wszczęcia procesu decyzyjnego, nakierowanego na stosunkowo radykalne działania. Sam tzw. mechanizm grecki (Europejskiego Mechanizmu Stabilizacji Finansowej), w ramach którego udzielono pomocy finansowej Grecji⁵ a następnie Irlandii,⁶

³ Por. J. Barcz, *Unia Europejska na rozstajach. Traktat z Lizbony. Dynamika i główne kierunki reformy ustrojowej*, Warszawa 2010 (wydanie II).

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

⁵ Decyzja Rady z dnia 8 czerwca 2010 r. (2010/320/UE), Dz. Urz. UE 2010 L 145/6 i 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 dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie przyznania Irlandii pomocy finansowej Unii (2011/77/UE), Dz. Urz. 2011 L 30/34.

ma charakter doraźny. Podstawą jego ustanowienia jest rozporządzenie Rady nr 407/2010 z dnia 11 maja 2010 r.⁷ wydane na podstawie art. 122 ust. 2 TFUE⁸. Postanowienia art. 122 ust. 2 TFUE 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, punkty 2 - 8) nakierowane jest jednak na wykazanie, że zaistniała sytuacja finansowa miała nadzwyczajny charakter i pozostawała poza kontrolą państw członkowskich (w tym Grecji) – bezprecedensowy globalny kryzys finansowy, pogorszenie koniunktury gospodarczej, pogorszenie warunków zaciągania pożyczek. Ustanowiony Europejski Mechanizm Stabilności Finansowej może więc być stosowany jedynie w sytuacjach nadzwyczajnych i w ściśle określonym w czasie (jak długo 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 grupy euro, w tym porozumień z MFW i porozumień z Grecją i Irlandią), które zagwarantowały stosowną pomoc finansową. Działania antykryzysowe mają więc po części charakter międzyrządowy w ramach grupy euro¹⁰.

Paralelnie do ustanawiania tzw. mechanizmu greckiego precyzowano dziedzinę współdziałania, w których decyzje sfinalizowano podczas spotkania Rady Europejskiej 24-25 marca 2011 r. Istotne znaczenie miały kolejne spotkania Rady Europejskiej w pierwszej połowie 2010 r., zwłaszcza zaś spotkanie w dniu 17 czerwca 2010 r.¹¹. Podczas tego

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 dnia 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 w RFN do niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego zawierała zarzut niekonstytucyjności ustawy federalnej zapewniającej wykonanie porozumień państw euro grupy („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.

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

spotkania przyjęto dokument strategiczny „Europa 2020”, zastępujący Strategię lizbońską, zainicjowano działania na rzecz umocnienia „europejskiego zarządzania gospodarczego”, stabilności budżetowej, stabilności finansowej oraz umocnienia koordynacji polityk gospodarczych państw członkowskich.

Dalsze ukierunkowanie procesu decyzyjnego nastąpiło podczas spotkania Rady Europejskiej w dniach 28-29 października 2010 r. Szefowie państw lub rządów podjęli wówczas m.in. następujące zasadnicze decyzje:¹²

- 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 (służącemu umocnieniu „europejskiego zarządzania gospodarczego”);
- nawiązując do wskazanego wyżej sprawozdania, potwierdzili zamiar ustanowienia „Stałego Mechanizmu Kryzysowego”,¹⁴ który miałby służyć „ochronie stabilności finansowej strefy euro jako całości”;
- 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
- potwierdzili, że Komisja Europejska w „ściślejszej 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”;
- 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

¹² Konkluzje. Bruksela, 29 października 2010 r. Dokument: EUCO 25/10, punkt 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”.

„trwałego zagrożenia stabilności strefy euro jako całości” (spowodowanego – należy zakładać – polityką takiego państwa);

- ustalili, że „ostateczna decyzja” co do „ogólnego kształtu” „Stałego Mechanizmu Kryzysowego” oraz zakresu „nieznacznej zmiany” Traktatu miałyby być podjęta podczas spotkania Rady Europejskiej w grudniu 2010 r., a mechanizm miałyby zacząć obowiązywać „od połowy 2013 r.”.

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

Sama formuła prawna uzupełnienia art. 136 TFUE oraz ustanowienia EMS wywołała dyskusje, tym bardziej znaczące, że po raz pierwszy postanowiono odwołać się do uproszczonej zmiany Traktatów,¹⁷ tj. do jednego z wariantów tzw. procedury kładki (art. 48 ust. 6 TUE)¹⁸. Natomiast wyżej wskazany katalog środków uzupełniony został na początku 2011 r. o „Pakt euro plus”.

3. 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 – chodzi o uzgodnione 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 polityki budżetowe na rok 2012 mają być podporządkowane zmniejszeniu deficytów budżetowych poniżej poziomu 3 %. Konkretne środki krajowe nakierowane na ten cel powinny być włączone do przedkładanych w ramach UGiW planów stabilności i planów konwergencji.

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

¹⁷ Por. R. Grzeszczak, A. Zawadzka, *Tworzenie prawa Unii Europejskiej* (w:) *Źródła prawa Unii Europejskiej* (red. J. Barcz), Warszawa 2010 (wydanie 2), 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 roku. Konkluzje. Bruksela, 25 marca 2011 r. (OR.en) EUCO 10/11 CO EUR 6 CONCL 3, s. 2.

Po drugie - sprecyzowani główne cele w ramach strategii „Europa 2020”,²⁰ nakierowane na konsolidację fiskalną i reformy strukturalne oraz sprecyzowano główne obszary działania (m.in. 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 o jednolitym rynku”, a do końca 2012 r. ma być przyjęty pierwszy pakiet środków nakierowanych na ten cel. Podkreślono przy tym szczególne znaczenie pełnej transpozycji dyrektywy 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 nakierowane są na umocnienie nadzoru nad politykami budżetowymi oraz na stosowanie na wcześniejszym etapie i w sposób bardziej spójny środków dyscyplinujących. Projekty tych aktów Komisja Europejska przedłożyła 29 września 2010 r.,²⁴ uzgodniono natomiast, że mają być przyjęte w czerwcu 2011 r.

Decyzjami natomiast o najistotniejszym znaczeniu jest ustanowienie „Paktu euro plus” oraz Europejskiego Mechanizmu Stabilności.

4. Ustanowienie „Paktu euro plus”

Powstanie Paktu: idea Paktu sięga korzeniami do rozpoczętych na początku 2010 r. prac nad nowym „europejskim zarządzaniem gospodarczym”. Bezpośredni asumpt dla finalizacji prac dała natomiast propozycja niemiecko-francuska,²⁵ przedłożona po ustaleniach między kanclerzem RFN Angelą Merkel i prezydentem Francji Nicolasem Sarkozy, dnia 4 lutego 2011 r. podczas spotkania Rady Europejskiej. W efekcie, w konkluzjach z tego spotkania stwierdzono, że podjęte zostaną prace nad „Paktem na rzecz zdolności do konkurencyjności” (*Pakt für Wettbewerbsfähigkeit*), który miałby być nakierowany na umocnienie koordynacji polityk gospodarczych państw członkowskich grupy euro, umocnienie efektywności konkurencji i umocnienie

²⁰ Tamże, s. 3.

²¹ Tamże, s. 4.

²² Dz. Urz. UE 2006 L 376/36.

²³ Rada Europejska 24-25 marca 2011 roku. 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).

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 grupy euro w dniu 11 marca 2011 r. (pierwsze tego rodzaju spotkanie nieformalne Rady Europejskiej w pomniejszonym składzie), podczas którego „zatwierdzono” treść Paktu²⁸. Został on następnie przedłożony podczas spotkania Rady Europejskiej w dniach 24 -25 marca 2011 r. – aby „państwa członkowskie spoza strefy euro mogły wskazać, czy zamierzają w nim uczestniczyć”²⁹.

Należy więc zwrócić uwagę na to, że Pakt został przyjęty samodzielnie przez państwa strefy euro podczas nieformalnego spotkania w dniu 11 marca 2011 r., natomiast podczas spotkania Rady Europejskiej w dniach 24-25 marca 2011 r. został przedłożony celem zapoznania się z nim przez państwa członkowskie UE nie należące 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.

Cele z przewodnie zasady Paktu: cele Paktu nakierowane są na wspieranie konkurencyjności, wspieranie zatrudnienia, przyczynianie się do stabilności finansów publicznych oraz wzmocnienie stabilności finansowej³¹. Działania w ramach Paktu mają opierać się na następujących czterech zasadach:³² (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 wewnętrznego.

Dziedziny objęte Paktem: Pakt obejmuje – jak wspomniano – cztery zasadnicze dziedziny:

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

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

²⁹ Tamże, punkt 1 konkluzji. Również: punkt 11 konkluzji Rady Europejskiej ze spotkania w dniach 24-25 marca 2011 r. Rada Europejska 24-25 marca 2011 roku. 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 w dniach 24-25 marca 2011 r. Tamże, s. 13 do 20.

³¹ Tamże, s. 15.

³² Tamże, s. 14/15.

- **wspieranie konkurencyjności:**³³ najistotniejszym elementem jest doprowadzenie do ewolucji wynagrodzeń w zależności do wydajności, przy 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 gospodarki;
- **wspieranie zatrudnienia:**³⁴ przy ocenie będą brane pod uwagę zwłaszcza wskaźniki bezrobocia długoterminowego, bezrobocia osób młodych oraz współczynnik aktywności zawodowej; jako priorytety określono propagowanie elastycznego rynku pracy i bezpieczeństwa socjalnego, uczenie się przez całe życie, reformy podatkowe nakierowane na „uczynienie pracy opłacalną”;
- **zwiększenie stabilności finansów publicznych:**³⁵ w tej dziedzinie wskazano na dwie zasadnicze dziedziny: po pierwsze na stabilność świadczeń emerytalnych, świadczeń związanych z opieką zdrowotną i świadczeń socjalnych; reformy mają tu dotyczyć zwłaszcza dostosowania systemu emerytalnego do sytuacji demograficznej danego państwa (poprzez stosowne 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 Wzrostu;
- **wzmocnienie stabilności finansowej:**³⁶ 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 pozostawienie 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).

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

³³ Tamże, s. 16/17.

³⁴ Tamże, s. 17.

³⁵ Tamże, s. 18/19.

³⁶ Tamże, s. 19/20.

³⁷ Tamże, s. 13. Wstęp do Paktu euro plus. Załącznik I do konkluzji Rady Europejskiej ze spotkania w dniach 24-25 marca 2011 r.

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 tego, że zakres działania Paktu dotyczy dziedzin objętych głównie kompetencją państw członkowskich UE,³⁸ w pewnym stopniu dziedzin objętych kompetencją dzieloną z Unią³⁹ i w pewnym stopniu 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 rządów;⁴¹
- cele te będą wykonywane przez państwa należące do Paktu na szczeblu krajowym poprzez przyjęcie stosownych środków polityki fiskalnej i pieniężnej oraz ich uwzględnienie w rajowych programach reform i programach stabilności;⁴²
- 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 środków;⁴³
- 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 euro grupę;⁴⁴ 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.

Ocena:

(1) Polityczny charakter zobowiązań zaciąganych w ramach Paktu nie musi osłabiać jego efektywności. Zwrócić należy uwagę na to, że zobowiązania podejmowane będą na

³⁸ Tamże.

³⁹ Por. art. 4 TFUE.

⁴⁰ Por. artykuły 5 i 6 TFUE.

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

⁴² Tamże, s. 14 (lit. a/).

⁴³ Tamże, s. 14 (lit. c) oraz s. 20.

⁴⁴ Tamże, s. 20.

⁴⁵ Tamże, s. 14 (lit. c/).

⁴⁶ Tamże, s. 15.

najwyższym szczeblu polityczny i będą miały charakter personalny. Poza tym – 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.

(2) 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 oraz stosowne inicjatywy rewizji Traktatów stanowiących podstawę Unii oraz inicjatywy legislacyjne w obszarze unijnego prawa pochodnego (zwłaszcza w odniesieniu do strefy euro).

(3) 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 UE pozostając 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 będzie więc istotnym elementem spełnienia nowych warunków wejścia do strefy euro.

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

5. Ustanowienie Europejskiego Mechanizmu Stabilizacji

5.1. Droga do ustanowienia EMS

W ramach obecnie obowiązujących postanowień TFUE dotyczących państw grupy euro nie ma specyficznej regulacji, która umożliwiłaby udzielenie pomocy finansowej w przypadku wystąpienia trudności w jednym z państw tej grupy. Art. 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. Podejmowanie decyzji w tej mierze w Radzie zastrzeżone jest co prawda tylko dla przedstawicieli państw grupy euro, niemniej Rada decyduje co do zasady większością kwalifikowaną⁴⁸. Natomiast

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

istnieje stosowana podstawa prawna umożliwiająca udzielanie pomocy w przypadku wystąpienia trudności w bilansie płatniczym w państwach członkowskich UGiW objętych derogacją - czyli nie należących do grupy euro (art. 143 TFUE).

Koncepcja i treść EMS kształtowała się stopniowo. Ogólne założenia Mechanizmu określono w oświadczeniu Eurogrupy z dnia 28 listopada 2010 r. (dołączone jako załącznik II do konkluzji spotkania Rady Europejskiej z dnia 16-17 grudnia 2010 r.). Stwierdzono tam, że Mechanizm ma zasadać 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 Mechanizmie „wierzycieli sektora prywatnego” oraz MFW.

W toku dyskusji kształt Mechanizmu 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, a na przykład zakładały system sanacyjny, który mógł prowadzić nawet do zawieszenia prawa głosu w Radzie UE państwa naruszającego dyscyplinę finansową.

Zasadnicze ustalenia, stanowiące punkt wyjścia dla ustanowienia EMS, przyjęto podczas spotkania Rady Europejskiej w dniach 16-17 grudnia 2010 r. Znalazły one wyraz w konkluzjach⁵⁰ (w punktach I.1 do I.4), do których dołączono projekt decyzji Rady

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

⁴⁹ Analiza Deklaracji w: P. Kaczyński, P. Broin, *From Lisbon to Deauville: Practicalities of the Lisbon Treaty Revision(s)*, CEPS Policy Brief No. 216/October 2010.

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

Europejskiej w sprawie zmiany art. 136 TFUE⁵¹ w odniesieniu do 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 interesuje było przyjęcie tzw. procedury kładki (art. 48 ust. 6 TUE) jako podstawy uzupełnienia postanowień art. 136 TFUE. Natomiast ustalono również, że sam Mechanizm zostanie ustanowiony na mocy „uzgodnienia międzyrządowego” („*intergovernmental arrangement*”). Według kolejnych ustaleń Mechanizm miał być „ustanowiony” przez państwa strefy euro i służyć „ochronie stabilności strefy euro jako całości”⁵³; w odniesieniu natomiast 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 przypadku „pojawienia się zagrożenia dla stabilności strefy euro jako całości” na mocy „porozumienia państw członkowskich grupy 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 być zakończone „do marca” 2011 r.⁵⁷ (co się nie powiodło, ustalono natomiast 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.

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).

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. Dokument EUCO 30/10 CO EUR 21 CONCL 5 - punkt I.3. konkluzji.

⁵⁴ Tamże.

⁵⁵ Tamże. Oświadczenie Eurogrupy (zawarte w załączniku II) precyzowało, że decyzje w sprawie udzielenia pomocy w ramach Mechanizmu będą podejmować jednomyślnie „ministrowie grupy euro” (akapit ósmy oświadczenia).

⁵⁶ Tamże.

⁵⁷ Punkt 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 nast.

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

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 ze spotkania Rady Europejskiej w dniach 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 grupy euro) w dniu 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. Podpisanie umowy w sprawie EMS (oraz umowy w sprawie zmiany porozumienia dotyczącego Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej) zapowiedziano „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 Gualtieri dla Komitetu Spraw Konstytucyjnych Parlamentu Europejskiego⁶³. Krytyka ta – miarodajna dla przebiegu dyskusji w Parlamencie - dotyczyła tak samej metody ustanowienia EMS, jak i proponowanej jego treści⁶⁴. Jeśli chodzi o metodę, to główny zarzut kierował się przeciwko 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. Jeśli chodzi natomiast o proponowaną treść EMS, to wskazywano zwłaszcza 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 Gualtieri – EMS będzie

⁵⁹ Punkty od 5 do 8 konkluzji szefów państw lub rządów strefy euro z dnia 11 marca 2011 r. Bruksela, 11 marca 2011 r. (OR.en).

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

⁶¹ Punkt 16 Konkluzji.

⁶² Punkt 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) pobrana dnia 28 marca 2011 r.

„międzypaństwowym 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.

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:⁶⁷

„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”.

Tak więc co do zasady zachowano formułę uzupełnienia postanowień art. 136 TFUE, które ani nie precyzuje formy prawnej Mechanizmu, ani nie gwarantuje jego otwartości w stosunku do państw nie należących do strefy euro, ani wymogu powiązań instytucjonalnych w Unią Europejską. Stosowne uzgodnienia zawarte są (jak zobaczymy dalej) w omamianym Załączniku II do Konkluzji Rady Europejskiej (mają więc charakter polityczny) oraz mają być włączone do umowy międzynarodowej ustanawiającej EMS. Postanowienia uzupełniające art. 136 TFUE zapewniają więc dużą swobodę państwom strefy euro co do formuły prawnej ustanowienia EMS.

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 działania Mechanizmu, 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. Konkluzje z tego spotkania w punkcie 17 wskazują, że umowa ma być podpisana „przed końcem czerwca 2011 r.”. Towarzyszyć jej ma umowa w sprawie zmiany porozumienia o Europejskim Instrumencie Stabilności Finansowej,⁷⁰ który ma działać jeszcze przez pewien okres paralelnie do EMS (a więc po czerwcu roku 2013), 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.

⁶⁵ Tamże.

⁶⁶ Tamże.

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

⁶⁸ Tamże, s. 22.

⁶⁹ Tamże.

⁷⁰ Tamże.

⁷¹ Tamże, s. 32.

Zwrócić więc należy uwagę, że 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, tj. odwołanie się do odrębnej umowy międzynarodowej. Ma to – jak zobaczymy niżej – bezpośrednie powiązanie z wybraniem samej formy prawnej EMS.

Charakter prawny EMS: formą prawną EMS będzie „organizacja międzyrządowa (ustanowiona – aut.) na mocy międzynarodowego prawa publicznego”⁷². EMS będzie więc miał charakter organizacji międzynarodowej, ustanowionej na mocy umowy międzynarodowej. Jej siedzibą ma być Luksemburg⁷³.

Alternatywnym rozwiązaniem byłoby ustanowienie EMS jako unijnej agencji. 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 unijną agencję, posiadającą podmiotowość prawną (a więc organizację międzynarodową), i która z powodzeniem mogłaby przejąć wszystkie zadania, jakie mają być powierzone Mechanizmowi. Postanowienia uzupełniające art. 136 TFUE stanowiłyby dostateczną podstawę prawną dla 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 unijnego rozporządzenia, którego zadaniem będzie sprecyzowanie „koniecznych kroków proceduralnych, podejmowanych na podstawie art. 136 Traktatu”, które mają 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).

Cel i zadania EMS oraz stojące do dyspozycji instrumenty: zasadniczym celem EMS będzie ochrona stabilności finansowej strefy euro, w przypadku jeżeli sytuacja finansowa

⁷² Tamże.

⁷³ Tamże.

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

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

jednego z państw tej strefy zagrażałaby stabilności „strefy euro jako całości”. W takim przypadku EMS udzieli pomocy finansowej danemu państwu, przy zastrzeżeniu „rygorystycznych warunków”, które znajdują wyraz w „makroekonomicznym programie dostosowawczym”. EMS udzielać będzie pomocy w formie pożyczek, a w wyjątkowych sytuacjach podejmować będzie interwencje na pierwotnych rynkach długu⁷⁶. Państwo członkowskie - beneficjent wsparcia z EMS będzie musiało zapewnić odpowiednią formę udziału sektora prywatnego,⁷⁷ 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.

Struktura instytucjonalna EMS: Mechnizm 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 – komisarz do spraw gospodarczych i walutowych oraz prezes EBC jako obserwatorzy. 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.

⁷⁶ Tamże, s. 25.

⁷⁷ Tamże, 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 (tamże, s. 22).

⁷⁹ Szczegółowo: tamże, s. 23-25.

⁸⁰ Tamże, s. 21.

⁸¹ Tamże, s. 22/23.

⁸² Tamże, s. 23.

⁸³ Tamże, s. 23.

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 oznacza,⁸⁵ że decyzja podejmowana jest jednogłośnie 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. tzw. podwójna większość, czyli tekst 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 potrzeby 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 tzw. pakietu nicejskiego dla 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 następująca:⁹⁰

- punktem wyjścia jest wniosek państwa strefy euro, ogarniętego kryzysem finansowym, skierowany do pozostałych państw członkowskich strefy euro (do euro grupy); euro grupa informuje Radę EU o takim wniosku;
- Rada Zarządzająca, po otrzymaniu wniosku, zwraca się następnie 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);

⁸⁴ Tamże, s. 23.

⁸⁵ Tamże: przypis 1 na s. 21.

⁸⁶ Tamże, s. 23.

⁸⁷ Por. J. Barcz, *Unia Europejska na rozstajach. Traktat z Lizbony. Dynamika i główne kierunki reformy ustrojowej*, Warszawa 2010 (wydanie II), s. 140 i nast.

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

⁸⁹ Tamże, załącznik dołączony do Załącznika II.

⁹⁰ Tamże, s. 27.

- 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”;
- 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” może postanowić na wniosek Komisji Europejskiej 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 takie państwo nie zgodzi się i 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 więc w tym przypadku wywodziła się z postanowień porozumienia o ustanowieniu EMS,⁹² Trybunał będzie więc działał jako sąd międzynarodowy (a nie unijny).

Powiązania instytucjonalne EM 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 - zwrócić należy uwagę na istotną rolę Rady UE (zakładać należy, że chodzi o skład Rady UE zajmujący się sprawami gospodarczymi i finansowymi). Rada UE musi być

⁹¹ Tamże, s. 33.

⁹² Por. *System ochrony prawnej w Unii Europejskiej* (pod red. A. Wyrozumskiej), Warszawa 2010 (wydanie II), s. V-4.

poinformowana w 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 grupy euro – aut.), aby państwa członkowskie strefy euro mogły zlecać Komisji (działającej wtedy wraz 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, 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, 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:⁹⁵ ma ona 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 podejmowane w ramach EMS respektują w pełni „unijne ramy nadzoru” oraz „przestrzeganie unijnych procedur”.

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

⁹⁴ Tamże, s. 28.

⁹⁵ Tamże, s. 28.

W końcu wskazać należy, że Parlament Europejski ma być „regularnie informowany” o ustanowieniu i działalności EMS przez Radę EU i Komisję.

Warto również zwrócić uwagę na „tożsamość personalna” podmiotów biorących udział w procesie decyzyjnym w EMS z 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. Uzgodnienie zawarte w Załączniku II nie precyzują w jakim trybie w sprawach powiązanych z procedurą w EMS decydować ma Rada EU (jeżeli brak jest takiego sprecyzowania, Rada UE stanowi większością kwalifikowaną). W obecnym stanie członkostwa w strefie euro,⁹⁶ same państwa tej strefy nie będą miały możliwości samodzielnego podjęcia decyzji w tym trybie, niemniej będą mogły każdą decyzję zablokować.

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 (jak Polska), jak i państw objętych trwałą derogacją (Dania i Wielka Brytania).

Natomiast zauważyć należy, że w obecnej formule nastąpiło dalsze „rozluźnienie” relacji między EMS a państwem członkowskim spoza strefy euro, które chciałoby uczestniczyć w „akcjach pomocy” Mechanizmu.⁹⁹ 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 takich państw z procesu decyzyjnego w EMS w ścisłym rozumieniu.

Przystąpienie do strefy euro a udział w EMS: państwa członkowskie UE przystępujące do strefy euro muszą paralelnie przystąpić do EMS, przejmując w całości wszelkie prawa i

⁹⁶ Obecnie do strefy euro należy 17 państw spośród 27 państw członkowskich UE. Por. A. Nowak-Far, *Unia Gospodarcza i Walutowa w Europie*, Warszawa 2011, s. 56.

⁹⁷ Tamże, s. 21.

⁹⁸ Tamże, s. 33.

⁹⁹ Tamże, s. 33.

obowiązki z tym związane¹⁰⁰. Warunki udziału kapitałowego w EMS będą analogiczne jak w przypadku 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 „przyłączą się” do EMS, niemniej jednak w przypisie do tych postanowień (przypis 4) łączy się członkostwo w Mechanizmie z „przyłączeniem się do strefy euro”.

Ocena:

(1) 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. Należy jednak przede wszystkim zwrócić uwagę, że treść proponowanych postanowień, które mają uzupełnić art. 136 TFUE nie uległa istotniejszej zmianie: proponowana podstawa prawna dla ustanowienia EMS będzie miała charakter bardzo ogólny. Również wybór formuła prawnej EMS – organizacji międzynarodowej ustanowionej na podstawie umowy międzynarodowej, zamiast unijnej agencji ustanowionej na podstawie aktu unijnego prawa pochodnego, zapewni Mechanizmowi dużą autonomię w stosunku do Unii.

(2) 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.

(3) Z drugiej jednak strony nie ulega wątpliwości, że wybrany został wariant ustanowienia EMS, zapewniający Mechanizmowi maksymalną autonomię w stosunku do Unii. Ma on formę prawną odrębnej organizacji międzynarodowej, udział instytucji unijnych w procesie decyzyjnym Mechanizm 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 rozstrzygnięcia sporów wynikłych na tle

¹⁰⁰ Przypis 4 na s. 24.

¹⁰¹ Tamże, s. 24.

¹⁰² Tamże, s. 24.

interpretacji i stosowania umowy ma swoje umocowanie w umowie: TSUE działać będzie w tej mierze nie jako sąd unijny, lecz sąd międzynarodowy.

(4) Zwraca uwagę jednoznaczne ograniczenie podmiotowe EMS do państw strefy euro: tylko państwa tej strefy mogą wnioskować udzielenie pomocy finansowej, jedynie zagrożenie stabilności strefy euro jako całości (poprzez trudną sytuację finansową jednego z państw tej grupy) stanowi zasadniczą przesłankę uruchomienia EMS oraz *last but not least* wszystkie państwa grupy 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 jednak mają oni jedynie status obserwatorów bez prawa głosu. Interesujące będzie, czy wystąpi unia personalna między przewodniczącym grupy euro a przewodniczącym Rady Zarządzającej.

(5) 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 Mechanizmem, co jednak nie będzie pociągało za sobą włączenia do procesu decyzyjnego w Mechanizmie (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 natomiast strony przystąpienie do 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 do tego dopełnienie dodatkowej procedury wewnętrznej (ratyfikowania umowy międzynarodowej ustanawiającej EMS).

(6) 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”, nakierowanego na pogłębienie liberalizacji i umocnienie konkurencyjności na rynku wewnętrznym, względnie umocnienie autonomicznego działania euro grupy. Ustalone rozwiązanie nie stanowią – jak się wydaje - bariery prawnej dla usamodzielnienia się EMS w stosunku do Unii w przypadku rozpoczęcia procesu głębszego różnicowania statusu państw członkowskich.

6. Podsumowanie

Podjęte decyzje, zwłaszcza w sprawie ustanowienia „Paktu euro plus” i Europejskiego Mechanizmu Stabilizacji bez wątpienia konsolidują strefę euro, a tym samym nakierowane są na umocnienie 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 tzw. metody schengeńskiej, niebezpiecznej dla spójności Unii: może ona bowiem prowadzić do fragmentacji Unii, a w każdym razie wyobcowania z jej „twardego jądra”; w najlepszym razie skutkuje 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 i nakierowaną na 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. zw. dr hab. Jan Barcz: kierownik Katedry Prawa Międzynarodowego i Prawa UE w Akademii Leona Koźmińskiego w Warszawie.

Streszczenie

Podczas spotkania w dniach 24-25 marca 2011 r. Rada Europejska podjęła istotne decyzje, nakierowane na przezwycięzenie kryzysu finansowego, zwłaszcza zaś na zapewnienie stabilności strefy euro jako całości, zachowanie stabilności finansowej oraz uzyskanie wzrostu gospodarczego w Unii Europejskiej. Podjęte decyzje, zwłaszcza w sprawie ustanowienia „Paktu euro plus” i Europejskiego Mechanizmu Stabilizacji bez wątpienia konsolidują strefę euro, a tym samym nakierowane są na umocnienie 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 tzw. metody schengeńskiej, niebezpiecznej dla spójności Unii: może ona bowiem prowadzić do fragmentacji Unii, a w każdym razie wyobcowania z jej „twardego jądra”; w najlepszym razie skutkuje 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 i nakierowaną na 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.