

*Danuta Kabat-Rudnicka**

Zmiana systemu rządzenia w Unii Europejskiej w świetle działań antykryzysowych

Wstęp

Ostatni kryzys gospodarczy i finansowy zmusił Unię Europejską (dalej: UE) do podjęcia działań zaradczych, ukierunkowanych przede wszystkim na państwa strefy euro. Niezależnie od ekonomicznych implikacji problem okazał się bardziej złożony, ponieważ kryzys zastał Unię nieprzygotowaną na tak poważne perturbacje, gdyż w traktatach stanowiących podstawę funkcjonowania UE nie przewidziano stosowanych zapisów, które umożliwiałyby Unii podejmowanie wspólnych działań w sytuacji głębokiego kryzysu. Należy powiedzieć, że Unia została zaprojektowana na „dobrą pogodę”, tak jakby jej twórcy nie dopuszczali myśli, że potęga gospodarcza, za jaką nie bez powodu uważana jest Unia, może znaleźć się w poważnym kryzysie. Niezależnie od tego można też mówić o uwarunkowaniach systemowych wynikających z faktu, że polityka gospodarcza pozostaje domeną państw członkowskich; mamy, co prawda, unię monetarną, jednakże nadal brak unii gospodarczej, co pozwoliłoby domknąć ambitny projekt unii gospodarczej i walutowej. Dodatkowo skalę problemu powiększa także i to, że skutki kryzysu nie dotknęły jedynie poszczególnych państw ani nawet państw strefy euro, lecz w mniejszym lub większym stopniu uderzyły we wszystkie państwa członkowskie.

Cechą charakterystyczną działań antykryzysowych podejmowanych przez UE jest to, że prowadzone były, co do zasady, poza ramami trakta-

* Prof. dr hab. **Danuta Kabat-Rudnicka** – Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie. W niniejszym opracowaniu wykorzystany został materiał przygotowany w ramach programu badawczego pt. *Strategiczne zagadnienia rozwoju społeczno-gospodarczego Polski w warunkach zmian funkcjonowania Unii Europejskiej*, realizowanego przez KPEiPR pod kierunkiem prof. dr. hab. Andrzeja Pruska, Uniwersytet Ekonomiczny, Kraków 2014.

towymi i nie pociągały za sobą większej zmiany traktatowej. Początkowo pośliskowano się formą umów międzypaństwowych, następnie zaś podejmowano wspólne działania, które nie ograniczały się wyłącznie do państw strefy euro, lecz były (i nadal są) otwarte dla państw spoza strefy. Działania te generują zmiany, nie pozostając bez wpływu zarówno na równowagę, jak i na kształtowanie się nowej architektury instytucjonalnej. Jest to logiczne następstwo tego, że obecne instytucje zostały wyposażone w nowe kompetencje, co więcej, tworzone są nowe instytucje nadzorcze o daleko idących uprawnieniach. Nowe rozwiązania instytucjonalne, jak unia bankowa czy działania przygotowujące grunt pod unię fiskalną, składają się na elementy nowego zarządzania gospodarczego w Europie.

Kryzys i konieczność podjęcia działań zaradczych sprawił że z jednej strony coraz bardziej realna staje się perspektywa utworzenia unii bankowej i unii fiskalnej, z drugiej natomiast wyłania się obraz coraz bardziej zróżnicowanej i sfragmentaryzowanej struktury. Jeśli chodzi o kwestie instytucjonalne, należy powiedzieć, że chociaż podstawowy rdzeń instytucjonalny pozostaje niezmieniony, to równolegle zwiększeniu ulegają kompetencje wspólnych instytucji pozostających poza kontrolą państw członkowskich, jak również instytucji reprezentujących interesy państw. Co więcej, wraz z przesunięciem kompetencji z poziomu państw członkowskich na poziom Unii pojawia się automatycznie pytanie o źródło ich demokratycznej legitymacji.

Novum wielu rozwiązań przyjętych w ramach działań antykryzysowych jest to, że burzą dotychczasową logikę obowiązującą w UE, dopuszczając przenikanie się różnych instrumentów, form i reżimów prawnych. Unia staje się coraz bardziej heterogeniczna, a jej zróżnicowanie, zaprzeczające dotychczas wysuwanej filozofii uniformizacji, pozwala mimo wszystko na lepsze dostosowywanie się i na większą skuteczność działań, zwłaszcza w sytuacjach trudnych, do jakich niewątpliwie należy ostatni kryzys finansowy. Jednakże bez presji, jaka pojawiła się w związku z koniecznością podjęcia szybkich działań zaradczych, nie doszłoby do zreformowania systemu rządzenia UE, gdyż wiele działań, zarówno w ramach traktatów, jak i poza nimi, nie zostałyby podjętych¹.

Na użytek niniejszego opracowania przyjęte zostały następujące tezy: po pierwsze, działania antykryzysowe i zmiany, jakie pociągają za sobą w systemie rządzenia Unii, uzasadniają myślenie w kategoriach nowego rządzenia (*new governance*); po drugie, nowe rządzenie charakteryzuje się zmianą w systemie instytucjonalnym Unii, z wyraźnym przesuwaniem

¹ Zob. też: B. Laffan, P. Schlosser, *The rise of a fiscal Europe? Negotiating Europe's new economic governance*, European University Institute, Florence 2015, s. 1.

się ośrodka władzy z instytucji przedstawicielskich w kierunku władzy wykonawczej, w tym, wzmacniając pozycję największych państw, co w konsekwencji rzutuje na równowagę instytucjonalną i demokratyczną legitymizację; po trzecie, obserwujemy wyraźną rekonfigurację władzy, z równoległym wzrostem znaczenia wspólnych instytucji, instytucji technokratycznych i sędowniczych oraz instytucji międzyrządowych reprezentujących interesy państw; po czwarte, mamy do czynienia z przechodzeniem od współpracy międzyrządowej do form wiążących, w ramach lub poza ramami traktatów, przy czym w obu przypadkach zaangażowane są instytucje Unii; po piąte, charakterystyczne staje się przedkładanie efektywności i skuteczności działań nad transparentność i demokratyczną legitymizację; po szóste, w warunkach kryzysu nie sposób utrzymać *status quo*, zmiana jest konieczna – zmiana, która w istotny sposób narusza dotychczasową równowagę.

1. Zmiana jako stała cecha Unii Europejskiej

Unii Europejskiej towarzyszy permanentna zmiana, która stała się jej elementem wyróżniającym. Dokonująca się zmiana jest zasadniczo przejawem dążenia do zacieśniania i pogłębiania procesów integracyjnych, przy czym obecna zmiana związana jest z koniecznością przeciwdziałania skutkom kryzysu finansowego w strefie euro, tj. recesji i destabilizacji gospodarki europejskiej. Tym, co wyróżnia obecne działania antykryzysowe, jest to, że zasadniczo prowadzone są poza ramami traktatowymi, jak również i to, że wyjąwszy niewielką, jednostkową zmianę postanowień traktatowych, która została oparta na uproszczonej procedurze zmiany traktatów, nie pociągają za sobą, przynajmniej na chwilę obecną, większej zmiany traktatowej. Można wskazać na szereg przyczyn dla takiego nietypowego procedowania, chociaż *prima facie* za najbardziej prawdopodobną należy przyjąć konieczność szybkiego procedowania. To z kolei skutkowało tym, że wspólne działania były w pierwszym rzędzie adresowane do państw strefy euro, nie zaś do wszystkich państw Unii. Co równie istotne, UE nie była przygotowana na kryzys tej miary, posiada bowiem w dyspozycji ograniczony zakres instrumentów możliwych do zastosowania, m.in. dlatego, że polityka gospodarcza nadal pozostaje domeną państw członkowskich.

Podkreślenia wymaga fakt, że wspólne działania, zarówno te podejmowane w ramach, jak i poza ramami traktatowymi, wraz z towarzyszącymi im zmianami, nie ograniczały się wyłącznie do państw strefy euro, lecz pozostają otwarte dla państw spoza strefy. Generują zmiany, które nie pozostają bez wpływu zarówno na równowagę, jak i na kształtowanie się nowej architektury instytucjonalnej. Jest to logiczne następstwo tego, że obecne

instytucje zostają wyposażane w nowe kompetencje, co więcej, tworzone są nowe jednostki organizacyjne, jak instytucje nadzorcze o daleko idących uprawnieniach. Mamy też do czynienia z nowymi rozwiązaniami instytucjonalnymi, jak unia bankowa, oraz z działaniami przygotowującymi grunt pod unię fiskalną, co składa się na nowe zarządzanie gospodarcze w Europie.

To wszystko sprawia, że Unia jawi nam się jako coraz bardziej zróżnicowana i sfragmentaryzowana struktura. Odnosząc się do kwestii instytucjonalnych, należy powiedzieć, że jakkolwiek podstawowy rdzeń instytucjonalny pozostaje niezmieniony, to zwiększeniu ulegają kompetencje takich instytucji, jak Komisja Europejska (dalej: KE) w ramach europejskiego semestru czy Europejski Bank Centralny (dalej: EBC) w ramach unii bankowej – wspólnych instytucji, pozostających poza kontrolą państw członkowskich, a także Rady UE i Rady Europejskiej (dalej: RE) – instytucji reprezentujących interesy państw członkowskich. W tym stanie rzeczy nasuwa się pytanie, czy mamy do czynienia z istotnym przesunięciem w strukturze władz na korzyść wspólnych instytucji i tym samym z kształtowaniem się europejskiej federacji (lub *quasi*-federacji)?; czy raczej z uwagi na równoległe wzmocnienie instytucji międzyrządowych należy mówić o wzmocnieniu pozycji najważniejszych rozgrywających, tj. największych państw Unii? Ponadto wraz z przesunięciem kompetencji z poziomu państw członkowskich na poziom UE w celu wspólnego ich wykonywania (przez KE i EBC, jak też przez Radę UE i RE) nasuwa się pytanie o źródło demokratycznej legitymizacji dla podejmowanych przez nie działań, co z kolei uzasadniałoby konieczność równoległego wzmocnienia instytucji legitymizujących działania UE, tj. Parlamentu Europejskiego (dalej: PE).

2. Kierunki działań antykrzysowych

Należy przede wszystkim zauważyć, że działania antykrzysowe UE prowadzone były w trzech równoległych kierunkach: po pierwsze, miały na celu udzielenie wsparcia finansowego państwom strefy euro; po drugie, zapewnienie większej koordynacji polityk gospodarczych w państwach członkowskich; po trzecie zaś, utworzenie unii bankowej.

Podejmowane działania na rzecz wsparcia finansowego dla państw strefy euro doprowadziły do utworzenia Europejskiego Mechanizmu Stabilizacji Finansowej (dalej: EMSF)², Europejskiego Instrumentu Stabilności

² Rozporządzenie Rady (UE) nr 407/2010 z dnia 11 maja 2010 r. ustanawiające europejski mechanizm stabilizacji finansowej (Dz. Urz. UE L 118/1, 12.05.2010).

Finansowej (dalej: EISF)³ jako spółki prawa prywatnego kontrolowanej przez państwa strefy euro, a w następstwie dalszych działań Europejskiego Mechanizmu Stabilizacyjnego (dalej: EMS) jako organizacji międzyrządowej z siedzibą w Luksemburgu⁴. W odróżnieniu od dwóch pierwszych instrumentów, tworzących *ad hoc* reżimy stabilizacji finansowej, EMS, który został utworzony na podstawie postanowienia art. 136 TFUE, ma stały charakter⁵.

Z kolei w ramach działań mających na celu zwiększenie zakresu i skuteczności koordynacji polityk gospodarczych państw członkowskich przyjęty został pakt euro plus (udoskonalona wersja paktu dla konkurencyjności), będący wyrazem dążenia do zagwarantowania stabilności budżetowej w państwach strefy euro⁶ oraz pakt fiskalny (Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej), który ma na celu poprawę koordynacji polityk gospodarczych państw strefy euro⁷. Warto tutaj zwrócić uwagę na efekt synergii występujący wskutek przyjęcia powyższych instrumentów, gdzie pakt fiskalny wzmacnia i utrwała zasady zawarte w Pakcie stabilności i wzrostu, a także te przy-

³ Utworzenie mechanizmu pożyczkowego i kredytowego było możliwe dzięki poparciui udzielonemu przez ministrów państw strefy euro, zob. Decision of the Representatives of the Governments of the Euro Area Member States meeting within the Council of the European Union, Council of The European Union, Brussels, 10 May 2010 (9614/10).

⁴ Zob. Rada Europejska, 24–25 marca 2011 r., Konkluzje (EUCO 10/1/11).

⁵ Zmiana art. 136 TFUE, która została przeprowadzona na podstawie uproszczonej procedury zmiany traktatów, umożliwiła przyjęcie przez 17 państw strefy euro traktatu 2 lutego 2012 r., który wszedł w życie 27 września 2012 r. Obecnie EMS liczy 19 państw członkowskich.

⁶ Strony Paktu, tj. kraje strefy euro wraz z Polską, Danią, Litwą, Łotwą, Rumunią i Bułgarią, zobowiązały się zastosować środki umożliwiające osiągnięcie następujących celów: wspieranie konkurencyjności i zatrudnienia, zwiększenie stabilności finansowej, oraz podjęły zobowiązanie odnośnie do utrzymania długu publicznego na poziomie nieprzekraczającym 60% PKB. Zob. Rada Europejska, 4 lutego 2011 r., Konkluzje (EUCO 2/1/11) oraz Rada Europejska, 24–25 marca 2011 r., Konkluzje (EUCO 10/1/11), Załącznik 1, *Pakt Euro Plus. Ścisłejsza koordynacja polityki gospodarczej służąca zwiększeniu konkurencyjności i konwergencji* (EUCO 10/1/11). Pakt *Euro Plus*, który został przyjęty podczas spotkania Rady Europejskiej, nie jest decyzją Rady, lecz jest instrumentem wzmocnionej współpracy, skupiającej państwa strefy euro oraz niektóre państwa spoza strefy. Zob. B. de Witte, *The European Treaty Amendment for the Creation of a Financial Stability Mechanism*, „European Policy Analysis”, No. 6/2011, przypis 14.

⁷ Pakt został przyjęty w marcu 2012 r. przez państwa członkowskie Unii za wyjątkiem Wielkiej Brytanii i Republiki Czeskiej, wszedł natomiast w życie 1 stycznia 2013 r. jako umowa międzyrządowa po ratyfikacji przez 12 spośród 17 państw należących do strefy euro. Chorwacja, przystępując do UE 1 lipca 2013 r., nie przystąpiła do paktu fiskalnego.

jęte w ramach tzw. sześciopaku⁸, którego dopełnieniem jest tzw. dwupak⁹.

Z kolei działania na rzecz utworzenia unii bankowej sprowadzały się do utworzenia Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego, który tworzą: Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego¹⁰, europejskie urzędy nadzoru (Europejski Urząd Nadzoru Bankowego¹¹, Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych¹² oraz Europe-

⁸ Pakiet sześciu ustaw wszedł w życie 13 grudnia 2011 r. i obejmuje: rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1173/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro (Dz. Urz. UE L 306/1, 23.11.2011), rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1174/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie środków egzekwowania korekty nadmiernych zakłóceń równowagi makroekonomicznej w strefie euro (Dz. Urz. UE L 306/8, 23.11.2011), rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1175/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych (Dz. Urz. UE L 306/12, 23.11.2011), rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania (Dz. Urz. UE L 306/25, 23.11.2011), rozporządzenie Rady (UE) nr 1177/2011 z dnia 8 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (Dz. Urz. UE L 306/33, 23.11.2011), dyrektywa Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich (Dz. Urz. UE L 306/41, 23.11.2011).

⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 472/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru gospodarczego i budżetowego nad państwami członkowskimi należącymi do strefy euro dotkniętymi lub zagrożonymi poważnymi trudnościami w odniesieniu do ich stabilności finansowej (Dz. Urz. UE L 140/1, 27.05.2013) oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) NR 473/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie wspólnych przepisów dotyczących monitorowania i oceny projektów planów budżetowych oraz zapewnienia korekty nadmiernego deficytu w państwach członkowskich należących do strefy euro (Dz. Urz. UE L 140/11, 27.05.2013). Pakiet dwu ustaw (tzw. dwupak) wszedł w życie 30 maja 2013 r.

¹⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1092/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie unijnego nadzoru makroostrożnościowego nad systemem finansowym i ustanowienia Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego (Dz. Urz. UE L 331/1, 15.12.2010).

¹¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru) (Dz. Urz. UE L 331/12, 15.12.2010).

¹² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1094/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych), zmiany decyzji nr 716/2009/WE i uchylecia decyzji Komisji 2009/79/WE (Dz. Urz. UE L 331/48, 15.12.2010).

ski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych¹³) wraz z krajowymi organami nadzorczyimi. Rozwinięcie nadzoru bankowego stanowi unia bankowa¹⁴, która została oparta na dwóch filarach, które tworzą: jednolity mechanizm nadzorczy¹⁵, uruchomiony 4 listopada 2014 r., który sprowadza się do objęcia przez EBC bezpośrednim nadzorem banków w strefie euro i krajach, które przystąpiły do unii bankowej; oraz jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, który został uruchomiony 1 stycznia 2016 r.¹⁶

¹³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1095/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych), zmiany decyzji nr 716/2009/WE i uchylenia decyzji Komisji 2009/77/WE (Dz. Urz. UE L 331/84 15.12.2010).

¹⁴ Rada Europejska, 13–14 grudnia 2012 r., Konkluzje (EUCO 205/12).

¹⁵ Jednolity mechanizm nadzorczy obejmuje dwa rozporządzenia: pierwsze powierza EBC zadania związane z nadzorem, natomiast drugie zmienia obowiązujące rozporządzenie w sprawie Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego. 3 listopada 2013 r. weszły w życie rozporządzenia powierzające EBC szczególne zadania w odniesieniu do polityki związanej z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kredytowymi. Zob. rozporządzenie Rady (UE) nr 1024/2013 z dnia 15 października 2013 r. powierzające Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególne zadania w odniesieniu do polityki związanej z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kredytowymi (Dz. Urz. UE L 287/63, 29.10.2013) oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1022/2013 z dnia 22 października 2013 r. zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego) w odniesieniu do powierzenia Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególnych zadań (Dz. Urz. UE L 287/5, 29.10.2013).

¹⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 806/2014 z dnia 15 lipca 2014 r. ustanawiające jednolite zasady i jednolitą procedurę restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych i niektórych firm inwestycyjnych w ramach jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 (Dz. Urz. L 225/1 30.7.2014), dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/49/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów (Dz. Urz. L 173/149 12.6.2014) oraz dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiająca ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz zmieniająca dyrektywę Rady 82/891/EWG i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/24/WE, 2002/47/WE, 2004/25/WE, 2005/56/WE, 2007/36/WE, 2011/35/UE, 2012/30/UE i 2013/36/EU oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 i (UE) nr 648/2012 (Dz. Urz. L 173/190 12.6.2014).

3. W stronę zróżnicowanej integracji?

Gra interesów, chęć przerzucenia głównego ciężaru kosztów kryzysu na barki społeczeństw innych niż własne, rozbieżne koncepcje i egoizmy narodowe składają się na brak solidarności, a nade wszystko na brak woli politycznej dla podjęcia wspólnych działań. Mamy więc sytuację, że we wspólnych działaniach nie uczestniczą wszystkie państwa członkowskie, co z kolei skutkuje tym, że system UE staje się coraz bardziej zróżnicowany i ulega coraz większej fragmentaryzacji, i w związku z tym jest coraz mniej przejrzysty i zrozumiały, co więcej, *gros* działań prowadzonych jest z pominięciem ram prawnych Unii, i tym samym nie ma umocowania w prawie unijnym, nawet jeśli angażowane są wspólne instytucje.

W przypadku tworzonych *ad hoc* instrumentów mieliśmy do czynienia z jednej strony z instrumentem prawa unijnego (EMSF), z drugiej natomiast z ustanowionym poza ramami traktatowymi EISF. Z kolei EMS ustanowiony został w drodze zawarcia traktatu prawa międzynarodowego, angażującego wspólne instytucje, jak: KE, Trybunał Sprawiedliwości (dalej: TS) oraz EBC. To z kolei sprawia, iż mamy do czynienia z konstrukcją niejednorodną, tj. z równoczesnym oddziaływaniem różnych reżimów prawnych, a mianowicie z regulacjami mającymi umocowanie w traktacie UE (i tym samym poddany mi zasadom prawa unijnego) oraz z rozwiązaniami przyjmującymi formę traktatów prawa międzynarodowego. Cała ta kombinatoryka jest przedmiotem otwartej krytyki, zwłaszcza wówczas, gdy państwa sięgają do instrumentarium prawa międzynarodowego przy jednoczesnym angażowaniu do działań antykryzysowych wspólnych instytucji, a także wówczas, gdy ustanawiane są szczególne reżimy regulacyjne, jak europejskie urzędy nadzoru.

Tak rozumiana „zróżnicowana integracja” zakłóca prawidłową dynamikę polityczną i komplikuje procesy integracyjne w Unii. Zasadniczo decyzje podejmowane w państwach strefy euro wywierają skutki dla pozostałych państw członkowskich, odnoszą się bowiem nie tylko do wsparcia dla państw borykających się ze skutkami kryzysu finansowego, lecz także do szerszego procesu zarządzania gospodarczego w całej Unii. Co więcej, zinstytucjonalizowane spotkania na szczycie państw strefy euro, wraz z utworzonym stanowiskiem stałego przewodniczącego Eurogrupy, skutkują tym, że wzmocnieniu ulega pozycja państw strefy euro. Natomiast państwa pozostające poza strefą uczestniczą we wspólnych działaniach, które w pierwszym rzędzie adresowane są do państw strefy, m.in. po to, by „łagodzić” podział na państwa należące do strefy euro oraz na te pozostające poza nią, czego przykład stanowi pakt fiskalny¹⁷.

¹⁷ N. von Ondarza, *Auf dem Weg zur Union in der Union. Institutionelle Auswirkungen der differenzierten Integration in der Eurozone auf die EU*, „Integration“, nr 1/2013, s. 17.

Dodać należy, że zróżnicowana integracja, o jakiej tutaj mowa, jest już od dawna obecna w UE. Państwa członkowskie wykorzystują instrumenty różniące się zarówno co do prawnych możliwości, jak i narzucanych ograniczeń. Takim rozwiązaniem, mającym umocowanie traktatowe, jest wzmocniona współpraca, która co prawda pozwala na wykorzystywanie ram instytucjonalnych Unii, lecz jednocześnie narzuca ograniczenia w taki sposób, że w efekcie nie może prowadzić ani do poszerzenia kompetencji, ani też do wycofania się państw z obszarów, które są już zintegrowane¹⁸. Przykładem wzmocnionej współpracy jest strefa euro, jak również współpraca w ramach systemu Schengen, wcześniej funkcjonującego poza ramami traktatowymi na podstawie umowy międzynarodowej.

Obok środków zaradczych w formie bezpośredniej pomocy finansowej kierowanej do państw objętych skutkami kryzysu, w ramach tzw. nowego zarządzania gospodarczego zapoczątkowane zostały reformy strukturalne, do jakich należy semestr europejski, który sprowadza się do wspólnego uzgadniania corocznych budżetów państw członkowskich, tzw. sześciopak, który wzmacnia rozwiązania przyjęte w pakcie stabilności i wzrostu, a który ma na celu zmniejszenie nierówności makroekonomicznych, czy w końcu pakt fiskalny, pomyślany w celu zwiększenia kontroli budżetowej. Raz jeszcze podkreślić należy, że chociaż działania te podejmowane są zasadniczo z myślą o państwach strefy euro, nie pozostają bez wpływu na państwa pozostające poza strefą, które *volens nolens* w nich uczestniczą.

Zdaniem Nicolaia von Ondarza w UE wyodrębnił się podział na trzy grupy państw: pierwszą tworzą państwa należące do strefy euro; drugą państwa, które wiąże traktatowe zobowiązanie przystąpienia do unii walutowej po spełnieniu określonych wymogów i z tej racji uczestniczą we wspólnych działaniach wraz z Danią, która jednakże nie jest zobowiązana do przystąpienia do unii walutowej; natomiast trzecią grupę stanowią państwa, które nie są zobowiązane do przyjęcia wspólnej waluty albo też nie zdecydowały się uczestniczyć we wspólnych działaniach¹⁹.

4. Nowa architektura instytucjonalna

Podejmowane działania zaradcze skutkom kryzysu finansowego przełożyły się na zmianę instytucjonalną, która jest widoczna nie tylko w przesunięciu równowagi instytucjonalnej, lecz także w zwiększeniu wpływów dużych państw członkowskich na sprawy polityki UE. Nie jest to tylko wynik zmiany, jaka się ostatnio dokonała w systemie głosowania

¹⁸ Ibidem, s. 18.

¹⁹ Ibidem, s. 20.

(podwójna większość stawiająca duże państwa na lepszej pozycji negocjacyjnej), lecz także we wzmocnieniu elementu międzyrządowego, tj. Rady UE i Rady Europejskiej. Z drugiej zaś strony zwiększeniu uległa rola KE w ramach tzw. semestru europejskiego i paktu fiskalnego, a także rola EBC w europejskim nadzorze bankowym.

W nowej sytuacji i nowo tworzących się konstelacjach w przypadku Rady UE nie ujawniły się poważniejsze problemy z przystosowaniem się do nowej sytuacji, mając na uwadze zarówno względy polityczne, jak i prawne, jako że w głosowaniu biorą udział jedynie przedstawiciele tych państw, które uczestniczą w danej polityce. Natomiast polityczne kontrowersje budzi pytanie o to, w jakim stopniu mogą brać udział we wspólnych konsultacjach przedstawiciele państw nieuczestniczących w danej polityce, co uzasadniałaby demokratyczna zasada transparentności, chociaż z drugiej strony mogłoby pojawić się ryzyko związane z niemożnością podjęcia decyzji. Pomimo podnoszonych wątpliwości i zastrzeżeń postanowiono zastosować wzorzec włączania, który wyraża się w tym, że przedstawiciele państw nieuczestniczących biorą udział w konsultacjach na zasadzie obserwatorów i nie dysponują prawem głosu²⁰.

Dodać należy, że już w końcu lat 90. państwa strefy euro utworzyły nieformalny organ, na którego forum spotykają się ministrowie ds. gospodarki i finansów państw strefy euro, w którym także bierze udział komisarz ds. gospodarki i finansów oraz prezes EBC²¹, przy czym organ ten nie

²⁰ Ibidem, s. 21–22.

²¹ Jest to nieformalne forum uzgodnień, którego podstawę traktatową stanowi obecnie art. 137 TFUE oraz Protokół nr 14 w sprawie Eurogrupy. Ministrowie ds. gospodarki i finansów państw strefy euro wybierają przewodniczącego na okres dwu i pół roku. Obecnie przewodniczącym Eurogrupy jest Jeroen Dijsselbloem. Należy odróżnić nieformalne spotkania Eurogrupy od tzw. spotkań na szczycie państw strefy euro, na których obecni są szefowie państw lub rządów strefy euro, przy możliwym udziale przedstawicieli KE i EBC, a także państw spoza strefy, które ratyfikowały pakt fiskalny, nadto na spotkania może zostać doproszony przewodniczący PE i przewodniczący Eurogrupy. Obradami kieruje przewodniczący. Podstawę prawną dla spotkań na szczycie państw strefy euro znajdujemy w art. 12 Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej, gdzie czytamy: „1. Szefowie państw lub rządów Umawiających się Stron, których walutą jest euro, oraz przewodniczący Komisji Europejskiej spotykają się nieformalnie na posiedzeniach szczytu państw strefy euro. Prezes Europejskiego Banku Centralnego jest zapraszany do udziału w takich posiedzeniach. Szefowie państw lub rządów Umawiających się Stron, których walutą jest euro, mianują zwykłą większością głosów przewodniczącego szczytu państw strefy euro w tym samym czasie, gdy Rada Europejska dokonuje wyboru swojego przewodniczącego; ich kadencje są takie same. 2. Posiedzenia szczytu państw strefy euro odbywają się w razie potrzeby i co najmniej dwa razy w roku; ich uczestnicy omawiają kwestie związane z określonymi wspólny-

podejmuje wiążących decyzji, decyzje podejmuje Rada ECOFIN. I – inaczej aniżeli w przypadku wzmiankowanych form zróżnicowanej integracji – współpraca w ramach strefy euro opiera się na zasadzie wyłączenia. Całościowego obrazu dopełnia fakt, że w 2011 r. zostały zinstytucjonalizowane spotkania na szczycie państw strefy euro. Organem, który obecnie ma równie istotne znaczenie, jest Rada Gubernatorów EMS, w posiedzeniach której może brać udział komisarz ds. gospodarczych i finansowych, prezes EBC, a także przewodniczący Eurogrupy²². Wyraźnie rysująca się tendencja do zacieśniania współpracy w gronie państw strefy euro ulega nieznacznemu rozluźnieniu ze względu na udział w spotkaniach na szczycie państw strefy euro przewodniczącego PE i prezesa EBC, który inaczej aniżeli przewodniczący PE może uczestniczyć w negocjacjach, co sprowadza rolę PE w tych spotkaniach do wymiaru symbolicznego²³. Za ważne uznać należy także i to, że w ramach samej Eurogrupy nastąpiło przesunięcie, które widoczne jest we wzmacnieniu pozycji Niemiec z uwagi na jej gospodarcze znaczenie oraz rolę, jaką odegrały Niemcy w zarządzaniu kryzysowym. Zmianie ulega także waga głosów poszczególnych państw w Radzie, w sytuacji gdy w głosowaniu biorą udział tylko państwa strefy euro, wzrasta bowiem potencjalna zdolność blokowania decyzji przez duże państwa (Francja i Niemcy)²⁴. Należy zauważyć, że zróżnicowana integracja, o której tutaj mowa, niekoniecznie prowadzona jest w ramach tzw. wzmocnionej współpracy, lecz nierzadko z jej pominięciem, i ma wyraźnie międzyrządowy charakter, prowadzona jest w ramach traktatów prawa międzynarodowego, co z kolei daje silniejszą pozycję negocjacyjną przedstawicielom poszczególnych państw. Natomiast w strukturze instytucjonalnej UE oraz w strefie euro dokonuje się przesunięcie na rzecz wzmocnienia pozycji Rady UE i RE.

W odniesieniu do KE należy powiedzieć, że w sytuacji, w której KE pozostaje gwarantem interesów Unii, nie może dzielić swoich obowiązków zgodnie z regułą zróżnicowanej integracji, decyzje podejmuje więc

mi obowiązkami Umawiających się Stron, których walutą jest euro, w odniesieniu do jednej waluty, inne kwestie dotyczące zarządzania strefą euro i zasad mających do niej zastosowanie oraz wytyczne strategiczne odnoszące się do prowadzenia polityk gospodarczych, w celu zwiększenia konwergencji w strefie euro”.

²² Art. 5 ust. 3 Treaty establishing the European Stability Mechanism, gdzie czytamy: „The Member of the European Commission in charge of economic and monetary affairs and the President of the ECB, as well as the President of the Euro Group (if he or she is not the Chairperson or a Governor) may participate in the meetings of the Board of Governors as observers”. Dodać należy, że w literaturze przedmiotu Rada EMS bywa postrzegana jako regionalna/europejska kopia MFW.

²³ N. von Ondarza, *op.cit.*, s. 25.

²⁴ *Ibidem*, s. 26.

kolegialnie, wspólnie poszukując *consensusu*. Z uwagi na fakt, że Komisja stoi na straży traktatów i ma zapewniać spójność działań Unii, winna gwarantować, że działania podejmowane w ramach wzmocnionej współpracy będą spójne z prawem Unii. Twierdzi się również, że Komisja pełni rolę „pasa transmisyjnego” między pozostałymi instytucjami Unii, a zwłaszcza między PE oraz państwami nieuczestniczącymi, udzielając im niezbędnych informacji. Natomiast w sytuacji, gdy działania, które są właściwe dla zróżnicowanej integracji, prowadzone są w ramach struktur UE, nie zaś w trybie współpracy międzyrządowej, tym większa rola przypada KE²⁵.

W odniesieniu do PE można z kolei odnieść wrażenie, że to przed nim stoi największe wyzwanie, ponieważ Parlament, podobnie jak Komisja, działa kolegialnie i nie różnicuje się w nim deputowanych państw członkowskich w zależności od stopnia uczestnictwa w formach zróżnicowanej integracji. Dodać należy, że PE jest tą instytucją, która wraz z Radą UE bierze udział w stanowieniu prawa. Dotychczas PE, zarówno w ramach wzmocnionej współpracy, jak i w innych formach zróżnicowanej integracji, występował jako całość. Zdaniem N. von Ondarza pozostaje jeszcze do rozwiązania problem demokratycznej legitymacji, gdyż nierzadko zabierają głos deputowani pochodzący z państw lub okręgów wyborczych, których omawiana kwestia w ramach konkretnej polityki unijnej w zasadzie nie dotyczy, chociażby z tego powodu, że reprezentowane przez nich państwa nie są członkami strefy euro, problem jednakże w tym, że głosy te mogą mieć istotny wpływ na ostateczny wynik debaty²⁶.

5. Nowe role dla instytucji unijnych

Pakt fiskalny wpisuje się w ramy zróżnicowanej integracji, co więcej, jest traktatem prawa międzynarodowego, nie jest więc formą wzmocnionej współpracy prowadzonej w ramach traktatów europejskich. Podkreślenia wymaga fakt, że Pakt angażuje instytucje Unii (KE i TS UE), wyznaczając im nowe role, co z kolei kłóci się z porządkiem prawnym Unii, nie tylko dlatego, że pakt fiskalny jest porozumieniem międzyrządowym, zawartym poza ramami traktatów, lecz także dlatego, że uprawnienia instytucji wykraczają poza te, jakie przyznają im traktaty unijne²⁷. I tak, KE może

²⁵ Ibidem, s. 29.

²⁶ Ibidem, s. 30–31.

²⁷ Odnosząc się do angażowania instytucji poza ramami prawnymi Unii, TS stanął na stanowisku, że w dziedzinach nieobjętych wyłączną kompetencją Unii państwa członkowskie mają prawo powierzyć instytucjom zadania takie, jak koordynacja wspólnych działań lub zarządzanie pomocą finansową, jednakże pod warunkiem, że

wnieść sprawę do Trybunału Sprawiedliwości UE (którego orzeczenia mają moc wiążącą dla stron postępowania) przeciwko państwu-stronie²⁸. Pakt dokonuje również instytucjonalizacji nieformalnych spotkań państw strefy euro²⁹, co z kolei będzie pociągało za sobą konieczność informowania PE o ich przebiegu, w konsekwencji zaś będzie skutkowało wzmocnieniem pozycji komisji ds. gospodarczych³⁰. Pakt fiskalny zwiększa również rolę KE i Rady w ramach tzw. programu partnerstwa budżetowego i gospodarczego obejmującego szczegółowy zapis reform strukturalnych, które muszą zostać przyjęte przez państwo-stronę objęte procedurą nadmiernego deficytu i wdrożone w celu zapewnienia skutecznej i trwałej korekty. Programy te są przekazywane do zatwierdzenia Radzie UE i KE, następnie są monitorowane, zwiększając tym samym rolę kontrolną i dyscyplinującą instytucji Unii. Zdaniem Bena Cruma takie indywidualne umowy odnoszące się do krajowej polityki gospodarczej i fiskalnej oraz siła, z jaką są one narzucane, są wyraźną oznaką naruszenia autonomii finansowej państw-stron Paktu, a co za tym idzie – szeroko rozumianego porządku demokratycznego w UE³¹.

Pakt fiskalny przewiduje współpracę komisji budżetowych parlamentów narodowych i PE w ramach konferencji przedstawicieli tychże komisji³².

zadania te będą zgodne z charakterem uprawnień powierzonych instytucjom w TUE i TFUE.

²⁸ Art. 8 ust. 1 Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej, gdzie czytamy: „Komisję Europejską wzywa się do przedłożenia we właściwym czasie Umawiającym się Stronom sprawozdania dotyczącego przepisów przyjętych przez każdą z nich w celu spełnienia wymogów artykułu 3 ustęp 2. Jeśli Komisja Europejska, po umożliwieniu danej Umawiającej się Stronie przedłożenia jej uwag, uzna w swoim sprawozdaniu, że dana Umawiająca się Strona naruszyła artykuł 3 ustęp 2, jedna z Umawiających się Stron lub kilka z nich wniesie sprawę do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Jeśli Umawiająca się Strona uzna, niezależnie od sprawozdania Komisji, że inna Umawiająca się Strona naruszyła artykuł 3 ustęp 2, również może wnieść sprawę do Trybunału Sprawiedliwości. W obu przypadkach wyrok Trybunału Sprawiedliwości jest wiążący dla stron postępowania, które podejmują konieczne środki zapewniające wykonanie wyroku w terminie określonym przez Trybunał Sprawiedliwości”.

²⁹ Art. 12 ust. 1 akapit 1 Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej, zob. przypis 21.

³⁰ Zob. P. o Broin, *The Euro Crisis, the Fiscal Treaty – An Initial Analysis*, Institute of International and European Affairs, Dublin 2012, s. 10.

³¹ Zob. B. Crum, *Saving the Euro at the Cost of Democracy?*, „Journal of Common Market Studies”, No. 4/2013, s. 621–622.

³² Zob. art. 13 Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej, gdzie czytamy: „Zgodnie z postanowieniami tytułu II Protokołu (nr 1) w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej załączonego do Traktatów Unii Europejskiej, Parlament Europejski oraz parlamenty narodowe Uma-

Zaleca też większe wykorzystanie mechanizmu wzmocnionej współpracy, umożliwiającego grupie państw członkowskich przyjęcie przepisów mających zastosowanie jedynie w odniesieniu do określonej grupy państw, wykorzystując w tym celu unijne ramy instytucjonalne, które dotyczyć mają kluczowych spraw dla właściwego funkcjonowania strefy euro, przy zastrzeżeniu, że nie będą naruszać zasad rynku wewnętrznego³³. Pakt stanowi ponadto, że przed upływem pięciu lat od wejścia w życie podjęte zostaną kroki prowadzące do włączenia postanowień Paktu w ramy prawne Unii³⁴.

Nowe role przypisane zostały również instytucjom w ramach semestru europejskiego, który nie tylko wzmacnia mechanizmy zarządzania gospodarczego w Unii, lecz także umacnia władzę instytucji unijnych w stosunku do polityki fiskalnej państw, w szczególności zaś zwiększa rolę KE. Semestr europejski jest instrumentem służącym ocenie polityki budżetowej i gospodarczej państw członkowskich, prowadzonej wspólnie przez KE, Radę UE i RE oraz PE. Działania w ramach semestru sprowadzają się do tego, że pod koniec roku kalendarzowego KE publikuje roczną analizę wzrostu gospodarczego, w której zamieszcza priorytety polityki gospodarczej UE na kolejny rok, które stają się następnie przedmiotem dyskusji na forum Rady UE oraz PE. Na szczycie RE, który ma miejsce na wiosnę, państwa członkowskie formułują wytyczne polityczne, a następnie przedkładają krajowe programy reform lub programy stabilności bądź konwergencji (w przypadku państw nienależących do strefy euro), które z kolei ocenia KE, formułując

wiąjących się Stron wspólnie ustalą organizację oraz działania informacyjne w odniesieniu do konferencji przedstawicieli odpowiednich komisji Parlamentu Europejskiego i przedstawicieli odpowiednich komisji parlamentów narodowych mającej na celu omówienie polityk budżetowych oraz innych kwestii będących przedmiotem niniejszego Traktatu”.

³³ Zob. art. 326 TFUE do art. 334 TFUE oraz art. 10 Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej, gdzie czytamy: „Zgodnie z wymogami Traktatów stanowiących podstawę Unii Europejskiej, Umawiające się Strony są gotowe aktywnie korzystać – w stosownych przypadkach i w razie konieczności – z przewidzianych w artykule 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej środków przyjmowanych w odniesieniu do państw członkowskich, których walutą jest euro, oraz z mechanizmu wzmocnionej współpracy, przewidzianego w artykule 20 Traktatu o Unii Europejskiej i w artykułach 326–334 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w sprawach kluczowych dla właściwego funkcjonowania strefy euro bez naruszania zasad rynku wewnętrznego”.

³⁴ Art. 16 Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej, gdzie czytamy: „Przed upływem pięciu lat od wejścia w życie niniejszego Traktatu, na podstawie oceny doświadczeń z jego wdrażania, podjęte zostaną niezbędne kroki, zgodnie z postanowieniami Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, mające na celu włączenie treści postanowień niniejszego Traktatu do ram prawnych Unii Europejskiej”.

zalecenia dla poszczególnych państw. Zalecenia Komisji są następnie dyskutowane na forum Rady UE, gdzie uzgadniana jest ich ostateczna wersja przy zastosowaniu procedury odwróconej większości kwalifikowanej, zgodnie z którą odrzucenie propozycji KE wymaga uzyskania większości kwalifikowanej głosów w Radzie, po czym następuje akceptacja polityczna zaleceń przez RE. Państwa członkowskie uwzględniają zalecenia, wówczas gdy przygotowują projekty budżetów na kolejny rok. Implementacja zaleceń jest monitorowana przez KE, a następnie oceniana i przedstawiana w przygotowanym raporcie³⁵. Zwiększeniu ulegają więc kompetencje implementacyjne instytucji technokratycznych, w tym uprawnienia wykonawcze, kontrolne i dyscyplinujące KE, nie zaś kompetencje polityczne, które zostały pozostawione instytucjom międzyrządowym³⁶.

W odniesieniu z kolei do działań podejmowanych przez EBC, na temat których pojawiają się liczne głosy krytyczne, należy powiedzieć, że w latach 2008–2010 EBC nie musiał sięgać po środki nadzwyczajne, natomiast w sytuacji, gdy doszło do utraty płynności finansowej przez niektóre państwa strefy euro, EBC zmuszony był do podjęcia kontrowersyjnych decyzji, wobec których coraz częściej zgłaszano wątpliwość, czy aby działania podejmowane przez EBC służą nadal realizacji podstawowego celu, jakim jest zapewnienie stabilności cen³⁷. W 2010 r. EBC rozpoczął operację skupu obligacji państw strefy euro, które znalazły się w bardzo trudnej sytuacji, warunkowanej m.in. kryzysem, znajdując dla swych działań podstawę prawną w art. 127 ust. 2 TFUE, a także w art. 12.1, 3.1 oraz w art. 18.1 statutu ESBC. Polityka EBC spotkała się ze sprzeciwem i krytyką. Podnoszony był zarzut niezgodności z prawem unijnym działań podejmowanych przez EBC z racji naruszenia zakazu finansowania deficytu państw strefy euro, naruszenia nakazu zapewnienia stabilności cen oraz przekroczenia mandatu do realizowania polityki pieniężnej³⁸. Rok później EBC rozpoczął działania w ramach *Long Term Refinancing Operations*, polegających na udzielaniu długoterminowych, korzystnie oprocentowanych pożyczek

³⁵ Semestr Europejski: Okres Oceny I Koordynacji Polityki Gospodarczej w UE; <http://www.mg.gov.pl/files/upload/14435/Semestr%20europejski.pdf> [dostęp 10.12.2014], zob. też: rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1175/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych (Dz. Urz. UE L 306/12, 23.11.2011).

³⁶ T.G. Grosse, *Semestr Europejski: poprawa zarządzania czy zmiana ustrojowa?*, „Analiza natolińska”, nr 7/2013, s. 3–5.

³⁷ Sz. Pawłowski, *Nowe zadania Europejskiego Banku Centralnego a kryzys zadłużeniowy*, „Analiza natolińska”, nr 10/2013, s. 16.

³⁸ Ibidem.

bankom w celu zapewnienia płynności, w dalszej kolejności EBC dążył, by uzyskane w tym trybie środki finansowe zostały ulokowane w obligacjach państw członkowskich przez instytucje finansowe³⁹.

Bodajże największe kontrowersje wzbudził mechanizm *Outright Monetary Transactions*, umożliwiający nieograniczony skup obligacji państw na rynku wtórnym. Zarzucano mu m.in. niezgodność z prawem Unii jako działanie służące finansowaniu deficytu, którego zakazują postanowienia traktatu (art. 123 TFUE), i które jest niezgodne z podstawową misją ESBC (gwarantowanie stabilności cen) – stanowi więc działanie przekraczające mandat udzielony EBC i jest tym samym *ultra vires*. Oznacza też uzależnianie polityki pieniężnej od polityki fiskalnej, jak również przejęcie przez banki za pośrednictwem EBC odpowiedzialności za długi innych państw⁴⁰. Nie bez znaczenia pozostaje również fakt, że w ramach unii bankowej EBC zostały powierzone szczególne zadania w odniesieniu do polityki związanej z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kredytowymi⁴¹, równoznaczne ze wzmocnieniem uprawnień nadzorczych i kontrolnych EBC.

Zdaniem Tomasza Grosse, działania EBC sprowadzające się do zakupu obligacji państwowych na rynku wtórnym, które oznaczają wkraczanie w obszar polityki fiskalnej, która dotąd była zastrzeżona dla państw członkowskich, mają zarówno wymiar praktyczny, jak i ustrojowy. Odnosząc się do strony praktycznej, zauważa, że nie istnieją odpowiednie gwarancje fiskalne, innymi słowy, nie istnieje budżet na szczeblu ogólnoeuropejskim, który mógłby pokryć ewentualne straty poniesione z tytułu działalności prowadzonej przez EBC, zatem z konieczności będą musiały być pokrywane przez państwa strefy euro. Z kolei w kwestiach ustrojowych, z uwagi na fakt, że doszło do uwspólnotowienia długu publicznego w strefie euro, gdzie EBC występuje w roli pożyczkodawcy ostatniej instancji dla tzw. suwerennego długu, EBC wykonuje kompetencje mogące świadczyć o tym, że mamy do czynienia z rozwiązaniem właściwym dla federalizmu fiskalnego⁴².

³⁹ Ibidem, s. 17.

⁴⁰ *Nach EZB-Entscheid Bundesbank lehnt Anleihekäufe weiter ab manager magazin*, 07.09.2012, <http://www.manager-magazin.de/politik/artikel/a-854455.html> [dostęp 10.12.2014], zob. też: Sz. Pawłowski, op.cit., s. 18.

⁴¹ Zob. rozporządzenie Rady (UE) nr 1024/2013 z dnia 15 października 2013 r. powierzające Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególne zadania w odniesieniu do polityki związanej z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kredytowymi (Dz. Urz. UE L 287/63, 29.10.2013).

⁴² T.G. Grosse, *O zmianie instytucjonalnej w Europie w okresie kryzysu*, „Rocznik Integracji Europejskiej”, nr 7/2013, s. 15–16.

6. Demokratyczna legitymizacja władzy w nowym systemie rządzenia

Działania antykrzysowe sprawiają, że dochodzi do przenoszenia na poziom europejski niektórych kompetencji zastrzeżonych dotąd dla państw członkowskich, co z kolei implikuje pytanie o demokratyczną legitymację dla podejmowanych działań. Instytucją dostarczającą demokratycznej legitymacji dla działań UE jest PE, tym bardziej że z logiki sytuacyjnej wynika, że skoro parlamenty narodowe nie mogą kontrolować niektórych procesów, rolę tę winien przejąć PE. Zatem konsekwencją pozabawienia parlamentów narodowych kontroli powinien być równoległy wzrost kompetencji PE.

Konieczność podjęcia szybkich działań antykrzysowych sprawiła, że państwa członkowskie zdecydowały się na rozwiązania mające umocowanie w traktatach unijnych, jak również na rozwiązania przyjmujące formę umów międzynarodowych. Osobliwością przyjętych rozwiązań jest to, że burzą one dotychczasową logikę obowiązującą w Unii, dopuszczając przenikanie się różnych reżimów prawnych. W efekcie rozwiązania przyjęte w trybie porozumień międzyrządowych, w których z reguły nie partycypują wszystkie państwa członkowskie, rodzą daleko idące skutki dla całej UE. Podnoszą się w związku z tym głosy krytyki, ponieważ porozumienia międzyrządowe nie mają, co do zasady, wbudowanego mechanizmu odpowiedzialności angażującego PE. I tak, pakt fiskalny przewiduje co prawda udział KE oraz TS, lecz nie znajduje już miejsca dla PE. Podobnie przedstawia się sytuacja w odniesieniu do działań EBC w ramach traktatu ESM⁴³.

Otwarta pozostaje więc kwestia demokratycznej legitymacji dla działań Unii w sytuacji utrzymującej się ograniczonej roli PE w materii wytyczania i zatwierdzania ogólnych kierunków polityki gospodarczej, a także w ramach procedury wielostronnego nadzoru nad politykami gospodarczymi państw członkowskich, jak również w odniesieniu do nadzorowania rozwoju sytuacji budżetowej pod kątem dopuszczalnej wielkości długu publicznego oraz procedury nadmiernego deficytu⁴⁴. Trudno zatem wysnuć inny wniosek, jak tylko ten, że demokratycznej legitymacji należy poszukiwać na gruncie narodowym, ze wskazaniem na parlamenty narodowe. Warto też zauważyć, że traktat lizboński wzmocnił co prawda

⁴³ T. Beukers, *The Eurozone crisis and the legitimacy of differentiated integration*, w: *The Euro crisis and the state of European democracy: contributions from the 2012 EUDO dissemination conference*, red. B. de Witte, A. Héritier, A.H. Trechsel, European University Institute, Florence 2013, s. 25–26.

⁴⁴ Art. 121(2)(5) oraz 126 TFUE.

pozycję PE oraz dodał znaczenia parlamentom narodowym w sprawach Unii, niemniej jednak pozostaje ona nadal ograniczona na tle szerokich uprawnień innych instytucji unijnych.

Podejmowane działania i zmiany, jakie pociągają za sobą w systemie rządzenia UE, uzasadniają myślenie w kategoriach nowego rządzenia (*new governance*), które charakteryzuje się wyraźną zmianą w systemie instytucjonalnym Unii, z postępującym przesuwaniem się ośrodka władzy z instytucji przedstawicielskich do wykonawczych, w tym wzmacniając pozycję największych państw, co w konsekwencji rzutuje na równowagę instytucjonalną i demokratyczną legitymizację. Ponadto mamy do czynienia z przejściem od miękkich, niewiążących form, opartych na współpracy międzyrządowej i otwartej metodzie koordynacji, do form twardych, wiążących, narzucanych odgórnie i bardziej dyscyplinujących państwa członkowskie⁴⁵.

Zakończenie

Fundamentalne znaczenie dla powyższych ustaleń ma pytanie o kondycję Unii, mianowicie, czy działania antykryzysowe przyczyniły się do poprawy sytuacji gospodarczej. Możemy powołać się na optymistyczne w wydźwięku informacje na temat powracającego wzrostu gospodarczego, chociaż za wcześnie jeszcze mówić o skutecznym przezwyciężeniu kryzysu, jako że obecnie mamy do czynienia z deflacją, a reformy strukturalne postępują zbyt wolno, Unia zaczyna zaś mieć coraz większe problemy z legitymizacją swoich działań. Jednakże pomimo awizowanych słabości obecna „pokryzysowa” Unia wydaje się być bardziej spójna i lepiej przygotowana do przyjmowania nowych, niekonwencjonalnych rozwiązań.

Unia dzięki podejmowanym w kryzysie działaniom potrafiła nadać nowego znaczenia już istniejącym mechanizmom. Zasadniczo zachowany został układ instytucjonalny, przy czym KE uzyskała nowe kompetencje wykonawcze i monitorujące, wzmocnieniu uległa pozycja RE kosztem Rady ds. ogólnych, wzmocniona została też pozycja PE, zwiększeniu uległy również kompetencje EBC. Natomiast głosy krytyki kierowane są przede wszystkim pod adresem EBC, niezależnej instytucji, niepoddanej mechanizmowi legitymizującemu, oraz systemu „trojki” (EBC, IMF, KE) formułującej warunki dla państw zagrożonych upadłością, która także nie dysponuje wbudowanym mechanizmem legitymizującym. Kryzys sprawił również, że przybyło „uwpólnotowionych” obszarów stanowiących domenę państw i parlamentów narodowych (budżety krajowe oraz

⁴⁵ T.G. Grosse, *Semestr...*, op.cit., s. 8.

semestr europejski). Mamy więc do czynienia z postępującą centralizacją kompetencji, wzrasta też znaczenie instytucji niemających demokratycznego mandatu, można więc rzec, że przedkłada się efektywność czy też skuteczność działań nad transparentność procesu decyzyjnego. Ponadto podejmowane są działania poza ramami prawnymi Unii, przyjmujące formę porozumień międzyrządowych, z pominięciem możliwości, jaką daje instytucja wzmocnionej współpracy w ramach traktatów.

Należy też zadać pytanie o istotne zmiany dokonujące się pod wpływem i przy okazji kryzysu, który wymusił szereg trudnych decyzji. W obszarze instytucjonalnym mamy do czynienia z wyraźną rekonfiguracją władzy, ze wzrostem znaczenia wspólnych instytucji, zwłaszcza KE i EBC, a także TS – instytucji technokratycznych i sędziowskich, z drugiej strony należy odnotować wzrost roli instytucji międzyrządowych, takich jak Rada UE i RE. Ponadto w coraz większym stopniu uwidacznia się zróżnicowana integracja i sięganie do różnych reżimów prawnych (pakt euro plus – niewiążące rekomendacje, pakt fiskalny – umowa międzyrządowa). Doszło też do osobliwej sytuacji, w której KE, podobnie jak i PE, głosują nad sprawami dotyczącymi tylko państw strefy euro.

Próba udzielenia odpowiedzi na pytanie, w jakim kierunku idą zmiany w UE, implikuje pytanie, czy istotnie mamy do czynienia z postępującymi procesami federalizacji? Unia fiskalna oparta na centralizacji procesów ustalania i podziału podatków oraz wydatków publicznych nieodłącznie kojarzy się z federalizmem fiskalnym. Należy tutaj wskazać na wdrożenie dwóch jej elementów, mianowicie: reguły fiskalne, koordynacja polityk i nadzór (sześciopak, dwupak) oraz mechanizm zarządzania kryzysowego (ESM). Odnosząc się z kolei do wymiaru instytucjonalnego, mamy do czynienia ze wzrostem kompetencji instytucji technokratycznych (egzekucyjnych, monitorujących, dyscyplinujących, nadzorczych), przy równoczesnym wzroście znaczenia instytucji międzyrządowych oraz najsilniejszych państw, co – zdaniem T. Grosse – uzasadniałoby tezę o asymetrycznej federacji⁴⁶.

Niezależnie od tego, jak dookreślimy tę federację, UE jest już strukturą sfederalizowaną, a unia fiskalna wzmocnia tylko elementy federalne. Istnieje kilka dziedzin, gdzie element federalny jest najstarszy lub też jest zgoła nieobecny, ponieważ albo nie istnieją jeszcze albo też znajdują się w stadium tworzenia struktury czy polityki (unia polityczna, unia gospodarcza, unia fiskalna, wspólny budżet, polityki redystrybucyjne), przy czym większość działań ukierunkowana jest już na wzmocnienie elementu federalistycznego w Unii. Kryzys sprawił też, że Unia zajęła się tymi

⁴⁶ Ibidem, s. 6.

kwestiami, które nie były wcześniej dyskutowane, pozostawały bowiem w wyłącznej kompetencji państw, co więcej, ukazał jak bardzo gospodarki są współzależne, i tym samym wymagają wspólnych działań.

Unia nie weszła jeszcze w stadium zasadniczych reform instytucjonalnych, a działania, które podjęła, zostały wymuszone przez sytuację i mają charakter nieco przypadkowy, niemniej dowodzą, że zmiana jest możliwa. Unia staje się coraz bardziej heterogeniczna, natomiast jej zróżnicowanie, zaprzeczające dotychczas wysuwanej filozofii uniformizacji, pozwala mimo wszystko na lepsze dostosowywanie się i na większą skuteczność działań, zwłaszcza w sytuacjach trudnych, do jakich zaliczyć należy ostatni kryzys finansowy.

Natomiast w odniesieniu do przyjętych na użytek niniejszego opracowania założeń należy powiedzieć, że: po pierwsze, w wyniku działań antykryzysowych i zastosowanych instrumentów prawnych zasadne jest twierdzenie, że mamy do czynienia z nowym systemem rządzenia (*new governance*); po drugie, nastąpiło wyraźne przesunięcie ośrodka władzy z instytucji przedstawicielskich do instytucji wykonawczych, w tym wzmocnieniu uległa pozycja największych państw, co w konsekwencji rzutuje na równowagę instytucjonalną i demokratyczną legitymizację; po trzecie, mamy do czynienia z równoległym wzrostem znaczenia wspólnych instytucji, instytucji technokratycznych i sędowniczych oraz instytucji politycznych, międzyrządowych, reprezentujących interesy państw; po czwarte, mamy do czynienia z przechodzeniem od współpracy międzyrządowej do form wiążących, w ramach lub też poza ramami traktatowymi, przy czym w obu przypadkach zaangażowane są instytucje unijne; po piąte, przedkładana jest efektywność i skuteczność działań nad transparentność i demokratyczną legitymizację; po szóste zaś, w warunkach kryzysu nie sposób utrzymać *status quo*, zmiana jest nieunikniona (i jest możliwa), co więcej, staje się cechą permanentną UE, w istotny sposób naruszając dotychczasową równowagę.

Bibliografia

- Beukers T., *The Eurozone crisis and the legitimacy of differentiated integration*, w: *The Euro crisis and the state of European democracy: contributions from the 2012 EUDO dissemination conference*, red. B. de Witte, A. Héritier, A.H. Trechsel, EUJ, Florence 2013.
- Crum B., *Saving the Euro at the Cost of Democracy?*, „Journal of Common Market Studies”, nr 4/2013.
- Decision of the Representatives of the Governments of the Euro Area Member States meeting within the Council of the European Union, Council of The European Union, Brussels, 10 May 2010 (9614/10).

- de Witte B., *The European Treaty Amendment for the Creation of a Financial Stability Mechanism*, „European Policy Analysis”, nr 6/2011.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/49/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów (Dz. Urz. L 173/149 12.6.2014).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiająca ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz zmieniająca dyrektywę Rady 82/891/EWG i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/24/WE, 2002/47/WE, 2004/25/WE, 2005/56/WE, 2007/36/WE, 2011/35/UE, 2012/30/UE i 2013/36/EU oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 i (UE) nr 648/2012 (Dz. Urz. L 173/190 12.6.2014).
- Dyrektywa Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich (Dz. Urz. UE L 306/41, 23.11.2011).
- Grosse T.G., *O zmianie instytucjonalnej w Europie w okresie kryzysu*, „Rocznik Integracji Europejskiej”, nr 7/2013.
- Grosse T.G., *Semestr Europejski: poprawa zarządzania czy zmiana ustroju?*, „Analiza natolińska”, nr 7/2013.
- Laffan B., Schlosser P., *The rise of a fiscal Europe? Negotiating Europe's new economic governance*, EUI, Florence 2015.
- Nach EZB-Entscheid Bundesbank lehnt Anleihekäufe weiter ab manager magazin*, 07.09.2012.
- <http://www.manager-magazin.de/politik/artikel/a-854455.html> [dostęp 10.12.2014].
- o Broin P., *The Euro Crisis, the Fiscal Treaty – An Initial Analysis*, The Institute of International and European Affairs, Dublin 2012.
- Pawłowski Sz., *Nowe zadania Europejskiego Banku Centralnego a kryzys zadłużeniowy*, „Analiza natolińska”, nr 10/2013.
- Rada Europejska, 4 lutego 2011 r., Konkluzje (EUCO 2/1/11).
- Rada Europejska, 24–25 marca 2011 r., Konkluzje (EUCO 10/1/11).
- Rada Europejska, 13–14 grudnia 2012 r., Konkluzje (EUCO 205/12).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1092/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie unijnego nadzoru makroostrożnościowego nad systemem finansowym i ustanowienia Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego (Dz. Urz. UE L 331/1, 15.12.2010).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru) (Dz. Urz. UE L 331/12, 15.12.2010).

- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1094/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych), zmiany decyzji nr 716/2009/WE i uchylecia decyzji Komisji 2009/79/WE (Dz. Urz. UE L 331/48, 15.12.2010).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1095/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych), zmiany decyzji nr 716/2009/WE i uchylecia decyzji Komisji 2009/77/WE (Dz. Urz. UE L 331/84 15.12.2010).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1173/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro (Dz. Urz. UE L 306/1, 23.11.2011).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1174/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie środków egzekwowania korekty nadmiernych zakłóceń równowagi makroekonomicznej w strefie euro (Dz. Urz. UE L 306/8, 23.11.2011).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1175/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych (Dz. Urz. UE L 306/12, 23.11.2011).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania (Dz. Urz. UE L 306/25, 23.11.2011).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 472/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru gospodarczego i budżetowego nad państwami członkowskimi należącymi do strefy euro dotkniętymi lub zagrożonymi poważnymi trudnościami w odniesieniu do ich stabilności finansowej (Dz. Urz. UE L 140/1, 27.05.2013).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) NR 473/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie wspólnych przepisów dotyczących monitorowania i oceny projektów planów budżetowych oraz zapewnienia korekty nadmiernego deficytu w państwach członkowskich należących do strefy euro (Dz. Urz. UE L 140/11, 27.05.2013).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1022/2013 z dnia 22 października 2013 r. zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego) w odniesieniu do powie-

- zenia Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególnych zadań (Dz. Urz. UE L 287/5, 29.10.2013).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 806/2014 z dnia 15 lipca 2014 r. ustanawiające jednolite zasady i jednolitą procedurę restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych i niektórych firm inwestycyjnych w ramach jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 (Dz. Urz. L 225/1 30.7.2014).
- Rozporządzenie Rady (UE) nr 407/2010 z dnia 11 maja 2010 r. ustanawiające europejski mechanizm stabilizacji finansowej (Dz. Urz. UE L 118/1, 12.05.2010).
- Rozporządzenie Rady (UE) nr 1177/2011 z dnia 8 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (Dz. Urz. UE L 306/33, 23.11.2011).
- Rozporządzenie Rady (UE) nr 1024/2013 z dnia 15 października 2013 r. powierzające Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególne zadania w odniesieniu do polityki związanej z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kredytowymi (Dz. Urz. UE L 287/63, 29.10.2013).
- Semestr Europejski: Okres Oceny I Koordynacji Polityki Gospodarczej w UE;
<http://www.mg.gov.pl/files/upload/14435/Semestr%20europejski.pdf> [dostęp 10.12.2014].
- von Ondarza N., *Auf dem Weg zur Union in der Union. Institutionelle Auswirkungen der differenzierten Integration in der Eurozone auf die EU*, „Integration“, nr 1/2013.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, kryzys, architektura instytucjonalna, system rządu

Key words: European Union, crisis, institutional architecture, new governance

Abstract

Changing the Governance System in the European Union in the Light of Anti-Crisis Measures

Economic and financial crisis made the European Union take countermeasures, devoted first of all to the euro area countries. However the problem has turned out to be more complex, since the Treaties on which

the European Union is based, have not provided for provisions that would allow the Union to undertake common actions in a situation of deep crisis. Initially, the institution of international agreements was used, followed by common actions that are not limited to the euro area countries but remain open to countries from outside the euro area. Undertaken measures generate changes that have influence on both the institutional balance and the shaping of a new institutional architecture. New institutional solutions such as a banking union or a fiscal union, make up elements of the new economic governance in Europe. It must be said that many anti-crisis measures breach the hitherto logic of the European Union governance, since they allow for permeation of different instruments, forms and legal regimes. The European Union is becoming more and more heterogeneous and its diversification, which denies the so far far-reaching unification, creates nonetheless better conditions for adaptation and contributes to greater effectiveness of measures taken especially in difficult situations, to which, no doubt, the recent financial crisis belongs.