

# BIULETYN

Nr 42 (791) • 22 kwietnia 2011 • © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny), Agnieszka Kopeć (sekretarz redakcji),  
Łukasz Adamski, Beata Górka-Winter, Artur Gradziuk, Leszek Jesień,  
Beata Wojna, Ernest Wyciszkiewicz

---

## Stan prac nad tworzeniem Europejskiego Mechanizmu Stabilności

Agata Gostyńska, Paweł Tokarski

*24 marca 2011 r. Rada Europejska podjęła decyzję o zmianie traktatu i utworzeniu podstawy prawnej dla Europejskiego Mechanizmu Stabilności. Tym samym rozpoczęły się negocjacje szczegółów umowy międzyrządowej państw strefy euro określającej strukturę i zadania mechanizmu. Choć ma on w założeniu przywrócić stabilizację strefy, to jego początkowe możliwości finansowe będą ograniczone. Uruchomienie mechanizmu na początku 2013 roku nie rozwiązuje kluczowego problemu, którym jest niedokapitalizowanie europejskiego sektora bankowego.*

**Kontekst.** Problemy fiskalne Grecji w pierwszej połowie 2010 r. i realne zagrożenie stabilności kolejnych państw członkowskich spowodowały uruchomienie doraźnej pomocy finansowej dla tego państwa w maju 2010 roku. Niespokojna sytuacja na rynkach finansowych i perspektywa problemów fiskalnych kolejnych państw – Portugalii, Irlandii, Włoch i Hiszpanii przyśpieszyły decyzję o stworzeniu tymczasowego mechanizmu pomocy finansowej, który stałby na straży integralności strefy euro. 9 maja 2010 r. Rada do spraw ekonomiczno-finansowych uzgodniła stworzenie hybrydowego mechanizmu pomocy złożonego z tymczasowych instrumentów zabezpieczających oraz środków MFW. Działania te nie przyczyniły się do trwałego uspokojenia rynków finansowych. Rada Europejska (RE) na posiedzeniu 28-29 października 2010 roku ogłosiła zamiar stworzenia stałego Europejskiego Mechanizmu Stabilności (ang. *European Stability Mechanism*, ESM), który od czerwca 2013 r. zastąpiłby dotychczasowe tymczasowe instrumenty. Utworzenie ESM wymaga zmiany Traktatu o funkcjonowaniu UE (TFUE). Na szczycie 16-17 grudnia 2010 r. RE ustaliła, że art. 136 TFUE, który obecnie stanowi, że w celu zapewnienia prawidłowego funkcjonowania Unii Gospodarczej i Walutowej Rada UE przyjmuje środki mające na celu wzmocnienie koordynacji i nadzoru dyscypliny budżetowej państw strefy euro, zostanie uzupełniony.

**Procedura zmiany art. 136 TFUE.** Procedura zmiany traktatów rozpoczęła się w grudniu 2010 roku od złożenia stosownego wniosku przez prezydentkę belgijską. W celu ustanowienia podstawy prawnej dla mającego powstać ESM wybrano uproszczoną procedurę zmiany, na którą pozwala art. 48 ust. 6 Traktatu o Unii Europejskiej. Umożliwia ona rewizję porządku prawnego UE bez zwoływania konwentu – i co za tym idzie – konferencji przedstawicieli rządów państw członkowskich. Decyzja w sprawie zmiany traktatów podejmowana jest jednomyślnie przez RE po uzyskaniu opinii Komisji Europejskiej (KE), Parlamentu Europejskiego (PE), a także Europejskiego Banku Centralnego (EBC). Proces ich uzyskiwania zakończył się w dniu 23 marca br. wraz z wydaniem opinii przez PE. Wybór uproszczonej procedury ma na celu usprawnienie procesu zatwierdzania zmiany traktatu w państwach członkowskich. Możliwość skorzystania z uproszczonej procedury obwarowana jest ograniczonym jej zastosowaniem wyłącznie do zmiany wewnętrznych polityk i działań UE, które jednocześnie nie mogą prowadzić do zwiększenia zakresu jej kompetencji. Ta ostatnia gwarancja może pozytywnie wpłynąć na proces zatwierdzania decyzji RE w tych państwach, których systemy konstytucyjne przewidują przeprowadzenie referendum narodowego za każdym razem, gdy dochodzi do transferu kompetencji krajowych na poziom unijny. Wykorzystana po raz pierwszy uproszczona procedura zmiany ogranicza udział PE nadając mu wyłącznie funkcję

konsultacyjną. Opór PE do ograniczania jego znaczenia w rewizji traktatów może utrudnić zastosowanie tej procedury w przyszłości jako instrumentu dalszego pogłębiania integracji,

**Postanowienia w kwestii ESM.** W załączonym do konkluzji z wiosennego posiedzenia RE załączniku przedstawiono główne zasady funkcjonowania ESM. Szczegóły tego mechanizmu zostały wypracowane w formacie ministrów finansów Eurogrupy i pozostałych 10 państw członkowskich. Stały mechanizm będzie wynikiem międzyrządowego porozumienia państw strefy euro. Dysponując efektywną zdolnością udzielania pożyczek do kwoty 500 mld euro, ma chronić stabilność strefy euro, stanowiąc nieodzowny element systemu zarządzania gospodarczego UE. Ważnym wskaźnikiem skuteczności ESM będzie jego wiarygodna struktura kapitałowa oparta o najwyższy rating (AAA), która umożliwi łatwe pozyskiwanie środków na rynku finansowym. Jego całkowity kapitał subskrybowany w wysokości 700 mld euro złożony będzie z trzech rodzajów wkładów: wpłaconego w gotówce, dostępnego na żądanie oraz gwarantowanego. Ustalone będą one według klucza wkładów do kapitału EBC. Najbiedniejsze państwa strefy euro będą korzystać z rabatów. Kapitał wpłacony w wysokości 80 mld euro będzie wnoszony przez państwa członkowskie strefy euro ratałnie przez pięć kolejnych lat od 2013 roku. Zgodnie z poczynionymi ustaleniami państwa spoza strefy euro będą mogły uczestniczyć w działaniach pomocowych prowadzonych z wykorzystaniem środków ESM, udzielając pożyczek bilateralnych. Dostęp do pomocy asygnowanej z ESM będzie obwarowany rygorystycznymi warunkami politycznymi, takimi jak wdrożenie programu reform i precyzyjna analiza zdolności obsługi zadłużenia. Ocena ta będzie dokonywana przez KE wspólnie z MFW i EBC.

**Wnioski.** ESM jest niezbędnym elementem działań na rzecz wzmocnienia zarządzania gospodarczego w UE. Od efektywnego wdrożenia postanowień dotyczących mechanizmu zależeć będzie odzyskanie zaufania rynków finansowych do strefy euro.

Umowa w sprawie utworzenia i zasad funkcjonowania ESM, która ma zostać zawarta przez państwa strefy euro, będzie na strony nakładać szereg zobowiązań, w szczególności w zakresie wnoszonych ostatecznie wkładów finansowych poszczególnych państw członkowskich strefy na rzecz ESM. Państwa ubiegające się o przyjęcie wspólnej waluty będą musiały zaakceptować mechanizm w kształcie ostatecznie uwzględnionym w umowie międzyrządowej. Oznacza to w praktyce ustanowienie dodatkowych obciążeń finansowych dla państw członkowskich aspirujących do strefy euro. Wraz z przyjęciem wspólnej waluty będą one musiały zapewnić wkład finansowy, którego wielkość będzie wyznaczona w oparciu o ustalony klucz, podobnie jak ma to miejsce w odniesieniu do aktualnych członków strefy euro.

Przedłużenie na żądanie Niemiec okresu wnoszenia kapitału do ESM przez państwa członkowskie strefy euro do 5 lat, a nie jak początkowo ustalono w okresie 3 lat, opóźni osiągnięcie jego pełnej operacyjności. W pierwszym roku funkcjonowania mechanizm będzie dysponował jedynie 16 mld euro kapitału wpłaconego, co oznacza, że jego pełny poziom zostanie osiągnięty dopiero w 2017 roku. Ograniczy to możliwości finansowe mechanizmu, co może osłabić skuteczność jego działania w przypadku kolejnych fiskalnych problemów w strefie euro.

Należy podkreślić, że ustanowienie ESM nie rozwiązuje kluczowego obecnie problemu, uniemożliwiającego przywrócenie pełnej stabilności finansowej w UE, czyli niedokapitalizowania części europejskiego sektora bankowego. W powyższym kontekście planowane na czerwiec 2011 r. opublikowanie wyników drugiej oceny kondycji banków może stanowić czynnik przyspieszający podjęcie dalszych decyzji, co wymagać będzie silnej koordynacji politycznej na poziomie UE.

Umiejscowienie ESM w umowie o charakterze międzyrządowym i niewystarczające zaangażowanie instytucji unijnych w jego funkcjonowanie niesie ryzyko osłabienia spójności działań podejmowanych w obszarze gospodarczo-finansowym. Jednocześnie zamieszczona w konkluzjach RE z 24-25 marca deklaracja opracowania unijnego rozporządzenia dotyczącego warunkowości aktywowania pomocy z ESM otwiera instytucjom możliwość wpływu w akcie prawnym na określenie warunków udzielenia pomocy. Prace nad projektem rozporządzenia, które przypadną prawdopodobnie na drugą połowę 2011 roku mogą okazać się poważnym wyzwaniem dla polskiej prezydencji. Jej zadaniem będzie nie tylko poszukiwanie kompromisu w samej Radzie UE, ale także koordynowanie współpracy nad treścią projektu aktu pomiędzy Radą a Parlamentem Europejskim.

Proces zatwierdzania zmian traktatowych w państwach członkowskich przypadnie na czas grupowej prezydencji Polski-Danii-Cypru. Polska, której jednym z priorytetów jest działanie na rzecz dalszego wzmocnienia zarządzania gospodarczego w UE, powinna dołożyć wszelkich starań do sprawnego jego zakończenia. Ponadto szybka ratyfikacja zmian traktatowych w kraju wpłynęłaby pozytywnie na wizerunek polskiej prezydencji rotacyjnej.