

Katarzyna Stabryła-Chudzio

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

**UNIJNE INSTRUMENTY SOLIDARNOŚCI
FINANSOWEJ**

Streszczenie: W opracowaniu zaprezentowano trzy instrumenty finansowe, jakie powstały w ostatnim okresie w Unii Europejskiej, żeby pomagać państwom członkowskim w obliczu zjawisk kryzysowych, tj. Fundusz Solidarności Unii Europejskiej, Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji oraz Europejski Mechanizm Stabilizacyjny. Główną zasadą, jaką kieruje się Komisja Europejska podczas przyznawania pomocy, jest zasada subsydiarności. Przy dwóch pierwszych funduszach widać, że zasada ta jest odzwierciedlona w zakresie tematycznym pomocy oraz w ustalonych progach, od których pomoc może być udzielona. Celem ostatniego z instrumentów, Europejskiego Mechanizmu Stabilizacyjnego, jest pomoc państwom członkowskim strefy euro w uzdrowieniu finansów publicznych.

Słowa kluczowe: solidarność finansowa, kryzys finansowy, finanse Unii Europejskiej.

1. Wstęp

Kryzys finansowy, który rozpoczął się w 2007 r., przyczynił się najpierw do osłabienia aktywności gospodarczej w sektorze prywatnym, żeby następnie rozszerzył się także na sektor finansów publicznych. Wśród szeroko omówionych w literaturze przedmiotu czynników, które zadecydowały o spadku aktywności gospodarczej, do istotnych przyczyn obecnej sytuacji niektórych państw członkowskich Unii Europejskiej należy zaliczyć: brak reform strukturalnych, które odkładano przez wiele lat, pomoc finansową rządów dla sektora bankowego, jak również zbyt liberalną politykę fiskalną. Ostatnia z wymienionych przesłanek jest tym bardziej zaskakująca, że od kilkunastu lat w Unii Europejskiej funkcjonuje Pakt stabilności i wzrostu, który miał przeciwdziałać ryzykownej polityce w obrębie finansów publicznych i tym samym zapobiegać spadkowi zaufania do strefy euro i jej waluty. Trudno jednoznacznie ocenić, czy za zaistniałą sytuację odpowiadają błędne decyzje polityków poszczególnych krajów czy też uregulowania paktu nie wymuszały istotnej dyscypliny¹.

¹ W 2010 r. doprowadzono do kolejnej już reformy Paktu stabilności i wzrostu, jednak zbyt krótki okres nie pozwala na jednoznaczną ocenę nowych rozwiązań.

Nie należy także zapominać, że oprócz kryzysu finansowego na niekorzystną sytuację niektórych państw członkowskich UE nałożyły się także zniszczenia wywołane wystąpieniem w ostatnim czasie klęsk żywiołowych. Tutaj do pokrycia przynajmniej części strat również potrzebna była pomoc państwa.

W niniejszym opracowaniu zaprezentowano instrumenty finansowe, jakie powstały w Unii Europejskiej, żeby pomagać państwom członkowskim w obliczu zjawisk kryzysowych. Ze względu na ograniczone ramy artykułu skupiono się na trzech wybranych funduszach, tj. Funduszu Solidarności Unii Europejskiej, Europejskim Funduszu Dostosowania do Globalizacji oraz Europejskim Mechanizmie Stabilizacyjnym².

2. Działania Unii Europejskiej w aspekcie klęsk żywiołowych

Fundusz Solidarności Unii Europejskiej został utworzony w 2002 r. na mocy rozporządzenia Rady UE dotyczącego wspólnej reakcji państw członkowskich UE na zniszczenia spowodowane katastrofami naturalnymi (powodzią, suszami, pożarami lasów, huraganami, trzęsieniami ziemi lub wybuchami wulkanów) [Council regulation... 2002]. Środki funduszu w wysokości 1 mld euro rocznie nie są gromadzone z wyprzedzeniem w obrębie budżetu ogólnego Unii Europejskiej, ale ich pobór następuje dopiero w konsekwencji zaistnienia klęsk żywiołowych³. Każdy kraj członkowski jest wówczas zobowiązany do przekazania środków w wysokości odpowiadającej procentowemu udziałowi produktu krajowego brutto danego państwa w PKB całej wspólnoty.

Celem pomocy jest odbudowa lub modernizacja zniszczonych obiektów użyteczności publicznej (szkół, szpitali, ośrodków zdrowia), jak również naprawa dróg, uszkodzonych linii energetycznych, wodociągów i kanalizacji, ochrona zabytków, a także oczyszczenie terenów dotkniętych klęską i sfinansowanie tymczasowego zakwaterowania dla służb ratowniczych. W efekcie jakakolwiek pomoc dla osób prywatnych jest zabroniona i nie może zostać sfinansowana z tego funduszu. Ponadto działania zmniejszające szkodę, które zostały pokryte z ubezpieczenia, nie mogą podlegać sfinansowaniu ze środków funduszu. W przypadku otrzymania środków z ubezpieczenia kwota uzyskana z Funduszu Solidarności Unii Europejskiej musi zostać zwrócona.

Wniosek do Komisji Europejskiej składany jest przez dany kraj (w Polsce odpowiedzialność za przygotowanie wniosku spoczywa na Ministerstwie Rozwoju Regionalnego). Należy podkreślić, że wymogi związane z uruchomieniem pomocy są

² W artykule pominięto m.in. efekty wykorzystania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności oraz działania Europejskiego Banku Centralnego skupującego obligacje skarbowe państw w trudnej sytuacji finansowej, tj. Grecji, Irlandii, Hiszpanii i Portugalii.

³ Środki nie muszą być w całości wykorzystane, np. w 2002 r. wydano 728 mln euro, a w 2008 r. – tylko 19 mln euro.

bardzo restrykcyjne, a częściowo również uznaniowe (tab. 1), co spowodowało, że w latach 2002-2010 na 85 zgłoszonych wniosków tylko 42 zostały zaakceptowane.

Tabela 1. Kryteria uruchomienia środków Funduszu Solidarności Unii Europejskiej

Podmiot aplikujący o środki
Państwo członkowskie Unii Europejskiej, państwo kandydujące do Unii Europejskiej lub kraj sąsiadujący, na terenie którego również doszło do ujawnienia się klęski żywiołowej
Termin złożenia wniosku
Dziesięć tygodni od momentu powstania szkody
Procedura rozpatrywania wniosku
Komisja Europejska rozpatruje wniosek, a następnie swoją opinię przekazuje Radzie UE i Parlamentowi Europejskiemu (władzy budżetowej). W toku uruchomionej procedury obie instytucje ustalają wysokość udzielonej pomocy, co zostaje ujęte w budżecie korygującym
Kryteria przyznania pomocy
Poważna klęska żywiołowa – szkody muszą zostać oszacowane na poziomie przewyższającym 3 mld euro według cen z 2002 r. (na rok 2011 jest to ponad 3,5 mld euro) lub 0,6% dochodu narodowego brutto danego państwa (np. dla Polski, według danych za rok 2009, 0,6% DNB stanowi 1,767 mld euro). Szkoda o zasięgu regionalnym mająca negatywny wpływ na warunki życia ponad 50% mieszkańców regionu (odczuwalny co najmniej przez rok od zaistnienia szkody) oraz na sytuację gospodarczą regionu – brak progów, decyzja uznaniowa instytucji unijnych. Maksymalna wielkość pomocy dla szkód o zasięgu regionalnym nie może przekraczać 7,5% kwoty rocznej funduszu
Wysokość przyznanej pomocy
2,5% kwoty szkody do poziomu 3 mld euro według cen z 2002 r. (na rok 2011 jest to ponad 3,5 mld euro) lub do poziomu 0,6% dochodu narodowego brutto danego państwa plus 6% nadwyżki ponad opisany poziom
Zamknięcie pomocy
W ciągu sześciu miesięcy po upływie roku, w którym nastąpiło wypłacenie dotacji, dane państwo musi przedstawić Komisji Europejskiej sprawozdanie z wykorzystania pomocy (sprawozdanie merytoryczne) oraz określić wysokość wydatkowanych środków (oświadczenie uzasadniające). Jeżeli kwota przyznanej pomocy była wyższa od poniesionych wydatków, w takiej sytuacji beneficjent jest zobligowany do zwrotu nadwyżki środków

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Council regulation... 2002].

W 2005 r. Komisja Europejska zaproponowała zmiany i zastąpienie rozporządzenia z 2002 r. nowym aktem prawnym z następujących powodów [*Fundusz Solidarności Unii Europejskiej...* 2009, s. 8]:

- braku jednoznacznych kryteriów podczas przyznawania pomocy przy klęskach o zasięgu regionalnym,
- konieczności rozszerzenia zakresu pomocy również na katastrofy przemysłowe i technologiczne, zagrożenia zdrowia publicznego (pandemie, np. rozprzestrzenianie się wirusa SARS), katastrofy komunikacyjne (np. katastrofy lotnicze) i akty terroryzmu.

Komisja Europejska postulowała ponadto, żeby skrócić okres oczekiwania na przyznanie pomocy, ponieważ po zaistnieniu klęski żywiołowej środki finansowe potrzebne są od momentu ujawnienia się szkód. Tymczasem według obowiązujących uregulowań na pomoc z funduszu czeka się najczęściej około roku. Kolejną wadą opisywanego instrumentu jest brak możliwości wypłacania zaliczek zaraz po złożeniu wniosku przez poszkodowane państwo. W celu uniknięcia nadużyć przy wypłacaniu zaliczek należałoby wypracować przejrzyste kryteria udzielania zgody na zaliczkę. Gdyby ostatecznie wniosek danego kraju został odrzucony, zaliczkę trzeba byłoby zwrócić. Na koniec Komisja Europejska zaproponowała obniżenie progu, od którego pomoc byłaby przyznana, tj. od 1 mld euro lub 0,5% DNB. Jednocześnie zwiększono by wielkość pomocy do 50% kosztów poniesionych przez dane państwo podczas likwidacji szkody.

Jeżeli środki funduszu byłyby uruchamiane także w przypadku innych wydarzeń niż klęski żywiołowe, pomoc obejmowałaby także m.in. [*Proposal for a Regulation... 2005, s. 3*]:

1) opiekę medyczną dla ludności w razie zagrożeń dotyczących zdrowia publicznego (koszty leków, materiałów opatrunkowych, szczepionek oraz sprzętu ratunkowego),

2) opiekę psychologiczną, medyczną i społeczną dla ofiar ataków terrorystycznych.

Pomimo akceptacji przez Parlament Europejski wniosku Komisji na temat powyższych zmian, do początku 2011 r. nie udało się wprowadzić ich w życie.

W 2010 r. Polska po raz pierwszy wnioskowała o sfinansowanie pokrycia szkód zaistniałych podczas ubiegłorocznych wiosennych powodzi, które dotknęły głównie obszar Małopolski i Śląska. Wysokość szkód oszacowano na 2,3 mld euro, a otrzymana pomoc ma wynieść ponad 105,6 mln euro [*Commission approved... 2010, s. 3*].

3. Aktywne formy wspierania osób bezrobotnych

Jednym z celów strategicznych Unii Europejskiej na lata 2007-2013 jest wzrost zatrudnienia i promowanie atrakcyjności Europy pod względem możliwości znalezienia pracy zgodnej z oczekiwaniami. Aby osiągnąć zamierzone rezultaty, Komisja Europejska przekazuje środki z następujących funduszy:

1. Europejskiego Funduszu Społecznego – działania długoterminowe skierowane na wspieranie osób poszukujących pracy przez organizację szkoleń związanych z podnoszeniem kwalifikacji i przekwalifikowaniem, promocję kształcenia ustawicznego, pomoc w założeniu samodzielnej działalności gospodarczej, przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu, zapewnienie równego dostępu do pracy kobiet i mężczyzn, pomoc osobom niepełnosprawnym w znalezieniu pracy.

2. Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego – na wspieranie inwestycji w małe i średnie przedsiębiorstwa, co ma doprowadzić do stworzenia nowych miejsc pracy i osiągnięcia stabilnego zatrudnienia, a w ten sposób do zmniejszenia dysproporcji między regionami.

3. Europejskiego Funduszu Rozwoju Obszarów Wiejskich – na podnoszenie kwalifikacji zawodowych ludności rolniczej, wspieranie różnorodnych form aktywności zawodowej na terenach wiejskich (rozwój agroturystyki, rzemiosła).

W obliczu nowych wyzwań, jakie niesie ze sobą globalizacja, Rada UE wraz z Parlamentem Europejskim wydały w 2006 r. rozporządzenie powołujące do życia Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji (EFG) [Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady...]. Stworzenie nowego instrumentu finansowego okazało się niezbędne w celu zapewnienia państwom członkowskim środków na aktywną pomoc osobom, które zostały zwolnione w efekcie zmian w kierunkach światowego handlu, czyli np. w rezultacie zamykania przedsiębiorstw i przenoszenia działalności do krajów spoza Unii Europejskiej, dysponujących korzystniejszymi warunkami dla rozwoju działalności. Państwo członkowskie opracowuje wniosek do Komisji Europejskiej, a następnie podlega procedurze zbliżonej jak w przypadku Funduszu Solidarności Unii Europejskiej. Średni termin oczekiwania na ostateczną decyzję władzy budżetowej to ok. 6-7 miesięcy od momentu złożenia wniosku. W obu przypadkach środki unijne służą refundacji wydatków poniesionych uprzednio z funduszy krajowych⁴.

W Polsce podmiotem, który rozpoczyna procedurę aplikowania o środki EFG, może być:

- pracodawca,
- wojewódzki urząd pracy (WUP),
- odpowiedni resort (np. Ministerstwo Skarbu Państwa, Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Infrastruktury).

W każdym z powyższych przypadków wypełniony wniosek jest następnie analizowany przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, które podejmuje decyzję o przekazaniu dokumentu do Ministerstwa Rozwoju Regionalnego będącego instytucją zarządzającą i odpowiedzialną za kontakty z organami unijnymi. Zanim wniosek będzie przesłany do Komisji Europejskiej, końcowa wersja projektu dokumentu musi zostać zaakceptowana przez Komitet Europejski Rady Ministrów.

Pierwotne założenia działania funduszu globalizacyjnego uległy zmianie w 2009 r. ze względu na pojawienie się negatywnych efektów kryzysu finansowego, m.in. w postaci wzrostu bezrobocia. Szybko dokonane korekty w rozporządzeniu z 2006 r. pozwoliły na dopasowanie pomocy finansowej do zmieniających się warunków społeczno-gospodarczych na terenie Unii (tab. 2).

Środki w wysokości 500 mln euro rocznie, jakimi dysponuje fundusz, pochodzą z rezerw zgromadzonych w budżecie ogólnym Unii Europejskiej, czyli niewykorzystanych środków w roku ubiegłym. W ciągu jedenastu miesięcy 2010 r. złożono wnioski aplikacyjne o środki z funduszu globalizacyjnego na kwotę 154,4 mln euro, co stanowi ponad 5,7 tys. euro na osobę objętą wsparciem. Z Polski wnioski, które otrzymały pozytywną opinię Komisji Europejskiej, złożyły:

⁴ W Polsce środki krajowe związane z pokryciem wydatków objętych współfinansowaniem przez EFG pochodzą w całości z Funduszu Pracy.

Tabela 2. Zmiany w rozporządzeniu dotyczącym Europejskiego Funduszu Dostosowania do Globalizacji

Wersja pierwotna z 2006 r.	Wersja bieżąca z 2009 r.
1	2
Przyczyny pomocy	
Zmiany w obrotach handlowych w wyniku spadku udziału Unii Europejskiej w handlu światowym w obrębie określonego sektora; intensyfikacja importu towarów na teren Unii Europejskiej; przenoszenie działalności gospodarczej do państw trzecich	Zmiany w obrotach handlowych w wyniku spadku udziału Unii Europejskiej w handlu światowym w obrębie określonego sektora; intensyfikacja importu towarów na teren Unii Europejskiej; przenoszenie działalności gospodarczej do państw trzecich. Zwolnienia wynikające ze światowego kryzysu finansowego i gospodarczego (wnioski muszą zostać złożone do końca 2011 r.)
Kryteria uruchomienia pomocy	
Zwolnienie 1 tysiąca pracowników w przedsiębiorstwie w jednym kraju członkowskim w ciągu czterech miesięcy, włącznie z osobami zwalnianymi u jego dostawców lub producentów znajdujących się poniżej w łańcuchu dostaw. Zwolnienie tysiąca pracowników w ciągu dziewięciu miesięcy, szczególnie w małych i średnich przedsiębiorstwach w sektorze według klasyfikacji NACE 2, w jednym regionie lub dwóch sąsiadujących regionach na poziomie NUTS II. W wyjątkowych okolicznościach, zwłaszcza dotyczących niewielkich rynków lokalnych, przy których nie jest spełniony w całości żaden z powyższych warunków, Unia Europejska może przyznać środki, ale ich łączna kwota nie może przekraczać 15% wydatków funduszu na dany rok. O uznaniu wniosku decyduje fakt, że zwolnienia wpływają istotnie na lokalną gospodarkę	Zwolnienie 0,5 tysiąca pracowników w przedsiębiorstwie w jednym kraju członkowskim w ciągu czterech miesięcy, włącznie z osobami zwalnianymi u jego dostawców lub producentów znajdujących się poniżej w łańcuchu dostaw. Zwolnienie 0,5 tysiąca pracowników w ciągu dziewięciu miesięcy, szczególnie w małych i średnich przedsiębiorstwach w sektorze według klasyfikacji NACE 2, w jednym regionie lub dwóch sąsiadujących regionach na poziomie NUTS II. W wyjątkowych okolicznościach, zwłaszcza dotyczących niewielkich rynków lokalnych, przy których nie jest spełniony w całości żaden z powyższych warunków, Unia Europejska może przyznać środki, ale ich łączna kwota nie może przekraczać 15% wydatków funduszu na dany rok. O uznaniu wniosku decyduje fakt, że zwolnienia wpływają istotnie na lokalną gospodarkę
Forma pomocy	
1. Pomoc w znalezieniu pracy, poradnictwo zawodowe, szkolenia i przekwalifikowanie dobrane w sposób indywidualny, pomoc w nabywaniu umiejętności informatycznych oraz w przygotowaniu dokumentów pomocnych w poszukiwaniu pracy oraz promowanie przedsiębiorczości i pomoc w założeniu własnej działalności gospodarczej	1. Pomoc w znalezieniu pracy, poradnictwo zawodowe, szkolenia i przekwalifikowanie dobrane w sposób indywidualny, pomoc w nabywaniu umiejętności informatycznych oraz w przygotowaniu dokumentów pomocnych w poszukiwaniu pracy oraz promowanie przedsiębiorczości i pomoc w założeniu własnej działalności gospodarczej

Tabela 2, cd.

1	2
2. Specjalne ograniczone w czasie środki, takie jak dodatki na poszukiwanie pracy, dodatki na koszty przeniesienia lub dodatki dla osób uczestniczących w kształceniu ustawicznym i szkoleniach	2. Specjalne ograniczone w czasie środki, takie jak dodatki na poszukiwanie pracy, dodatki na koszty przeniesienia lub dodatki dla osób uczestniczących w kształceniu ustawicznym i szkoleniach.
3. Działania motywacyjne dla pracowników znajdujących się w niekorzystnej sytuacji lub starszych pracowników, aby umożliwić im utrzymanie się na rynku pracy lub powrót na ten rynek EFG nie finansuje pasywnych środków ochrony socjalnej	3. Działania motywacyjne dla pracowników znajdujących się w niekorzystnej sytuacji lub starszych pracowników, aby umożliwić im utrzymanie się na rynku pracy lub powrót na ten rynek EFG nie finansuje pasywnych środków ochrony socjalnej
Wysokość środków	
50% kosztów kwalifikujących się do wsparcia	65% kosztów kwalifikujących się do wsparcia
Okres przewidziany na wykorzystanie środków	
12 miesięcy od złożenia wniosku	24 miesiące od złożenia wniosku

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady...].

- z województwa wielkopolskiego – dwie firmy z branży samochodowej (590 osób objętych pomocą, całkowity zaplanowany budżet 973 965 euro, wkład EGF 633 077 euro),
- zakłady H. Cegielski – Poznań, producent silników okrętowych oraz jego dostawcy (189 osób objętych pomocą, całkowity zaplanowany budżet 175 770 euro, wkład EGF 114 250 euro).

Od początku działania funduszu, tj. od 2007 r., do sierpnia roku 2010 wnioski aplikacyjne złożyło 18 państw członkowskich UE (63 wnioski) na kwotę 365,3 mln euro z 22 sektorów dla 68,5 tys. zwolnionych osób [Statistical... 2010, s. 49, 57].

4. Europejski plan stabilności finansowej

W czasie przygotowań do utworzenia Unii Gospodarczej i Walutowej zakładano, że oprócz wprowadzenia wspólnej waluty dojdzie do ujednoczenia polityki pieniężnej, nad którą będzie czuwał Europejski Bank Centralny. Jeśli chodzi o politykę budżetową, państwa członkowskie nie były przygotowane na przekazanie swoich uprawnień na rzecz nowego organu unijnego. Obawiano się jednak, że brak jakichkolwiek uregulowań w tym zakresie może doprowadzić w przyszłości do pogorszenia sytuacji w obrębie finansów publicznych państw członkowskich, co negatywnie wpłynęłoby zarówno na postrzeganie przez inwestorów wspólnej waluty, jak i na stabilność polityki monetarnej.

Z powyższych powodów zdecydowano o podpisaniu w 1997 r. Paktu stabilności i wzrostu, w którym znalazły się procedury przeciwdziałające narastaniu deficytu budżetowego i długu publicznego, jak również pozwalające na obniżenie obu wielkości. Zapisy paktu okazały się jednak niewystarczające i w 2005 r. dokonano jego reformy. Pomimo wprowadzonych zmian, w maju 2010 r. dwadzieścia państw członkowskich Unii Europejskiej było objętych procedurą nadmiernego deficytu budżetowego.

W pierwszej połowie 2010 r. sytuacja finansów publicznych niektórych krajów strefy euro była na tyle poważna, że rozpoczęto debatę nad ewentualną pomocą finansową dla państw pogrążonych w kryzysie. Pierwszym krajem, któremu groziło zawieszenie wywiązywania się z zaległych zobowiązań, była Grecja. Do kroków, które należało podjąć, zaliczono: konieczność reform strukturalnych, bardziej restrykcyjną politykę fiskalną oraz rewizję danych statystycznych. Sugerowane rozwiązania wymagały jednak czasu, dlatego na szczycie w Brukseli odbywającym się w dniach 8-9 maja 2010 r. i na nadzwyczajnym posiedzeniu ministrów finansów UE podjęto decyzję o udzieleniu pożyczki dla Grecji, jak również o utworzeniu Europejskiego Mechanizmu Stabilizacyjnego. Pomoc dla Grecji w wysokości 110 mld euro miała być rozłożona na raty, gdzie każda kolejna zależała od postępów dokonanych przez pożyczkobiorcę. Pożyczka ta nie została udzielona w formie nowego instrumentu Unii Europejskiej, było to raczej rozwiązanie doraźne, a na uzgodnioną kwotę złożyły się głównie państwa członkowskie strefy euro.

Nowym narzędziem pozwalającym na przywrócenie równowagi finansów publicznych jest jednak Europejski Mechanizm Stabilizacyjny, w którym obowiązkowo uczestniczą państwa strefy euro, natomiast pozostali członkowie UE mogą przystąpić dobrowolnie⁵. Wkład każdego z krajów uzależniony jest od udziału w kapitale Europejskiego Banku Centralnego. Mechanizm określony na 750 mld euro składa się z dwóch elementów⁶:

1) Europejskiego Mechanizmu Stabilizacji Finansowej (*European Financial Stabilisation Mechanism*),

2) Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej (*European Financial Stability Facility*).

Pierwszy z nich jest funduszem, do którego środki w maksymalnej wysokości 60 mld euro przekazywać będzie Komisja Europejska z tytułu emisji obligacji. Ze względu na dużą wiarygodność instytucji europejskich obligacje powinny mieć niską rentowność, zatem pożyczki, które będą udzielane na podstawie zgromadzonych w ten sposób środków, również zostaną określone na korzystniejszych warunkach niż rynkowe.

⁵ Pomoc z Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej dotyczy tylko krajów strefy euro, pozostałe państwa bowiem mają możliwość skorzystania z Instrumentu Wyrównywania Bilansu Płatniczego (*Medium-Term Financing Facility – the Balance of Payments Facility*).

⁶ W obu przypadkach chodzi o gwarancje, natomiast w razie problemów państwa członkowskiego zamieniają się one w realne pożyczki (przykład Irlandii, która ma otrzymać docelowo 85 mld euro pożyczki).

Drugi instrument związany jest z utworzeniem spółki specjalnego przeznaczenia (*special purpose vehicle*), która również będzie emitować obligacje gwarantowane przez jej udziałowców⁷. Zgromadzone w ten sposób środki posłużą do wykupu obligacji skarbowych państwa potrzebującego pomocy. Maksymalna kwota przeznaczona dla tego instrumentu składa się z 440 mld euro od państw członkowskich strefy euro oraz 250 mld euro od Międzynarodowego Funduszu Walutowego. Spółką z siedzibą w Luksemburgu zarządza dyrektor naczelny – Klaus Regling, były dyrektor generalny DG ds. gospodarczych i finansowych.

Decyzja o przyznaniu pomocy podejmowana przez Komisję Europejską w porozumieniu z Europejskim Bankiem Centralnym i Międzynarodowym Funduszem Walutowym musi być jednomyślnie zaakceptowana przez ministrów finansów strefy euro (tzw. Eurogrupe). W efekcie Komisja Europejska z państwem członkowskim proszącym o pomoc podpisują dokumenty (*memorandum of understanding, Loan Facility Agreement*), w których określa się wielkość pomocy, oprocentowanie pożyczki i czas trwania umowy [*EFSF Framework Agreement... 2010, s. 1-4*].

Pod koniec października 2010 r. w Brukseli przedstawiciele państw i rządów UE podjęli decyzję o zmianach w Traktacie lizbońskim dotyczących ujęcia kwestii gwarancji pomocy dla krajów z problemami finansowymi (tzw. mechanizm antykryzysowy). Zmiany weszłyby w życie w 2013 r. po zakończeniu działania Europejskiego Mechanizmu Stabilizacyjnego.

5. Zakończenie

Zastosowanie trzech omówionych instrumentów dotyczy zupełnie różnych dziedzin, co świadczy o potrzebie istnienia wszystkich funduszy. Dwa z zaprezentowanych mechanizmów istnieją już od kilku lat, zatem efektów ich funkcjonowania można było już wielokrotnie doświadczyć. Główną zasadą, jaką kieruje się Komisja Europejska podczas przyznawania pomocy, jest zasada subsydiarności. Przy obu funduszach, zarówno Funduszu Solidarności Unii Europejskiej, jak i Europejskim Funduszu Dostosowania do Globalizacji, widać, że zasada ta jest odzwierciedlona w zakresie tematycznym pomocy (tylko poważne klęski, zwolnienia grupowe) oraz w ustalonych progach, od których pomoc może być udzielona (próg szacowanej wielkości szkody oraz próg dotyczący liczby zwolnionych pracowników).

Pomimo krytyki tych poziomów stanowią one dowód, że Unia Europejska powinna ingerować tylko wtedy, kiedy dane państwo lub region nie może poradzić sobie w sposób samodzielny. Inne zastrzeżenia dotyczą kwestii technicznych, w tym czasu i sposobu udzielania pomocy. Zatem niedociągnięcia związane z istnieniem unijnych instrumentów solidarności finansowej można wyeliminować, jeśli nastąpią wspólne uzgodnienia instytucji UE.

⁷ W październiku 2010 r. obligacje Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej otrzymały rating AAA od dwóch głównych agencji ratingowych, tj. Standard&Poor's, i Fitch oraz Aaa od Moody's.

Ostatni z instrumentów, Europejski Mechanizm Stabilizacyjny, powstał dopiero w 2010 r., zatem na razie nie poznano pełnych efektów jego działania, dlatego trudno jednoznacznie określić, czy przywróci on zaufanie do wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej. Zagrożeniem może być jednak przesunięcie zainteresowania inwestorów na obligacje emitowane na użytek tego mechanizmu kosztem obligacji państw członkowskich UE, zwłaszcza borykających się z nadmiernym deficytem budżetowym.

Literatura

Commission approved over 182 million euro financing for European Union Solidarity Fund assistance relating to flooding disasters of May-June 2010, MEMO/10/690, Brussels 2010.

Council regulation (EC) No 2012/2002 of 11 November 2002 *establishing the European Union Solidarity Fund* (OJ L 311 of 2002).

EFSS Framework Agreement between Kingdom of Belgium, Federal Republic of Germany, Ireland, Kingdom of Spain, French Republic, Italian Republic, Republic of Cyprus, Grand Duchy of Luxembourg, Republic of Malta, Kingdom of the Netherlands, Republic of Austria, Portuguese Republic, Republic of Slovenia, Slovak Republic, Republic of Finland, the Hellenic Republic and European Financial Stability Facility, Executive Version, PARIS-1-1075295-v16, Paris 2010.

Fundusz Solidarności Unii Europejskiej. Sprawozdanie roczne za 2008 r. oraz Sprawozdanie z doświadczeń nabytych po sześciu latach stosowania nowego instrumentu, KOM (2009) 193, wersja ostateczna, Bruksela 2009.

Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the European Union Solidarity Fund, COM (2005) 108 final, Brussels 2005.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 546/2009 z dnia 18 czerwca 2009 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1927/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. ustanawiające Europejski fundusz dostosowania do globalizacji (DzUrz L 167 z 2009 r.).

Statistical Portrait of the EGF 2007-2010, European Commission, Brussels 2010.

EUROPEAN UNION INSTRUMENTS OF THE FINANCIAL SOLIDARITY

Summary: The author of the article presents three instruments of the financial solidarity in the European Union which play an important role during a crisis: European Union Solidarity Fund, European Globalisation Adjustment Fund and European Stabilisation Mechanism. The main rule of the European Commission to give the financial support is the rule of subsidiarity. In the first two funds the principle is respected by the characteristics of the support and the threshold for assistance. The latter is the package of measures to preserve financial stability in the euro area.