

Janusz Józef Węc

**PODSTAWOWE ZAŁOŻENIA, CELE I ZASADY
REFORMY USTROJOWEJ STREFY EURO.
IMPLIKACJE DLA POLSKI**

Wprowadzenie

Przedmiotem artykułu jest analiza podstawowych założeń, celów oraz zasad reformy ustrojowej strefy euro oraz jej implikacji dla Polski. Pierwsza część artykułu poświęcona została procesowi realizacji reformy w okresie od przyjęcia przez Radę Europejską raportu Hermana Van Rompuy (13–14 grudnia 2012) aż do utworzenia zrębów organizacyjnych Unii Bankowej. W drugiej części przedstawiono pracę nad reformą po opublikowaniu 22 czerwca 2015 r. tzw. raportu pięciu przewodniczących, czyli dokumentu opracowanego przez Komisję Europejską, a przedłożonego przez jej nowego przewodniczącego Jeana-Claudea Junckera w ścisłej współpracy z nowym przewodniczącym tzw. szczytu państw strefy euro, Donaldem Tuskiem, nowym przewodniczącym Eurogrupy, Jeroenem Dijsselbloemem, prezesem Europejskiego Banku Centralnego, Mario Draghim, oraz przewodniczącym Parlamentu Europejskiego, Martinem Schulzem. Natomiast w części trzeciej omówiono następstwa zmian ustrojowych w strefie euro dla Polski.

Pierwsza faza reformy (2012–2015)

Projektowane zmiany ustrojowe

Podstawą programową pierwszej fazy reformy ustrojowej strefy euro był raport Hermana Van Rompuy¹, zaakceptowany przez Radę Europejską w dniach 13–14 grudnia 2012 r. W przyjętych wówczas konkluzjach Rada Europejska określiła podstawowe cele oraz zakres proponowanych zmian ustrojowych, co miało być sposobem na przezwycięzenie kryzysu zadłużeniowego strefy euro².

W ślad za tym reforma ustrojowa winna prowadzić do ustanowienia w ramach Unii Gospodarczej i Walutowej trzech nowych struktur: zintegrowanych ram finansowych (Unia Finansowa), zintegrowanych ram budżetowych (Unia Fiskalna) oraz zintegrowanych ram polityki gospodarczej (Unia Gospodarcza)³. Ponieważ jednak utworzenie tych nowych struktur oznaczało poważne ograniczenie suwerenności państw członkowskich strefy euro, przewodniczący Rady Europejskiej zaproponował w zamian ustanowienie bliżej nieokreślonego mechanizmu legitymizacji i rozliczalności. Pod tym enigmatycznym pojęciem krył się zamiar rozszerzenia kompetencji instytucji Unii Europejskiej, przede wszystkim Parlamentu Europejskiego, oraz parlamentów narodowych w strefie euro zgodnie z art. 13 paktu fiskalnego oraz protokołem nr 1 w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej załączonym do TUE i TFUE i TEWEA. Oznaczało to jednak również rezygnację z idei przekształcenia Unii Europejskiej w Unię Polityczną rozumianej jako sposób na przezwycięzenie kryzysu zadłużeniowego strefy euro, co wydawało się zrozumiałe z powodu licznych kontrowersji, jakie wzbudziła debata na ten temat w Unii Europejskiej w latach 2011–2012⁴.

¹ Pierwszą wersję raportu Van Rompuy przedstawił w czerwcu, drugą w październiku, zaś trzecią w grudniu 2012 r., por. Rada Europejska. Sprawozdanie przewodniczącego Rady Europejskiej Hermana Van Rompuy. W kierunku faktycznej Unii Gospodarczej i Walutowej. Komunikat prasowy, Bruksela, 26 czerwca 2012 r., EUCO 120/12, s. 3. Rada Europejska. Przewodniczący. W kierunku faktycznej Unii Gospodarczej i Walutowej. Sprawozdanie okresowe, Bruksela, 12 października 2012 r., s. 1–8. Rada Europejska. Przewodniczący. W kierunku faktycznej Unii Gospodarczej i Walutowej. [Sprawozdanie końcowe], Bruksela, 5 grudnia 2012 r., s. 1–18. Własne plany działania w tej sprawie opublikowały również Komisja Europejska, Europejski Bank Centralny (EBC) oraz Grupa Refleksyjna ds. Przyszłości Unii Europejskiej. Szerzej na ten temat por. J.J. Węc, *The European Union Debate on the Second Institutional Reform (2011–2012)*, „Przegląd Zachodni” 2014, nr 1, s. 18–30.

² Posiedzenie Rady Europejskiej w dniach 13–14 grudnia 2012 r. Konkluzje, Bruksela, 14 grudnia 2012 r., EUCO 205/12, s. 1–5. Szerzej na temat przyczyn kryzysu zadłużeniowego strefy euro, por. M. Pietrzykowski, *Polska na drodze do reformowanej strefy euro*, Poznań 2014, s. 44–58. Jako początek kryzysu zadłużeniowego Komisja Europejska podaje przełom lat 2010/2011, por. Komisja Europejska. Notatka prasowa – Unia Bankowa: przywracamy stabilność finansową w strefie euro, Bruksela, 15 kwietnia 2014 r., s. 1.

³ Ich szczegółową analizę por. J.J. Węc, *Proces konstytuowania Unii Bankowej. Geneza, podstawy prawne, cele i zasady działania*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2014, s. 33–34.

⁴ Z propozycją przekształcenia Unii Europejskiej w Unię Polityczną jako sposobem na przezwycięzenie kryzysu zadłużeniowego w strefie euro wystąpili jako pierwsi w październiku

Reforma ustrojowa miała przebiegać w trzech etapach. Pierwszy z nich winien obejmować lata 2012–2013, drugi etap – lata 2013–2014, zaś etap trzeci miałby się rozpocząć po 2014 r. i stanowić punkt kulminacyjny procesu zmian. Pierwszym krokiem w kierunku utworzenia Unii Finansowej powinno być powołanie do życia Unii Bankowej. Winna się ona opierać na trzech filarach: jednolitym mechanizmie nadzorczym; jednolitym mechanizmie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, a także harmonizacji krajowych systemów gwarantowania depozytów⁵.

Unia Fiskalna miała powstawać w kilku fazach. Najpierw należałoby zakończyć proces implementacji sześciopaku, paktu fiskalnego i dwupaku, których celem była koordynacja *ex ante* rocznych budżetów państw członkowskich strefy euro. Następnie powinno dojść do uzgodnienia pułapu rocznego salda budżetowego i długu publicznego dla państw strefy euro, co stworzyłoby uwarunkowania dla emisji wspólnego długu bez odwoływania się do uwspólnotowienia długu państwowego. Emisja długu publicznego ponad wspólnie ustalony pułap musiałaby być uzasadniona i uprzednio zatwierdzona przez instytucje Unii Europejskiej. Natomiast w perspektywie długoterminowej należałoby ustanowić odrębny budżet strefy euro, nazywany przez Van Rompuy'a enigmatycznie mechanizmem zdolności fiskalnej (*fiscal capacity*), a także organ skarbowy o „wyraźnie zdefiniowanych obowiązkach”⁶.

Unia Gospodarcza powinna stanowić dopełnienie Unii Finansowej i Unii Fiskalnej. W perspektywie krótkoterminowej trzeba byłoby zakończyć proces tworzenia jednolitego rynku. Opierając się na semestrze europejskim i pakcie euro plus, należałoby poprawić skuteczność koordynowania głównych reform polityki gospodarczej⁷. W związku z tym powinno dojść do ustanowienia mechanizmu ko-

2011 r. przedstawiciele rządu Niemiec. Szerzej na ten temat por. J.J. Węc, *Die politische Debatte zur zweiten Systemreform der Europäischen Union in Deutschland (2011–2012)*, „Zeitschrift des Verbandes Polnischer Germanisten” 2014, H. 2, s. 201–208. Również raport Grupy Refleksyjnej ds. Przyszłości Unii Europejskiej z 17 września 2012 r., zawierał zarówno propozycje zmian ustrojowych w strefie euro, jak i przewidywał kompleksową reformę ustrojową całej Unii Europejskiej, skutkującą przekształceniem tej organizacji międzynarodowej w Unię Polityczną, por. J.J. Węc, *The European Union Debate*, *op. cit.*, s. 18–21.

⁵ Harmonizacja krajowych systemów gwarantowania depozytów miała prowadzić do tego, że „w każdym państwie członkowskim utworzone zostaną wystarczająco solidne krajowe systemy ubezpieczenia depozytów, co pozwoli na ograniczenie efektów rozlania związanych z ucieczką depozytów do innych instytucji i krajów oraz zapewnienie odpowiedniego stopnia ochrony depozytów w Unii Europejskiej”, por. Rada Europejska. Przewodniczący. W kierunku faktycznej Unii Gospodarczej i Walutowej. [Sprawozdanie końcowe], Bruksela, 5 grudnia 2012 r., *op. cit.*, s. 8.

⁶ Odrębny budżet strefy euro miałby zabezpieczać państwa do niej należące przed skutkami tzw. wstrząsów asymetrycznych, por. *ibidem*, s. 8–12. Por. też *Komisja Europejska. Dyrekcja Generalna Sprawy Gospodarcze i Finansowe, Przyszłość UGW. Plan działania na przyszłość*, http://ec.europa.eu/economy_finance/explained/economic_and_monetary_union/the_future_of_emu, s. 1 [dostęp: 30.04.2016].

⁷ Semestr europejski był obowiązującym od 1 stycznia 2011 r. mechanizmem oceny, koordynacji i nadzoru nad politykami gospodarczymi państw członkowskich strefy euro, scalającym działania zaplanowane w strategii „Europa 2020” oraz pakcie euro plus. Obejmował on trzy ele-

ordynacji *ex ante* głównych reform polityki gospodarczej zgodnie z art. 11 paktu fiskalnego, a także mechanizmu koordynacji i konwergencji oraz realizacji polityk strukturalnych⁸. W ramach tego ostatniego mechanizmu zainteresowane państwa członkowskie strefy euro zawierałyby z instytucjami unijnymi umowy reformatorskie, w których zobowiązywałyby się do wzmocnienia konkurencyjności swoich gospodarek, przyspieszenia wzrostu gospodarczego oraz obniżenia bezrobocia. W zamian otrzymywałyby one wsparcie finansowe z budżetu Unii Europejskiej⁹.

Realizacja zmian ustrojowych

Realizacja założeń raportu Van Rompuya z grudnia 2012 r. objęła w pierwszej kolejności działania na rzecz ukonstytuowania Unii Bankowej jako części składowej przyszłej Unii Finansowej. Podczas posiedzeń Rady Europejskiej w marcu i czerwcu 2013 r. uzgodniono, że priorytetem w dalszych prac będzie właśnie zakończenie procesu ustawodawczego nad Unią Bankową, ponieważ miało to podstawowe znaczenie dla zapewnienia stabilności finansowej państw członkowskich strefy euro¹⁰.

Unia Bankowa winna sprawować nadzór nad instytucjami kredytowymi, w tym bankami, strefy euro, ale z drugiej strony ma także gwarantować, że instytucje te będą mogły być likwidowane w sposób kontrolowany, bez szkód dla systemu finansowego państw oraz kosztów, jakie do tej pory ponosili z tego tytułu podatnicy. Podstawę prawną Unii Bankowej stanowią przepisy prawa pierwotnego i pochodnego Unii Europejskiej. W dziedzinie prawa pierwotnego są to posta-

menty składowe: nadzór makroekonomiczny, koordynację oraz nadzór fiskalny. O ile dwa pierwsze elementy tego mechanizmu dotyczyły krajowych programów reform, o tyle ostatni odnosił się do programów stabilności lub konwergencji, przygotowywanych na mocy Paktu Stabilności i Wzrostu. Pakt euro plus został przyjęty w dniach 24–25 marca 2011 r. i zobowiązywał państwa sygnatariuszy do koordynacji działań w celu pobudzenia konkurencyjności ich gospodarek, wzrostu zatrudnienia oraz zwiększenia stabilności finansów publicznych i budżetów. Do paktu euro plus przystąpiły wszystkie państwa członkowskie strefy euro oraz sześć państw do niej nienależących – Bułgaria, Dania, Litwa, Łotwa, Polska i Rumunia (stąd nazwa pakt euro plus), por. J.J. Węc, *Pierwsza polska prezydencja w Unii Europejskiej. Uwarunkowania – Procesy decyzyjne – Osiągnięcia i niepowodzenia*, Kraków 2012, s. 132–133.

⁸ Rada Europejska. Przewodniczący. W kierunku faktycznej Unii Gospodarczej i Walutowej. [Sprawozdanie końcowe], *op. cit.*, s. 13.

⁹ *Ibidem*, s. 14–16.

¹⁰ Posiedzenie Rady Europejskiej w dniach 14–15 marca 2013 r. Konkluzje, Bruksela, 14 marca 2013 r., EUCO 23/13, s. 9. Posiedzenie Rady Europejskiej w dniach 27–28 czerwca 2013 r. Konkluzje, Bruksela, 28 czerwca 2013 r., EUCO 104/2/13, REV 2, s. 9–10. Z kolei podczas posiedzenia w marcu 2014 r. Rada Europejska wezwała Parlament Europejski i Radę Unii Europejskiej do jak najszybszego uchwalenia rozporządzenia w sprawie ustanowienia Jednolitego Mechanizmu Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji, a także zaapelowała do rządów państw członkowskich strefy euro o zakończenie negocjacji nad umową międzyrządową w sprawie utworzenia Jednolitego Funduszu Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji, por. Posiedzenie Rady Europejskiej w dniach 20–21 marca 2014 r. Konkluzje, Bruksela, 21 marca 2014 r., EUCO 7/1/14, REV 1, s. 2

nowienia traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), w szczególności art. 114 ust. 1–10, art. 127 ust. 6 oraz art. 53 ust. 1 TFUE¹¹.

W latach 2013–2015 udało się ustanowić dwa spośród trzech filarów Unii Bankowej. Nie dysponuje ona zatem nadal pełną strukturą organizacyjną. Pierwszym filarem jest Jednolity Mechanizm Nadzorczy (*Single Supervisory Mechanism* – SSM). Powstał on 4 listopada 2014 r., choć zgodnie z raportem Van Rompuy'a miał być utworzony 1 stycznia tegoż roku. Drugi filar stanowią Jednolity Mechanizm Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji (*Single Resolution Mechanism* – SRM) oraz Jednolity Fundusz Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji (*Single Resolution Fund* – SRF). Pierwszy z nich uzyskał zdolność operacyjną 1 stycznia 2015 r., zaś drugi 1 stycznia 2016 r.¹² Natomiast trzecim filarem winien być w przyszłości mechanizm harmonizacji krajowych systemów gwarantowania depozytów¹³. W literaturze podkreśla się, że brak trzeciego filaru uniemożliwia pań-

¹¹ Traktat z Lizbony (dalej – Traktat z Lizbony), zmieniający traktat o Unii Europejskiej i traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, podpisany w Lizbonie 13 grudnia 2007 r. (teksty skonsolidowane), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2008, nr 115, s. 90, 124, 134–135. Szersze omówienie tej kwestii, w tym także aktów prawa pochodnego, na mocy których doszło do ustanowienia dotychczasowych struktur Unii Bankowej, por. J.J. Węc, *Proces konstituowania Unii Bankowej*, *op. cit.*, s. 35–37.

¹² Warunkiem utworzenia SRF była ratyfikacja umowy międzyrządowej o przekazywaniu i uwspólnianiu składek na jego rzecz, podpisanej 21 maja 2014 r. przez 26 państw członkowskich Unii Europejskiej (bez Wielkiej Brytanii i Szwecji). Aby umowa mogła wejść w życie, winny ją ratyfikować państwa reprezentujące co najmniej 90% łącznej wagi głosów wszystkich krajów uczestniczących w SSM i SRM, por. J.J. Węc, *Proces konstituowania Unii Bankowej*, *op. cit.*, s. 37. Do 30 listopada 2015 r. umowa została ratyfikowana przez 18 spośród 19 państw należących do Unii Bankowej. 29 grudnia 2015 r. ratyfikowały ją Węgry, jako pierwszy z krajów nieuczestniczących w Unii Bankowej, zaś 11 stycznia 2016 r. Luksemburg, jako ostatnie państwo należące do Unii Bankowej. Polska podpisała tę umowę, ale dotąd jej nie ratyfikowała, por. Komisja Europejska – drugi filar Unii Bankowej w pełni operacyjny, „Przegląd Spraw Europejskich” 2016, nr 1, s. 4.

¹³ A. Jurkowska-Zeidler, *Fundamentalne zmiany regulacji i nadzoru jednolitego rynku finansowego Unii Europejskiej w ramach Unii Bankowej*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2015, t. XXXIII, s. 189–192; M. Zaleska, *Unia bankowa – koncepcja i wyzwania*, [w:] *Unia bankowa*, red. M. Zaleska, Warszawa 2013, s. 16; G. Nosiadek, *Unia bankowa krajów Unii Europejskiej*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2014, nr 3, s. 133–164; J. Koleśnik, *Europejska unia bankowa – nowy wymiar ryzyka systemowego*, „Problemy Zarządzania” 2013, nr 2, s. 91–110. Według niektórych autorów Unia Bankowa miała się opierać na następujących trzech filarach: jednolitym mechanizmie nadzorczym; jednolitym mechanizmie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, a także powiązanych ze sobą mechanizmach finansowania (wspólnych dla całego rynku wewnętrznego), czyli jednolitym funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, systemie gwarantowania depozytów oraz wspólnym mechanizmem ochronnym (linia kredytowa). Oznaczało to, że SRF miałby wchodzić w skład trzeciego filaru, por. J. Patynowska, *Horyzonty bankowości 2015: Trzy filary stabilności*, www.aleBank.pl, s. 1–4. Por. też J.J. Węc, *Proces konstituowania Unii Bankowej*, *op. cit.*, s. 3. Zaliczenie SRF do trzeciego filaru Unii Bankowej wzięło się stąd, że w pierwszym raporcie Van Rompuy'a z czerwca 2012 r. wspomniane wyżej mechanizmy finansowe były łączone razem, por. Rada Europejska. Sprawozdanie przewodniczącego Rady Europejskiej Hermana Van Rompuy'a. W kierunku faktycznej Unii Gospodarczej i Walutowej. Komunikat prasowy, Bruksela, 26 czerwca 2012 r., *op. cit.* s. 5.

stwom członkowskim osiągnięcie zakładanych korzyści z Unii Bankowej¹⁴. Przyjęto również przepisy legitymizujące wspomniane zmiany ustrojowe w postaci rozszerzenia kompetencji Europejskiego Banku Centralnego, Parlamentu Europejskiego, Komisji Europejskiej, Trybunału Obrachunkowego, Rady Unii Europejskiej i parlamentów narodowych w strefie euro¹⁵.

Pierwszy filar Unii Bankowej, czyli Jednolity Mechanizm Nadzorczy, składa się z Europejskiego Banku Centralnego oraz właściwych krajowych organów nadzorczych. Europejski Bank Centralny pełni bezpośredni nadzór nad 120 największymi bankami strefy euro, co stanowi ok. 82% aktywów bankowych w strefie euro¹⁶. Nadzór ten jest sprawowany przez wspólne zespoły złożone z pracowników EBC i krajowych organów nadzorczych (*Joint Supervisory Team* – JST). Pozostałe 3500 banków są natomiast nadzorowane przez krajowe organy nadzorcze, choć ostateczną odpowiedzialność w tym zakresie ponosi Europejski Bank Centralny, przy czym jego uprawnienia polegają na wydawaniu i cofaniu zezwoleń na prowadzenie działalności, a także na ocenie nabycia i zbycia znacznych pakietów akcji tychże banków¹⁷.

Drugi filar Unii Bankowej, czyli Jednolity Mechanizm Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji, zwany także mechanizmem upadłościowym, ma na celu zagwarantowanie, aby w przyszłości potencjalne bankructwa instytucji kredytowych w strefie euro, w tym banków, skutkowały jedynie minimalnymi kosztami dla podatników. Realizację jednolitych zasad i jednolitej procedury upadłościowej zapewnia Jednolita Rada ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji wraz z Radą Unii Europejskiej, Komisją Europejską oraz krajowymi organami ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Jednolity Mechanizm Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji może być wykorzystywany jedynie w państwach objętych Jednolitym Mechanizmem Nadzorczym. Natomiast w pozostałych państwach członkowskich Unii Europejskiej będą podejmowane działania w oparciu o krajowe organy restrukturyzacji i uporządkowanej likwi-

¹⁴ K. Waliszewski, *Unia bankowa i unia rynków kapitałowych – analiza porównawcza europejskich projektów integracyjnych w obszarze finansowym*, „Nauki o Finansach. Financial Sciences” 2015, nr 2, s. 100–101; D. Schoemaker, *Banking union: Where we're going wrong*, [w:] *Banking Union for Europe. Risks and Challenges*, ed. T. Beck, Centre for Economic Policy Research, London 2012.

¹⁵ J.J. Węc, *Proces konstituowania Unii Bankowej*, op. cit., s. 40–42.

¹⁶ *Europejski Bank Centralny – rozpoczęcie nadzorowania banków strefy euro przez EBC*, „Przegląd Spraw Europejskich” 2014, nr 11, s. 15. Początkowo zakładano, że będzie to 128 banków reprezentujących 85% aktywów bankowych strefy euro, por. J.J. Węc, *Proces konstituowania Unii Bankowej*, op. cit., s. 38.

¹⁷ Rozporządzenie Rady z dnia 15 października 2013 r. powierzające Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególne zadania w odniesieniu do polityki związanej z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kredytowymi, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2013, nr 287, s. 63–89. *Europejski Bank Centralny – rozpoczęcie nadzorowania banków strefy euro przez EBC*, „Przegląd Spraw Europejskich” 2014, nr 11, s. 15.

dacji¹⁸. Jednolity Fundusz Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji, zwany także funduszem upadłościowym, ma być budowany stopniowo przez osiem lat, licząc od 1 stycznia 2016 r. Przed upływem tego okresu winien on dysponować co najmniej 1% kwoty depozytów gwarantowanych wszystkich instytucji kredytowych¹⁹, czyli jak się szacuje kwotą ok. 55 mld euro. Zgodnie z umową międzyrządową z 21 maja 2014 r. składki do Jednolitego Funduszu Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji będą pobierane od banków przez krajowe organy ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, a następnie przekazywane do tegoż Funduszu. Początkowo środki finansowe będą gromadzone w kopertach (tzw. pulach) przypisanych do poszczególnych państw i winny być przeznaczone wyłącznie na ratowanie banków mających siedzibę w danym państwie. Jednak w ciągu ośmiu lat ulegną one uwspólnotowieniu i wtedy będą mogły być przeznaczone na restrukturyzację dowolnego banku strefy euro. W pierwszym roku uwspólnotowione zostanie 40% zgromadzonych środków, w drugim roku – kolejne 20%, a reszta – stopniowo przez sześć kolejnych lat). Składki poszczególnych banków do Jednolitego Funduszu Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji będą obliczane proporcjonalnie do kwoty ich zobowiązań oraz stopnia ryzyka²⁰.

Trzecim filarem Unii Bankowej ma być mechanizm harmonizacji krajowych systemów gwarantowania depozytów, spełniający warunki określone w art. 4 ust. 1 dyrektywy DGSD²¹. Oznacza to, że odpowiedzialność za gwarantowanie depozytów w strefie euro spoczywać miała nadal na władzach krajowych, choć nadzór i decyzja o upadłości danego banku należeć winny do Europejskiego Banku Centralnego. Podstawowym zadaniem trzeciego filaru powinna być ochrona deponentów przed skutkami niewypłacalności instytucji kredytowych. Państwa uczestniczące w Unii Bankowej winny gwarantować tymże deponentom wypłacalność depozytów do 100 tys. euro. W razie zagrożenia upadkiem banki byłyby wprawdzie zmuszone do ochrony swoich depozytariuszy, ale z drugiej

¹⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 lipca 2014 r. ustanawiające jednolite zasady oraz jednolitą procedurę restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych i niektórych firm inwestycyjnych w ramach jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1093/2010, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L. 2014, nr 225, s. 1–90.

¹⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 lipca 2014 r., *op. cit.*, s. 77.

²⁰ Umowa o przekazywaniu i uwspólnianiu składek na rzecz Jednolitego Funduszu Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji, Bruksela, 21 maja 2014 r., EU/SRF, s. 22–23, 27.

²¹ Zgodnie z art. 4 ust. 1 dyrektywy każde „państwo członkowskie zapewnia utworzenie i urzędowe uznanie na swoim terytorium jednego lub więcej systemów gwarancji depozytów. Nie wyklucza to możliwości połączenia systemów gwarancji depozytów różnych państw członkowskich ani ustanawiania transgranicznych systemów gwarancji depozytów. Zatwierdzenie takich transgranicznych lub połączonych systemów gwarancji depozytów uzyskuje się od państw członkowskich, w których zostały ustanowione dane systemy gwarancji depozytów”, por. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2014, nr 173, s. 158.

strony miałyby także możliwość korzystania z części środków, objętych wspomnianymi gwarancjami, na finansowanie działań pozwalających uniknąć ich upadku²². W związku z tym w literaturze słusznie zwraca się uwagę, że ta część przepisów dyrektywy stanowi „silny impuls zachęcający banki do podjęcia większego ryzyka inwestycyjnego”²³. Warto również zauważyć, że pierwszy raport Van Rompuy’a z czerwca 2012 r. przewidywał ustanowienie europejskiego systemu gwarantowania depozytów²⁴, ale w kolejnych jego edycjach z października 2012 r. oraz grudnia tegoż roku propozycja ta zniknęła, co wskazywało na to, że brak było wówczas woli politycznej do ustanowienia Europejskiego Systemu Gwarantowania Depozytów²⁵.

W przypadku upadłości banków Jednolity Mechanizm Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji oraz Jednolity Fundusz Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji miały funkcjonować w ścisłym związku z dyrektywą DGSD. Zgodnie z art. 15 ust. 1–4 rozporządzenia z 15 lipca 2014 r. w sprawie ustanowienia jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji za błędy spowodowane przez banki odpowiedzialiby w pierwszej kolejności ich akcjonariusze oraz wierzyciele, następnie posiadacze depozytów powyżej 100 tys. euro, a dopiero w ostatniej kolejności (w przypadku braku wystarczających środków) Jednolity Fundusz Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji²⁶.

Poza trzecim filarem Unii Bankowej nie udało się utworzyć Wspólnego Mechanizmu Ochronnego (*Common Backstop* – CB), co wymagałoby podpisania przez każde z państw należących do Unii Bankowej porozumienia o uruchomieniu linii kredytowej (*Loan Facility Agreement*) dla SRF. Do 11 lutego 2016 r. takie porozumienie podpisały jedynie Niemcy, Francja i Słowenia spośród 19 państw uczestniczących w SSM i SRM. Ponadto kilka państw członkowskich Unii Europejskiej nadal nie implementowało do swojego prawa krajowego dwóch istotnych dla Unii Bankowej aktów ustawodawczych. Były to: po pierwsze, dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej z 15 maja 2014 r., ustanawiająca

²² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 kwietnia 2014 r., *op. cit.*, s. 150, 160–163.

²³ K. Zielińska, *Drogi do unii bankowej – reformy systemu regulacji systemu bankowego*, „Ekonomia Międzynarodowa” 2013, z. 4, s. 35.

²⁴ Por. Rada Europejska. Sprawozdanie przewodniczącego Rady Europejskiej Hermana Van Rompuy’a. W kierunku faktycznej Unii Gospodarczej i Walutowej. Komunikat prasowy, Bruksela, 26 czerwca 2012 r., *op. cit.*, s. 5.

²⁵ Dlatego też niektórzy autorzy błędnie podają, że trzecim filarem Unii Bankowej miał być „europejski system gwarantowania depozytów”, co sugerowałoby, że chodzi o ponadnarodowy system gwarancji, por. M. Zaleska, *op. cit.*, s. 16; K. Waliszewski, *Koncepcja unii bankowej – szanse i zagrożenia dla sektora banków komercyjnych w Polsce*, [w:] *Unia bankowa*, red. M. Zaleska, *op. cit.*, s. 35; K. Zielińska, *op. cit.*, s. 35; G. Nosiadek, *op. cit.*, s. 145, 158.

²⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 lipca 2014 r., *op. cit.*, s. 39–40.

ramowe uwarunkowania dla działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych, a także firm inwestycyjnych (tzw. dyrektywa BRRD)²⁷; po drugie, dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej z 16 kwietnia 2014 r. w sprawie systemów gwarantowania depozytów (*Deposit Insurance Scheme – DIS*) (tzw. dyrektywa DGSD)²⁸. Obydwie dyrektywy winny być implementowane w każdym państwie członkowskim Unii Europejskiej. Termin transpozycji dyrektywy BRRD do prawa krajowego upłynął 31 grudnia 2014 r., zaś dyrektywy DGSD 1 lipca 2015 r.²⁹

Również dynamika prac na pozostałymi zmianami ustrojowymi przebiegała z opóźnieniem w stosunku do harmonogramu przyjętego przez Radę Europejską w grudniu 2012 r. W toku znajdowały się bowiem nadal prace nad utworzeniem Unii Fiskalnej. Weszły wprawdzie w życie sześciopak (grudzień 2011 r.), dwupak (maj 2013 r.) oraz pakt fiskalny (styczeń 2013 r.). Jednak wskutek sprzeciwu niektórych państw członkowskich nie rozpoczęto prac, ani nawet nie podjęto decyzji o ustanowieniu wspólnego budżetu strefy euro, czyli najbardziej kontrowersyjnego celu całej reformy. Nie udało się również utworzyć mechanizmu koordynacji i konwergencji oraz realizacji polityk strukturalnych państw strefy euro w oparciu o umowy reformatorskie.

Druga faza reformy (od 2015 r.)

Projektowane zmiany ustrojowe

Mimo istotnych postępów w procesie tworzenia rzeczywistej Unii Gospodarczej i Walutowej, w szczególności w zakresie konstytuowania Unii Bankowej, trzy spośród czterech celów reformy ustrojowej strefy euro do połowy 2015 r. nadal nie zostały zrealizowane. W związku z tym nowy przewodniczący Komisji Europejskiej, Jean-Claude Juncker, przedstawił dwa bardzo istotne dokumenty, których realizacja miała przyspieszyć prace nad reformą ustrojową strefy euro. 12 lutego 2015 r. przedstawił on notę analityczną *Przygotowania do kolejnych działań w zakresie lepszego zarządzania gospodarczego w strefie euro*, zaś 22 czerwca tegoż

²⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiającą ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz zmieniającą dyrektywę Rady nr 82/891 EWG i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2001/24/WE, nr 2002/47/WE, nr 2004/25/WE, nr 2005/56/WE, nr 2007/36/WE, nr 2011/35/UE, nr 2012/30/UE i nr 2013/36/EU oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 i (UE) nr 648/2012, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2014, nr 173, s. 190–348.

²⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 kwietnia 2014 r., *op. cit.*, s. 149–178.

²⁹ Przepisy dotyczące *bail-in*, zawarte w dyrektywie BRRD należało natomiast implementować do 31 grudnia 2015 r., por. *Rada Unii Europejskiej – wdrażanie Unii Bankowej*, „Przegląd Spraw Europejskich” 2016, nr 2, s. 10–11.

roku zaprezentował raport *Dokończenie budowy europejskiej Unii Gospodarczej i Walutowej*³⁰.

O ile jednak w dotychczasowym harmonogramie reformy ustrojowej strefy euro, przyjętym na mocy decyzji Rady Europejskiej, które zapadały kolejno w grudniu 2012 r. oraz marcu i czerwcu 2013 r., priorytetem było ustanowienie Unii Bankowej, o tyle w raporcie czterech przewodniczących i prezesa EBC, dla uproszczenia zwanym odtąd raportem pięciu przewodniczących, punkt ciężkości spoczywał na mechanizmie koordynacji i konwergencji *ex ante* polityk gospodarczych państw strefy euro. Było to następstwem decyzji szczytu państw strefy euro z 24 października 2014 r., podczas którego wskazano na priorytetowe znaczenie ściślejszej koordynacji polityk gospodarczych dla zapewnienia sprawnego funkcjonowania Unii Gospodarczej i Walutowej³¹.

W ślad za tym autorzy raportu zalecali realizację czterech następujących celów: po pierwsze, utworzenie Unii Gospodarczej, dzięki której „każda gospodarka będzie miała cechy strukturalne dające jej możliwość pomyślnego rozwoju” w ramach Unii Walutowej; po drugie, ustanowienie Unii Finansowej poprzez zakończenie procesu konstytuowania Unii Bankowej oraz przyspieszenie prac nad Unią Rynków Kapitałowych; po trzecie, powołanie do życia Unii Fiskalnej, zapewniającej zarówno długookresową stabilność budżetową, jak i fiskalny mechanizm stabilizacyjny (*fiscal stabilisation function*); po czwarte, podjęcie działań zmierzających „w kierunku unii politycznej”, która winna stanowić podstawę ogółu „powyższych przedsięwzięć dzięki prawdziwej demokratycznej odpowiedzialności i zasadności oraz wzmocnieniu instytucjonalnemu”³². Zgodnie podkreślali oni, że wszystkie „cztery unie są od siebie wzajemnie zależne. Dlatego też winny

³⁰ Komisja Europejska. *Dokończenie budowy europejskiej Unii Gospodarczej i Walutowej*. Sprawozdanie opracowane przez: Jeana-Claude’a Junckera w ścisłej współpracy z Donaldem Tuskiem, Jeroenem Dijsselbloemem, Mario Draghim i Martinem Schulzem, Bruksela, 22 czerwca 2015 r., s. 2. Komisja Europejska. Komunikat prasowy. W sprawozdaniu czterech przewodniczących i prezesa EBC określono plan wzmocnienia europejskiej unii gospodarczej i walutowej od 1 lipca 2015 r., Bruksela, 22 czerwca 2015 r., s. 1–4. Obydwa dokumenty były przygotowane w ścisłej współpracy z nowym przewodniczącym tzw. szczytu państw strefy euro, Donaldem Tuskiem, nowym przewodniczącym Eurogrupy, Jeroenem Dijsselbloemem, prezesem Europejskiego Banku Centralnego, Mario Draghim, oraz przewodniczącym Parlamentu Europejskiego, Martinem Schulzem.

³¹ 24 października 2014 r. podczas szczytu państw strefy euro wydano oświadczenie, w którym podkreślono znaczenie ściślejszej koordynacji polityk gospodarczych państw członkowskich dla sprawnego funkcjonowania UGiW. W ślad za tym przywódcy państw strefy euro zwrócili do przewodniczącego Komisji Europejskiej, aby – we współpracy z przewodniczącym szczytu strefy euro, przewodniczącym Eurogrupy i prezesem EBC – przygotował on raport na temat podjęcia następnych kroków w celu usprawnienia zarządzania gospodarczego w strefie euro, por. *Rada Europejska – oświadczenie przywódców państw strefy euro*, „Przegląd Spraw Europejskich” 2014, nr 10, s. 11.

³² Komisja Europejska. *Dokończenie budowy europejskiej Unii Gospodarczej i Walutowej*, op. cit., s. 2.

się one rozwijać równolegle, a wszystkie państwa członkowskie strefy euro muszą uczestniczyć w każdej z wyżej wspomnianych unii”³³.

Raport pięciu przewodniczących zawierał plan zakończenia procesu konstytuowania Unii Gospodarczej i Walutowej w trzech etapach. Etap pierwszy miał obejmować okres od 1 lipca 2015 r. do 30 czerwca 2017 r. W ciągu tych dwóch lat należałoby wykorzystać istniejące instrumenty i traktaty do „zwiększenia konkurencyjności i konwergencji strukturalnej”, prowadzić odpowiedzialną politykę budżetową na poziomie krajowym i strefy euro, a także wzmocnić legitymację demokratyczną realizowanych reform. W drugim etapie miałyby zostać przeprowadzone bardziej zasadnicze reformy. Winno dojść wówczas m.in. do ustanowienia „zestawu wspólnie uzgodnionych wskaźników dotyczących konwergencji, który miałby charakter prawny”, a także do powołania do życia organu skarbowego strefy euro. Natomiast trzeci etap reformy powinien doprowadzić do ostatecznego utworzenia w 2025 r. rzeczywistej Unii Gospodarczej i Walutowej³⁴.

Autorzy raportu nie precyzowali, kiedy dokładnie miałyby się zakończyć drugi etap, a kiedy winien się zacząć trzeci etap reformy ustrojowej³⁵. Równocześnie zapowiedziano opublikowanie wiosną 2017 r. przez Komisję Europejską Białej Księgi, zawierającej szczegółowy harmonogram przejścia od pierwszego do drugiego etapu. W dokumencie tym Komisja Europejska miała także dokonać oceny dotychczasowych prac oraz wskazać na niezbędne dalsze działania, „w tym środki o charakterze prawnym”, niezbędne do zrealizowania w drugim etapie. Biała Księga winna być opracowana w porozumieniu z przewodniczącymi innych instytucji Unii Europejskiej³⁶.

Unia Gospodarcza

Sygnatariusze raportu stwierdzali, że pakt euro plus nie przyniósł oczekiwanych rezultatów ze względu na jego międzyrządowy i niewiążący prawnie charakter. Jedną ze słabości tego porozumienia był brak instytucji odpowiedzialnej za monitorowanie stosowania jego postanowień. W związku z tym zalecali oni utworzenie rzeczywistej Unii Gospodarczej opartej na konwergencji, wzroście gospodarczym i zatrudnieniu. W tym celu w ramach pierwszego etapu reformy należałoby zadbać o : po pierwsze, utworzenie systemu organów ds. konkurencyjności, obejmującego całą strefę euro; po drugie, usprawnienie i wzmocnienie procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej; po trzecie, zwiększenie nacisku na za-

³³ *Ibidem*, s. 5–6.

³⁴ *Ibidem*, s. 2.

³⁵ Najwyraźniej z powodu urzędowej ostrożności, podyktowanej niedotrzymaniem dotychczasowych terminów prac nad reformą strefy euro, w analizowanym dokumencie mówiono już tylko bardzo ogólnie o drugim etapie, w perspektywie średniookresowej i długookresowej, oraz o trzecim etapie jako etapie końcowym, który winien się zakończyć najpóźniej w 2025 r., por. *ibidem*, s. 22–23 (Załącznik nr 1: Plan działania mający na celu osiągnięcie pełnej Unii Gospodarczej i Walutowej).

³⁶ *Ibidem*, s. 5–6.

trudnienie i kwestie socjalne, m.in. w ramach semestru europejskiego; po czwarte, dalsze usprawnienie i uproszczenie semestru europejskiego, m.in. przez lepsze powiązanie ze sobą kwestii istotnych z punktu widzenia całej strefy euro z problemami poszczególnych państw członkowskich. Wszystkie te działania winny być realizowane zgodnie z metodą wspólnotową, a ich efekty powinny znaleźć odzwierciedlenie w prawie Unii Europejskiej. Natomiast w ramach drugiego etapu proces konwergencji miałby nabrać wiążącego prawnie charakteru w zakresie rynków pracy, konkurencyjności, otoczenia biznesu, administracji publicznej oraz niektórych aspektów polityki podatkowej³⁷.

Unii Finansowa

W raporcie pięciu przewodniczących zwracano uwagę na fakt, że Unia Gospodarcza oraz Unia Finansowa winny się wzajemnie uzupełniać. Dlatego prace zmierzające do ich ustanowienia powinny „stanowić najwyższy priorytet” pierwszego etapu planowanej reformy. Unia Finansowa winna się składać z Unii Bankowej oraz Unii Rynków Kapitałowych. Należałoby zatem dokończyć budowę Unii Bankowej oraz rozpocząć prace nad ustanowieniem Unii Rynków Kapitałowych. Obydwa elementy składowe Unii Finansowej winny zostać ustanowione w pierwszym etapie planowanej reformy ustrojowej³⁸.

Jeśli chodzi o Unię Bankową, to autorzy raportu postulowali:

- po pierwsze, dokonanie pełnej implementacji do prawa krajowego tzw. dyrektywy BRRD, mającej kluczowe znaczenie dla dzielenia się ryzykiem z sektorem prywatnym;
- po drugie, wnosili, aby wszystkie państwa uczestniczące w SSM oraz SRM podpisały porozumienia o uruchomieniu linii kredytowej, czyli mechanizmu finansowania pomostowego wspomagającego SRF. Mechanizm taki miał zapewnić SRF w ośmioletnim okresie przejściowym wystarczające środki finansowe na pokrycie ewentualnych kosztów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków znajdujących się w trudnej sytuacji;
- po trzecie, niezbędne byłoby utworzenie Wspólnego Mechanizmu Ochronnego związanego z SRF przez wykorzystanie do tego celu linii kredytowej z Europejskiego Mechanizmu Stabilności (EMS);
- po czwarte, należałoby ustanowić Europejski System Gwarantowania Depozytów (*European Deposit Insurance Scheme* – EDIS) jako trzeci filar Unii Bankowej. Kluczowym elementem EDIS miałby być wspólny fundusz finansowy, zasilany ze składek uiszczanych *ex ante* przez należące do niego banki, analogicznie jak w przypadku Jednolitego Funduszu Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji.

³⁷ *Ibidem*, s. 8.

³⁸ *Ibidem*, s. 13.

Natomiast Unia Rynków Kapitałowych, winna zapewniać m.in. zwiększenie zróżnicowania źródeł finansowania i wzmocnienie mechanizmu transgranicznego podziału ryzyka, a także powinna stanowić *sui generis* bufor chroniący przed wstrząsami systemowymi w sektorze finansowym³⁹.

Unia Fiskalna

Sygnatariusze raportu zgodnie uznali, że uchwalone w ostatnich latach pakiety aktów prawnych w sprawie zarządzania gospodarczego, czyli sześciopak, dwupak oraz pakt fiskalny, znacznie usprawniły koordynację *ex ante* polityk budżetowych w całej Unii Gospodarczej i Walutowej oraz wzmocniły nadzór nad tymi państwami, które popadają w trudności finansowe. Mimo to opowiedzieli się oni za dalszym wzmocnieniem mechanizmu koordynacji poprzez ustanowienie jeszcze w pierwszym etapie reformy Europejskiej Rady Budżetowej jako organu o kompetencjach doradczych. Miałyby ona koordynować i wspierać prace krajowych rad budżetowych, a także przeprowadzać niezależną ocenę budżetów państw członkowskich oraz ich wykonanie pod kątem celów i zaleceń określonych w unijnych ramach zarządzania budżetowego. Jej opinie winny być uwzględniane przy podejmowaniu przez Komisję Europejską decyzji dotyczących semestru europejskiego⁴⁰.

Aby lepiej radzić sobie ze wstrząsami gospodarczymi, których złagodzenie nie jest możliwe wyłącznie na poziomie krajowym, autorzy raportu proponowali również ustanowienie w drugim etapie reformy, ale w dłuższej perspektywie czasowej, wspólnego fiskalnego mechanizmu stabilizacji makroekonomicznej dla strefy euro. Nie mówili oni wprawdzie już o mechanizmie zdolności fiskalnej (*fiscal capacity*), lecz o fiskalnym mechanizmie stabilizacyjnym (*fiscal stabilisation function*), ale cele obu instrumentów miały być podobne, czyli amortyzacja dużych wstrząsów makroekonomicznych, a w konsekwencji zwiększenie odporności całej Unii Gospodarczej i Walutowej⁴¹.

W kierunku Unii Politycznej: demokratyczna rozliczalność, zasadność i wzmocnienie instytucjonalne

W celu legitymizacji wspomnianych wyżej zmian ustrojowych autorzy raportu zalecali, aby w strefie euro doszło do rozszerzenia kompetencji Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych w procedurze semestru europejskiego⁴²;

³⁹ Komisja Europejska. Dokończenie budowy europejskiej Unii Gospodarczej i Walutowej, op. cit., s. 14.

⁴⁰ *Ibidem*, s. 16, 22.

⁴¹ *Ibidem*, s. 17.

⁴² *Ibidem*, s. 19–20, 24 (Załącznik nr 2: Bardziej zintegrowany europejski semestr). Od 1 stycznia 2012 r. do opublikowania raportu pięciu przewodniczących w dniu 22 czerwca 2015 r. procedura semestru europejskiego wyglądała następująco. W listopadzie roku poprzedniego Komisja Europejska przedstawiała roczną analizę wzrostu gospodarczego oraz sprawozdanie ostrzegawcze na

wzmocnienia reprezentacji Unii Europejskiej i strefy euro na forach międzynarodowych instytucji finansowych, zwłaszcza na forum Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW); włączenia porozumień międzyrządowych, dotyczących strefy euro, do prawa pierwotnego Unii Europejskiej (paktu fiskalnego, części paktu euro plus, umowy międzyrządowej w sprawie ustanowienia Jednolitego Funduszu Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji, a także porozumienia o utworzeniu EMS); umocnienia pozycji Eurogrupy m.in. przez ustanowienie urzędu jej stałego przewodniczącego, a także utworzenia organu skarbowego, odpowiedzialnego za podejmowanie decyzji w dziedzinie polityki fiskalnej⁴³.

temat ewentualnych nierównowag makroekonomicznych. To pierwsze sprawozdanie zawierało m.in. cele i priorytety w polityce gospodarczej i finansowej w nadchodzącym roku budżetowym oraz ocenę realizacji przez państwa członkowskie ubiegłorocznych zaleceń. Roczna analiza wzrostu gospodarczego dotyczyła trzech elementów polityki gospodarczej: polityki makroekonomicznej i budżetowej, reform strukturalnych oraz środków służących pobudzeniu wzrostu gospodarczego. W sprawozdaniu ostrzegawczym Komisja Europejska przedstawiała sytuację makroekonomiczną w poszczególnych państwach członkowskich oraz wymieniała te spośród nich, dla których należałoby przeprowadzić szczegółową ocenę sytuacji wobec dużego ryzyka wystąpienia nierównowag makroekonomicznych. Jeśli chodzi o część semestru europejskiego, poświęconą analizie wzrostu gospodarczego, to zalecenia Komisji Europejskiej stanowiły podstawę do debaty na forum Parlamentu Europejskiego, która kończyła się uchwaleniem rezolucji, a także dyskusji podczas posiedzenia Rady Unii Europejskiej, która przyjmowała raport na temat priorytetów w nadchodzącym roku budżetowym. Następnie w oparciu o ten raport Rada Europejska podczas swojego wiosennego posiedzenia (luty/marzec) przyjmowała konkluzje zatwierdzające te priorytety. W połowie kwietnia (a od 2015 r. w lutym) każdego roku państwa członkowskie Unii Europejskiej miały przedkładać do oceny Komisji Europejskiej krajowe programy reform oraz programy stabilności (państwa strefy euro) lub programy konwergencji (państwa spoza strefy euro). Krajowe programy reform określały m.in. plany państw członkowskich w zakresie reform strukturalnych oraz środków służących pobudzeniu wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Natomiast programy stabilności i programy konwergencji obejmowały krajowe zobowiązania służące zapewnieniu solidnych i zrównoważonych finansów publicznych. Na przełomie maja i czerwca (a od 2015 r. w maju) danego roku Komisja Europejska, po uprzednim przeprowadzeniu wspomnianej wyżej oceny, przedstawiała Radzie Unii Europejskiej projekt zaleceń dla poszczególnych państw członkowskich, wskazując na ich postępy i ewentualne zaniechania w realizacji uzgodnionych działań. Po przedyskutowaniu i zatwierdzeniu tych zaleceń przez Radę Europejską podczas jej letniego (czerwiec) posiedzenia, a następnie ich przyjęciu (wraz z opinią na temat programów reform i stabilności lub programów konwergencji) przez Radę ds. Gospodarki i Finansów (lipiec) państwa członkowskie musiały uwzględnić ewentualne wskazówki w projektach swoich budżetów na następny rok. Ostatnim elementem semestru była debata na forum Parlamentu Europejskiego, kończąca się uchwaleniem rezolucji na temat realizacji przez państwa członkowskie priorytetów na dany rok budżetowy, por. *Ministerstwo Gospodarki RP. Semestr europejski. Okres oceny i koordynacji polityki gospodarczej w UE*, Warszawa 2014, s. 8–9. Semestr europejski. Przebieg cyklu koordynacji na poziomie Unii i Polski (2011–2016) (stan prawny na 30 listopada 2015), Ośrodek Informacji i Dokumentacji Europejskiej. Biblioteka Sejmowa, <https://oide.sejm.gov.pl>, s. 1–5. Na temat harmonogramu semestru europejskiego w 2011 r. por. J.J. Węc, *Pierwsza polska prezydencja, op. cit.*, s. 133–134.

⁴³ Komisja Europejska. Dokończenie budowy europejskiej Unii Gospodarczej i Walutowej, *op. cit.*, s. 19–20, 24 (Załącznik nr 2: Bardziej zintegrowany europejski semestr). Nie oznaczałoby to jednak „centralizacji wszystkich aspektów polityki przychodów i wydatków”. W dyspozycji państw członkowskich strefy euro nadal pozostawałyby bowiem decyzje dotyczące polityki podatkowej i podziału wydatków budżetowych, por. *ibidem*, s. 14.

Raport pięciu przewodniczących był nie tylko bardziej szczegółowy, ale także szedł o wiele dalej aniżeli raport Van Rompuy'a sprzed dwóch i pół roku. O ile ten ostatni nadawał kierunek reformie ustrojowej strefy euro i całej Unii Gospodarczej i Walutowej, o tyle raport z 22 czerwca 2015 r. przedstawiał już konkretne cele, instrumenty, metody oraz precyzyjny harmonogram realizacji reformy. Warto również zauważyć, że raport Van Rompuy'a pomijał jako nieskuteczną niemiecką propozycję rozwiązania kryzysu zadłużeniowego strefy euro poprzez przekształcenie Unii Europejskiej w Unię Polityczną. Natomiast raport pięciu przewodniczących mówił wprost o możliwości, ale także o konieczności ustanowienia zrębów Unii Politycznej w ramach procesu konstytuowania rzeczywistej Unii Gospodarczej i Walutowej.

Realizacja zmian ustrojowych

25–26 czerwca 2015 r. Rada Europejska zapoznała się z raportem pięciu przewodniczących, a następnie zwróciła się do Rady Unii Europejskiej „o szybkie przeanalizowanie” jego założeń⁴⁴. 15 października tegoż roku Rada Europejska ostatecznie zaakceptowała tenże raport. Dwa miesiące później, w konkluzjach uchwalonych 17–18 grudnia 2015 r., wezwała ona Radę Unii Europejskiej do rychłego rozpatrzenia dokumentów Komisji Europejskiej, opublikowanych w związku z przedłożonym raportem⁴⁵. Były to dwa komunikaty oraz trzy wnioski ustawodawcze, które winny być uchwalone jeszcze w pierwszym etapie reformy ustrojowej.

Pierwszy komunikat dotyczył działań następczych po opublikowaniu raportu pięciu przewodniczących, głównie w okresie do 30 czerwca 2017 r. Komisja Europejska zalecała w nim realizację następujących zadań: po pierwsze, reorganizację semestru europejskiego (Unia Gospodarcza); po drugie, ustanowienie krajowych rad ds. konkurencyjności (Unia Gospodarcza); po trzecie, utworzenie Europejskiej Rady Budżetowej (Unia Fiskalna); po czwarte, wzmocnienie zewnętrznej reprezentacji strefy euro (legitymizacja); po piąte, dalsze prace zmierzające do powołania do życia Unii Finansowej, zwłaszcza utworzenie Europejskiego Systemu Gwarantowania Depozytów (Unia Finansowa)⁴⁶.

⁴⁴ Posiedzenie Rady Europejskiej w dniach 25–26 czerwca 2015 r. Konkluzje, Bruksela, 26 czerwca 2015 r., EUCO 22/15, s. 8.

⁴⁵ Posiedzenie Rady Europejskiej w dniu 15 października 2015 r. Konkluzje, Bruksela, 16 października 2015 r., EUCO 26/15, s. 6. Posiedzenie Rady Europejskiej w dniach 17–18 grudnia 2015 r. Konkluzje, Bruksela, 18 grudnia 2015 r., EUCO 28/15, s. 5.

⁴⁶ Komisja Europejska. Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady oraz Europejskiego Banku Centralnego w sprawie działań na rzecz dokończenia budowy unii gospodarczej i walutowej, Bruksela, 21 października 2015 r., COM(2015) 600 wersja ostateczna, s. 3. Ponadto Komisja Europejska zajęła się w tym komunikacie pracami przygotowawczymi do drugiego etapu reformy. Podkreśliła, że rok 2016 będzie miał przełomowe znaczenie dla uzgodnienia środków, które pozwolą zakończyć budowę struktury gospodarczej i instytucjonalnej Unii Gospodarczej i Walutowej. W związku z tym instytucje Unii Europejskiej i państwa członkowskie winny uzgodnić i podjąć działania, mające na celu zapewnienie do połowy 2016 r. pełnej operacyjności systemowi organów ds. konkurencyjności oraz Europejskiej Radzie Budżetowej. Komisja

Jeśli chodzi o Unię Gospodarczą, to Komisja Europejska zaproponowała przede wszystkim reorganizację semestru europejskiego według harmonogramu załączonego do analizowanego komunikatu. Jeszcze w tym samym dniu Komisja Europejska zgłosiła wniosek ustawodawczy w sprawie zalecenia Rady Unii Europejskiej, dotyczącego utworzenia w strefie euro krajowych rad ds. konkurencyjności. Wniosek był skierowany do państw strefy euro, ale do powołania podobnych organów zachęcono także pozostałe państwa członkowskie Unii Europejskiej. Każde państwo powinno powołać jedną radę ds. konkurencyjności. Krajowe rady ds. konkurencyjności winny współpracować z Komisją Europejską w ramach procedury semestru europejskiego, a także z radami ds. konkurencyjności w innych państwach członkowskich w celu koordynacji stanowisk. Miały one publikować swoje analizy i opinie w sprawozdaniu rocznym⁴⁷.

Co się tyczy Unii Fiskalnej, to również 21 października 2015 r. Komisja Europejska zgłosiła wniosek ustawodawczy adresowany wyłącznie do państw członkowskich strefy euro, a dotyczący jej decyzji w sprawie ustanowienia Europejskiej Rady Budżetowej. Miałaby ona być samodzielnym gremium funkcjonującym przy Komisji Europejskiej. Winna pełnić funkcję doradczą w ramach procedury wielostronnego nadzoru w strefie euro oraz ściśle współpracować z krajowymi radami polityki budżetowej państw członkowskich⁴⁸.

Sprawie zakończenia procesu konstituowania Unii Finansowej Komisja Europejska poświęciła najwięcej uwagi. Zastrzegła sobie, że wykorzysta wszystkie traktatowe uprawnienia, aby zapewnić jak najszybsze dokonanie pełnej implementacji dyrektyw BRRD i DGSD przez państwa członkowskie. Wezwała kraje uczestniczące w Unii Bankowej, aby do 30 listopada 2015 r. ratyfikowały one umowę międzyrządową o przekazywaniu i uwspólnianiu składek na rzecz SRF, a także zachęciła je do uzgodnienia dwóch ważnych porozumień: o utworzeniu mechanizmu finansowania pomostowego dla SRF oraz o powołaniu do życia Wspólnego Mechanizmu Ochronnego związanego z SRF. Komisja Europejska zapowiedziała również przedłożenie do końca 2015 r. nowego wniosku ustawodawczego w sprawie ustanowienia Europejskiego Systemu Gwarantowania Depozytów, całkowicie odrębnego od systemów krajowych oraz dającego obywatelom Unii Europejskiej gwarancję, że „bezpieczeństwo ich depozytów” nie będzie więcej zależało od „położenia geograficznego” ich państw. Do istotnych działań w pierwszym etapie reformy Komisja zaliczyła także rozpoczęcie procesu konstituowania Unii Rynków

Europejska zapowiedziała także powołanie w połowie 2016 r. grupy ekspertów „w celu zbadania prawnych, gospodarczych i politycznych warunków wstępnych”, dla opracowywania „bardziej długofalowych propozycji” opisanych w raporcie pięciu przewodniczących, por. *ibidem*, s. 17–18.

⁴⁷ Komisja Europejska. Wniosek. Zalecenie Rady w sprawie ustanowienia w strefie euro krajowych rad ds. konkurencyjności, Bruksela, 21 października 2015 r., COM(2015) 601 wersja ostateczna, s. 1–6.

⁴⁸ Komisja Europejska. Wniosek. Decyzja Komisji (UE) 2015/1937 z dnia 21 października 2015 r. ustanawiająca niezależną doradczą Europejską Radę Budżetową, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2015, nr 282, s. 37–40.

Kapitałowych. W tym kontekście wskazała na opublikowany przez nią 30 września 2015 r. komunikat zatytułowany *Plan działania na rzecz budowy unii rynków kapitałowych*. Komunikat zawierał działania priorytetowe Komisji Europejskiej, których celem byłoby stworzenie Unii Rynków Kapitałowych do 2019 r.⁴⁹

Drugi komunikat Komisji Europejskiej z 21 października 2015 r. był poświęcony sprawie ustanowienia jednolitej reprezentacji państw strefy euro na forach międzynarodowych. Zawierał on szczegółowy plan wzmocnienia zewnętrznej reprezentacji strefy euro głównie na forum Międzynarodowego Funduszu Walutowym jako kluczowej organizacji międzynarodowej globalnego zarządzania gospodarczego⁵⁰. Jeszcze w tym samym dniu Komisja Europejska przedstawiła wniosek ustawodawczy dotyczący decyzji Rady Unii Europejskiej w sprawie ustanowienia najpóźniej do 2025 r. jednolitej reprezentacji strefy euro w Międzynarodowym Funduszu Walutowym. Reprezentacja ta miała się opierać na następujących zasadach: po pierwsze, w Radzie Gubernatorów oraz w Międzynarodowym Komitecie Walutowym i Finansowym MFW poglądy strefy euro miał przedstawiać przewodniczącego Eurogrupy; po drugie, w Radzie Wykonawczej MFW strefę euro powinien reprezentować dyrektor wykonawczy grupy państw strefy euro, „po ustanowieniu jednej lub kilku grup państw składających się tylko z państw członkowskich strefy euro”, przy czym dyrektor ten miał być wybierany na wniosek przewodniczącego Eurogrupy zgodnie z procedurą art. 2 protokołu nr 14 w sprawie Eurogrupy załączonego do TUE i TFUE⁵¹.

Zgodnie z zapowiedzią zawartą w komunikacie w sprawie działań następczych 24 listopada 2015 r. Komisja Europejska zgłosiła nowy wniosek ustawo-

⁴⁹ Komisja Europejska. Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady oraz Europejskiego Banku Centralnego w sprawie działań na rzecz dokończenia budowy unii gospodarczej i walutowej, *op. cit.*, s. 14–16. Do rozpoczęcia prac nad projektem Unii Rynków Kapitałowych Komisja Europejska przystąpiła 28 stycznia 2015 r. Ta nowa struktura mogłaby obejmować wszystkie 28 państw członkowskich Unii Europejskiej. Jej działalność winna się przyczynić m.in. do obniżenia kosztów pozyskania kapitału, w szczególności dla małych i średnich przedsiębiorstw, a także zwiększenia atrakcyjności Unii jako obszaru do inwestowania. Plan działania powstał w wyniku konsultacji prowadzonych przez Komisję Europejską od 18 lutego do 13 maja br., por. Komisja Europejska. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Plan działania na rzecz tworzenia unii rynków kapitałowych, Bruksela, 30 września 2015 r., COM(2015) 468 wersja ostateczna, s. 1–36. Analizę komunikatu, por. Komisja Europejska – Publikacja *Planu działania na rzecz tworzenia unii rynków kapitałowych*, „Przegląd Spraw Europejskich” 2015, nr 8–9, s. 7–9. Por. też *Komisja Europejska – początek prac nad projektem unii rynków kapitałowych*, „Przegląd Spraw Europejskich” 2015, nr 1, s. 8–9.

⁵⁰ Komisja Europejska. Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady oraz Europejskiego Banku Centralnego. Plan działania na rzecz bardziej spójnej zewnętrznej reprezentacji strefy euro na forach międzynarodowych, Bruksela, 21 października 2015 r., COM(2015) 602 wersja ostateczna, s. 1–12.

⁵¹ Komisja Europejska. Wniosek. Decyzja Rady określająca środki na rzecz stopniowego ustanowienia jednolitej reprezentacji strefy euro w Międzynarodowym Funduszu Walutowym, Bruksela, 21 października 2015 r., COM(2015) 603 wersja ostateczna, s. 1–10.

dawczy w sprawie utworzenia Europejskiego Systemu Gwarantowania Depozytów. Był to wniosek nowelizujący wspomniane wyżej rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej z 15 lipca 2014 r. w sprawie ustanowienia Jednolitego Mechanizmu Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji oraz Jednolitego Funduszu Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji⁵².

W skład EDIS miały wchodzić tylko państwa uczestniczące w Unii Bankowej. Powinien on się opierać na istniejącym już mechanizmie harmonizacji krajowych systemów gwarantowania depozytów, zarządzanych zgodnie z dyrektywą DGSD, ale docelowo miał także doprowadzić do ich unifikacji. Winien on być stopniowo przekształcany z systemu reasekuracji do w pełni uwspólnionego systemu koasekuracji. Proces budowy Europejskiego Systemu Gwarantowania Depozytów miałby obejmować trzy etapy: po pierwsze, okres reasekuracji (2017–2020), podczas którego EDIS dostarczałby dodatkowych funduszy dla krajowych systemów gwarantowania depozytów, gdyby znalazły się one w sytuacji wymagającej wypłaty środków gwarantowanych lub finansowania przymusowej restrukturyzacji; po drugie, fazę koasekuracji (2020–2024), w czasie której dzięki EDIS doszłoby do stopniowego zwiększenia poziomu uwspólnienia ryzyka między krajowymi systemami gwarancji depozytów; po trzecie, pełne ubezpieczenie depozytów przez EDIS (od 2024 r.)⁵³. Uprawnienia decyzyjne, nadzorcze i wykonawcze miałyby w ramach EDIS Jednolita Rada ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji oraz Gwarantowania Depozytów, powstała z przekształcenia dotychczasowej Jednolitej Rady ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji, należącej do II fi-

⁵² Skoro utworzenie EDIS wymagało zmiany tego rozporządzenia, potwierdzało to tylko wspomnianą wyżej opinię, że mechanizmy finansowania w Unii Bankowej, czyli SRF, EDIS i CB, były ze sobą bardzo ściśle powiązane, por. Komisja Europejska. Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniające rozporządzenie (UE) nr 806/2014 w celu ustanowienia europejskiego systemu gwarantowania depozytów, Strasburg, 24 listopada 2015 r., COM(2015) 586 wersja ostateczna, s. 1–82. Wnioskowi temu towarzyszył komunikat Komisji Europejskiej, przewidujący wprowadzenie środków pozwalających na dalsze ograniczenie utrzymującego się ryzyka dla systemu bankowego, równoległe do prac nad ustanowieniem EDIS, por. Komisja Europejska. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów. Droga do utworzenia unii bankowej, Strasburg, 24 listopada 2015 r., COM(2015) 587 wersja ostateczna, s. 1–13.

⁵³ W okresie reasekuracji miał powstać system reasekuracji, który „w pewnym stopniu” zapewniałby finansowanie oraz pokrywałby „część strat” krajowych systemów gwarantowania depozytów. W fazie koasekuracji utworzono by system koasekuracji, który „w większym stopniu” zapewniałby finansowanie oraz pokrywałby straty systemów krajowych. W 2024 r. stworzony zostałby natomiast system pełnego zabezpieczenia, który zapewniałby finansowanie oraz pokrywałby w 100% straty krajowych systemów. W odróżnieniu od okresu reasekuracji w fazie koasekuracji krajowe systemy gwarancji depozytów nie byłyby zobowiązane do wyczerpania środków własnych przed uzyskaniem wsparcia finansowego ze strony EDIS. W obydwu przypadkach warunkiem byłaby konieczność pokrycia przez krajowe systemy wypłat na rzecz depozytariuszy lub finansowania przymusowej restrukturyzacji, por. Komisja Europejska. Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniające rozporządzenie (UE) nr 806/2014, *op. cit.*, s. 9, 32–33.

laru Unii Bankowej⁵⁴. W celu realizacji zadań EDIS projekt zakładał utworzenie Funduszu Ubezpieczenia Depozytów (*Deposit Insurance Fund* – DIF), finansowanego ze składek *ex ante* wpłacanych przez banki bezpośrednio Jednolitej Radzie oraz obliczanych i fakturowanych przez „uczestniczące systemy gwarantowania depozytów”⁵⁵.

Należy podkreślić, że trzy spośród czterech wyżej wspomnianych wniosków ustawodawczych, które ogłoszone zostały przez Komisję Europejską w ramach działań następczych, czyli projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej, zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 806/2014 w celu ustanowienia Europejskiego Systemu Gwarantowania Depozytów, projekt decyzji Rady Unii Europejskiej, określającej środki na rzecz stopniowego ustanowienia jednolitej reprezentacji strefy euro w Międzynarodowym Funduszu Walutowym, a także projekt zalecenia Rady Unii Europejskiej w sprawie ustanowienia w strefie euro krajowych rad ds. konkurencyjności, nadal znajdują się w trakcie procedur legislacyjnych. Natomiast decyzja Komisji Europejskiej w sprawie ustanowienia Europejskiej Rady Budżetowej weszła w życie 1 listopada 2015 r.⁵⁶

Implikacje zmian ustrojowych w strefie euro dla Polski

Ocena implikacji reformy ustrojowej w strefie euro dla Polski jest możliwa do przeprowadzenia, ale z zastrzeżeniem, że będzie ona dokonana na dość dużym poziomie ogólności. Na tym etapie nieznane są bowiem szczegóły dotyczące m.in. takich kwestii jak: skodyfikowanie w prawie unijnym zasad procesu konwergencji (Unia Gospodarcza), ustanowienie jednolitego europejskiego organu nadzoru rynków kapitałowych (Unia Finansowa), powołanie do życia wspólnego fiskalnego mechanizmu stabilizacyjnego strefy euro, umożliwiającego lepszą amortyzację dużych wstrząsów makroekonomicznych (Unia Fiskalna), utworzenie organu skarbowego strefy euro, odpowiedzialnego za podejmowanie decyzji w dziedzinie polityki fiskalnej, czy też włączenie do prawa unijnego paktu fiskalnego, części paktu euro plus, umowy międzyrządowej w sprawie ustanowienia SRF, a także porozumienia o utworzeniu EMS (Unia Polityczna). Biorąc to pod uwagę, że wszystkie spośród podanych wyżej projektów ustrojowych (z wyjątkiem europejskiego organu nadzoru rynków kapitałowych), winny być realizowane w dłuższej perspektywie czasowej, postawiona wyżej teza wydaje się w pełni uzasadniona.

Oficjalne stanowisko polskiego rządu wobec podjętej przez Unię Europejską w 2012 r. reformy wyrażone zostało w raporcie Biura Pełnomocnika Rządu ds. Wprowadzenia Euro przez Rzeczypospolitą Polską, wydanym 22 stycznia 2014 r.,

⁵⁴ *Ibidem*, s. 24.

⁵⁵ *Ibidem*, s. 9, 18.

⁵⁶ Decyzja Komisji (UE) 2015/1937 z dnia 21 października 2015 r. ustanawiająca niezależną doradcą Europejską Radę Budżetową, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2015, nr 282, s. 37–40.

a zatytułowanym *Implikacje reformy instytucjonalnej strefy euro dla procesu wprowadzenia euro w Polsce*. Autorzy raportu wskazywali, że Unia Europejska podjęła słuszne decyzje co do konieczności przeprowadzenia reformy ustrojowej strefy euro, zaś implementacja tych zmian, pod warunkiem, że wszystkie państwa tego dokonają, stworzyła szansę na skuteczne i stabilne funkcjonowanie strefy. Utworzenie Unii Fiskalnej, mimo ograniczenia suwerenności państw członkowskich w tym zakresie, winno przyczynić się do skuteczniejszego egzekwowania zasad Paktu Stabilności i Wzrostu i w tym sensie do ograniczenia swobody prowadzenia przez rządy państw członkowskich „dyskrecjonalnej polityki fiskalnej”⁵⁷. Powołanie do życia Unii Bankowej powinno skutkować usprawnieniem nadzoru nad instytucjami kredytowymi, a także przyczynić się do przeciwdziałania ich niekontrolowanej likwidacji na koszt podatników. Ma ona bowiem w założeniu „prze-rwać powiązania między oceną wiarygodności kredytowej poszczególnych państw a ocenami wiarygodności banków nadzorowanych przez władze tych krajów”⁵⁸.

Natomiast ustanowienie Unii Gospodarczej, m.in. przez poprawę koordynacji *ex ante* polityk gospodarczych oraz utworzenie nowego mechanizmu koordynacji, konwergencji i realizacji polityk strukturalnych państw strefy euro na podstawie umów reformatorskich, winno „dopełnić niekompletną dotąd architekturę strefy euro”. Wprowadzenie i usprawnienie procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej, przy założeniu skutecznego stosowania, powinno przyczynić się do zwiększenia stabilności i konkurencyjności UGiW oraz strefy euro. O ile jednak część prewencyjna procedury, dzięki wczesnej identyfikacji zakłóceń w równowadze makroekonomicznej – zdaniem autorów raportu – może przyczyniać się do zapobiegania ich rozwojowi w przyszłości, o tyle część korekcyjna pozostawia wiele wątpliwości w zakresie samego jej wdrażania, jak i efektywności, z powodu „ograniczonych możliwości reakcji na nierównowagi”⁵⁹. Zastrzeżenia te winny być istotne dla Polski, jeżeli w przyszłości miałyby ona przystąpić do strefy euro. Z drugiej strony wzmocnienie koordynacji polityki gospodarczej państw członkowskich strefy euro, w tym m.in. polityki fiskalnej i makroostrożnościowej, mogłoby „istotnie ograniczyć możliwość reakcji na szoki asymetryczne oraz te spośród szoków wspólnych, które mają zróżnicowany wpływ na gospodarkę strefy euro”⁶⁰.

W konkluzji autorzy raportu podkreślali, że reforma ustrojowa strefy euro będzie niewątpliwie skutkowała koniecznością przeprowadzenia o wiele głębszych, niż dotąd zakładano, procesów dostosowawczych w państwach, które w przyszłości zamierzałyby przystąpić do strefy. Obiektywna ocena skuteczności reformy będzie możliwa dopiero po pewnym okresie, tym bardziej że nie wszystkie elementy

⁵⁷ *Implikacje reformy instytucjonalnej strefy euro dla procesu wprowadzenia euro w Polsce*, s. 1, <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow> [dostęp: 22.01.2014].

⁵⁸ *Ibidem*, s. 2.

⁵⁹ *Ibidem*.

⁶⁰ *Ibidem*, s. 3.

składowe nowej architektury strefy euro i UGiW zostały już ustanowione. Ostrożność w zakresie formułowania oczekiwań w odniesieniu do Unii Gospodarczej nakazywały w szczególności doświadczenia związane z funkcjonowaniem Paktu Stabilności i Wzrostu, w szczególności w zakresie „procedury nierównowag makroekonomicznych”. Powściągliwość winna być również wskazana w odniesieniu do Unii Bankowej i Unii Fiskalnej „z uwagi na innowacyjny charakter zmian”⁶¹. Z tego samego powodu, ale także dlatego, że poszczególne jej filary nie osiągnęły jeszcze pełnej zdolności operacyjnej, trudno byłoby na tym etapie oceniać także ewentualne skutki przystąpienia Polski do Unii Bankowej⁶².

O wiele bardziej krytycznie implikacje reformy ustrojowej strefy euro dla Polski oceniał Narodowy Bank Polski (NBP). W raporcie NBP z listopada 2014 r. w kwestii Unii Gospodarczej zwracano uwagę m.in. na fakt, że „porozumienia umowne, wspierane mechanizmem solidarności, będą mogły jedynie w umiarkowanym stopniu ograniczyć zróżnicowanie strukturalne pomiędzy krajami członkowskimi strefy euro”. W szczególności nie zmniejszą one ryzyka związanego z tym, że „uczestnictwo w unii walutowej jest kosztowne ekonomicznie dla najsłabszych strukturalnie gospodarek”. Przystąpienie do mechanizmu porozumień umownych w okresie poprzedzającym akcesję Polski w strefie euro, „mogłoby przyspieszyć działania na rzecz zwiększenia konkurencyjności strukturalnej polskiej gospodarki”, ale pod warunkiem, że kryteria udzielania wsparcia finansowego w ich ramach winny zostać ustalone tak, aby „wyeliminować ryzyko, że beneficjentami netto systemu będą gospodarki o wysokiej konkurencyjności strukturalnej kosztem mniej konkurencyjnych gospodarek”⁶³.

Co się tyczy Unii Fiskalnej, najwięcej uwagi poświęcono sprawie odrębnego budżetu strefy euro oraz kwestii uwspólnotowienia zadłużenia. Ustanowienie *fiscal capacity* uznawali za korzystne pod względem ekonomicznym dla Polski jako potencjalnego państwa członkowskiego strefy euro, albowiem pozwoliłoby ono „ograniczyć amplitudę cyklicznych wahań aktywności gospodarczej zarówno u głównych partnerów handlowych Polski ze strefy euro, jak i w polskiej gospodarce”. Ponieważ jednak zarówno konieczność implementacji nowych rozwiązań (w ramach procesu dostosowawczego przed przyjęciem euro), jak i ewentualne przystąpienie Polski do strefy euro spowodowałoby ograniczenie konkurencyjności kosztowej polskiej gospodarki, należałoby przed akcesją do strefy wzmocnić konkurencyjność strukturalną polskiej gospodarki⁶⁴. Uwspólnotowienie zadłużenia państw członkowskich strefy euro mogłoby poprawić stabilność Unii Walutowej, ale nie jest ono konieczne dla zachowania jej integralności. Z drugiej strony w okresie pozostawania Polski poza strefą euro nie powinno ono stanowić zagrożenia dla

⁶¹ *Ibidem*.

⁶² *Ibidem*, s. 2.

⁶³ Narodowy Bank Polski. Ekonomiczne wyzwania integracji Polski ze strefą euro, Warszawa 2014, s. 66.

⁶⁴ *Ibidem*, s. 43.

polskiego rynku obligacji skarbowych. Polska mogłaby odnieść nawet „wymierne korzyści przystępując do projektu częściowego uwspólnotowienia zadłużenia na zasadzie «bliskiej współpracy» (*opt-in*), gdyby taka opcja była dopuszczalna”⁶⁵.

Ocena Unii Bankowej przez autorów raportu NBP miała natomiast ambiwalentny charakter. I tak, Jednolity Mechanizm Nadzorczy oceniany był pozytywnie jako instrument służący wzmocnieniu i ujednoliceniu nadzoru nad bankami-matkami państw strefy euro oraz ujednoliceniu „zasad transgranicznej współpracy nadzorczej”⁶⁶. Nie zachęcano do nawiązania przez Polskę „bliskiej współpracy” z SSM⁶⁷, ani tym bardziej akcesji do niego, ponieważ łączyłoby się to „z konkretnymi ograniczeniami i niepewnymi korzyściami, zwłaszcza biorąc pod uwagę stabilną sytuację polskiego sektora bankowego”. Wśród najważniejszych ograniczeń wskazywano na niewielki wpływ na proces decyzyjny w SSM oraz brak dostępu do mechanizmu wsparcia kapitałowego z EMS, którego Polska nie jest przecież członkiem, gdyż nie należy do strefy euro⁶⁸.

Bardziej krytycznie oceniano natomiast Jednolity Mechanizm Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji, eksponując zwłaszcza cztery następujące zastrzeżenia: po pierwsze, bardzo skomplikowany proces decyzyjny w SRM, co może znacząco osłabić jego zdolność do „szybkiego reagowania w sytuacji kryzysowej” i negatywnie wpłynąć na efektywność całego mechanizmu; po drugie, brak pełnego uwspólnotowienia środków zgromadzonych na koncie Jednolitego Funduszu ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji od początku jego istnienia; po trzecie, dyskrecjonalność i uzależnienie od decyzji Jednolitej Rady ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji wysokości zwracanych środków przy okazji ewentualnego opuszczenia SRM przez państwo przystępujące do niego na zasadzie „bliskiej współpracy” z EBC, co stawiało pod znakiem zapytania zasadność jej nawiązywania; po czwarte, brak w SRM instrumentów zabezpieczających dla państw pozostających poza strefą euro. Dlatego też w konkluzji stwierdzano, że pozostawanie Polski poza SRM umożliwi jej podejmowanie „własnych niezależnych decyzji” w ewentualnej procedurze upadłościowej podmiotów krajowych zgodnie z dyrektywą BRRD⁶⁹. Jeszcze bardziej krytycznie zarówno z punktu widzenia państw należących do strefy euro, jak też

⁶⁵ *Ibidem*, s. 48.

⁶⁶ *Ibidem*, s. 87.

⁶⁷ W przypadku nawiązania „bliskiej współpracy” z EBC przez państwo nienależące do strefy euro, stawało się ono członkiem SSM i SRM. Państwo to musiałoby jednak wtedy wpłacić składkę do SRF w kwocie, jaką winno uiścić, gdyby uczestniczyło w SRM od początku jego istnienia. Jednak w razie zakończenia „bliskiej współpracy” odzyskiwało ono wpłacone składki na podstawie warunkowej decyzji Jednolitej Rady ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji, uzależnionej od następujących kryteriów: po pierwsze, przyczyny zakończenia „bliskiej współpracy” z EBC; po drugie, ewentualnych postępowań upadłościowych, które byłyby w toku; po trzecie, cyklu gospodarczego w zainteresowanym państwie, por. *ibidem*, s. 93–94.

⁶⁸ *Ibidem*, s. 86.

⁶⁹ *Ibidem*, s. 92–95.

państw pozostających poza nią, w tym Polski, oceniano brak trzeciego filaru Unii Bankowej. Uniemożliwia to bowiem realizację podstawowego celu Unii Bankowej, czyli zerwanie „negatywnego sprzężenia zwrotnego pomiędzy kondycją banków i stanem finansów publicznych”⁷⁰.

Podsumowanie

Podstawowym problemem w procesie realizacji reformy ustrojowej strefy euro wydaje się zakres jej zmian ustrojowych oraz umiejętność ich pogodzenia z wymogami integralności Unii Europejskiej. Ustanowienie Unii Gospodarczej, Unii Fiskalnej oraz Unii Finansowej, które wydaje się niezbędne w celu ostatecznego przezwyciężenia kryzysu zadłużeniowego oraz usprawnienia funkcjonowania i wzmocnienia stabilności strefy euro, może bowiem doprowadzić do osłabienia Unii Europejskiej przez ukształtowanie się w jej ramach „Europy dwóch prędkości”. Skala ryzyka takiego procesu będzie zależała od zakresu podjętych reform. Najmniejsze ryzyko fragmentaryzacji Unii Europejskiej może wystąpić w przypadku ustanowienia Unii Bankowej, większe w razie utworzenia Unii Bankowej, Unii Fiskalnej i Unii Gospodarczej, zaś największe, gdy w ramach Unii Fiskalnej doszłoby do utworzenia odrębnego budżetu dla strefy euro.

The essential assumptions, objectives and principles of the system reform of the euro area. Implications for Poland

The first part of the article concentrates on the implementation of the system reform in the period since the adoption by the European Council Herman Van Rompuy's report on 13th/14th December 2012 until the creation of organisational foundations for the Banking Union. The second part has been devoted to the work on the reform after publishing on 22 June 2015 what is known as Five President's Report. In the third part have been discussed at length the consequences of system changes in the euro area for Poland.

Key words: system reform of the euro area, European Council, Banking Union, European Union, implications for Poland

⁷⁰ *Ibidem*, s. 97. Na temat konsekwencji dla polskiego sektora bankowego, wynikających z ustanowienia Unii Bankowej, oraz następstw „bliskiej współpracy” z EBC, por. *Konsekwencje przystąpienia Polski do Unii Bankowej*, red. B. Lepczyński, Gdańsk 2014, s. 41–102.