

Instrumenty prawne służące ograniczeniu skutków kryzysu finansowo-gospodarczego w strefie euro Unii Europejskiej.

Uwagi ogólne

Słowa kluczowe: kryzys finansowy, strefa euro

Wstęp

W 2007 roku kryzys subprime¹ rozprzestrzenił się z USA na obszar Europy². Było to następstwem problemów finansowych banków europejskich,

- 1 Określenia „kryzys subprime” używa się w odniesieniu do kryzysu spowodowanego udzielaniem przez amerykańskie banki pożyczek hipotecznych o wysokim ryzyku spłaty pożyczkobiorcom, którzy nie posiadali możliwości finansowych do spłaty tych pożyczek (ang. *subprime mortgage*). Źródło: M. Zaleska, A. Jurowski, *Przyczyny i skutki kryzysu subprime*, Gazeta Bankowa, 01.04.2008 r.
- 2 Za datę początkową kryzysu w Europie uznaje się 14.09.2007 r., tj. moment ujawnienia problemów finansowych w brytyjskim banku Northern Rock, który inwestował w amerykańskie obligacje hipoteczne. Następnie problemy finansowe ogłosiło wiele innych europejskich banków. Źródło: J. Zombirt, *Mechanizmy rynku wewnętrznego Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 575, za: Gazeta Wyborcza, 28.10.2008 r.

które dokonywały inwestycji na amerykańskim rynku finansowym oraz wynikiem spadku zaufania, jaki zapanował na międzynarodowych rynkach finansowych³. Pograżony w kryzysie sektor bankowy ograniczył udzielanie kredytów. Z kolei podmioty, które otrzymywały kredyty (w tym sektor publiczny), uzyskiwane środki finansowe przeznaczały na inwestycje, które niestety nie prowadziły do zwiększenia konkurencyjności gospodarki⁴. W następstwie tego, w 2009 roku kryzys rozprzestrzenił się również w sektorze gospodarki, a w części państw należących do Unii Europejskiej powstał kryzys związany z ich zadłużeniem finansowym⁵. W tak ukształtowanej sytuacji ekonomicznej prawidłowe funkcjonowanie unii gospodarczo-walutowej stało pod znakiem zapytania. Kryzys ukazał bowiem nie tylko zaniedbania w obszarze zarządzania finansami publicznymi w wielu państwach członkowskich UE, ale także nieprawidłowości na poziomie unii gospodarczej i walutowej⁶. Zaniechania ze strony UE w dyscyplinowaniu państw strefy euro do utrzymywania kryteriów konwergencji na wymaganym poziomie doprowadziły do powstania nierównowagi makroekonomicznej⁷. Ponadto okazało się, że Unia Europejska nie posiada żadnych mechanizmów antykryzysowych, w ramach których mogłaby udzielić pomocy finansowej państwom należącym do strefy euro. W traktatach unijnych nie było bowiem

3 J. Zombirt, *op. cit.*, s. 57 1–577. Na temat aktualnego globalnego kryzysu gospodarczego z punktu widzenia teorii ekonomii również: J. Kundera (red.), *Globalizacja, europejska integracja a kryzys gospodarczy*, Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Seria e-monografie, nr 9, Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wrocław 2011.

4 Materiał opracowany przez Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Wprowadzenia Euro przez Rzeczpospolitą Polską: *Jakie są źródła obecnego kryzysu w strefie euro?*, s. 1–2, http://www.mf.gov.pl/_files_/euro/faq/pytania/27_geneza_kryzysu.pdf [dostęp 18.10.2012].

5 J. Zombirt, *op. cit.*, s. 598.

6 *Ibidem*. Na temat UE i strefy euro wobec kryzysu finansowego również: J. Kundera (red.), *Globalizacja, europejska integracja a kryzys gospodarczy, op. cit.*

7 Szerzej na temat nierównowagi makroekonomicznej w państwach UE i przeciwdziałaniu temu zjawisku zob.: materiał opracowany przez Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Wprowadzenia Euro przez Rzeczpospolitą Polską – *Na czym polega procedura nierównowag makroekonomicznych i czy jej wprowadzenie ma związek z przyjęciem euro przez Polskę?*, http://www.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=29be80fc-f4d5-44ff-bbcc-223bf241411e&groupId=764034 [dostęp 08.11.2012].

przepisów, stanowiących podstawę prawną do udzielania takiego wsparcia⁸. W związku z kryzysem widoczne stało się również to, że gospodarka europejska nie jest konkurencyjna, a UE nie monitoruje i nie nadzoruje konkurencyjności gospodarczej państw członkowskich⁹. W przypadku zastrzeżeń do konkurencyjności gospodarki konkretnego państwa członkowskiego, Unia nie posiadała instrumentów nakazujących działania korygujące w zakresie prowadzonej przez to państwo polityki fiskalnej¹⁰.

Działania antykryzysowe zostały podjęte przez poszczególne państwa członkowskie¹¹, ale niezbędne okazały się również skoordynowane działania nakierowane na przezwycięzenie kryzysu na poziomie unijnym. Ich celem stało się zabezpieczenie prawidłowego funkcjonowania Unii, a zwłaszcza zapewnienie stabilności strefy euro. Biorąc pod uwagę fakt, że pogrążony w kryzysie sektor bankowy nie był już w stanie finansować wzrostu gospodarczego, konieczne stało się również stymulowanie wzrostu gospodarczego Unii¹². W obliczu kryzysu finansowo – gospodarczego w UE powstała zatem konieczność podjęcia nie tylko działań neutralizujących skutki kryzysu, ale także przeciwdziałanie jego dalszemu rozprzestrzenianiu się. Celem działań naprawczych Unii stało się dążenie do przekonania rynków światowych do tego, że powinny one traktować UE, a przynajmniej strefę euro jako jednolity obszar, który jest wypłacalny i stabilny. Dla osiągnięcia tych zamierzeń niezbędna okazała się zarówno zmiana funkcjonujących dotychczas przepisów prawnych i regulacji, jak i utworzenie nowych rozwiązań prawno-organizacyjnych.

Celem niniejszego artykułu jest odpowiedź na pytanie: Jakie zmiany organizacyjno-prawne zostały wprowadzone w Unii Europejskiej, aby zneutralizować kryzys finansowo – gospodarczy oraz zapobiec jego intensyfikacji? Ponadto ww. zmiany zostaną sklasyfikowane ze względu

8 J. Barcz, (red.), *Traktat z Lizbony. Wybrane aspekty prawne działań implementacyjnych*, Warszawa 2012, s. 60.

9 A. Antczak, *Role międzynarodowe UE. Aspekty teoretyczne*, Warszawa 2012, s. 76–78.

10 J. Zombirt, *op. cit.*, s. 600.

11 Europejskie banki, które znalazły się w trudnej sytuacji finansowej, zostały poddane nacjonalizacji lub dokapitalizowane ze środków publicznych. Przykładem tego jest brytyjski bank Northern Rock, który na początku 2008 r. został nacjonalizowany. W tym samym roku rządy krajów Beneluksu częściowo znacjonalizowały Bank Fortis, a rząd Niemiec zmuszony był do zorganizowania z państwowych środków finansowych tzw. pakietu ratunkowego dla banku Hypo Real Estate. Źródło: J. Zombirt, *op. cit.*, s. 575, za: Gazeta Wyborcza, 28.10.2008 r.

12 J. Barcz (red.), *op. cit.*, s. 45.

na zadania, jakim mają one służyć oraz poddane ocenie ze względu na ich skuteczność w walce z kryzysem. Przedstawiony zostanie także ich wpływ na funkcjonowanie Unii Europejskiej, w tym strefy euro oraz perspektywy dalszego funkcjonowania tych instrumentów.

Działania podjęte w celu poprawy stanu gospodarczo – finansowego UE można podzielić na dwie grupy: (I) środki naprawcze mające za zadanie zlikwidować już istniejące skutki kryzysu w sektorze finansowym i wyhamować dalszy jego rozwój oraz (II) środki o charakterze prewencyjnym, przeciwdziałające kryzysom w przyszłości¹³. Grupę drugą stanowią w głównej mierze reformy, będące odpowiedzią na przyczyny zaobserwowanych nieprawidłowości, które mają źródło w niedoskonałościach systemu instytucjonalno-prawnego unii gospodarczo – walutowej¹⁴.

Pierwsza grupa to działania naprawcze w sektorze finansowym, których głównym celem jest utrzymanie podstawowej roli sektora finansowego jako pośrednika w przepływie środków finansowych pomiędzy pożyczkodawcami a pożyczkobiorcami¹⁵. Prawidłowe funkcjonowanie tego sektora jest bowiem niezbędne dla stabilności i rozwoju gospodarki¹⁶. Zasadniczą rolę w zakresie tej grupy działań odgrywa Europejski Bank Centralny (dalej: EBC)¹⁷.

Natomiast druga grupa środków to działania antykryzysowe o charakterze reform, podjęte i wprowadzane na poziomie instytucji unijnych, a także planowane do wdrożenia. Można je podzielić na cztery kategorie ze względu na obszary, których dotyczą, tj.: (1) finansowe mechanizmy

¹³ J. Barcz, *op. cit.*, s. 45–46. Porównaj również: J. Zombirt, *op. cit.*, s. 599–600.

¹⁴ Materiał opracowany przez Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Wprowadzenia Euro przez Rzeczpospolitą Polską: *Jakie są źródła obecnego kryzysu w strefie euro?*, s. 2, http://www.mf.gov.pl/_files_/euro/faq/pytania/27_geneza_kryzysu.pdf [dostęp 18.10.2012].

¹⁵ A. Jurkowska – Zeidler, *Bezpieczeństwo rynku finansowego w świetle prawa UE*, Warszawa 2008, s. 166.

¹⁶ Na temat bezpieczeństwa rynku finansowego jako istotnego elementu prawidłowego funkcjonowania gospodarki państwa i całego systemu UE zob.: E. Fojcik-Mastalska, E. Rutkowska-Tomaszewska (red.), *Nadzór nad rynkiem finansowym. Aktualne tendencje i problemy dyskusyjne*, Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Seria Studia Finansowoprawne, nr 1, Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wrocław 2011.

¹⁷ Zob. materiał opracowany przez Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Wprowadzenia Euro przez Rzeczpospolitą Polską: *Jaka jest rola Europejskiego Banku Centralnego?*, s. 3–4, http://www.mf.gov.pl/_files_/euro/faq/pytania/16_rola_ebc.pdf [dostęp 28.10.2012].

pomocowe dla państw strefy euro, (2) instrumenty służące wzmocnieniu koordynacji polityk gospodarczych, (3) środki podejmowane w celu konsolidacji fiskalnej oraz przeprowadzenia reform strukturalnych oraz (4) instrumenty mające na celu wzmocnienie konkurencyjności w strefie euro. Zbiorczo działania te należy określić jako zmiany w systemie zarządzania gospodarczego w UE¹⁸.

1. Działania naprawcze w sektorze finansowym

Przed kryzysem finansowo – gospodarczym nadzór nad rynkiem finansowym UE opierał się na harmonizacji regulacji ostrożnościowych, sprawowaniu nadzoru bankowego przez poszczególne kraje członkowskie oraz ich wzajemnej współpracy w sprawowaniu tego nadzoru¹⁹. W obliczu kryzysu powstała jednak konieczność zmiany konstrukcji prawnej nadzoru nad rynkiem finansowym po to, aby mógł on przetrwać zaburzenia i nadal funkcjonować oraz spełniać swoją rolę. W tym celu UE wprowadziła zmiany prawne i instytucjonalne w systemie nadzoru nad sektorem finansowym, umożliwiające jak najwcześniejsze zapobieganie pojawiającym się w tym sektorze problemom oraz właściwe uregulowanie i nadzorowanie jego funkcjonowania.

Na mocy nowych regulacji²⁰, obowiązujących od 01.01.2011 r., powołano Europejskie Urzędy Nadzoru (*European Supervisory Authorities – ESA*), tj.: Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (*European Banking Authority – EBA*), Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (*European Insurance and Occupational Pensions*

¹⁸ J. Barcz, *op. cit.*, s. 46. Porównaj również: materiał opracowany przez Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Wprowadzenia Euro przez Rzeczpospolitą Polską: *Jak zmienia się system zarządzani gospodarczego w UE i w strefie euro?*, http://www.mf.gov.pl/_files_/euro/faq/pytania/26_economic_governance.pdf [dostęp 20.10.2012].

¹⁹ A. Jurkowska – Zeidler, *op. cit.*, s. 217–223. Na temat unijnego nadzoru finansowego również: T. Nieborak, *Europejski zintegrowany nadzór finansowy – aspekty instytucjonalno-prawne*, s. 51–64 [w:] E. Fojcik-Mastalska, E. Rutkowska-Tomaszewska (red.), *Bezpieczeństwo rynku finansowego*, Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Seria e-monografie, nr 6, Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wrocław 2010.

²⁰ Jest to tzw. Europejski Pakiet Nadzorczy – pięć aktów legislacyjnych tworzących nową architekturę nadzoru finansowego w Unii Europejskiej.

Authority – EIOPA) oraz Europejski Urząd Nadzoru Papierów Wartościowych i Rynków (*European Securities and Markets Authority* – ESMA). Adekwatnie do ich nazw, poszczególne ESA nadzorują trzy sektory rynku finansowego: sektor bankowy, sektor ubezpieczeniowy i emerytur oraz sektor papierów wartościowych²¹. Ich zadaniem jest zapewnienie wdrażania prawa unijnego dotyczącego sektora finansowego, współpraca z organami nadzorczymi państw członkowskich i podejmowanie działań w sytuacjach kryzysowych²². Łącznie tworzą one Europejski System Nadzoru Finansowego (*European System of Financial Supervisors* – ESFS)²³. Ponadto utworzona została Europejska Rada ds. Ryzyka Finansowego (*European Systemic Risk Board* – ESRB)²⁴, której celem jest monitorowanie ryzyk na poziomie systemu finansowego UE i ocena stabilności tego systemu²⁵.

Nadzór jest więc zasadniczym elementem działań UE neutralizujących skutki kryzysu gospodarczo – finansowego w sektorze finansowym oraz działań zapobiegających jego dalszej intensyfikacji²⁶. Jednak dla jego skutecznego funkcjonowania niezbędne było dodatkowe wsparcie za pomocą innych form działań naprawczych, ponieważ do udzielenia pomocy instytucjom finansowym niezbędne są również środki finansowe. W tym aspekcie działań neutralizujących skutki kryzysu znaczącą rolę odgrywa Europejski Bank Centralny. Jest on niejako z definicji zaangażowany w zarządzanie kryzysem finansowym – ze względu na tradycyjną rolę spełnianą przez niego w systemie finansowym UE, polegającą na ochronie stabilności i bezpieczeństwa rynku finansowego (pożyczkodawca ostatniej instancji)²⁷.

21 J. Zombirt, *op. cit.*, s. 584.

22 Materiał opracowany przez Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Wprowadzenia Euro przez Rzeczpospolitą Polską: *Jak zmienia się system zarządzani gospodarczego w UE i w strefie euro?*, http://www.mf.gov.pl/_files_/euro/faq/pytania/26_economic_governance.pdf [dostęp 20.10.2012].

23 http://ec.europa.eu/internal_market/finances/committees/index_en.htm [dostęp 28.10.2012].

24 Regulation (EU) No 1092/2010 of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 on European Union macro-prudential oversight of the financial system and establishing a European Systemic Risk Board.
<http://www.esrb.europa.eu/home/html/index.en.html> [dostęp 28.10.2012].

26 A. Jurkowska-Zeidler, *op. cit.*, s. 254. Na temat kluczowej roli nadzoru finansowego w zapobieganiu kryzysom i zarządzaniu sytuacjami kryzysowymi również: E. Fojcik-Mastalska, E. Rutkowska-Tomaszewska (red.), *Bezpieczeństwo rynku finansowego, op. cit.*

27 J. McCormick, *Zrozumieć UE*, Warszawa 2010, s. 258–259. Na temat roli EBC również: J.A. Usher, *The Evolution of Economic and Monetary Union – some Legal*

W celu zneutralizowania skutków kryzysu finansowo – gospodarczego, EBC początkowo wykorzystywał swoje zwykłe procedury operacyjne²⁸, równocześnie wprowadzając w swoich metodach prowadzenia polityki pieniężnej zmiany konieczne ze względu na wzrost napięcia na rynkach finansowych²⁹. Działania te polegały na zmianach w zakresie rozszerzenia katalogu uznawanych zabezpieczeń, obniżenia akceptowalnego progu jakości kredytowej i zmian dotyczących stóp procentowych operacji pieniężnych EBC oraz komunikowaniu się bankami centralnymi państw członkowskich³⁰. W początkowej fazie kryzysu celem polityki EBC było więc zapewnienie bankom dostępu do zasobów finansowych oraz zmniejszanie napięcia na rynku finansowym.

Natomiast w związku z intensyfikacją kryzysu, oprócz standardowych narzędzi realizacji polityki pieniężnej, w celu walki z kryzysem EBC stosował również narzędzia niestandardowe. Składają się na nie dwa programy: program dotyczący rynków papierów wartościowych (*securities markets programme* – SMP)³¹ i program zakupu zabezpieczonych obligacji (*covered bond purchase programme* – CBPP)³². Celem SMP jest stabilizacja rynków obligacji emitowanych w państwach strefy euro, co ułatwia inwestorom dokonywanie wyceny papierów wartościowych, a EBC prowadzenie polityki pieniężnej strefy euro³³. Natomiast skupywanie przez EBC obligacji emitowanych przez banki państw członkowskich ma na celu za-

Issues [w:] A. Arnall, P. Eeckhout & T. Tridimas (ed.), *Continuity and change in EU law. Essays in Honour of Sir Francis Jacobs*, Oxford University Press 2009.

- 28 Szerzej na temat tych instrumentów : D. Kadłubowski, *Bezpieczeństwo rynku finansowego – rola NBP* [w:] E. Fojcik-Mastalska, E. Rutkowska-Tomaszewska (red.), *Bezpieczeństwo rynku finansowego*, *op. cit.*
- 29 J. Zombirt, *op. cit.*, s. 592. Porównaj również: materiał opracowany przez Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Wprowadzenia Euro przez Rzeczpospolitą Polską: *Jaka jest rola Europejskiego Banku Centralnego?*, s. 1–2, http://www.mf.gov.pl/_files/_euro/faq/pytania/16_rola_etc.pdf [dostęp 28.10.2012].
- 30 *Ibidem*, s. 593–598.
- 31 Decyzja Europejskiego Banku Centralnego z dnia 14 maja 2010 r. w sprawie ustanowienia programu dotyczącego rynków papierów wartościowych (EBC/2010/5).
- 32 Decyzja Europejskiego Banku Centralnego z dnia 3 listopada 2011 r. w sprawie realizacji drugiego programu zakupu zabezpieczonych obligacji (EBC/2011/17).
- 33 Zob. materiał opracowany przez Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Wprowadzenia Euro przez Rzeczpospolitą Polską: *Jaka jest rola Europejskiego Banku Centralnego?*, s. 3–4, http://www.mf.gov.pl/_files/_euro/faq/pytania/16_rola_etc.pdf [dostęp 28.10.2012].

bezpieczenie tych banków przed utratą płynności, co chroni banki i ich klientów przed problemami z finansowaniem ich działalności w obliczu obecnego kryzysu finansowo – gospodarczego³⁴.

Działania naprawcze w sektorze finansowym mają zatem zlikwidować już istniejące skutki kryzysu w sektorze finansowym i wyhamować dalszy jego rozwój. Polegają one na wprowadzeniu zmian prawnych i instytucjonalnych w zakresie nadzoru nad sektorem finansowym oraz na aktywnym uczestnictwie EBC w walce z kryzysem – przy pomocy posiadanych przez ten bank narzędzi i programów.

2. Zmiany w systemie zarządzania gospodarczego w UE

Zgodnie z klasyfikacją przedstawioną we wstępie niniejszego artykułu, zmiany w systemie zarządzania gospodarczego w UE można podzielić na cztery grupy ze względu na obszary, których dotyczą. Poszczególne grupy zostaną omówione poniżej.

2.1. Finansowe mechanizmy pomocowe dla państw strefy euro

Do 2010 r. UE dysponowała jedynie mechanizmem pomocy finansowej dla państw członkowskich UE spoza strefy euro³⁵. Jednak ze względu na problemy finansowe państw należących do strefy euro zaszła potrzeba utworzenia mechanizmów pomocowych również dla tej grupy państw. Kryzys finansowy objął najpierw Grecję³⁶, a po niej również Irlandię

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ Był to tzw. mechanizm wsparcia bilansu płatniczego – ang. *balance of payments assistance*, ustanowiony na mocy art. 143 TFUE w odniesieniu do państw członkowskich UE objętych derogacją na podstawie rozporządzenia Rady nr 332/2002 z 18.02.2002 r., Dz. Urz. UE 2002 L 53/1. Pomoc finansową na podstawie tego mechanizmu otrzymały trzy państwa spoza strefy euro – Łotwa, Rumunia i Węgry, zobowiązując się do wdrożenia reform strukturalnych i programów konsolidacji budżetowej. Źródło: http://ec.europa.eu/economy_finance/eu_borrower/balance_of_payments/index_en.htm [dostęp 08.11.2012].

³⁶ Ze względu na bardzo trudną sytuację finansową, jeszcze przed utworzeniem finansowych mechanizmów pomocowych, na podstawie art. 122 ust.2 TFUE specjalnie dla Grecji został utworzony tzw. pakiet ratunkowy, który został wdrożony 02.05.2010 r. Była to pomoc finansowa, udzielona przez państwa członkowskie

i Portugalie, co miało negatywny wpływ na funkcjonowanie całej strefy euro i stało się powodem podjęcia przez UE decyzji o udzieleniu pomocy finansowej tym państwom³⁷.

W pierwszej kolejności utworzono mechanizmy pomocowe o charakterze tymczasowym. W dniach 9–10.05.2010 r. Rada ECOFIN przyjęła tzw. ramy stabilizacyjne dla strefy euro³⁸. Na podstawie art. 122 ust. 2 TFUE³⁹ wydano rozporządzenie Rady nr 407/2010 z 11.05.2010 r.⁴⁰ ustanawiające instrumenty ratunkowe o charakterze *ad hoc* – Europejski Mechanizm Stabilizacji Finansowej (*European Financial Stabilization Mechanism* – EFSM)⁴¹ oraz Europejski Instrument Stabilności Finansowej (*European Financial Stability Facility* – EFSF) – organ międzyrządowy, zarządzany przez spółkę, której współwłaścicielami są państwa należące do strefy euro⁴². Za pomocą EFSM i EFSF oraz przy wsparciu

strefy euro oraz Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW), która miała zapobiec utracie wypłacalności przez ten kraj. Pomocy udzielono w formie dwustronnych pożyczek o łącznej wartości 110 mld euro na okres trzech lat. W zamian za pożyczki Grecja została zobligowana do wdrożenia programu konsolidacji budżetowej. Źródło: J. Zombirt, *op. cit.*, s. 600–603.

37 J. Barcz (red.), *op. cit.*, s. 47.

38 J. Zombirt, *op. cit.*, s. 591.

39 Artykuł 122 ust. 2 TFUE: „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.”

40 Dz. Urz. UE 2010 L 118/1.

41 EFSM pozyskuje środki finansowe poprzez emisję obligacji przez Komisję Europejską, które są zabezpieczone zasobami z budżetu UE. Decyzję o przeznaczeniu środków z EFSM na pomoc dla określonego państwa podejmuje Rada. Źródło: M. Koczor, *Zarządzanie strategią „Europa 2020” w kontekście reformy systemu zarządzania gospodarczego w UE* [w:] J. Zombirt (red.), *Ewolucja polityk unijnych*, Wydawnictwo Instytutu Europeistyki Uniwersytetu Jagiellońskiego, Instytut Multimedialny, Kraków 2011. Zob. również: materiał opracowany przez Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Wprowadzenia Euro przez Rzeczpospolitą Polską: *Jak zmienia się system zarządzania gospodarczego w UE i w strefie euro?*, s. 4, http://www.mf.gov.pl/_files/_euro/faq/pytania/26_economic_governance.pdf [dostęp 08.11.2012].

42 Podstawą funkcjonowania EFSF jest porozumienie międzyrządowe państw strefy euro. Spółka zarządzająca EFSF emituje obligacje i inne instrumenty dłużne, które opierają się na gwarancjach udzielonych przez państwa strefy euro. Decyzję o przeznaczeniu środków z EFSF na pomoc dla określonego państwa podejmuje Eurogrupa.

Międzynarodowego Funduszu Walutowego udzielono pomocy finansowej Grecji⁴³, Irlandii⁴⁴ i Portugalii⁴⁵. Udzielanie pożyczek przez EFSM i EFSF dla określonego państwa jest uzależnione od zobligowania się przez pożyczkobiorcę do wprowadzenia programu konsolidującego finanse publiczne⁴⁶.

Ze względu na to, że EFSM i EFSF ustanowiono jako mechanizmy o charakterze tymczasowym⁴⁷, zdecydowano o utworzeniu stałego mechanizmu pomocy finansowej dla państw strefy euro. Aby jego działanie mogło być oparte na przepisach traktatowych, konieczne było wprowadzenie zmiany w przepisach TFUE. W tym celu Rada Europejska podjęła decyzję o uzupełnieniu art. 136 TFUE o ustęp 3 w brzmieniu: „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”⁴⁸. Dzięki tej zmianie unijnego prawa pierwotnego, zadania dwóch mechanizmów tymczasowych przejmie stały mechanizm pomocy finansowej dla państw strefy euro – Europejski Mechanizm Stabilności (*European Stability Mechanism* – ESM).⁴⁹

ESM został ustanowiony jako organizacja międzynarodowa na mocy międzynarodowego prawa publicznego⁵⁰, w drodze porozumienia między

Źródło: M. Koczor, *op. cit.* Zob. również: materiał opracowany przez Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Wprowadzenia Euro przez Rzeczpospolitą Polską: *Jak zmienia się system zarządzania gospodarczego w UE i w strefie euro?*, s. 4, http://www.mf.gov.pl/_files/_euro/faq/pytania/26_economic_governance.pdf [dostęp 08.11.2012].

43 Decyzja Rady z 08.06.2010 r. (2010/320/UE), Dz. Urz. UE 2010 L 145/6 i decyzja Rady z 20.12.2010 r. (2011/57/UE) zmieniająca powyższą decyzję, Dz. Urz. UE 2011 L 26/15.

44 Decyzja wykonawcza Rady z 07.12.2010 r. w sprawie przyznania Irlandii pomocy finansowej Unii (2011/77/UE), Dz. Urz. UE 2011 L 30/34 oraz decyzja wykonawcza Rady z 02.09.2011 r. zmieniająca decyzję wykonawczą 2011/77/UE w sprawie przyznania Irlandii pomocy finansowej Unii (2011/542/UE), Dz. Urz. UE 2011 L 240/11.

45 Decyzja wykonawcza Rady z 02.09.2011 r. zmieniająca decyzję wykonawczą Rady 2011/344/UE w sprawie przyznania Portugalii pomocy finansowej Unii (2011/541/UE), Dz. Urz. UE 2011 L 240/8.

46 M. Koczor, *op. cit.*

47 Ich działanie wygasa z dniem 30.06.2013 r.

48 Źródło: Załącznik nr II do Konkluzji Rady Europejskiej z 24–25.03.2011 r., Bruksela, 25 marca 2011 r. (OR. en), EUCO 10/11, CO EUR 6 CONCL 3.

49 <http://www.esm.europa.eu/> [dostęp 08.11.2012].

50 Załącznik nr II do Konkluzji Rady Europejskiej z 24–25.03.2011 r.

siedemnastoma państwami członkowskimi strefy euro⁵¹. Porozumienie ustanawiające ESM zostało podpisane 2 lutego 2012 r., a weszło w życie 27 września 2012 r. Przy okazji posiedzenia Eurogrupy w dniu 8 października 2012 r. zainaugurowano ESM – Rada Zarządzająca tego mechanizmu zebrała się wówczas po raz pierwszy. ESM będzie działał równolegle z EFSF i EFSM do czasu wygaśnięcia okresu działania tych mechanizmów tymczasowych, czyli do 30 czerwca 2013 r. Jednak wszystkie nowe programy pomocy finansowej będą już finansowane z ESM.⁵²

Rola ESM polega na udzielaniu pomocy finansowej państwom należącym do strefy euro, celem ochrony stabilności finansowej strefy.⁵³ Kapitał finansowy ESM wnoszą państwa członkowskie strefy euro⁵⁴. Udzielanie pomocy przez ESM jest uwarunkowane zobligowaniem się przez państwo wnioskujące o pomoc finansową do wdrożenia makroekonomicznego programu dostosowawczego⁵⁵. Ponadto stan finansowy danego państwa jest analizowany pod kątem zdolności obsługi zadłużenia publicznego. Analizy dokonują wspólnie trzy instytucje: Komisja Europejska, Międzynarodowy Fundusz Walutowy⁵⁶ oraz Europejski Bank Centralny⁵⁷. W celu realizacji swoich zadań, ESM posługuje się dwoma rodzajami finansowych instrumentów pomocowych: (1) oprocentowanymi pożyczkami oraz (2) interwencją w formie wykupu obligacji danego państw⁵⁸. ESM stanowi zatem stałe rozwiązanie na wypadek pojawienia się sytuacji kryzysowych. Jest instrumentem zaliczanym do mechanizmów wzmocnionego zarządzania gospodarczego strefą euro w celu

51 *Ibidem.*

52 [http://www.consilium.europa.eu/homepage/highlights/the-european-stability-mechanism-\(esm\)-inaugurated?lang=pl](http://www.consilium.europa.eu/homepage/highlights/the-european-stability-mechanism-(esm)-inaugurated?lang=pl) [dostęp 18.12.2012].

53 Zob. materiał opracowany przez Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Wprowadzenia Euro przez Rzeczpospolitą Polską: *Co to jest EFSF i ESM?*, s. 1–2, http://www.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=17b50447-4edf-4e54-bbd9-7b52c51e86f9&groupId=76403 [dostęp 18.12.2012].

54 J. Zombirt, *op. cit.*, s. 605.

55 *Ibidem.*

56 MFW bierze udział w operacjach udzielania pomocy finansowej w ramach ESM poprzez zapewnienie wkładu finansowego. Źródło: J. Zombirt, *op. cit.*, s. 605.

57 Materiał opracowany przez Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Wprowadzenia Euro przez Rzeczpospolitą Polską: *Co to jest EFSF i ESM?*, s. 2, http://www.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=17b50447-4edf-4e54-bbd9-7b52c51e86f9&groupId=76403 [dostęp 18.12.2012].

58 J. Barcz (red.), *op. cit.*, s. 82.

ochrony jej stabilności i eliminacji skutków kryzysu finansowo – gospodarczego⁵⁹.

2.2. Instrumenty służące wzmocnieniu koordynacji polityk gospodarczych państw członkowskich UE

W ramach działań naprawczych wprowadzonych w UE, oprócz wprowadzenia nowych rozwiązań, podjęto też działania mające na celu poprawę funkcjonowania już istniejących elementów systemu instytucjonalno – prawnego. Stało się tak ze względu na to, że kryzys ukazał, że powodem problemów w wielu państwach członkowskich był sposób prowadzenia ich wewnętrznej polityki fiskalnej i strukturalnej. Ponadto UE nie dyscyplinowała i nie koordynowała działań prowadzonych na poziomie państw członkowskich, pomimo posiadania przez nią mechanizmu nadzoru nad państwami członkowskimi w postaci Paktu Stabilności i Wzrostu⁶⁰.

W celu wzmocnienia koordynacji polityk gospodarczych państw członkowskich na poziomie unijnym, wprowadzono sześć aktów unijnego prawa pochodnego. Jest to tzw. „sześciopak”, który reformuje Pakt Stabilności i Wzrostu⁶¹. W jego skład wchodzi dyrektywa Rady 2011/85/UE z dnia 8.11.2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich⁶² oraz pięć rozporządzeń: (1) rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1173/2011 z dnia 16.11.2011 r. w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro⁶³, (2) rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1174/2011 z dnia 16.11.2011 r. w sprawie środków egzekwowania korekty nadmiernych zakłóceń równowagi makroekonomicznej w strefie euro⁶⁴, (3) rozporządzenie

59 Zob. materiał opracowany przez Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Wprowadzenia Euro przez Rzeczpospolitą Polską: Co to jest EFSF i ESM?, s. 1–2, http://www.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=17b50447-4edf-4e54-bbd9-7b52c51e86f9&groupId=76403 [dostęp 18.12.2012].

60 Materiał opracowany przez Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Wprowadzenia Euro przez Rzeczpospolitą Polską: *Jakie są źródła obecnego kryzysu w strefie euro?*, s. 1, http://www.mf.gov.pl/_files/_euro/faq/pytania/27_geneza_kryzysu.pdf [dostęp 18.10.2012].

61 Rada Europejska, 24–25.03.2011 r., Konkluzje, Bruksela, 25.03.2011 r., (OR.en), EUCO 10/11, CO EUR 6 CONCL 3.

62 Dz. Urz. UE L 306/41

63 Dz.Urz. UE 2011 L 306/1.

64 Dz.Urz. UE 2011 L 306/8.

Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1175/2011 z dnia 16.11.2011 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych⁶⁵, (4) rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16.11.2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania⁶⁶, (5) rozporządzenie Rady (UE) nr 1177/2011 z dnia 08.11.2011 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśniania procedury nadmiernego deficytu⁶⁷.

Akty prawne wchodzące w skład „sześciopaku” konkretyzują wymogi dla krajowych ram budżetowych, w ramach których państwa członkowskie mają obowiązek zapewnienia spójności między ich krajowymi budżetami a zasadami budżetowymi obowiązującymi w unii gospodarczej i walutowej⁶⁸. Ponadto akty tworzące „sześciopak” wprowadzają skuteczniejszy system zapobiegawczy i ściślejszą koordynację polityki fiskalnej w przypadku pojawienia się nieprawidłowych praktyk gospodarczych w państwach członkowskich⁶⁹. Na podstawie aktów wchodzących w skład „sześciopaku” wprowadzono również system naprawczy w odniesieniu do państw członkowskich, w których dług publiczny przekracza wartość referencyjną (czyli 60 % PKB) – w ramach procedury nadmiernego deficytu państwa te mają obowiązek redukcji tego długu pod rygorem kar finansowych⁷⁰. Ponadto unijne prawo pochodne tworzące „sześciopak” wprowadza skuteczny system zapobiegania nierównowagom makroekonomicznym w państwach członkowskich – poprzez stworzenie specjalnej procedury dotyczącej korygowania nadmiernej nierównowagi ekonomicznej⁷¹.

65 Dz.Urz. UE 2011 L 306/12.

66 Dz.Urz. UE 2011 L 306/25.

67 Dz.Urz. UE 2011 L 306/33.

68 Materiał opracowany przez Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Wprowadzenia Euro przez Rzeczpospolitą Polską: *Jak zmienia się system zarządzani gospodarczego w UE i w strefie euro?*, s. 1, http://www.mf.gov.pl/_files/_euro/faq/pytania/26_economic_governance.pdf [dostęp 20.10.2012].

69 J. Barcz, *op. cit.*, s. 53.

70 Materiał opracowany przez Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Wprowadzenia Euro przez Rzeczpospolitą Polską: *Jak zmienia się system zarządzani gospodarczego w UE i w strefie euro?*, s. 1, http://www.mf.gov.pl/_files/_euro/faq/pytania/26_economic_governance.pdf [dostęp 20.10.2012].

71 Materiał opracowany przez Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Wprowadzenia Euro przez Rzeczpospolitą Polską: *Jak zmienia się system zarządzani gospodarczego w UE*

Wprowadzenie do unijnego systemu prawnego „sześciopaku”⁷² spowodowało wzmocnienie nadzoru nad politykami gospodarczymi poszczególnych państw członkowskich. Sześć nowych aktów unijnego prawa wtórnego stanowi bowiem skuteczny mechanizm prewencyjny, ponieważ po wejściu w życie tych aktów Unia dysponuje sformalizowanymi instrumentami, za pomocą których może dyscyplinować poszczególne państwa członkowskie⁷³.

W celu wzmocnienia systemu zarządzania gospodarczego strefą euro, oprócz wyżej opisanej reformy Paktu Stabilności i Wzrostu, wprowadzono także nowe rozwiązania. Są to tzw. „dwupak” oraz Traktat o Stabilności, Koordynacji i Zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej, określane jako pakt fiskalny.

„Dwupak” to projekty dwóch rozporządzeń unijnych. Ze względu to, że kryzys pokazał ścisłą współzależność gospodarczą państw należących do strefy euro, w 23.11.2011 r. Komisja Europejska przedstawiła dwa projekty legislacyjne, których celem jest usprawnienie funkcjonowania strefy euro⁷⁴. W odniesieniu do już wprowadzonego „sześciopaku”, są to propozycje działań, które jeszcze bardziej wzmocnią koordynację polityk gospodarczych państw członkowskich, a tym samym przyczynią się do sprawniejszego zarządzania strefą euro. Na ich podstawie Rada ECOFIN opracowała propozycje dwóch rozporządzeń⁷⁵.

Pierwsze z proponowanych rozporządzeń ma na celu wzmocnienie nadzoru budżetowego w państwach członkowskich należących do strefy euro. Zawiera ono przepisy dotyczące monitorowania planów budżetowych i korekty nadmiernego deficytu oraz wprowadza wspólny harmonogram procesu budżetowego dla państw strefy euro⁷⁶. Ponadto nakłada ono na państwa obowiązek przedstawiania projektów swoich budżetów Komisji, która może

i w strefie euro?, s. 1–2, http://www.mf.gov.pl/_files/_euro/faq/pytania/26_economic_governance.pdf [dostęp 20.10.2012] oraz materiał opracowany przez Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Wprowadzenia Euro przez Rzeczpospolitą Polską: *Na czym polega procedura nierównowag ekonomicznych i czy jej wprowadzenie ma związek z przyjęciem euro przez Polskę?*, s. 1, http://www.mf.gov.pl/_files/_euro/faq/pytania/22_eip.pdf [dostęp 20.10.2012].

72 Obowiązuje od 13.12.2011 r.

73 J. Barcz (red.), *op. cit.*, s. 53.

74 Zob. nota KE z dnia 23.11.2011 r.: MEMO/11/822.

75 *Monitor stabilności strefy euro*, Nr 1/2012 (kwiecień 2012), s. 14. Monitor jest dostępny na stronie Ministerstwa Finansów: <http://www.mf.gov.pl/monitor-stabilnosc-strefy-euro> [dostęp 20.10.2012].

76 *Ibidem*.

zażądać wprowadzenia w nich zmian, jeśli uzna je za niezgodne ze zobowiązaniami określonymi w Pakcie Stabilności i Wzrostu⁷⁷. Rozporządzenie proponuje również stosowanie monitorowania w zakresie sprawozdawczości w stosunku do państw objętych procedurą nadmiernego deficytu⁷⁸. Proponowane rozwiązania mają charakter nadzorczy – służą przeciwdziałaniu odstępstwom budżetowym w państwach należących do strefy euro oraz ich negatywnym konsekwencjom dla partnerów gospodarczych tych państw⁷⁹.

Natomiast drugie z proponowanych rozporządzeń dotyczy wzmocnienia nadzoru gospodarczego i budżetowego w państwach należących do strefy euro, które są najbardziej niestabilne finansowo lub którym taka niestabilność zagraża⁸⁰. Zakłada ono, że Komisja Europejska będzie decydować o wprowadzaniu zwiększonego nadzoru w państwach członkowskich z trudnościami pod względem stabilności finansowej⁸¹. Natomiast Rada będzie kierować do tych państw zalecenia o wystąpieniu z wnioskiem o pomoc finansową⁸². Ponadto projekt rozporządzenia zakłada ścisły nadzór nad państwami również na etapie objęcia pomocą finansową. Państwa te będą zobowiązane do opracowania makroekonomicznego programu dostosowawczego, który obowiązkowo będzie przedkładany Radzie⁸³.

Ostateczna treść obu rozporządzeń nie została jeszcze ustalona. Komisja Europejska pracuje nad ich przyjęciem, prowadząc negocjacje z Parlamentem Europejskim. Wejście w życie tych rozporządzeń będzie miało z pewnością istotny wpływ na zarządzanie strefą euro, ponieważ dzięki nim wzmocniony nadzór nad państwami członkowskimi będzie przebiegał według przejrzystych procedur, określonych w prawodawstwie UE.

Nowym rozwiązaniem w zakresie wzmocnienia zarządzania gospodarczego w Unii Europejskiej i w strefie euro jest również Traktat o Stabilności, Koordynacji i Zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej⁸⁴. Traktat ten został podpisany w formie umowy międzynarodowej na szczycie Rady Europejskiej w dniu 02.03.2012 r. przez przedstawicieli wszystkich państw członkowskich UE, z wyjątkiem Republiki Czeskiej i Wielkiej Brytanii. Po

77 Zob. komunikat prasowy KE z dnia 23.11.2013 r.: IP/11/1381.

78 *Ibidem*.

79 Zob. nota KE z dnia 27.06.2012 r.: MEMO/12/497.

80 Zob. komunikat prasowy KE z dnia 23.11.2013 r.: IP/11/1381.

81 *Ibidem*.

82 *Ibidem*.

83 *Monitor stabilności strefy euro*, Nr 1/2012 (kwiecień 2012), s. 14.

84 european-council.europa.eu/media/639256/16_-_tscg.pl.12.pdf [dostęp 20.10.2012].

ratyfikacji przez dwanaście państw strefy euro oraz cztery państwa członkowskie spoza strefy euro, Traktat wszedł w życie 01.01.2013 r.⁸⁵. W odniesieniu do państw objętych derogacją Traktat stanie się obowiązujący dopiero po jej uchyleniu, chyba że wcześniej dane państwo złoży deklarację w zakresie związania się postanowieniami Traktatu⁸⁶. Natomiast włączenie Traktatu do prawa UE ma nastąpić przed upływem pięciu lat od dnia jego wejścia w życie⁸⁷.

Kluczowe postanowienia Traktatu to konieczność zapewnienia przez rządy państw członkowskich stabilności w dziedzinie finansów publicznych oraz unikanie nadmiernego deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych⁸⁸. Realizację tych założeń mają zapewnić ustanowione w Traktacie zasady, tj. zasada zrównoważonego budżetu oraz automatyczny mechanizm korygujący⁸⁹. Ponadto pakt fiskalny wprowadza wzmocnione uprawnienia kontrolne Rady Unii Europejskiej i Komisji Europejskiej nad stanem finansów publicznych państw członkowskich⁹⁰ oraz ustanawia podstawę prawną dla spotkań przywódców państw strefy euro⁹¹. Natomiast państwa członkowskie, w związku z podpisaniem Traktatu, mają obowiązek wprowadzenia do swoich krajowych systemów prawnych reguły zrównoważonego budżetu⁹², a wypełnienie tego obowiązku będzie podlegało jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej na mocy art. 273 TFUE. Wszystkie przyjęte w ramach Traktatu reguły i postanowienia mają na celu wzmocnienie unii gospodarczej i walutowej oraz poprawę zarządzania strefą euro⁹³.

85 Został spełniony warunek określony w art. 14 ust. 2 Traktatu: „Niniejszy Traktat wchodzi w życie w dniu 1 stycznia 2013 r. pod warunkiem, że dwanaście Umawiających się Stron, których walutą jest euro, złoży dokumenty ratyfikacyjne.”

86 Art. 14 ust. 5 Traktatu.

87 Zgodnie z treścią art. 16 Traktatu: „Przed upływem pięciu lat od wejścia w życie niniejszego Traktatu, na podstawie oceny doświadczeń z jego wdrażania, podjęte zostaną kroki, zgodnie z postanowieniami Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, mające na celu włączenie treści postanowień niniejszego Traktatu do ram prawa Unii Europejskiej.”

88 Szerzej zob. *Monitor stabilności strefy euro*, Nr 1/2012 (kwiecień 2012), s. 14.

89 Zasady te zostały szczegółowo opisane w Tytule III Traktatu, zatytułowanym „Pakt budżetowy” (tj. art. 3–8 Traktatu).

90 Art. 5 Traktatu.

91 Art. 12 Traktatu.

92 Art. 3 ust. 2 Traktatu.

93 Art. 1 ust. 1 Traktatu.

2.3. Konsolidacja fiskalna i reformy strukturalne.

Działania antykryzysowe mające na celu konsolidację fiskalną i reformy strukturalne w UE zostały wprowadzone za pomocą unijnej strategii Europa 2020. Została ona ogłoszona przez Komisję Europejską w marcu 2010 r. i przyjęta przez szefów państw i rządów UE w czerwcu 2010 r.⁹⁴. W dokumencie tym UE wyznaczyła sobie strategiczny plan działania. Obejmuje on trzy priorytety (inteligentny, zrównoważony i sprzyjający włączeniu społecznemu rozwój gospodarczy)⁹⁵ i trzy kluczowe obszary (konsolidacja finansów publicznych w celu osiągnięcia stabilności makroekonomicznej, reformy strukturalne rynku pracy mające na celu zwiększenie zatrudnienia i działania inicjujące wzrost gospodarczy)⁹⁶.

Ponadto Europa 2020 obejmuje siedem inicjatyw przewodnich (Europejska Agenda Cyfrowa, Unia innowacji, Mobilna młodzież, Europa efektywnie korzystająca z zasobów, Zintegrowana polityka przemysłowa w erze globalizacji, Nowe umiejętności i zatrudnienie, Platforma przeciwko walce z ubóstwem i wykluczeniem)⁹⁷ oraz pięć konkretnych celów ilościowych, które powinna osiągnąć do 2020 r., aby zneutralizować skutki kryzysu i osiągnąć stabilizację gospodarczą⁹⁸. Cele te są następujące: (1) zatrudnienie – 75 procent osób w wieku 20–64 lat powinno mieć pracę, (2) badania i rozwój – docelowa wartość środków finansowych planowanych do przeznaczenia na inwestycje w badania i rozwój to 3 procent PKB Unii, (3) zmiany klimatu i energia – należy ograniczyć emisje gazów cieplarnianych o 20 procent w stosunku do poziomu z 1990 r. (lub o 30 procent, jeśli warunki będą sprzyjające), 20 procent energii powinno pochodzić ze źródeł odnawialnych, a efektywność energetyczna powinna

⁹⁴ *Komunikat Komisji Europejskiej, Europa 2020 Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Bruksela, 3.3.2010 KOM(2010) 2020 wersja ostateczna, http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_PL_ACT_part1_v1.pdf [dostęp 20.10.2012].

⁹⁵ http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/priorities/index_pl.htm [dostęp 20.10.2012].

⁹⁶ J. Zombirt, *op. cit.*, s. 587. Por. również: materiał opracowany przez Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Wprowadzenia Euro przez Rzeczpospolitą Polską: *Jak zmienia się system zarządzania gospodarczego w UE i w strefie euro?*, s. 3, http://www.mf.gov.pl/_files_/euro/faq/pytania/26_economic_governance.pdf [dostęp 20.10.2012].

⁹⁷ http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/flagship-initiatives/index_pl.htm [dostęp 20.10.2012].

⁹⁸ http://ec.europa.eu/europe2020/index_pl.htm [dostęp 20.10.2012].

wzrosnąć o 20 procent, (4) edukacja – odsetek młodych ludzi przedwcześnie porzucających naukę nie powinien przekraczać 10 procent, a co najmniej 40 procent osób w wieku 30–34 powinno mieć wykształcenie wyższe, (5) ubóstwo i wykluczenie społeczne – zmniejszenie liczby osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym o co najmniej 20 milionów⁹⁹.

Do osiągnięcia przez UE celów strategii Europa 2020 będą dążyły wspólnie instytucje i organy unijne¹⁰⁰ przy wykorzystaniu określonych instrumentów UE¹⁰¹. Ponadto europejskie cele przekładane są na cele krajowe, które uwzględniają specyficzną sytuację każdego z państw członkowskich UE¹⁰². Powodzenie strategii Europa 2020 zależy więc od tego, czy państwa członkowskie będą w stanie odpowiednio zaangażować się w realizację reform na poziomie krajowym na rzecz większego wzrostu gospodarczego, a także we współpracę z Komisją w zakresie siedmiu inicjatyw przewodnich¹⁰³.

Realizacja strategii jest więc złożonym przedsięwzięciem, które odbywa się poprzez skoordynowane działania, zarówno na poziomie unijnym, jak i krajowym. W dobie kryzysu jest to jednak przedsięwzięcie niezwykle istotne, ponieważ w celu zahamowania wzrostu zadłużenia oraz zapewnienia konkurencyjności Unii konieczna jest konsolidacja finansów publicznych poszczególnych państw członkowskich, połączona z reformą sektora finansowego oraz reformami strukturalnymi na europejskich rynkach pracy.¹⁰⁴

99 Wartości wg danych dot. wskaźników strategii Europa 2020 podanych na stronie Eurostatu: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/europe_2020_indicators/headline_indicators [dostęp 20.10.2012].

100 Udział w realizacji strategii Europa 2020 będą brały: Rada Europejska, Rada UE, Komisja Europejska, Parlament Europejski, Europejski Komitet Ekonomiczno – Społeczny, Komitet Regionów, Europejski Bank Inwestycyjny, Europejski Fundusz Inwestycyjny. Zob.: http://ec.europa.eu/europe2020/who-does-what/eu-institutions/index_pl.htm [dostęp 20.10.2012].

101 Dotyczy to strategii i narzędzi takich jak jednolity rynek, budżet UE (w tym fundusze unijne) i instrumenty polityki zewnętrznej: http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/eu-tools-for-growth-and-jobs/index_pl.htm [dostęp 20.10.2012].

102 http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/targets_pl.pdf [dostęp 20.10.2012].

103 http://ec.europa.eu/europe2020/who-does-what/member-states/index_pl.htm [dostęp 20.10.2012].

104 J. Zombirt, *op. cit.*, s. 587.

2.4. Instrumenty wzmacniające konkurencyjność w strefie euro.

Do kategorii instrumentów wzmacniających konkurencyjność strefy euro należy zaliczyć Pakt Euro Plus¹⁰⁵ – plan reform, przyjęty samodzielnie przez państwa strefy euro podczas nieformalnego spotkania szefów państw lub rządów państw członkowskich Eurogrupy w dniu 11.03.2011 r.¹⁰⁶ Pakt jest więc zobowiązaniem politycznym, z czym wiąże się także zakres jego działania, który dotyczy przede wszystkim dziedzin objętych kompetencją państw członkowskich, a jedynie w ograniczonym zakresie dziedzin objętych kompetencją dzieloną z Unią Europejską¹⁰⁷.

Pakt dotyczy czterech dziedzin funkcjonowania UE (strefy euro), w których wymagane są reformy: (I) konkurencyjność, (II) zatrudnienie, (III) stabilność finansów publicznych oraz (IV) wzmocnienie stabilności finansowej¹⁰⁸. Realizacja postanowień Paktu Euro Plus przez państwa, które do niego przystąpiły, jest elementem krajowych programów reform tych państw członkowskich¹⁰⁹. Nadzór w tym zakresie ze strony UE sprawuje Komisja Europejska¹¹⁰. Ponadto wdrażanie Paktu jest zintegrowane z Semestrem Europejskim¹¹¹. Ze względu na to, że Pakt kładzie nacisk na konieczność zwiększenia konkurencyjności UE (strefy euro), uznaje się, że Pakt stanowi uzupełnienie i wzmocnienie postanowień strategii Europa 2020¹¹².

Podczas spotkania Rady Europejskiej w dniach 24–25.03.2011 r. Pakt został przedłożony państwom członkowskim UE spoza strefy euro – w celu zapoznania się przez nie z jego treścią oraz złożenia ewentualnej deklaracji uczestnictwa w Pakcie¹¹³. Akcesję do Paktu zgłosiły: Bułgaria,

105 Jest to ostateczna nazwa Paktu. Początkowo był on nazwany „Pakt na rzecz konkurencyjności”. Źródło: J. Zombirt, *op. cit.*, s. 590.

106 Załącznik I do konkluzji spotkania szefów państw lub rządów strefy euro z 11.03.2011 r., Bruksela, 11.03.2011 r. (OR. en).

107 J. Barcz, *op. cit.*, s. 58.

108 J. Zombirt, *op. cit.*, s. 590–591.

109 *Ibidem*, s. 590.

110 Materiał opracowany przez Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Wprowadzenia Euro przez Rzeczpospolitą Polską: Jak zmienia się system zarządzania gospodarczego w UE i w strefie euro?, s. 3, http://www.mf.gov.pl/_files_/euro/faq/pytania/26_economic_governance.pdf [dostęp 20.10.2012].

111 *Ibidem*.

112 J. Barcz, *op. cit.*, s. 590. Porównaj również: J. Barcz, *op. cit.*, s. 55–56.

113 Załącznik I do konkluzji Rady Europejskiej ze spotkania w dniach 24–25.03.2011 r., Bruksela, 11.03.2011 r., Rada Europejska, 24–25.03.2011 r., Konkluzje, Bruksela, 25.03.2011 r., (OR. en) EUCO 10/11 CO EUR 6 CONCL 3.

Dania, Litwa, Łotwa, Polska, Węgry, Rumunia Szwecja¹¹⁴. Nie przystąpiły natomiast Czechy i Wielka Brytania. Kraje te jednak nie utraciły możliwości przystąpienia do Paktu, ponieważ nie zawiera on postanowień wykluczających taką możliwość¹¹⁵. W związku z powyższym, pomimo tego, że Pakt jest oceniany jako forma konsolidacji państw strefy euro¹¹⁶, państwa pozostające poza strefą euro nie zostały na mocy postanowień Paktu odgraniczone od państw należących do strefy i mają możliwość uczestnictwa w tym porozumieniu politycznym.

Konkluzje

Przegląd działań podejmowanych w celu poprawy sytuacji finansowo – gospodarczej w UE pokazuje, że zwalczanie kryzysu opiera się na dwóch podstawowych założeniach. Pierwszym z nich są działania naprawcze w sektorze finansowym (podejmowane przez EBC). Drugie założenie to program gospodarczy, którego podstawą jest ściślejszy nadzór ze strony UE (dotyczy to skonkretyzowanych celów strategii Europa 2020, dodatkowych zobowiązań podjętych przez państwa uczestniczące w Pakcie Euro Plus, ściślejszym nadzorze UE nad polityką gospodarczą i budżetową w ramach Paktu Stabilności i Wzrostu oraz nowych narzędzi przeciwdziałających dysproporcjom makroekonomicznym) oraz działania chroniące stabilność strefy euro (mechanizmy wsparcia finansowego dla państw członkowskich).

Analiza zmian wprowadzonych w poszczególnych obszarach funkcjonowania UE w celu walki z kryzysem wskazuje, że działania te zostały w głównej mierze nakierunkowane na wsparcie strefy euro¹¹⁷. Działania antykryzysowe UE przyniosły zamierzony efekt w początkowej fazie ich wprowadzania i funkcjonowania, tj. UE udało się osiągnąć jej cel – przekonać międzynarodowe rynki finansowe do traktowania strefy euro jako stabilnej i wypłacalnej całości¹¹⁸. Zamierzenie to zostało osiągnięte

114 Wstęp do Paktu Euro Plus, Załącznik I do konkluzji Rady Europejskiej ze spotkania w dniach 24–25.03.2011 r.

115 J. Barcz (red.), *op. cit.*, s. 57–58.

116 *Ibidem*, s. 60.

117 J. McCormick, *op. cit.*, s. 260.

118 J. Zombirt, *op. cit.*, s. 604.

głównie za pomocą mechanizmów ratunkowych i stabilizacyjnych. Dzięki nim państwa członkowskie z największymi problemami finansowo – gospodarczymi (Grecja, Irlandia, Portugalia) zostały objęte wsparciem, przez co UE pokazała swoje rzeczywiste dążenie do utrzymania prawidłowego funkcjonowania unii gospodarczo – walutowej i strefy euro. Dzięki temu Unia utrzymała pozycję wiarygodnego partnera na rynkach międzynarodowych. Jednak dalszy okres trwania kryzysu i rozwój sytuacji na rynkach w połowie 2011 roku pokazał, że działania podjęte w celu stabilizacji strefy euro są nadal niewystarczające. Pogarszająca się kondycja finansowo – gospodarcza lub brak jej poprawy w poszczególnych państwach wraz z równoczesnym zwiększaniem się liczby państw członkowskich, w których pojawiają się takie problemy (Hiszpania, Włochy) powoduje, że strefa euro nie jest już traktowana na międzynarodowych rynkach finansowych jako całość. Widoczne jest, że sytuacja finansowo – gospodarcza poszczególnych państw wchodzących w skład strefy euro znacznie się różni¹¹⁹. Dalsze inicjatywy w sprawie doskonalenia zarządzania gospodarczego, które będą miały szansę na przekształcenie w rozwiązania regulacyjne, są więc niezbędne¹²⁰.

Ponadto przegląd zastosowanych działań antykryzysowych prowadzi do konkluzji, że ze względu na to, że zostały one w głównej mierze ukierunkowane na konsolidację państw strefy euro, oprócz pozytywnych efektów w postaci umocnienia UE, mogą one doprowadzić do negatywnych następstw w postaci tzw. fragmentacji UE¹²¹. Tak więc efekty działań naprawczych mogą być dwojakie. Po pierwsze, programy stabilizacyjne i mechanizmy ratunkowe doprowadzą do umocnienia stabilności finansowej i podniesienia / utrzymania konkurencyjności państw członkowskich, a przez to zostanie umocniona UE jako całość. Skutkiem działań mających na celu zneutralizowanie kryzysu oraz przeciwdziałanie jego dalszemu rozprzestrzenianiu się może być równocześnie dopełnienie reformy ustrojowej przeprowadzonej za pomocą Traktatu z Lizbony.

¹¹⁹ *Ibidem*.

¹²⁰ Działania takie są nieprzerwanie podejmowane na szczeblu unijnym, czego najbardziej aktualnym przykładem jest m.in. dwudniowe posiedzenie Rady Europejskiej w Brukseli w dniach 18–19.10.2012 r., którego główny temat to finansowanie i konsolidowanie strefy euro, m.in. poprzez wspólny nadzór bankowy.

¹²¹ Por. J. Barcz, *Konsolidacja Eurogrupy: umocnienie efektywności Unii czy groźba jej fragmentacji? Aspekty prawne i instytucjonalne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2011, nr 2.

Natomiast drugi możliwy scenariusz może polegać na tym, że efektem działań antykryzysowych będzie konsolidacja państw należących do strefy euro, czyli jeszcze większe pogłębienie podziału w ramach UE w stosunku do aktualnego stanu faktycznego¹²².

Podsumowując rozważania na temat instrumentów walki z kryzysem, zastosowanych przez UE, warto też podkreślić, że aktualny kryzys szczególnie uwidoczniał, że żyjemy w świecie, w którym problemy finansowo – gospodarcze poszczególnych państw nie pozostają w izolacji. Rozprzestrzeniają się one do wielu obszarów świata, tak jak miało to miejsce w przypadku problemów jednego z segmentów amerykańskiego rynku kredytowego. Kryzys dowiódł też, jak bardzo powiązane ze sobą są gospodarki poszczególnych państw członkowskich Unii. Równocześnie pozwolił na lepsze zrozumienie mechanizmów funkcjonowania unii gospodarczej i walutowej oraz zainicjował reformy w zakresie zarządzania gospodarczego w UE. W ich efekcie wyłania się nowa strefa euro, w której skoordynowana polityka gospodarcza oraz nadzór nad europejskim rynkiem finansowym są niezbędne, aby zaradzić aktualnym problemom gospodarczo – finansowym oraz pobudzić wzrost gospodarczy.

¹²² *Ibidem*. Por. również: J. Barcz, *Konsolidacja państw strefy euro: umocnienie efektywności Unii czy groźba jej fragmentacji?* [w:] J. Barcz (red.), *Traktat z Lizbony. Wybrane aspekty prawne działań implementacyjnych*, Warszawa 2012.