

ŁUKASZ ŻUKOWSKI

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa
w Wałbrzychu im. Angelusa Silesiusa

INTEGRACJA WALUTOWA — SZANSE I ZAGROŻENIA W ZWIĄZKU Z REFORMĄ SYSTEMU ZARZĄDZANIA GOSPODARCZEGO W UNII EUROPEJSKIEJ

1. MECHANIZMY TRAKTATOWE ZAPEWNIAJĄCE TRWAŁOŚĆ I STABILNOŚĆ UNII GOSPODARCZEJ I WALUTOWEJ

Jeden z ojców-założycieli Unii Europejskiej, Jean Monnet, stwierdził, że Europa będzie wykuwać się w kryzysach i będzie sumą rozwiązań przyjętych w czasie tych kryzysów. Wydaje się, że stwierdzenie to jest niezwykle aktualne w kontekście funkcjonowania europejskiej Unii Gospodarczej i Walutowej (UGiW). Zdaniem niektórych analityków rynku i ekonomistów kryzysu doświadczyła niedawno sama unia walutowa (strefa euro), według innych kryzys dotyczył jedynie finansów publicznych niektórych państw należących do strefy euro. Są też tacy, którzy zarzucają unii walutowej słabość i niewydolność oraz przewidują kolejne kryzysy, włącznie z możliwością rozpadu strefy euro. Niezależnie od tego, którzy analitycy mają rację, nie budzi wątpliwości, że UGiW stoi dzisiaj na rozdrożu, przy czym przedwczesne są moim zdaniem twierdzenia, że mamy już do czynienia wyłącznie z alternatywą integracja lub dezintegracja. W każdym razie kryzys gospodarczy pokazał wyraźnie, że UGiW czekają reformy (częściowo już wdrażane), ponieważ dotychczasowe mechanizmy zapewniające jej trwałość i stabilność nie zdały w praktyce egzaminu¹.

Nie podlega dyskusji, że unia walutowa to rozwiązanie wyjątkowe, choć — jak się wskazuje — pomimo jej kilkunastoletniego funkcjonowania jest wciąż struktu-

¹ Por. L. Oręziak, *Dotychczasowe doświadczenia funkcjonowania euro w Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Kolegium Gospodarki Światowej SGH” 7, Warszawa 1999, s. 43; a także *eadem*, *Reforma Paktu Stabilności i Wzrostu i jej potencjalne konsekwencje*, „Bank i Kredyt” 2005, nr 7.

rażą niesprawdzone², co ma szczególne znaczenie w sytuacjach kryzysowych. Obecnie UGiW funkcjonuje jako pełna unia walutowa i niepełna unia gospodarcza³. Jest ona bowiem „unią walutową ze zdecentralizowanymi ramami budżetowymi”⁴.

O ile państwa należące do Eurosystemu prowadzą jednolitą politykę pieniężną, której kształtowanie i realizację powierzają Europejskiemu Systemowi Banków Centralnych (dalej ESBC) i Europejskiemu Bankowi Centralnemu (dalej EBC), o tyle polityka w zakresie dochodów i wydatków budżetowych pozostaje domeną państw⁵, które mogą samodzielnie określać wielkość oraz strukturę dochodów i wydatków budżetowych⁶.

Oznacza to zatem, że w ramach strefy euro scentralizowana polityka monetarna, kształtowana i realizowana przez niezależny bank centralny — EBC — wraz z bankami centralnymi strefy euro, tworzącymi ESBC, współzyskuje obecnie z 17 różnymi i politycznie niezależnymi władzami fiskalnymi⁷. Co więcej, nawet opracowywane i wdrażane obecnie w obliczu kryzysu finansowego reformy Unii Gospodarczej i Walutowej nie przewidują przesunięcia na UE kompetencji państw członkowskich (strefy euro) w sferze polityki budżetowej (fiskalnej)⁸, choć zamierzają poddać ją — o czym dalej — większym niż dotąd restrykcjom. Już dzisiaj jednak państwa członkowskie UE, zwłaszcza należące do strefy euro, prowadząc samodzielnie politykę budżetową, są zmuszone poddać się nadzorowi organów UE (Komisji Europejskiej i Rady UE — ECOFIN w składzie ministrów finansów 27 państw członkowskich lub 17 państw strefy euro) w celu unikania/korygowania nadmiernego deficytu budżetowego oraz zobowiązane uwzględniać cele i priorytety UE. Rygory w zakresie prowadzenia polityki budżetowej przez państwa członkowskie mają zapewnić stabilność UGiW oraz poddanie niezależnych polityk państw przynajmniej minimalnej koordynacji⁹.

² Por. D. Burawski, *Problemy realizacji Paktu Stabilności i Wzrostu*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Studenckie Prace Prawnicze, Administratywistyczne i Ekonomiczne” 3, red. M. Wiśniarski, Wrocław 2005, s. 38.

³ *Ibidem*. Por. także K. Gawlikowska-Hueckel, A. Zielińska-Głębocka, *Integracja europejska. Od jednolitego rynku do unii walutowej*, Warszawa 2004, s. 242.

⁴ Uwagi Hermana van Rompuya, przewodniczącego Rady Europejskiej, po posiedzeniu grupy zadaniowej ds. zarządzania gospodarczego, Luksemburg, 18 października 2010 r., PCE 230/10, <http://www.consilium.europe.eu>.

⁵ A. Nowak-Far, *Konstytucyjne procedury koordynacji polityk gospodarczych — reguły tworzenia i utrwalania Unii Gospodarczej i Walutowej*, [w:] *Konstytucja Gospodarcza Unii Europejskiej. Aksjologia*, red. A. Nowak-Far, Warszawa 2010, s. 71.

⁶ Por. szerzej L. Oręziak, *Polityka budżetowa w strefie euro*, „Bank i Kredyt” 2008, nr 5, s. 6.

⁷ Por. D. Burawski, *op. cit.*, s. 38.

⁸ Zwracał na to uwagę Herman van Rompuy, przewodniczący Rady Europejskiej, w cytowanych uwagach po posiedzeniu grupy zadaniowej do spraw zarządzania gospodarczego, stwierdzając, że kryzys gospodarczy pokazał, że „decyzja jednego państwa członkowskiego może wpłynąć na wszystkie pozostałe. Jednak to państwa członkowskie odpowiadają za swoje własne polityki budżetowe i gospodarcze, i tak pozostanie”, s. 3.

⁹ L. Oręziak, *Polityka...*, s. 7.

Stabilizacji gospodarczej państw członkowskich UE (strefy euro), w tym samej unii walutowej, miał służyć w założeniu etapowy model tworzenia UGiW, a także kryteria konwergencji ekonomicznej i prawnej, od których spełnienia zależało przejście w 1999 roku do trzeciego etapu unii monetarnej, a następnie dalsze rozszerzanie strefy euro¹⁰.

Spełnienie kryteriów konwergencji ekonomicznej na tym etapie nie gwarantowało ich utrzymania przez państwo, które przystąpiło do strefy euro. Ostatni kryzys, jakiego doświadcza strefa euro, pokazuje dobitnie, że „niestabilna polityka gospodarcza i finansowa w niektórych państwach strefy euro i wynikająca z niej niestabilność finansowa może również bezpośrednio przekładać się na trudności w innych państwach członkowskich”¹¹.

Stąd aby uniknąć kosztów politycznych, a przede wszystkim gospodarczych, wynikających z dowolności działania państw w zakresie polityki fiskalnej, państwa członkowskie już w początkowym okresie funkcjonowania UGiW zdecydowały się na stworzenie podstaw traktatowych przyjęcia instrumentów mających na celu wyeliminowanie, a przynajmniej minimalizowanie tej dowolności. Celowi temu służą reguły koordynacyjne, a ściślej zasady i procedury zarządzania gospodarczego w UGiW¹². Tworzą one określone obowiązki, chociaż w niejednakowym zakresie, zarówno po stronie państw uczestniczących w Eurosystemie, jak i państw, które jeszcze nie przyjęły waluty euro.

Zatem do procedur zarządzania gospodarczego w UGiW (mechanizmów stabilizacyjnych) należy zaliczyć: rozdział odpowiedzialności finansowej między państwa członkowskie i UE (art. 122–125 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej — TFUE), mechanizm wielostronnego monitorowania polityk gospodarczych (art. 121 TFUE), a przede wszystkim procedurę unikania nadmiernego deficytu budżetowego, o której mowa w art. 126 TFUE oraz protokole nr 5 do Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) dotyczącym procedury unikania nadmiernego deficytu¹³.

Rozdzielenie odpowiedzialności finansowej między państwa członkowskie i UE przewidują art. 122–125 TFUE. Przepisy te mają znaczenie dla wiarygodności oceny spełnienia przez państwo członkowskie kryteriów konwergencji.

¹⁰ A. Nowak-Far, *op. cit.*, s. 67–68.

¹¹ Opinia Europejskiego Banku Centralnego z 16 lutego 2011 r. w sprawie reformy zarządzania gospodarczego w Unii Europejskiej (CON/2011/13), Dz. Urz. UE 2011/C 150/01.

¹² Por. uwagi Artura Nowaka-Fara, definiującego zarządzanie gospodarcze w ścisłym tego słowa znaczeniu jako „zasady i procedury stosowane w koordynacji polityk makroekonomicznych państw członkowskich, mające postać tzw. twardej, tj. stosunkowo dobrze wyposażonej w narzędzia nacisku, otwartej metody koordynacji (OMK)”, s. 96, w szerszym ujęciu zaś do zarządzania gospodarczego UE należy włączyć także „zasady rozdziału odpowiedzialności finansowej UE i jej państw członkowskich, samodzielności finansowania deficytów oraz rozdziału władzy fiskalnej i monetarnej”, A. Nowak-Far, *Zasady i procedury zarządzania w unii gospodarczej i walutowej*, [w:] *Unia Gospodarcza i Walutowa w Europie*, t. 12, red. A. Nowak-Far, Warszawa 2011, s. 97.

¹³ *Ibidem*, s. 97.

Formułują one zasadę rozłączenia odpowiedzialności za zobowiązania powstałe w wyniku działalności państw członkowskich i Unii, a także zakaz tak zwanego uprzywilejowanego dostępu, a więc zakaz stosowania środków, które stwarzałyby uprzywilejowany dostęp organów i instytucji podlegających prawu publicznemu do instytucji finansowych¹⁴.

Przepisem wyznaczającym granice rozdziału finansów UE i państw członkowskich jest art. 122 TFUE, który przewiduje w szczególnych przypadkach możliwość przekazania środków finansowych na rzecz państw członkowskich, jeżeli jest to uzasadnione zaistnieniem lub prawdopodobieństwem zaistnienia poważnych problemów (niekoniecznie gospodarczych), nad którymi państwo nie ma kontroli. Wymaga to jednomyślnej decyzji Rady UE (dalej Rada), poza przypadkiem stanu klęski żywiołowej, kiedy jest wymagana większość kwalifikowana¹⁵.

Drugim mechanizmem stabilizacyjnym jest procedura wielostronnego monitorowania polityk gospodarczych. Jego podstawową zasadą jest wymóg, by państwa członkowskie traktowały swoje polityki gospodarcze jako kwestię wspólnego zainteresowania oraz by je koordynowały w ramach Rady (art. 120–121 TFUE), a także by prowadząc swoje polityki gospodarcze, miały na względzie przyczynianie się do celów UE, określonych w art. 3 TUE.

Podstawą monitorowania polityk gospodarczych państw są tak zwane ogólne wytyczne polityki gospodarczej Rady Europejskiej, przyjęte większością kwalifikowaną. Punkt wyjścia przyjęcia ogólnych wytycznych stanowi aktualizacja programów konwergencji państw członkowskich w postaci sprawozdań państw. Rada ma kompetencje do monitorowania rozwoju sytuacji gospodarczej państw członkowskich przy okazji okresowych przeglądów ogólnych wytycznych. W tym zakresie otrzymuje od państw konieczne informacje. Jeżeli Rada na podstawie tych informacji stwierdzi, że polityka gospodarcza państwa jest niezgodna z ogólnymi wytycznymi i wystawia na ryzyko prawidłowe funkcjonowanie UGiW, formułuje ostrzeżenie i zalecenie modyfikacji polityki gospodarczej¹⁶.

Szczególne znaczenie dla zapewnienia trwałości UGiW ma procedura unikania nadmiernego deficytu budżetowego. Podstawą traktatową tej procedury jest art. 126 TFUE, stanowiący w ust. 1, że „Państwa Członkowskie unikają nadmiernego deficytu budżetowego”. Organami właściwymi w sprawie procedury nadmiernego deficytu są Komisja Europejska oraz Rada¹⁷. Ta pierwsza nadzoruje rozwój sytuacji budżetowej i wysokość długu publicznego w państwach członkowskich „w celu wykrycia oczywistych błędów” oraz bada poszanowanie dyscypliny budżetowej (art. 126 ust. 2). Jeżeli Komisja uzna, że w państwie

¹⁴ Por. szerzej A. Nowak-Far, *Konstytucyjne...*, s. 72–73.

¹⁵ *Ibidem*, s. 74.

¹⁶ *Ibidem*, s. 78.

¹⁷ Por. szerzej na temat tej procedury A. Nowak-Far, *Zasady...*, s. 100 nn.; H. Gronkiewicz-Waltz, *Europejska Unia Gospodarcza i Walutowa*, Warszawa 2009, s. 42 nn.; L. Oręziak, *Polityka...*, s. 13 nn.

członkowskim istnieje nadmierny deficyt lub że taki deficyt może wystąpić, kieruje opinię do danego państwa i informuje o tym Radę. Jeżeli Rada stwierdzi, że istnieje nadmierny deficyt, przyjmuje na zalecenie Komisji, bez nieuzasadnionej zwłoki, zalecenia skierowane do danego państwa w celu położenia przez nie kresu tej sytuacji w oznaczonym terminie. W przypadku gdy Rada stwierdzi, że w odpowiedzi na jej zalecenia żadne skuteczne działanie nie zostało podjęte, może podać zalecenia do publicznej wiadomości. Przykład Grecji pokazuje, że ten ostatni instrument dyscyplinujący może być najbardziej dotkliwy dla państwa.

Jeśli państwo w dalszym ciągu nie realizuje zaleceń Rady, może ona wezwać je do przyjęcia w wyznaczonym terminie środków zmierzających do takiego ograniczenia deficytu, jakie zostanie uznane przez Radę za niezbędne. Może temu towarzyszyć żądanie przedstawienia przez państwo sprawozdania w celu zbadania wysiłków dostosowawczych podjętych przez to państwo. Jeśli ten środek dyscyplinujący nie przyniesie pożądanego skutku, Rada może zdecydować o zastosowaniu lub, w odpowiednim przypadku, wzmocnieniu jednej z kilku sankcji określonych w art. 126 ust. 11. W świetle tego przepisu sankcją w przypadku niespełnienia kryterium budżetowego jest obowiązek podania przez państwo dodatkowych informacji przed emisją jego obligacji lub papierów wartościowych, wezwanie Europejskiego Banku Inwestycyjnego do rozważenia polityki udzielania pożyczek względem tego państwa, obowiązek złożenia przez państwo nieoprocentowanego depozytu, a także nałożenie grzywny. Sankcje o charakterze „twardym” mają zastosowanie do państw strefy euro.

Przepisy TFUE dotyczące procedury nadmiernego deficytu, a także procedury wielostronnego monitorowania gospodarczego zostały rozwinięte w pakcie stabilności i wzrostu, przyjętym z inicjatywy Niemiec w 1997 roku, obowiązującym od 1999 roku. Pakt dotyczy wszystkich krajów Unii Europejskiej, z tym że jego część represyjna odnosi się w całości tylko do krajów Unii należących do strefy euro.

Pakt składa się z trzech aktów, a mianowicie rezolucji Rady Europejskiej w sprawie paktu stabilności i wzrostu, rozporządzenia Rady UE nr 1466/97 z dnia 7 sierpnia 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych i koordynacji polityki gospodarczej oraz rozporządzenia Rady UE nr 1467/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu. To pierwsze rozporządzenie jest określane jako część prewencyjna paktu, ponieważ ma zapobiegać powstaniu nadmiernego deficytu. W przypadku państw strefy euro część prewencyjna opiera się na obowiązku corocznego przedstawiania Radzie i Komisji Europejskiej tak zwanych programów stabilizacyjnych, w odniesieniu zaś do państw spoza strefy euro tak zwanych programów konwergencji. Ponadto rozporządzenie 1466/97 przewiduje możliwość skierowania przez Radę na podstawie zalecenia Komisji tak zwanego wczesnego ostrzeżenia do państwa członkowskiego jako mechanizmu prewencyjnego. Podstawową wadą tego roz-

wiązania jest jednak często spóźniona reakcja na sytuację zagrożenia równowagi budżetowej w państwie członkowskim.

Drugie rozporządzenie (1467/97) tworzy tak zwaną część represyjną paktu. Określa ono szczegółową procedurę, kryteria oraz terminy podjęcia przez Radę decyzji o istnieniu nadmiernego deficytu, a także precyzuje sankcje określone w TFUE w przypadku nieprzestrzegania przez państwa zasad dyscypliny budżetowej. Sankcją taką, stosowaną po zastosowaniu środków przewidzianych w TFUE, jest obowiązek złożenia nieoprocentowanego depozytu w KE, najpierw zwrotnego, następnie z możliwością zamiany na depozyt bezzwrotny¹⁸.

Funkcją procedury unikania nadmiernego deficytu budżetowego jest utrzymanie tego budżetowego kryterium konwergencji. Jest to także mechanizm zapobiegania konfliktom lub łagodzenia ich między państwami, które to kryterium spełniają, oraz tymi, które go nie spełniają¹⁹.

Słabą stroną tego mechanizmu w praktyce jest szerokie interpretowanie przez Radę kryterium budżetowego. Mianowicie uznaje się to kryterium za spełnione, gdy stosunek długu publicznego do PKB dostatecznie się zmniejsza i zbliża się do wartości odniesienia w zadowalającym tempie, a ponadto zgodnie z art. 126 ust. 2 TFUE wyłączona jest możliwość zastosowania sankcji określonych w Traktacie, gdy „przekroczenie wartości odniesienia ma charakter wyjątkowy oraz tymczasowy i stosunek ten pozostaje bliski wartości odniesienia”. Wartości odniesienia są sprecyzowane w protokole w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu, który jest załączony do Traktatów. Dopuszczalne granice deficytu budżetowego wyznaczono wartością 3% planowanego lub rzeczywistego deficytu wydatków publicznych wobec PKB oraz 60% długu publicznego w stosunku do PKB.

Rozwiązanie to zapewnia niewątpliwie pewną elastyczność w podejmowaniu decyzji przez Radę, ale może sprzyjać (i w praktyce sprzyja) osłabieniu rygoryzmu w kwestii prowadzenia przez państwa ich polityk budżetowych. Decyzję o powstaniu nadmiernego deficytu wydaje Rada większością kwalifikowaną.

Już w 1997 roku wskazywano, że taka interpretacja może skłaniać państwa do dokonywania operacji finansowych w celu krótkotrwałego zmniejszenia długu. Niekorzystnym krokiem z punktu widzenia stabilności UGiW oraz stabilności gospodarczej państw była także reforma paktu stabilności i wzrostu z 2005 roku, w wyniku której złagodzone przesłanki oceny, czy w danym państwie wystąpiły nadmierne deficyty (budżetowy, dług publiczny), oraz wydłużono terminy stosowane w procedurze nadmiernego deficytu²⁰.

Osłabienie rygorów było spowodowane presją ze strony państw członkowskich strefy euro, przekraczających regularnie dopuszczalny poziom deficytu bud-

¹⁸ Por. szerzej L. Oręziak, *Polityka...*, s. 22–23.

¹⁹ A. Nowak-Far, *Konstytucyjne...*, s. 80.

²⁰ A. Nowak-Far, *Zasady...*, s. 112–114.

żetowego w wysokości 3% PKB. Większa swoboda państw w zakresie redukcji deficytu jest — jak się wydaje — jedną z przyczyn kryzysu finansowego strefy euro, ponieważ utrzymywanie się nadmiernych deficytów przez dłuższy czas skutkowało wzrostem długu publicznego państw strefy euro, odbijającego się niekorzystnie na sytuacji zarówno w samej strefie euro, jak i innych państwach członkowskich²¹.

Zatem w praktyce okazało się, że w odróżnieniu od scentralizowanej polityki pieniężnej cele polityki budżetowej, prowadzonej samodzielnie przez państwa członkowskie, są trudne do zrealizowania ze względu na osłabienie wzrostu gospodarczego i w efekcie pogorszenie stanu finansów publicznych w państwach strefy euro. Konsekwentne obniżanie deficytów budżetowych przestało być priorytetem wielu państw członkowskich.

Fatalnym precedensem było przekroczenie przez Francję i Niemcy już w początkowym okresie funkcjonowania strefy euro dozwolonego deficytu budżetowego i niezastosowanie przez Radę przewidzianych w pakcie stabilności i wzrostu kar finansowych. Stało się tak, ponieważ państwa te osiągnęły kompromis polityczny²². W 2004 roku już dwanaście państw nie wypełniało omawianego kryterium. Co istotne, ze względu na polityczny w znacznym stopniu charakter procedury związanej z nadmiernym deficytem kary finansowe przewidziane w TFUE oraz w pakcie stabilności i wzrostu nie zostały nigdy zastosowane²³.

Być może dzieje się tak dlatego, że kompetencja egzekwowania postanowień paktu została przyznana Radzie, a nie Komisji Europejskiej. Tworzący Radę UE ministrowie finansów poszczególnych krajów nie mają przymiotu dbałości o interesy całej UE. W krajach UE regularnie przekraczane jest również kryterium dotyczące wysokości długu publicznego w relacji do PKB, a coraz bardziej oczywiste, także dla opinii publicznej, było fałszowanie przez niektóre państwa statystyk finansowych. Takie zestawienie faktów skłania do wniosku, że być może należałoby wrócić do koncepcji projektodawców Europejskiej Unii Walutowej z lat 90. ubiegłego wieku. Jacques Delors, twórca podstawowych założeń UGiW, podkreślał, że oprócz utworzenia Europejskiego Banku Centralnego jest konieczne utworzenie europejskiego rządu gospodarczego.

²¹ Por. szerzej L. Oręziak, *Reforma Paktu Stabilności i Wzrostu i jej potencjalne konsekwencje*, „Bank i Kredyt” 2005, nr 7.

²² Na podstawie zalecenia Komisji z 21 stycznia 2003 roku Rada uznała, że w Niemczech występuje nadmierny deficyt, i zaleciła, aby do 2004 roku deficyt został obniżony do dopuszczalnego poziomu. Podobną decyzję Rada podjęła 3 czerwca 2003 roku w stosunku do Francji. W tej sytuacji Komisja zaleciła Radzie podjęcie decyzji o wezwaniu Francji i Niemiec do przyjęcia środków zmierzających do zredukowania ich deficytów. W głosowaniu w Radzie 25 listopada 2003 roku nad przedstawionymi przez Komisję zaleceniami nie została osiągnięta wymagana większość głosów, stąd też decyzje nie zostały podjęte, por. D. Burawski, *op. cit.*, s. 41–42. Por. także L. Oręziak, *Dowiązania krajów strefy euro w zwalczaniu deficytów budżetowych*, „Bank i Kredyt” 2004, nr 8, s. 15.

²³ Szczegółowo na temat dotychczasowej praktyki stosowania przepisów dotyczących procedury nadmiernego deficytu por. H. Gronkiewicz-Waltz, *op. cit.*, s. 56–68.

2. SUWERENNOŚĆ PAŃSTWOWA W OBLICZU REFORM UGiW

Przekazanie kompetencji monetarnych państw członkowskich UE na rzecz wspólnej instytucji emisyjnej (Europejskiego Banku Centralnego) zapoczątkowało dyskusję dotyczącą pojmowania suwerenności państwowej oraz pytania o przedmiot przekazania w sferze monetarnej między UE a państwami członkowskimi. Problem ten był zresztą wpisany w całokształt procesów integracji europejskiej, które pokazały dobitnie, że definicja suwerenności przyjęta na użytek prawa międzynarodowego nie odpowiada wyzwaniom członkostwa w Unii Europejskiej.

Nie odnosząc się tutaj szczegółowo do rozmaitych koncepcji doktrynalnych modyfikujących, w obliczu procesów integracji europejskiej, tradycyjne pojmowanie suwerenności państwowej na rzecz tak zwanej suwerenności „zbiorowej”, „skumulowanej” czy „wspólnej”²⁴, nie budzi wątpliwości, że prawidłowe i zgodne z założeniami traktatowymi oraz intencjami twórców funkcjonowanie UGiW byłoby czynnikiem wzmacniającym suwerenność państwową poprzez rozwiązania instytucjonalne wymuszające wspólne podejmowanie decyzji. Problem jednak w tym, że dotychczas funkcjonujące mechanizmy mające zapewnić trwałość i stabilność UGiW z całą pewnością nie są skuteczne. Przyczyną tego są nie tyle, a przynajmniej nie wyłącznie, same mechanizmy, ile ich niestosowanie w praktyce przez państwa strefy euro oraz nieegzekwowanie ich przez organy UE.

Zatem wobec wdrażanych obecnie, a także przyszłych reform UGiW kolejny raz powstaje dylemat między dalszą integracją a obawami przed ograniczeniem suwerenności czy też ograniczeniem jej wykonywania. Okazuje się bowiem, że koncepcje tak zwanej suwerenności wspólnej czy zbiorowej w obliczu kryzysu gospodarczego i związanych z nim konsekwencji (także politycznych) nie są do końca przekonujące, zwłaszcza w sytuacji, w której część państw strefy euro dla utrzymania jej stabilności jest zmuszona finansować długi innych państw tej strefy pogrążonych w kryzysie finansów publicznych, w tym przede wszystkim Grecji. W konsekwencji od początku zaostrenia się kryzysu postulowano bardziej restrykcyjne stosowanie przepisów regulujących funkcjonowanie UGiW, a nawet możliwość wykluczenia ze strefy euro państw drastycznie naruszających jej zasady.

Poważne kontrowersje dotyczyły w związku z tym utworzenia w sierpniu 2010 roku Europejskiego Funduszu Stabilności Finansowej dla Unii Walutowej, liczącego 440 miliardów euro. Przypomnieć należy, że kwestia pomocy ze strony Niemiec dla Grecji trafiła do Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z 8 maja 2010 roku zajął stanowisko w kwestii konstytucyjności ustawy Bundestagu wyrażającej zgodę na pomoc (por. także wyrok Federalnego Trybuna-

²⁴ Por. omówienie poglądów doktryny na ten temat w kontekście integracji walutowej (tak zwanej suwerenności monetarnej) S. Jarosz-Zukowska, Ł. Żukowski, *Suwerenność państwowa a integracja walutowa w dobie kryzysu. Perspektywy dla Polski*, [w:] *Normalność i kryzys. Jedność czy różnorodność*, red. J. Oniszcuk, Warszawa 2010, s. 424–428.

łu Konstytucyjnego z 7 września 2011 roku). Sprawa została zainicjowana przez skargę pięciu profesorów uczelni wyższych, domagających się natychmiastowego wstrzymania pomocy do czasu ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy. Skarżący kwestionowali zgodność pakietu pomocowego z wyrażoną zarówno w konstytucji federalnej (art. 88 Ustawy Zasadniczej), jak i Traktacie o UE zasadą stabilności wspólnej waluty. Takie stanowisko zajmuje także Zentrum für Europäische Politik, stwierdzając, że Unia, tworząc Europejski Fundusz Stabilności Finansowej, naruszyła prawo UE i konstytucję federalną.

Co istotne, Federalny Trybunał Konstytucyjny (II Senat) przychylił się do stanowiska rządu, iż sądowe wstrzymanie pomocy finansowej uderzyłoby w stabilizację unii walutowej, a ponadto że udzielenie pomocy, która okazałaby się niedozwolona, byłoby mniej dotkliwe aniżeli jej zaniechanie. Niemniej jednak klimat w Niemczech wokół kwestii zaangażowania się tego kraju w pomoc finansową dla innych państw strefy euro naruszających dyscyplinę finansów publicznych nie będzie zapewne sprzyjał podejmowaniu inicjatyw na rzecz dalszego pogłębiania integracji walutowej i gospodarczej.

Należy także przypomnieć, że negocjowany przez osiem lat traktat lizboński w zakresie jego postanowień dotyczących funkcjonowania UGiW nie stanowił jakiegokolwiek kroku w kierunku większej integracji walutowej. Jedyną zmianą, jaką przyniósł, była instytucjonalizacja Eurogrupy, dotąd nieformalnych posiedzeń przedstawicieli państw strefy euro.

Dyskusji w ramach strefy euro nad kierunkiem przyszłych rozwiązań mających zapobiec destabilizacji UGiW w razie wystąpienia podobnych kryzysów towarzyszyła istotna różnica zdań dwóch kluczowych państw strefy euro, Niemiec i Francji. Wspólne stanowisko obu państw dotyczące konieczności reform w strefie euro zostało przedstawione 21 sierpnia 2010 roku. Z powodu braku porozumienia w sprawach najbardziej dyskusyjnych ograniczyło się ono jednak do przedstawienia propozycji ogólnie akceptowanych w UE. Należy bowiem przypomnieć, że w obliczu przetaczającego się przez Europę kryzysu jeszcze w maju 2010 roku państwa strefy euro przyjęły pakiet rozwiązań ratunkowych służących wzmocnieniu nadzoru budżetowego w grupie państw strefy euro. Wśród nich proponowano już wtedy między innymi uprzednie przedkładanie projektów budżetów narodowych do analizy i konsultacji Komisji Europejskiej i innym krajom strefy euro. Drugim etapem miałyby być rekomendacja, że treść budżetu narodowego jest zgodna z zasadami działania unii walutowej oraz celami gospodarczymi Unii Europejskiej.

W każdym razie wspólne stanowisko Francji i Niemiec miało, jak się podkreśla, zademonstrować zdolność obu stron do wspólnego działania na rzecz wzmocnienia strefy euro²⁵. Porozumienie obu państw zaowocowało zresztą opracowaniem później projektów aktów legislacyjnych dotyczących wzmocnienia gospodarczego

²⁵ Por. K. Rutkowski, *Niemiecko-francuski minimalizm w sprawie reformy euro*, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/best/2010-08.04> (dostęp: czerwiec 2011).

UE, o czym dalej. Jednocześnie oba państwa prezentowały odmienną wizję reformy UGiW. Gruntowniejszej reformie strefy euro były przeciwne Niemcy, dążące raczej do wzmocnienia nadzoru nad polityką fiskalną państw²⁶ oraz zaostreżenia sankcji dla państw członkowskich (strefy euro), w tym w postaci pozbawienia prawa głosu w Radzie UE²⁷, co jednak bez zmian traktatowych nie jest możliwe. Ponadto, strona niemiecka postulowała utworzenie „mechanizmu kontrolowanej upadłości państw członkowskich”, uzależniając od tego poparcie zmian TFUE i wprowadzenie stałego mechanizmu stabilności finansowej, który miałby zastąpić obecny, tymczasowy mechanizm mający funkcjonować do 2013 roku. Pomysłem niemieckim było także zaangażowanie sektora prywatnego w finansowanie pakietu pomocowego dla Grecji i innych zadłużonych państw strefy euro, co miało ułatwić jego przyjęcie w Bundestagu oraz złagodzić krytykę opinii publicznej.

Z kolei Francja jest sceptyczna wobec sankcji pozbawienia prawa głosu w Radzie UE oraz możliwości ogłoszenia upadłości państw strefy euro, opowiada się zaś od dawna za utworzeniem europejskiego rządu gospodarczego, ograniczonego oczywiście do państw strefy euro, czemu sprzeciwiają się Niemcy²⁸. Francja postuluje bowiem otwarcie zacieśnianie zarządzania gospodarczego siedemnastu państw strefy euro oraz jego instytucjonalizację poprzez organizację co miesiąc posiedzeń Eurogrupy na poziomie przywódców państw i stworzenie specjalnego sekretariatu²⁹. Tego typu rozwiązanie, prowadzące w konsekwencji do powstania „Europy dwóch prędkości”, byłoby bardzo niekorzystne dla państw spoza strefy euro, dlatego na przykład Polska zabiega, by ściślejsze zarządzanie gospodarcze dotyczyło całej UE. Już dzisiaj widać wyraźnie zwiększającą się rolę Eurogrupy względem roli Rady ECOFIN. Powoduje to sytuację, w której żywotne interesy nowych państw członkowskich są pomijane w procesach decyzyjnych UE. Państwa Eurogrupy zawierają kompromisy w sprawach dotyczących także państw spoza strefy euro i w takiej sytuacji państwa z tej grupy mogą mieć jedynie bardzo ograniczony wpływ na treść tych kompromisów, i to tylko pod warunkiem, że znają odpowiednio wcześniej temat toczącej się dyskusji, tak aby drogą dyplomatyczną szukać „adwokatów” swojej sprawy³⁰.

²⁶ Por. *Merkel chce kar dla zadłużonych krajów*, http://wyborcza.pl/1,76842,7835917,Merkel_chce_kar_dla_zadluzonych_krajow.html (dostęp: czerwiec 2011).

²⁷ W sprawozdaniu końcowym grupy zadaniowej H. van Rompuy'a z 21 października 2010 roku podkreślono, „że ramy rozwiązywania kryzysów mogą wymagać zmiany Traktatów w zależności od szczególnych cech tych ram (wskazano także na możliwość przeanalizowania przez Radę Europejską innych możliwych kwestii, tj. zawieszenie prawa do głosowania)”, Propozycje Komisji Europejskiej i grupy zadaniowej van Rompuy'a dotyczące wzmocnienia zarządzania gospodarczego w UE, Warszawa, grudzień 2010 roku, http://www.nbp.pl/publikacje/integracja_europejska/wzmocnienie_zarzadzania_gospodarczego.pdf, s. 11 (dostęp: czerwiec 2011).

²⁸ K. Rutkowski, *op. cit.*

²⁹ *Ibidem.*

³⁰ Por. szerzej Ł. Szymczak, *Implikacje Traktatu z Lizbony dla uwarunkowań instytucjonalnych funkcjonowania strefy euro*, [w:] *Raport na temat pełnego uczestnictwa Rzeczypospolitej Pol-*

Następnym krokiem Francji i Niemiec było przedstawienie 18 października 2010 roku wspólnej deklaracji obu państw (tak zwana deklaracja z Deauville), w której wezwały do utworzenia silnych ram zarządzania kryzysowego, wskazując, że osiągnięcie tego celu wymaga wprowadzenia ograniczonych zmian do traktatu z Lizbony i ratyfikowania ich jeszcze przed 2013 roku.

Rozwiązania proponowane we wspomnianych wystąpieniach i przez Komisję Europejską — pomimo pewnych różnic poglądów — miały iść w kierunku zacieśnienia współpracy fiskalnej krajów, polegającej na systematycznym informowaniu przez państwa o zagrożeniach przekraczania deficytów budżetowych, ale nie zmierzają do utworzenia superrządu gospodarczego. Rządy narodowe mają bowiem zachować większość elementów polityki fiskalnej, natomiast tracą tylko jeden, a mianowicie możliwość zadłużania się. Pozostałe kompetencje polityki fiskalnej, a więc określenie wysokości podatków i ich struktury oraz struktury wydatków, pozostaną w gestii władz poszczególnych krajów strefy euro³¹. Państwa doszły do porozumienia, że mechanizm nadzoru budżetowego nie może „naruszać prerogatyw budżetowych” parlamentów narodowych.

Co istotne, w wyroku Federalnego Trybunału Konstytucyjnego RFN (FTK) z 30 czerwca 2009 roku w sprawie konstytucyjności traktatu z Lizbony podkreślono, że skoro traktat odwołuje się do tożsamości narodowej, to według FTK do podstawowych składników tożsamości konstytucyjnej należy zaliczyć między innymi publiczne dochody i wydatki państwa³². Oznacza to zatem, że FTK wyklucza ujednoczenie polityki fiskalnej (budżetowej), będącej składnikiem tożsamości konstytucyjnej państwa.

Podobnie więc jak na etapie tworzenia UGiW pozostawienie państwom strefy euro samodzielności w kwestii polityki budżetowej miało charakter polityczny, tak i dzisiaj z tych samych względów nie są one gotowe do wyzbycia się czy też w istocie ograniczenia wykonywania suwerennych uprawnień do decydowania o finansach publicznych. Jak się wskazuje, państwa członkowskie traktują je „jako podstawę sprawowania władzy państwowej, a w szczególności jako podstawę samodzielnego decydowania o kształtowaniu, finansowaniu i podziale dóbr, określanych umownie jako »dobra publiczne«³³, takich jak świadczenia zdrowotne, socjalne czy edukacyjne. Zatem samodzielną polityka fiskalna jest nadal traktowana jako skuteczne narzędzie dostosowania decyzji w kwestii dochodów i wydatków

skiej w trzecim etapie Unii Gospodarczej i Walutowej, Projekty badawcze część VI, Narodowy Bank Polski, http://www.nbp.gov.pl/publikacje/o_euro/re16/pdf.

³¹ Por. także *Nowe środki zarządzania gospodarczego w UE*, <http://polskawue.gov.pl>.

³² Do innych czynników wyznaczających tożsamość konstytucyjną państw FTK zaliczył obywatelstwo, cywilny i wojskowy monopol w zakresie użycia sił zbrojnych, ingerencję w korzystanie z praw podstawowych (zwłaszcza w postaci pozbawienia wolności na podstawie prawa karnego), prawo do języka, kształtowanie warunków życia w rodzinie, kształcenie, korzystanie z wolności prasy, zgromadzeń i wyrażania opinii, wolność wyznania i rozpowszechniania ideologii.

³³ L. Oręziak, *Polityka...*, s. 6.

publicznych do aktualnych potrzeb i sytuacji poszczególnych państw, tym bardziej że państwa strefy euro wyzwały się możliwości samodzielnego kształtowania i realizowania polityki pieniężnej.

W każdym razie nie podlega dyskusji, że jedyną szansą na przetrwanie strefy euro jest wzmocnienie jej filara gospodarczego, a w dalszej perspektywie ujednoczenie polityk fiskalnych państw członkowskich. To oznacza konieczność podjęcia decyzji o dalszym ograniczaniu wykonywania suwerenności państwowej, co w chwili obecnej budzi opór. Wydaje się jednak, że warunkiem *sine qua non* przyjęcia przez państwa strefy euro chociażby skuteczniejszych niż dotąd mechanizmów dyscypliny fiskalnej jest głębsza integracja polityczna. Decyzje o dalszym ograniczeniu uprawnień suwerennych mają bowiem charakter ściśle polityczny i muszą uwzględniać w pierwszej kolejności stanowisko krajowych parlamentów oraz opinii publicznej.

Rozwiązania przyjęte w pakiecie aktów reformujących zarządzanie gospodarcze w UE, wymagające kompromisu „głównych graczy” w strefie euro, pokazują, że bardzo optymistyczna jest teza Danuty Hübner, iż: „Kryzys stwarza dziś szansę na zrobienie tego, czego do tej pory Unia nie zdecydowała się zrobić — na przejście do następnego etapu Unii Ekonomicznej i Monetarnej”³⁴, a więc unii ekonomicznej.

3. WZMOCNIENIE ZARZĄDZANIA GOSPODARCZEGO JAKO SZANSA UNII GOSPODARCZEJ I WALUTOWEJ — REFORMA MECHANIZMÓW STABILIZACYJNYCH UGiW

Kryzys finansowy dobitnie pokazał słabości systemu zarządzania gospodarczego w Unii Europejskiej, a co za tym idzie — wymusił podjęcie koniecznych reform (działań naprawczych), realizowanych kilkutorowo. Podjęto mianowicie z jednej strony działania doraźne, mające na celu udzielenie szybkiej pomocy państwom strefy euro znajdującym się w trudnej sytuacji gospodarczej, a z drugiej działania nakierowane na rozwiązanie przyszłych problemów przez bardziej skuteczną prewencję oraz korygowanie. Idzie tutaj zarówno o udoskonalenie już funkcjonujących mechanizmów, przewidzianych w TFUE i pakiecie stabilności i wzrostu (w części prewencyjnej i korygującej) oraz nowych instrumentów, których potrzebę ustanowienia uwidocznili kryzys strefy euro.

Jeśli chodzi o pierwszy rodzaj działań, o charakterze doraźnym, to w maju 2010 roku Rada Europejska przyjęła Europejski Plan Naprawy Gospodarczej. Jego następstwem było ustanowienie Europejskiego Mechanizmu Stabilizacji Finansowej, udzielającego pożyczek państwom strefy euro, które znalazły się w trudnej sytuacji gospodarczej, pod warunkiem że trudności te znajdują się poza

³⁴ D. Hübner, *Od Unii Monetarnej do Unii Ekonomicznej*, por. <http://www.danuta-hubner.pl>.

ich kontrolą. Podstawą prawną tego mechanizmu stało się rozporządzenie Rady ustanawiające europejski mechanizm stabilizacji finansowej³⁵. Jest to mechanizm tymczasowy, składający się z dwóch komponentów: europejskiego instrumentu stabilizacji finansowej, powołanego 7 czerwca 2010 roku, zajmującego się obsługą Europejskiego Mechanizmu Stabilizacji Finansowej³⁶, oraz specjalnego podmiotu emisyjnego udzielającego pomocy finansowej wyłącznie państwom strefy euro³⁷. Mechanizm ten ma w założeniach funkcjonować do 2013 roku³⁸. Jednocześnie z powołaniem wskazanego mechanizmu stabilizacyjnego o charakterze tymczasowym Komisja Europejska wystąpiła, również w maju 2010 roku, z inicjatywą utworzenia stałego mechanizmu pomocy finansowej dla państw strefy euro zagrożonych niewypłacalnością. Jego utworzenie wymaga jednak zmiany Traktatu o funkcjonowaniu UE.

Kwestia zmiany Traktatu dla utworzenia stałego mechanizmu stabilizacyjnego była przedmiotem obrad Rady Europejskiej w październiku i grudniu 2010 roku. Postanowiono rozpocząć uproszczoną procedurę zmiany (art. 48 ust. 6 TUE), która miałaby pozwolić na uniknięcie procedury referendalnej w państwach członkowskich. Zakończenie procedur zatwierdzających w poszczególnych krajach zaplanowano na koniec 2012 roku, tak by decyzja zmieniająca Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej weszła w życie 1 stycznia 2013 roku³⁹.

Niezależnie od zakładanej przyszłej zmiany Traktatu konieczne okazało się wzmocnienie zarządzania gospodarczego w UE. Prace związane z przyjęciem nowych rozwiązań toczyły się w powołanej przez Radę Europejską w marcu 2010 roku tak zwanej grupie zadaniowej Hermana van Rompuy, przewodniczącego Rady Europejskiej. Podkreślał on, że coraz wyraźniej dostrzega się w UE, iż „należy wzmocnić unię walutową silniejszym i wiarygodniejszym filarem gospodarczym”⁴⁰.

Efektom prac Komisji Europejskiej oraz grupy zadaniowej był przedstawiony 29 września 2010 roku pakiet propozycji legislacyjnych reformujących system zarządzania gospodarczego w UE, ale niewymagających zmian o charakterze trak-

³⁵ Artykuł 1 rozporządzenia mówi, że ustanawia ono „warunki i procedury, zgodnie z którymi pomoc finansowa Unii może zostać przyznana państwu członkowskiemu, które ma poważne trudności gospodarcze lub finansowe, lub jest nimi istotnie zagrożone, z racji nadzwyczajnych okoliczności pozostających poza jego kontrolą, przy uwzględnieniu możliwości zastosowania obowiązującego instrumentu średnioterminowej pomocy finansowej dla bilansów płatniczych państw członkowskich nienależących do strefy euro, ustanowionego rozporządzeniem (WE) nr 332/2002”.

³⁶ Por. A. Nowak-Far, *Zasady...*, s. 116–117.

³⁷ Propozycje Komisji Europejskiej i grupy zadaniowej van Rompuy..., s. 11.

³⁸ *Ibidem*, s. 11.

³⁹ W oświadczeniu Eurogrupy z 28 listopada 2010 roku w sprawie kształtu przyszłego stałego Europejskiego Mechanizmu Stabilizacyjnego pod wpływem Niemiec postanowiono o zaangażowaniu w jego finansowanie także inwestorów prywatnych, *ibidem*.

⁴⁰ Wystąpienie przewodniczącego Rady Europejskiej Hermana van Rompuy po spotkaniu z premierem Donaldem Tuskiem, Warszawa, 17 października 2011 r., PCE 8/11, <http://www.consilium.europa.eu>, s. 2.

tatowym. Propozycje te dotyczą wzmocnienia procedury unikania nadmiernego deficytu w państwach strefy euro, wdrożenia systemu nadzoru budżetowego dla strefy euro, a także wprowadzenia mechanizmu zapobiegania i korekt nierównowag makroekonomicznych⁴¹. Na ów pakiet propozycji legislacyjnych składa się sześć aktów⁴², przewidujących zmiany paktu stabilności i wzrostu oraz „wzmocnienie krajowych ram budżetowych”. W założeniach prace nad tymi aktami miały się zakończyć na przełomie czerwca i lipca 2011 roku. Ostatecznie jednak tak zwany sześciopak został przyjęty przez Parlament Europejski 28 września 2011 roku.

W sferze polityki fiskalnej wzmocniono część prewencyjną paktu stabilności i wzrostu poprzez wprowadzenie zasady prowadzenia rozważnej polityki fiskalnej, zakładającej, że „roczny wzrost wydatków budżetowych nie powinien przekraczać ostrożnie szacowanego średniookresowego tempa wzrostu PKB”⁴³. Znaczne odstępianie od rozważnej polityki fiskalnej ma być przesłanką skierowania przez Komisję Europejską ostrzeżenia pod adresem danego kraju zgodnie z art. 121 ust. 4 TFUE⁴⁴. Instrument ten został wprowadzony traktatem z Lizbony. Zgodnie z nowymi rozwiązaniami powtarzające się lub szczególnie poważne odstępianie od tej zasady będzie przesłanką do skierowania przez Radę zalecenia, w oparciu o zalecenie Komisji Europejskiej, określającego niezbędne działania naprawcze.

Nowym rozwiązaniem, nieprzewidzianym dzisiaj w części prewencyjnej paktu jest możliwość zastosowania, w przypadku państw strefy euro, niezależnie od zalecenia, sankcji finansowej polegającej na konieczności złożenia oprocentowanego depozytu wynoszącego 0,2% PKB.

Z kolei w odniesieniu do części korygującej paktu najważniejsza zmiana to przesunięcie akcentu na kryterium długu publicznego, traktowanego dotąd jako kryterium drugorzędne w stosunku do deficytu budżetowego, oraz wprowadzenie

⁴¹ A. Nowak-Far, *Zasady...*, s. 119.

⁴² Są to: rozporządzenie Rady zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu; dyrektywa Rady w sprawie wymogów dotyczących ram budżetowych w państwach członkowskich; rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro; rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie środków egzekwowania korekty nadmiernych zaburzeń równowagi makroekonomicznej w strefie euro; rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych; projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zapobiegania zaburzeniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania.

⁴³ Propozycje Komisji Europejskiej i grupy zadaniowej van Rompuy... , s. 2.

⁴⁴ Zgodnie z art. 121 ust. 4 TFUE „Jeżeli w ramach procedury, o której mowa w ustępie 3, zostanie stwierdzone, że polityki gospodarcze Państwa Członkowskiego nie są zgodne z ogólnymi kierunkami, o których mowa w ustępie 2, lub zagrażają prawidłowemu funkcjonowaniu unii gospodarczej i walutowej, Komisja może skierować do danego Państwa Członkowskiego ostrzeżenie. Rada, na zalecenie Komisji, może kierować do danego Państwa Członkowskiego niezbędne zalecenia. Rada, na wniosek Komisji, może zdecydować o podaniu swoich zaleceń do publicznej wiadomości”.

do procedury nadmiernego deficytu silniejszych mechanizmów egzekwowania. Dotychczasowa praktyka wykazała, jak podkreśla Komisja Europejska, że dług publiczny stanowi większe zagrożenie dla stabilności finansów publicznych niż okazjonalny wysoki deficyt, a także że sankcje finansowe określone w pakcie w przypadku uporczywego niekorygowania nadmiernego deficytu „przewidziane są na zbyt późnym etapie, gdyż sytuacja finansowa kraju, który dopuszcza się rażących błędów polityki budżetowej, może być już wtedy tak trudna, iż sankcje w praktyce nie mogą być nałożone”⁴⁵, chociaż jak wspomniano, dotąd nigdy nie skorzystano z możliwości nałożenia takich sankcji.

W założeniu nowe rozwiązania paktu mają uniezależnić przynajmniej częściowo proces nakładania kar finansowych od decyzji o charakterze politycznym. Na podstawie dotychczasowych doświadczeń związanych z niejednoznacznym, jak wspomniano, charakterem przesłanki „dostatecznego” zmniejszania się relacji między długiem a PKB, Komisja zaproponowała także uściślenie, że „dostateczne” zmniejszanie się to redukcja różnicy między faktyczną relacją długu do PKB a wartością referencyjną o 1/20 w skali roku.

Wprowadzono także nowe sankcje finansowe dla państw strefy euro. Miaowicie decyzja Rady ECOFIN o uruchomieniu procedury nadmiernego deficytu miałaby skutkować skierowaniem do Rady wniosku Komisji Europejskiej o złożenie przez dany kraj nieoprocentowanego depozytu, przy czym jeżeli państwo złożyło wcześniej depozyt oprocentowany w ramach sankcji związanych z odstąpieniem od rozważnej polityki fiskalnej, depozyt ten miałby być automatycznie przekształcany w nieoprocentowany⁴⁶.

Do istotniejszych zmian należy ponadto wprowadzenie obowiązku państwa członkowskiego przedkładania w ciągu sześciu miesięcy od wydania zaleceń Rady dotyczących likwidacji nadmiernego deficytu Komisji Europejskiej oraz Radzie ECOFIN sprawozdania (następnie publikowanego) określającego działania po stronie wydatkowej i dochodowej służące wdrożeniu tych zaleceń. Jest to niewątpliwie rozwiązanie zapewniające w większym stopniu transparentność polityki fiskalnej.

Należy przypomnieć, że zaproponowana przez Komisję Europejską reforma paktu stabilności i wzrostu została przyjęta 15 marca 2011 roku przez Radę w składzie ministrów finansów UE. Zaakceptowano sugestie KE zaostrożenia sankcji dla krajów, w których dług publicznych przekracza 60% PKB oraz wzmocnienia nadzoru Komisji nad polityką fiskalną i gospodarczą państw członkowskich. Charakterystyczny był jednak odwrót od propozycji automatyzmu czy też w istocie — jak podkreślał EBC w opinii do tych postulatów legislacyjnych — półautomatyzmu stosowania kar finansowych dla państw naruszających postanowienia paktu. Powrócono zatem do rozwiązania, które było w znacznym stopniu przyczyną niesku-

⁴⁵ Propozycje Komisji Europejskiej i grupy zadaniowej van Rompuy’a..., s. 4.

⁴⁶ *Ibidem*, 5.

teczności obecnych mechanizmów, to jest możliwości rezygnacji przez ministrów finansów z nałożenia kary finansowej na drodze decyzji politycznej. PE domagał się, by sankcje mogły być wyegzekwowane, jeśli nie sprzeciwi się jej kwalifikowana większość państw członkowskich. Ostatecznie jednak — wskutek wypracowanego kompromisu — do odrzucenia propozycji KE w sprawie sankcji wystarczy zwykła większość głosów państw strefy euro (tak zwana zasada odwróconej większości).

Przyjęto propozycję, by Komisja Europejska mogła żądać od krajów karnego depozytu w wysokości 0,2% PKB już pół roku od wydania pierwszego zalecenia dotyczącego poprawy polityki gospodarczej. Grzywny mają zasilać tymczasowy fundusz na rzecz ratowania państw strefy euro, a później stały Europejski Mechanizm Stabilizacyjny. Zgodzono się także co do tego, że dług publiczny musi być zmniejszony poniżej 60%, nawet jeśli deficyt budżetowy nie przekracza dopuszczalnego poziomu 3%.

Złagodzenie rygorów stosowania sankcji finansowych było kolejnym efektem kompromisu niemiecko-francuskiego, mającego rozwiązać problem wspomnianej różnicy zdań w kluczowych kwestiach. Wydaje się, że kompromis ten może się okazać szkodliwy. Z jednej strony powoduje „rozwodnienie” wcześniejszych propozycji stosowania bezwzględnych sankcji dla państw nieredukujących swoich deficytów, z drugiej zaś rozważane odebranie głosu w Radzie mogłoby skutkować marginalizacją niektórych państw członkowskich (strefy euro) i urzeczywistniać niejako „tylną furtkę” Europę „dwóch prędkości”.

Należy także zauważyć, że EBC w opinii z 16 lutego 2011 roku w sprawie reformy zarządzania gospodarczego w UE, wskazując na potrzebę wzmocnienia zarządzania gospodarczego, powiązanego „z pogłębionym procesem integracji wśród państw członkowskich strefy euro”, zwrócił uwagę, że przedstawione mu przez Komisję do konsultacji projekty zawierają mankamenty, a w szczególności charakteryzują się „niewystarczającym poziomem automatyzmu”⁴⁷. Co istotne, zaproponował też odejście od wprowadzonych w 2005 roku zmian w pakcie stabilności i wzrostu, które — jak wspomniano — zwiększyły swobodę państw członkowskich w wykonywaniu przez nie obowiązków przewidzianych w pakcie.

Ponieważ pakt stabilności i wzrostu jest częścią Traktatów, jego reformę musiał zatwierdzić Parlament Europejski⁴⁸, przy czym — jak podkreślono — większość europosłów opowiadała się za automatycznymi sankcjami⁴⁹.

⁴⁷ EBC wskazał, że projekty Komisji stanowią jedynie względne zwiększenie stopnia automatyzmu w porównaniu z obecną sytuacją, w szczególności dlatego że Komisja przedstawia projekty zamiast zaleceń oraz dlatego że wprowadzono głosowanie w Radzie odwróconą kwalifikowaną większością głosów, CON/2011/13.

⁴⁸ Na posiedzeniu komisji monetarnej i ekonomicznej Parlamentu Europejskiego 20 kwietnia 2011 roku przegłosowano pakiet sześciu sprawozdań w sprawie zarządzania gospodarczego, przy czym zgłoszono aż 2029 poprawek. Głosowanie nad całością pakietu reformującego jest zaplanowane na czerwiec lub lipiec 2011 roku.

⁴⁹ B. Riegert, B. Dudek, *Reforma Paktu Stabilności i Rozwoju: zastrzone kary za brak dyscypliny budżetowej*, <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,14916838,00.html>.

Zmodyfikowany pakt został przyjęty przez Radę Europejską na szczycie 24–25 marca 2011 roku⁵⁰. Konkluzje Rady odnoszą się także do tak zwanego paktu Euro Plus 11, do którego przystąpiły również państwa spoza strefy euro — Bułgaria, Dania, Litwa, Łotwa, Polska i Rumunia. Jak podkreślono, pakt „dodatkowo wzmocni gospodarczy filar unii gospodarczej i walutowej oraz wprowadzi nową jakość do koordynacji polityki gospodarczej, tak aby wzmocnić konkurencyjność i tym samym zwiększyć stopień konwergencji, wzmacniając naszą społeczną gospodarkę rynkową”. Pakt jest otwarty także dla innych państw członkowskich, przy czym ich obowiązkiem jest przedstawienie konkretnych działań, które należy zrealizować w ciągu najbliższych dwunastu miesięcy.

W celu wzmocnienia mechanizmu stabilności w strefie euro Rada Europejska przyjęła także decyzję zmieniającą TFUE w odniesieniu do ustanowienia Europejskiego Mechanizmu Stabilności, wzywając do szybkiego rozpoczęcia krajowych procedur zatwierdzania zmiany, by umożliwić wejście decyzji w życie 1 stycznia 2013 roku⁵¹.

Nowym instrumentem pakietu reformującego jest nadzór nad nierównowagami makroekonomicznymi w Unii Europejskiej, który ma uzupełnić nadzór budżetowy dla zapewnienia stabilności gospodarki Unii Europejskiej. U podstaw propozycji wzbogacenia dotychczasowego instrumentarium pozostającego w dyspozycji Komisji Europejskiej i Rady legło przekonanie, że „nadzór budżetowy — nawet najbardziej efektywny — nie jest wystarczający. Podkreślono konieczność stworzenia skutecznych metod monitorowania oraz ewentualnego korygowania zaburzeń równowagi makroekonomicznej, w tym bilansu na rachunku obrotów bieżących oraz różnic w poziomie konkurencyjności”⁵².

Procedura nadmiernej nierównowagi jest wzorowana na procedurze nadmiernego deficytu. Jest to mechanizm progresywny, składający się z dwuetapowego systemu ostrzegawczego oraz etapu korygującego (procedura nadmiernej nierównowagi)⁵³.

⁵⁰ Konkluzje po posiedzeniu Rady Europejskiej (24–25 marca 2011 r.), Bruksela, 20 kwietnia 2011 r., (OR. en) EUCO 10/1/11 REV 1.

⁵¹ Por. opinia Komisji Gospodarczej i Monetarnej dla Komisji Spraw Konstytucyjnych z 14 lutego 2011 r. w sprawie projektu decyzji Rady Europejskiej w sprawie zmiany art. 136 TFUE w odniesieniu do mechanizmu stabilizacyjnego dla państw członkowskich, których walutą jest euro (00033/2010-C7-0014/2011-2010/0821 (NLE)).

⁵² Propozycje Komisji Europejskiej i grupy zadaniowej van Rompuy, s. 7.

⁵³ Jeżeli Komisja Europejska stwierdzi, że nierównowagi makroekonomiczne występują, Rada UE, na zalecenie Komisji, może skierować do danego państwa prewencyjne zalecenia (zgodnie z art. 121 ust. 2 TFUE). Jeżeli Komisja Europejska stwierdzi występowanie poważnych nierównowag, w tym nierównowag zagrażających prawidłowemu funkcjonowaniu unii gospodarczej i walutowej, Rada UE może, na zalecenie Komisji Europejskiej, skierować do danego państwa zalecenia (na podstawie art. 121 ust. 4 TFUE zalecenia te co do zasady powinny być bardziej szczegółowe i wiążące niż „prewencyjne” zalecenia wydawane na podstawie art. 121 ust. 2 TFUE) dotyczące działań naprawczych koniecznych do podjęcia w wyznaczonym terminie i uruchomić procedurę nadmiernej nierównowagi.

Należy wreszcie zauważyć, że wzmocnieniu zarządzania gospodarczego w UE towarzyszy wdrażanie przepisów dotyczących sektora finansowego w celu zachowania stabilności finansowej i zapewnienia zaufania do systemu finansowego oraz ochrony konsumentów usług finansowych. Od 1 stycznia 2011 roku w Unii Europejskiej funkcjonuje mianowicie Europejski System Nadzoru Finansowego. W skład tego systemu wchodzi: Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego⁵⁴, trzy nowe europejskie urzędy nadzoru (Europejski Urząd Nadzoru Bankowego, Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych, Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych), a także Wspólny Komitet Europejskich Urzędów Nadzoru oraz właściwe organy nadzoru państw członkowskich określone w odpowiednich aktach UE⁵⁵.

Podstawą prawną systemu nadzoru finansowego w Unii Europejskiej jest pięć aktów prawnych wdrażających nowy system i jeden akt o charakterze nieustawodawczym⁵⁶.

⁵⁴ Głównym zadaniem Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego (ang. European Systemic Risk Board — ESRB), która funkcjonuje przy Europejskim Banku Centralnym, jest efektywne monitorowanie ryzyk systemowych. Do zadań ESRB należy także przyczynianie się do sprawnego funkcjonowania rynku wewnętrznego i tym samym zapewnianie trwałego wkładu sektora finansowego we wzrost gospodarczy.

⁵⁵ Europejski System Nadzoru Finansowego, http://www.knf.gov.pl/o_nas/wspolpraca_miedzynarodowa/unia/ESNF.html.

⁵⁶ Należą do nich: rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1092/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie wspólnotowego nadzoru makroostrożnościowego nad systemem finansowym i ustanowienia Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego; rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego), zmiany decyzji nr 716/2009/WE oraz uchylenia decyzji Komisji 2009/78/WE; rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1094/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych), zmiany decyzji nr 716/2009/WE i uchylenia decyzji Komisji 2009/79/WE; rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1095/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych), zmiany decyzji nr 716/2009/WE i uchylenia decyzji Komisji 2009/77/WE; dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/78/UE z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie zmiany dyrektyw 1998/26/WE, 2002/87/WE, 2003/6/WE, 2003/41/WE, 2003/71/WE, 2004/39/WE, 2004/109/WE, 2005/60/WE, 2006/48/WE, 2006/49/WE i 2009/65/WE w odniesieniu do uprawnień Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejski Urząd Nadzoru Bankowego), Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejski Urząd Nadzoru nad Ubezpieczeniami i Pracowniczymi Programami Emerytalnymi) oraz Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejski Urząd Nadzoru nad Rynkami i Papierami Wartościowymi), określana jako dyrektywa Omnibus I; a także rozporządzenie Rady (UE) nr 1096/2010 z dnia 17 listopada 2010 r. w sprawie powierzenia Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególnych zadań w zakresie funkcjonowania Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego.

4. UWAGI KOŃCOWE

Reasumując, powstaje pytanie, czy państwa doszły już do kresu swoich możliwości integrowania się w sferze walutowej, czy też istnieje jeszcze pewien margines ograniczania uprawnień suwerennych w tej sferze dla realizacji nadrzędnej wartości, jaką jest mocne euro, zdolne do konkutowania z innymi walutami, zwłaszcza w obliczu wieszczonych coraz częściej tak zwanych wojen walutowych. Dalsze pogłębianie integracji walutowej wiąże się z decyzją głębszej integracji gospodarczej, czyli poszerzenia wspólnego rynku o kolejne obszary. Takie propozycje są już zresztą zgłaszane.

Zatem czy abstrakcyjnie pojmowana suwerenność państwowa jest warta zawrócenia z drogi, którą obrały państwa UE z chwilą przyjęcia Traktatu z Maastricht? Już od początku funkcjonowania Unii Gospodarczej i Walutowej podnoszono, że przeciwwagę ograniczeń, które niesie za sobą uznanie kompetencji EBC i ESBC w sprawach polityki pieniężnej, stanowią korzyści państw członkowskich, które przyjęły wspólną walutę. Oczywiście jest bowiem, że przyjmowane świadomie przez państwa członkowskie UE ograniczenia w wykonywaniu ich kompetencji są motywowane rachunkiem zysków i strat, a więc uzyskaniem określonych korzyści lub zlikwidowaniem ewentualnych zagrożeń.

Powszechna jest opinia, że jednolita waluta jest jednym z koniecznych elementów budowy silnej Unii Europejskiej. W zależności od zmian sytuacji ekonomicznej komentatorzy ogłaszają spektakularny sukces strefy euro bądź też wieszczą jej rychły upadek. Oczywiście jest, że strefa euro, podobnie jak cała Unia Europejska, podlega i podlegać będzie nieustannym zmianom. Traktat z Maastricht zakładał właściwie jeden scenariusz, a mianowicie stopniowe rozszerzanie się strefy euro aż do momentu, w którym będą do niej należały wszystkie państwa UE. W obliczu kryzysu coraz częściej rozważa się inne warianty rozwoju sytuacji, w tym również całkowity rozpad strefy i powrót do walut narodowych. Rozwiązanie strefy euro bądź też wykluczenie z niej niedyscyplinowanych krajów byłoby niezwykle ryzykownym krokiem politycznym, a dalekosiężne skutki takich decyzji — trudne do oszacowania. Rozsądnym krokiem Unii Europejskiej wydaje się więc zacieśnianie integracji, „ucieczka do przodu”, czyli w tym wypadku wzmocnianie i naprawa strefy euro. Wyrazem tego jest decyzja o przyjęciu Estonii do strefy euro z dniem 1 stycznia 2011 roku.

Podsumowując te rozważania, nasuwa się wniosek, że proces postępującej integracji walutowej i gospodarczej w Europie należy postrzegać jako pożądany zarówno dla całej Europy, jak i dla Polski. Przyjęcie przez nasz kraj wspólnej europejskiej waluty stanowiłoby logiczny i rozsądny krok nie tylko pomimo kryzysu, ale właśnie między innymi ze względu na kryzys gospodarczy.

Na koniec warto przytoczyć opinię H. van Rompuy'a, przewodniczącego grupy zadaniowej do spraw wzmocnienia zarządzania gospodarczego w UE, że zaproponowane przez nią i przyjęte przez Komisję Europejską propozycje „to największa

reforma Unii Gospodarczej i Walutowej od czasu utworzenia euro. Dowodzą one, jak poważnie Unia traktuje walkę z kryzysem⁵⁷. Należy mieć jednak nadzieję, że nie będzie to ostatni etap reform, a jedynie ich początek.

⁵⁷ Wystąpienie przewodniczącego Rady Europejskiej Hermana van Rompuy'a po spotkaniu z premierem Polski Donaldem Tuskiem, Warszawa, 17 stycznia 2011 r., <http://www.consilium.europa.eu>.