

Eurogrupa jako forum podejmowania decyzji w Unii Gospodarczej i Walutowej

Eurogroup as an Economic and Monetary Union's Decision-Making Forum

*Artur Nowak-Far**

pierwsza wersja: 14 listopada 2006 r., ostateczna wersja: 22 stycznia 2007 r., akceptacja: 31 stycznia 2007 r.

Streszczenie

Eurogrupa jest nieformalnym elementem infrastruktury decyzyjnej Unii Gospodarczej i Walutowej, otwartym jedynie dla państw strefy euro. Jej powstanie wiąże się z przyjęciem w 1997 r. Paktu Stabilności i Wzrostu. W kontekście funkcjonowania tego pakietu legislacyjnego Eurogrupę można uznać za element instytucjonalnej siatki służącej zapewnieniu prawidłowego funkcjonowania „gospodarczej konstytucji” Unii Europejskiej, w której skład wchodzi także Rada Europejska, Rada ECOFIN, Komisja Europejska i EBC.

Brak formalizmu funkcjonowania czyni z Eurogrupy dogodne forum koordynacji polityki makroekonomicznej w UE. Jednocześnie samo istnienie tego gremium powoduje naruszenie spójności procesu decyzyjnego w ramach Rady ECOFIN: Eurogrupa może bowiem stanowić faktyczną konkurencję dla tej instytucji UE. Komplikuje także koordynację polityki fiskalnej i monetarnej na poziomie unijnym. Z tego powodu wszelkie inicjatywy faktycznego powiązania Eurogrupy z Komisją i EBC powinny być przyjęte z uznaniem.

Słowa kluczowe: Eurogrupa, Unia Europejska, polityka fiskalna

Abstract

Eurogroup is an informal component of the decision-making infrastructure of the Economic and Monetary Union. Its membership is limited to those EU Member States which also belong to the Eurozone. The establishment of Eurogroup was connected with the adoption of the Stability and Growth Pact (SGP) in 1997. In the context of the SGP, Eurogroup may be seen as a part of the institutional network contributing (together with the European Council, ECOFIN Council, European Commission and the ECB) to the proper functioning of the “economic constitution” of the European Union.

Informality of Eurogroup makes it an attractive forum for coordinating macroeconomic policies within the EU. At the same time, however, its very existence undermines consistency of the decision-making process within the ECOFIN Council: Eurogroup can even become competitive to this more legitimized institution. Additionally, Eurogroup makes the coordination of fiscal and monetary policies at the EU level unduly complicated. For this reason, all initiatives aimed at making Eurogroup more interconnected with the Commission and ECB should be assessed as badly needed and serving the EU's best interests.

Keywords: Eurogroup, European Union, fiscal policy

JEL: F15

* Szkoła Główna Handlowa, Kolegium Ekonomiczno-Społeczne, Katedra Prawa Europejskiego, e-mail: artur.nowak-far@sgh.waw.pl

1. Istota Eurogrupy

Eurogrupa (ang. *Eurogrup*, także *Euro Group*, niekiedy nazywana też *Euro-X-council*) jest nieformalnym forum uzgodnień ministrów właściwych do spraw gospodarczych i finansowych krajów strefy euro. Jest to więc gremium stanowiące *de facto* – jeśli chodzi o skład – „odchudzoną” Radę ECOFIN, w ramach której wspomniani ministrowie krajów prowadzących jednolitą politykę pieniężną mają możliwość uzgadniania wspólnych lub skoordynowanych stanowisk przedstawionych potem właściwej już Radzie ECOFIN. Eurogrupa jest forum istotnym z punktu widzenia rozdziału uprawnień w zakresie kształtowania polityki gospodarczej we Wspólnocie pomiędzy banki centralne funkcjonujące w ramach Europejskiego Systemu Banków Centralnych (ESBC) a organy rządowe krajów członkowskich Unii Europejskiej.

Podstawą prawną funkcjonowania Eurogrupy jest prawo niewiążące. Stanowi ją bowiem rezolucja Rady Europejskiej w sprawie koordynacji polityki gospodarczej na trzecim etapie UGiW oraz w sprawie artykułów 109 i 109b Traktatu (opublikowana jako załącznik do Wniosków Prezydencji z Luksemburga, 12–13 grudnia 1993 r.). W myśl postanowienia paragrafu 6 tego dokumentu to Rada ECOFIN ma być „ośrodkiem koordynacji polityki gospodarczej państw członkowskich, uprawnionym do działania na właściwych obszarach. W szczególności Rada ECOFIN ma być jedynym organem uprawnionym do formułowania szerokich wskazówek polityki gospodarczej stanowiących główny instrument koordynacji gospodarczej”. W tym kontekście Eurogrupie poświęcone jest trzecie zdanie paragrafu 6. Brzmi ono następująco:

„Ministrowie państw uczestniczących w strefie euro mogą się ze sobą nieformalnie spotykać w celu omówienia kwestii związanych z ich wspólną, szczególną odpowiedzialnością za jednolitą walutę. Komisja, Europejski Bank Centralny – jeżeli to właściwe – będą zapraszani do udziału w tych spotkaniach”¹.

Dodatkowo wspomniana rezolucja przewiduje, że w razie konieczności omówienia spraw stanowiących przedmiot wspólnego zainteresowania w UE, będą one tematem debaty właściwych ministrów wszystkich jej krajów członkowskich. Jest to więc klauzula dająca pierwszeństwo prerogatywom Rady ECOFIN (jako organu całej Unii) tam, gdzie mogą się one znaleźć w konflikcie z planowanymi albo rzeczywistymi działaniami Eurogrupy (trudno jest w jej przypadku mówić o kompetencjach w ścisłym, prawnym znaczeniu tego pojęcia).

Eurogrupa ma – przynajmniej obecnie – węższy skład niż Rada ECOFIN. Składa się jedynie z mini-

strów właściwych do spraw gospodarek i finansów państw strefy euro. W praktyce na posiedzenia Eurogrupy każde z uprawnionych do tego państw wysyła jednego ministra, któremu towarzyszy pomocnik (doradca) pochodzący z kierowanego przez niego ministerstwa. Jak wynika z zacytowanej wyżej rezolucji, na obrady tego forum mogą być zapraszani – a w praktyce zawsze są zapraszani – przedstawiciele Komisji lub Europejskiego Banku Centralnego (Korkman 2005, s. 53). W tym drugim przypadku EBC jest zwykle reprezentowany przez jego prezesa. W obecnej sytuacji, w której jedynie 13 państw Unii Europejskiej należy do strefy euro, liczba osób uprawnionych do udziału w obradach Eurogrupy nie przekracza więc 29.

Eurogrupa nie ma własnego sekretariatu. Jej obsługę zapewnia zwykle państwo, które w danym momencie sprawuje w Radzie przewodnictwo, lub – jeżeli w danym półroczu urząd ten sprawuje kraj spoza strefy euro – inne państwo Eurolandu, które podejmuje się tej roli, a jego propozycja zostanie zaakceptowana przez członków Eurogrupy. Obrady Eurogrupy odbywają się zazwyczaj przed posiedzeniem Rady ECOFIN (dokładnie wieczorem dnia poprzedzającego ten termin). Zarówno ich harmonogram, jak i przebieg debaty oraz jej rezultaty pozostają formalnie niejawnie. Faktycznie jednak decyzje Eurogrupy są przynajmniej częściowo ujawniane poprzez konkretne działania w ramach Rady ECOFIN. Jest tak wtedy, gdy na forum Eurogrupy podjęto decyzję o ujednoczeniu lub choćby skoordynowaniu stanowisk krajów strefy euro. Niekiedy sama Eurogrupa decyduje o publicznym przedstawieniu stanowisk sformułowanych na jej posiedzeniach. W takim przypadku przybiera to formę ogłoszenia komunikatu – przedstawia go reprezentant tego państwa, które w danym półroczu „przewodniczy” temu gremium (Hallenberg 2004, s. 58). Komunikaty dotyczą najczęściej ogólnej sytuacji gospodarczej, wybranych kwestii polityki gospodarczej oraz komentarzy dotyczących zewnętrznej wartości euro.

Podstawowymi cechami Eurogrupy są więc nieformalny charakter tego gremium oraz poufność debat odbywających się w jej ramach. Można w nich dostrzec źródło szczególnie sprzyjającej atmosfery politycznej, która umożliwia dyskusowanie nawet o złożonych i trudnych problemach, tak że łatwiej jest dojść do konsensu.

Funkcjonowanie Eurogrupy ma również istotny wymiar międzynarodowy. Polega on na szczególnego rodzaju udziale tego gremium w posiedzeniach grupy najbogatszych krajów OECD, G-7 (obecnie obejmującej dodatkowo także Rosję). Na forum tym stanowiska Eurogrupy dotyczące gospodarki światowej, szczególnie polityki kursu walutowego, prezentuje ten kraj, który w danym półroczu jej „przewodniczy”. W pre-

¹ W tłumaczeniu zachowano dokładnie sformułowania – w szczególności zachowano brak jakiegokolwiek spójnika między określeniem „Komisja” i „Europejski Bank Centralny”.

zentacji tej zwykle bierze udział prezes Europejskiego Banku Centralnego (Hallenberg 2004, s. 58).

Chociaż funkcjonowanie Eurogrupy nie może być uznane za niemieszczące się w ramach porządku wspólnotowego, jednak jest ona instytucją kontrowersyjną. Jest tak po pierwsze dlatego, że jej funkcjonowanie nie sprzyja utrzymaniu jednolitości procesu decyzyjnego w szeroko rozumianych sprawach gospodarczych UE. Po drugie Eurogrupa w wielu przypadkach może faktycznie w zbyt szerokim zakresie wpływać na wykonywanie kompetencji przez samą Radę ECOFIN. Innymi słowy, może ona wyjść poza zakres prerogatyw, które należą do materii wyłącznej „odpowiedzialności państw strefy euro za jednolitą walutę” – a przecież ta klauzula wyznacza granice uprawnień Eurogrupy. Podstawowym celem niniejszego opracowania jest weryfikacja, czy ta wątpliwość jest zasadna.

Analiza przedstawiona w artykule składa się z pięciu części. Pierwsza część dotyczy kompetencji Rady ECOFIN w ramach Unii Gospodarczej i Walutowej, gdyż to one wyznaczają maksymalny zakres legitymowanych na gruncie *acquis* działań Eurogrupy. Po niej przedstawiono zagadnienie derogacji dotyczącej UGW. Ujęto ją przy tym jako formułę dookreślającą dopuszczalne funkcje Eurogrupy w warunkach, gdy tylko niektóre z państw UE należą do strefy euro. Następnie artykuł przedstawia proces tworzenia się koncepcji Eurogrupy, w którym musiały być wzięte pod uwagę zarówno traktatowe kompetencje Rady ECOFIN, jak i regulacja dotycząca derogacji. Po tej części przedstawiono – na podstawie istniejących regulacji prawnych – miejsce Eurogrupy w systemie zarządzania makroekonomicznego Unii Europejskiej. Artykuł kończą wnioski.

2. Rada ECOFIN w Unii Gospodarczej i Walutowej

Do właściwej oceny uprawnionego zakresu działania Eurogrupy oraz możliwości jej wpływu na politykę realizowaną w ramach Unii Gospodarczej i Walutowej konieczna jest analiza kompetencji Rady ECOFIN w tym zakresie. Rada ta jest przecież punktem odniesienia dla Eurogrupy. Zasięg wpływu tego nieformalnego forum musi być bowiem w tym przypadku odzwierciedleniem kompetencji tej instytucji Wspólnoty. Działania Eurogrupy nie mogą wykraczać poza zakres kompetencji Rady ECOFIN. Skoro owe działania mogą dotyczyć jedynie państw strefy euro, z formalnego punktu widzenia należy się wręcz spodziewać stosownych ograniczeń działalności owego nieformalnego gremium decyzyjnego.

Kompetencje Rady (przede wszystkim w jej formacji ECOFIN) w ramach Unii Gospodarczej i Walutowej wynikają przede wszystkim z ogólnych kompe-

tencji tego organu Wspólnoty określonych w art. 202 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE). W świetle tego przepisu Rada ma być m.in. forum zapewniającym koordynację ogólnej polityki gospodarczej państw członkowskich. Ma mieć przy tym kompetencje prawotwórcze. Powierzone kompetencje instytucja ta może wykonywać w całości samodzielnie, ale może także delegować kompetencje do wydania aktów wykonawczych Komisji. W takim przypadku jest jednak zobowiązana do określenia warunków wykonywania takiej delegacji.

W odniesieniu do Unii Gospodarczej i Walutowej (UGW), Rada (tu zawsze w formacji ECOFIN) stanowi – ogólnie rzecz biorąc – instytucjonalne forum współpracy w tworzeniu UGW i zapewnieniu jej właściwego funkcjonowania. Główne kompetencje traktatowe tej formacji Rady na tym obszarze funkcjonowania UGW przedstawia tabela 1.

Z punktu widzenia systemu zarządzania gospodarczego w Unii Europejskiej największe znaczenie mają te kompetencje Rady ECOFIN, które dotyczą procedury wzajemnego monitorowania sytuacji gospodarczej Wspólnoty i państw członkowskich (tzw. PWM, której podstawą traktatową jest art. 99 TWE) oraz procedury unikania nadmiernego deficytu (tzw. PND, której podstawą jest art. 104 TWE). Obie wspomniane formuły odnoszą się także do państw objętych derogacją, a więc nienależących do strefy euro – są w *acquis* rozumiane jako procedury umożliwiające albo co najmniej ułatwiające tym krajom przejście do obszaru jednolitej waluty europejskiej. Ich stosowanie może więc być także przedmiotem obrad Eurogrupy. Aby tę możliwą sferę nieformalnej ingerencji tego gremium zrozumieć, warto dokładniej przyrzeć się regulacji PWM i PND w prawie wtórnym.

W odniesieniu do procedury wzajemnego monitorowania sytuacji gospodarczej Wspólnoty i państw członkowskich regulacja dopełniająca przepisy traktatowe zawarta jest w rozporządzeniu 1466/97WE dotyczącym – ogólnie rzecz ujmując – monitorowania programów stabilizacyjnych i konwergencji przez Radę². Jej funkcją jest zapobieganie powstawaniu nadmiernych deficytów budżetowych, ułatwianie wzajemnego zapoznawania się państw Unii Europejskiej z przyjętą w nich polityką gospodarczą oraz ich koordynacja, której osi są tzw. BEPGs – ogólne kierunki (wskazówki) polityk gospodarczych przyjmowane właśnie przez Radę ECOFIN. Rozporządzenie nakłada na te kraje obowiązek corocznego przedstawiania Komisji oraz Radzie (zawsze w formacji ECOFIN) zaktualizowanych programów stabilizacji gospodarczej albo konwergencji. Pierwszy typ programów ma być

² Rozporządzenie Rady 1466/97/WE z 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych (Dz.U. WE, L 209, s. 1) zmienione na mocy rozporządzenia 1055/2005 (Dz.U. UE, L 174, s. 1).

Tabela 1. Traktatowe kompetencje Rady ECOFIN w zakresie dotyczącym Unii Gospodarczej i Walutowej*

Obszar kompetencji i podstawa prawna w TWE	Kompetencja	Formuła głosowania
Koordinacja i monitorowanie polityki gospodarczej		
Art. 99	Koordinacja polityki gospodarczej we Wspólnocie na podstawie ogólnych kierunków polityki gospodarczej (tzw. BEPGs), w tym uprawnienie do prowadzenia tzw. procedury wzajemnego monitorowania sytuacji gospodarczej państw członkowskich (PWM) oraz możliwość kierowania do nich zaleceń	KWG**
Interwencja i pomoc finansowa w sytuacjach nadzwyczajnych		
Art. 100 ust. 1	Dysponowanie środkami interwencji na wypadek zakłóceń funkcjonowania rynku we Wspólnocie	Jednomyślność
Art. 100 ust. 2	Dysponowanie pomocą finansową dla państw członkowskich mających, w wyniku klęski żywiołowej lub innych nadzwyczajnych okoliczności, trudności gospodarcze lub zagrożone takimi trudnościami	KWG
Art. 119	Przyznawanie tzw. wzajemnej pomocy (w postaci działań na forum międzynarodowym, przyjmowania środków niezbędnych do uniknięcia zakłóceń w handlu oraz pomocy kredytowej) państwom spoza strefy euro mającym trudności w bilansie płatniczym lub zagrożonym takimi trudnościami	KWG
Procedura nadmiernego deficytu (PND)		
Art. 104 ust. 6-8	Inicjowanie PND poprzez podjęcie decyzji o istnieniu w państwie członkowskim takiego deficytu oraz skierowanie doń niejawnego zalecenia, by „położyło kres tej sytuacji” (przy czym – w braku właściwej reakcji - zalecenie to może być ujawnione)	KWG
Art. 104 ust. 9	Wezwanie państwa członkowskiego objętego PND do zastosowania dokładnie określonych środków polityki gospodarczej; możliwość żądania od tego państwa okresowych sprawozdań z wykonania nakazanych działań	Szczególna KWG: 2/3 głosów w Radzie bez udziału państwa, którego decyzje mają dotyczyć
Art. 104 ust. 11	Zastosowanie środków przymusu wobec państwa objętego PND, nie stosującego nakazanych środków polityki gospodarczej	jw.
Międzynarodowe stosunki monetarne		
Art. 111 ust. 1	Zawieranie umów dotyczących systemu kurs euro wobec walut pozawspólnotowych	Jednomyślność (bez udziału państw spoza strefy euro)
Art. 111 ust. 2	Przyjęcie, zmiana lub rezygnacja z centralnych kursów euro w systemie kursów walutowych	KWG (bez udziału państw spoza strefy euro)
Art. 111 ust. 3	Określanie ogólnych kierunków polityki kursowej euro w stosunku do walut pozawspólnotowych	jw.
Art. 111 ust. 4	Określanie mandatu negocjacyjnego oraz zawarcia umów pomiędzy Wspólnotą a krajami niebędącymi jej członkami lub innymi organizacjami międzynarodowymi w odniesieniu do reżimu pieniężnego lub kursowego	jw.
	Decydowanie o wspólnym stanowisku oraz o reprezentacji Wspólnoty na poziomie międzynarodowym w odniesieniu do kwestii o szczególnym znaczeniu dla Unii Gospodarczej i Walutowej	jw.

Procedura przyjęcia do strefy euro		
Art. 122 ust. 2	Ocenianie sprawozdań Rady i EBC dotyczących spełniania przez państwa członkowskie niebędące w strefie euro (tj. państwa objęte derogacją) kryteriów konwergencji; uchylenie derogacji	KWG
Art. 123 ust. 5	Ustalanie kursu konwersji waluty państwa, wobec którego uchyla się derogację wobec euro; uchwalanie środków niezbędnych do wprowadzenia euro w państwie, wobec którego uchylono derogację	Jednomyślność (głosują jedynie państwa strefy euro i państwo, którego decyzja dotyczy)

* Pominięto kompetencje dotyczące etapów przejściowych do UGW w jej obecnej postaci.

** KWG – kwalifikowana większość głosów.

Źródło: opracowanie własne.

formułowany przez państwa uczestniczące w strefie euro, drugi zaś przez kraje objęte derogacją. Dokumenty te powinny w szczególności zawierać informacje o równoważeniu budżetu oraz spodziewanym poziomie długu publicznego, o podstawowych założeniach co do wskaźników makroekonomicznych mających wpływ na realizację przyjętego programu stabilizacyjnego. Powinny także przedstawiać środki polityki gospodarczej, które mają być wykorzystane do osiągnięcia lub utrzymania celów programu stabilizacji (konwergencji), a także analizę wpływu przyjętych założeń makroekonomicznych na sytuację w zakresie równowagi budżetu publicznego oraz długu publicznego. Informacje, które mają być zawarte w programach stabilizacyjnych, są – formalnie rzecz biorąc – takie same jak te, które należy ująć w programach konwergencji. Różnice pomiędzy tymi dwoma rodzajami programów ujawniają się natomiast w ich treści oraz w tym, że muszą one naturalnie przedstawiać dane ekonomiczne oraz analizować je z zupełnie różnych punktów widzenia (gdyż państwa z derogacją nie uczestniczą w ujednoczonej polityce pieniężnej). Dalsza różnica polega na szerszym zakresie oceny programów konwergencji przez Radę. W tym przypadku instytucja ta ma szczególny obowiązek monitorowania polityki państw objętych regulacją szczególną oraz realizacji przyjętych przez nie programów gospodarczych z punktu widzenia ich skutków w wymiarze walutowym. Rada musi ocenić, czy programy te zmierzają do zapewnienia stabilności makroekonomicznej, a przez to pozwalają na uniknięcie znaczącego niedostosowania realnego kursu walutowego oraz nadmiernej zmienności kursów nominalnych. Jeżeli w ocenie Rady, podjętej na podstawie art. 5 rozporządzenia i w trybie art. 99 TWE, przyjęty przez państwo Unii Europejskiej program stabilizacji (konwergencji) nie gwarantuje w średnim okresie zapobieżenia powstaniu nadmiernego deficytu budżetowego lub nie sprzyja koordynacji polityki gospodarczej w ramach UE, Rada może się zwrócić do państwa przedstawiającego ten program o jego odpowiednie

skorygowanie. Zmieniony program jest następnie oceniany przez Komisję oraz doradczy (wobec Komisji, a pośrednio także wobec Rady) Komitet Ekonomiczno-Finansowy (KEF), składający się z przedstawicieli państw członkowskich Unii Europejskiej, Komisji oraz Europejskiego Banku Centralnego. Rozporządzenie 1466/97/WE przewiduje także, że w sytuacji gdy – biorąc pod uwagę informacje pochodzące od państwa uczestniczącego w strefie euro oraz oceny Komisji oraz Komitetu Ekonomiczno-Finansowego – Rada ECOFIN uzna, iż pomimo programu stabilizacyjnego może w tym kraju wystąpić niekorzystna rozbieżność pomiędzy planowaną a rzeczywistą sytuacją budżetową, może udzielić mu zaleceń, by zastosował do wyeliminowania tej rozbieżności niezbędne środki zaradcze. W odniesieniu do państw objętych derogacją „sankcją” za nieprzestrzeganie programu konwergencji jest przede wszystkim oddalenie perspektywy wejścia do obszaru jednolitej polityki pieniężnej. Dodatkowo, jeżeli któreś z tych państw korzysta z finansowania pochodzącego z Funduszu Spójności, to Rada może podjąć decyzję o zawieszeniu tej formy wsparcia.

Rada ma także wiele uprawnień w innej bardzo ważnej procedurze przewidzianej w art. 104 Traktatu – tzw. procedurze nadmiernego deficytu budżetowego (PND), której formuła jest dookreślona w rozporządzeniu 1467/97/WE³. Zgodnie z nią Rada ma tu trzy rodzaje kompetencji – do przyjęcia decyzji inicjującej tę procedurę, do podejmowania środków dyscyplinujących oraz do stosowania sankcji natury finansowej. Państw objętych derogacją mogą jednak dotyczyć tylko te środki nacisku w ramach PND, które mają najłagodniejszy charakter (tj. Rada może wobec nich kierować ogólne zalecenia korekty deficytu). Wykluczone jest stosowanie wobec nich wspomnianych finansowych środków nacisku.

Wspomniane, stosowane wobec państw strefy euro środki nacisku oraz sankcje finansowe mogą polegać na:

³ Rozporządzenie Rady 1467/97/WE w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (Dz.U. WE L 209, s. 6 zmienione w rozporządzeniu Rady 1056/2005/WE (Dz.U. UE L 174, s. 5).

a) żądaniu od danego państwa, aby opublikowało dodatkowe informacje (o treści określonej przez samą Radę) przed emisją obligacji lub innych papierów wartościowych); na skutek tego potencjalni inwestorzy mogą je ocenić jako mniej atrakcyjne i może to spowodować podrożenie obsługi zaciągniętego w ten sposób kredytu z uwagi na konieczność wliczenia do wynagrodzenia inwestora wyższej premii za ryzyko;

b) wezwaniu Europejskiego Banku Inwestycyjnego do rewizji jego polityki kredytowej wobec danego państwa;

c) zażądania od danego państwa złożenia we Wspólnocie nieoprocentowanego depozytu o stosownej wysokości na czas, w którym jego deficyt jest nadmierny;

d) zamiany tego depozytu na grzywnę (którą w rozporządzeniu 1467/97/WE nazywa się „depozytem bezzwrotnym”).

Mówiąc o kompetencjach Rady (w jej formacji ECOFIN) w ramach *acquis* Unii Gospodarczej i Walutowej, warto dodać, że instytucja ta jest także dysponentem derogacji w ramach UGW. Ten szczególny status, określony w art. 122 TWE, można zdefiniować jako niezakwalifikowanie państwa członkowskiego do uczestnictwa w strefie euro. Wynika ona z przepisów prawa pierwotnego Unii Europejskiej albo z aktu prawa wtórnego uchwalonego przez szczególną postać Rady – działającej w składzie szefów państw i rządów – na podstawie art. 121 ust. 4 TWE (tj. „potwierdzenie”, że państwo członkowskie spełnia warunki przyjęcia jednolitej waluty lub nie spełnia ich). Okoliczność ta wiąże się z wyłączeniem kraju objętego derogacją z głosowania w Radzie w wielu ważnych sprawach dotyczących funkcjonowania UGW. Wyłączenie to wynika zarówno z przepisów szczególnych odnoszących się do konkretnych procedur, jak i ogólnego przepisu art. 122 ust. 5 TWE. Ponieważ zakres derogacji jest decydujący przy wyznaczaniu ram funkcjonowania Eurogrupy, analizie tej kwestii poświęcono osobną część tego artykułu.

Rada ma także wiele szczególnych kompetencji do wydania postanowień prawa wtórnego na podstawie delegacji zawartych w Traktacie. Pierwszą grupę tego rodzaju przepisów tworzą te, których wydanie jest przewidziane w ramach omówionych już procedur szczególnych i służy uszczegółowieniu określonych zasad postępowania. Chodzi tu w szczególności o akty, które mogą być uchwalane przez Radę na podstawie delegacji oraz w celu wykonania przepisów traktatowych dotyczących procedur nadmiernego deficytu budżetowego (PND), wielostronnego monitorowania (PWM) oraz wzajemnej pomocy. Druga grupa przepisów, do których wydania Rada otrzymała stosowną delegację traktatową, ma na celu jedynie władcze określenie sytuacji państw członkowskich oraz samej UE w aspekcie Unii Gospodarczej i Walutowej.

3. Derogacja jako wyznacznik uprawnień Eurogrupy w Unii Gospodarczej i Walutowej

Do wyznaczenia zakresu potencjalnego wpływu Eurogrupy konieczne jest także zidentyfikowanie reguł szczególnych, które wynikają z derogacji niektórych państw członkowskich Unii Europejskiej w odniesieniu do *acquis* UGW. Umieszczenie określonych kompetencji w zakresie derogacji może (ale nie musi) bowiem ograniczyć możliwość działania owego nieformalnego gremium.

Państwa objęte derogacją nie podlegają przepisom wymienionym w art. 122 ust. 3 TWE. Wiąże się to z konsekwencjami określonymi art. 122 ust. 5 Traktatu oraz w rozdziale IX Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego (zawartego w Protokole nr 3 załączonym do Traktatu z Maastricht). Przepisy art. 123 ust. 3 i 5 także odnoszą się do tego szczególnego statusu niejako negatywnie, określając jego atrybuty.

Objęcie większości państw członkowskich derogacją (której zakres jedynie w stosunku do Wielkiej Brytanii jest określony w sposób – co do istoty regulacji – szczególny)⁴ oznacza, że zgodnie z art. 122 ust. 3 TWE nie mają do nich zastosowania przede wszystkim przepisy traktatowe dotyczące realizacji jednolitej polityki pieniężnej, emisji jednolitej waluty oraz podejmowania decyzji w sprawach dotyczących tylko i wyłącznie państw strefy euro. W odniesieniu do innych obszarów funkcjonowania Unii Gospodarczej i Walutowej wykluczone jest stosowanie wobec krajów objętych derogacją następujących dwu przepisów:

- Art. 104 ust. 9 oraz 11 TWE. Oznacza on znaczne ograniczenie stosowania wobec nich procedury zapobiegania nadmiernemu deficytowi budżetowemu (PND). Rada nie może wobec takich państw rozpocząć postępowania zmierzającego do wyegzekwowania ustalonych przez nią zmian ich polityki fiskalnej. Nie może też wezwać takich krajów do podjęcia, w określonym czasie, kroków w celu redukcji deficytu, wymagać od nich sprawozdań z wywiązywania się z tych obowiązków oraz stosować środków dyscyplinujących, w tym sankcji określonych w części IV wydanego na podstawie Traktatu rozporządzenia Rady 1467/97/WE⁵.

- Art. 111 TWE. Wobec państw objętych derogacją nie stosuje się wtórnego prawa, które Rada może uchwalić w odniesieniu do jednolitej polityki walutowej. Nie mogą się do nich także odnosić – chyba że za ich wyraźną zgodą – skutki międzynarodowych

⁴ Nowak-Far (2001, s. 329–333). Derogacja Danii, jakkolwiek uregulowana w jednym z protokołów załączonych do Traktatu z Maastricht (a więc nie w samym Traktacie), ma taki sam zakres, jak derogacja traktatowa art. 122 TWE. *Ibidem*, s. 333–335.

⁵ Rozporządzenie Rady 1467/97 z 7 lipca 1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia wdrożenia procedury nadmiernego deficytu budżetowego (Dz.U. WE, L 209, s. 6).

umów, do których zawarcia, w odniesieniu do porządku walutowego, Rada ma kompetencje.

Ponadto na podstawie przepisu art. 122 ust. 5 TWE państwa objęte derogacją nie mają głosu na forum Rady UE w przedmiocie jakichkolwiek aktów prawnych dotyczących materii, w zakresie której obowiązują wyłączenia na podstawie art. 122 ust. 3. W przypadku głosowania w tych sprawach przez Radę obowiązuje szczególna reguła ustalania kwalifikowanej większości głosów. Liczy się ją bowiem jedynie na podstawie głosów oddanych przez państwa nieobjęte derogacją. Analogicznie określa się w tych przypadkach jednomyślność – w tym zakresie uznaje się ją za zapewnioną, jeżeli za przyjęciem danego aktu głosowały wszystkie państwa niekorzystające z derogacji (art. 122 ust. 4). W art. 122 ust. 5 Traktat określa jednak ten swoisty stan prawny nie jako sytuację permanentną lub absolutną, ale jako „zawieszenie” ich prawa głosu.

Przepisami definiującymi derogację są także art. 123 ust. 3 i 5 TWE. Zgodnie z ich postanowieniami dopóki istnieją państwa mające ten szczególny status, dopóty ma istnieć trzeci organ decyzyjny Europejskiego Banku Centralnego, a mianowicie Rada Ogólna EBC. Organ ten ma bardzo ograniczone kompetencje. Wspomniane przepisy odnoszą się przede wszystkim do państw objętych derogacją i służą przygotowaniu ich do przyszłego przejścia do strefy euro.

Definicję derogacji w dużym stopniu uzupełniają postanowienia TWE, które – nieco zaskakująco – odnoszą się do procedury jego uchylania (abrogacji), tj. art. 122 ust. 2 oraz związany z nim art. 123 ust. 5 TWE. Zgodnie z tymi przepisami przynajmniej raz na dwa lata lub na żądanie państwa członkowskiego korzystającego z derogacji i zgodnie z procedurą art. 121 ust. 1 Komisja Europejska oraz Europejski Bank Centralny mają przedstawiać Radzie ECOFIN specjalne sprawozdanie. W przypadku spełniania przez ten kraj kryteriów konwergencji prowadzi ono do wszczęcia procesu uchylania tego szczególnego statusu. Proces ten przebiega w ten sposób, że Komisja składając sprawozdanie, formułuje także propozycję abrogacji. Po otrzymaniu sprawozdania wraz z tą propozycją Rada, w składzie szefów państw i rządów, po skonsultowaniu się z Parlamentem, działając kwalifikowaną większością głosów, musi stwierdzić, czy dane państwo spełnia kryteria konwergencji. Jeżeli tak jest, Rada (we wspomnianym szczególnym składzie) ma kompetencję do uchwalenia konstytutywnej w skutkach decyzji o uchyleniu jego szczególnego statusu w ramach UGW. Po przyjęciu tego aktu Rada ECOFIN ma obowiązek określenia kursu konwersji, po którym kwoty wyrażone w walucie państwa objętego abrogacją mają być przeliczone na euro. By przyjęcie takiej decyzji było ważne, potrzebna jest jednomyślność wszystkich państw już uczestniczących

w trzecim etapie Unii Gospodarczej i Walutowej, w tym państwa, którego ona dotyczy.

4. Ewolucja koncepcji Eurogrupy

Z analizy przepisów traktatowych i prawa wtórnego dotyczącego funkcjonowania mechanizmu stabilizującego Unię Gospodarczą i Walutową wynika, że w warunkach, w których jakiś kraj członkowski UE korzystałby z derogacji, musi również istnieć odpowiednia formuła instytucjonalnego funkcjonowania strefy euro. Zgodnie z nią Rada ECOFIN wielokrotnie podejmuje decyzje w specjalnej formule głosowań. W głosowaniach tych nie uczestniczą kraje, których decyzje te dotyczą. Jeszcze inną formułą modyfikującą w tym zakresie są przepisy derogacyjne, przewidujące „zawieszenie” prawa głosu krajów objętych derogacją. W obu przypadkach nie zawsze najsprawniejszą formą uzgodnień stanowisk krajów, które uczestniczą w głosowaniu jest po prostu rozpoczęcie debaty w formule charakterystycznej dla Rady. Polega ona na tym, że decyzja Rady jest poprzedzona uzgodnieniem na forum COREPER (Komitetu Stałych Przedstawicieli), po uzgodnieniu w ramach grup przygotowawczych COREPER (albo *Antici*, albo *Mertens*) i wcześniejszej debacie w ramach grup roboczych (tzw. *Wg*).

Ogólna, traktatowa, formuła podejmowania decyzji w Radzie ECOFIN okazała się nieatrakcyjna dla państw uczestniczących w pełnej UGW, a więc przede wszystkim prowadzących jednolitą politykę pieniężną i stosujących jej „najtwardsze” formy koordynacji (tj. w potencjalnie najbardziej dotkliwych środkach korygujących PND) oraz jednak pogłębionej formie PWM. W konkretnych okolicznościach kraje strefy euro mogą mieć nieco inne interesy niż państwa objęte derogacją, korzystające z większej swobody kształtowania swojej polityki makroekonomicznej. Już od powstania w miarę spójnej koncepcji UGW. Wszystko to uzasadniało konieczność przyjęcia szczególnej formuły uzgodnieniowej właśnie dla krajów obszaru euro. Potrzeba ta stała się jeszcze silniejsza po uzupełnieniu w 1997 r. regulacji traktatowej i protokolarnej dotyczącej mechanizmów stabilizacji makroekonomicznej w UE aktami tworzącymi Pakt Stabilności i Wzrostu.

Znalezienie odpowiedniej instytucjonalnej formuły uzgadniania – na potrzeby Rady ECOFIN – stanowisk przez kraje ze strefy jednolitej polityki pieniężnej UGW nie było jednak sprawą prostą. Ewentualna decyzja w tym zakresie miała olbrzymie znaczenie polityczne i z pewnością musiała mieć wpływ – choćby potencjalny na funkcjonowanie Unii Europejskiej, stając się wyraźnym sygnałem politycznym dotyczącym kierunku jej rozwoju. W odniesieniu

do koordynacji polityki makroekonomicznej w UE ewentualne rozwiązania w znacznej mierze zmieniłyby instytucjonalną osnowę wszystkich mechanizmów stabilizujących UGW – a więc przy szerszym spojrzeniu na to zagadnienie – wręcz funkcjonowanie tzw. konstytucji gospodarczej Unii Europejskiej. Jak to ujął Donnelly:

„brak porozumienia w odniesieniu do zarządu gospodarczego lub rady dla strefy euro dotyczył także zakresu, w którym rada byłaby odpowiedzialna za formułowanie autorytatywnej, dotyczącej całej UE polityki gospodarczej i tego, czy podejmowałyby ona decyzje większością kwalifikowaną. Autorytatywny zarząd gospodarczy dla UE musiałby mieć kompetencje przekraczające te, które UE miała albo ma”. (Donnelly 2004, s. 188–189).

We wspomnianym braku porozumienia należy dostrzec źródło dwu rozwiązań instytucjonalnych. Jedno ma charakter prawny (formalny) i dotyczy ukształtowania kompetencji Rady ECOFIN i sposobu jej głosowania w ramach poszczególnych, zarysowanych w poprzedniej części tego opracowania, mechanizmów stabilizacji gospodarczej Unii Europejskiej. Zamiast stać się – tak jak proponowali Niemcy jeszcze w trakcie prac przygotowujących Traktat z Maastricht (zob. np. Auswärtiges Amt 1995, s. 560–562) – silnym ośrodkiem nadzorującym automatycznie działający mechanizm zapobiegawczy i korygujący w tym zakresie (w ramach Paktu Stabilności i Wzrostu). Rada ECOFIN stała się instytucjonalną maszyną, której funkcja polega właściwie jedynie na wprawianiu owego Paktu w ruch. W tym zakresie możliwe jest więc takie postępowanie Rady, które będzie wypadkową także oportunistycznych niekiedy działań państw członkowskich w niej reprezentowanych (Nowak-Far 2007, s. 81–82). Oznacza to, że Rada ECOFIN, nawet pomimo kompetencji opisanych w poprzednim rozdziale, nie mogła stać się „zarządem gospodarczym”, o co zabiegali przedstawiciele Niemiec w dyskusji poprzedzającej podpisanie Traktatu z Maastricht. W takim przypadku musiała być – w kontekście funkcjonowania UGW – uzupełniona dodatkowym gremium uzgodnieniowym, które zapewniłoby przedstawicielom państw strefy euro odpowiednie przygotowanie do debaty dotyczącej polityki makroekonomicznej we Wspólnocie za każdym razem, gdy ostateczna decyzja byłaby podejmowana właśnie w ramach Rady ECOFIN (Dyson 2002, s. 337–350).

Polityczną decyzję o nadaniu odpowiedniej formuły instytucjonalnej wspomnianemu przygotowaniu do debaty na forum Rady ECOFIN przez państwa członkowskie strefy euro nastąpiło dopiero po 1996 r. Mówimy tu w istocie o modelu zarządzania mechanizmami stabilizacji gospodarczej w UE, więc nie może być zaskoczeniem, że owa decyzja przypada na czas bardzo ożywionej dyskusji nad pa-

kietem legislacyjnym, który w 1997 r. został przyjęty jako Pakt Stabilności i Wzrostu. Właśnie w tym kontekście debatę nad właściwą formułą „przygotowawczego” uzgadniania stanowisk państw strefy euro za inicjował francuski minister finansów w rządzie Alaina Juppé, Jean Artois. Wystąpił on z inicjatywą utworzenia specjalnej „rady do spraw wzrostu i stabilności”. Zgodnie z jego koncepcją funkcją proponowanego gremium miało być kształtowanie polityki gospodarczej Wspólnoty (lub ewentualnie jedynie strefy euro), w tym – co ciekawe, bo świadczące o chęci podważenia traktatowego rozdziału kompetencji – także jej polityki kursowej. Na propozycję tę niechętnie zareagowali Niemcy, obawiając się, że w ten sposób wytworzyłyby się mechanizm obniżający efektywność polityki monetarnej Europejskiego Banku Centralnego. Mechanizm ten stwarzałby rzeczywiste ograniczenia niezależności EBC oraz umożliwiałby neutralizację jego polityki pieniężnej nakierowanej na stabilizację cenową (Donnelly 1994, s. 191). Ich obawy zostały rozwiane przy okazji ponownienia inicjatywy utworzenia „rady do spraw wzrostu i stabilności”, zgłoszony przez nowy rząd francuski pod przewodnictwem Lionela Jospin w 1997 r. (przy czym tym razem projekt był firmowany przez ministra finansów Dominique’a Strauss-Kahna).

Propozycja Strauss-Kahna istotnie zmieniała pierwotną propozycję francuską z 1996 r. Przede wszystkim podkreślała, że postulowane nowe gremium, określane teraz jako „rada wzrostu i solidarności” nie miałyby żadnych formalnych kompetencji. Z punktu widzenia Europejskiego Banku Centralnego i istniejącego, traktatowego mechanizmu koordynacji polityki gospodarczej nowe forum współpracy miałyby przede wszystkim zająć się debatą nad problemami polityki zatrudnienia (a więc zagadnienia objętego jedynie luźną formą koordynacji nawet po 1996 r.). Jednocześnie propozycja Strauss-Kahna wskazywała, że nowe gremium tworzyłoby istotny składnik szerszych gospodarczych działań EBC. W związku z planowanym Paktem Stabilności i Wzrostu jego rolą byłoby zapewnianie „jednolitości diagnozy oraz wspólnego działania” w ramach dyskusji *par excellence* politycznej (Donnelly 1994, s. 191).

Rząd niemiecki przystał na tak sformułowaną propozycję, co otworzyło drogę do szerszej debaty na ten temat na forach przygotowujących szczyt Rady Europejskiej w Amsterdamie. Jednocześnie jednak Niemcy sformułowali wyraźne stanowisko, by Eurogrupa (bo tak zaczęto tę formację nazywać) obejmowała tylko państwa, które zostaną zakwalifikowane do ostatniego etapu Unii Gospodarczej i Walutowej. Spotkało się ono z oporem Danii i Wielkiej Brytanii, a więc państw, którym zagwarantowano możliwość nieuczestniczenia w tej fazie UGW na podstawie specjalnych derogacji protokolarnych. Obawiały się one

wykluczenia z ważnego, ich zdaniem, forum uzgodnień, tworzącego jeszcze jeden, szczególnie krąg współpracy nieobejmujący wszystkich krajów UE. Pozostałe państwa UE nie uwzględniły jednak ich stanowisk. Jak wspomniano w pierwszej części tego opracowania, decyzja o możliwości powołania Eurogrupy zapadła w listopadzie 1997 r. W pierwszej połowie 1998 r. odbyło się pierwsze posiedzenie nowego gremium.

Eurogrupa od samego początku wzbudzała kontrowersje – przede wszystkim ze względu na niejawną funkcjonowanie oraz jej siłę oddziaływania w Radzie ECOFIN. Szczególnie dało się zauważyć, że państwa strefy euro mają możliwość istotnego wpływu na decyzje tej formacji Rady, przez co w jej łonie utrwała się mechanizm niedoskonałego równoważenia interesów wszystkich państw członkowskich. Problem ten nabrał szczególnego znaczenia w końcu lat 90. XX w., gdy realna stała się wizja rozszerzenia Unii Europejskiej o 10 nowych państw. Kraje strefy euro zainicjowały wówczas dyskusję, co zrobić, by istniejący mechanizm decyzyjny w sprawach „gospodarczej konstytucji europejskiej” nie stracił swojej orientacji na ograniczenie inflacji. Zagrożenie dla tego mechanizmu można było dostrzec na poziomie Rady ECOFIN, w której – po planowanym rozszerzeniu – w formule nicejskiej ówczesnych 12 państw strefy euro miałyby 60% głosów, a więc poniżej wymaganej dla wielu głosowań kwalifikowanej większości głosów (przy możliwości stosunkowo łatwego budowania mniejszości blokującej przez nowe państwa członkowskie). Oceniając ten argument, należy jednak zauważyć, że w nowym układzie także państwa strefy euro mogą tworzyć mniejszość blokującą w Radzie ECOFIN. Również siła ich oddziaływania w tym gremium jest ograniczona w kluczowym dla funkcjonowania mechanizmów stabilizujących EU w układzie makroekonomicznym. Żadne z nich nie jest w strefie euro, w wielu głosowaniach stosuje się więc do nich formuła albo wyłączenia z głosowania, albo derogacyjnego zawieszenia prawa głosu.

Z punktu widzenia zachowania ukształtowanej przed rozszerzeniem i w sumie niedoskonałej, równowagi pomiędzy Radą ECOFIN a Eurogrupą możliwość osłabienia efektywności Rady ECOFIN była brana faktycznie pod uwagę. W szczególności obawy budziła możliwość przekształcenia się Eurogrupy w swoisty nieformalny „rząd gospodarczy”. Obawiano się także innego scenariusza, w którym słaba Rada ECOFIN mogłaby skłaniać państwa członkowskie do tworzenia wielu innych nieformalnych gremiów uzgodnień w sprawach gospodarczych funkcjonujących obok Eurogrupy. Prowadziłoby to oczywiście do niepożądanego fragmentaryzacji procesu decyzyjnego w UE (Paczyński 2003, s. 22).

Wczesną odpowiedzią na te dylematy starała się przedstawić Komisja Europejska. W listopadzie 2002 r. sformułowała ona propozycję utworzenia formalnej „Rady ECOFIN strefy euro”, działającej obok Eurogrupy. Zgodnie z wyjaśnieniem Komisji celem propozycji było wzmocnienie procesu podejmowania decyzji w UE w odniesieniu do obszaru funkcjonowania jednolitej waluty oraz jednolitej polityki pieniężnej (European Commission 2002). Jej przyjęcie oznaczałoby jednak istotne skomplikowanie procesu decyzyjnego w sprawach gospodarczych oraz powstanie nowych dylematów – w szczególności dotyczących relacji proponowanego gremium do Europejskiego Banku Centralnego. Wprowadzenie nowej formuły instytucjonalnej „Rady ECOFIN strefy euro” wymagałoby także zmiany Traktatu.

Bardziej doniosłe okazały się próby stworzenia dla Eurogrupy nowej formuły podjęte w ramach Konwentu. W jego VI Grupie Roboczej sformułowano w odniesieniu do tego gremium dwa konkurencyjne projekty:

a) utrzymania Eurogrupy w jej dotychczasowej formule, ale przy jej uznaniu w regulacji traktowej i wprowadzeniu imperatywnie sformułowanego wymogu, by w jej obradach uczestniczyli przedstawiciele Komisji i Europejskiego Banku Centralnego,

b) wprowadzenia nowej formuły podejmowania decyzji, w której uzgodnienia przyjęte w ramach Eurogrupy byłyby przedmiotem decyzji Rady ECOFIN działającej jednak bez udziału państw spoza strefy euro (zob. bliżej Nowak-Far 2004, s. 229–241).

Ostatecznie VI Grupa Robocza rekomendowała przyjęcie pierwszego z przedstawionych rozwiązań. Znalazło ono odzwierciedlenie w przepisach Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy (TK). W akcie tym w swoisty sposób formalnie uznano istnienie Eurogrupy. Uczyniono to poprzez wprowadzenie specjalnego art. III-195, w którym przewidziano, że „szczegóły dotyczące spotkań ministrów Państw Członkowskich, których walutą jest euro” mają być ustalone w Protokole nr 12 załączonym do TK. Akt ten definiuje Eurogrupę jako forum „nieformalnych” spotkań tych ministrów. Przewiduje ponadto, że na owych spotkaniach, organizowanych stosownie do potrzeb, mają oni rozpatrywać „sprawy związane ze szczególnymi obowiązkami, jakie na nich ciążyą w związku z jednolitą walutą”. W spotkaniach musi uczestniczyć przedstawiciel Komisji. Przedstawiciel Europejskiego Banku Centralnego musi być zapraszany na te posiedzenia, które są przygotowywane przez przedstawicieli ministrów do spraw finansów państw członkowskich strefy euro oraz – co ciekawe – przedstawicieli Komisji. Protokół zawiera też postanowienie dotyczące wewnętrznej organizacji Eurogrupy – przewiduje, że przewodniczący tego gremium będzie wybierany większością głosów ministrów

państw członkowskich w nim uczestniczących na okres dwóch i pół roku.

Przyjęta regulacja wprowadza więc istotne zmiany do funkcjonowania Eurogrupy, zwiększając w nim znaczenie czynnika wspólnotowego. Po pierwsze wprowadza obowiązek uczestniczenia w jej obradach przedstawiciela Komisji, a w niektórych okolicznościach także EBC. Po drugie umożliwia Komisji przygotowywanie spotkań Eurogrupy. Oznacza to możliwość istotnego wpływu na jej funkcjonowanie np. poprzez kształtowanie tematycznej formuły jej działania. Ponadto otwiera przed Komisją możliwość stania się nieformalnym sekretariatem Eurogrupy, co także znacznie „uwspólnotowiłoby” to gremium.

5. Miejsce Eurogrupy w systemie zarządzania makroekonomicznego Unii Europejskiej

Eurogrupa jest jednym z wielu instytucjonalnych elementów zarządzania makroekonomicznego na poziomie Unii Europejskiej. Zarządzanie to obejmuje różne formy ujednoczenia lub koordynacji polityki gospodarczej, dodatkowo wykazujące pewne zróżnicowanie w zależności od tego, czy dotyczą one państw strefy euro, czy państw nieuczestniczących w tej strefie. Jeśli chodzi o instytucjonalne ramy owego zarządzania, to należy koniecznie uwzględnić dwoistość reguł uczestniczenia państw członkowskich w procesie podejmowania decyzji. Wyłączenie ewentualnych krajów w ramach poszczególnych obszarów polityki gospodarczej ma bowiem albo postać wycinkowo określonego wykluczenia z konkretnej procedury, albo – gdy mówimy o konsekwencjach nieuczestniczenia w strefie euro – postać wyłączenia ogólnego z decydowania o jakimś obszarze polityki, czyli postać derogacji (stąd właściwe jest tu mówienie o „wyłączeniu derogacyjnym”). O udziale któregośkolwiek państwa członkowskiego w Eurogrupie albo wyłączeniu tego udziału decyduje jedynie druga ze wspomnianych reguł.

Zróżnicowanie reguł udziału w podejmowaniu decyzji, odnoszących się do rozmaitych form i forów zarządzania gospodarczego na poziomie Unii Europejskiej, decyduje także o miejscu w tym zarządzeniu Eurogrupy. Przesądza także o tym, że jest ona obecna tam, gdzie mamy do czynienia albo z koniecznością ochrony wyraźnie wyodrębnionych interesów państw strefy euro, albo z koniecznością wyłączenia państw objętych derogacją z procesu podejmowania decyzji, które ich po prostu nie dotyczą. Sytuację tę obrazuje tabela 2.

Eurogrupa nie uczestniczy we wszystkich formach koordynacji polityki gospodarczej. W szczególności nie bierze udziału w kształtowaniu tych obszarów, które są koordynowane najluźniej, w ramach

tw. otwartej metody koordynacji. Metoda ta dotyczy procesu kolońskiego (rozwijanie różnorodnych form dialogu makroekonomicznego w UE), luksemburskiego (polityka zatrudnienia) i cardiffskiego (reformy strukturalne). Eurogrupa jest jednak elementem instytucjonalnej infrastruktury koordynacji polityki budżetowej w ramach Paktu Stabilności i Wzrostu. W ramach jednego z elementów owego Paktu funkcjonuje realizowana na podstawie art. 99 TWE procedura wzajemnego monitorowania sytuacji gospodarczej (tzw. PWM) w ramach Rady ECOFIN. Jej osi są przyjmowane według specjalnej procedury tzw. szerokie kierunki (wskazówki) polityki gospodarczej (*Broad Economic Policy Guidelines, BEPGs*). W tym kontekście niezmiernie istotne jest, że ewoluuje zarówno zakres czasowy, jak i przedmiotowy owych BEPGs. W momencie przejścia Unii Europejskiej do realizacji ostatniego etapu UGW obejmowały one jeden rok i nie wykraczały poza najistotniejsze aspekty polityki fiskalnej. Obecnie mają charakter wieloletni i wkraczają swoimi postanowieniami na obszary innych rodzajów polityki gospodarczej – co powoduje ich wchodzenie na obszar oznaczony w tabeli jako „luźno skoordynowany”. Ponieważ Eurogrupa jest włączona w proces kształtowania BEPGs, oznacza to jej zaangażowanie także w zakresach, w których jeszcze w latach 90. XX w. nie była uczestnikiem procesu decyzyjnego.

Nawet ogólne spojrzenie na funkcjonowanie Eurogrupy w ramach wspólnotowego mechanizmu koordynacji polityki gospodarczej (z elementem ujednoczonym w dziedzinie polityki pieniężnej i kursowej w odniesieniu do euro) potwierdza formułowane na podstawie nieco innych przesłanek poglądy (np. Puettera), że Eurogrupa jest w stanie wyznaczać ogólne kierunki tej koordynacji (Puetter 2004, s. 854–870). Jednocześnie jednak należy zgodzić się z tym badaczem, że efektywność Eurogrupy w tym wymiarze w znacznym stopniu zależy od zdolności do odpowiedniego zmotywowania uczestniczących w niej państw członkowskich do wspólnego działania dla osiągnięcia jakichś wspólnych dla nich celów niekoniecznie sprzecznych z interesem całej UE (Puetter 2004, s. 854–870).

6. Wnioski: Eurogrupa w kontekście infrastruktury instytucjonalnej Unii Europejskiej

Eurogrupa jest nieformalnym, ale wartościowym elementem infrastruktury decyzyjnej Paktu Stabilności i Wzrostu. Jej powstanie jest ściśle związane z pracami nad tym pakietem legislacyjnym. Jest to podstawowy powód, dla którego można uznać Eurogrupę za element instytucjonalnej siatki służącej zapewnieniu prawidłowego funkcjonowania „gospodarczej

Tabela 2. *Formy i fora uzgadniania polityki gospodarczej w UE z uwzględnieniem udziału w nich Eurogrupy*

Grupa polityk	Obszar polityki	Forma koordynacji	Metoda koordynacji	Uczestnicy	Procedury
Polityka ujednolicona	<i>Podaż pieniądza (strefa euro)</i>	ujednoczenie dla strefy euro	realizacja przez EBC	EBC (przy udziale krajowych banków centralnych państw strefy euro)	ujednoczone cele – prymat bezpośredniego celu inflacyjnego
	<i>Kurs walutowy (strefa euro)</i>	ujednoczenie dla strefy euro	realizacja przez EBC (strefa euro) koordynacja w ramach Rady (dla państw spoza strefy euro)	EBC (z zastrzeżeniem jw.) Eurogrupa	prymat stabilności cenowej
Polityka silnie skoordynowana	<i>Podaż pieniądza (poza strefą euro)</i>	reguły traktatowe (nakaz realizacji stabilności cenowej) koordynacja konsultacja	koordynacja na forum Rady konsultacja w ramach Rady Ogólnej EBC	państwa członkowskie EBC (Rada Ogólna) Rada Europejska Rada Komisja	koordynacja w ramach programów konwergencji – BEPGs
	<i>Kurs walutowy (poza strefą euro)</i>	reguły traktatowe (nakaz osiągnięcia i utrzymania stabilności cenowej) koordynacja i wymiana informacji możliwość silnej koordynacji w ramach ERMII	koordynacja na forum Rady w ERMII, koordynacja i wymiana informacji z EBC	państwa członkowskie EBC (Rada Ogólna) Rada Europejska Rada Komisja	koordynacja w ramach realizacji obowiązku uwzględniania interesów innych państw członkowskich, koordynacja w ramach programów konwergencji - BEPGs
	<i>Konkurencja</i>	wspólnotowy wymiar konkurencji	implementacja przez krajowe organy nadzoru rynku; możliwość działania Komisji	państwa członkowskie Komisja	jednolite reguły, gdy wspólnotowy wymiar konkurencji podobne reguły, gdy wymiar krajowy
	<i>Budżetowa</i>	reguły traktatowe reguły prawa wtórnego uzgodnione cele informowanie wspólna ocena (<i>peer review</i>)	koordynacja w ramach Rady	państwa członkowskie Rada Europejska Komisja Rada Eurogrupa	Procedury Paktu Stabilności i Wzrostu: – wzajemnego monitorowania sytuacji gospodarczej – unikania nadmiernego deficytu

	Strukturalne	reguły traktatowe i <i>acquis</i> wtórnego uzgodnione reguły i praktyki	koordynacja w ramach Rady wykonawczy nadzór Komisji	państwa członkowskie Rada Komisja	
Polityka luźno skoordynowana	Koszty plac	dialog wymiana informacji	wspólne gremia specjalne	partnerzy społeczni Komisja Rada EBC	dialog makroekonomiczny (tzw. proces koloński)
	Rynek pracy	wymiana informacji identyfikacja najlepszych praktyk wskazówki wspólna ocena (<i>peer review</i>)	koordynacja w ramach Rady	państwa członkowskie Komisja Rada partnerzy społeczni	wskazówki dotyczące zatrudnienia (<i>Employment Guidelines</i>) w ramach tzw. procesu luksemburskiego
	Rynek dóbr i kapitału	wymiana informacji identyfikacja najlepszych praktyk wskazówki wspólna ocena (<i>peer review</i>)	koordynacja w ramach Rady	państwa członkowskie Komisja Rada	raporty o reformach gospodarczych w ramach tzw. procesu cardiffskiego
	Międzynarodowe aspekty polityki gospodarczej	uzgadnianie stanowisk lub wspólnego stanowiska	wspólne formy reprezentacji – także reprezentacja Komisji	EBC Eurogrupa Komisja	nakaz zachowania stabilności cen w zakresie negocjacji dotyczących międzynarodowego porządku walutowego

Źródło: Nowak-Far (2007, s. 15-16).

konstytucji” Unii Europejskiej, w której skład wchodzi także Rada Europejska, Rada ECOFIN, Komisja Europejska i Europejski Bank Centralny.

Brak formalizmu funkcjonowania czyni z Eurogrupy dogodne forum do debaty o głównych problemach koordynacji polityki makroekonomicznej w UE. Dzięki temu gremium to może również okazać się bardzo przydatne w rozwiązywaniu problemów w przypadku wystąpienia większych zaburzeń gospodarczych w strefie euro (Korkman 2001, s. 305–306).

Jednocześnie w obecnej formule Eurogrupa narusza spójność procesu decyzyjnego w ramach Rady ECOFIN – przede wszystkim dlatego, że stwarza Habermasowską przewagę komunikacyjną wobec państw spoza strefy euro, które nie mają wspólnego forum uzgodnień, służącego im do przygotowania

jednolitego stanowiska przedstawianego potem w trakcie obrad tej Rady. Istnienie Eurogrupy komplikuje też funkcjonowanie mechanizmów zarządzania makroekonomicznego (w tym stabilizacji gospodarczej) w Unii Europejskiej, której osią instytucjonalną jest także Rada ECOFIN. Ewentualne obniżenie efektywności podejmowania decyzji przez tę Radę (wynikające np. z rozszerzeń) może spowodować przesunięcie realnej władzy w zakresie dysponowania tymi mechanizmami właśnie w kierunku nieformalnego i nielegitymowanego na poziomie traktatowym forum, jakim jest Eurogrupa.

Z punktu widzenia krajów nieuczestniczących w strefie euro najbardziej kontrowersyjnym naruszeniem spójności procesu decyzyjnego, którego powodem jest Eurogrupa, może mieć postać wyjścia przez

nią poza ramy wyznaczone przez legitymującą ją rezolucję Rady Europejskiej z listopada 1997 r. W takim przypadku faktyczne funkcjonowanie Eurogrupy istotnie obniżałoby znaczenie traktatowych reguł określających obszary właściwe tylko i wyłącznie strefie euro. Obawa ta jest uzasadniona, gdyż posiedzenia Rady ECOFIN obejmują zarówno te kwestie, w których państwa strefy euro mają wyraźny wspólny interes uzasadniony ich udziałem w jednolitej polityce pieniężnej ESBC, jak i zagadnienia, w przypadku których tego rodzaju partykularyzmu nie ma, i formułowanie przez nie jednolitego stanowiska jeszcze przed obradami Rady nie znajduje uzasadnienia na gruncie *acquis*.

Trzeba jednak stwierdzić, że istnienie i funkcjonowanie Eurogrupy jest naturalnym następstwem akceptacji w Traktacie z Maastricht różnego tempa inte-

gracji w ramach UE. Należy więc ją zaakceptować jako element rzeczywistości politycznej, nie zaś prawnej. Oznacza to, że nie ma sensu jej likwidacja lub nadawanie jej za pomocą reguł prawnych takiej formuły, która dla państw Eurolandu byłaby niewygodna lub nieefektywna.

Z drugiej strony państwa nienależące do strefy euro powinny docenić próby „uwspólnotowienia” Eurogrupy poprzez wiązanie jej różnorodnymi więzami instytucjonalnymi (choćby nieformalnymi) z Komisją i EBC. W szczególności należy pozytywnie ocenić regulację przyjętą w Traktacie Konstytucyjnym, w którym znacznie zwiększono rolę Komisji w organizacji pracy Eurogrupy oraz stworzono możliwość faktycznego sprawowania przez Komisję funkcji sekretariatu tego nieformalnego gremium.

Bibliografia

- Auswärtiges Amt (1995), *Aussenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Dokumente von 1949 bis 1994*, Referat Öffentlichkeitsarbeit, Verlag Wissenschaft und Politik, Köln.
- Donnelly S. (2004), *Reshaping Economic and Monetary Union: Membership Rules and Budget Policies in Germany, France and Spain*, Manchester University Press, Manchester.
- Dyson K. (2002), *European States and the Euro. Europeanization, Variation, and Convergence*, Oxford University Press, Oxford.
- European Commission (2002), *Economic Governance in EMU*, ECFIN/578/2002, Brussels.
- Hallenberg M. (2004) *Domestic Budgets in a United Europe: Fiscal Governance from the End of Bretton Woods to EMU*, Cornell University Press, Ithaca.
- Korkman S. (2001), *Fiscal Policy Coordination Beyond the SGP?*, w: A. Brunila, M. Buti, D. Franco, *The Stability and Growth Pact: The Architecture of Fiscal Policy in EMU*, Palgrave, Basingstoke.
- Korkman S. (2005), *Economic Policy in the European Union*, Palgrave, Basingstoke.
- Nowak-Far A. (2001), *Unia Gospodarcza i Walutowa w Europie*, C. H. Beck, Warszawa 2001.
- Nowak-Far A. (2004), *Prawo Unii Gospodarczej i Pieniężnej w pracach VI Grupy Roboczej Konwentu i w projekcie Konstytucji Europejskiej*, w: C. Mik (red.), *Unia Europejska w dobie reform. Konwent Europejski, Traktat Konstytucyjny, Biała Księga w sprawie rządzenia Europą*, TNOiK, Toruń.
- Nowak-Far A. (2007), *Pakt Stabilności i Wzrostu. Funkcja, działanie i przyszłość*, C.H. Beck, Warszawa.
- Paczyński W. (2003), *ECB Decision-making and the Status of the Eurogroup in an Enlarged EMU*, „Studia i Analizy”, Nr 262, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa.
- Puetter U. (2004) *Governing informally: The role of the Eurogroup in EMU and the Stability and Growth Pact*, „Journal of European Public Policy”, Vol. 11, No. 5, s. 854–870.