

Analizy *natolińskie*

4(56)2012

RADOŚLAW POTORSKI

Pakt fiskalny. Problem czy rozwiązanie?

Analiza w świetle mechanizmów służących zapewnieniu stabilności w strefie euro

Uwagi wstępne

Ogólnosiwiatowy kryzys finansowy i niespotykane pogorszenie koniunktury gospodarczej miały istotny, negatywny wpływ na wzrost gospodarczy i na stabilność finansową wielu państw członkowskich Unii Europejskiej oraz spowodowały znaczne pogorszenie ich sytuacji¹. Jednym z instrumentów mających zaradzić takiemu stanowi rzeczy, a przede wszystkim ustrzec kraje zgromadzone w ramach Eurolandu (ale także inne państwa należące do Unii) przed powtórzeniem się takiej sytuacji w przyszłości jest Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i monetarnej (zwany paktem fiskalnym – PF)². Został on podpisany w marcu 2012 roku przez 25 krajów UE. Nie przyłączyły się do niego Wielka

Brytania i Czechy. Ma on wejść w życie 1 stycznia 2013 roku przy założeniu, że do tego czasu będzie ratyfikowany przez 12 z 17 państw strefy euro.

Z istnieniem paktu fiskalnego wiąże się jednak już obecnie wiele kontrowersji. Przede wszystkim chodzi tutaj o kwestię podstawy prawnej pozwalającej na obarczenie – mocą przepisów zawartych w PF – instytucji unijnych uprawnieniem do podejmowania określonych działań. A także – co za tym idzie – o wiążący charakter tak powziętych decyzji dla krajów członkowskich. Poza tym powstaje również kwestia celu i politycznego uzasadnienia polskiej partycypacji w akcie, który wydaje się nakładać poważne i daleko posunięte obowiązki prawne na rodzimego ustawodawcę. Jest to trudne do zaakceptowania wobec braku pełnego udziału naszego kraju w procesie decyzyjnym. Co więcej, żywotna wydaje się kwestia samego trybu przyjęcia (ratyfikacji) przez Polskę tak skonstruowanego aktu prawnego.

Z uwagi na złożoność zjawiska kryzysu finansowego, a właściwie mechanizmów zaradczych czy też pomocowych z nim związanych, uzasadnione wydaje się poszukiwanie rozwiązania przedstawionych problemów po uprzedniej, kompleksowej analizie kroków podejmowanych w ramach (choć nie tylko) Unii. Właściwe wydaje się przyjęcie założenia, iż zrozumienie całej wielopoziomowej konstrukcji rewitalizacyjnej w ramach struktur strefy euro, ale też szerzej – w ramach UE może pomóc w zgromadzeniu informacji pozwalających wyczerpująco przygotować się do odpowiedzi na powyżej postawione pytania. Celem niniejszej analizy jest zatem poszukiwanie odpowiedzi na powstające wątpliwości dotyczące samego PF, a także przedstawienie w zarysie złożoności problemu dotyczącego mechanizmów utrzymania równowagi (finansowej) w strefie euro oraz szeroko pojmowanych prób walki z kryzysem w całej UE.

1. Założenia wyjściowe dotyczące mechanizmów zmierzających do zapewnienia stabilności w strefie euro, a także w całej Unii Europejskiej

We wstępnej części rozważań uwagę należy zwrócić na fakt, iż w ramach Unii Europejskiej istniały już od dłuższego czasu pewne mechanizmy, które teoretycznie powinny zapobiegać nadmiernemu zadłużaniu się państw członkowskich. W pierwszej kolejności wskazać można tutaj traktat z Maastricht³, który wyznaczając drogę dochodzenia do unii gospodarczo-walutowej (UGiW), wprowadził wymóg, aby gospodarki krajów mających stać się jej członkami (oraz kandydujących do niej w późniejszym czasie) wykazywały wysoki stopień rozwoju mierzony tzw. nominalnymi kryteriami konwergencji (zbieżności)⁴.

Co więcej, w dalszej kolejności wraz z zapisami dotyczącymi tworzenia UGiW ustanowiony został tzw. pakt stabilności i wzrostu (PSiW, ang. *Stability and Growth Pact*). Jest to porozumienie, którego treść ustalona została przez Radę Europejską podczas posiedzenia w Dublinie w grudniu 1996 roku. Jego formalne zatwierdzenie nastąpiło zaś na posiedzeniu Rady w Amsterdamie w czerwcu 1997 roku. Pakt uzupełnił i doprecyzował postanowienia Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE), dotyczące prowadzenia polityki fiskalnej w trzecim etapie Unii Gospodarczej i Walutowej⁵.

„Pakt stabilności i wzrostu” to wspólne określenie dla pakietu aktów prawnych, którym przypisać można także pewne zasadnicze funkcje:

- rozporządzenie Rady Europejskiej (WE) 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityki gospodarczej poszczególnych krajów⁶. Zawarta tutaj funkcja prewencyjna paktu polega na wymogu, aby państwa przedstawiały roczne programy stabilności lub konwergencji, zawierające średniookresowe cele polityki budżetowej, oceniane przez Radę zgodnie z procedurą wielostronnego nadzoru. Ich celem jest wczesne zapobieganie wystąpieniu nadmiernego deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz koordynacja polityki gospodarczej państw⁷;

- rozporządzenie Rady (WE) 1467/97 z dnia 7 lipca 1997 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury ograniczania nadmiernego deficytu⁸. Określona tutaj z kolei funkcja odstrasżająca paktu reguluje procedurę ograniczania nadmiernego deficytu (doprecyzowując zwłaszcza terminy podjęcia poszczególnych działań przewidzianych w traktacie), którą uruchamia się po osiągnięciu przez tenże współczynnik (deficyt) progu 3% PKB określonego w traktacie. Jeżeli deficyt jest nadmierny w rozumieniu traktatu, Rada wydaje zalecenie jego skorygowania, wyznaczając jednocześnie stosowny do tego termin. Niezrealizowanie tego zalecenia powoduje uruchomienie dalszych kroków, a w przypadku państw członkowskich strefy euro – możliwość zastosowania sankcji⁹;
- rezolucja Rady Europejskiej z 17 czerwca 1997¹⁰. Zgodnie z zawartymi w niej ustaleniami, kraje członkowskie zobowiązały się do osiągnięcia w perspektywie średnio-terminowej sytuacji bliskiej równowagi w budżecie bądź nadwyżki budżetowej i podjęcia działań niezbędnych do realizacji tego celu.

Można stwierdzić, iż głównym zadaniem paktu było doprowadzenie do sytuacji, w której to kryteria fiskalne z Maastricht (dotyczące UGiW) obowiązywałyby kraje członkowskie także po ich przyjęciu do unii walutowej (a nie stanowiłyby jedynie warunku tego przyjęcia).

Na uwagę zasługuje także fakt, że początkowo w pakcie stabilności i wzrostu większy nacisk kładziono na kwestię ewentualnego przekraczania wartości progowej deficytu budżetowego (3% PKB). Mniej rygorystyczne (w stosunku do zapisów traktatowych) były wskazania dotyczące relacji długu publicznego do PKB. Wynikało to z faktu, że wiele krajów miało problem z utrzymaniem zapisanego w traktacie poziomu zadłużenia, tj. relacji wspomnianego długu do PKB maksymalnie na poziomie 60 %¹¹.

Co więcej, słabością postanowień traktatowych, ale także regulacji PSiW mających je uściślić był element procedury decyzyjnej dotyczącej stosowania wszelkich sankcji za niedotrzymanie zobowiązań. Chodziło mianowicie o fakt, że w końcowej

fazie nie były one stosowane automatycznie, lecz uzależnione od (politycznej) decyzji Rady.

Obowiązek unikania nadmiernego deficytu nakładał na kraje UGiW art. 104c TWE¹². Przewidziana została tam też specjalna procedura na wypadek jego przekroczenia (wartości referencyjne służące do ustalenia, czy nadmierny deficyt występuje, czy też nie, zostały określone w dołączonym do niego Protokole w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu¹³). Punktem wyjścia niniejszych rozważań jest wskazanie, iż to Komisja Europejska nadzoruje poszanowanie dyscypliny budżetowej, a czyni to na podstawie poniższych dwóch kryteriów:

- czy stosunek między planowanym lub rzeczywistym deficytem publicznym a produktem krajowym brutto przekracza wartość odniesienia¹⁴;
- czy stosunek między długiem publicznym a produktem krajowym brutto przekracza wartość odniesienia¹⁵.

Zgodnie z przedmiotową procedurą nadmiernego deficytu:

- jeśli państwo członkowskie nie spełnia powyższych kryteriów (jednego lub obu), Komisja opracowuje sprawozdanie (na temat którego opinię wydaje Komitet Ekonomiczno-Społeczny)¹⁶. Stworzenie wspomnianego dokumentu może nastąpić także, jeśli kraj spełnienia zasadne wymagania, ale KE uzna, że mimo to istnieje w jego wypadku ryzyko wystąpienia nadmiernego deficytu;
- jeśli Komisja uzna, że w państwie członkowskim istnieje nadmierny deficyt lub że taki deficyt może wystąpić, kieruje opinię do Rady¹⁷. Ta z kolei, rozważywszy ewentualne uwagi danego kraju, decyduje, po dokonaniu ogólnej oceny, czy rzeczywiście w tym wypadku istnieje nadmierny deficyt;
- w przypadku, gdy Rada stwierdza, że istnieje nadmierny deficyt, kieruje¹⁸ zalecenia do danego państwa członkowskiego, aby położyło ono kres tej sytuacji w oznaczonym terminie. Treść wspomnianego dokumentu nie zostaje podana do publicznej wiadomości¹⁹;

- jeśli państwo członkowskie w dalszym ciągu nie realizuje zalecenia Rady, może ona wezwać je do przyjęcia w wyznaczonym terminie środków zmierzających do takiego ograniczenia deficytu, jakie zostanie uznane przez Radę za niezbędne do zaradzenia sytuacji. W takim przypadku Rada może zażądać od danego państwa-członka przedstawienia sprawozdań według precyzyjnego harmonogramu, aby móc zbadać wysiłki dostosowawcze podjęte przez ten kraj²⁰.

Traktat przewiduje także, iż tak długo, jak państwo członkowskie nie stosuje się do decyzji Rady, o której mowa powyżej²¹, może ona zdecydować o zastosowaniu (lub, w odpowiednim przypadku, o zastrzeniu) jednego lub kilku z następujących środków:

- zażądać od danego państwa członkowskiego, aby opublikowało dodatkowe informacje, które określi Rada, przed emisją obligacji i papierów wartościowych;
- wezwać Europejski Bank Inwestycyjny do ponownego rozważenia polityki udzielania pożyczek danemu państwu członkowskiemu;
- zażądać złożenia we Wspólnocie (obecnie UE) przez dane państwo członkowskie nieoprocentowanego depozytu o stosowanej wysokości aż do czasu, gdy, w ocenie Rady, nadmierny deficyt zostanie skorygowany;
- nałożyć grzywnę w stosowanej wysokości²².

Wyraźną egzemplifikacją podniesionego problemu politycznego charakteru decyzji RUE była sytuacja zaistniała w listopadzie 2003 roku. Chodziło tutaj o próbę ukarania (poprzez przygotowanie stosownych propozycji dla Rady) RFN i Francji przez Komisję za zbyt długotrwałe przekraczanie dopuszczalnego poziomu deficytu budżetowego (3% PKB).

Ministrowie finansów grupy euro odrzucili zaproponowaną przez KE procedurę nadzorowania i ewentualnie ukarania Francji i Niemiec za łamanie dozwolonego poziomu deficytu budżetowego (3% PKB), nakładając na te kraje własne zalecenia, które *de facto* oznaczały przedłużenie czasu na zastosowanie sankcji. Fakt ten stał się

przedmiotem sporu zawisłego przed Trybunałem Sprawiedliwości (TS), który zakończył się orzeczeniem z dnia 13 lipca 2004²³.

W swoim wyroku TS wskazał m.in., iż Rada – w przedmiotowej materii – nie może zmieniać wniosków przygotowanych przez KE. Ponieważ Rada zmieniła wniosek KE, nastąpiło złamanie prawa, a zalecenia Rady w takim przypadku stały się nieważne²⁴. Z drugiej jednak strony Trybunał pozostawił nierozstrzygniętą kwestię²⁵, czy na mocy art. 104 ust. 9 TWE (obecny art. 126 ust. 9 TFUE) Rada mogłaby zostać w ogóle uznana za zobligowaną do podjęcia decyzji o sankcjach w sytuacji, gdyby państwo członkowskie uparcie nie realizowało jej zaleceń podjętych na mocy art. 104 ust. 7 TWE (obecny art. 126 ust. 7 TFUE)²⁶.

Oznaczało to zatem, iż utrzymane zostały w mocy zalecenia Komisji co do ukarania RFN i Francji, jednakże w chwili ogłaszania wyroku kraje te były już na drodze do osiągnięcia wymaganego poziomu deficytu budżetowego – zmienił się zatem stan faktyczny. Poza tym nadal nie było jasno zaznaczone, czy Rada musiałaby (decydując ponownie) podjąć kroki zgodne ze wskazaniem KE. Dlatego też nigdy nie doszło do zastosowania sankcji przeciw wspomnianym państwom²⁷.

Uprawnione będzie zatem stwierdzenie, że regulacje unijne dotyczące utrzymania stabilności finansowej obarczone były kilkoma zasadniczymi problemami. Można tutaj wskazać: nieegzekwowanie zapisów mających zapobiec występowaniu wspomnianego zjawiska, brak automatyzmu w podejmowaniu określonych kroków, w tym w nakładaniu kar. Poza tym znacząca wydaje się również ograniczona rola instytucji niezależnych od politycznej woli państw członkowskich, takich jak Komisja Europejska czy Trybunał Sprawiedliwości, w podejmowaniu działań mających zapewnić sprawne funkcjonowanie UGiW.

2. Podstawowe kroki podjęte przez strefę euro oraz całą UE na rzecz przeciwdziałania kryzysowi stabilności finansowej

2.1. Program Europa 2020

W ramach Unii Europejskiej podejmowane były różne kroki, mające stanowić odpowiedź na pogłębiający się kryzys gospodarczy. W takim świetle można – jak się wydaje – odczytywać przyjęcie programu Europa 2020²⁸. Jest on kolejnym strategicznym planem rozwoju UE po strategii lizbońskiej. Jak możemy przeczytać w konkluzjach Rady Europejskiej z 17 czerwca 2010 dotyczących programu Europa 2020: „Zwiększając konkurencyjność, wydajność, potencjał wzrostu gospodarczego, spójność społeczną i konwergencję gospodarczą, strategia ta pomoże Europie wyjść z kryzysu silniejszą, tak wewnętrznie, jak i na arenie międzynarodowej. Nowa strategia stanowi odpowiedź na wyzwanie polegające na konieczności zmiany kierunku polityki działań: przejścia od zarządzania kryzysowego do średniookresowych i długofalowych reform wspierających wzrost gospodarczy i zatrudnienie oraz zapewniających stabilność finansów publicznych, między innymi poprzez reformę systemów emerytalnych”²⁹.

W dalszej kolejności, opierając się na założeniach planu Europa 2020, Rada Europejska podkreśliła priorytetowe znaczenie przywrócenia dobrej sytuacji i stabilności budżetowej, zmniejszenia bezrobocia poprzez reformy rynku pracy oraz podjęcia nowych działań służących zwiększeniu wzrostu³⁰. Co także znaczące z omawianej perspektywy, Rada Europejska uznała, iż uzupełnieniem podejmowanych wysiłków muszą być reformy strukturalne. W tym kontekście państwa członkowskie miałyby realizować w szczególności środki mające:

- uatrakcyjnić podejmowanie pracy;
- pomóc bezrobotnym w powrocie do pracy;
- zwalczać ubóstwo i promować włączenie społeczne;
- zapewnić inwestycje w edukację i szkolenia;
- zrównoważyć bezpieczeństwo i elastyczność;

- zreformować systemy emerytalne;
- przyciągnąć kapitał prywatny, aby finansować wzrost;
- zintensyfikować badania i innowacje;
- umożliwić racjonalny pod względem kosztów dostęp do energii oraz udoskonalić działania służące osiągnięciu efektywności energetycznej³¹.

Po uwzględnieniu takiego podejścia Rady Europejskiej nie może dziwić to, że w ramach zwalczania kryzysu instytucja ta tak duży nacisk położyła także na rozwój jednolitego rynku jako środka służącego zapewnianiu wzrostu i zatrudnienia oraz promowaniu konkurencyjności. W związku z tym z zadowoleniem przyjęła ona fakt, że KE zamierza przedstawić Akt o jednolitym rynku, a jednocześnie zwróciła się do Parlamentu Europejskiego i Rady UE, aby do końca 2012 roku przyjęły pierwszy zestaw priorytetowych środków, które dadzą nowy impuls do dalszego tworzenia jednolitego rynku. Zwrócono także uwagę m.in. na konieczność zmniejszenia ogólnych obciążeń regulacyjnych – w szczególności dla małych i średnich przedsiębiorców, wdrożenia tzw. dyrektywy usługowej³² czy kreowania jednolitego rynku cyfrowego³³.

2.2. Pakt na rzecz euro

W ramach przeciwdziałania kryzysowi ekonomicznemu podjęte zostały także kroki o węższym, bardziej specyficznym zasięgu – tj. w obrębie państw strefy euro. Początkowo była to jedynie sugestia – choć bardzo daleko posunięta – iż przewodniczący Rady Europejskiej w porozumieniu z państwami członkowskimi podejmie próbę przeanalizowania kwestii prawa tychże krajów (członków strefy euro) do uczestniczenia w podejmowaniu decyzji w ramach procedur związanych z UGiW w przypadku trwałego zagrożenia stabilności całej strefy euro (chodziło tu wyłącznie o możliwość zawieszenia prawa głosu)³⁴. Do tej pory tak dotkliwą karę prawo unijne przewidywało jedynie za naruszenie wartości, na których opiera się UE³⁵.

Z czasem doszło jednak w tymże okrojonym gronie do przyjęcia już konkretnych ustaleń. Przybrały one postać tzw. paktu na rzecz euro. Prace nad tym dokumentem zakończone zostały podczas nieformalnego spotkania szefów państw lub szefów rządów krajów członkowskich grupy euro 11 marca 2011³⁶. Dopiero w następnej kolejności, celem formalnego już przyjęcia, akt ten zaprezentowany został podczas posiedzenia Rady Europejskiej w dniach 24-25 marca 2011. Dodatkowo miało to umożliwić państwom nienależącym do strefy euro przystąpienie do wyżej wymienionego porozumienia³⁷. Krok taki wykonały Bułgaria, Dania, Litwa, Łotwa, Polska i Rumunia³⁸.

Główną przyczyną powołania do życia tej właśnie konstrukcji prawnej – jak wskazują jej autorzy – jest wzmocnienie gospodarczego filara unii walutowej, wprowadzenie nowej jakości do koordynacji polityki gospodarczej, zwiększenie konkurencyjności (a tym samym zwiększenie stopnia konwergencji)³⁹. Pakt na rzecz euro ma być zgodny z funkcjonującym w UE modelem zarządzania gospodarczego i będzie go wzmacniał, wprowadzając jednocześnie wartość dodaną. Będzie on spójny z istniejącymi instrumentami⁴⁰, a także będzie się na nich opierał. Dodatkowo zwrócono uwagę, iż kraje członkowskie partycypujące w przedmiotowym porozumieniu są w pełni zaangażowane w ukończenie tworzenia jednolitego rynku⁴¹.

Państwa członkowskie uczestniczące w pakcie na rzecz euro zobowiązują się zastosować wszelkie środki konieczne, aby osiągnąć następujące cele:

- a) wsparcie konkurencyjności⁴²;
- b) wsparcie zatrudnienia⁴³;
- c) dalsze przyczynianie się do stabilności finansów publicznych (aby zapewnić pełną realizację zasadnej umowy, z najwyższą uwagą traktowane mają być kwestie: stabilności świadczeń emerytalnych, świadczeń związanych z opieką zdrowotną i świadczeń socjalnych⁴⁴ oraz krajowych zasad fiskalnych⁴⁵);
- d) wzmocnienie stabilności finansowej⁴⁶.

W tym miejscu należy także zauważyć, iż wspólne cele w wybranych obszarach polityki będą uzgadniane na szczeblu szefów państw lub rządów. Państwa członkowskie uczestniczące w pakcie na rzecz euro będą dążyć do ich osiągnięcia, stosując własne kombinacje polityki fiskalnej i pieniężnej oraz mając na uwadze stojące przed nimi konkretne wyzwania⁴⁷. Co roku każdy szef państwa lub rządu podejmować będzie konkretne zobowiązania krajowe. Podejmując je, państwa-sygnatariusze będą brać pod uwagę sprawdzone wzorce i poziomy referencyjne ustalane w odniesieniu do podmiotów osiągających najlepsze wyniki, tak w Europie, jak i u innych partnerów strategicznych⁴⁸.

Co więcej, w ramach paktu na rzecz euro podjęte zostaną szczególne działania wykraczające poza te już istniejące. Obejmą one konkretne zobowiązania i działania, które są bardziej ambitne niż te już uzgodnione, a towarzyszyć im będzie harmonogram, zgodnie z którym będą one realizowane. Te nowe ustalenia zostaną następnie włączone do krajowych programów reform i programów stabilności⁴⁹.

Z kolei wykonywanie zobowiązań i czynienie postępów na rzecz realizacji wspólnych celów politycznych będzie monitorowane co roku – na podstawie sprawozdania przygotowywanego przez Komisję – na szczeblu politycznym przez szefów państw lub rządów krajów strefy euro i innych krajów uczestniczących w omawianym pakcie⁵⁰. Poza tym, podjęte zobowiązania będą także przedmiotem regularnego nadzoru, przy czym główna rola w monitorowaniu ich wykonywania przypadnie Komisji, a w prowadzonych działaniach uczestniczyć również będą wszystkie stosowne składy Rady i Eurogrupa. Dodatkowo zgodnie z przysługującymi mu kompetencjami w całym zakresie pełnić swoją funkcję będzie również Parlament Europejski⁵¹.

2.3. „Sześciopak”

Kolejną z istotnych reform w przedmiotowym zakresie było przyjęcie – podczas polskiej prezydencji – tzw. „sześciopaku”, czyli pakietu aktów prawnych dotyczących zarządzania gospodarczego, którego celem jest zapewnienie wzmocnionej

dyscypliny fiskalnej i uniknięcie nadmiernych zakłóceń równowagi makroekonomicznej. Reforma ta weszła w życie 13 grudnia 2011⁵².

W pierwszej kolejności wskazać należałoby tutaj rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 1175/2011⁵³ oraz rozporządzenie Rady (UE) 1177/2011⁵⁴ (oba) z dnia 8 listopada 2011. Wprowadziły one liczne zmiany do paktu stabilności i wzrostu.

Wpływ wcześniejszych wydarzeń – zwłaszcza, jak można przypuszczać, doświadczeń greckich – widać w prognozach makroekonomicznych oraz budżetowych przedstawianych przez państwa tak strefy euro (w postaci programów stabilności), jak i przez kraje nienależące do Eurolandu (w postaci programów konwergencji). Są one bowiem teraz obowiązkowo zestawiane z najnowszymi diagnozami Komisji (a także, w razie potrzeby, z danymi pochodzącymi od innych niezależnych organów). Znaczące różnice między wybranym scenariuszem a prognozą KE należy natomiast opisać wraz z uzasadnieniem, w szczególności jeżeli założenia dotyczące otoczenia zewnętrznego znacznie odbiegają od ich poziomów lub wzrostów przyjętych w prognozach Komisji Europejskiej⁵⁵.

Inną poważną zmianą – oprócz wyznaczenia wyraźnych terminów realizacji określonych kroków przez instytucje unijne⁵⁶ – jest także wprowadzenie pewnych elementów automatyzmu do zachowań tych instytucji. Sytuacja taka ma miejsce np. w przypadku, gdy chodzi o podjęcie przez RUE decyzji o braku zalecanych działań naprawczych ze strony danego kraju Eurolandu po uprzednim otrzymaniu sprawozdania dotyczącego stanów polityki gospodarczej wszystkich państw⁵⁷.

Widoczną zmianą jest także położenie większego nacisku na wzmożenie kontroli i na zaangażowanie różnego rodzaju podmiotów w rozwiązywanie powstałych problemów. Egzemplifikacją tego może być zapis mówiący, iż Komisja będzie bardziej rygorystycznie monitorować wdrażanie środków skierowanych wobec państw nieprzestrzegających wytycznych, które otrzymały w związku z nieutrzymywaniem dyscypliny budżetowej. Działania te mogą obejmować między innymi tzw. misje nadzoru⁵⁸.

W obu rozporządzeniach tworzących PSiW szczególną uwagę zwrócono także na reformy emerytalne wprowadzające system wielofilarowy, w tym obowiązkowy filar kapitałowy. Czynniki te ma być brany pod uwagę podczas oceny stanu gospodarek krajowych⁵⁹.

W ramach wspomnianych reform wprowadzone zostały także regulacje związane z tzw. semestrem europejskim⁶⁰. Konstrukcja ta odnosi się wprost do procesu zainicjowanego w 2011, mającego wzmocnić koordynację polityki gospodarczej państw członkowskich UE. Jego zasadniczym celem jest lepsze uwzględnienie wymiaru europejskiego w planowaniu krajowych strategii gospodarczych (programów reform oraz programów stabilności lub konwergencji) oraz zapewnienie środków na realizację celów strategii Europa 2020 w budżetach państw członkowskich⁶¹.

Cykl w ramach europejskiego semestru rozpoczyna się w styczniu wraz z przygotowanym przez Komisję rocznym sprawozdaniem gospodarczym, w którym dokonywany jest przegląd stojących przed całą UE i strefą euro wyzwań natury gospodarczej. Do końca lutego Rada Europejska przedstawia strategiczne wytyczne dotyczące polityki. Są one uwzględniane przez państwa członkowskie w ich programach stabilności i programach konwergencji oraz w krajowych programach reform, które są przedstawiane w kwietniu. Na początku lipca Rada przedstawia każdemu państwu członkowskiemu ogólne wytyczne dotyczące polityki. W drugiej połowie roku państwa członkowskie finalizują prace nad budżetami krajowymi. W rocznym sprawozdaniu gospodarczym sporządzanym w kolejnym roku Komisja ocenia, w jakim stopniu państwa członkowskie uwzględniły wytyczne UE⁶².

Zgodnie z regulacją zawartą w art. 2a ust. 2 rozporządzenia Rady 1466/97 ze zmianami rozporządzenia Rady 1175/2011, europejski semestr obejmuje:

- opracowanie ogólnych wytycznych polityki gospodarczej państw członkowskich i Unii (ogólne wytyczne polityki gospodarczej) oraz nadzór nad ich wdrażaniem zgodnie z art. 121 ust. 2 TFUE;

- opracowanie i analizę wdrażania wytycznych dotyczących zatrudnienia, które państwa członkowskie muszą uwzględnić zgodnie z art. 148 ust. 2 TFUE (wytyczne dla zatrudnienia);
- przedłożenie i ocenę programu stabilności lub programu konwergencji państw członkowskich zgodnie z niniejszym rozporządzeniem;
- przedłożenie i ocenę krajowego programu reform państw członkowskich wspierającego unijną strategię na rzecz wzrostu i zatrudnienia oraz opracowanego (zgodnie z wytycznymi) cyklu nadzoru;
- nadzór mający na celu zapobieganie zakłóceniom równowagi makroekonomicznej oraz korygowanie tych zakłóceń na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania⁶³.

Uzasadnienie tego rodzaju zmian można znaleźć w komunikacie Komisji Europejskiej z maja 2010 roku, gdzie zawarta została zasadnicza, jak się wydaje, z tego punktu widzenia myśl przewodnia, iż „prewencja jest bardziej skuteczna niż korekta”. W tymże właśnie dokumencie przeczytać można wprost, iż „Aktualnie cykl nadzoru gospodarczego obejmuje zasadniczo ocenę *ex-post* słuszności polityki gospodarczej w kontekście przepisów paktu stabilności i wzrostu oraz ogólnych wytycznych polityki gospodarczej. Nieistniejący obecnie wymiar *ex-ante* nadzoru budżetowego i gospodarczego umożliwiłby formułowanie prawdziwych wytycznych, które uwzględniają kontekst europejski, a następnie ich przełożenie na decyzje polityczne podejmowane na poziomie krajowym”⁶⁴.

Kolejnym elementem „sześciopaku” jest rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 1173/2011 z dnia 8 listopada 2011 w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro⁶⁵. Zawarty w nim został system sankcji służących skuteczniejszemu egzekwowaniu obu części P*SiW*. Wprowadzono tutaj z jednej strony wyraźnie określone terminy, a z drugiej – podobnie jak w powyżej przytoczonych przypadkach – pewien automatyzm działań instytucji UE⁶⁶.

Innymi aktami prawnymi wchodzącym w skład „sześciopaku” są rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 1176/2011⁶⁷ oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 1174/2011⁶⁸, oba również z dnia 8 listopada 2011. Dokumenty te wprowadzają procedury w zakresie wykrywania⁶⁹, zapobiegania⁷⁰ oraz korygowania⁷¹ zakłóceń równowagi makroekonomicznej w Unii, a także system sankcji⁷² mających pomagać w osiągnięciu tych celów.

Kończącym elementem „sześciopaku” jest dyrektywa Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 w sprawie wymogów, które powinny spełniać ramy budżetowe państw członkowskich⁷³. Ma ona zapewnić jednolite przestrzeganie dyscypliny budżetowej zgodnie z TFUE. W tym właśnie celu sformułowano w tej dyrektywie podstawowe reguły dotyczące funkcjonowania rachunkowości publicznej, sprawozdawczości statystycznej i prognozowania.

2.4. Reforma nadzoru finansowego

Wymagającym zaznaczenia krokiem prawodawcy unijnego było stworzenie nowych podstaw europejskiego nadzoru finansowego. Komisja Europejska zleciła grupie wysokiego szczebla pod przewodnictwem Jacques’a de Larosièrè’a zbadanie, jak można wzmocnić europejskie rozwiązania w tym właśnie zakresie, by lepiej chronić obywateli, a jednocześnie odbudować zaufanie do istniejącego systemu (finansowego)⁷⁴.

Jak można przeczytać w dokumencie przygotowanym w rezultacie tych działań, głównym celem nadzoru jest dopilnowanie, aby przepisy mające zastosowanie w obszarze sektora finansowego były odpowiednio wykonywane (jak również aby wszystkie nadzorowane podmioty obowiązywał minimalny zbiór podstawowych standardów na wysokim poziomie). Jednym z zadań organów zaangażowanych w tę działalność jest wczesne rozpoznawanie problemów i przeciwdziałanie sytuacjom kryzysowym. Kiedy jednak już do nich dojdzie, wspomniane podmioty (wspólnie z bankami centralnymi i ministerstwami finansów) mają do odegrania kluczową rolę w

oponowaniu ich skutków w sposób możliwie najskuteczniejszy, tak aby ograniczyć szkody w całej gospodarce i w społeczeństwie jako całości⁷⁵.

W efekcie powołany został system o nazwie Europejski System Nadzoru Finansowego (*European System of Financial Supervision – ESFS*). Ma on obejmować podmioty odpowiedzialne zarówno za nadzór makro⁷⁶, jak i mikroostrożnościowy⁷⁷.

Jeśli chodzi o rozwiązania szczegółowe, to w pierwszej kolejności wskazać należy tutaj na powołanie Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego (*European Systemic Risk Board – ESRB*)⁷⁸. Zadaniem tego podmiotu jest sprawowanie nadzoru makroostrożnościowego nad systemem finansowym całej Unii Europejskiej. Poprzez tę działalność ma on przyczynić się do przeciwdziałania różnym rodzajom ryzyka systemowego, zagrażającym stabilności w UE, które pojawiają się w związku z wydarzeniami w obrębie systemu finansowego. Ma on również służyć ograniczaniu tego typu ryzyka, uwzględniając zmiany natury makroekonomicznej, tak aby zapobiegać okresom rozpowszechnionego występowania trudności finansowych. Celem ESRB jest także wspomaganie sprawnego funkcjonowania rynku wewnętrznego i tym samym zapewnienie trwałego wkładu sektora finansowego we wzrost gospodarczy⁷⁹.

Aby osiągnąć wspomniane cele, ESRB wykonuje następujące zadania:

- identyfikuje lub gromadzi oraz analizuje wszystkie informacje istotne i niezbędne do realizacji celów opisanych powyżej;
- identyfikuje różne rodzaje ryzyka systemowego i uszeregowuje je pod względem ważności;
- wydaje ostrzeżenia w sytuacjach, gdy ryzyko systemowe jest uznawane za znaczące i, w stosownych przypadkach, podaje te ostrzeżenia do wiadomości publicznej;
- wydaje zalecenia w sprawie działań zaradczych, które należy podjąć w związku ze zidentyfikowanym ryzykiem i, w stosownych przypadkach, podaje te zalecenia do wiadomości publicznej;

- wydaje poufne ostrzeżenia skierowane do Rady, o ile uzna, że wkrótce może wystąpić sytuacja nadzwyczajna określona⁸⁰ i przedstawia ocenę sytuacji Radzie, aby ta mogła określić, czy zachodzi potrzeba podjęcia decyzji skierowanej do Europejskich Urzędów Nadzoru, w której stwierdza się wystąpienie sytuacji nadzwyczajnej;
- monitoruje działania następcze w związku z ostrzeżeniami i zaleceniami;
- ściśle współpracuje ze wszystkimi innymi stronami ESFS oraz, w stosownych przypadkach, udostępnia Europejskim Urzędowi Nadzoru informacje na temat różnych rodzajów ryzyka systemowego (informacje te są wspomnianym urzędowi potrzebne do realizacji ich zadań), a w szczególności opracowuje we współpracy z Europejskimi Urzędami Nadzoru wspólny zestaw wskaźników ilościowych i jakościowych w celu określania i mierzenia ryzyka systemowego;
- w stosownych przypadkach uczestniczy we Wspólnym Komitecie Europejskich Urzędów Nadzoru;
- współpracuje z międzynarodowymi instytucjami finansowymi, w szczególności z Międzynarodowym Funduszem Walutowym i Radą Stabilności Finansowej, oraz z właściwymi organami w państwach trzecich w sprawach dotyczących nadzoru makroostrożnościowego, a także koordynuje te działania;
- wykonuje inne podobne zadania określone w prawodawstwie unijnym⁸¹.

Zadania Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego realizowane są głównie poprzez działania jej Rady Generalnej⁸² (oprócz tego organu ERSB posiada także Komitet Sterujący, sekretariat, Doradczy Komitet Naukowy oraz Doradczy Komitet Techniczny⁸³).

Poza tym Europejski Systemu Nadzoru Finansowego obejmuje także trzy organy nadzoru mikroostrożnościowego. Są to:

- Europejski Organ Nadzoru Bankowego⁸⁴;
- Europejski Organ Nadzoru nad Ubezpieczeniami i Pracowniczymi Programami Emerytalnymi⁸⁵;

- Europejski Organ Nadzoru nad Giełdami i Papierami Wartościowymi⁸⁶;

Elementami tego systemu są także właściwe organy państw członkowskich lub ich organy nadzorcze, określone w aktach prawnych ustanawiających trzy Europejskie Urzędy Nadzoru oraz Wspólny Komitet Europejskich Urzędów Nadzoru⁸⁷.

Taka konstrukcja ma sprawić, że ESFS będzie tworzyć zintegrowaną sieć o wielopoziomowym charakterze, gdzie zakładana byłaby współpraca jednostek supra- (szczebla unijnego) i subsystemów (szczebla krajowego). Jak możemy przeczytać w raporcie grupy de Larosière'a, „by móc sprawować skuteczny nadzór nad coraz bardziej zintegrowanym i skonsolidowanym rynkiem finansowym UE (a w szczególności nad dużymi instytucjami transgranicznymi, stanowiącymi źródło zagrożeń systemowych), nowe europejskie organy [powołane do tego celu – przyp. aut.] będą pełniły określone zadania, które lepiej wykonywać na poziomie UE. Organy nadzoru macierzystego państwa członkowskiego będą nadal pierwszym punktem kontaktowym dla przedsiębiorstw, podczas gdy centrum europejskie powinno koordynować stosowanie wysokich standardów nadzorczych, a także gwarantować intensywną współpracę z innymi organami [tego rodzaju – przyp. aut.]”⁸⁸.

2.5. Europejski mechanizm stabilności finansowej

Zauważyć należy jednakże, iż ze względu na zaistniałą sytuację konieczne okazało się także podejmowanie licznych doraźnych działań o charakterze pomocy *stricto* finansowej. Pogłębiający się kryzys spowodował znaczne pogorszenie warunków zaciągania pożyczek dla wielu państw członkowskich, wykraczające poza sytuację możliwą do wytłumaczenia podstawowymi danymi ekonomicznymi. To z kolei mogło (i nadal może) stanowić poważne zagrożenie dla stabilności finansowej Unii Europejskiej jako całości.

Jednym z rozwiązań tego problemu był mechanizm, którego funkcjonowanie zainicjowane zostało przez rozporządzenie Rady (EWG) 1969/88 z dnia 24 czerwca 1988⁸⁹. Akt ten zastąpiony został następnie przez rozporządzenie Rady (WE)

332/2002 z dnia 18 lutego 2002 tworzące instrument średnioterminowej pomocy finansowej dla bilansów płatniczych państw członkowskich⁹⁰. Dokument ten przewidywał, iż Rada ma przyznać wspomniane wsparcie w przypadku, gdy państwo członkowskie, które nie przyjęło euro, będzie miało poważne trudności związane ze swoim bilansem płatniczym lub będzie nimi zagrożone. Decyzją Rady taką pomoc finansową przyznano Węgrom⁹¹, Łotwie⁹² i Rumunii⁹³.

Podkreślenia wymaga jednakże fakt, że wspomniany instrument posiadał ograniczone zastosowanie, co wynikało z samej natury kategorii ekonomicznej – bilansu płatniczego⁹⁴. Wprowadzenie bowiem jednolitej jednostki rozliczeniowej w ramach Eurolandu doprowadziło do istotnego ograniczenia liczby podmiotów uprawnionych do korzystania z niego. Od dnia 1 stycznia 1999 państwa członkowskie uczestniczące w systemie jednolitej waluty już nie kwalifikują się do uzyskiwania wsparcia finansowego tą drogą⁹⁵.

W tym właśnie względzie pomocne okazały się uregulowania zawarte w art. 122 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Przepis ten przewiduje możliwość udzielenia pomocy finansowej przez Unię temu państwu członkowskiemu, które ma trudności lub jest istotnie zagrożone poważnymi trudnościami z powodu nadzwyczajnych okoliczności pozostających poza jego kontrolą. Właśnie na tej podstawie rozporządzeniem Rady (UE) 407/2010 z dnia 11 maja 2010 ustanowiono europejski mechanizm stabilności finansowej (*European Financial Stabilization Mechanism – EFSM*)⁹⁶.

Zgodnie z zapisami rzeczonego aktu prawnego podejmowanie decyzji o udzieleniu pomocy finansowej przez Unię (z uwagi na ich szczególne skutki finansowe) wymaga skorzystania z uprawnień wykonawczych przez Radę UE. Komisji z kolei powierzono m.in. zadanie zweryfikowania, czy nadal zachodzą wyjątkowe okoliczności zagrażające stabilności finansowej całej Unii Europejskiej⁹⁷. Co także istotne, wyraźnie zasygnalizowane zostało, że udzielenie wsparcia powinno wiązać się z „nałożeniem rygorystycznych warunków dotyczących polityki gospodarczej w celu zacho-

wania stabilności finansów publicznych państwa członkowskiego będącego beneficjentem i przywrócenia jego zdolności do samofinansowania na rynkach finansowych”⁹⁸.

Przedmiotowe wsparcie zostało już kilkakrotnie uruchomione. I tak, decyzją wykonawczą Rady 2011/77/UE z dnia 7 grudnia 2010⁹⁹ oraz decyzją wykonawczą Rady 2011/344/UE¹⁰⁰ taką pomoc finansową Unii przyznano Irlandii i Portugalii.

Szczególnym przypadkiem jest w tym kontekście oczywiście Grecja. Państwo to, odczuwając poważne trudności związane ze swoją stabilnością finansową, jeszcze przed wejściem w życie rozporządzenia Rady 407/2010 w pierwszej kolejności otrzymało wsparcie, m.in. od innych członków strefy euro¹⁰¹. Dopiero w dalszym okresie kraj ten stał się beneficjentem pomocy już w ramach EFSM¹⁰².

2.6. Europejski mechanizm stabilności

Zaznaczenia wymaga jednak fakt, że europejski mechanizm stabilności finansowej (zgodnie ze swoją podstawą traktatową – wspomnianym art. 122 ust. 2 TFUE) ma zastosowanie w sytuacjach wyjątkowych. Co więcej, duży nacisk kładziony jest na okresowy charakter udzielanego wsparcia¹⁰³. Szefowie państw lub rządów zaczęli podkreślać, iż w związku z utrzymywaniem się kryzysu konieczne jest ustanowienie stałego narzędzia pomocy, służącego wspieraniu stabilności całej strefy euro¹⁰⁴.

Efektom prac podjętych w tym właśnie kierunku jest europejski mechanizm stabilności (*European Stability Mechanism* – ESM). Celem jego istnienia będzie „pobudzanie możliwości finansowania oraz udzielanie pomocy finansowej – w oparciu o rygorystyczne warunki – na rzecz państw sygnatariuszy, które to mają poważne problemy z finansowaniem lub są zagrożone takimi problemami, aby chronić stabilność finansową strefy euro jako całości oraz jej państw-członków”¹⁰⁵. Stąd też – co zostało wyraźnie sformułowane – ESM przejmie rolę europejskiego mechanizmu stabilności finansowej w zapewnianiu zewnętrznej pomocy finansowej państwom członkowskim strefy euro po czerwcu 2013 roku¹⁰⁶.

Co jednak istotne, choć ma dotyczyć strefy euro (oraz innych zainteresowanych krajów UE), traktat o ESM będzie miał formę porozumienia międzyrządowego, przyjętego poza strukturami prawnymi Unii. Takie rozwiązanie proponowano podczas szczytów głów państw i szefów rządów¹⁰⁷, a ostatecznie przyjęło ono postać (prawną) jako Traktat ustanawiający europejski mechanizm stabilności, podpisany 11 lipca 2011¹⁰⁸.

Wartość całkowitego kapitału subskrybowanego ESM będzie wynosić 700 mld euro (podzielonego na udziały o wartości 100 000 euro każdy), wpłacanych przez państwa strefy euro¹⁰⁹. Część tej kwoty stanowić będą tzw. udziały wpłacone (kapitał wpłacony), resztę – udziały zadeklarowane (620 mld euro).

Podział wysokości wkładów w ramach tzw. kapitału wpłaconego odpowiadać będzie parytetowi ustalonemu w Aneksie I do TESM. Rozłożenie wielkości wkładów przewidzianych jako kapitał zadeklarowany także będzie podlegało tak określonym rygorom (o czym mowa poniżej), chyba że Rada Gubernatorów postanowi za wspólnym porozumieniem dokonać zmiany w tym względzie¹¹⁰.

Na siedzibę ESM wybrany został Luksemburg¹¹¹. Jego struktura organizacyjna będzie z kolei opierała się na trzech podstawowych podmiotach: Radzie Zarządzającej (RZ ESM), Radzie Dyrektorów (RD ESM) oraz Dyrektorem Zarządzającym (DZ ESM). Ich zadania oraz sposób powoływania mają odpowiadać pełnionym przez nie funkcjom.

Jeśli chodzi o pierwszy z organów, to każdy kraj ESM wybierze swojego przedstawiciela (z ang. *governor*) – Członka Rady Zarządzającej – CRZ ESM, którym będzie członek rady ministrów danego państwa odpowiedzialny za jego finanse. Poza tym wyznaczony zostanie także przedstawiciel alternatywny, reprezentujący swój kraj w wypadku nieobecności CRZ ESM. Rada Zarządzająca podejmie także decyzję, czy kierować nią ma przewodniczący Eurogrupy, czy też sama wybierze spośród swoich członków przewodniczącego i jego zastępcę na okres 2 lat (z możliwością reelekcji)¹¹².

W obradach Rady Zarządzającej ESM będą mogli także uczestniczyć w charakterze obserwatorów: przedstawiciel KE odpowiadający za sprawy monetarne i ekonomiczne, przewodniczący EBC oraz przewodniczący Eurogrupy (jeśli nie zostanie mu powierzona rola przewodniczącego Rady Zarządzającej). Sygnatariusze TESM nienależący do strefy euro będą zapraszani – w charakterze obserwatorów – na posiedzenia Rady Zarządzającej, gdy tylko będą na nich dyskutowane sprawy odnoszące się do operacji utrzymania (oraz monitorowania) stabilności w strefie euro¹¹³.

Rada Zarządzająca będzie przyjmowała decyzje w dwojaki sposób¹¹⁴. Ustalenia o charakterze fundamentalnym¹¹⁵ będą czynione za wspólnym porozumieniem (sformułowanie to oznacza, iż wynikający z niego warunek jednomyślności odnosi się do państw biorących udział w głosowaniu, a zatem powstrzymanie się od głosu nie blokuje przyjęcia samej decyzji)¹¹⁶. Inne z kolei, dotyczące istoty działalności ESM, będą zapadały większością kwalifikowaną¹¹⁷. Podjęcie decyzji tą drogą wymagać będzie zgromadzenia 80% wartości pełnej puli głosów. Przy czym ilość tychże głosów przypadająca na pojedyncze państwo-członka będzie równa liczbie jego udziałów w subskrybowanym kapitale statutowym (zawarty jest on w aneksie II TESM)¹¹⁸.

Tytułem uwagi można tutaj wskazać, iż w tak przyjętym modelu rysują się wyraźnie trzy grupy państw. Pierwszą z nich stanowią kraje wpłacające najwięcej (od 11% do niemalże 30%), a tym samym mające najsilniejszą pozycję decyzyjną (są to RFN: 27,1464%, Francja: 20,3859%, Włochy: 17,9137%, Hiszpania: 11,9037%). Drugą stanowi grupa państw-członków posiadających udziały (siłę głosu) w wysokości od 1,5% do niespełna 6% (są to Irlandia: 1,5922%, Finlandia: 1,7974%, Portugalia: 2,5092%, Austria: 2,7834%, Grecja: 2,8167%, Belgia: 3,4771%, Holandia: 5,7170%). Trzecia to z kolei te, których wkład (oraz siła głosu) wynosi poniżej 1% (Malta: 0,0731%, Estonia: 0,1860%, Cypr: 0,1962%, Luksemburg: 0,2504%, Słowenia: 0,4276%, Słowacja: 0,8240%)¹¹⁹. Oczywista wydaje się zatem konstatacja, iż taka forma podziału siły sprawczej w trakcie podejmowania decyzji ma charakter nie polityczny, a ekonomiczny. Uprawnione będzie stwierdzenie, że tutaj – w przestrzeni poboru i rozdziału dóbr finansowych – zdecydowanie postawiono na relację uzależniającą po-

ziom wpływu na działanie systemu od zaangażowania finansowego w jego stworzenie i utrzymanie.

Przechodząc dalej, wskazać należy, iż każdy członek Rady Zarządzającej wyznaczy jednego dyrektora oraz jego ewentualnego zastępcę (dyrektora alternatywnego¹²⁰) spośród osób posiadających wysokie kompetencje w zakresie spraw ekonomicznych i finansów. Oprócz tego komisarz odpowiedzialny za sprawy ekonomiczne i monetarne oraz przewodniczący EBC będą mogli wyznaczyć po jednym obserwatorze.

Jeżeli chodzi natomiast o sposób podejmowania decyzji, to zasadą ma tutaj być metoda większości kwalifikowanej, chyba że (w drodze wyjątku) TESM stanowić będzie inaczej¹²¹. Istotna jest tutaj również uwaga, że w przypadku, gdyby RG ESM przekazała swe zadania RD ESM, mają one być wykonywane zgodnie z formułą pierwotnie dla nich przewidzianą¹²².

Z kolei Dyrektor Zarządzający będzie wskazany przez Radę Zarządzającą spośród kandydatów legitymujących się obywatelstwem kraju-sygnatariusza TESM, posiadających stosowne doświadczenie międzynarodowe oraz wysoki stopień kompetencji w sprawach ekonomicznych i finansów¹²³. Do jego zadań będzie należało przewodniczenie Radzie Dyrektorów (a także możliwość uczestniczenia w posiedzeniach Rady Zarządzającej), reprezentowanie europejskiego mechanizmu stabilności na zewnątrz oraz prowadzenie (pod kierownictwem RD ESM) bieżących spraw tejże organizacji, a także pełnienie funkcji szefa personelu ESM¹²⁴.

Europejski mechanizm stabilności przewiduje kilka podstawowych sposobów wspierania stabilności finansowej swoich członków¹²⁵. Mają one odpowiadać różnego rodzaju natężeniu problemów o tym właśnie podłożu.

W pierwszej kolejności może to być wsparcie ostrożnościowe. Chodzi tu o tzw. pomoc zapobiegawczą pod postacią warunkowo udzielanej linii kredytowej¹²⁶.

Bardzo ważną formą jest udzielanie pożyczek państwu-sygnatariuszowi ESM. Ich szczególnym – wyraźnie wskazanym jako osobny – wariantem są te przewidziane bezpośrednio w celu dokonania rekapitalizacji instytucji finansowych kraju-członka¹²⁷.

Co więcej, pomoc ze strony ESM może polegać także na wykupie obligacji państwa-uczestnika, które ma poważne problemy z finansowaniem. Dopuszczalne jest z jednej strony, aby nastąpiło to w celu zmaksymalizowania opłacalności udzielanego wsparcia na rynku pierwotnym (bezpośrednio od emitenta). Z drugiej strony, ale pod pewnymi dodatkowymi warunkami, przewidziane jest zorganizowanie operacji na rynku wtórnym, gdyby miało to zapobiec dalszemu rozprzestrzenianiu się na ogromną skalę trudności finansowych¹²⁸.

W TESM zawarto także dokładnie określoną procedurę udzielania wsparcia w celu zapewnienia stabilności. I tak:

a) państwo członkowskie ESM może skierować prośbę w tej właśnie sprawie do przewodniczącego Rady Zarządzającej. Wniosek taki powinien wskazywać, jakie instrumenty pomocy finansowej miałyby być rozważone w zaistniałej sytuacji;

b) w odpowiedzi na taką prośbę przewodniczący RZ ESM zwróci się do Komisji Europejskiej, aby we współpracy z EBC zrealizowała następujące zadania:

- dokonała oceny, czy istnieje zagrożenie dla stabilności finansowej strefy euro jako całości lub jej państw członkowskich;

- ustaliła, czy dług publiczny jest zrównoważony. Gdziekolwiek to właściwe i możliwe, taka ocena ma być przeprowadzona wspólnie z Międzynarodowym Funduszem Walutowym (*International Monetary Fund – IMF*);

- określiła zdolność utrzymania poziomu długu publicznego (przez państwo ESM). Gdy tylko jest to właściwe i możliwe, taka ocena ma być przeprowadzona wspólnie z IMF;

- oceniła aktualne lub też potencjalne potrzeby finansowe zainteresowanego państwa ESM;

c) na podstawie prośby państwa ESM oraz oceny, o której mowa powyżej, RZ ESM może podjąć generalną decyzję o przyznaniu przedmiotowej pomocy¹²⁹ państwu ESM w postaci mechanizmu wsparcia finansowego (*financial assistance facility – FAF*)¹³⁰;

- d) następnie Rada Gubernatorów powierzy Komisji Europejskiej – we współpracy z EBC oraz (gdy tylko będzie to możliwe) wspólnie z IMF – zadanie podjęcia negocjacji z zainteresowanym krajem ESM protokołu ustaleń (*memorandum of understanding* – MoU), szczegółowo określającego uwarunkowania dołączone do mechanizmu pomocy finansowej. Treść MoU powinna obrazować nasilenie trudności, którymi należy się zająć, oraz wskazywać wybrany instrument finansowy¹³¹;
- e) równolegle Dyrektor Zarządzający przygotowuje propozycję porozumienia w sprawie mechanizmu wsparcia finansowego. Zawarte w nim mają zostać zasady i warunki finansowe tejże pomocy oraz wybór instrumentów, które przyjmie następnie Rada Zarządzająca;
- f) Komisja Europejska podpisze protokół ustaleń w imieniu ESM po uprzednim uzyskaniu zgodności co do stawianych tam warunków (o których mowa była powyżej) i zatwierdzeniu tegoż dokumentu przez Radę Gubernatorów;
- g) Rada Dyrektorów zatwierdzi porozumienie w sprawie mechanizmu wsparcia finansowego, doprecyzowując finansowe aspekty wsparcia stabilizacyjnego, które miałyby być udzielone, a także, w stosownych przypadkach, wypłatę pierwszej transzy pomocy¹³².

ESM ustanowi odpowiedni system ostrzegania, tak aby istniała pewność, że będzie on otrzymywał w wyznaczonym czasie wszelkie należne mu spłaty (w ramach udzielonego wsparcia stabilności) ze strony państwa-beneficjenta. Z kolei Komisji Europejskiej – działającej we współpracy z EBC oraz gdy tylko będzie to możliwe wspólnie z IMF – zostanie powierzona odpowiedzialność za nadzór nad przestrzeganiem ustalonych warunków, które dołączone zostały do danego mechanizmu wsparcia finansowego¹³³.

Zaznaczyć należy także, że wszelkie spory powstałe między członkiem ESM a samym europejskim mechanizmem stabilności lub między państwami-sygnatariuszami w związku z wykładnią i stosowaniem TESM (w tym wszelkie spory na temat zgodności decyzji przyjętych przez ESM z tym właśnie traktatem) rozpatruje

Rada Gubernatorów. Co jednak istotne, jeśli tak wydane rozstrzygnięcie budzi sprzeciw jednej ze stron, spór ten zostanie przekazany do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, którego orzeczenie jest już wiążące¹³⁴.

W tym miejscu uprawnione będzie stwierdzenie, że dostrzec można niezaprzeczalny związek pomiędzy europejskim mechanizmem stabilności a instytucjami Unii Europejskiej. Powstaje zatem istotne pytanie o podstawę prawną, zgodnie z którą możliwe byłoby takie właśnie strukturalne powiązanie ESM oraz UE.

Analizując zapisy dotyczące ESM pod tym właśnie kątem, należałoby zaznaczyć, iż podstawową w tej kwestii decyzję podjęto podczas szczytu 16-17 grudnia 2010. Ustalono bowiem, że do art. 136 TFUE dodany zostanie akapit trzeci, który zezwala państwom strefy euro na podjęcie działań, tj. ustanowienie stałego mechanizmu stabilizacyjnego, jeżeli okazałoby się to konieczne do chronienia stabilności finansowej w ramach Eurolandu jako całości. Wtedy też przedłożony został stosowny projekt aktu prawnego zmieniającego TFUE¹³⁵, a decyzja o jego wdrożeniu zapadła na posiedzeniu 24-25 marca 2011¹³⁶.

Wspomniana decyzja wchodzi w życie po uprzednim zatwierdzeniu w państwach członkowskich zgodnie z ich wymogami konstytucyjnymi¹³⁷. Planowanym terminem wejścia w życie zmiany w TFUE jest 1 stycznia 2013 pod warunkiem otrzymania przed tą datą wszystkich notyfikacji lub – w przeciwnym wypadku – pierwszy dzień miesiąca następującego po otrzymaniu ostatniej z nich¹³⁸. Oznacza to, że wszelkie analizy dokumentów, które miałyby zacząć obowiązywać już w 2013 roku, powinny uwzględniać ten właśnie stan prawny.

TESM stanowi konkretną odpowiedź na dynamicznie zmieniającą się sytuację w zakresie stabilności finansowej. Jest on rozwiązaniem znaczącym z dwóch zasadniczych powodów. Z jednej strony dostarcza wielu instrumentów finansowych służących do podejmowania działań naprawczych czy pomocowych. Z drugiej strony ważny jest także fakt, że określone czynności mogą tutaj być podejmowane jeszcze przed wystąpieniem sytuacji krytycznej.

Jeśli rozszerzyć zakres wyciąganych w tym miejscu wniosków o całą dotychczasową analizę skupioną na krokach podejmowanych w strefie euro (i w całej Unii) w celu przeciwdziałania kryzysowi finansowemu, uprawnione wydaje się stwierdzenie, że próba zapewnienia stabilności finansowej strefy euro (a także całej UE) jest przedsięwzięciem złożonym, prowadzonym w kompleksowy sposób. Z jednej strony wymagane jest bezpośrednie wsparcie o charakterze finansowym. Z drugiej jednakże konieczne okazują się rozwiązania systemowe. Chodzi tutaj o stworzenie odpowiednich (bądź wyposażenie już istniejących) instytucji, przygotowanych do prowadzenia wzmożonej kontroli przestrzegania reguł finansowych zapewniających stabilność makroekonomiczną. Równie ważne wydaje się tworzenie stosownych procedur działań chroniących interesy wszystkich krajów UE.

3. Pakt fiskalny – czyli pogłoski i prawdziwe problemy

Dotychczasowe rozważania wydają się stanowić należyłą podstawę merytoryczną, pozwalającą na przejście do analizy najnowszego z projektów mających służyć poprawie stabilności finansowej w strefie euro, ale także w całej UE. Poprzez Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i monetarnej (zwany także paktem fiskalnym) ma również bowiem być zrealizowane jasno postawione zadanie, dotyczące tak nakreślonego priorytetu. Jak można przeczytać w art. 1 PF, umawiające się strony – będące państwami członkowskimi UE – „zgadzają się wzmocnić filar gospodarczy unii gospodarczej i walutowej [UGiW – przyp. aut.] poprzez przyjęcie szeregu reguł mających na celu wzmocnienie dyscypliny budżetowej poprzez pakt budżetowy, wzmocnienie koordynacji ich polityk gospodarczych oraz poprawę zarządzania strefą euro, wspierając tym samym osiągnięcie celów Unii Europejskiej w zakresie trwałego wzrostu, zatrudnienia, konkurencyjności i spójności społecznej”.

Cel ten ma zostać osiągnięty poprzez kilka głównych mechanizmów, stanowiących o istocie paktu fiskalnego. Przede wszystkim chodzi tutaj o specjalną regułę wydatkową. Zgodnie z nią saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych uma-

wiającej się strony musi być zrównoważone lub wykazywać nadwyżkę, a wymóg ten jest z kolei spełniony, gdy wspomniany bilans odpowiada celowi średniookresowemu danego państwa, określone w zmienionym pakcie stabilności i wzrostu, przy czym dolny pułap deficytu strukturalnego wynosi 0,5% produktu krajowego brutto w cenach rynkowych¹³⁹.

Poważną innowacją wydaje się jednak regulacja stanowiąca, iż w przypadku stwierdzenia znacznych odchyłeń od celu średniookresowego lub ścieżki dostosowawczej prowadzącej do tego celu¹⁴⁰ zostaje automatycznie uruchomiony mechanizm korygujący. Obejmuje on zobowiązanie umawiającej się strony do podjęcia środków służących zniwelowaniu odchyłeń w określonym czasie¹⁴¹.

Co także niezwykle istotne, każdy kraj-członek paktu fiskalnego zobligowany jest w ciągu roku od jego wejścia w życie doprowadzić do formalnego zapewnienia poszanowania i przestrzegania wspomnianych powyżej zasad w ramach krajowych procedur budżetowych. Cel ten osiągnięty ma zostać za pomocą wiążących i trwałych przepisów krajowych, które powinny w miarę możliwości być rangi konstytucyjnej. Umawiające się strony wprowadzają w życie na szczeblu państwowym także wspomniany mechanizm korygujący¹⁴².

Każda z umawiających się stron może wnieść skargę do TS w przypadku, gdy inne państwo-sygnatariusz nie wypełni wskazanych powyżej wymogów odnośnie zapewnienia gwarancji dotyczących publicznej polityki wydatkowej. Czynność ta następuje bądź to na skutek uwag podniesionych przez KE w jej raporcie (odnośnie realizacji przedmiotowych zobowiązań legislacyjnych¹⁴³), bądź też niezależnie od tego dokumentu. W obu przypadkach wyrok Trybunału Sprawiedliwości jest wiążący dla stron postępowania, które podejmują następnie konieczne środki zapewniające wykonanie orzeczenia w terminie określonym przez sam Trybunał¹⁴⁴.

Jeśli na podstawie własnej oceny lub na podstawie ewaluacji KE umawiająca się strona uznaje, że inne państwo-sygnatariusz nie podjęło koniecznych środków zapewniających wykonanie wyroku Trybunału Sprawiedliwości, może ona wnieść

sprawę do TS i domagać się nałożenia kar finansowych zgodnie z kryteriami określonymi przez Komisję Europejską na podstawie artykułu 260 TFUE. W przypadku, gdy Trybunał uzna, że dany kraj rzeczywiście nie dopełnił ciążącego na nim obowiązku, może nałożyć, stosownie do okoliczności, ryczałt lub okresową karę pieniężną, których wysokość nie może przekroczyć 0,1% produktu krajowego brutto danego kraju-członka paktu¹⁴⁵.

Pogłębiając stopień szczegółowości prowadzonej analizy, dodać należy także, iż państwo-sygnatariusz obowiązane jest utrzymywać swój deficyt budżetowy poniżej 3% PKB oraz poziom długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w stosunku do produktu krajowego brutto (dług publiczny) poniżej wartości odniesienia wynoszącej 60%¹⁴⁶. Jeżeli jednak wysokość przedmiotowego wskaźnika (tj. długu) zostanie przekroczona, umawiająca się strona zmniejsza go w tempie wynoszącym średnio jedną dwudziestą rocznie¹⁴⁷.

Państwa biorące udział w pakcie zgadzają się także na wzmożoną kontrolę przestrzegania dyscypliny budżetowej prowadzoną przez instytucje unijne. Chodzi tutaj m.in. o to, iż:

- umawiająca się strona objęta procedurą nadmiernego deficytu na mocy traktatów stanowiących podstawę Unii Europejskiej wprowadza – po zatwierdzeniu go przez Radę Unii Europejskiej i Komisję Europejską – program partnerstwa budżetowego i gospodarczego zawierający szczegółowy opis reform strukturalnych, które muszą zostać przyjęte i wdrożone¹⁴⁸. Implementacja tegoż mechanizmu naprawczego (programu partnerstwa budżetowego i gospodarczego) oraz zgodnych z nim rocznych planów budżetowych będzie monitorowana przez RUE i KE¹⁴⁹;
- umawiające się strony przedstawiają Radzie Unii Europejskiej i Komisji Europejskiej informacje *ex-ante* na temat swoich planów emisji długu publicznego¹⁵⁰;
- umawiające się strony, których walutą jest euro, zobowiązują się popierać wnioski lub zalecenia przedstawione przez Komisję Europejską, w przypadku gdy ta uzna, że

taki kraj narusza kryterium wysokości deficytu (w ramach procedury nadmiernego deficytu)¹⁵¹.

Współpraca w ramach paktu zakłada zacieśnianie relacji w głębszym wymiarze aniżeli tylko kwestie fiskalne. Strony zobowiązują się do podjęcia wspólnych wysiłków na rzecz polityki gospodarczej przyczyniającej się do właściwego funkcjonowania UGiW oraz wzrostu w tym zakresie przez zwiększoną konwergencję i konkurencyjność. I właśnie umawiające się strony dbają, aby wszelkie zasadnicze reformy w tym tak szeroko określonym przedmiocie, które planują realizować, były w ich gronie omówione *ex-ante* i w stosownych przypadkach przez nie koordynowane. W działania te zaangażowane mają być – zgodnie z prawem unijnym – instytucje Unii Europejskiej¹⁵².

Wiele kontrowersji – zwłaszcza w polskiej debacie – wywoływała kwestia zarządzania Eurolandem i powiązanych z tym szczytów euro¹⁵³. Szefowie państw lub rządów stron paktu fiskalnego, które przyjęły wspólną walutę, oraz przewodniczący Komisji Europejskiej spotykają się nieformalnie na organizowanych w tym celu posiedzeniach (prezes Europejskiego Banku Centralnego jest zapraszany do udziału w takich zebraniach).

Spotkania te odbywają się „w razie potrzeby” i co najmniej dwa razy w roku. Ich uczestnicy omawiają kwestie związane z określonymi wspólnymi obowiązkami umawiających się stron, których walutą jest euro, w odniesieniu do jednej waluty, inne kwestie dotyczące zarządzania strefą euro, zasady mające do niej zastosowanie oraz wytyczne strategiczne odnoszące się do prowadzenia polityki gospodarczej poszczególnych krajów w celu zwiększenia konwergencji w Eurolandzie¹⁵⁴.

I w tym właśnie względzie – co znalazło odzwierciedlenie w zapisach – uznano, iż w przypadku, gdy chodzi o szefów państw lub rządów krajów-stron, których walutą nie jest euro, a które ratyfikowały pakt fiskalny, uczestniczą oni w debatach podczas posiedzeń szczytu państw Eurolandu dotyczących konkurencyjności umawiających się stron oraz zmiany ogólnej struktury strefy euro i podstawowych zasad

dotyczących tej strefy, które będą obowiązywały w przyszłości. W odpowiednich przypadkach i przynajmniej raz w roku biorą oni również udział w debatach na temat szczegółowych kwestii dotyczących wdrażania niniejszego Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej¹⁵⁵.

W tym miejscu dopuszczalna wydaje się konstatacja, że pakt fiskalny zdaje się instrumentem, który może rzeczywiście przyczynić się do osiągnięcia i utrzymania stabilności finansowej i gospodarczej państw-sygnatariuszy. Prawdziwe jest zapewne nawet stwierdzenie, że pewne jego regulacje – jak automatyzm uruchamiania czy też jurysdykcyjna gwarancja zapewnienia formalnej podstawy do ustanowienia mechanizmu korygującego – narzucone zostały przez negatywne doświadczenia poprzednich lat funkcjonowania UGiW. Poprzez to pakt i jego nawet bardzo kateryczne postanowienia są wynikiem ewolucji (a tym samym odpowiedzią na wcześniejsze porażki łagodniejszych metod), a nie rewolucją w systemie prawnym strefy euro. Nie zmienia to jednak faktu, że wokół PF powstają pewne wątpliwości natury prawno-politycznej, które wymagają, by poświęcić im więcej uwagi.

4. Powstające wątpliwości – rodzące się odpowiedzi....

Pierwszą, zasadniczą wątpliwością zrodzoną wokół paktu fiskalnego jest zagadnienie podstawy prawnej do wykorzystywania instytucji unijnych przez podmioty powstałe poza strukturami samej UE (a co za tym idzie – prawnego uzasadnienia możliwości realizacji zapisów paktu). Sam bowiem PF nie daje tutaj jednoznacznej odpowiedzi. Patrząc jednakże na niniejszy aspekt z pewnej perspektywy, można dostrzec podobieństwo do identycznego problemu, którym obarczony był ESM. Mając w pamięci uwagi poczynione co do zmiany w art. 136 TFUE, można stwierdzić, że punkt ciężkości analizy należałoby przenieść w takim razie na kwestię powiązania pomiędzy PF a ESM w realizacji celu, o którym mowa jest w nowym ust. 3 zmienionego przepisu traktatowego¹⁵⁶.

W tym względzie, jak się wydaje, znaczący jest zapis zawarty w preambule (a konkretniej – w dwudziestym piątym jej akapicie) paktu fiskalnego. Autorzy PF stwierdzają tam, iż „przyznanie pomocy finansowej na mocy nowych programów w ramach europejskiego mechanizmu stabilności uzależnione będzie od dnia 1 marca 2013 od ratyfikacji niniejszego Traktatu przez daną umawiającą się stronę...”. Co jest sprzężone z zapisami pkt. 5 preambuły ostatecznie przyjętego TESM. Można tam bowiem przeczytać z kolei, iż „Traktat ten [TESM – przyp. aut.] i pakt fiskalny¹⁵⁷ są komplementarne w budowaniu odpowiedzialności fiskalnej i solidarności w ramach unii gospodarczej i walutowej. Zostało przyjęte i potwierdzone, iż przyznanie pomocy finansowej na mocy nowych programów w ramach ESM od 1 marca 2013 będzie uzależnione od ratyfikacji PF przez zainteresowanego członka ESM (a po upływie terminu transpozycji, o której mowa w artykule 3 (2) PF, od zgodności z wymaganiami wspomnianego artykułu)”.

Można zatem wysnuć wniosek, że art. 136 TFUE stanowić ma podstawę całego pakietu gwarantującego stabilność strefy euro, a pakt fiskalny uznawany jest za jeden z jego elementów. Jeżeli to prawda, wówczas zarówno samo nawiązanie współpracy (w ramach paktu) poza strukturami UE, jak i wykorzystywanie instytucji unijnych do jej realizacji jest umocowane w prawie pierwotnym Unii.

W tym miejscu należy zaznaczyć także, iż do zmiany wspomnianych zapisów TFUE wykorzystano tzw. procedurę kładki, czyli art. 48 ust. 6 TUE¹⁵⁸. Jest to uproszczona procedura modyfikacji materii prawa pierwotnego. W Polsce nastąpić ma to zgodnie z procedurą tzw. małej ratyfikacji, tj. na mocy art. 89 Konstytucji (w tym przypadku chodzi o jego ust. 1 pkt 3), czyli na mocy ustawy, do przyjęcia której potrzebna jest zwykła większość głosów¹⁵⁹.

Jeżeli chodzi natomiast o warunki makroekonomiczne, stawiane państwom-sygnatariuszom w pakcie fiskalnym oraz o zarzuty podnoszone względem nich, to można tutaj wskazać dwa zasadnicze aspekty. Po pierwsze, w znacznej mierze polskie

prawo odnosi się już do części z nich. Jak stanowi art. 216 ust. 5 Konstytucji RP, dług publiczny nie może przekroczyć 2/3 rocznego PKB¹⁶⁰.

Poza tym, sam PF zacznie obowiązywać Polskę dopiero po wejściu naszego kraju do strefy euro. By tak się jednak stało, konieczne jest spełnienie tzw. kryteriów konwergencji (tj. osiągnięcie rygorystycznie ustalonych poziomów wskaźników gospodarki krajowej), a jednymi z nich są zarówno deficyt budżetowy, jak i dług publiczny. Oznacza to, iż ustalony poziom rzeczonych wartości nie powinien stanowić przedmiotu obaw co do ewentualnej poważnej, wymuszonej zmiany naszego porządku prawnego.

W tym miejscu – dla przejrzystości prowadzonej analizy – należy wyraźnie zaznaczyć, iż Polska już teraz jest objęta procedurą nadmiernego deficytu, która dotyczy wszystkich krajów unijnych, co wynika m.in. z paktu stabilności i wzrostu. Jednak pozostając poza strefą euro, nasz kraj nie podlega karom finansowym za przekroczenie deficytu.

Poruszony tutaj aspekt omawianego zagadnienia – członkostwo Polski w strefie euro – pozwala także odpowiedzieć na jeszcze jedną wątpliwość, jaką budzi funkcjonowanie PF. Chodzi mianowicie o to, że trudno było oczekiwać, aby Polska – nie należąc do Eurolandu – mogła wywierać wpływ na decyzje dotyczące jego członków (tym bardziej że sama nie wzięła na siebie jeszcze obowiązków wiążących się z tym faktem), uzyskując pełne prawo głosu w organach działających na potrzeby paktu¹⁶¹.

W trakcie wdrażania paktu fiskalnego powstały jednak nowe kwestie sporne, które także zrodziły wiele kontrowersji. Jedna z nich dotyczy samego trybu implementacji tego dokumentu¹⁶². Zasadniczy problem dotyczy decyzji, czy PF należy przyjąć zgodnie z procedurą z art. 89¹⁶³, czy 90¹⁶⁴ Konstytucji (pierwszy artykuł pozwala na ratyfikację umowy międzynarodowej na mocy ustawy przyjętej zwykłą większością głosów, a drugi wymaga osiągnięcia większości na poziomie 2/3).

Istotą sprawy wydaje się w tym miejscu rozstrzygnięcie, czy na podstawie paktu fiskalnego następuje „przekazanie organizacji międzynarodowej lub organowi

ponadkrajowemu kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach”. Zagadnienie to można podzielić na dwie kwestie: dotyczącą kompetencji RUE oraz KE z jednej strony oraz odnoszącą się do kompetencji TS z drugiej.

Łatwiejsze do przeanalizowania wydaje się zagadnienie uprawnień Komisji Europejskiej i Rady UE. Chodzi tutaj – o omawiane wcześniej – ustalanie programu partnerstwa budżetowego i gospodarczego, przedstawianie RUE oraz KE informacji *ex-ante* na temat państwowych planów emisji długu publicznego, a także popieranie wniosków lub zaleceń przedstawionych przez Komisję, w przypadku gdy ta uzna, że dany kraj narusza kryterium wysokości deficytu¹⁶⁵.

Z uwagi na istniejący już stan prawny (przede wszystkim pakt stabilności i wzrostu, a także same zapisy TFUE o nadmiernym deficycie w krajach strefy euro) nieobarczone błędem wydaje się uznanie wspomnianych regulacji PF jedynie za uzupełnienie obowiązujących już przepisów. Przyjąć można, że państwa-sygnatariusze wyraziły już (co do istoty) zgodę na przestrzeganie określonych wskaźników makroekonomicznych, a tutaj jedynie następuje powiększenie katalogu działań naprawczo-sankcjonujących, będących tego konsekwencją.

Punktem rodzącym wątpliwości wydaje się jedynie uprawnienie Trybunału Sprawiedliwości do rozstrzygnięcia, czy państwa-sygnatariusze wprowadziły w swoich porządkach prawnych we właściwy sposób i w odpowiedniej formie regulacje gwarantujące, iż podstawowy wymóg PF zostanie spełniony (tj. że saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych umawiającej się strony będzie zrównoważone lub wykáže nadwyżkę). Dotyczy to także wdrożenia przepisów odnośnie wspomnianego mechanizmu korygującego na wypadek odejścia od przyjętych poziomów zasadniczych współczynników makroekonomicznych (wspomniany obowiązek wynika z art. 3 PF)¹⁶⁶.

Z jednej strony można przyjąć podobną argumentację jak w przypadku uprawnień RUE i KE. Z drugiej można uznać, że uprawnienie TS do rozstrzygnięcia o zgodności (nawet) polskiej Konstytucji z prawem międzynarodowym jest jednak szczególnym rodzajem władztwa. Należy zatem przyjąć, że przeprowadzanie ratyfika-

cji PF według art. 89 KRP może spotkać się na jednym z jej etapów z reakcją w postaci skargi do Trybunału Konstytucyjnego.

Problemem wydaje się jednak nie tyle sama treść zapisów PF ani nawet regulacje, które RP miałyby przyjąć w ich konsekwencji, ale ewentualny (konstytucyjny) poziom ich umocowania w naszym systemie. Tutaj pewnym rozwiązaniem (choć budzącym dalsze kontrowersje) mogłaby być propozycja jednoczesnego przygotowania aktu ratyfikacyjnego paktu fiskalnego w trybie art. 89 KRP z projektem przepisów tworzących wspomniane regulacje motywowane art. 3 PF, ale w formie ustawy (a nie nowelizacji samej Konstytucji). Docelowo wówczas TS nie miałby możliwości wypowiedzania się co do treści naszej ustawy zasadniczej. W przypadku zatem, gdyby taka kwestia miała stanąć przed TK, mógłby on wziąć pod uwagę sam zamiar rodzimego prawodawcy, dotyczący sposobu wdrożenia przedmiotowych postanowień paktu¹⁶⁷.

Omawiając powyższe kwestie sporne, należy mieć także na uwadze, iż Polska objęta zostanie przedmiotowymi zapisami dopiero po naszym wejściu do strefy euro. Jednakże i w tym kontekście można pokusić się o pewną uwagę. Załóżmy, że zgoda na PF, którego przyjęcie jest z kolei obecnie warunkiem koniecznym do uczestniczenia w strefie euro¹⁶⁸, wymaga procedury z art. 90 Konstytucji. Czy nie oznaczałoby to istotnej zmiany warunków funkcjonowania samej strefy euro, na akcesję do której już wyraziliśmy zgodę, wchodząc do UE? Idąc dalej, w jakim kontekście stawiałoby to istnienie czy utrzymanie obowiązku naszego bezwzględnego (choć bez wyznaczonej daty) przystąpienia do Eurolandu?

Kolejnym problemem związanym z wdrażaniem paktu fiskalnego jest rzutująca na całą tę procedurę kwestia wyników wyborów we Francji. François Hollande wyraźnie zapowiada, że nie zamierza ratyfikować PF bez wprowadzenia zapisów dotyczących gwarancji wzrostu gospodarczego dla krajów dotkniętych kryzysem.

Powstaje tutaj kilka zasadniczych wątpliwości. Pierwsza z nich dotyczy – jak się wydaje – miejsca wprowadzenia rzeczonych zmian. Korekta paktu stawia bowiem pod znakiem zapytania wszystkie dotychczasowe ratyfikacje. Można uznać, że gwa-

rancje, o których mowa, byłyby wprowadzone już po rozpoczęciu działalności przez organy PF (to jednak rodzi kolejny kłopot dotyczący sprawy posiadania aż tak dalece posuniętych kompetencji) bądź też w ramach innych aktów prawnych (co może z kolei skutecznie zostać zablokowane pomimo wejścia paktu w życie).

Bez względu jednak na powyższe kwestie, najistotniejszym z praktycznego punktu widzenia jawi się zagadnienie pozyskania źródła środków finansowych na zmiany postulowane przez obecne władze francuskie. Jedną z propozycji to emisja „obligacji europejskich”¹⁶⁹, co jednak zdaje się wątpliwe zarówno z powodu wyraźnego sprzeciwu niemieckich władz (choć tutaj wiele może zależeć od wyników nadchodzących wyborów), jak i za sprawą argumentu, że oznaczałoby to ratowanie gospodarek przez ich dalsze zadłużanie. To natomiast może okazać się trudne do realizacji w dłuższej perspektywie.

W takiej sytuacji rozwiązaniem może okazać się poważna zmiana akcentów w rozłożeniu wydatków w nadchodzącej perspektywie budżetowej Unii w latach 2014–2020. Funkcjonujące już w UE wsparcie strukturalne może stać się głównym obszarem poboru środków i przeniesienia ich na rzecz wsparcia rozwoju przedsiębiorczości w krajach otrzymujących pomoc w ramach zmodernizowanej koncepcji PF oraz ESM.

W tym względzie – z polskiej perspektywy – istotne wydaje się skupienie działań na negocjacjach dotyczących nowej perspektywy budżetowej. Słuszny zdaje się też postulat, by Polska poddała analizie sytuację gospodarczo-polityczną krajów UE i już na obecnym etapie wytypowała potencjalnych koalicjantów w dążeniu do utrzymania jak najwyższego poziomu dofinansowania strukturalnego.

Uwagi końcowe

Tytułem podsumowania można stwierdzić, że zarówno w ramach Eurolandu, jak i w całej Unii Europejskiej podjęto szeroko zakrojone działania mające przeciwstawić się skutkom kryzysu finansowego oraz jego pogłębianiu. W tym kontekście pakt fiskalny wydaje się stosownym narzędziem, które pomoże zapobiegać zachwianiu stabilnością finansową krajów strefy euro (a pośrednio także całej Unii) w przyszłości.

Jeśli chodzi natomiast o udział Polski w PF, można sformułować dwa główne wnioski. Po pierwsze, wstępnie powstające wątpliwości co do samego paktu fiskalnego (jego umocowania prawnego oraz problemu zawartych w nim regulacji odnośnie czynników makroekonomicznych) wydają się rozwiane po rozpatrzeniu ich w szerszym kontekście. Z drugiej jednak strony pojawiają się kolejne kwestie sporne, których rozstrzygnięcie może rodzić poważne konsekwencje z polskiego punktu widzenia (aspekt włączenia postanowień paktu do polskiego systemu prawnego, a także zagadnienie zmian postulowanych przez Francję). Słuszną wydaje się ogólna sugestia, by ciężar dyskusji toczącej się wokół PF przenieść na te właśnie płaszczyzny.

(Wrzesień 2012)

RADOSŁAW POTORSKI jest doktorem nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce – specjalność prawo unijne, pracownikiem naukowo-dydaktycznym w Katedrze Europeistyki Wydziału Politologii i Studiów Międzynarodowych UMK. Stworzył międzynarodową grupę badawczą zajmującą się analizą orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE, działającą pod egidą WPiSM UMK. Członek grupy eksperckiej TEAM EUROPE stworzonej przy Przedstawicielstwie Komisji Europejskiej w Polsce. Społeczny Doradca Przewodniczącej Komisji do Spraw Unii Europejskiej Sejmu RP.

¹ Zob. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 1312/2011 z dnia 19 grudnia 2011 w sprawie zmiany rozporządzenia Rady (WE) 1698/2005 w odniesieniu do niektórych przepisów dotyczących zarządzania finansowego dla niektórych państw członkowskich doświadczających poważnych trudności w zakresie ich stabilności finansowej lub nimi zagrożonych, [w:] Dz. U. UE L 337 z dnia 21 grudnia 2011, s. 5-8.

² Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej pomiędzy Królestwem Belgii, Republiką Bułgarii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Estońską, Irlandią, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Republiką Włoską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Węgrami, Malta, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Portugalską, Rumunią, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką, Republiką Finlandii i Królestwem Szwecji, [online:] <http://polskawue.gov.pl/files/Aktualnosci/PaktFiskalnyPL.pdf>, 5 maja 2012.

³ Treaty on European Union, together with the complete text of the Treaty establishing the European Community, [w:] OJ EC C 224 of 31 August 1992, s. 1-103.

⁴ Kryteria konwergencji dotyczą:

- kryterium zadłużenia sektora *general government* (w uproszczeniu chodzi o sektor finansów publicznych) przewiduje, że wielkość zadłużenia sektora *general government* nie może przekraczać 60% produktu krajowego brutto, wyrażonego w cenach rynkowych, chyba że stosunek ten maleje w wystarczającym stopniu i zbliża się w zadowalającym tempie do wspomnianego wskaźnika;
- kryterium deficytu sektora *general government* wymaga, by deficyt ten nie był wyższy niż 3% produktu krajowego brutto (PKB), wyrażonego w cenach rynkowych, chyba że relacja ta znacznie i stale malejąc, osiągnęła poziom zbliżony do powyższego wskaźnika lub też przekroczenie wskaźnika ma charakter wyjątkowy i tymczasowy i pozostaje on zbliżony do poziomu 3% PKB;
- kryterium inflacji głosi, iż średnia roczna stopa inflacji w danym państwie odnotowana w ciągu jednego roku nie może przekraczać o więcej niż 1,5 pkt. proc. średniego wskaźnika inflacji z trzech krajów członkowskich o najbardziej stabilnych cenach;
- kryterium stóp procentowych oznacza, że długoterminowe stopy procentowe (tzw. stopy referencyjne, czyli stopy długoterminowych obligacji skarbowych) nie mogą być wyższe o więcej niż 2 pkt. proc. od średniej z analogicznych stóp procentowych w trzech krajach Unii Europejskiej o najniższej inflacji;

- kryterium kursu walutowego stanowi, że wahania kursu waluty kraju – kandydata do euro – muszą przez co najmniej 2 lata mieścić się w przedziale +/- 15% stałego kursu parytetowego oraz że w okresie tych 2 lat kurs waluty krajowej nie może być dewaluowany w stosunku do żadnej waluty krajów Unii Europejskiej na własny wniosek kraju pretendującego do członkostwa w UGiW.

Zob. art. 109j oraz 104c TWE oraz dołączone do tego traktatu: *Protokół w sprawie procedury nadmiernej deficytu (Protocol on the Excessive Deficit Procedure)*, [w:] OJ EC C 224 of 31 August 1992, s. 120-121), a także *Protokół w sprawie kryteriów konwergencji (Protocol on the convergence criteria referred to In Article 109j of the Treaty establishing the European Community)*, [w:] OJ EC C 224 of 31 August 1992, s. 121). Obecnie są to odpowiednio art. 140 oraz 126 *Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* (Dz. U. UE C 115 z dnia 9 maja 2008, s. 47-200) i dołączone do tego traktatu wspomniane uprzednio dwa protokoły (Dz. U. UE C 115 z dnia 9 maja 2008, s. 279-280 oraz s. 281-282). Poza tym, więcej informacji zob. [online:] <http://www.ecb.int/ecb/orga/escb/html/convergence-criteria.pl.html>; a także <http://www.mf.gov.pl/dokument.php?const=1&dzial=350&id=29112&typ=news>.

⁵<http://archiwumukie.polskawue.gov.pl/www/serce.nsf/0/C5D4B368671C60A6C12570EC003678E0?Open>, 21 maja 2012.

⁶<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31997R1466:PL:HTML>, 24 czerwca 2012.

⁷Zob. art. 1 oraz 3-11 rozp. Rady 1466/97, a także [online:] http://libr.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com_content&view=article&id=14720&Itemid=765, 21 czerwca 2012.

⁸ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31997R1467:EN:HTML>, 22 maja 2012.

⁹Zob. art. 2-8; 11-16 rozp. 1467/97, a także [online:] http://libr.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com_content&view=article&id=14720&Itemid=765, 21 czerwca 2012.

¹⁰ *Resolution of the European Council of 17 June 1997 on Stability and Growth Pact*, [w:] OJ EC of 2 August 1997, s. 1-2.

¹¹ Rozporządzenie Rady 1467/97 w swej pierwotnej wersji w ogóle nie przewiduje możliwości nakładania sankcji za przekroczenie poziomu relacji między długiem publicznym a PKB powyżej 60%.

¹² Konkretnie był to art. 104c TWE po zmianach wprowadzonych po traktacie z Maastricht. Później oznaczony został (po traktacie z Amsterdamu: *Treaty of Amsterdam Amending the Treaty of European Union, the Treaties Establishing the European Communities and Certain Related Acts*, [w:] OJ EC C 340 of 10 November 1997, s. 1-84) jako art. 104 TWE (po TA). Obecnie jest to art. 126 *Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*.

¹³ Cytowanym już wcześniej.

¹⁴ Przypomnieć należy, iż wartość odniesienia ustalona została tutaj na 3% PKB. Wyjątkiem była sytuacja, gdy stosunek między planowanym lub rzeczywistym deficytem publicznym a produktem krajowym brutto zmniejszył się znacznie i w sposób stały oraz osiągnął poziom bliski wartości odniesienia lub gdy przekroczenie wartości odniesienia ma charakter wyjątkowy oraz tymczasowy i stosunek ten pozostaje bliski wartości odniesienia.

¹⁵ Warto jeszcze raz podkreślić, iż wynosić mógł on 60% PKB. Dopuszczalnym wyjątkiem była sytuacja, gdy stosunek między długiem publicznym a PKB zmniejszałby się dostatecznie i zbliżał się do wartości odniesienia w zadowalającym tempie.

¹⁶ W sprawozdaniu Komisji uwzględnione zostaje również i to, czy deficyt publiczny przekracza publiczne wydatki inwestycyjne, oraz wszelkie inne istotne czynniki, w tym średniookresowa sytuacja gospodarcza i budżetowa państwa członkowskiego.

¹⁷ W obecnym brzmieniu, tj. na mocy art. 126 ust. 5 TFUE, adresatem takiej opinii KE jest, oprócz Rady, także zainteresowane państwo członkowskie.

¹⁸ W obecnym brzmieniu, tj. na mocy art. 126 ust. 7 TFUE, dodany został zapis, iż Rada działa tutaj – czyli kieruje wspomniane zalecenia – „bez zbędnej zwłoki”.

¹⁹ W przypadku jednak, gdy Rada stwierdzi, że w odpowiedzi na jej zalecenia żadne skuteczne działanie nie zostało podjęte w oznaczonym terminie, może wówczas podać zalecenia do publicznej wiadomości.

²⁰ Opracowane na podstawie ust. 3-9 art. 104c TWE po TM.

²¹ Tj. przyjętej na podstawie art. 104c ust. 9 TWE po TM – obecny art. 126 ust. 9 TFUE.

²² Zob. art. 104c ust. 11 TWE po TM.

²³ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 13 lipca 2004 w sprawie C-27/04 – *Commission vs. Council*, [w:] ECR (2004), s. I-6649.

²⁴ Pkt 91-92; 94-96 uzasadnienia wyroku TS w sprawie C-27/04.

²⁵ TS uznał, iż zagadnienie to leży poza zakresem sprawy – dlatego nie zajął w tej kwestii stanowiska.

²⁶ Pkt 90 uzasadnienia wyroku TS w sprawie C-27/04.

²⁷ Sprawa ta wywoływała liczne komentarze. I tak, np. jak zauważa Georgie Parker: „najważniejsi oficjele Komisji przyznają, że 'nuklearna opcja' karnej grzywny jest tylko pustą groźbą i jest bardzo mało prawdopodobne, że ministrowie finansów zgodzą się kiedykolwiek na takie reperkusje. Wyjątkowo byłoby to możliwe, gdyby jeden z ich kolegów dopuścił się kolosalnych naruszeń prawa”²⁷. Zob. Georgie Parker, *Verdict satisfies honour on both sides*, „Financial Times (Europe)”, 14 lipca 2004; a także Mark Landler, *EU court upholds pact on deficits*, „International Herald Tribune”, 14 lipca 2004; Anna Łojewska, *Historyczny werdykt unijnego sądu w sprawie ukarania Francji i Niemiec za nadmierny deficyt budżetowy*, „Rzeczpospolita”, 14 lipca 2004; Robert Sołtys, *Wielcy niewinni*, „Gazeta Wyborcza”, 15 grudnia 2004.

²⁸ Rada Europejska, *Konkluzje z posiedzenia z dnia 17 czerwca 2010*, (EUCO 13/10 COEUR 9 CONCL 2), Bruksela, 17 czerwca 2010.

²⁹ Ibidem, s. 2.

³⁰ Rada Europejska, *Konkluzje z posiedzenia z dnia 24-25 marca 2011* (EUCO 10/1/11 REV 1 CO EUR 6 CONCL 3), Bruksela 20 kwietnia 2011.

³¹ Ibidem, s. 2-3.

³² *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/123/WE z dnia 12 grudnia 2006 o usługach na rynku wewnętrznym*, [w:] Dz. U. UE L 376 z dnia 27 grudnia 2006, s. 36-68. Znoszenie barier w swobodzie świadczenia usług jest tak istotne, albowiem usługi nadal stanowią zaledwie 20% handlu międzynarodowego UE, pomimo że ich udział w PKB i ogólnym zatrudnieniu w UE wynosi około 70%. Mimo istnienia rynku wewnętrznego UE większość przedsiębiorstw działa tylko na rynkach krajowych, co wywiera niekorzystny wpływ na całą gospodarkę europejską. Zob. PARP, *Dyrektywa 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 dotycząca usług na rynku wewnętrznym (dyrektywa usługowa)*, Warszawa, styczeń 2001, s. 4.

³³ *Konkluzje z posiedzenia Rady Europejskiej z dnia 24-25 marca 2011...*, s. 4.

³⁴ Rada Europejska, *Ostateczna (zmieniona) wersja konkluzji z posiedzenia z dnia 28-29 października 2010* (EUCO 25/1/10 REV 1 CO EUR 18 CONCL 4), Bruksela 30 listopada 2010, s. 2.

³⁵ Art. 7 TUE. Wprowadzony mocą traktatu z Amsterdamu z 1997 roku.

³⁶ Zob. *Konkluzje szefów państw lub rządów strefy euro z dnia 11 marca 2011*, [online:] http://ec.europa.eu/polska/news/documents/110314_euro.pdf, 4 maja 2012. Co także warte podkreślenia, było to *de facto* nie tyle posiedzenie Rady Europejskiej, ale nieformalne spotkanie jej części, pomniejszonego składu, czy też patrząc na model podejmowania decyzji w ramach Europejskiego Systemu Banków Centralnych – na którym opiera się UGiW – jądra decyzyjnego UE w sprawach finansowych, tj. Eurogrupy.

³⁷ Ibidem, s. 12.

³⁸ *Konkluzje z posiedzenia Rady Europejskiej z dnia 24-25 marca 2011...*, s. 5.

³⁹ Ibidem, s. 13.

⁴⁰ Chodzi tu m.in. o strategię Europa 2020, europejski semestr czy pakt stabilności i wzrostu.

⁴¹ *Konkluzje z posiedzenia Rady Europejskiej z dnia 24-25 marca 2011...*, s. 15 (lit. d).

⁴² Ocena postępu w tym zakresie ma być dokonywana na podstawie rozwoju sytuacji w dziedzinie wynagrodzeń i wydajności oraz potrzeb w zakresie dostosowania konkurencyjności. Aby ocenić, czy ewolucja wynagrodzeń przebiega odpowiednio do wydajności, monitorowane będą jednostkowe koszty pracy w danym okresie poprzez zestawienie rozwoju sytuacji w innych krajach strefy euro z sytuacją głównych porównywalnych partnerów handlowych. W przypadku każdego kraju jednostkowe koszty pracy będą oceniane w odniesieniu do gospodarki jako całości, a także w odniesieniu do każdego głównego sektora (produkcja, usługi, jak również sektory dóbr wymiennalnych i niewymiennalnych). Ibidem, s. 16.

⁴³ Postęp będzie oceniany na podstawie następujących zmiennych: wskaźniki bezrobocia długoterminowego i bezrobocia osób młodych, jak również współczynniki aktywności zawodowej. Ibidem, s. 17.

⁴⁴ Stosowna ocena ma być przeprowadzana zwłaszcza na podstawie wskaźników dotyczących tzw. luki w długookresowej stabilności finansów publicznych. Wskaźniki te mierzą, czy poziomy zadłużenia pozwalają zachować zdolność jego obsługi; ocena ta odbywa się na podstawie bieżącej polityki, zwłaszcza systemów emerytalnych, systemów opieki zdrowotnej i systemów świadczeń socjalnych, a także uwzględnia czynniki demograficzne. Ibidem, s. 18.

⁴⁵ Państwa członkowskie uczestniczące w pakcie na rzecz euro zobowiązują się do odzwierciedlenia unijnych zasad fiskalnych określonych w pakcie stabilności i wzrostu w swoim ustawodawstwie krajowym (przykładowo zasada ta mogłaby przyjąć postać „hamulca zadłużenia” lub np. zasady dotyczącej

wydatków). Co także znaczące, Komisja będzie miała sposobność – przy pełnym poszanowaniu prerogatyw parlamentów narodowych – odnieść się do konkretnej zasady fiskalnej, zanim zostanie ona przyjęta, tak by zagwarantować, że jest ona zgodna z zasadami UE i że odgrywa względem nich rolę wspomagającą. Ibidem, s. 19.

⁴⁶ W tym kontekście państwa członkowskie zobowiązują się do wprowadzenia krajowego ustawodawstwa w zakresie reorganizacji kryzysowej banków, z pełnym poszanowaniem dorobku prawnego UE. Regularnie będą przeprowadzane rygorystyczne testy warunków skrajnych w odniesieniu do banków; testy te będą koordynowane na szczeblu unijnym. Ponadto przewodniczący Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego (ESRB – mowa będzie o tym w dalszej części niniejszej analizy) i przewodniczący Eurogrupy będą regularnie proszeni o przedstawianie szefom państw lub rządów informacji dotyczących kwestii związanych ze stabilnością makrofinansową i zmianami makroekonomicznymi w strefie euro, które wymagają szczegółowych działań. W odniesieniu do każdego państwa członkowskiego uważnie będzie monitorowany w szczególności poziom zadłużenia sektora prywatnego: zadłużenie banków, gospodarstw domowych i przedsiębiorstw innych niż finansowe. Ibidem, s. 19.

⁴⁷ Ibidem, s. 14 (lit. b).

⁴⁸ Ibidem, s. 14 (lit. c, akapit pierwszy).

⁴⁹ Ibidem, s. 14 (lit. a, zdanie drugie).

⁵⁰ Ponadto państwa członkowskie zobowiązują się do zasięgnięcia opinii swoich partnerów na temat poszczególnych istotnych reform gospodarczych, które mogą wywołać efekty zewnętrzne, przed przyjęciem tych reform. Ibidem, s. 14 (lit. c, akapit drugi).

⁵¹ Tutaj dodać można także, iż zgodnie z założeniami paktu również partnerzy społeczni będą w pełni zaangażowani w działania prowadzone na szczeblu UE dzięki temu, że będą oni uczestniczyć w organizowanym trójstronnym szczycie społecznym. Ibidem, s. 14 (lit. a *in fine*).

⁵² Konieczność wprowadzenia zmian tego właśnie rodzaju była podnoszona już wcześniej przez Komisję Europejską. Zob. Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Zacieśnienie koordynacji polityki gospodarczej*, KOM(2010) 250 wersja ostateczna, Bruksela 12 maja 2010; oraz zwłaszcza Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Wzmocnienie koordynacji polityki*

gospodarczej w interesie stabilności, wzrostu gospodarczego i zatrudnienia – Narzędzia na rzecz silniejszego zarządzania gospodarczego w UE, KOM(2010) 367 wersja ostateczna, Bruksela 30 czerwca 2010. Następnie kierunek proponowanych zmian zyskał wstępną akceptację Rady UE. Zob. Rada Unii Europejskiej, *Komunikat prasowy, 3030 posiedzenie Rady, sprawy gospodarcze i finansowe* (13161/10, (OR. en), PRESSE 229, PR CO 14), Bruksela 7 września 2010.

⁵³ *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 1175/2011 z dnia 16 listopada 2011 zmieniające rozporządzenie Rady (WE) 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityki gospodarczej*, [w:] Dz. U. UE L 306 z dnia 23 listopada 2011, s. 12-24.

⁵⁴ *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 1177/2011 z dnia 16 listopada 2011 zmieniające rozporządzenie (WE) 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu*, [w:] Dz. U. UE L 306 z dnia 23 listopada 2011, s. 33-40.

⁵⁵ Zob. art. 3 ust. 2a oraz art. 7 ust. 2a rozp. PE i Rady 1466/97 po zmianach rozp. Rady 1175/2011.

⁵⁶ Zob. np. art. 3 ust. 4 oraz art. 5 ust. 1 rozp. Rady 1467/97 po zmianach rozp. PE i Rady 1177/2011; a także art. 6 ust. 2 rozp. Rady 1466/97 po zmianach rozp. PE i Rady 1175/2011.

⁵⁷ Jeżeli Rada nie przyjmie decyzji (na zalecenie Komisji), stwierdzającej brak skutecznych działań, a dane państwo członkowskie w dalszym ciągu nie podejmie odpowiednich kroków, KE – po upływie miesiąca od wydania wcześniejszego dokumentu (zalecenia) – zaleca ponownie Radzie przyjęcie stosownej uchwały (decyzji stwierdzającej brak skutecznych działań). Uznaje się, że decyzja została przyjęta przez Radę, jeżeli w terminie dziesięciu dni od przyjęcia wniosku przez Komisję Rada nie odrzuci jej zwykłą większością głosów. Zob. art. 6 ust. 2 rozp. Rady 1466/97 po zmianach rozp. PE i Rady 1175/2011.

⁵⁸ Zob. art. 2a ust. 3 akapit czwarty rozp. Rady 1466/97 po zmianach rozp. PE i Rady 1175/2011. Z kolei misje nadzoru ustanawiane mogą być na mocy art. 11 rozp. Rady 1466/97 po zmianach rozp. PE i Rady 1175/2011. Poza tym w celu zacieśnienia dialogu między instytucjami Unii (w szczególności Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją) oraz w celu osiągnięcia większej przejrzystości podejmowania decyzji i odpowiedzialności za ich przyjmowanie właściwa komisja PE może zaprosić przewodniczącego RUE, przewodniczącego KE (a w razie potrzeby również przewodniczącego Rady Europejskiej lub przewodniczącego Eurogrupy) do wzięcia udziału w szeroko rozumianej debacie dotyczącej sytuacji makroekonomicznej w UE czy też konkretnych już działań związanych z zapewnieniem stabilności. Art. 2ab rozp. Rady 1466/97 po zmianach rozp. Rady 1175/2011.

⁵⁹ Zob. art. 2 ust. 5 rozp. Rady 1467/97 po zmianach rozp. PE i Rady 1177/2011 oraz art. 5 ust. 1 akapit ósmy rozp. Rady 1466/97 po zmianach rozp. PE i Rady 1175/2011.

⁶⁰ Mocą rozp. PE i Rady 1175/2011 do rozp. Rady 1466/97 dodana została sekcja 1-A Europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej.

⁶¹ Proces ten obejmuje trzy równoległe, wzajemnie powiązane ścieżki: nadzoru makroekonomicznego, koordynacji tematycznej, nadzoru fiskalnego. Pierwsze dwie ścieżki dotyczą problematyki objętej Krajowymi Programami Reform. Tor trzeci dotyczy problematyki objętej programami stabilności lub konwergencji, przygotowywanymi na mocy paktu stabilności i wzrostu. Zob. [online:] <http://www.mg.gov.pl/Bezpieczenstwo+gospodarcze/Strategia+Europa+2020/Semestr+Europejski>, 10 lipiec 2012.

⁶² Komisja Europejska, Komunikat KOM(2010) 367..., s. 13.

⁶³ Zob. także [online:] http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/index_pl.htm, 10 lipca 2012.

⁶⁴ Komisja Europejska, Komunikat KOM(2010) 250..., s. 9

⁶⁵ Dz. U. UE L 306 z dnia 23 listopada 2011, s. 1-7.

⁶⁶ Jako przykład można tu podać sytuację, gdy zgodnie z art. 126 ust. 6 TFUE Rada stwierdza istnienie nadmiernego deficytu w państwie członkowskim, które złożyło w Komisji oprocentowany depozyt lub w którym KE stwierdziła szczególnie poważne niestosowanie się do obowiązków w zakresie polityki budżetowej określonych w PSiW. Wówczas Komisja w ciągu 20 dni od przyjęcia decyzji przez Radę zaleca, aby Rada kolejną decyzją nałożyła na to państwo członkowskie obowiązek złożenia w Komisji nieoprocentowanego depozytu w wysokości 0,2 % jego PKB w poprzednim roku. Uznaje się, że decyzja zobowiązująca do złożenia depozytu została przyjęta przez Radę, jeżeli w terminie 10 dni od przyjęcia zalecenia przez Komisję Rada nie odrzuci go kwalifikowaną większością głosów. Zob. art. 5 rozp. PE i Rady 1173/2011. Podobnie sytuacja wygląda w przypadku nałożenia grzywny na państwo, które nie podjęło skutecznych działań mających na celu skorygowanie nadmiernego deficytu. Wówczas także KE występuje (w formie zalecenia) do Rady o przyjęcie decyzji w tej sprawie. I tutaj uznaje się, że decyzja nakładająca grzywnę została przyjęta przez Radę, jeżeli w terminie 10 dni od przyjęcia zalecenia przez Komisję Rada nie odrzuci go kwalifikowaną większością głosów. Art. 6 rozp. PE i Rady 1173/2011. W obu omówionych przypadkach uznaje się, że decyzja nakładająca grzywnę została przyjęta przez Radę, jeżeli w terminie 10 dni od przyjęcia zalecenia przez Komisję Rada nie odrzuci go kwalifikowaną większością głosów.

⁶⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania, [w:] Dz. U. UE L 306 z dnia 23 listopada 2011, s. 25-32.

⁶⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 1174/2011 z dnia 16 listopada 2011 w sprawie środków egzekwowania korekty nadmiernych zakłóceń równowagi makroekonomicznej w strefie euro, [w:] Dz. U. UE L 306 z dnia 23 listopada 2011, s. 8-11.

⁶⁹ Komisja przygotowuje roczne sprawozdanie zawierające jakościową ocenę gospodarczo-finansową opartą na tabeli wskaźników, których kształtowanie się przedstawione jest w odpowiedniej perspektywie. Wyciąganie wniosków nie odbywa się na zasadzie mechanicznego odczytu tabeli wskaźników, a ocena ma uwzględniać ewolucję zakłóceń równowagi w Unii i w strefie euro. W sprawozdaniu stwierdza się również, czy przekroczenie progów w co najmniej jednym państwie członkowskim oznacza możliwość pojawienia się zakłóceń równowagi. Zob. art. 3 rozp. PE i Rady 1176/2011.

⁷⁰ Jeśli na podstawie szczegółowej oceny sytuacji Komisja uzna, że w danym państwie członkowskim występują zakłócenia równowagi, informuje o tym odpowiednio Parlament Europejski, Radę i Eurogrupę. Rada może na zalecenie Komisji skierować do danego państwa członkowskiego konieczne zalecenia zgodnie z procedurą określoną w art. 121 ust. 2 TFUE. Zob. art. 6 ust. 1 rozp. PE i Rady 1176/2011.

⁷¹ Każde państwo członkowskie, wobec którego wszczęto procedurę dotyczącą nadmiernego zakłócenia równowagi, przedstawia Radzie i Komisji plan działań naprawczych na podstawie zalecenia Rady. Określa się w nim konkretne działania, jakie dany kraj podejmuje lub zamierza podjąć, oraz zamieszcza się harmonogram ich realizacji. Następnie Rada, na podstawie sprawozdania Komisji, ocenia plan działań naprawczych i podejmuje – także na podstawie zalecenia – KE jedną z dwóch decyzji. Z jednej strony może ona polegać na zatwierdzeniu planu czy podjętych działań (w drodze zalecenia wskazując konkretne wymagane działania i terminy ich realizacji) i ustaleniu harmonogram nadzoru. Z drugiej strony może polegać na uznaniu planu lub podjętych działań za niewystarczające. Wówczas Rada przyjmuje skierowane do państwa członkowskiego zalecenie przedłożenia nowego planu działań naprawczych, podlegającego ponownej ocenie. Zob. art. 8 rozp. PE i Rady 1176/2011.

⁷² Na mocy decyzji Rady, działającej zgodnie z zaleceniem Komisji, nakłada się roczną grzywnę w następujących przypadkach:

a) przyjęto dwa kolejne zalecenia Rady wydane w ramach tej samej procedury dotyczącej nadmiernego zakłócenia równowagi (zgodnie z art. 8 ust. 3 rozp. PE i Rady 1176/2011), a Rada uznaje, że dane państwo członkowskie przedstawiło niewystarczający plan działań naprawczych;

b) przyjęto dwie kolejne decyzje Rady w ramach tej samej procedury w sytuacji dotyczącej nadmiernego zakłócenia równowagi, stwierdzające niezgodność w myśl art. 10 ust. 4 rozp. PE i Rady 1176/2011. W tym przypadku roczna grzywna nakładana jest w drodze przekształcenia oprocentowanego depozytu w tę właśnie karę finansową. Zob. art. 3 ust. 2 rozp. PE i Rady 1174/2011.

⁷³ Dz. U. UE L 306 z dnia 23 listopada 2011, s. 41-47.

⁷⁴ <http://www.esrb.europa.eu/about/background/html/index.pl.html>, 10 lipca 2012.

⁷⁵ Raport grupy wysokiego szczebla pod przewodnictwem Jacques'a de Larosière'a w sprawie nadzoru finansowego w Unii Europejskiej, Bruksela 25 lutego 2009 (w wersji polskiej podawany jest tytuł angielski, tj. The high-level group on financial supervision in the EU chaired by Jacques'a de Larosière'a. Report), [online:]

http://www.esrb.europa.eu/shared/pdf/de_larosiere_report_pl.pdf?f60927a39f8bb5d4588f4dc58d698002, 10 lipca 2012, cytowany dalej jako *Raport de Larosière'a*, s. 43.

⁷⁶ Nadzór makroostrożnościowy ma na celu ograniczanie zaburzeń w systemie finansowym jako całości, aby chronić całą gospodarkę przed znacznymi stratami w produkcji realnym. Chociaż zagrożeniem dla systemu finansowego może być co do zasady bankructwo jednej instytucji finansowej (jeśli ta jest wystarczająco duża w skali danego kraju lub posiada liczne oddziały albo podmioty zależne w innych krajach), to o wiele większe zagrożenie systemowe na poziomie globalnym wiąże się ze wspólną ekspozycją wielu instytucji finansowych na te same czynniki ryzyka. W trakcie analizy makroostrożnościowej należy brać zatem w szczególności pod uwagę wspólne dla wszystkich podmiotów lub powiązane wstrząsy oraz wstrząsy oddziałujące na te części systemu finansowego, które wywołują efekty domina lub sprzężenia zwrotnego. Ibidem, s. 42.

⁷⁷ „Nadzór mikroostrożnościowy znajdował się tradycyjnie w centrum uwagi organów nadzoru na całym świecie. Głównym jego celem jest nadzorowanie poszczególnych instytucji finansowych oraz ograniczanie ich trudności, zapewniające tym samym ochronę klientów rzeczonych instytucji. (...) Jednakże zapobiegając bankructwu poszczególnych instytucji finansowych, nadzór mikroostrożnościowy stara się nie dopuścić do wystąpienia efektu rozprzestrzeniania się problemów (a przynajmniej ograniczać ryzyko jego wystąpienia) oraz do późniejszych negatywnych skutków zewnętrznych w postaci spadku zaufania do całego systemu finansowego”. Ibidem, s. 42.

⁷⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 1092/2010 z dnia 24 listopada 2010 w sprawie unijnego nadzoru makroostrożnościowego nad systemem finansowym i ustanowienia Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego, [w:] Dz. U. UE L 331 z dnia 15 grudnia 2010, s. 1-11. Zob. także Rozporządzenie Rady (UE) 1096/2010 z dnia 17 listopada 2010 w sprawie powierzenia Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególnych zadań w zakresie funkcjonowania Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego, [w:] Dz. U. UE L 331 z dnia 15 grudnia 2010, s. 162-164.

⁷⁹ Art. 3 ust. 1 rozp. PE i Rady 1092/2010.

⁸⁰ Jest to wypadek, gdy dochodzi do niekorzystnego rozwoju sytuacji, który może poważnie zagrozić prawidłowemu funkcjonowaniu rynków finansowych i ich integralności lub wpłynąć na stabilność całego systemu finansowego w Unii lub na stabilność jego części. Tak zdefiniowana zostało to w rozporządzeniach (sprecyzowanych w 18 artykułach) dotyczących Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego, Europejskiego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych oraz Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych – mowa będzie o nich poniżej.

⁸¹ Art. 3 ust. 2 rozp. PE i Rady 1092/2010.

⁸² Zob. art. 4 ust. 2 rozp. PE i Rady 1092/2010. Członkami Rady Generalnej posiadającymi prawo głosu są: prezes i wiceprezes EBC, prezesi krajowych banków centralnych, członek Komisji, przewodniczący Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego, przewodniczący Europejskiego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych, przewodniczący Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych, przewodniczący i dwóch wiceprzewodniczących Doradczego Komitetu Naukowego, przewodniczący Doradczego Komitetu Technicznego. Natomiast członkami Rady Generalnej nieposiadającymi prawa głosu są: jeden przedstawiciel wysokiego szczebla z każdego państwa członkowskiego reprezentujący właściwy krajowy organ nadzoru, przewodniczący Komitetu Ekonomiczno-Finansowego. Zob. art. 6 rozp. PE i Rady 1092/2010.

⁸³ Zob. art. 4 ust. 1 rozp. PE i Rady 1092/2010. Dodać należy także, iż Komitet Sterujący wspiera proces decyzyjny ERSB, przygotowując posiedzenia Rady Generalnej, analizując dokumenty, które będą przedmiotem obrad, oraz monitorując postępy w bieżącej pracy ERSB. Z kolei sekretariat jest odpowiedzialny za bieżącą działalność ERSB. Zob. art. 4 ust. 3-4 rozp. PE i Rady 1092/2010. Poza tym wskazać należy jako istotne, iż przez okres 5 lat po wejściu w życie rozporządzenia powołującego tę jednostkę do życia, ERSB przewodniczy prezes EBC. Zob. art. 5 rozp. PE i Rady 1092/2010.

⁸⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 1093/2010 z dnia 24 listopada 2010 w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego),

zmiany decyzji 716/2009/WE oraz uchylecia decyzji Komisji 2009/78/WE, [w:] Dz. U. UE L 331 z dnia 15 grudnia 2010, s. 12-47.

⁸⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 1094/2010 z dnia 24 listopada 2010 w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych), zmiany decyzji 716/2009/WE i uchylecia decyzji Komisji 2009/79/WE, [w:] Dz. U. UE L 331 z dnia 15 grudnia 2010, s. 48-83.

⁸⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 1095/2010 z dnia 24 listopada 2010 w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych), zmiany decyzji 716/2009/WE i uchylecia decyzji Komisji 2009/77/WE, [w:] Dz. U. UE L 331 z dnia 15 grudnia 2010, s. 84-119.

⁸⁷ Podmiot ten miałby zapewniać międzysektorową spójność prac (pomiędzy wszystkimi urzędami nadzoru) i wypracowywanie wspólnych stanowisk w zakresie nadzoru nad konglomeratami finansowymi oraz w innych kwestiach międzysektorowych.

⁸⁸ *Raport de Larosière'a...*, s. 52.

⁸⁹ Council regulation (EEC) 1969/88 of 24 June 1988, establishing a single facility providing medium-term financial assistance for Member States' balances of payments, [w:] OJ L 178 of 8 July 1988, s. 1-4, dostępne także [online:]

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31988R1969:EN:NOT>, 22 maja 2012.

⁹⁰ Council regulation (EC) 332/2002 of 18 February 2002 establishing a facility providing medium-term financial assistance for Member States' balances of payments, [w:] OJ EC of 23 February 2002 L 53, s. 1-3 zmodyfikowane przez Rozporządzenie Rady (WE) 1360/2008 z dnia 2 grudnia 2008 zmieniające rozporządzenie (WE) 332/2002 ustanawiające instrument średnioterminowej pomocy finansowej dla bilansów płatniczych państw członkowskich, [w:] Dz. U. UE L 352 z dnia 31 grudnia 2008, s. 11.

⁹¹ Decyzja Rady (UE) 2009/102/WE z dnia 4 listopada 2008 w sprawie udzielenia Węgrom średnioterminowej pomocy finansowej Wspólnoty, [w:] Dz. U. UE L 37 z dnia 6 lutego 2009, s. 5-6.

⁹² Decyzja Rady 2009/290/WE z dnia 20 stycznia 2009 w sprawie udzielenia Łotwie średniookresowej pomocy finansowej Wspólnoty, [w:] Dz. U. UE L 79 z dnia 25 marca 2009, s. 39-41; oraz Decyzja Rady 2009/592/WE z dnia 13 lipca 2009 zmieniająca decyzję 2009/290/WE z dnia 20 stycznia 2009 w

sprawie udzielenia Łotwie średnioterminowej pomocy finansowej Wspólnoty, [w:] Dz. U. UE z dnia 4 sierpnia 2009 L 202, s. 52.

⁹³ Decyzja Rady 2009/459/WE z dnia 6 maja 2009 w sprawie udzielenia Rumunii średnioterminowej pomocy finansowej Wspólnoty, [w:] Dz. U. UE L 150 z dnia 13 czerwca 2009, s. 8-10; Decyzja Rady 2010/183/UE z dnia 16 marca 2010 zmieniająca decyzję Rady 2009/459/WE w sprawie udzielenia Rumunii średnioterminowej pomocy finansowej Wspólnoty, [w:] Dz. U. UE L 83 z dnia 30 marca 2010, s. 19; Decyzja Rady 2011/288/UE z dnia 12 maja 2011 w sprawie udzielenia Rumunii zapobiegawczo średnioterminowej pomocy finansowej UE, [w:] Dz. U. UE L 132 z dnia 19 maja 2011, s. 15-17.

⁹⁴ Bilans płatniczy jest statystycznym zestawieniem wartości wszystkich transakcji gospodarczych, które w danym okresie (np. roku), miały miejsce między rezydentami kraju (czyli osobami zamieszkałymi na stałe w kraju) a resztą świata (nierezydentami). Jest więc to zapis stosunków gospodarczych kraju z zagranicą: po jednej stronie zapisuje się w nim wszelkie transakcje powodujące dochody dewizowe, po drugiej wszystkie wydatki dewizowe, [online:]

<http://www.nbportal.pl/pl/commonPages/EconomicsEntryDetails?entryId=135&pageId=608>, 22 maja 2012.

⁹⁵ Zob. pkt. 7-8 preambuły rozporządzenia Rady 332/2002.

⁹⁶ Rozporządzenie Rady (UE) 407/2010 z dnia 11 maja 2010 ustanawiające europejski mechanizm stabilizacji finansowej, [w:] Dz. U. UE L 118 z dnia 12 maja 2010, s. 1-4. Jak można przeczytać w art. 1 tego dokumentu: „Mając na celu zachowanie stabilności finansowej Unii Europejskiej, niniejsze rozporządzenie ustanawia 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) 332/2002”.

⁹⁷ Pkt. 6 oraz 8 preambuły rozp. Rady 407/2010.

⁹⁸ Pkt 7 preambuły rozp. Rady 407/2010.

⁹⁹ Decyzja wykonawcza Rady 2011/77/UE z dnia 7 grudnia 2010 w sprawie przyznania Irlandii pomocy finansowej Unii, [w:] Dz. U. UE L 30 z 4 lutego 2011, s. 34-39 oraz Decyzja wykonawcza Rady (UE)

2011/326/UE z dnia 30 maja 2011 zmieniająca decyzję wykonawczą 2011/77/UE w sprawie przyznania Irlandii pomocy finansowej Unii, [w:] Dz. U. UE L 147 z dnia 2 czerwca 2011, s. 17-19; Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2011/542/UE z dnia 2 września 2011 zmieniająca decyzję wykonawczą 2011/77/UE w sprawie przyznania Irlandii pomocy finansowej Unii, [w:] Dz. U. UE L 240 z dnia 16 września 2011, s. 11-12; a także Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2011/682/UE z dnia 11 października 2011 zmieniająca decyzję wykonawczą 2011/77/UE w sprawie przyznania Irlandii pomocy finansowej Unii, [w:] Dz. U. UE L 269 z dnia 14 października 2011, s. 31.

¹⁰⁰ Decyzja wykonawcza Rady 2011/344/UE z dnia 30 maja 2011 w sprawie przyznania Portugalii pomocy finansowej Unii, [w:] Dz. U. UE L 159 z dnia 17 czerwca 2011, s. 88-92, zmieniona następnie Decyzją wykonawczą Rady 2012/92/UE z dnia 14 grudnia 2011 dotyczącą zmiany decyzji wykonawczej 2011/344/UE w sprawie przyznania Portugalii pomocy finansowej Unii, [w:] Dz. U. UE L 46 z dnia 17 lutego 2012, s. 40-44.

¹⁰¹ Pkt. 4 oraz 8 preambuły Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady 1312/2011 z dnia 19 grudnia 2011 w sprawie zmiany rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005.

¹⁰² Decyzja Rady 2010/320/UE z dnia 8 czerwca 2010 skierowana do Grecji celem wzmocnienia i pogłębienia nadzoru budżetowego oraz wezwania Grecji do zastosowania środków służących ograniczeniu deficytu, uznanych za niezbędne w celu likwidacji nadmiernego deficytu, [w:] Dz. U. UE L 145 z dnia 11 czerwca 2010, s. 6-11 oraz Decyzja Rady 2011/57/UE z dnia 20 grudnia 2010 zmieniająca decyzję Rady 2010/320/UE skierowaną do Grecji celem wzmocnienia i pogłębienia nadzoru budżetowego oraz wezwania Grecji do zastosowania środków służących ograniczeniu deficytu uznanych za niezbędne w celu likwidacji nadmiernego deficytu, [w:] Dz. U. UE L 26 z dnia 29 stycznia 2011, s. 15-18.

¹⁰³ Zob. art. 8 preambuły rozp. Rady 407/2010: „Komisja powinna regularnie weryfikować, czy nadal zachodzą wyjątkowe okoliczności zagrażające stabilności finansowej całej Unii Europejskiej”.

¹⁰⁴ Zob. pkt. 1 oraz 3 *Konkluzji z posiedzenia Rady Europejskiej z dnia 16-17 grudnia 2010* (Rada Europejska, *Konkluzje z posiedzenia Rady Europejskiej z dnia 16-17 grudnia 2010* (EUCO 30/1/10 REV 1 CO EUR 21 CONCL 5), Bruksela 25 stycznia 2011), s. 1, 2, a także pkt 2 *Konkluzji z posiedzenia Rady Europejskiej z dnia 28-29 października 2010*, s. 2.

¹⁰⁵ Art. 3 TESM.

¹⁰⁶ Zob. *Konkluzje z posiedzenia Rady Europejskiej z dnia 24-25 marca 2011*, s. 21.

¹⁰⁷ Zob. *Konkluzje z posiedzenia Rady Europejskiej z dnia 16-17 grudnia 2010...*, s. 2, a także *Konkluzje z posiedzenia Rady Europejskiej z dnia 24-25 marca 2011...*, s. 22.

¹⁰⁸ *Treaty Establishing the European Stability Mechanism between the Kingdom of Belgium, the Federal Republic of Germany, the Republic of Estonia, Ireland, the Hellenic Republic, the Kingdom of Spain, the French Republic, the Italian Republic, the Republic of Cyprus, the Grand Duchy of Luxembourg, Malta, the Kingdom of the Netherlands, the Republic of Austria, the Portuguese Republic, the Republic of Slovenia, the Slovak Republic and the Republic of Finland*, [online:] <http://www.european-council.europa.eu/media/582311/05-tesm2.en12.pdf>, 3 maja 2012, zwany dalej *Traktatem ustanawiającym europejski mechanizm stabilności – TESM*.

¹⁰⁹ Klucz subskrypcji ESM bazuje na poziomie wpłat przewidzianych dla banków centralnych państw członkowskich ESM, które ustalone zostały dla nich według klucza subskrypcji dla Europejskiego Banku Centralnego. Zob. art. 11 ust. 1 TESM, a także art. 29 *Protokołu ws. Statutu Europejskiego Banku Centralnego oraz Europejskiego Systemu Banków Centralnych*, dołączonego do TUE i TFUE (Dz. U. UE C 115 z dnia 9 maja 2008, s. 230-250).

¹¹⁰ Art. 8 ust. 1-2 TESM.

¹¹¹ Przewiduje to obecnie art. 31 TESM. Zgodnie z tym przepisem ESM może otworzyć swoje przedstawicielstwo także w Brukseli.

¹¹² Art. 5 ust. 1-2 TESM.

¹¹³ W razie konieczności w charakterze obserwatorów mogą być zaproszone także inne osoby. Art. 5 ust. 3-5 TESM.

¹¹⁴ Zasadniczo, albowiem dopuszczalny jest także trzeci sposób. Otóż decyzje o najmniejszym znaczeniu (kwestie marginalne z punktu widzenia celu istnienia ESM – sprawy organizacyjne i administracyjne) będą przedmiotem głosowania zwykłą większością. Zob. art. 4 ust. 2 TESM.

¹¹⁵ Chodzi tutaj o:

- a) rezygnację z nadzwyczajnego funduszu rezerwowego i przekazanie z powrotem jego zawartości do funduszu rezerwowego i/lub kapitału wpłaconego zapewnianego przez państwa członkowskie;
- b) wprowadzenie nowego rozkładu udziałów wpłat do budżetu, innego niż opartego na zasadzie ustalonych wstępnie parytetów;

-
- c) wezwanie do wpłaty kapitału zadeklarowanego przez państwa-sygnatariuszy;
 - d) zmiana statutowego kapitału subskrybowanego i dostosowanie maksymalnego poziomu udzielanych pożyczek w ramach ESM;
 - e) rozważenie możliwej zmiany (uaktualnienia) klucza subskrypcji kapitału EBC;
 - f) wprowadzenie pomocy stabilizacyjnej przez ESM, włącznie z warunkami dotyczącymi polityki ekonomicznej beneficjenta, a także dobór instrumentów finansowych oraz związanych z nimi warunków finansowych (stawianych beneficjentowi);
 - g) udzielenie mandatu Komisji Europejskiej do negocjowania – w porozumieniu z EBC – warunków ekonomicznych związanych z każdą przyznawaną pomocą finansową;
 - h) zmianę polityki cenowej i wytycznych cenowych związanych z przyznawaną pomocą finansową;
 - i) zmianę listy instrumentów finansowych, które mogą być użyte przez ESM;
 - j) ustalenie szczegółowych zasad transferu wsparcia udzielanego w ramach europejskiego mechanizmu stabilności finansowej do europejskiego mechanizmu stabilności;
 - k) zatwierdzenie aplikacji o członkostwo w ESM nowych krajów;
 - l) dokonywanie zmian w TESM celem dostosowania jego zapisów do faktu podpisania go przez nowe państwa;
 - m) przekazanie Radzie Dyrektorów jednego z powyższych zadań. Art. 5 ust. 6 pkt. a-m TESM.

¹¹⁶ Zob. art. 4 ust. 3 TESM. Jako odstępstwo od tej zasady TESM przewiduje procedurę podejmowania decyzji w stanie wyjątkowym (*emergency voting procedure*). Chodzi o sytuację, gdy jednocześnie Komisja Europejska oraz EBC dojdą do wniosku, że brak pilnego podjęcia decyzji w sprawie udzielenia czy wdrożenia pomocy finansowej zagrazi ekonomicznej i finansowej równowadze strefy euro. W tych okolicznościach podjęcie decyzji w ramach Rady Zarządzającej, o której mowa w art. 5 ust. 6 pkt. f-g, oraz w ramach Rady Dyrektorów wymagać będzie większości kwalifikowanej na poziomie 85% wartości pełnej puli głosów. Art. 4 ust. 4 akapit pierwszy TESM.

¹¹⁷ Art. 6 ust. 7 TESM. Omówienie obu trybów znajduje się w dalszej części analizy.

¹¹⁸ Zob. także art. 4 ust. 5 oraz 7 TESM. Klucz do ustalenia wkładu w ESM zawarty jest w aneksie I TESM – o czym była już mowa powyżej – i stanowi on procentowe przełożenie liczby udziałów krajowego członka w subskrybowanym kapitale statutowym liczoną jako 100%.

¹¹⁹ Zob. Aneks I TESM.

¹²⁰ Ten będzie posiadał pełnię praw w wypadku nieobecności wyznaczonego dyrektora.

¹²¹ Tryby podejmowania decyzji większością kwalifikowaną, jak też i za wspólnym porozumieniem są tożsame z warunkami odnoszącymi się do decyzji podejmowanych w ramach Rady Zarządzającej.

¹²² Zob. art. 6 ust 5 oraz 6 TESM.

¹²³ W czasie pełnienia swoich funkcji Dyrektor Zarządzający nie może być jednocześnie członkiem Rady Zarządzającej, dyrektorem (członkiem Rady Dyrektorów) ani też zastępcą żadnego z nich (członkiem alternatywnym RZ ESM lub RD ESM). Zob. art. 7 ust. 1 TESM. Okres piastowania stanowiska będzie wynosił 5 lat, z możliwością jednorazowego powtórzenia (chyba że Rada Zarządzająca pozwoli pomimo to zachować danej osobie pełnioną funkcję). Art. 7 ust. 2 TESM.

¹²⁴ Art. 7 ust. 3-5 TESM.

¹²⁵ Zawarta jest ona w przepisach art. 14-18 TESM. Nie mniej jednak Rada Zarządzająca może dokonać przeglądu wspomnianej listy instrumentów wsparcia finansowego i podjąć decyzję o dokonaniu zmian w niniejszym katalogu. Czynność taka miałaby odbywać się za wspólnym porozumieniem. Art. 19 oraz art. 5 ust. 6 pkt i TESM.

¹²⁶ Zob. art. 14 ust. 1 TESM. Dodać tutaj należy także, iż Rada Zarządzająca za wspólnym porozumieniem na wniosek Dyrektora Zarządzającego i po otrzymaniu raportu od Komisji Europejskiej podejmie decyzję o utrzymaniu tego rodzaju wsparcia. Art. 14 ust. 5 TESM.

¹²⁷ Art. 15-16 TESM.

¹²⁸ Decyzja o interwencji na rynku wtórnym podjęta może zostać dopiero na podstawie analizy EBC wskazującej na istnienie wyjątkowych okoliczności na rynku finansowym oraz na ryzyko dla stabilności finansowej. Zob. art. 17-18 TESM.

¹²⁹ Tj. zmierzającej do zapewnienia stabilności finansowej.

¹³⁰ W tym miejscu zaznaczyć należy, że dostrzec tu można zmianę w stosunku do treści umieszczonej w podstawowych ustaleniach w sprawie europejskiego mechanizmu stabilności zawartych w *Konkluzjach*

z posiedzenia Rady Europejskiej z dnia 24-25 marca 2011. W wersji wcześniejszej bowiem mowa jest o makroekonomicznym programie dostosowawczym (*macro-economic adjustment programme*). Zob. *Konkluzje z posiedzenia Rady Europejskiej z dnia 24-25 marca 2011...*, s. 27 oraz *European Council, Conclusion from the meeting of 24-25 March 2011* (EUCO 10/1/11 REV 1 CO EUR 6 CONCL 3), Brussel, 20 April 2011, s. 27.

¹³¹ Co istotne, MoU będzie w pełni zgodne ze środkami prawnymi dotyczącymi koordynacji polityki gospodarczej przewidzianej w TFUE, w szczególności z jakimkolwiek aktem prawa Unii Europejskiej, włączając w to każdą opinię, ostrzeżenie, zalecenie lub decyzję skierowaną do zainteresowanego członka ESM. Art. 13 ust. 3 akapit drugi TESM.

¹³² Na podstawie art. 13 ust. 1-5 TESM.

¹³³ Art. 13 ust. 7-8 TESM.

¹³⁴ Zob. art. 37 ust. 2 oraz 3 TESM.

¹³⁵ Załącznik I do *Konkluzji z posiedzenia Rady w dniach 16-17 grudnia 2010...*, s. 4-7.

¹³⁶ *Konkluzje z posiedzenia Rady Europejskiej z dnia 24-25 marca 2011...*, s. 21. Zobacz także ostateczna wersja przedmiotowego dokumentu: *Decyzja Rady Europejskiej 2011/199/UE z dnia 25 marca 2011 w sprawie zmiany art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w odniesieniu do mechanizmu stabilności dla państw członkowskich, których walutą jest euro*, [w:] Dz. U. UE L 91 z dnia 6 kwietnia 2011, s. 1-2 (odnośnie wspomnianej treści zmiany w ust. 3 art. 136 zobacz art. 1 rzonej decyzji: „W art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej dodaje się ustęp w brzmieniu: „3. 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”).

¹³⁷ Fakt ten jest następnie przekazywany do wiadomości sekretarza generalnego Rady. Art. 2 akapit pierwszy decyzji Rady Europejskiej ws. zmiany art. 136 TFUE.

¹³⁸ Art. 2 akapit drugi decyzji Rady Europejskiej ws. zmiany art. 136 TFUE.

¹³⁹ Zob. art. 3 ust. 1 lit. a-b PF. Umawiające się strony mogą tymczasowo odejść od swojego odpowiedniego celu średniookresowego lub ścieżki dostosowawczej prowadzącej do jego osiągnięcia jedynie w wyjątkowych okolicznościach określonych w ustępie 3 litera b (gdzie „wyjątkowe okoliczności” oznaczają nadzwyczajne zdarzenie, na które umawiająca się strona nie ma wpływu i które wywiera znaczący

wpływ na sytuację finansową sektora instytucji rządowych i samorządowych, lub okresy znacznego pogorszenia koniunktury gospodarczej, o których mowa w zmienionym pakcie stabilności i wzrostu, pod warunkiem że tymczasowe odchylenia dotyczące danej umawiającej się strony nie zagrażają stabilności budżetowej w średnim okresie). Poza tym – jako kolejny wyjątek – w przypadku gdy dług sektora instytucji rządowych i samorządowych w stosunku do produktu krajowego brutto w cenach rynkowych pozostaje wyraźnie poniżej 60% i przy niskim ryzyku utraty długookresowej stabilności finansów publicznych, dolny pułap celu średniookresowego określonego we wskazany powyżej sposób może odpowiadać deficytowi strukturalnemu wynoszącemu najwyżej 1% produktu krajowego brutto w cenach rynkowych. Art. 3 ust. 1 lit. c-d PF.

¹⁴⁰ Na potrzeby tego właśnie fragmentu prowadzonej analizy można by, tytułem doprecyzowania, jasno powiedzieć, iż każde państwo członkowskie posiada zróżnicowany średniookresowy cel dotyczący jego salda sektora instytucji rządowych i samorządowych. Te różne dla każdego kraju średniookresowe cele budżetowe mogą odbiegać od wymogu salda sektora bliskiego równowadze lub nadwyżce. Jednocześnie przewidują one margines zabezpieczający przed przekroczeniem przez deficyt publiczny wskaźnika 3% PKB. Średniookresowe cele budżetowe zapewniają stabilność finansów publicznych lub szybkie postępy w osiągnięciu tej stabilności, jednocześnie pozostawiając przestrzeń do prowadzenia polityki budżetowej, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb w zakresie inwestycji publicznych. (Biorąc pod uwagę te czynniki, dla uczestniczących państw członkowskich oraz dla państw członkowskich uczestniczących w ERM2 krajowe średniookresowe cele budżetowe ustalane są w ramach określonego przedziału pomiędzy -1% PKB a równowagą lub nadwyżką, w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe). Średniookresowy cel budżetowy podlega przeglądowi co 3 lata. Średniookresowy cel budżetowy danego państwa członkowskiego może podlegać dalszemu przeglądowi w przypadku przeprowadzenia reformy strukturalnej, która wywrze znaczący wpływ na stabilność finansów publicznych. Zob. art. 2a rozp. Rady 1466/97/WE zmienionego przez rozp. Rady 1055/2005 z dnia 27 czerwca 2005, (Dz. U. UE L 174 z dnia 7 lipca 2005, s.1-4); oraz rozp. Parlamentu Europejskiego i Rady 1175/2011. Poza tym przestrzeganie średniookresowego celu budżetowego jest przewidziane w krajowych średniookresowych ramach budżetowych zgodnie z rozdziałem IV dyrektywy Rady 2011/85/UE – także stanowiącym element paktu stabilności i wzrostu.

¹⁴¹ Art. 3 ust. 1 lit. e PF.

¹⁴² Wprowadzenie przepisów odnoszących się do mechanizmu naprawczego odbywa się na podstawie wspólnych zasad, które przedstawi Komisja Europejska, dotyczących w szczególności charakteru, zakresu i harmonogramu działań naprawczych, jakie mają zostać podjęte, również w przypadku wyjątkowych

okoliczności oraz roli i niezależności instytucji, które na poziomie krajowym odpowiedzialne są za monitorowanie przestrzegania przedmiotowych zasad wydatków publicznych. Mechanizm korygujący nie może naruszać uprawnień parlamentów narodowych. Zob. art. 3 ust. 2 PF.

¹⁴³ Wówczas w pakcie fiskalnym pojawia się niemal rozkaz: „jedna z umawiających się stron lub kilka z nich wniesie sprawę do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej”.

¹⁴⁴ Art. 8 ust. 1 PF.

¹⁴⁵ Kwoty należne od umawiającej się strony, której walutą jest euro, wpłaca się na rzecz europejskiego mechanizmu stabilności. W innych przypadkach płatności przekazuje się na rzecz budżetu ogólnego Unii Europejskiej. Art. 8 ust. 2 PF. Niniejszy artykuł stanowi kompromis między umawiającymi się stronami w rozumieniu art. 273 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (art. 8 ust. 3 PF). Uregulowanie to – jak można przypuszczać, przy braku wprowadzenia zapisów wyraźnie łączących PF i prawo UE – stanowić miało podstawę dla TS do podejmowania działań. (Jak stanowi bowiem wspomniany art. 273 TFUE: „Trybunał Sprawiedliwości jest właściwy do orzekania w każdym sporze między państwami członkowskimi, związanym z przedmiotem Traktatów, jeśli spór ten jest mu przedłożony na mocy kompromisu”). W takim przypadku oczywistym polem do dyskusji pozostawała kwestia, czy regulacje paktu fiskalnego – mimo że nie powstały one jako przepisy Unii – można było uznać za „związane z przedmiotem Traktatów”.

¹⁴⁶ Art. 4 PF (tutaj przypomnieć należałoby, iż wskazanie obu wartości odniesienia znajduje się w art. 1 Protokołu w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu załączonego do Traktatów Unii Europejskiej). Co także niezmiernie ważne, jak można odczytać *in fine* art. 4 PF, istnienie nadmiernego deficytu na skutek naruszenia kryterium długu będzie stwierdzane zgodnie z procedurą określoną w artykule 126 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Zob. wspomniany wcześniej art. 126 ust. 3-9 TFUE.

¹⁴⁷ Tak wskazane tempo obniżania przyjęte zostało jako wartość odniesienia, zgodnie z art. 2 ust. 1a rozp. Rady 1467/97 po zmianach rozp. PE i Rady 1177/2011.

¹⁴⁸ Przekazywanie tych programów Radzie Unii Europejskiej i Komisji Europejskiej do zatwierdzenia oraz ich monitorowanie będzie się odbywać zgodnie z obowiązującymi procedurami nadzoru w ramach paktu stabilności i wzrostu.

¹⁴⁹ Zob. art. 5 PF.

¹⁵⁰ Art. 6 PF.

¹⁵¹ Obowiązek ten nie ma zastosowania w przypadku, gdy umawiające się strony, których walutą jest euro, stwierdzą, że ich kwalifikowana większość, obliczana analogicznie do odpowiednich postanowień traktatów stanowiących podstawę Unii Europejskiej, bez uwzględniania stanowiska zainteresowanej umawiającej się strony, jest przeciwna proponowanej lub zalecanej decyzji. Art. 7 PF.

¹⁵² Art. 9 oraz 11 PF.

¹⁵³ Jednym z istotnych elementów tego wątku w dyskusji był także udział oraz wpływ na przebieg posiedzeń Eurolandu krajów-sygnatariuszy paktu nieposiadających euro.

¹⁵⁴ Art. 12 ust. 1 PF.

¹⁵⁵ Art. 12 ust. 2 PF.

¹⁵⁶ Przypomnijmy, że chodzi o ustanowienie stałego mechanizmu stabilizacyjnego, jeżeli okazałoby się to konieczne do ochrony stabilności finansowej w ramach Eurolandu jako całości – art. 136 ust. 3 TFUE.

¹⁵⁷ Autorzy TESM posługują się w tym miejscu pełną nazwą paktu: „the Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union (TSCG)”.

¹⁵⁸ „Rada Europejska może przyjąć decyzję zmieniającą wszystkie lub fragment postanowień części trzeciej Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Rada Europejska stanowi jednomyślnie po konsultacji z Parlamentem Europejskim i Komisją oraz z Europejskim Bankiem Centralnym w przypadkach zmian instytucjonalnych w dziedzinie pieniężnej. Decyzja ta wchodzi w życie dopiero po jej zatwierdzeniu przez państwa członkowskie, zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi. Decyzja, o której mowa w akapicie drugim, nie może zwiększyć kompetencji przyznanych Unii w Traktatach”. Akapit drugi oraz trzeci art. 48 ust. 6 TUE po traktacie z Lizbony (*Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską*, [w:] Dz. U. UE C 306 z dnia 17 grudnia 2007, s. 1-145).

¹⁵⁹ Zobacz druk sejmowy nr 37 z dnia 15 listopada 2011 – Sejm VII kadencji Rzeczypospolitej Polskiej (Prezes Rady Ministrów) RM 10-96-11, a także druk sejmowy nr 106 z dnia 11 stycznia 2012 – Sejm Rzeczypospolitej Polskiej VII kadencji.

¹⁶⁰ Nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto. Sposób obli-

czania wartości rocznego produktu krajowego brutto oraz państwowego długu publicznego określa ustawa.

¹⁶¹ W tym kontekście – konieczności osiągnięcia wysokich poziomów współczynników gospodarki kraju – ciekawe z prawnego (a bardziej z politycznego) punktu widzenia jest prawo Grecji do pełnego udziału w tak skonstruowanym procesie decyzyjnym.

¹⁶² Nie należy – co się czasem zdarza w publikacjach prasowych – mylić go z ratyfikacją decyzji o zmianie art. 136 ust. 3 TFUE (o której mowa była wcześniej).

¹⁶³ „1. Ratyfikacja przez Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowej i jej wypowiedzenie wymaga uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, jeżeli umowa dotyczy:

- 1) pokoju, sojuszy, układów politycznych lub układów wojskowych,
- 2) wolności, praw lub obowiązków obywatelskich określonych w Konstytucji,
- 3) członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w organizacji międzynarodowej,
- 4) znacznego obciążenia państwa pod względem finansowym,
- 5) spraw uregulowanych w ustawie lub w których Konstytucja wymaga ustawy.

2. O zamiarze przedłożenia Prezydentowi Rzeczypospolitej do ratyfikacji umów międzynarodowych, których ratyfikacja nie wymaga zgody wyrażonej w ustawie, Prezes Rady Ministrów zawiadamia Sejm.

3. Zasady oraz tryb zawierania, ratyfikowania i wypowiedzania umów międzynarodowych określa ustawa”. (*Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, art. 89).

¹⁶⁴ „1. Rzeczpospolita Polska może na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach.

2. Ustawa, wyrażająca zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej, o której mowa w ust. 1, jest uchwalana przez Sejm większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów oraz przez Senat większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów.

3. Wyrażenie zgody na ratyfikację takiej umowy może być uchwalone w referendum ogólnokrajowym zgodnie z przepisem art. 125 [Konstytucji RP – przyp. aut.].

4. Uchwałę w sprawie wyboru trybu wyrażenia zgody na ratyfikację podejmuje Sejm bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów”. (Ibidem, art. 90).

¹⁶⁵ Zob. s. 6-7 niniejszej analizy

¹⁶⁶ Zaznaczyć należy, iż chodzi tutaj nawet nie tyle o same regulacje PF (i tym samym w istocie o pakt fiskalny), ale o przepisy, które Polska miałaby dopiero stworzyć w konsekwencji przyjęcia paktu, w postaci dalszych zapisów prawnych.

¹⁶⁷ Trudno bowiem byłoby wyraźnie wskazać, że oprócz wątpliwości teoretycznej istnieje faktyczna wątpliwość dotycząca zagrożenia nadrzędnej roli polskiej Konstytucji w ramach rodzimego systemu prawnego.

¹⁶⁸ Wynikać może to m.in. z zapisów pkt. 7 preambuły TESM. Zgodnie z nimi każdy kraj strefy euro stanie się członkiem ESM (co jest z kolei połączone z faktyczną koniecznością podpisania paktu fiskalnego – zob. cytowany wcześniej: akapit dwudziesty piąty preambuły paktu fiskalnego w świetle pkt. 5 preambuły ostatecznie przyjętego TESM).

¹⁶⁹ Zob. na ten temat m.in. ŁR/PAP, *Francja grozi odrzuceniem paktu fiskalnego. Domaga się walki o wzrost gospodarczy*, [online:] <http://swiat.newsweek.pl/francja-grozi-odrzuceniem-paktu-fiskalnego--domaga-sie-walki-o-wzrost-gospodarczy.92015,1,1.html>, 21 maja 2012.