

CEL ROZPORZĄDZENIA: Komisja Europejska chce objąć wzmocnionym nadzorem państwa, które mogą w przyszłości potrzebować pomocy finansowej, a także ustalić warunki otrzymywania pomocy finansowej, gwarantowanej przez prawo UE.

STRONY ZAANGAŻOWANE: Wszystkie kraje strefy euro.



- ZA:**
- Państwa strefy euro zagrożone problemami finansowymi mogą być skutecznie nakłonione do szukania pomocy finansowej. Zmniejszy to wartość pakietów pomocowych
- PRZECIW:**
- Komisja nie określiła żadnych kryteriów pozwalających ocenić, kiedy dokładnie dane państwo euro powinno zostać objęte wzmocnionym nadzorem.
 - Państwa strefy euro przyznające pomoc finansową nie będą miały wpływu na wprowadzenie wzmocnionego nadzoru, choć musiałyby ponosić dodatkowe koszty w przypadku, gdyby ów nadzór nie został uruchomiony.

TREŚĆ

Tytuł

Wniosek w sprawie **Rozporządzenia** Parlamentu Europejskiego i Rady **w sprawie wzmocnienia nadzoru gospodarczego i budżetowego** nad Państwami Członkowskimi strefy euro, dotkniętymi lub zagrożonymi poważnymi trudnościami w odniesieniu do ich stabilności finansowej. Sygnatura **COM(2011) 819**.

Treść

› Tło i cel

- W ostatnich miesiącach Państwa Członkowskie strefy euro przyjęły szereg rozwiązań związanych z udzieleniem pomocy finansowej państwom mającym poważne problemy finansowe. Chodzi tu o umowy w sprawie pomocy finansowej dla Grecji, utworzenie Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej (EFSF) i Europejskiego Mechanizmu Stabilności (ESM); umowy te zostały zawarte nie na podstawie prawa UE, a na poziomie międzyrządowym.
- Po pierwsze, Komisja proponuje uzupełnienie powyższych umów. W szczególności chce:
 - prowadzić „wzmocniony nadzór” nad państwami strefy euro, na podstawie którego Rada przyjmowałaby zalecenie, iż dany kraj strefy euro wymaga pomocy finansowej (art. 2 i 3); oraz
 - kontynuować nadzór nad państwami strefy euro, które już otrzymały pomoc, nawet jeśli wypełniły one dodatkowe zobowiązania w zakresie reform (art. 11).
- Po drugie, Komisja chce włączyć do prawa wtórnego UE zadania zapisane w umowie dotyczącej EFSF i projekcie umowy ws. ESM. W tym celu proponuje:
 - przeanalizować zdolność obsługi zadłużenia w sytuacji, gdy państwo strefy euro zwróci się o pomoc finansową (art. 5);
 - wynegocjować - wspólnie z zainteresowanym państwem strefy euro - wstępną wersję programu dostosowań makroekonomicznych (art. 6);
 - nadzorować wdrożenie programu dostosowań makroekonomicznych (art. 6).

› „Wzmocniony nadzór” polityki gospodarczej i sytuacji budżetowej

- Komisja może zintensyfikować nadzór polityki gospodarczej i sytuacji budżetowej (wprowadzić „wzmocniony nadzór”) kraju strefy euro, jeśli (art. 2):
 - kraj ten ma „poważne trudności” w utrzymaniu swej stabilności finansowej; lub
 - uzyskał „pomoc finansową o charakterze zapobiegawczym” z EFSF, ESM, jakiegokolwiek międzynarodowej instytucji finansowej, np. Międzynarodowy Fundusz Walutowy (IMF) lub od innego państwa. Przepisu tego nie stosuje się w sytuacji, gdy dany kraj nie jest strukturalnie zagrożony, a pomoc finansowa nie jest związana z działaniami o charakterze politycznym, a także jeśli o taką pomoc nie zabiegano. „Pomoc finansowa o charakterze zapobiegawczym” oznacza pomoc w formie dostępnych na żądanie linii kredytowych („limity kredytowe”). Służą one temu, by z wyprzedzeniem zareagować na spekulacje przeciwko danemu krajowi strefy euro; kredytów faktycznie udzielonych nie bierze się pod uwagę.
- Kraj strefy euro objęty wzmocnionym nadzorem musi (art. 3):
 - podjąć działania związane z problemami w porozumieniu i we współpracy z Komisją;
 - jeśli Komisja się o to zwróci, kraj musi również:
 - informować z osobna Komisję, Europejski Bank Centralny (ECB) i Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (EBA) o sytuacji finansowej instytucji finansowych nadzorowanych przez krajowe organu nadzoru;
 - przeprowadzić testy odporności lub „analizy wrażliwości” w celu oceny odporności sektora bankowego na makroekonomiczne i „finansowe szoki”;
 - zgodzić się na dokonywaną przez ekspertów ocenę skuteczności krajowego nadzoru bankowego; oraz

Analiza z dnia 27 lutego 2012 r.

- dostarczać wszelkie informacje konieczne do monitorowania przypadków nierównowagi makroekonomicznej. Nierównowaga makroekonomiczna przejawia się głównie różnicą w poziomie konkurencyjności państw strefy euro, bankami na rynkach inwestycji kapitałowych oraz wysokim zadłużeniem sektora publicznego lub prywatnego w poszczególnych państwach strefy euro.
- Na żądanie Komisji, państwo strefy euro objęte wzmocnionym nadzorem jest również zobowiązane (art. 3 (2)) do:
 - regularnego raportowania postępów w realizowaniu aktualnego budżetu [por. Wniosek ws. Rozporządzenia COM(2011) 821 w sprawie monitoringu i oceny wstępnych planów budżetowych oraz zapewnienia korekty nadmiernego deficytu, art. 7 (2) i (3)], oraz
 - poddawania danych budżetowych wszechstronnej kontroli niezależnej instytucji, która następnie swoje wyniki musi raportować [por. COM(2011) 821, art. 7 (6)]
- Komisja będzie regularnie oceniać postęp dokonywany w wyniku wzmocnionego nadzoru oraz konieczność podjęcia dalszych kroków (art. 3 (4) i (5)). Jeśli Komisja dojdzie do wniosku, że:
 - konieczne są dalsze działania, oraz że
 - sytuacja finansowa państw strefy euro ma niekorzystny wpływ na stabilność finansową strefy euro, wówczas Rada może skrzyżtać z rady Komisji i „zarekomendować” (art. 3 (5)) wystąpienie o pomoc finansową i sporządzenie programu dostosowań makroekonomicznych.
- Rada może opublikować powyższą rekomendację.

› Ocena zdolności obsługi zadłużenia

- Państwo strefy euro, które chce uzyskać pomoc finansową ze strony innych krajów, EFSF, ESM, MFW lub jakiegokolwiek innej instytucji spoza UE, musi najpierw poinformować o tym fakcie Radę, Komisję Europejską i Europejski Bank Centralny (art. 4). Zasada ta obowiązuje niezależnie od tego, czy dane państwo strefy euro objęte jest procedurą wzmocnionego nadzoru, czy nie.
- Gdy pomoc finansową wypłacić ma EFSF lub ESM, Komisja przeanalizuje, wspólnie z ECB oraz „jeśli to możliwe – MFW” następujące kwestie (art. 5):
 - zdolność obsługi zadłużenia publicznego;
 - zdolność państwa członkowskiego do zwrotu pomocy finansowej.

Wyłączone spod tych zasad są państwa strefy euro zwracające się o zapobiegawczą pomoc finansową lub kredyty na dokapitalizowanie instytucji finansowych (art. 13).

› Negocjowanie programów dostosowań makroekonomicznych

- Państwa strefy euro zwracające się o pomoc finansową, muszą wspólnie z Komisją opracować plan dostosowań makroekonomicznych (art. 6 (1)). Wyłączone z tego obowiązku są kraje zwracające się o pomoc zapobiegawczą lub kredyty na dokapitalizowanie instytucji finansowych (art. 13).
- Program dostosowań ma (art. 6 (1)):
 - zagwarantować przywrócenie solidnej i zrównoważonej sytuacji gospodarczej i finansowej; oraz
 - przywrócić danemu państwu możliwość samofinansowania się na rynkach finansowych.
- Rada przyjmuje program dostosowań zaproponowany przez Komisję kwalifikowaną większością głosów (art. 6 (2)).
- Program dostosowawczy uzgodniony w ramach Paktu Stabilności i Wzrostu zostaje zawieszony na okres funkcjonowania programu dostosowań makroekonomicznych (art. 7 i 8).

› Monitorowanie wdrażania programu dostosowań makroekonomicznych

- Komisja (art. 6 (3) do (5)):
 - monitoruje, wspólnie z ECB, wdrożenie programu dostosowań;
 - może wezwać do podjęcia takich samych działań, jak w przypadku procedury wzmocnionego nadzoru;
 - przedstawia Radzie wnioski w sprawie poprawek w programie dostosowań, oraz
 - może wnioskować, by Rada ogłosiła fakt nieprzestrzegania programu dostosowań.
 - nieprzestrzeganie programu dostosowań może spowodować zawieszenie płatności na rzecz danego kraju ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (ERDF), Europejskiego Funduszu Społecznego (ESF), Funduszu Spójności (CF), Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EAFRD) oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego.

› Nadzór po wdrożeniu programu

- Nadzór jest kontynuowany również po zakończeniu realizacji programu dostosowań – do momentu, aż zainteresowany kraj odda co najmniej 75 proc. otrzymanej pomocy finansowej (art. 11). Nadzór może jednak trwać dłużej.
- Tak długo, jak obowiązywać będzie procedura nadzoru, Komisja może:
 - wzywać do realizowania tych samych działań, jak w przypadku wzmocnionego nadzoru (art. 3 (3));
 - regularnie wysyłać misje przeglądowe, by ocenić sytuację gospodarczą i budżetową danego państwa; jeśli rezultaty tych wizyt pokażą, że konieczne jest podjęcie kroków korygujących, Rada może poprzeć wniosek Komisji w sprawie zarekomendowania takich działań.

Stosunek do zasady pomocniczości

Komisja nie odniosła się do zasady pomocniczości.

Tło polityczne

Niniejszy wniosek w sprawie rozporządzenia stanowi część pakietu legislacyjnego Komisji Europejskiej na rzecz szybszego wzrostu, sterowania polityką gospodarczą i stabilności w strefie euro. Niezależnie od tej inicjatywy, Komisja przedstawiła też: wnio-

Analiza z dnia 27 lutego 2012 r.

sek w sprawie rozporządzenia dotyczącego monitoringu i oceny wstępnych planów budżetowych [COM(2011) 821], Roczną Wizję Wzrostu Gospodarczego [COM(2011) 815] oraz Zieloną Księgę w sprawie euroobligacji [COM(2011) 818]. Dwa wnioski w sprawie rozporządzeń (tzw. dwupak) są efektem przyjęcia „sześciopaku” [rozporządzeń (EU) nr 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011 oraz dyrektywy 2011/85/EU] w sprawie reformy Paktu Stabilności i Wzrostu.

Zapisane we wniosku Komisji kompetencje w zakresie analizowania zdolności obsługi zadłużenia publicznego są już przewidziane przez umowę ws. ESM – mamy więc do czynienia jedynie z przeniesieniem do prawa wtórnego UE zapisów umowy ws. ESM. To samo dotyczy negocjowania i nadzoru nad programami dostosowań (por. preambuła pkt. 17 i/lub art. 13 (3) projektu umowy ws. ESM).

Procedura prawna

23 listopada 2011 r.	Przyjęcie przez Komisję Europejską
24 stycznia 2012 r.	Debata w Radzie Unii Europejskiej
11 czerwca 2012 r.	pierwsze czytanie w Parlamencie Europejskim

Podmioty uczestniczące w procesie politycznym

Prowadząca Dyrekcja Generalna:	Dyrekcja ds. Gospodarczych i Finansowych
Komisje Parlamentu Europejskiego:	Komisja ds. Gospodarczych i Monetarnych (decydująca), sprawozdawca Jean-Paul Gauzès (Europejska Partia Ludowa, Francja)
Sposób decyzji w Radzie Unii Europejskiej	kwalifikowana większość (mogą głosować tylko kraje strefy euro, art. 136 (2) TFEU).

Szczegóły legislacyjne

Podstawa prawna	Art. 136 w połączeniu z art. 121 (6) TFEU (dyscyplina budżetowa i koordynacja polityki gospodarczej).
Forma kompetencji prawnych	Koordynacja polityki gospodarczej (art. 5 (1) TFEU)
Procedura legislacyjna	art. 294 TFEU (zwykła procedura legislacyjna)

OCENA

Ocena wpływu na gospodarkę

Ostatecznym celem procedury wzmocnionego nadzoru jest zmuszenie państw strefy euro do poszukiwania pomocy finansowej. Chociaż Rada może jedynie wydawać zalecenia w tej sprawie, to gdy tylko zostaną one opublikowane, rynki zaczną domagać się tak wysokich premii za ryzyko, że państwo strefy euro nie będzie już miało innego wyjścia, niż zwrócić się o pomoc.

Państwa strefy euro, których stabilność finansowa jest zagrożona oraz państwa strefy euro oferujące taką pomoc, mają odmienne spojrzenia na to, kiedy należy występować z wnioskiem o udzielenie pomocy finansowej. Te ostatnie opowiadają się za możliwie wczesnym ogłoszeniem tej potrzeby, tak by pomoc finansową i towarzyszące jej reformy ograniczyć do minimum. Dla porównania te kraje strefy euro, których stabilność finansowa jest zagrożona, chciałyby uniknąć występowania o pomoc finansową tak długo, jak to tylko możliwe, ponieważ wiąże się to nierozwalnie ze stygmatyzacją danego kraju. Co więcej, zainteresowane państwa muszą zrealizować programy dostosowań, które oznaczają de facto oddanie części suwerenności. **Zarówno Portugalia, jak i Irlandia długo zwlekały, zanim zwróciły się o pomoc finansową, co sprawiło, że musiała ona być większa**, i co niepotrzebnie zagrożiło stabilności europejskiego systemu bankowego. Wzmocniony nadzór nad państwami zagrożonymi niewypłacalnością ma zapewnić równowagę pomiędzy sprzecznymi interesami państw strefy euro, przez co może pomóc w uniknięciu zwiększających koszty opóźnień w uruchamianiu pomocy finansowej.

Jeśli państwa strefy euro zostaną zmuszone do ubiegania się o pomoc finansową w celu dokapitalizowania banków, zyska na tym również ECB. Wiele państw członkowskich przyznaje bowiem państwowe gwarancje dla obligacji bankowych, umożliwiając bankom pożyczanie pieniędzy z ECB pod zastaw tych obligacji. Olbrzymie ryzyko jest więc przenoszone na ECB. Ocenia się, że w ten sposób greckie, portugalskie i irlandzkie banki uzyskały kredyty warte 90 miliardów euro.

W dodatku, równoległe z monitoringiem prowadzonym w ramach Paktu Stabilności i Wzrostu [rozporządzenia (EU) nr 1466/97, 1467/97 i 1176/2011], wzmocniony nadzór stwarza dodatkową możliwość nakładania na państwa strefy euro obowiązku wprowadzania reform już na wczesnym etapie.

Proponowana procedura stwarza jednak dwie trudności. Po pierwsze, nie zawiera żadnych kryteriów służących określeniu, kiedy dane państwo strefy euro obejmowane jest wzmocnionym nadzorem. Oznacza to, że ani rządy krajowe, ani inwestorzy nie mogą opracowywać wystarczająco uzasadnionych prognoz. Wynikająca z tego niepewność może sprawić, że dofinansowanie poszczególnych państw strefy euro będzie trudniejsze. To prawda, że stworzenie wspomnianych kryteriów jest niemal niewykonalne – stabilność finansowa państw może być bowiem zagrożona z wielu różnych powodów. Powinny jednak istnieć ogólne definicje kryteriów, co umożliwiłoby rządcom i inwestorom podjęcie w odpowiednim czasie właściwych kroków. Po drugie, wątpliwości budzi fakt, że tylko Komisja będzie miała wpływ na uruchomienie procedury, a państwa strefy euro udzielające pomocy oraz ECB będą tej możliwości pozbawione. Rozpoczęcie

Analiza z dnia 27 lutego 2012 r.

wzmocnionego nadzoru powinno być możliwe również na mocy decyzji kwalifikowanej większości państw strefy euro lub w sytuacji, gdy ECB uzna tę procedurę za niezbędną. Co więcej, możliwe powinno być uniknięcie jej wdrożenia, jeśli ECB oraz kwalifikowana większość państw strefy euro zgłoszą w tej sprawie weto.

Obowiązek dostarczania informacji, spoczywający na krajach objętych wzmocnionym nadzorem, jest konieczny do tego, by ocenić stabilność sektora finansowego i stabilność budżetową państw strefy euro. W związku z tym, że informacje na temat sektora finansowego zawierają również istotne informacje umożliwiające identyfikację zaburzeń równowagi makroekonomicznej, konieczne byłoby rozszerzenie tego obowiązku o dostarczanie informacji w ramach nadzoru makroekonomicznego prowadzonego zgodnie z postanowieniami Paktu Stabilności i Wzrostu [rozporządzenia (EU) nr 1466/97, 1467/97 i 1176/2011].

Możliwość kontynuowania nadzoru nad państwem strefy euro nawet po zakończeniu programu dostosowawczego zmniejsza ryzyko powrotu do starych wzorców prowadzenia polityki.

Ocena prawna

Kompetencje

Nie budzą wątpliwości: Unia może podejmować kroki na rzecz wzmocnienia koordynacji i nadzoru nad dyscypliną budżetową państw strefy euro (art. 136 TFEU). Może również koordynować, monitorować i oceniać politykę gospodarczą wszystkich Państw Członkowskich oraz formułować ostrzeżenia i rekomendacje dla nich (art. 121 TFEU).

Pomocniczość

Analiza pod kątem zgodności z zasadą pomocniczości może być przeprowadzona tylko w sytuacji, gdy w grę nie wchodzi wyłączone kompetencje UE. Biorąc pod uwagę aktualny stan prawny, podstawą rozporządzenia mogą być zarówno kompetencje wyłączone (art. 3 (1)c TFEU), jak i koordynujące (art. 5 (1) TFEU). Sformułowania zawarte w art. 121 i 136 TFEU wskazują, że przepisy te służą koordynacji. Fakt, że do państw strefy euro – zgodnie z art. 5 (1) zdanie 3 TFEU – stosuje się postanowienia szczególne, wskazuje dodatkowo, że skutek postanowień szczególnych zawartych w art. 136 TFEU jest przedmiotem kompetencji koordynujących. Wyłączne kompetencje UE znajdują z kolei zastosowanie jedynie do szczególnych przepisów w zakresie polityki monetarnej (art. 127-133 TFEU). Skoro w grze pozostają tylko kompetencje koordynujące, to zasada pomocniczości musi być z nimi zgodna. Tak jest właśnie w tym przypadku.

W związku z tym, że państwo mające trudności finansowe może być pewne uzyskania pomocy finansowej, z jego punktu widzenia niedbałe podejście do polityki gospodarczej i budżetowej może się wydać sensowne. Jednak z europejskiego punktu widzenia, taki tok myślenia jest szkodliwy. Nadzór nad krajami strefy euro na poziomie UE jest więc konieczny. Projektowana mocna pozycja Komisji również jest uzasadniona: mówiąc wprost, nadzór nie powinien być pozostawiony w rękach jakichkolwiek instytucji, w których inne państwa strefy euro, które również mogą mieć trudności finansowe, mogłyby realizować swój interes, wpływając na łagodzenie kontroli.

Proporcjonalność

Działania UE na rzecz nadzoru i koordynacji są konieczne. By zapewnić odpowiednie „funkcjonowanie unii gospodarczej i monetarnej” (art. 136 TFEU), problemy w zakresie stabilności finansowej państw strefy euro muszą być szybko identyfikowane i rozwiązywane.

Zgodność z prawem UE

Nie budzi wątpliwości.

WNIOSKI

Ostatecznym celem wzmocnionego nadzoru jest skłonienie państw strefy euro do zwracania się po pomoc finansową. Dzięki temu w przyszłości możliwe będzie uniknięcie zwiększających koszty opóźnień w ogłaszaniu próśb o wsparcie finansowe. Ułatwi to też funkcjonowanie państwom występującym w roli fundatorów pomocy. Konieczne byłoby jednak określenie choćby ogólnych kryteriów, po spełnieniu których uruchamiany byłby wzmocniony nadzór. W przeciwnym razie wśród rządów i inwestorów pojawi się niepewność, która może sprawić, że dofinansowanie państw strefy euro będzie trudniejsze. Możliwe powinno być również inicjowanie procedury wzmocnionego nadzoru w sytuacji, gdy kwalifikowana większość państw strefy euro uzna ją za konieczną.

Centrum für Europäische Politik (Centrum Polityki Europejskiej, CEP) jest niemiecką organizacją pozarządową, która na bieżąco monitoruje i analizuje procesy legislacyjne prowadzone na poziomie Unii Europejskiej oraz dzieli się tą wiedzą z politykami, naukowcami, mediami i ogółem społeczeństwa.

Więcej informacji: www.cep.eu

Fundacja FOR jest organizacją pozarządową, która prowadzi działania sprzyjające rozwojowi instytucji demokratycznych oraz wzmocnieniu społeczeństwa obywatelskiego w Polsce.

Więcej informacji: www.for.org.pl