

EUROPEJSKI BANK CENTRALNY

EUROPEJSKI BANK CENTRALNY

OPINIA EUROPEJSKIEGO BANKU CENTRALNEGO

z dnia 17 marca 2011 r.

w sprawie projektu decyzji Rady Europejskiej w sprawie zmiany art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w odniesieniu do mechanizmu stabilizacyjnego dla państw członkowskich, których walutą jest euro

(CON/2011/24)

(2011/C 140/05)

Wprowadzenie i podstawa prawna

W dniu 10 stycznia 2011 r. Europejski Bank Centralny (EBC) otrzymał wniosek Rady Europejskiej o wydanie opinii w sprawie projektu decyzji Rady Europejskiej w sprawie zmiany art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w odniesieniu do mechanizmu stabilizacyjnego dla państw członkowskich, których walutą jest euro ⁽¹⁾ (zwanego dalej „projektem decyzji”).

Właściwość EBC do wydania opinii wynika z art. 48 ust. 6 Traktatu o Unii Europejskiej. Rada Prezesów wydała niniejszą opinię zgodnie ze zdaniem pierwszym art. 17 ust. 5 Regulaminu Europejskiego Banku Centralnego.

Uwagi ogólne

1. W unii walutowej wzmocniony nadzór fiskalny i makroekonomiczny jest właściwym narzędziem pozwalającym na ograniczenie ryzyka wystąpienia tak rozległego i dotkliwego kryzysu długu państwowego, jak ten, którego Unia Europejska doświadcza w ostatnim czasie. W związku z tym EBC apelował o „skok jakościowy” w dziedzinie zarządzania gospodarczego unią gospodarczą i walutową (UGW), który powinien prowadzić do powstania głębszej unii gospodarczej, współmiernej do stopnia integracji i współzależności gospodarczej osiągniętej dotychczas przez państwa członkowskie, których walutą jest euro. EBC przedstawił propozycje dotyczące takiego „skoku jakościowego” w komunikacie pt. „Reinforcing economic governance in the euro area” z dnia 10 czerwca 2010 r. i zaprezentował konkretne propozycje legislacyjne w tym zakresie w opinii EBC CON/2011/13 z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie reformy zarządzania gospodarczego w Unii Europejskiej ⁽²⁾.
2. W zakresie, w jakim nawet przy tak wzmocnionym nadzorze fiskalnym i makroekonomicznym nadal występuje ryzyko kryzysu długu państwowego, jak również w celu zapewnienia stabilności strefy euro jako całości, pożądane jest wprowadzenie stałych przepisów dotyczących zarządzania kryzysowego, które mogłyby, jako *ultima ratio*, umożliwiać udzielanie tymczasowego wsparcia finansowego doświadczającym problemów z dostępem do finansowania rynkowego państwom członkowskim, których walutą jest euro. Przepisy takie powinny być opracowane w sposób, który ograniczy pole do nadużyć i zachęci do dokonywania korekt fiskalnych i makroekonomicznych o charakterze prewencyjnym.
3. W ostatnim czasie państwa członkowskie, których walutą jest euro, podkreślały determinację do podjęcia działań mających na celu zabezpieczenie stabilności strefy euro. Ustanowiły one w tym celu pakiet dwustronnych pożyczek dla Republiki Greckiej oraz powołały europejski instrument stabilności finansowej (EFSF) jako tymczasowy międzyrządowy instrument strefy euro udzielający wsparcia państwom członkowskim znajdującym się w trudnej sytuacji finansowej. EFSF istnieje obok europejskiego mechanizmu stabilizacji finansowej (EFSM) Unii Europejskiej. Podobnie jak w przypadku pakietu pożyczek dla Republiki Greckiej, jego finansowanie poddane jest rygorystycznym warunkom

⁽¹⁾ Zob. ustalenia Rady Europejskiej, 16-17 grudnia 2010 r.

⁽²⁾ Dotychczas nieopublikowana w Dzienniku Urzędowym. Zob. również oświadczenie Prezesa EBC po spotkaniu Rady Prezesów w dniu 4 listopada 2010 r.

negocjowanym pomiędzy ubiegającymi się o wsparcie państwami członkowskimi i Komisją Europejską działającą w imieniu państw członkowskich, których walutą jest euro, w porozumieniu z EBC i Międzynarodowym Funduszem Walutowym. Warunki te podlegają akceptacji udzielających wsparcia państw członkowskich, których walutą jest euro.

4. Na tym tle, a także w nawiązaniu do zawartego w opinii CON/2011/13 wezwania do dalszego wzmocnienia nadzoru finansowego i makroekonomicznego, EBC przyjmuje z zadowoleniem projekt decyzji. Po akceptacji projektu decyzji przez wszystkie państwa członkowskie do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) dodany zostanie nowy art. 136 ust. 3. Zgodnie z tym przepisem państwa członkowskie, których walutą jest euro, mają ustanowić stały mechanizm zwany europejskim mechanizmem stabilizacyjnym (ESM) ⁽¹⁾. ESM będzie uruchamiany w przypadkach, w których konieczne okaże się zapewnienie stabilności strefy euro jako całości, a tymczasowego wsparcia finansowego będzie można udzielić po spełnieniu rygorystycznych warunków. ESM zastąpi obecne tymczasowe rozwiązania w postaci EFSM i EFSF, które pozostaną w mocy do czerwca 2013 roku lub do czasu, gdy zakończy się prowadzona przez nie działalność.
5. Ponadto brzmienie nowego art. 136 ust. 3 TFUE, nawet przed jego wejściem w życie, pomaga wyjaśnić i jednocześnie potwierdza zakres art. 125 TFUE w odniesieniu do zapewnienia stabilności finansowej strefy euro jako całości, tj. potwierdza, że uruchamianie tymczasowej pomocy finansowej jest zgodne z art. 125 TFUE, pod warunkiem, że pomoc ta jest niezbędna do osiągnięcia wymienionego powyżej celu oraz wymaga spełnienia rygorystycznych warunków. Co więcej, nowy art. 136 ust. 3 TFUE nie zwiększa kompetencji Unii.
6. Niezbędne przygotowania dokładnej struktury ESM są obecnie w toku. Następujące cztery cechy zwiększyłyby efektywność działania i usprawniłyby funkcjonowanie ESM: a) mechanizm ten powinien być ustanowiony na mocy Traktatu podlegającego prawu międzynarodowemu publicznemu i przyjętego przez państwa członkowskie, których walutą jest euro, co skutkowałoby koniecznością dostosowania prawa krajowego do przepisów Traktatu, b) zasady podejmowania decyzji w ramach ESM powinny wspierać efektywność działania, na przykład zapewniając jego uruchamianie przez wzajemne porozumienie państw członkowskich, których walutą jest euro; c) w pełnej zgodzie z Traktatem, ESM powinien być upoważniony do stosowania odpowiedniego wachlarza instrumentów umożliwiających skuteczne zwalczanie dalszego rozprzestrzeniania się zagrożeń w sytuacjach szczególnej niestabilności rynku, oraz d) ESM powinien przestrzegać zasad ostrożnego i właściwego zarządzania finansowego oraz podlegać audytowi przeprowadzanemu przez zewnętrznych niezależnych biegłych rewidentów.
7. Oprócz czterech cech wymienionych powyżej zasadnicze znaczenie ma również potrzeba ochrony ESM przed obecnym we wszelkich mechanizmach zarządzania kryzysowego polem do nadużyć. Nieodzowne dla zapewnienia silnej i trwałej motywacji do realizacji przez państwa członkowskie, których walutą jest euro, właściwej polityki fiskalnej i gospodarczej jest istnienie mechanizmów zabezpieczających, takich jak zaangażowanie MFW w analizę zdolności obsługi zadłużenia, negocjowanie i finansowanie programu, niepreferencyjne warunki zgodne z praktyką MFW oraz regularny i rygorystyczny nadzór nad przestrzeganiem przez państwa członkowskie korzystające z pomocy programu korekt fiskalnych i makroekonomicznych, od których zależy udzielenie wsparcia finansowego. Ponadto zabezpieczenia takie wspierają efektywność wskazanych powyżej wzmocnionych ram nadzoru fiskalnego i makroekonomicznego w Unii.
8. Kluczowym elementem projektu decyzji jest ustanowienie mechanizmu międzyrządowego, a nie mechanizmu Unii. EBC wspiera odwołanie się do metody unijnej i przyjąłby z zadowoleniem przekształcenie ESM w odpowiednim momencie, korzystając ze zdobytego doświadczenia, w mechanizm unijny. W międzyczasie EBC zachęca do tego, aby w odniesieniu do oceny okoliczności prowadzących do uruchomienia ESM i w odniesieniu do warunków udzielania wsparcia instytucje Unii pełniły zasadniczą rolę ze względu na ich wiedzę ekspercką oraz skupienie na wspólnym interesie Unii.
9. Jeżeli chodzi o rolę EBC oraz Eurosystemu, to zgodnie z art. 21 ust. 2 Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego (zwanego dalej „Statutem ESBC”) EBC może działać jako agent skarbowy ESM, podobnie jak w przypadku instrumentu średnioterminowej pomocy finansowej Unii ⁽²⁾, EFSM oraz EFSF. Jednak art. 123 TFUE nie pozwala na to, aby ESM stał się

⁽¹⁾ Zob. stanowisko Eurogrupy z dnia 28 listopada 2010 r.

⁽²⁾ Zob. drugi akapit punktu 1 opinii EBC CON/2009/37 z 20 kwietnia 2009 r. w sprawie projektu rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 332/2002 ustanawiające instrument średnioterminowej pomocy finansowej dla bilansów płatniczych państw członkowskich (Dz.U. C 106 z 8.5.2009, s. 1).

kontrahentem operacji Eurosystemu na podstawie art. 18 Statutu ESBC. W odniesieniu do tego ostatniego elementu EBC przypomina, że zakaz finansowania ze środków banku centralnego zawarty w art. 123 TFUE jest jednym z filarów architektury prawnej UGW ⁽¹⁾, zarówno ze względu na dyscyplinę finansową państw członkowskich jak i w celu zachowania wiarygodności wspólnej polityki pieniężnej oraz niezależności EBC i Eurosystemu.

10. EBC zachęca państwa członkowskie do szybkiego przyjęcia projektu decyzji w celu umożliwienia jej wejścia w życie w przewidzianej w niej dacie, tj. 1 stycznia 2013 r.
11. EBC zaleca zmianę projektu decyzji ze względów techniki legislacyjnej. Propozycję zmiany w projekcie decyzji wraz z jej uzasadnieniem zamieszczono w załączniku.

Sporządzono we Frankfurcie nad Menem dnia 17 marca 2011 r.

Jean-Claude TRICHET
Prezes EBC

⁽¹⁾ Zob. Raport o konwergencji EBC z maja 2010 r., s. 24.

ZAŁĄCZNIK

Propozycje zmian

Tekst proponowany przez Radę Europejską	Zmiany proponowane przez EBC ⁽¹⁾
Zmiana	
Drugi akapit w art. 2	
„Niniejsza decyzja wchodzi w życie w dniu 1 stycznia 2013 r., pod warunkiem otrzymania przed tą datą wszystkich notyfikacji ...”	„ Artykuł 1 niniejszej decyzji wchodzi w życie w dniu 1 stycznia 2013 r., pod warunkiem otrzymania przed tą datą wszystkich notyfikacji ...”

Uzasadnienie

Zgodnie z art. 48 ust. 6 Traktatu UE, dnia 1 stycznia 2013 r. (lub w późniejszej dacie wynikającej z zakończenia procedur służących zatwierdzeniu decyzji) wejdzie w życie wyłącznie artykuł 1 projektu decyzji. Artykuł 2, który odnosi się do nałożonego na państwa członkowskie obowiązku notyfikacji zakończenia procedur służących zatwierdzeniu niniejszej decyzji, wejdzie w życie, podobnie jak sam projekt decyzji, w terminie zgodnym z drugim akapitem art. 297 ust. 2 TFUE (tj. dwudziestego dnia po jej publikacji w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, chyba że projekt decyzji określi dzień jej wejścia w życie), w związku z brakiem w art. 48 ust. 6 Traktatu UE określenia daty wejścia w życie tego szczególnego obowiązku notyfikacji.

(1) Pogrubienie w tekście wskazuje, w którym miejscu EBC proponuje wprowadzenie nowego tekstu.