

JANUSZ JÓZEF WĘC

Uniwersytet Jagielloński

ORCID: 0000-0002-6331-4133

janusz.wec@uj.edu.pl

**STANOWISKO KOMISJI EUROPEJSKIEJ
ORAZ RZĄDÓW PAŃSTW CZŁONKOWSKICH
UNII EUROPEJSKIEJ
WOBEC REFORMY USTROJOWEJ
UNII GOSPODARCZEJ I WALUTOWEJ (2017–2022)**

**The Position of the European Commission and the Governments
of the EU Member States towards the System Reform
of the Economic and Monetary Union (2017–2022)**

This article aims to analyse the positions of the European Commission (EC) and the governments of the EU Member States regarding the system reform of the Economic and Monetary Union (EMU). This analysis leads the author to the following conclusions. First, the EC has consistently advocated the creation of three new structures within the existing EMU by the end of 2025 (i.e. the Financial Union, the Fiscal Union and the Economic Union) and a radical extension of the powers of the EU institutions in the financial, fiscal and economic policies of the Member States. On the other hand, some EU Member State governments, notably Germany, Austria, the Netherlands, Denmark and Sweden, were opposed not only to such far-reaching system reform, but also to the pace of its implementation. All the draft laws of the EC went much further than the proposals of the Eurozone Summit or the Eurogroup in terms of system change. Thirdly, the attitude of the Eurozone Member States themselves towards the reform examined was not uniform. While the southern eurozone countries, led by France and Italy, believed that financial solidarity within the eurozone should be understood in the broadest sense, the northern eurozone countries, led by Germany, opposed it. As a result, the differences of opinion between the EU Member States were compounded by controversies between the Eurozone countries, which

further complicated the process of reforming the EMU system. Fourthly, the reorientation of the stance of the governments of Germany, Austria, the Netherlands, Denmark and Sweden towards a communitisation of debt in 2020 and 2021, illustrated by the example of the Reconstruction Fund, did not pave the way for resolving the long-standing dispute over the establishment of a European deposit guarantee scheme.

Keywords: system reform of the Economic and Monetary Union, European Union, European Council, Council of the European Union, European Commission, European Parliament, Banking Union, Economic Union, Fiscal Union, Financial Union.

1. UWAGI WSTĘPNE

Reforma ustrojowa Unii Gospodarczej i Walutowej (UGiW) była jednym z czterech instrumentów Unii Europejskiej (UE) służących walce z kryzysem zadłużeniowym strefy (2010–2018). Trzema pozostałymi instrumentami były: pomoc finansowa dla zadłużonych gospodarek, programy naprawcze dla państw objętych kryzysem oraz działalność Europejskiego Banku Centralnego (EBC) na rzecz przezwyciężenia kryzysu¹. Jednak bilans reformy ustrojowej realizowanej w latach 2010–2017 wypadł ambiwalentnie. Z jednej strony udało się wprowadzić wiele zmian ustrojowych w UGiW, które otwały możliwość ustanowienia w przyszłości Unii Finansowej, Unii Fiskalnej oraz Unii Gospodarczej. Z drugiej strony nie powiodła się realizacja wielu innych projektów, sam zaś proces reformy niemal ustawicznie napotkał liczne bariery wewnętrzne i zewnętrzne.

Do 2017 r. w ramach planowanej Unii Finansowej ustanowiono niepełną Unię Bankową złożoną z trzech filarów: I filar sprawował nadzór mikroostrożnościowy nad najistotniejszymi instytucjami kre-

¹ Kilka innych opracowań autor poświęcił już w poprzednich latach reformie ustrojowej strefy euro oraz działalności Europejskiego Banku Centralnego na rzecz przezwyciężenia kryzysu zadłużeniowego, por. J.J. Węc, *Dynamika reformy ustrojowej strefy euro w latach 2012–2016*, „Politeja” 2016, nr 6, s. 171–205. Idem, *Podstawowe założenia, cele i zasady reformy ustrojowej strefy euro. Implikacje dla Polski*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2016, nr 1, s. 107–129. Idem, *Perspektywy zmian ustrojowych w Unii Europejskiej do 2025 r. Implikacje dla Polski*, „Przegląd Zachodni” 2018, nr 1, s. 9–13, 21–22, 28–30. Idem, *Unia Europejska na historycznym zakręcie. Bieżące wyzwania i scenariusze ich przezwyciężenia*, w: *Integracja europejska – polska perspektywa*, red. Z. Czachór, T.G. Grosse, W. Paruch, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2018, s. 175–177, 180–181, 187–196. Idem, *Normatywna działalność Unii Europejskiej w walce z kryzysem zadłużeniowym strefy euro*, w: *Integracja europejska. Główne obszary badawcze*, red. K. Wojtaszczyk i in., Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2015, s. 163–176. Idem, *Proces konstituowania Unii Bankowej. Geneza, podstawy prawne, cele i zasady działania*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2014, s. 33–49. Idem, *The European Union Debate on the Second Institutional Reform (2011–2012)*, „Przegląd Zachodni” 2014, nr 1, s. 7–30.

dytowymi, w tym bankami, II filar był odpowiedzialny za proces upadłościowy tychże instytucji, III filar zaś, który znajdował się *in statu nascendi*, opierał się na harmonizacji, ale nie unifikacji, krajowych przepisów o gwarantowaniu depozytów. O ile zatem nadzór mikroostrożnościowy i proces upadłościowy zostały przeniesione na poziom UE, o tyle system gwarantowania depozytów pozostawał w gestii państw członkowskich. W ramach projektowanej Unii Fiskalnej uruchomiono w prezentowanym okresie nadzór makroekonomiczny i budżetowy Unii Europejskiej nad państwami członkowskimi. W 2011 r. została wprowadzona procedura semestru europejskiego obejmująca: nadzór makroekonomiczny, koordynację oraz nadzór fiskalny. Nadzór ten został następnie znacząco wzmocniony dzięki wprowadzeniu procedury unikania nadmiernych zakłóceń równowagi makroekonomicznej, usprawnieniu krajowych ram budżetowych oraz reformie Paktu Stabilności i Wzrostu („sześciopak”), czyli zestawu zasad mających zapewnić, by państwa członkowskie prowadziły prawidłową politykę budżetową. W celu wzmocnienia mechanizmu koordynacji polityk budżetowych w 2015 r. utworzono również Europejską Radę Budżetową. Natomiast celem wspierania procesu reform na poziomie krajowym w poszczególnych państwach członkowskich w 2016 r. ustanowiono krajowe rady ds. konkurencyjności (budżetowe), które wraz z Komisją Europejską odgrywały istotną rolę przy podejmowaniu decyzji w trakcie semestru europejskiego, dotyczących rocznej analizy wzrostu gospodarczego oraz procedury unikania nadmiernych zakłóceń równowagi makroekonomicznej. Na mocy „dwupaku” w 2013 r. wprowadzony został ściślejszy monitoring oraz koordynacja polityk budżetowych w strefie euro, przewidzianych w Pakcie Stabilności i Wzrostu oraz semestrze europejskim (drugie rozporządzenie dwupaku). Ponadto Komisja Europejska wydała wytyczne dotyczące stosowania mechanizmów elastyczności w ramach Paktu Stabilności i Wzrostu celem wspierania wzrostu gospodarczego oraz ułatwiania reform i inwestycji. W ramach planowanej Unii Gospodarczej przyjęto i wprowadzono w życie pakt euro plus (2011 r.), „sześciopak” (2011 r.), pakt fiskalny (2012 r.) oraz wspomniany już „dwupak” (2013 r.). O ile pakt euro plus zobowiązywał sygnatariuszy do ściślejszej koordynacji działań na rzecz pobudzania konkurencyjności ich gospodarek, wzrostu zatrudnienia, zwiększenia stabilności finansów publicznych i budżetów oraz umocnienia stabilności finansowej, o tyle sześciopak wzmocnił część zapobiegawczą Paktu Stabilności i Wzrostu, kładł większy nacisk na kryterium długu publicznego, ale także zwiększał

automatyzm w procesie decyzyjnym dotyczącym nakładania sankcji. Pakt fiskalny umacniał nadzór i koordynację polityk gospodarczych oraz usprawniał zarządzanie politykami ekonomicznymi państw strefy euro. Wprowadzał on także automatyczny mechanizm korygujący oraz zmniejszał ogólny próg dopuszczalnego deficytu strukturalnego z 1 do 0,5% PKB. „Dwupak” rozszerzał natomiast nadzór Unii Europejskiej nad politykami budżetowymi i gospodarczymi państw strefy euro (pierwsze rozporządzenie dwupaku). Z kolei w 2015 r. Komisja Europejska ustanowiła Służbę ds. Wspierania Reform Strukturalnych, zajmującą się pomocą dla wszystkich państw członkowskich UE w opracowywaniu i realizacji reform strukturalnych, będących elementem ich działań na rzecz tworzenia nowych miejsc pracy i trwałego wzrostu gospodarczego. Ponadto w ramach procesu legitymizacji demokratycznej analizowanej reformy ustrojowej Europejski Bank Centralny, Parlament Europejski, Komisja Europejska, Rada Unii Europejskiej oraz Trybunał Obrachunkowy uzyskały nowe kompetencje w strefie euro. Nowe uprawnienia otrzymały także parlamenty narodowe państw członkowskich UE².

Z drugiej strony jednak w ramach planowanej Unii Finansowej w 2017 r. brak było nadal Wspólnego Mechanizmu Ochronnego dla Jednolitego Funduszu ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji (II filar Unii Bankowej) oraz zaproponowanego przez Komisję Europejską, ale budzącego duże kontrowersje wśród państw strefy euro Europejskiego Systemu Gwarantowania Depozytów (European Deposit Insurance Scheme – EDIS) (III filar Unii Bankowej), a także Unii Rynków Kapitałowych. Nie udało się również ustanowić Instrumentu Budżetowego na rzecz Konwergencji i Konkurencyjności (czyli odrębnej linii budżetowej dla strefy euro) oraz Mechanizmu Stabilizacyjnego dla strefy euro (Unia Fiskalna), a także wprowadzić do prawa unijnego gwarancji minimalnych standardów socjalnych zgodnie z Europejskim Filarem Praw Socjalnych 17 listopada 2017 r. (Unia Gospodarcza). Ponadto nie utworzono Europejskiego Funduszu Walutowego (legitymizacja demokratyczna)³.

Podstawowym celem badawczym pracy jest analiza stanowiska Komisji Europejskiej oraz rządów państw członkowskich Unii Europejskiej wobec reformy ustrojowej UGiW. W ślad za tym Autor formułuje

² Szerzej na ten temat por. J.J. Węc, *Dynamika reformy ustrojowej strefy euro w latach 2012–2016*, „Politeja” 2016, nr 6, s. 171–205. *Idem*, *Perspektywy zmian ustrojowych w Unii Europejskiej do 2025 r. Implikacje dla Polski*, s. 9–13, 28–30.

³ Szerzej na ten temat por. J.J. Węc, *Perspektywy zmian ustrojowych...*, s. 28–30.

trzy pytania badawcze: po pierwsze, jaka była podstawowa oś sporu pomiędzy Komisją Europejską a rządami państw członkowskich UE?; po drugie, czy stanowisko rządów państw strefy euro wobec reformy ustrojowej UGiW było jednolite, czy też niejednolite, a jeżeli tak, to dlaczego?; po trzecie, jakie znaczenie dla dalszych losów reformy miała pandemia oraz jej skutki ekonomiczne, społeczne i polityczne, w szczególności decyzja o ustanowieniu Funduszu Odbudowy?

2. KONTROWERSJE WOKÓŁ REFORMY USTROJOWEJ UGIW MIĘDZY KOMISJĄ EUROPEJSKĄ A RZĄDAMI PAŃSTW CZŁONKOWSKICH UE W LATACH 2017–2019

6 grudnia 2017 r. Komisja Europejska przedłożyła pakiet legislacyjny (zwany także mapą drogową), określający dalsze kierunki reformy ustrojowej Unii Gospodarczej i Walutowej do połowy 2019 r. Nawiązywał on do raportu pięciu przewodniczących z 22 czerwca 2015 r., raportów refleksyjnych Komisji Europejskiej w sprawie pogłębienia Unii Gospodarczej i Walutowej 31 maja 2017 r. oraz przyszłości finansów Unii Europejskiej z 28 czerwca, a także do orędzia Jeana-Claude’a Junckera z 13 września tegoż roku⁴. Pakiet ten obejmował cztery projekty aktów prawnych i trzy komunikaty. Wśród wniosków ustawodawczych znalazły się: (1) projekt rozporządzenia w sprawie utworzenia Europejskiego Funduszu Walutowego; (2) projekt dyrektywy dotyczący wzmocnienia odpowiedzialności fiskalnej i podejścia średniookresowego państw członkowskich w polityce budżetowej (przewidywał on m.in. włączenie paktu fiskalnego z 2 marca 2012 r. do prawa UE na mocy art. 126 ust. 14 TFUE); (3) projekt rozporządzenia nowelizującego rozporządzenie z maja 2017 r. o ustanowieniu programu wsparcia reform strukturalnych w latach 2017–2020 (m.in. przeznaczenie środków z tzw. Instrumentu elastyczności dla państw zamierzających przystąpić do strefy euro), a także (4) projekt rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie zawierające wspólne przepisy dotyczące Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych. Pakiet uzupełniały m.in. dwa komunikaty Komisji Europejskiej, spośród których pierwszy dotyczył ustanowienia nowego urzędu, a mianowicie Europejskiego Ministra ds. Gospodarki i Finansów, drugi zaś – utworzenia nowych instrumentów fiskalnych dla strefy euro, takich

⁴ Szerzej na ten temat por. J.J. Węc, *Prospects for the System Reform of the European Union by 2025: Implications for Poland*, „Przegląd Zachodni” 2019, Special Issue, s. 7–23.

jak: instrument akcesyjny zapewniający wsparcie konwergencji (pomoc techniczną i finansową) dla państw zainteresowanych przystąpieniem do strefy euro, Wspólny Mechanizm Ochronny w ramach Europejskiego Funduszu Walutowego (European Monetary Fund – EMF) w postaci linii kredytowej lub gwarancji dla Jednolitego Funduszu ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji (Single Resolution Fund – SRF), a także Mechanizm Stabilizacyjny jako specjalny instrument łączący finanse publiczne UE i gwarantujący utrzymanie odpowiedniego poziomu inwestycji w przypadku wstrząsów asymetrycznych w państwach strefy euro⁵.

Projekt pierwszego rozporządzenia zakładał powołanie do życia Europejskiego Funduszu Walutowego w miejsce Europejskiego Mechanizmu Stabilności (European Stability Mechanism – ESM) na mocy art. 352 TFUE (klauzula elastyczności). EMF miał być zatem następcą prawnym ESM, zastępując go w zakresie wszystkich jego praw i obowiązków (art. 2 projektu rozporządzenia)⁶. Ustanowienie EMF oznaczałoby również, że ESM, jako międzynarodowa instytucja finansowa, zostałaby włączony do Unii Europejskiej. EMF miałby być organem Unii Europejskiej posiadającym osobowość prawną i własny budżet (art. 2 i projektu statutu)⁷. Podobnie jak w przypadku ESM winien on być finansowany ze składek państw członkowskich strefy euro, zaś prawo głosu każdego członka powinno odzwierciedlać wagę jego indywidualnego wkładu finansowego do EMF (art. 4 ust. 7 projektu statutu)⁸.

Struktura organizacyjna EMF byłaby podobna do struktury ESM. Głównymi organami EMF miały być: Rada Gubernatorów, Rada Dyrektorów oraz Dyrektor Zarządzający (art. 4 ust. 1 projektu statutu). Rada Gubernatorów miałaby się składać z gubernatorów i zastępców gubernatorów po jednym z każdego państwa członkowskiego EFW, przy czym gubernator musiałby być członkiem rządu danego państwa, odpowiedzialnym za sprawy finansowe, czyli w praktyce ministrem

⁵ Szerzej na ten temat por. J.J. Węc, *The European Union at a historic turning point. Current challenges and scenarios of overcoming them*, w: *European Integration: Polish Perspective*, red. Z. Czachór, T.G. Grosse, W. Paruch, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2020, s. 173–183. Por. też J.J. Węc, *Perspektywy zmian ustrojowych w Unii Europejskiej do 2025 r. Implikacje dla Polski*, s. 7–13, 21–24.

⁶ Komisja Europejska. Wniosek. Rozporządzenie Rady w sprawie utworzenia Europejskiego Funduszu Walutowego, Bruksela, 6 grudnia 2017 r., COM(2017) 827 final, s. 28–29.

⁷ Komisja Europejska. Załącznik do wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie utworzenia Europejskiego Funduszu Walutowego, Bruksela, 6 grudnia 2017 r., COM(2017) 827 final, s. 1.

⁸ *Ibidem*.

finansów. Przewodniczącym Rady Gubernatorów winien być przewodniczący Eurogrupy (art. 5 ust. 1–2 projektu statutu). Należy zatem zauważyć, że skład Rady Gubernatorów byłby taki sam jak skład Eurogrupy. Rada Dyrektorów składałaby się z dyrektorów i zastępców dyrektorów mianowanych przez gubernatorów spośród osób posiadających wysokie kompetencje finansowe i gospodarcze (art. 6 ust. 1 projektu statutu). W odróżnieniu od ESM zakres zadań EMF byłby znacznie szerszy. Miałby on nie tylko udzielać pomocy finansowej zadłużonym gospodarkom, ale także pełnić rolę Wspólnego Mechanizmu Ochronnego w postaci linii kredytowej lub gwarancji dla SRF (art. 3 ust. 1–2 projektu statutu)⁹, natomiast w przyszłości mógłby również ustanawiać nowe instrumenty finansowe m.in. w celu wsparcia działalności Europejskiego Mechanizmu Stabilizacyjnego dla strefy euro¹⁰. Rada Gubernatorów i Rada Dyrektorów mogłyby podejmować swoje decyzje w czterech trybach: jednomyślnie, superkwalifikowaną większością 85% głosów, kwalifikowaną większością 80% głosów oraz zwykłą większością oddanych głosów (art. 4 ust. 2–6 projektu statutu). Jednak proces podejmowania decyzji w EMF byłby znacznie bardziej elastyczny aniżeli w ESM. Jednomyślność obowiązywałaby jedynie w przypadku decyzji Rady Gubernatorów i Rady Dyrektorów, mających znaczny wpływ finansowy na państwa członkowskie, ale bez pilnego charakteru (m.in. decyzje dotyczące wezwań do uzupełnienia kapitału lub zdolności do udzielania pożyczek) (art. 5 ust. 6 projektu statutu). Natomiast w sprawach pilnych, gdy brak decyzji zagrażał stabilności gospodarczej lub finansowej strefy euro (decyzje dotyczące m.in. wsparcie finansowe na rzecz stabilności, wypłat i wykorzystania Wspólnego Mechanizmu Ochronnego dla SRF), Rada Gubernatorów i Rada Dyrektorów podejmowałaby decyzje w trybie superkwalifikowanej większości 85% oddanych głosów (art. 5 ust. 7 projektu statutu)¹¹. W odróżnieniu od ESM decyzje Rady Gubernatorów oraz Rady Dyrektorów EFW wymagałyby jednak zatwierdzenia przez Radę Unii Europejskiej (art. 3 ust. 1–2 projektu rozporządzenia), co wynikało nie tylko z przekształcenia ESM w EMF, ale także z doktryny Meroni¹².

⁹ *Ibidem*, s. 1.

¹⁰ Komisja Europejska. Wniosek. Rozporządzenie Rady w sprawie utworzenia Europejskiego Funduszu Walutowego, s. 28.

¹¹ Komisja Europejska. Załącznik do wniosku, s. 2–5. Por. też J.J. Węc, *Pierwsza polska prezydencja w Unii Europejskiej. Uwarunkowania – Procesy decyzyjne – Osiągnięcia i niepowodzenia*, Księgarnia Akademicka, Kraków 2012, s. 149.

¹² Doktryna Meroni wywodzi się z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości i dotyczy zakresu delegowania przez instytucje i organy UE kompetencji na rzecz innych organów, w szczególności agencji UE. O ile w orzeczeniu z 13 czerwca 1958 r. Trybunał Sprawiedliwości

Przewidziano także bardziej bezpośrednie zaangażowanie EMF, wspólnie z Komisją Europejską, w proces zarządzania programami pomocy finansowej.

Pierwotny kapitał zakładowy Europejskiego Funduszu Walutowego winien odzwierciedlać bieżący kapitał zakładowy ESM i wynosić 704 798,7 mln euro. Jednak Rada Gubernatorów mogłaby w przyszłości w razie potrzeby zwiększyć wysokość pierwotnego kapitału. Zasady określające sposób tworzenia klucza subskrypcji, czyli udziały wnoszone przez poszczególne państwa strefy euro, winny być identyczne jak w przypadku EBC oraz ESM. Oznaczało to, że bez zgody czterech największych państw: Niemiec, Francji, Włoch i Hiszpanii, dysponujących ponad 77% udziałów, niemożliwe byłoby podjęcie jakiegokolwiek decyzji w trybie kwalifikowanej lub superkwalifikowanej większości głosów. Zdolność udzielania pożyczek przez EMF miała początkowo wynosić co najmniej 500 mld euro, czyli tyle samo, ile zdolność pożyczkowa ESM. Jednak w przyszłości Rada Gubernatorów EMF może w razie konieczności zwiększyć zdolność kredytową tego organu¹³.

Celem projektu dyrektywy o wzmocnieniu odpowiedzialności budżetowej oraz średniookresowej orientacji polityki budżetowej było włączenie paktu fiskalnego z 2 marca 2012 r. do prawa Unii Europejskiej na mocy art. 126 ust. 14 TFUE¹⁴. Dyrektywa ta zapewniałaby „wywiązywanie się z obowiązków dotyczących unikania nadmiernych

uznał, że delegowanie kompetencji przez Wysoką Władzę Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali nie jest możliwe, ale jeżeli już, to na podstawie bardzo restrykcyjnych kryteriów, o tyle w wyroku z 22 stycznia 2014 r. uznał, że zakaz delegowania kompetencji na agencje dotyczy tylko władzy dyskrecyjnej, por. M. Będkowski-Koziół, *Status i zadania Europejskiej Agencji Kolejowej – stan obecny i perspektywy w świetle projektu IV pakietu kolejowego UE*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2014, nr 7, s. 40–41; J. Ruskowski, L. Wojnicz (red.), *Multi-Level Governance w Unii Europejskiej*, Instytut Politologii i Europeistyki Uniwersytetu Szczecińskiego, Instytut Europeistyki Uniwersytetu Warszawskiego, Szczecin–Warszawa 2013, s. 46; M. Chamon, *The empowerment of agencies under the Meroni doctrine and article 114 TFEU: comment on United Kingdom v. Parliament and Council (Short-selling) and the proposed Single Resolution Mechanism*, „European Law Review” 2014, nr 3, s. 383; M. Chamon, *EU Agencies. Legal and political Limits to the Transformation of the EU Administration*, Oxford Studies in European Law, Oxford University Press, Oxford 2016.

¹³ *Ibidem*, s. 23–24.

¹⁴ Art. 16 paktu fiskalnego stanowił, że przed upływem pięciu lat od momentu wejścia w życie tej umowy międzyrządowej jej postanowienia winny być włączone do prawa Unii Europejskiej, por. Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu, Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej pomiędzy Królestwem Belgii, Republiką Bułgarii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Estońską, Irlandią, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Republiką Włoską, Republiką Cypryjską, Republiką Lotewską, Republiką Litewską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Węgrami, Malta, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Portugalską, Rumunią, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką, Republiką Finlandii i Królestwem Szwecji, <http://www.european-council.europa.eu/> [dostęp: 10.10.2023 r.], s. 24.

deficytów publicznych” (art. 1 ust. 1 projektu dyrektywy). Jej przepisy obowiązywałyby we wszystkich państwach członkowskich strefy euro oraz w tych krajach do strefy nienależących, które same zgłosiłyby Komisji Europejskiej wnioski w sprawie objęcia ich normami tego aktu prawnego (art. 1 ust. 1–2, art. 4 ust. 1 projektu dyrektywy)¹⁵.

Projekt rozporządzenia nowelizującego rozporządzenie z 17 maja 2017 r. o ustanowieniu programu wsparcia reform strukturalnych w latach 2017–2020 przewidywał zwiększenie pomocy technicznej udzielanej w ramach tegoż programu ze 142,8 do 222,8 mld euro przy wykorzystaniu środków pochodzących z bieżących wieloletnich ram finansowych z zasobów tzw. instrumentu elastyczności. Środki te winny być przeznaczone m.in. – i na tym polegała zasadnicza zmiana w tym rozporządzeniu – na reformy strukturalne dla państw nienależących do strefy euro, ale zamierzających do niej przystąpić w przyszłości (art. 4, art. 5a, art. 10 ust. 1 projektu rozporządzenia)¹⁶.

Natomiast celem projektu rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie zawierające wspólne przepisy dotyczące pięciu Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych (Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego) było wzmocnienie powiązań między budżetem ogólnym Unii Europejskiej a procedurą semestru europejskiego przez wykorzystanie tzw. krajowych rezerw wykonania¹⁷. Środki te miałyby zostać wykorzystane na wsparcie reform strukturalnych, do których realizacji państwa członkowskie zobowiązały się w Krajowych Programach Reform (art. 1 projektu rozporządzenia)¹⁸.

¹⁵ Komisja Europejska. Wniosek. Dyrektywa Rady ustanawiająca przepisy służące wzmocnieniu odpowiedzialności budżetowej i średniookresowej orientacji polityki budżetowej w państwach członkowskich, Bruksela, 6 grudnia 2017 r., COM(2017) 824 final, s. 13–15.

¹⁶ Komisja Europejska. Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniające rozporządzenie (UE) 2017/825 w celu zwiększenia puli środków finansowych Programu wspierania reform strukturalnych i dostosowania jego celu ogólnego, Bruksela, 6 grudnia 2017, COM(2017) 825 final, s. 9–10.

¹⁷ Krajowe rezerwy wykonania to część środków z Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych, które są przyznawane danemu państwu członkowskiemu pod koniec okresu programowania (w tym przypadku w 2019 r.) na wsparcie programów najlepszych pod względem realizacji celów, jakości zarządzania i postępów we wdrażaniu, por. Komisja Europejska. Pakiet dokumentów dotyczących pogłębiania unii gospodarczej i walutowej, „Przeгляд Spraw Europejskich”, grudzień 2017–styczeń 2018, s. 7.

¹⁸ Komisja Europejska. Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności,

Jeśli chodzi o dokumenty informacyjne Komisji Europejskiej, to zawierały one zapowiedź dalszych zmian ustrojowych w ciągu najbliższych kilku lat. I tak komunikat o ustanowieniu urzędu Europejskiego Ministra ds. Gospodarki i Finansów określał jego główne uprawnienia w strukturze zarządzania Unią Gospodarczą i Walutową, ramy instytucjonalne, w których miałby on funkcjonować, a także skutki wynikające z połączenia funkcji komisarza ds. gospodarki i finansów oraz przewodniczącego Eurogrupy. Europejski Minister ds. Gospodarki i Finansów nie mógłby naruszać dotychczasowych kompetencji państw członkowskich. Do jego utworzenia mogłoby dojść na podstawie istniejących traktatów, tzn. na mocy art. 2 protokołu nr 14 dotyczącego Eurogrupy, stanowiącego, że ministrowie państw członkowskich, których walutą jest euro, wybierają przewodniczącego na okres dwóch i pół roku większością głosów tych państw członkowskich (art. 2 protokołu)¹⁹. Eurogrupa mogłaby się również porozumieć w sprawie wyboru ministra na okres pięciu lat, czyli na całą kadencję Komisji Europejskiej. Także i ta zmiana nie wymagałaby rewizji traktatów. Minister miał być odpowiedzialny przed Parlamentem Europejskim we wszystkich kwestiach należących do jego kompetencji. Byłby on również zobowiązany do prowadzenia regularnego dialogu z Parlamentem Europejskim oraz parlamentami narodowymi²⁰.

Europejski Minister ds. Gospodarki i Finansów winien realizować sześć zasadniczych zadań. Pierwszym z nich byłoby sprawowanie nadzoru nad pracami nowo tworzonego Europejskiego Funduszu Walutowego, w którym – jak wspomniano wyżej – pełniłby on z urzędu funkcję przewodniczącego Rady Gubernatorów. Drugie zadanie polegałoby na podejmowaniu działań w ogólnym interesie gospodarczym Unii Europejskiej i strefy euro, co byłoby znaczące w obliczu faktu, że w strefie euro jedynie polityka walutowa należała do wyłącznych kompetencji UE, zaś polityki: finansowa, fiskalna i gospodarcza pozostawały w kompetencji państw członkowskich.

Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 w odniesieniu do wsparcia reform strukturalnych w państwach członkowskich, Bruksela, 6 grudnia 2017 r., COM(2017) 826 final, s. 6–8.

¹⁹ Protokół (nr 14) w sprawie Eurogrupy, w: 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 2016, nr 202, s. 283.

²⁰ Komisja Europejska. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady i Europejskiego Banku Centralnego. Europejski minister gospodarki i finansów, Bruksela, 6 grudnia 2017 r., COM(2017) 823 final, s. 6–8.

stawały nadal w gestii państw członkowskich. Funkcja Europejskiego Ministra ds. Gospodarki i Finansów pozwoliłaby zatem na dalsze wzmocnienie koordynacji, a nawet harmonizacji tychże polityk. Trzecim zadaniem winno być zapewnienie lepszej reprezentacji wewnętrznej i zewnętrznej strefy euro, tzn. efektywniejsze reprezentowanie jej w relacjach z instytucjami i organami UE oraz państwami członkowskimi, a także w stosunkach z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi. Dotychczas ta funkcja była rozproszona między Komisję Europejską, Europejski Bank Centralny, przewodniczącego Eurogrupy i prezydencję Unii Europejskiej. Czwartym zadaniem byłoby dalsze usprawnienie koordynacji polityk gospodarczych państw strefy euro oraz nadzorowanie przestrzegania przepisów o charakterze gospodarczym, fiskalnym i finansowym, m.in. w celu wdrażania reform strukturalnych w tychże krajach. Piąte zadanie polegałoby na sprawowaniu nadzoru nad politykami fiskalnymi państw strefy euro we współpracy z Europejską Radą Budżetową oraz krajowymi radami ds. produktywności. Celem byłoby m.in. zapewnienie stabilności budżetowej oraz przestrzeganie zasad Paktu Stabilności i Wzrostu. Szóstym zadaniem miało być usprawnienie nadzoru nad wykorzystaniem środków z budżetu ogólnego Unii Europejskiej i innych instrumentów finansowych (Europejski Bank Inwestycyjny oraz Europejski Mechanizm Stabilności) na rzecz reform strukturalnych, stabilizacji makroekonomicznej (strefa euro) i konwergencji (państwa spoza strefy euro)²¹.

W komunikacie o nowych instrumentach fiskalnych dla strefy euro Komisja Europejska zapowiedziała utworzenie budżetowych i technicznych narzędzi realizacji reform strukturalnych po 2020 r.²², przedstawienie wniosku legislacyjnego w sprawie ustanowienia również po 2020 r. specjalnego instrumentu akcesyjnego zapewniającego wsparcie konwergencji (pomoc techniczną i finansową) dla państw zainteresowanych przystąpieniem do strefy euro, ustanowienie Wspólnego Mechanizmu Ochronnego w postaci linii kredytowej lub gwarancji

²¹ Jednym z celów było ściślejsze powiązanie procedury semestru europejskiego ze sposobem wydawania środków z pięciu Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych Unii Europejskiej, *ibidem*, s. 3–5.

²² Stanowiących kontynuację pomocy przewidzianej w projekcie rozporządzenia z 6 grudnia 2017 r. udzielanej w ramach programu wsparcia reform strukturalnych w latach 2017–2020. Ustanowiona w tym celu w 2015 r. Służba ds. Wspierania Reform Strukturalnych udziela państwom członkowskich, na ich życzenie, pomocy technicznej w przeprowadzaniu reform oraz we wzmacnianiu ich administracji publicznych. Udzieliła ona dotąd pomocy 15 państwom członkowskim w realizacji ponad 150 projektów. Komisja Europejska. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady i Europejskiego Banku Centralnego. Nowe instrumenty budżetowe na rzecz stabilnej strefy euro osadzone w ramach prawnych Unii, Bruksela, 6 grudnia 2017 r., COM(2017) 822 final, s. 3–4, 11.

dla SRF – w ramach Europejskiego Funduszu Walutowego, a także opracowanie planu uruchomienia Europejskiego Mechanizmu Stabilizacyjnego jako specjalnego instrumentu łączącego finanse publiczne Unii Europejskiej i gwarantującego utrzymanie odpowiedniego poziomu inwestycji w przypadku wstrząsów asymetrycznych w państwach strefy euro. Mechanizm Stabilizacyjny, wspierający inwestycje, byłby zarządzany przez Komisję Europejską i miałby dysponować trzema rodzajami środków finansowych: po pierwsze, pożyczkami z budżetu ogólnego Unii Europejskiej i EFW²³; po drugie, dotacjami z budżetu ogólnego Unii; po trzecie, środkami pochodzącymi ze specjalnego funduszu, zwanego mechanizmem zabezpieczającym, zasilanego dobrowolnymi składkami państw członkowskich lub bliżej nieokreślonymi „specjalnymi zasobami”²⁴.

Trzeci komunikat Komisji Europejskiej znajdujący się w pakiecie zawierał plan działania na rzecz dokończenia budowy Unii Gospodarczej i Walutowej. Korespondował on z harmonogramem reformy, przewidzianym w raporcie refleksyjnym Komisji Europejskiej z 31 maja 2017 r. oraz komunikacie Komisji z 11 października tegoż roku²⁵. Priorytetowym zadaniem miało być dokończenie procesu konstituowania Unii Bankowej, w szczególności utworzenie Wspólnego Mechanizmu Ochronnego dla SRF oraz Europejskiego Systemu Gwarantowania Depozytów. Wspólny Mechanizm Ochronny i Europejski System Gwarantowania Depozytów winny być ustanowione do połowy 2019 r.²⁶. Wspólny Mechanizm Ochronny miał być ostatnim z kilku instrumentów wspierających proces restrukturyzacji lub likwidacji instytucji kredytowych, w tym banków. Można byłoby z niego korzystać, gdyby środki finansowe akcjonariuszy, wierzycieli banków oraz samego SRF okazały się niewystarczające. Winien być on finansowany ze środków Europejskiego Funduszu Walutowego, które z kolei

²³ Alternatywą dla pożyczek z EMF byłyby środki z ostrożnościowej linii kredytowej EMF przeznaczone na krótkoterminową pomoc przeznaczoną na utrzymanie płynności finansowej zagrożonego wstrząsem asymetrycznym państwa strefy euro, por. *ibidem*, s. 17–18.

²⁴ *Ibidem*, s. 5–19.

²⁵ Komisja Europejska. Dokument otwierający debatę w sprawie pogłębienia Unii Gospodarczej i Walutowej, Bruksela, 31 maja 2017 r., COM(2017) 291 final, s. 1–44. Komisja Europejska. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, w sprawie dokończenia budowy Unii Bankowej, Bruksela, 11 października 2017 r., COM(2017) 592 final, s. 1–24.

²⁶ W raporcie refleksyjnym KE z 31 maja 2017 r. terminy ustanowienia tych nowych struktur były odleglejsze: Wspólny Mechanizm Ochronny miał być utworzony do końca 2019 r., zaś Europejski System Gwarantowania Depozytów do końca 2025 r., por. Komisja Europejska. Dokument otwierający debatę w sprawie pogłębienia Unii Gospodarczej i Walutowej, s. 33.

pochodziłyby ze składek państw członkowskich. Za priorytetowe zadanie Komisja Europejska uznała również ustanowienie do końca 2025 r. Unii Rynków Kapitałowych, która wraz z Unią Bankową miałyby utworzyć Unię Finansową. Unia Rynków Kapitałowych winna ułatwić przedsiębiorstwom i gospodarstwom domowym dostęp do finansowania kapitałowego i odciążyć banki, a nawet stanowić dla nich konkurencję w tym zakresie. W nawiązaniu do prac Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego, Komisja Europejska zapowiedziała – i była to zmiana w stosunku do raportu refleksyjnego z 31 maja 2017 r. – ogłoszenie w 2018 r. wniosku ustawodawczego w sprawie ustanowienia ram umożliwiających wprowadzenie papierów wartościowych zabezpieczonych europejską obligacją skarbową²⁷. W ramach Unii Fiskalnej jednym z podstawowych zadań miało być utworzenie Mechanizmu Stabilizacyjnego dla strefy euro. Komisja Europejska zapowiedziała opublikowanie wniosku ustawodawczego w tej sprawie do połowy 2019 r., ale zdolność operacyjną winien on uzyskać dopiero pod koniec 2025 r.²⁸. Dwoma głównymi funkcjami nowej struktury byłyby: ochrona inwestycji publicznych przed skutkami pogorszenia koniunktury gospodarczej (europejski program ochrony inwestycji) oraz system ubezpieczeń na wypadek bezrobocia w przypadkach nagłego wzrostu stopy bezrobocia (europejski program reasekruacji społecznych ubezpieczeń od bezrobocia)²⁹. W ramach Unii Gospodarczej podstawowym celem winno być pogłębienie procesu konwergencji gospodarczej i społecznej w strefie euro oraz całej Unii Europejskiej. Komisja Europejska zaproponowała w związku z tym realizację trzech zadań: po pierwsze, dalsze wzmocnienie semestru europejskiego, a tym

²⁷ Komisja Europejska. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady i Europejskiego Banku Centralnego. Dalsze działania na rzecz dokończenia budowy Unii Gospodarczej i Walutowej: Plan działania, 6 grudnia 2017 r., COM(2017) 821 final, s. 12–13, 17.

²⁸ *Ibidem*, s. 17.

²⁹ Już w raporcie refleksyjnym z 31 maja 2017 r. Komisja Europejska stwierdzała, że Mechanizm Stabilizacyjny uzupełniałby stabilizatory budżetu państwa w przypadku silnych wstrząsów asymetrycznych oraz umożliwiałby „prowadzenie sprawniejszej ogólnej polityki budżetowej dla strefy euro w wyjątkowych okolicznościach, gdyby wyczerpano możliwości związane z polityką pieniężną”. Przedmiotem dyskusji było wówczas kilka wariantów utworzenia tej nowej struktury, w tym także, podobnie jak w raporcie pięciu przewodniczących z 22 czerwca 2015 r., mechanizm zdolności fiskalnej strefy euro. Natomiast źródłem finansowania tego mechanizmu – zgodnie z ówczesnym stanem debaty – winien być albo ESM (po dokonaniu niezbędnych zmian w dotychczasowych przepisach), albo budżet ogólny UE (pod warunkiem włączenia go do wieloletnich ram finansowych Unii), albo zupełnie nowy instrument zasilany składkami państw członkowskich w oparciu o odsetek PKB lub odsetek VAT, tudzież przychodami z akcyzy, podatków od osób prawnych lub innych danin, por. Komisja Europejska. Dokument otwierający debatę w sprawie pogłębienia Unii Gospodarczej i Walutowej, s. 23–27, 33.

samym koordynacji polityk gospodarczych państw członkowskich; po drugie, większy niż dotąd dostęp państw członkowskich strefy euro i Unii Europejskiej (podejmujących reformy strukturalne swych gospodarek) do środków z Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych Unii; po trzecie, zagwarantowanie minimalnych standardów socjalnych przewidzianych w Europejskim Filarze Praw Socjalnych, proklamowanym 17 listopada 2017 r. w Göteborgu³⁰. W ślad za tym Komisja Europejska zapowiedziała opublikowanie wniosków ustawodawczych w sprawie uchwalenia wieloletnich ram finansowych (do maja 2018 r.), a następnie do połowy 2019 r. przedłożenie wniosków dotyczących wsparcia państw strefy euro w zakresie reform strukturalnych po 2020 r. oraz ustanowienia specjalnego instrumentu konwergencji dla państw kandydujących do strefy euro³¹.

Należy podkreślić, że Komisja Europejska przygotowała swoją mapę drogową wbrew wyraźnym i docierającym do niej sygnałom, iż przywódcy państw strefy euro nie zgodzą się na tak radykalne zmiany ustrojowe. Dlatego dokument ten nie spotkał się z ich pozytywnym przyjęciem. Już kilka dni po jej opublikowaniu przewodniczący Rady Europejskiej i równocześnie przewodniczący szczytu państw strefy euro, Donald Tusk, wystosował do wszystkich przywódców notę dyplomatyczną, zawierającą konkurencyjne, ale przede wszystkim nieco bardziej ostrożne propozycje reformy z prośbą o odniesienie się do nich podczas najbliższego posiedzenia na szczycie. W efekcie w agendzie przygotowanej na szczyt strefy euro w grudniu 2017 r. wskazano, że wśród rządów państw członkowskich „istnieje konsens co do ogólnego celu” reformy ustrojowej Unii Gospodarczej i Walutowej, ale różnią się one „w swojej ocenie tego, jakie działania należy podjąć, a także w kwestii tego, jak pilne jest to zadanie. Brak presji rynkowej spowodował, że osłabła zbiorowa wola polityczna, by czynić dalsze postępy”³². W ślad za tym w agendzie wyrażono opinię, że rządy państw strefy euro zgadzają się co dalszych kierunków reformy w trzech kwestiach: (1) uruchomienia Wspólnego Mechanizmu Ochronnego dla

³⁰ Na temat 20 założeń Europejskiego Filaru Praw Socjalnych, por. Rada Unii Europejskiej. Europejski filar praw socjalnych. Komunikat prasowy, Bruksela, 17 listopada 2017 r., 673/17, s. 1. Dwadzieścia zasad Europejskiego filaru praw socjalnych, <https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/> [dostęp: 10.10.2023], s. 1–5.

³¹ Komisja Europejska. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady i Europejskiego Banku Centralnego. Dalsze działania na rzecz dokończenia budowy Unii Gospodarczej i Walutowej: Plan działania, COM(2017) 821 final, s. 14–17.

³² Szczyt strefy euro. Agenda przywódców, Bruksela, grudzień 2017 r., www.consilium.europa.eu [dostęp: 10.10.2023], s. 1.

Jednolitego Funduszu Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji w formie „linii kredytowej z Europejskiego Mechanizmu Stabilności”; (2) rozważenia możliwości „przekształcenia” Europejskiego Mechanizmu Stabilności w tzw. Europejski Fundusz Walutowy; (3) podjęcia prac nad planem działania Rady ds. Gospodarki Finansów z 17 czerwca 2016 r., przewidującym m.in. stopniowe wprowadzanie w życie Europejskiego Systemu Gwarantowania Depozytów³³. Z drugiej strony w analizowanej agendzie znalazła się konstatacja, że „istnieje jednak wiele innych kwestii”, w których nie ma nawet „ogólnej zbieżności poglądów” jak: usprawnienie reguł fiskalnych w celu uproszczenia istniejących ram lub wzmocnienia ich wdrażania i egzekwowania; ustanowienie Mechanizmu Stabilizacyjnego/Mechanizmu Zdolności Fiskalnej dla strefy euro³⁴, a także utworzenie urzędu Europejskiego Ministra ds. Gospodarki i Finansów. Jednocześnie przywódcy państw strefy euro zostali poproszeni o upoważnienie Eurogrupy lub Rady ds. Gospodarki i Finansów, stosownie do sytuacji, do kontynuowania prac nad tymi rozwiązaniami ustrojowymi, co do których istniała największa zbieżność poglądów³⁵.

W efekcie 15 grudnia 2017 r. szczyt strefy euro formalnie zaakceptował propozycję Tuska, aby w ciągu najbliższego półrocza skoncentrować się jedynie na projektach utworzenia Wspólnego Mechanizmu Ochronnego, Europejskiego Systemu Gwarantowania Depozytów oraz reformy Europejskiego Mechanizmu Stabilności, „z możliwością przekształcenia go w tzw. Europejski Fundusz Walutowy”³⁶. Z drugiej strony jednak 6 marca 2018 r. rządy ośmiu państw członkowskich strefy euro – Holandii, Szwecji, Finlandii, Danii, Irlandii, Litwy, Łotwy

³³ 17 czerwca 2016 r. Rada ds. Gospodarki i Finansów (ECOFIN) uchwaliła konkluzje polityczne, w których znalazł się m.in. plan działania na rzecz dokończenia budowy Unii Bankowej. Plan koncentrował się trzech głównych kwestiach: ustanowieniu Wspólnego Mechanizmu Ochronnego, utworzeniu Europejskiego Systemu Gwarantowania Depozytów oraz regulacjach dotyczących zmniejszenia ryzyka w sektorze bankowym (m.in. dodatkowe wymogi kapitałowe wobec banków, zredukowanie rozbieżności w stosowaniu przepisów Unii Bankowej w poszczególnych państwach członkowskich, itd.), por. Rada Unii Europejskiej. Konkluzje polityczne, Bruksela, 17 czerwca 2016 r., [dostęp: 10.10.2023], s. 1. Natomiast 17 października 2017 r. w odpowiedzi zarówno na orędzie Jeana-Claude’a Junckera, jak i propozycje Emmanuela Macrona szefowie państw lub rządów na marginesie posiedzenia Rady Europejskiej przyjęli agendę przywódców, zawierającą ramowy harmonogram prac nad reformą ustrojową Unii Europejskiej i strefy euro na najbliższe 18 miesięcy, czyli do połowy 2019 r., por. Rada Europejska. Agenda przywódców, Bruksela, październik 2017 r., [dostęp: 10.10.2023], s. 1–3.

³⁴ Od tego momentu określenia te pojawiają się w dokumentach unijnych wymiennie, dlatego i w tej analizie będą one tak traktowane.

³⁵ Szczyt strefy euro. Agenda przywódców, Bruksela, grudzień 2017 r., s. 1–2.

³⁶ Szczyt strefy euro. Oświadczenie, Bruksela, 15 grudnia 2017 r., www.consilium.europa.eu [dostęp: 10.10.2023], s. 1.

i Estonii – ogłosiły w Brukseli deklarację, w której sprzeciwiły się „daleko idącemu przeniesieniu kompetencji na poziom europejski” jako docelowemu modelowi reformy strefy euro. Inicjatorem opracowania deklaracji i podania jej do publicznej wiadomości był holenderski premier Mark Rutte, który cztery dni wcześniej poinformował o swoim planie niemiecką kanclerz Angelę Merkel. Sygnatariusze tej nowej inicjatywy zgodzili się wprowadzić na utworzenie Unii Bankowej i Unii Rynków Kapitałowych oraz przekształcenie Europejskiego Mechanizmu Stabilności w Europejski Fundusz Walutowy, „ale niewiele więcej”. Krytycznie odnieśli się natomiast do innych propozycji zawartych w orędziu Junckera oraz sorbońskim przemówieniu Macrona. Przy tej okazji wezwali oni również rządy Francji i Niemiec, aby nie narzucały one swoich koncepcji reformy strefy euro średnim i mniejszym państwom członkowskim³⁷.

W tej atmosferze, niespełna dwa tygodnie później, Tusk wystosował do szefów państw lub rządów krajów strefy euro swoją kolejną notę dyplomatyczną. Zaproponował w niej, aby podczas najbliższego posiedzenia na szczycie jego uczestnicy odpowiedzieli na następujące pytania: po pierwsze, czy należy ustanowić Mechanizm Stabilizacyjny/Mechanizm Zdolności Fiskalnej dla strefy euro, a jeżeli tak, to jakie byłyby jego główne cele? po drugie, czy miałyby to być stabilizacja makroekonomiczna, wsparcie rozwoju inwestycji i zatrudnienia oraz promowanie reform strukturalnych? po trzecie, czy ta nowa struktura winna być częścią budżetu ogólnego Unii Europejskiej czy też instrumentem pozabudżetowym? po czwarte, czy należy nadal promować reformy strukturalne, których celem byłoby zwiększanie konkurencyjności i wzrostu oraz zapewnianie trwałej konwergencji? po piąte, jakie instrumenty należałoby w związku z tym zastosować?³⁸.

W odpowiedzi na notę dyplomatyczną Tuska szefowie państw lub rządów podczas szczytu strefy euro 23 marca 2018 r. podjęli zaskakującą decyzję oznaczającą odejście od ustaleń z grudnia 2017 r. oraz powrót do pomysłu ustanowienia linii kredytowej dla SRF w ramach zmodyfikowanego Europejskiego Mechanizmu Stabilności. Oznaczało to rezygnację z utworzenia Europejskiego Funduszu Walutowego w dającej się przewidzieć przyszłości. Na liście priorytetów planowanych działań znalazły się tym razem: (1) ogólnie rozumiane „wzmoc-

³⁷ „SZ”: *Inicjatywa ośmiu państw UE przeciw niemiecko-francuskiej dominacji*, PAP, 7 marca 2018 r., s. 1. Szerzej na temat propozycji Junckera oraz Macrona, por. J.J. Węc, *The European Union at a historic turning point*, s. 167–173.

³⁸ Szczyt strefy euro. Agenda przywódców, Bruksela, marzec 2018 r. [dostęp: 10.10.2023], s. 1.

nienie unii bankowej” oraz (2) „reforma Europejskiego Mechanizmu Stabilności”. Przedyskutowano wprawdzie inne długofalowe aspekty reformy ustrojowej, w tym propozycję utworzenia Mechanizmu Stabilizacyjnego/Mechanizmu Zdolności Fiskalnej dla strefy euro, ale nie osiągnięto żadnego kompromisu. Debata nie zakończyła się nawet przyjęciem pisemnych konkluzji³⁹. Postanowienia te potwierdził kolejny szczyt państw strefy euro, który odbył się 14 grudnia 2018 r. Zatwierdził on sprawozdanie Eurogrupy, które jak to określił, „toruje drogę ku znacznemu wzmocnieniu” Unii Gospodarczej i Walutowej, w szczególności zaakceptował zasady ustanowienia i zakres zadań Wspólnego Mechanizmu Ochronnego dla Jednolitego Funduszu Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji oraz związaną z tym reformę Europejskiego Mechanizmu Stabilności, opracowanie modelu Instrumentu Budżetowego na rzecz Konwergencji i Konkurencyjności dla strefy euro, czyli odrębnej linii budżetowej dla tejże strefy, a także określenie następnych działań na drodze do ustanowienia Europejskiego Systemu Gwarantowania Depozytów. Eurogrupa została również zobowiązana, aby do czerwca 2019 r. przygotować „niezbędne zmiany” przepisów w traktacie ustanawiającym Europejski Mechanizm Stabilności⁴⁰.

Należy podkreślić, że spośród zmian zaakceptowanych przez szczyt strefy euro w grudniu 2017 r. najdalej w sensie ustrojowym zmierzała właśnie decyzja o ewentualnym ustanowieniu Europejskiego Funduszu Walutowego w miejsce Europejskiego Mechanizmu Stabilności. Przekształcenie międzyrządowego ESM w EMF, należący do ram instytucjonalno-prawnych Unii Europejskiej, oznaczałoby bowiem nie tylko przeniesienie dotychczasowych uprawnień rządów państw członkowskich w tym zakresie na szczebel UE, ale także rozszerzenie kompetencji EMF oraz zmiany w procesie decyzyjnym. Z drugiej strony, według opinii ekonomicznych ekspertów, w razie systemowego kryzysu finansowego Europejski Mechanizm Stabilności mógłby sobie

³⁹ Szczyt strefy euro. Oświadczenie, Bruksela, 23 marca 2018 r. [dostęp: 10.10.2023], s. 1.

⁴⁰ Eurogroup Press release 4 December 2018 r. Eurogroup report to Leaders on EMU deepening, <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2018/12/04/eurogroup-report-to-leaders-on-emu-deepening/> [dostęp: 10.10.2023], s. 1–3. Szczyt strefy euro, Oświadczenie, Bruksela, 14 grudnia 2018 r., EURO 503/18, s. 1. Komisja Europejska. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady oraz Europejskiego Banku Centralnego. Pogłębienie europejskiej unii gospodarczej i walutowej: podsumowanie postępów po czterech latach od publikacji sprawozdania pięciu przewodniczących. Wkład Komisji Europejskiej w szczyt państw strefy euro w dniu 21 czerwca 2019 r., Bruksela, 12 czerwca 2019 r., COM(2019) 279 final, s. 2.

z nim poradzić, a w każdym razie mógłby on zapewnić o wiele bardziej skuteczne wsparcie na rzecz ratowania sektora bankowego aniżeli Jednolity Fundusz Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji. Badania dotychczasowych kryzysów bankowych prowadzone przez Komisję Europejską oraz Instytut Bruegel, wskazywały bowiem, że przybliżone koszty systemowego kryzysu bankowego mogłyby wynieść 350 mld euro, co w zestawieniu ze zdolnością pożyczkową Europejskiego Mechanizmu Stabilności, wynoszącą 500 mld euro, pozwalało wnioskować, iż już sam ESM byłby skuteczny jako zabezpieczenie fiskalne dla unii bankowej⁴¹. W tym sensie decyzja o utworzeniu Wspólnego Mechanizmu Ochronnego jako linii kredytowej z ESM wydawała się, przynajmniej na razie, wystarczająca.

3. ROZBIEŻNOŚCI POGLĄDÓW MIĘDZY RZĄDAMI PAŃSTW STREFY EURO O GRANICE SOLIDARNOŚCI FINANSOWEJ W REAGOWANIU NA WSTRZĄSY EKONOMICZNE W LATACH 2019–2022

W związku z koniecznością opracowania projektu rozporządzenia Rady Unii Europejskiej w sprawie nowych wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027, Eurogrupa 14 czerwca 2019 r. ustaliła podstawowe zasady funkcjonowania Instrumentu Budżetowego na rzecz Konwergencji i Konkurencyjności (Budgetary Instrument for Convergence and Competitiveness – BICC), czyli odrębnej linii budżetowej dla strefy euro. Miała ona stanowić część budżetu ogólnego i wielostronnych ram finansowych UE. Nie udało się jednak osiągnąć porozumienia co do dodatkowych źródeł finansowania BICC, choć rozważano wprowadzenie dwóch nowych podatków: od transakcji finansowych oraz od dochodów przedsiębiorstw cyfrowych. Ponadto uzgodniono nowelizację traktatu ustanawiającego Europejski Mechanizm Stabilności w celu powołania do życia Wspólnego Mechanizmu Ochronnego. Na wzór Międzynarodowego Funduszu Walutowego ESM miał zapewnić elastyczną linię kredytową dla Jednolitego Funduszu Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji. Ministrowie finansów nie osiągnęli natomiast porozumienia w sprawie ustanowienia Europejskiego Systemu Gwarantowania Depozytów. 21 czerwca 2019 r. szefowie

⁴¹ A. Trzcińska, *Europejski Mechanizm Stabilności jako stabilizator w planowanej unii finansowej*, 25 marca 2013 r., <https://www.nbp.pl/badania/seminaria/10iv2013.pdf> [dostęp: 10.10.2023], s. 53–57.

państw lub rządów strefy euro zaakceptowali wszystkie propozycje Eurogrupy. Zgodzili się na utworzenie BICC, zmianę traktatu ustanawiającego Europejski Mechanizm Stabilności, przewidującą m.in. zwiększenie uprawnień kontrolnych Unii Europejskiej nad państwami członkowskimi strefy euro mającymi nierównowagi ekonomiczne, a także ustanowienie Wspólnego Mechanizmu Ochronnego jako linii kredytowej powstałej na bazie Europejskiego Mechanizmu Stabilności⁴².

W ślad za tym 24 lipca 2019 r. Komisja Europejska w ramach przygotowań do rozpoczęcia negocjacji na temat wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027 ogłosiła projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady o ustanowieniu BICC⁴³. Wraz z opublikowanym już 31 maja 2018 r. projektem rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przyjęcia programu wspierania reform miały one stanowić elementy składowe pakietu aktów ustawodawczych określających wieloletnie ramy finansowe⁴⁴. Jednak wybuch pandemii w 2020 r. oraz wynikające z niej konsekwencje gospodarcze, społeczne i polityczne zmusiły instytucje Unii Europejskiej, a także państwa członkowskie do zrewidowania dotychczasowych planów reformy ustrojowej Unii Gospodarczej i Walutowej. Priorytetem stała się odtąd walka ze wspomnianymi skutkami pandemii. W związku z tym Komisja Europejska zdecydowała się w maju 2020 r. na wycofanie dwóch wspomnianych wyżej projektów aktów ustawodawczych [COM(2018) 391 oraz COM(2019) 354]. W zamian 28 maja 2020 r. opublikowała projekt nowego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady o ustanowieniu Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększenia Odporności (Recovery and Resilience Facility – RRF)⁴⁵. Był on również powiązany prawnie z projektem rozporządzenia Rady w sprawie wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027 oraz czterema innymi projektami aktów ustawodawczych. W wyniku negocjacji legislacyjnych nad tymi projektami ustawodawcy unijni uchwalili w okresie

⁴² Szczyt strefy euro, Oświadczenie, Bruksela, 21 czerwca 2019 r., <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2019/06/21/statement-of-the-euro-summit-21-june-2019/> [dostęp: 10.10.2023], s. 1.

⁴³ Komisja Europejska. Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ram zarządzania instrumentem budżetowym na rzecz konwergencji i konkurencyjności dla strefy euro, Bruksela, 24 lipca 2019 r., COM(2019) 354 final, s. 1–14.

⁴⁴ Komisja Europejska. Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie utworzenia Programu wspierania reform, Bruksela, 31 maja 2018 r., COM(2018) 391 final, s. 1–44.

⁴⁵ Komisja Europejska. Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększenia Odporności, Bruksela, 28 maja 2020 r., COM(2020) 408 final, s. 2.

od grudnia 2020 r. do lutego 2021 r. łącznie sześć aktów prawnych (ustawodawczych i nieustawodawczych)⁴⁶.

Cały pakiet legislacyjny, określający ramy finansowe dla siedmioletniego budżetu Unii Europejskiej na lata 2021–2027, zawierał w porównaniu z dotychczasowymi wieloletnimi budżetami trzy innowacje. Pierwszą z nich była zgoda wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej na finansowanie wydatków Instrumentu Unii Europejskiej na rzecz Odbudowy *Nowe Pokolenie UE (Next Generation EU)*, zwanego także Funduszem Odbudowy, z emisji wieloletnich obligacji przez Komisję Europejską. Oznaczało to, że po raz pierwszy w historii Unii Europejskiej wszystkie państwa członkowskie zgodziły się na uwspólnotowienie długu. Spłata zaciągniętego długu miałyby nastąpić w latach 2028–2058 z nowo ustanowionych źródeł budżetu ogólnego Unii, tzn. podatku od plastiku, opodatkowania gigantów cyfrowych, podatku od transakcji finansowych, a także granicznej opłaty węglowej. Utworzenie tychże nowych źródeł zasobów własnych stanowiło drugą innowację, przy czym podatek od plastiku postanowiono wprowadzić od 1 stycznia 2021 r., propozycje pozostałych podatków

⁴⁶ Były to: (1) Rozporządzenie Rady Unii Europejskiej nr 2020/2094 z 14 grudnia 2020 r., ustanawiające Instrument Unii Europejskiej na rzecz Odbudowy *Nowe Pokolenie UE (Next Generation EU)*; (2) Decyzja Rady nr 2020/2053 z 14 grudnia 2020 r. w sprawie systemu zasobów własnych UE; (3) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2020/2092 z 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii (uzależniającej ochronę budżetu UE oraz środków *Next Generation EU* od przestrzegania zasady państwa prawa); (4) Porozumienie międzyinstytucjonalne Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji Europejskiej z 16 grudnia 2020 r. w sprawie dyscypliny budżetowej, współpracy, należytego zarządzania finansami oraz zasobów własnych; (5) Rozporządzenie Rady nr 2020/2093 z 17 grudnia 2020 r. ustanawiające wieloletnie ramy finansowe na lata 2021–2027; (6) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2021/241 z 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększenia Odporności. Cały pakiet legislacyjny, por. (1) Rozporządzenie Rady (UE) nr 2020/2094 z dnia 14 grudnia 2014 r. ustanawiające Instrument Unii Europejskiej na rzecz Odbudowy w celu wsparcia odbudowy w następstwie kryzysu związanego z COVID-19, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L 2020, nr 433 I, s. 1–27; (2) Decyzja Rady (UE, Euratom) nr 2020/2053 z dnia 14 grudnia 2020 r. w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej oraz uchylająca decyzję 2014/335 UE/Euratom, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L 2020, nr 433 I, s. 1–10; (3) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L, 2020, nr 433 I, s. 1–10; (4) Porozumienie międzyinstytucjonalne z dnia 16 grudnia 2020 r. między Parlamentem Europejskim, Radą Unii Europejskiej i Komisją Europejską w sprawie dyscypliny budżetowej, współpracy w kwestiach budżetowych i należytego zarządzania finansami oraz w sprawie nowych zasobów własnych, w tym również harmonogramu wprowadzania nowych zasobów własnych, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L, 2020, nr 433 I, s. 28–46; (5) Rozporządzenie Rady (UE, Euratom) nr 2020/2093 z dnia 17 grudnia 2020 r. określające wieloletnie ramy finansowe na lata 2021–2027, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L 2020, nr 433 I, s. 11–22; (6) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększenia Odporności, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L 2021, nr 57, s. 17–75.

miała zaś zgłosić Komisja Europejska do końca czerwca 2024 r. Trzecia innowacja sprowadzała się do tego, że państwa członkowskie Unii Europejskiej mogły korzystać ze środków wieloletnich ram finansowych oraz Funduszu Odbudowy, ale tylko pod warunkiem przestrzegania przez nie zasady państwa prawa.

Należy podkreślić, że zgoda Niemiec, Austrii, Holandii, Danii i Szwecji na uwspólnotowienie długu miała mieć charakter jednorazowy. Państwa te sprzeciwiały się dotąd emisji euroobligacji, ponieważ obawiały się przyjęcia odpowiedzialności finansowej za długi innych krajów członkowskich Unii, co pozwoliłoby słabszym i mniej zdyscyplinowanym gospodarkom niezasłużenie korzystać z taniego finansowania ze strony bogatszych państw Północy. Jednak do reorientacji ich stanowiska w latach 2020–2021 przyczynił się kryzys pandemiczny. Zachwiał on bowiem podstawami rynku wewnętrznego Unii Europejskiej z powodu zamknięcia granic, a także groził dalszym pogłębieniem podziału strefy euro na państwa Południa i Północy⁴⁷. Korzyści wynikające z przynależności tychże państw do rynku wewnętrznego, a Niemiec, Austrii i Holandii dodatkowo również do strefy euro, stały się teraz dla tamtejszych rządów ważniejsze aniżeli ewentualne straty finansowe i gospodarcze wynikające z uwspólnotowienia obligacji.

Jak wspomniano wyżej, 23 marca 2018 r. szefowie państw lub rządów strefy euro podjęli decyzję oznaczającą powrót do zamysłu ustanowienia linii kredytowej dla SRF w ramach zmodyfikowanego Europejskiego Mechanizmu Stabilności. Zobowiązali oni Eurogrupę do przygotowania niezbędnych zmian w traktacie ustanawiającym Europejski Mechanizm Stabilności w związku z planowanym utworzeniem Wspólnego Mechanizmu Ochronnego⁴⁸. Dziewięć miesięcy później, 14 grudnia 2018 r., szczyt strefy euro w rozszerzonym składzie, czyli z udziałem wszystkich państw członkowskich UE, zatwierdził przygotowany przez Eurogrupę zakres zadań Wspólnego Mechanizmu Ochronnego oraz podstawowe propozycje dotyczące reformy Europejskiego Mechanizmu Stabilności⁴⁹. Natomiast 30 listopada 2020 r. Eurogrupa w rozszerzonym składzie, czyli z udziałem ministrów finansów wszystkich państw członkowskich UE, wydała oświadczenie, w którym zapowiedziała, iż znowelizowany traktat ustanawiający ESM

⁴⁷ M. Prawda, *Isć wolniej, a w każdym razie inaczej. Jak zbudować opowieść o Unii po pandemii?*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2021, s. 31–32.

⁴⁸ Szczyt strefy euro. Oświadczenie, Bruksela, 23 marca 2018 r., www.consilium.europa.eu. [dostęp: 10.10.2023], s. 1–2.

⁴⁹ Szczyt strefy euro. Oświadczenie, Bruksela, 14 grudnia 2018 r., EURO 503/18, s. 1.

zostanie podpisany w styczniu 2021 r., a jego ratyfikacja winna się zakończyć na początku 2022 r. Oznaczało to, iż Wspólny Mechanizm Ochronny dla Jednolitego Funduszu Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji, jako linia kredytowa z Europejskiego Mechanizmu Stabilności, winien zostać ustanowiony dwa lata przed terminem⁵⁰.

Wspomniane oświadczenie Eurogrupy zostało zaakceptowane 11 grudnia 2020 r. podczas szczytu strefy euro w rozszerzonym składzie⁵¹, zaś 27 stycznia 2021 r. wszystkie państwa członkowskie strefy, z wyjątkiem Estonii podpisały dwa porozumienia międzyrządowe: (1) umowę zmieniającą traktat ustanawiający Europejski Mechanizm Stabilności oraz umowę modyfikującą porozumienie o Jednolitym Funduszu Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji⁵². Estonia, która borykała się wówczas z trudnościami wynikającymi ze zmiany rządu, podpisała obydwie umowy 8 lutego tegoż roku⁵³. Umowa zmieniająca traktat ustanawiający Europejski Mechanizm Stabilności poszerzała mandat tej organizacji międzynarodowej o nowe zadania i obowiązki. Mechanizm ten został również wyposażony w bardziej dostępną, ostrożnościową linię kredytową i winien odgrywać większą rolę w programach pomocy finansowej i zapobieganiu kryzysom. Zmodyfikowany traktat stanowił, że Europejski Mechanizm Stabilności będzie działał jako Wspólny Mechanizm Ochronny i pożyczzał SRF niezbędne fundusze w celu sfinansowania restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji „wyłącznie w ostateczności”, tzn. gdy wyczerpią się środki finansowe SRF. Państwa spoza strefy euro zostały również zobowiązane do finansowania SRF poprzez równoległe linie kredytowe. Limit nominalny pożyczek z ESM na rzecz SRF ustalono na poziomie 68 mld euro. W przypadku wykorzystania linii kredytowej ze Wspólnego Me-

⁵⁰ Eurogroup Press release 30 November 2020, Statement of the Eurogroup in inclusive format on the ESM reform and the early introduction of the backstop to the Single Resolution Fund, <https://www.consilium.europa.eu/> [dostęp: 10.10.2023], s. 1–3. Eurogrupa. Oświadczenie przewodniczącego Eurogrupy Paschala Donohoe w sprawie podpisania umów zmieniających porozumienie o EMS i jednolity fundusz restrukturyzacyjno-likwidacyjny, 27 stycznia 2022 r., <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2021/01/27/statement-by-the-eurogroup-president-paschal-donohoe-on-the-signatur> [dostęp: 10.10.2023] s. 1–3.

⁵¹ Szczyt strefy euro. Oświadczenie, Bruksela, 11 grudnia 2020 r., EURO 502/20, s. 1.

⁵² State of play of ESM treaty ratification. Agreement Amending the Treaty Establishing the European Stability Mechanism, <https://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/treaties-agreements/agreement/>, s. 1. State of play agreement amending the Agreement on the transfer and mutualisation of contributions to the Single Resolution Fund, <https://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/treaties-agreements/agreement/> [dostęp: 10.10.2023], s. 1.

⁵³ State of play of ESM treaty ratification, s. 1. State of play agreement amending the Agreement on the transfer, s. 1.

chanizmu Ochronnego powstałego na bazie ESM Jednolity Fundusz Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji miał w ciągu trzech lat spłacić pożyczkę ESM ze składek bankowych, choć okres ten można byłoby przedłużyć tak, aby całkowity okres zapadalności wynosił nawet pięć lat. Wspólny Mechanizm Ochronny winien być wykorzystywany tylko w ostateczności, tzn. wtedy, gdy wyczerpią się środki SRF, a SRB nie będzie w stanie zebrać wystarczających składek lub pożyczyc środków z innych źródeł przy akceptowalnym oprocentowaniu. Umowa zmieniająca traktat ustanawiający ESM miała wejść w życie po jej ratyfikacji przez wszystkie państwa strefy euro⁵⁴.

Zmodyfikowana umowa międzyrządowa ustanawiająca Jednolity Fundusz Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji zapowiadała m.in. utworzenie już w 2022 r. Wspólnego Mechanizmu Ochronnego w postaci linii kredytowej dla SRF. Winien on być finansowany ze składek sektora bankowego, a nie z pieniędzy podatników, dzięki czemu połuźnić się miał związek między bankami a państwami należącymi do Unii Bankowej. Przed wejściem w życie analizowanego porozumienia mogły do niego przystąpić państwa członkowskie Unii Europejskiej, które 21 maja 2015 r. podpisały umowę o przekazywaniu i uwspólnianiu składek na rzecz Jednolitego Funduszu Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji, czyli wszystkie państwa spoza strefy euro, z wyjątkiem Szwecji⁵⁵. W ślad za tym umowa modyfikująca porozumienie o Jednolitym Funduszu Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji winna wejść w życie z dniem, „w którym instrumenty ratyfikacji, zatwierdzenia lub przyjęcia zostały złożone przez wszystkich sygnatariuszy uczestniczących” w Jednolitym Mecha-

⁵⁴ Agreement amending the Treaty establishing the European Stability Mechanism between the Kingdom of Belgium, the Federal Republic of Germany, the Republic of Estonia, Ireland, the Hellenic republic, the Kingdom of Spain, the French Republic, the Italian Republic, the Republic of Cyprus, the Republic of Latvia, the Republic of Lithuania, the Grand Duchy of Luxembourg, the Republic of Malta, the Kingdom of the Netherlands, the Republic of Austria, the Portuguese Republic, the Republic of Slovenia, the Slovak Republic and the Republic of Finland, 27 January 2021, https://www.consilium.europa.eu/media/48069/agreement-amending-the-treaty-establishing-the-european-stability-mechanism-27-january-2021_en.pdf [dostęp: 10.10.2023], s. 1–41.

⁵⁵ Agreement amending the Agreement on the transfer and mutualisation of contributions to the single resolution fund between the Kingdom of Belgium, the Federal Republic of Germany, the Republic of Estonia, Ireland, the Hellenic republic, the Kingdom of Spain, the French Republic, the Italian Republic, the Republic of Cyprus, the Republic of Latvia, the Republic of Lithuania, the Grand Duchy of Luxembourg, the Republic of Malta, the Kingdom of the Netherlands, the Republic of Austria, the Portuguese Republic, the Republic of Slovenia, the Slovak Republic and the Republic of Finland, 27 January 2021, https://www.consilium.europa.eu/media/48068/agreement-amending-the-intergovernmental-agreement-on-the-transfer-and-mutualisation-of-contributions-to-the-single-resolution-fund-27-january-2021_en.pdf [dostęp: 10.10.2023], s. 1–12.

zmie Nadzorczym oraz w Jednolitym Mechanizmie Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji⁵⁶. W załączonej do obu umów wspólnej deklaracji sygnatariusze zobowiązywali się także do zakończenia procesu ich ratyfikacji „w tym samym czasie (...), a w każdym razie tak szybko, jak będzie to konieczne” do ustanowienia Wspólnego Mechanizmu Ochronnego zgodnie z podjętą wcześniej decyzją polityczną, czyli na początku 2022 r.⁵⁷.

16 grudnia 2021 r., podczas szczytu strefy euro w rozszerzonym składzie, zapowiedziano kontynuację prac nad ukończeniem unii bankowej oraz ustanowieniem unii rynków kapitałowych, co winno mieć kluczowe znaczenie dla innych reform systemowych w Unii Europejskiej, w tym „zielonej i cyfrowej transformacji”⁵⁸. W związku z tym wyrażono nadzieję na jak najszybsze wejście w życie umowy nowelizującej traktat ustanawiający ESM oraz uruchomienie Wspólnego Mechanizmu Ochronnego dla Jednolitego Funduszu Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji⁵⁹. Wszelako według stanu na luty 2022 r. umowa zmieniająca traktat ustanawiający Europejski Mechanizm Stabilności została ratyfikowana przez wszystkie państwa strefy euro, z wyjątkiem Niemiec i Włoch⁶⁰, zaś umowa modyfikująca umowę międzyrządową o Jednolitym Funduszu Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji została zatwierdzona przez wszystkie państwa strefy euro, z wyjątkiem Niemiec i Włoch, oraz wszystkie państwa uczestniczące w Jednolitym Mechanizmie Nadzorczym i Jednolitym Mechanizmie Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji, z wyjątkiem Polski, Czech i Danii⁶¹.

⁵⁶ Ibidem, s. 10.

⁵⁷ Joint declaration, 27 January 2022, https://www.consilium.europa.eu/media/48070/joint-declaration-attached-to-the-amending-agreement-on-the-single-resolution-fund_en.pdf [dostęp: 10.10.2023], s. 1.

⁵⁸ W ramach dotychczasowych prac nad ustanowieniem unii rynków kapitałowych jedną z ważniejszych regulacji była dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/1023 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie ram restrukturyzacji zapobiegawczej, umorzenia długów i zakazów prowadzenia działalności oraz w sprawie środków zwiększających skuteczność postępowań dotyczących restrukturyzacji, niewypłacalności i umorzenia długów, a także zmieniającej dyrektywę (UE) nr 2017/1132 (dyrektywa o restrukturyzacji i upadłości). Jej uchwalenie zapewniało przedsiębiorcom możliwość ponownego startu w przypadku niepowodzenia w działalności gospodarczej oraz zwiększało skuteczność postępowań restrukturyzacyjnych i upadłościowych. Por. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1023 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie ram restrukturyzacji zapobiegawczej, umorzenia długów i zakazów prowadzenia działalności oraz w sprawie środków zwiększających skuteczność postępowań dotyczących restrukturyzacji, niewypłacalności i umorzenia długów, a także zmieniającej dyrektywę (UE) 2017/1132 (dyrektywa o restrukturyzacji i upadłości), „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” 2019, nr 172, s. 18–55.

⁵⁹ Szczyt państw strefy euro, Bruksela, 16 grudnia 2021 r., „Przegląd Spraw Europejskich”, grudzień 2021, s. 9.

⁶⁰ *State of play of ESM treaty ratification*, s. 1.

⁶¹ *State of play agreement amending the Agreement on the transfer*, s. 1.

3 maja 2022 r. irlandzki minister finansów Paschal Donohoe, pełniący funkcję przewodniczącego Eurogrupy, podczas posiedzenia tego organu w rozszerzonym składzie, przedłożył dwuetapowy plan ustanowienia Europejskiego Systemu Gwarantowania Depozytów. W pierwszym etapie w latach 2024–2027 należałoby objąć narodowe systemy ubezpieczeń mechanizmem reasekuracji, gwarantującym wzajemne udzielanie pożyczek, a także ustanowić zręby wspólnego funduszu ubezpieczeniowego zasilanego ze składek banków państw członkowskich, których wysokość byłaby uzależniona od skali ryzyka istniejącego w narodowych systemach bankowych⁶². W drugim etapie, czyli w 2028 r., powołany zostałby do życia Europejski System Gwarantowania Depozytów. W razie potrzeby udzielałby on bankom państw członkowskich pożyczek na przeprowadzanie niezbędnych interwencji⁶³. Mimo że projekt został tak zredagowany, aby uwzględnić opinie i wątpliwości zgłaszane dotychczas przez rządy wszystkich państw członkowskich⁶⁴, napotkał on znów nieoczekiwany sprzeciw zarówno ze strony mniejszych państw obawiających się rosnącego wpływu wielkich banków na ich rynkach, jak i dużych państw członkowskich, które tradycyjnie krytycznie oceniały zamysł uwspólnotwienia długu (Niemcy) lub zamiar zmniejszenia roli obligacji rządowych w bilansach banków (Włochy)⁶⁵.

Wyniki posiedzenia Eurogrupy dowiodły, że rozbieżności poglądów pomiędzy rządami państw strefy euro są o wiele większe aniżeli dotychczas zakładano⁶⁶. Ponieważ fiasko planu Donohoe'a z 3 maja 2022 r. oznaczało prawdopodobne zakończenie wieloletnich zmagania państw strefy euro o ustanowienie Europejskiego Systemu Gwarantowania Depozytów⁶⁷, oznaczało to, iż w przeciągu czterech lat, czyli

⁶² W pierwszym etapie banki musiałyby się także poddać specjalnym testom pod kątem stabilności i ekspozycji na ryzyko (testowi podlegałyby poziom tzw. złych kredytów oraz stopień koncentracji obligacji rządowych w bilansach banków), wprowadzone zostałyby przepisy harmonizujące zasady działania narodowych systemów ubezpieczeniowych oraz doprecyzowujące regulacje dotyczące upadłości banków i pomocy publicznej. Szerzej na ten temat por. S. Plóciennik, *Granice integracji. Niemiecka blokada finalizacji unii bankowej*, Analizy OSW, 24.06.2022 r., <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2022-06-24/granice-integracji-niemiecka-blo-kada-finalizacji-unii-bankowej> [dostęp: 10.10.2023], s. 2.

⁶³ *Ibidem*.

⁶⁴ Posiedzenie Eurogrupy, Bruksela, 3 maja 2022 r., <https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/eurogroup/2022/05/03/> [dostęp: 10.10.2023], s. 1.

⁶⁵ S. Plóciennik, *op.cit.*, s. 2–4.

⁶⁶ J.J. Węc, *Wpływ rządów Merkel na reformę ustrojową Unii Europejskiej i strefy euro*, w: *Interesy – Wartości – Kompromisy. Polityka zagraniczna Niemiec w erze Angeli Merkel*, red. J. Kiwerska i in., Wydawnictwo Instytutu Zachodniego, Poznań 2022, s. 51; M. Prawda, *op. cit.*, s. 31–32.

⁶⁷ S. Plóciennik, *op. cit.*, s. 2–4.

od marca 2018 r., kiedy to zrezygnowano z planu ustanowienia Europejskiego Funduszu Walutowego, rządy strefy euro odrzuciły już drugi fundamentalny projekt zmierzający do utworzenia pełnej unii bankowej.

Jeśli te hipotezy miałyby się potwierdzić, unia bankowa pozostałaby w tym sensie strukturą niepełną, że zasady działania trzeciego filaru ograniczałyby się do harmonizacji, a nie unifikacji przepisów dotyczących gwarantowania depozytów. Tym samym odpowiedzialność za „reakcję na ewentualne wstrząsy finansowe” spoczywałaby nadal przede wszystkim na Europejskim Banku Centralnym oraz państwach strefy euro, „które – podobnie jak w latach 2010–2018 – byłyby „zmuszone podejmować decyzje *ad hoc* w żmudnym procesie negocjacji politycznych”⁶⁸. Decyzja Eurogrupy z 3 maja 2022 r. wskazywała również bardzo wyraźnie, że granicą integracji ekonomicznej w strefie euro jest zakres „solidarności finansowej” w reagowaniu na wstrząsy ekonomiczne. O ile państwa Południa, na czele z Francją i Włochami, uważały, iż ta solidarność winna być rozumiana jak najszerszej, tzn. obejmować także uwspólnotowienie długu i ustanowienie Europejskiego Systemu Gwarantowania Depozytów, o tyle kraje Północy, z Niemcami na czele, były temu przeciwnie, obawiając się, że EDIS będzie rodzajem zwykłej „unii transferowej”. Oznaczało to również, że reorientacja stanowiska rządów Niemiec, Austrii, Holandii, Danii i Szwecji wobec uwspólnotowienia długu w latach 2020–2021, uwidoczniła na przykładzie wspomnianego wyżej Funduszu Odbudowy, nie otworzyła drogi do rozstrzygnięcia sporu o ustanowienie Europejskiego Systemu Gwarantowania Depozytów. Brak pełnego uwspólnotowienia trzeciego filaru unii bankowej uniemożliwił – jak podkreśla się w literaturze – państwom członkowskim osiągnięcie zakładanych korzyści z unii bankowej⁶⁹.

Podczas kolejnego posiedzenia w dniu 16 czerwca 2022 r. Eurogrupa w rozszerzonym składzie podjęła cztery ważne decyzje wskazujące na kierunkową zmianę w dotychczasowej reformie unii bankowej: po pierwsze, postanowiono wzmocnić krajowe ramy „zarządzania upadającymi bankami w UE”; po drugie, uzgodniono stworzenie solidniejszej wspólnej ochrony deponentów; po trzecie, zdecydowano się wprowa-

⁶⁸ *Ibidem*, s. 3.

⁶⁹ 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. Por. też D. Schoemaker, *Banking union: Where we're going wrong*, w: T. Beck (ed.), *Banking Union for Europe. Risks and Challenges*, Centre for Economic Policy Research, London 2012.

dzić ułatwienia w budowie „bardziej zintegrowanego jednolitego rynku usług bankowych”; po czwarte, zachęcono banki UE do „większej dywersyfikacji” ich udziałów w obligacjach skarbowych państw członkowskich UE⁷⁰. Uzgodniono również, że „w najbliższym czasie prace nad unią bankową” winny ograniczyć się jedynie do wzmocnienia wspólnych ram zarządzania kryzysowego w bankach oraz krajowych systemów gwarantowania depozytów. Umocnienie wspólnych ram zarządzania kryzysowego miałoby polegać m.in. na: (1) szerszym wykorzystaniu istniejących „instrumentów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w zarządzaniu w sytuacji kryzysowej” na szczeblu UE i państw członkowskich, w tym także „w odniesieniu do mniejszych i średnich banków”; (2) dalszej harmonizacji krajowych przepisów regulujących gwarantowanie depozytów „w zarządzaniu w sytuacji kryzysowej, przy jednoczesnym zapewnieniu odpowiedniej elastyczności w celu ułatwienia wyjścia z rynku bankom będącym na progu upadłości w sposób pozwalający zachować wartość aktywów banku”; (3) harmonizacji krajowych przepisów w sprawie upadłości banków w celu zapewnienia spójności z zasadami UE (Crisis Management and Deposit Insurance – CMDI). Oznaczało to *de facto* usankcjonowanie, ale także wzmocnienie obowiązujących od 2015 r. postanowień dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2014/49/UE o harmonizacji krajowych przepisów dotyczących gwarantowania depozytów (tzw. dyrektywy DGSD)⁷¹. Dopiero w bliżej nieokreślonej przyszłości miał zostać przeprowadzony przegląd stanu unii bankowej i określenie w drodze konsensu ewentualnych dalszych środków „w celu (jej) wzmocnienia i ukończenia”⁷².

W ślad za tym Eurogrupa w rozszerzonym składzie zwróciła się do Komisji Europejskiej, „przy pełnym poszanowaniu jej uprawnień wynikających z Traktatów”, o rozważenie możliwości przygotowania wniosków ustawodawczych w sprawie wzmocnienia krajowych ram CMDI, zachęcając „współstawodawców do zakończenia wszelkich prac legislacyjnych w tym cyklu instytucjonalnym do początku 2024 r.”. Ponadto za priorytetowe działanie uznała ona prace na rzecz usta-

⁷⁰ Eurogroup statement on the future of the Banking Union of 16 June 2022, Bruxelles, 16.06.2022, s. 1, <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2022/06/16/eurogroup-statement-on-the-future-of-the-banking-union-of-16-june-2022/> [dostęp: 10.10.2023].

⁷¹ Skrót pochodzi od tytułu dyrektywy: Dyrektywa w sprawie systemów gwarantowania depozytów (Deposit Guarantee Schemes Directive – DGSD), por. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2014/49/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie systemów gwarantowania depozytów, Dz. Urz. UE L, 2014, nr 173, s. 149–178.

⁷² *Ibidem*, s. 2.

nowienia Unii Rynków Kapitałowych, która winna uzupełnić unie bankową i stanowić niezbędny element zapewniający „większą i bardziej zróżnicowaną pulę zasobów wspierających nasze gospodarki i sprzyjających jednolitemu rynkowi usług finansowych”⁷³.

24 czerwca 2022 r. szczyt strefy euro w rozszerzonym składzie zaakceptował wspomniane wyżej decyzje Eurogrupy i również zwrócił się do Komisji Europejskiej „o przedstawienie wniosków ustawodawczych, tak by zakończyć proces wzmacniania” ram CMDI „przed końcem obecnego cyklu instytucjonalnego”. Ponadto zaapelował on do ustawodawców unijnych o przyspieszenie prac nad konstytuowaniem unii rynków kapitałowych jako drugiej – obok unii bankowej – części składowej planowanej unii finansowej. Szefowie państw lub rządów z zadowoleniem przyjęli także dotychczasowe osiągnięcia w tej ostatniej dziedzinie, w tym m.in. „postępy poczynione w pracach legislacyjnych mających na celu wspieranie długoterminowych inwestycji w Unii Europejskiej, dostosowanie regulacji ostrożnościowych dotyczących bankowości i ubezpieczeń, ochronę transakcji finansowych przed cyberzagrożeniami i zagrożeniami przestępstwami, uregulowanie finansów cyfrowych i zwalczanie prania pieniędzy”⁷⁴.

4. KONKLUZJE

Odpowiadając na pierwsze pytanie badawcze, należy podkreślić, że Komisja Europejska dość konsekwentnie opowiadała się za ustanowieniem do końca 2025 r. trzech nowych struktur ustrojowych w ramach dotychczasowej UGiW (tj. unii finansowej, unii fiskalnej oraz unii gospodarczej), a także za radykalnym rozszerzeniem uprawnień instytucji i organów Unii Europejskiej w politykach finansowych, fiskalnych i gospodarczych państw członkowskich. Natomiast część rządów państw członkowskich UE, zwłaszcza Niemiec, Austrii, Holandii, Danii i Szwecji, sprzeciwiała się nie tylko tak daleko idącej reformie ustrojowej, lecz także tempu jej realizacji. Wszystkie projekty aktów prawnych Komisji Europejskiej zmierzały o wiele dalej w zakresie zmian ustrojowych aniżeli propozycje zgłaszane przez szczyt strefy euro czy Eurogrupę, w obydwu przypadkach działające w rozszerzonym składzie. Ponadto – i to jest odpowiedź na drugie pytanie badawcze – stanowisko państw członkowskich samej strefy euro wobec

⁷³ *Ibidem*, s. 2–3.

⁷⁴ Szczyt strefy euro. Oświadczenie, Bruksela, 24 czerwca 2022 r., EURO 502/22, s. 1–2.

analizowanej reformy nie było jednolite. O ile państwa Południa strefy euro, na czele z Francją i Włochami, uważały, iż solidarność finansowa w ramach strefy winna być rozumiana jak najszerzej, o tyle kraje Północy strefy euro, z Niemcami na czele, były temu przeciwnie. Na spory pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej nakładały się zatem kontrowersje wśród krajów strefy euro, co jeszcze bardziej utrudniało proces reformy ustrojowej UGiW. Oznaczało to również, że reorientacja stanowiska rządów Niemiec, Austrii, Holandii, Danii i Szwecji wobec uwspólnotowienia długu w latach 2020–2021, uwidoczniła na przykładzie wspomnianego wyżej Funduszu Odbudowy – i to jest odpowiedź na trzecie pytanie badawcze – nie uutorowała drogi do rozstrzygnięcia wieloletniego sporu o ustanowienie Europejskiego Systemu Gwarantowania Depozytów.

BIBLIOGRAFIA

Źródła

- Agreement amending the Agreement on the transfer and mutualisation of contributions to the single resolution fund between the Kingdom of Belgium, the Federal Republic of Germany, the Republic of Estonia, Ireland, the Hellenic republic, the Kingdom of Spain, the French Republic, the Italian Republic, the Republic of Cyprus, the Republic of Latvia, the Republic of Lithuania, the Grand Duchy of Luxembourg, the Republic of Malta, the Kingdom of the Netherlands, the Republic of Austria, the Portuguese Republic, the Republic of Slovenia, the Slovak Republic and the Republic of Finland, 27 January 2021, https://www.consilium.europa.eu/media/48068/agreement-amending-the-inter-governmental-agreement-on-the-transfer-and-mutualisation-of-contributions-to-the-single-resolution-fund-27-january-2021_en.pdf.
- Agreement amending the Treaty establishing the European Stability Mechanism between the Kingdom of Belgium, the Federal Republic of Germany, the Republic of Estonia, Ireland, the Hellenic republic, the Kingdom of Spain, the French Republic, the Italian Republic, the Republic of Cyprus, the Republic of Latvia, the Republic of Lithuania, the Grand Duchy of Luxembourg, the Republic of Malta, the Kingdom of the Netherlands, the Republic of Austria, the Portuguese Republic, the Republic of Slovenia, the Slovak Republic and the Republic of Finland, 27 January 2021, https://www.consilium.europa.eu/media/48069/agreement-amending-the-treaty-establishing-the-european-stability-mechanism-27-january-2021_en.pdf.

- Decyzja Rady (UE, Euratom) nr 2020/2053 z dnia 14 grudnia 2020 r. w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej oraz uchylająca decyzję 2014/335 UE/Euratom, Dz. Urz. Unii Europejskiej L 2020, nr 433 I.
- Dwadzieścia zasad Europejskiego filaru praw socjalnych, <https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/>.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1023 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie ram restrukturyzacji zapobiegawczej, umorzenia długów i zakazów prowadzenia działalności oraz w sprawie środków zwiększających skuteczność postępowań dotyczących restrukturyzacji, niewypłacalności i umorzenia długów, a także zmieniającej dyrektywę (UE) 2017/1132 (dyrektywa o restrukturyzacji i upadłości), Dz. Urz. Unii Europejskiej 2019, nr 172.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2014/49/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie systemów gwarantowania depozytów, Dz. Urz. Unii Europejskiej L 2014, nr 173.
- Eurogroup Press release 30 November 2020, Statement of the Eurogroup in inclusive format on the ESM reform and the early introduction of the backstop to the Single Resolution Fund, <https://www.consilium.europa.eu/>.
- Eurogrupa. Oświadczenie przewodniczącego Eurogrupy Paschala Donohoe w sprawie podpisania umów zmieniających porozumienie o EMS i jednolity fundusz restrukturyzacyjno-likwidacyjny, 27 stycznia 2022 r., <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2021/01/27/statement-by-the-eurogroup-president-paschal-donohoe-on-the-signatur>.
- Eurogroup Press release 4 December 2018 r. Eurogroup report to Leaders on EMU deepening, <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2018/12/04/eurogroup-report-to-leaders-on-emu-deepening/>.
- Eurogroup statement on the future of the Banking Union of 16 June 2022, Bruxelles, 16 June 2022, <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2022/06/16/eurogroup-statement-on-the-future-of-the-banking-union-of-16-june-2022/>.
- Joint declaration, 27 January 2022, https://www.consilium.europa.eu/media/48070/joint-declaration-attached-to-the-amending-agreement-on-the-single-resolution-fund_en.pdf.
- Komisja Europejska. Dokument otwierający debatę w sprawie pogłębienia Unii Gospodarczej i Walutowej, Bruksela, 31 maja 2017 r., COM(2017) 291 final.
- Komisja Europejska. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady i Europejskiego Banku Centralnego. Euro-

- pejski minister gospodarki i finansów, Bruksela, 6 grudnia 2017 r., COM(2017) 823 final.
- Komisja Europejska. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady i Europejskiego Banku Centralnego. Nowe instrumenty budżetowe na rzecz stabilnej strefy euro osadzone w ramach prawnych Unii, Bruksela, 6 grudnia 2017 r., COM(2017) 822 final.
- Komisja Europejska. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, w sprawie dokończenia budowy Unii Bankowej, Bruksela, 11 października 2017 r., COM(2017) 592 final.
- Komisja Europejska. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady i Europejskiego Banku Centralnego. Dalsze działania na rzecz dokończenia budowy Unii Gospodarczej i Walutowej: Plan działania, 6 grudnia 2017 r., COM(2017) 821 final.
- Komisja Europejska. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady i Europejskiego Banku Centralnego. Dalsze działania na rzecz dokończenia budowy Unii Gospodarczej i Walutowej: Plan działania, COM(2017) 821 final.
- Komisja Europejska. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady oraz Europejskiego Banku Centralnego. Pogłębienie europejskiej unii gospodarczej i walutowej: podsumowanie postępów po czterech latach od publikacji sprawozdania pięciu przewodniczących. Wkład Komisji Europejskiej w szczyt państw strefy euro w dniu 21 czerwca 2019 r., Bruksela, 12 czerwca 2019 r., COM(2019) 279 final.
- Komisja Europejska. Pakiet dokumentów dotyczących pogłębiania unii gospodarczej i walutowej, „Przegląd Spraw Europejskich”, grudzień 2017–styczeń 2018.
- Komisja Europejska. Wniosek. Dyrektywa Rady ustanawiająca przepisy służące wzmocnieniu odpowiedzialności budżetowej i średniookresowej orientacji polityki budżetowej w państwach członkowskich, Bruksela, 6 grudnia 2017 r., COM(2017) 824 final.
- Komisja Europejska. Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniające rozporządzenie (UE) 2017/825 w celu zwiększenia puli środków finansowych Programu wspierania reform strukturalnych i dostosowania jego celu ogólnego, Bruksela, 6 grudnia 2017, COM(2017) 825 final.
- Komisja Europejska. Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spój-

- ności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 w odniesieniu do wsparcia reform strukturalnych w państwach członkowskich, Bruksela, 6 grudnia 2017 r., COM(2017) 826 final.
- Komisja Europejska. Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ram zarządzania instrumentem budżetowym na rzecz konwergencji i konkurencyjności dla strefy euro, Bruksela, 24 lipca 2019 r., COM(2019) 354 final.
- Komisja Europejska. Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie utworzenia Programu wspierania reform, Bruksela, 31 maja 2018 r., COM(2018) 391 final.
- Komisja Europejska. Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększenia Odporności, Bruksela, 28 maja 2020 r., COM(2020) 408 final.
- Komisja Europejska. Wniosek. Rozporządzenie Rady w sprawie utworzenia Europejskiego Funduszu Walutowego, Bruksela, 6 grudnia 2017 r., COM(2017) 827 final.
- Komisja Europejska. Załącznik do wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie utworzenia Europejskiego Funduszu Walutowego, Bruksela, 6 grudnia 2017 r., COM(2017) 827 final.
- Porozumienie międzyinstytucjonalne z dnia 16 grudnia 2020 r. między Parlamentem Europejskim, Radą Unii Europejskiej i Komisją Europejską w sprawie dyscypliny budżetowej, współpracy w kwestiach budżetowych i należytego zarządzania finansami oraz w sprawie nowych zasobów własnych, w tym również harmonogramu wprowadzania nowych zasobów własnych, Dz. Urz. Unii Europejskiej L 2020, nr 433 I.
- Posiedzenie Eurogrupy, Bruksela, 3 maja 2022 r., <https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/eurogroup/2022/05/03/>.
- Protokół (nr 14) w sprawie Eurogrupy, w: Traktat z Lizbony, zmieniający traktat o Unii Europejskiej i traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, podpisany w Lizbonie 13 grudnia 2007 r. (teksty skonsolidowane), Dz. Urz. Unii Europejskiej C 2016, nr 202.
- Rada Europejska. Agenda przywódców, Bruksela, październik 2017 r.
- Rada Unii Europejskiej. Europejski filar praw socjalnych. Komunikat prasowy, Bruksela, 17 listopada 2017 r., 673/17.
- Rada Unii Europejskiej. Konkluzje polityczne, Bruksela, 17 czerwca 2016 r.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii, Dz. Urz. Unii Europejskiej L 2020, nr 433 I.

- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększenia Odporności, Dz. Urz. Unii Europejskiej L 2021, nr 57.
- Rozporządzenie Rady (UE) nr 2020/2094 z dnia 14 grudnia 2020 r. ustanawiające Instrument Unii Europejskiej na rzecz Odbudowy w celu wsparcia odbudowy w następstwie kryzysu związanego z COVID-19, Dz. Urz. Unii Europejskiej L 2020, nr 433 I.
- Rozporządzenie Rady (UE, Euratom) nr 2020/2093 z dnia 17 grudnia 2020 r. określające wieloletnie ramy finansowe na lata 2021–2027, Dz. Urz. Unii Europejskiej L 2020, nr 433 I.
- State of play agreement amending the Agreement on the transfer and mutualisation of contributions to the Single Resolution Fund.
- State of play of ESM treaty ratification. Agreement Amending the Treaty Establishing the European Stability Mechanism, <https://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/treaties-agreements/agreement/>.
- Szczyt państw strefy euro, Bruksela, 16 grudnia 2021 r., „Przegląd Spraw Europejskich” grudzień 2021.
- Szczyt strefy euro. Agenda przywódców, Bruksela, grudzień 2017 r., www.consilium.europa.eu.
- Szczyt strefy euro. Agenda przywódców, Bruksela, marzec 2018 r.
- Szczyt strefy euro. Oświadczenie, Bruksela, 14 grudnia 2018 r., EURO 503/18.
- Szczyt strefy euro. Oświadczenie, Bruksela, 21 czerwca 2019 r., <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2019/06/21/statement-of-the-euro-summit-21-june-2019>.
- Szczyt strefy euro. Oświadczenie, Bruksela, 11 grudnia 2020 r., EURO 502/20.
- Szczyt strefy euro. Oświadczenie, Bruksela, 14 grudnia 2018 r., EURO 503/18.
- Szczyt strefy euro. Oświadczenie, Bruksela, 15 grudnia 2017 r., www.consilium.europa.eu.
- Szczyt strefy euro. Oświadczenie, Bruksela, 23 marca 2018 r.
- Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej pomiędzy Królestwem Belgii, Republiką Bułgarii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Estońską, Irlandią, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Republiką Włoską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Węgrami, Malcią, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Portugalską, Rumunią, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką, Republiką Finlandii i Królestwem Szwecji, <http://www.european-council.europa.eu/>.

Traktat z Lizbony, zmieniający traktat o Unii Europejskiej i traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, podpisany w Lizbonie 13 grudnia 2007 r. (teksty skonsolidowane), Dz. Urz. Unii Europejskiej C 2016, nr 202.

Monografie, opracowania zbiorowe i artykuły

Beck T. (ed.), *Banking Union for Europe. Risks and Challenges*, Centre for Economic Policy Research, London 2012.

Będkowski-Kozioł M., *Status i zadania Europejskiej Agencji Kolejowej – stan obecny i perspektywy w świetle projektu IV pakietu kolejowego UE*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2014, nr 7, www.ikar.wz.uw.edu.pl.

Chamon M., *EU Agencies. Legal and political Limits to the Transformation of the EU Administration*, Oxford Studies in European Law, Oxford University Press, Oxford 2016.

Chamon M., *The empowerment of agencies under the Meroni doctrine and article 114 TFEU: comment on United Kingdom v. Parliament and Council (Short-selling) and the proposed Single Resolution Mechanism*, „European Law Review” 2014, nr 3.

European Integration: Polish Perspective, ed. Z. Czachór, T.G. Grosse, W. Paruch, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2020.

Integracja europejska – polska perspektywa, red. Z. Czachór, T.G. Grosse i W. Paruch, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2018.

Integracja europejska. Główne obszary badawcze, red. K. Wojtaszczyk i in., Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2015.

Interesy – Wartości – Kompromisy. Polityka zagraniczna Niemiec w erze Angeli Merkel, red. J. Kiwerska i in., Wydawnictwo Instytutu Zachodniego, Poznań 2022.

Plóciennik S., *Granice integracji. Niemiecka blokada finalizacji unii bankowej*, Analizy Ośrodka Studiów Wschodnich, 24 czerwca 2022 r., <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2022-06-24/granice-integracji-niemiecka-blokada-finalizacji-unii-bankowej>.

Prawda M., *Iść wolniej, a w każdym razie inaczej. Jak zbudować opowieść o Unii po pandemii?*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2021.

Ruszkowski J., Wojnicz L. (red.), *Multi-Level Governance w Unii Europejskiej*, Instytut Politologii i Europeistyki Uniwersytetu Szczecińskiego, Instytut Europeistyki Uniwersytetu Warszawskiego, Szczecin–Warszawa 2013.

Schoenmaker D., *Banking union: Where we’re going wrong*, w: T. Beck (ed.), *Banking Union for Europe. Risks and Challenges*, Centre for Economic Policy Research, London 2012.

- „SZ”: Inicjatywa ośmiu państw UE przeciw niemiecko-francuskiej dominacji, PAP, 7 marca 2018 r.
- Trzcńska A., *Europejski Mechanizm Stabilności jako stabilizator w planowanej unii finansowej*, 25.03.2013 r., <https://www.nbp.pl/badania/seminaria/10iv2013.pdf>.
- Waliszewski K., *Unia bankowa i unia rynków kapitałowych – analiza porównawcza europejskich projektów integracyjnych w obszarze finansowym*, „Nauki o Finansach. Financial Sciences” 2015, nr 2.
- Węc J.J., *Dynamika reformy ustrojowej strefy euro w latach 2012–2016*, „Politeja” 2016, nr 6.
- Węc J.J., *Normatywna działalność Unii Europejskiej w walce z kryzysem zadłużeniowym strefy euro*, w: *Integracja europejska. Główne obszary badawcze*, red. K. Wojtaszczyk i in., Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2015.
- Węc J.J., *Perspektywy zmian ustrojowych w Unii Europejskiej do 2025 r. Implikacje dla Polski*, „Przegląd Zachodni” 2018, nr 1.
- Węc J.J., *Pierwsza polska prezydencja w Unii Europejskiej. Uwarunkowania – Procesy decyzyjne – Osiągnięcia i niepowodzenia*, Księgarnia Akademicka, Kraków 2012.
- Węc J.J., *Podstawowe założenia, cele i zasady reformy ustrojowej strefy euro. Implikacje dla Polski*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2016, nr 1.
- Węc J.J., *Proces konstytuowania Unii Bankowej. Geneza, podstawy prawne, cele i zasady działania*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2014.
- Węc J.J., *Prospects for the System Reform of the European Union by 2025: Implications for Poland*, „Przegląd Zachodni” 2019, Special Issue.
- Węc J.J., *The European Union at a historic turning point. Current challenges and scenarios of overcoming them*, in: *European Integration: Polish Perspective*, ed. Z. Czachór, T.G. Grosse, W. Paruch, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2020.
- Węc J.J., *The European Union Debate on the Second Institutional Reform (2011–2012)*, „Przegląd Zachodni” 2014, nr 1.
- Węc J.J., *Unia Europejska na historycznym zakręcie. Bieżące wyzwania i scenariusze ich przewyżczenia*, w: *Integracja europejska – polska perspektywa*, red. Z. Czachór, T.G. Grosse i W. Paruch, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2018.
- Węc J.J., *Wpływ rządów Merkel na reformę ustrojową Unii Europejskiej i strefy euro*, w: *Interesy – Wartości – Kompromisy. Polityka zagraniczna Niemiec w erze Angeli Merkel*, red. J. Kiwerska i in., Wydawnictwo Instytutu Zachodniego, Poznań 2022.

