

Politeja

Nr 1(88/1), 2024, s. 5-22

<https://doi.org/10.12797/Politeja.20.2024.88.1.01>

Licencja: CC BY-NC-ND 4.0

Janusz Józef WĘC 

Uniwersytet Jagielloński

janusz.wec@uj.edu.pl

# SPÓR MIĘDZY KOMISJĄ EUROPEJSKĄ A RZĄDAMI PAŃSTW CZŁONKOWSKICH O MODEL REFORMY USTROJOWEJ UNII GOSPODARCZEJ I WALUTOWEJ W LATACH 2010-2023

## ABSTRACT

**Dispute Between the European Commission and the Governments of Member States Over the Model for the System Reform of the Economic and Monetary Union in the Years 2010-2023**

The primary research objective of the article is to analyze the System Reform of the Economic and Monetary Union (EMU) from 2010 to 2023 from the perspective of the dispute between the European Commission and the governments of Member States over the model of this reform. The author formulated two research hypotheses. The first one is based on the assumption that the implementation of the reform faced numerous difficulties and barriers resulting from the negative attitudes of the governments of some Eurozone member states towards the implementation of selected projects of the European Commission, but also from the accumulation of several international crises that the European Union was facing at the time. These were the migration crisis in 2015-2016 and then from 2022, the pandemic crisis in 2020-2021 and the geopolitical crisis caused by Russia's aggression against Ukraine from 2022. The second hypothesis is that the main axis of disagreement between the Commission and the governments of Member States was the limits of financial solidarity and the target System Model of the EMU. Following this, the author formulated four research questions: (1) On which issues did the positions of the European Commission and the Eurozone Summit converge and on which issues did they diverge, and why? (2) To what extent did disagreements between Member State governments over

the limits of financial solidarity and the target integration model of the EMU determine the direction of System Reform? (3) How important were the aforementioned international crises for the fate of the reform? (4) What were the main achievements and failures of the EMU System Reform?

**Keywords:** the Eurozone, the System Reform of the Economic and Monetary Union, the Eurozone Summit, the System Model of the EMU

**Słowa kluczowe:** strefa euro, reforma ustrojowa Unii Gospodarczej i Walutowej, szczyt strefy euro, model ustrojowy UGiW

## I. UWAGI WSTĘPNE

Podstawowym celem badawczym artykułu jest analiza reformy ustrojowej Unii Gospodarczej i Walutowej (UGiW) w latach 2010-2023 z perspektywy sporu między Komisją Europejską a rządami państw członkowskich o model tej reformy. W pierwszej części autor zrekonstruował proces realizacji reformy ustrojowej w latach 2010-2023, w ramach której najpierw podjęto inicjatywy mające na celu jedynie wzmocnienie zarządzania gospodarczego i budżetowego w UGiW (2010-2012), a gdy okazało się to niewystarczające, zdecydowano się na przeprowadzenie kompleksowej reformy ustrojowej w celu ustanowienia w UE – obok istniejącej już od 1 stycznia 2002 r. kompletnej Unii Walutowej – także trzech nowych struktur: Unii Finansowej, Unii Fiskalnej oraz „rzeczywistej” Unii Gospodarczej (2012-2023). Wszelako poczynawszy od 2018 r., rządy państw członkowskich strefy euro podjęły również bardzo istotne decyzje kierunkowe, znacznie zawężające dotychczasowe plany reformy, rezygnując m.in. z ustanowienia Europejskiego Funduszu Walutowego, przekształcenia trzeciego filaru Unii Bankowej w Europejski System Gwarantowania Depozytów, a także utworzenia Mechanizmu Stabilizacyjnego oraz odrębnej linii budżetowej dla strefy euro.

Autor sformułował dwie hipotezy badawcze. Pierwsza z nich opiera się na założeniu, że realizacja reformy napotykała liczne trudności i bariery wynikające z negatywnej postawy rządów niektórych państw członkowskich strefy euro wobec wybranych projektów Komisji Europejskiej, ale także z kumulacji kilku międzynarodowych kryzysów, z którymi borykała się wówczas Unia Europejska. Były to: kryzys migracyjny w latach 2015-2016, a następnie od 2022 r., kryzys pandemiczny w latach 2020-2021 oraz kryzys geopolityczny spowodowany agresją Rosji na Ukrainę od 2022 r. Druga hipoteza stanowi, że podstawową osią sporu między Komisją a rządami państw członkowskich były granice solidarności finansowej oraz docelowy model ustrojowy UGiW. W ślad za tym autor sformułował cztery pytania badawcze: (1) W jakich sprawach stanowiska Komisji Europejskiej i szczytu strefy euro były zbieżne, a w jakich rozbieżne, i dlaczego? (2) W jakim stopniu spory między rządami państw członkowskich o granice solidarności finansowej oraz docelowy model integracyjny UGiW zadecydowały

o kierunku zmian ustrojowych? (3) Jakie znaczenie dla losów reformy miały wspomniane wyżej kryzysy międzynarodowe? (4) Jakie były najważniejsze osiągnięcia i niepowodzenia reformy ustrojowej UGiW?

## II. ZAŁOŻENIA I CELE REFORMY USTROJOWEJ UNII GOSPODARCZEJ I WALUTOWEJ W LATACH 2010-2023

Wkrótce po wybuchu kryzysu zadłużeniowego w strefie euro (2010-2018)<sup>1</sup> instytucje Unii Europejskiej oraz rządy państw członkowskich strefy wystąpiły z licznymi inicjatywami wzmocnienia zarządzania gospodarczego i budżetowego w UGiW. Pierwsze próby reformy, podjęte w latach 2010-2012, sprowadzały się zasadniczo do wprowadzenia mechanizmów i procedur nadzoru, przyjęcia kilku nowych aktów prawnych oraz podpisania umów międzyrządowych. Nowymi regulacjami były: pakt euro plus (2011); semestr europejski (2011); sześciopak (2011)<sup>2</sup>; dwupak (2011)<sup>3</sup>; pakt fiskalny jako umowa międzyrządowa, zawierająca przepisy służące zwiększeniu dyscypliny budżetowej oraz wzmocnieniu koordynacji i zarządzania polityką gospodarczą państw strefy euro (2012), a także traktat ustanawiający Europejski Mechanizm Stabilności (*European Stability Mechanism* – ESM) jako instytucję wspierającą finansowo państwa strefy euro mające poważne trudności gospodarcze lub zagrożone nimi (2012). Ponadto 1 stycznia 2011 r. rozpoczął działalność Europejski System Nadzoru Finansowego (*European System of Financial Supervisions* – ESFS).

Wszystkie te inicjatywy nie przyniosły jednak oczekiwanych rezultatów. W 2012 r. kryzys zadłużeniowy nie tylko nadal się utrzymywał, ale wciąż realna była groźba jego rozprzestrzenienia się z jednych państw członkowskich strefy na drugie. Zmusiło to rządy tychże państw do przeprowadzenia kompleksowej reformy ustrojowej strefy euro, której realizację rozpoczęto pod koniec 2012 r., zgodnie z raportem przewodniczącego Rady Europejskiej, zaakceptowanym przez tę instytucję 12 grudnia tegoż roku. Raport został przygotowany wspólnie z przewodniczącymi Komisji Europejskiej i Eurogrupy oraz prezesem EBC i był zatytułowany *W kierunku faktycznej Unii Gospodarczej i Walutowej*<sup>4</sup>. Celem długofalowym raportu było ustanowienie do końca 2025 r. realnej Unii Gospodarczej i Walutowej złożonej z istniejącej już Unii Walutowej oraz mających dopiero powstać trzech nowych struktur: Unii Finansowej

<sup>1</sup> Na temat przebiegu i konsekwencji ekonomicznych kryzysu zadłużeniowego w strefie euro por. J.J. Węc, *The System Reform of the Economic and Monetary Union (2010-2022). Dynamics – Successes – Failures*, Lusanne 2023, s. 21-75, *Studies in European Integration, State and Society*, vol. 14.

<sup>2</sup> Sześciopak to pakiet sześciu aktów prawnych zwiększających dyscyplinę fiskalną i nadzór makroekonomiczny w UGiW w celu wzmocnienia Paktu Stabilności i Wzrostu oraz ustanowienia nowych mechanizmów eliminujących zakłócenia równowagi makroekonomicznej.

<sup>3</sup> Dwupak to pakiet dwóch aktów prawnych umożliwiających ustanowienie wspólnego harmonogramu budżetowego dla państw strefy euro.

<sup>4</sup> Rada Europejska, Przewodniczący, *W kierunku faktycznej Unii Gospodarczej i Walutowej. [Sprawozdanie końcowe]*, Bruksela, 5 grudnia 2012 r., s. 1-18.

(złożonej z Unii Bankowej oraz Unii Rynków Kapitałowych), Unii Fiskalnej oraz „rzeczywistej” Unii Gospodarczej<sup>5</sup>.

Po pierwszym okresie realizacji kompleksowej reformy ustrojowej w latach 2012-2015 jej efekty nie były jednak zbyt imponujące. Udało się bowiem ustanowić wówczas jedynie zręby Unii Bankowej jako części składowej Unii Finansowej. Postanowiono, że Unia Bankowa będzie strukturą trzyfilarową. Pierwszy filar, czyli Jednolity Mechanizm Nadzorczy (*Single Supervisory Mechanism* – SSM), powstał 4 listopada 2014 r. Utworzenie drugiego filaru, składającego się z Jednolitego Mechanizmu Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji (*Single Resolution Mechanism* – SRM) oraz Jednolitego Funduszu Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji (*Single Resolution Fund* – SRF), nastąpiło odpowiednio: 1 stycznia 2015 r. oraz 1 stycznia 2016 r. Natomiast trzeci filar znajdował się nadal w procesie konstytuowania, ponieważ stanowiąca jego podstawę prawną dyrektywa DGSD<sup>6</sup> nie została w planowanym terminie (do 3 lipca 2015 r.) transponowana do prawa krajowego państw uczestniczących w Unii Bankowej. Stworzony w ramach trzeciego filaru system gwarantowania depozytów miał się opierać na harmonizacji przepisów krajowych, co oznaczało jedynie wzmocnienie koordynacji działalności krajowych funduszy gwarancyjnych (art. 4 ust. 1 dyrektywy DGSD). Również dynamika prac nad pozostałymi zmianami ustrojowymi przebiegała z opóźnieniem w stosunku do harmonogramu przyjętego przez Radę Europejską w grudniu 2012 r. W toku znajdowały się bowiem nadal działania na rzecz utworzenia Unii Fiskalnej, wskutek zaś sprzeciwu rządów niektórych państw nie rozpoczęto prac ani nawet nie podjęto decyzji w sprawie ustanowienia odrębnego budżetu lub odrębnej linii budżetowej dla strefy euro (w ramach budżetu ogólnego Unii Europejskiej), czyli najbardziej kontrowersyjnego celu całej reformy. Nie udało się również utworzyć mechanizmu koordynacji i konwergencji oraz realizacji polityk strukturalnych państw strefy euro w oparciu o umowy reformatorskie<sup>7</sup>.

W tej sytuacji 22 czerwca 2015 r. ogłoszono raport pięciu przewodniczących<sup>8</sup>, który szedł o wiele dalej aniżeli raport Hermana Van Rompuya sprzed dwóch i pół roku. O ile ten ostatni nadawał wyraźny kierunek reformie ustrojowej UGiW, o tyle raport pięciu przewodniczących przedstawiał już bardzo konkretne cele, instrumenty, metody oraz precyzyjny harmonogram ustanowienia Unii Finansowej, Unii Fiskalnej, Unii Gospodarczej oraz zrębów Unii Politycznej. Założenia raportu pięciu przewodniczących potwierdzał, ale zarazem rewidował z kolei raport refleksyjny Komisji Europejskiej z 31 maja 2017 r. Sankcjonował on ogólny kierunek reformy UGiW, w tym m.in. utworzenie Unii Finansowej, Unii Fiskalnej i Unii Gospodarczej. Zmianie ulegały natomiast niektóre podstawowe

<sup>5</sup> Szerzej na ten temat por. J.J. Węc, *The System Reform...*, s. 108-112.

<sup>6</sup> Skrót pochodzi od tytułu dyrektywy: Dyrektywa w sprawie systemów gwarantowania depozytów (*Deposit Guarantee Schemes Directive* – DGSD), por. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/49/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie systemów gwarantowania depozytów, Dz. Urz. UE 2014, L 173, s. 149-178.

<sup>7</sup> Szerzej na ten temat por. J.J. Węc, *The System Reform...*, s. 112-125.

<sup>8</sup> Szerzej na ten temat por. Tenże, *Dynamika reformy ustrojowej strefy euro w latach 2012-2016*, „Politeja” 2016, vol. 13(45), nr 6, s. 181-194.

cele i zadania, a także terminy ich realizacji<sup>9</sup>. W ramach Unii Finansowej priorytetem miało być dokończenie budowy Unii Bankowej oraz utworzenie Unii Rynków Kapitałowych. W Unii Bankowej zalecano przede wszystkim ustanowienie wspólnego mechanizmu ochronnego (*Common Backstop* – CB) dla SRF oraz Europejskiego Systemu Gwarantowania Depozytów (*European Deposit Insurance Scheme* – EDIS), czyli systemu, który winien zastąpić dotychczasowe przepisy oparte na DGSD. W odróżnieniu od raportu pięciu przewodniczących, który przewidywał, że nastąpi to do połowy 2017 r., analizowany dokument odraczał termin powołania tych nowych struktur do 2019 r., a w razie niepowodzenia nawet do 2025 r. Natomiast Unia Rynków Kapitałowych, która wraz z Unią Bankową tworzyłaby Unię Finansową, miała zostać powołana do życia w 2025 r.<sup>10</sup>

W ramach Unii Fiskalnej jednym z podstawowych zadań miało być ustanowienie Mechanizmu Stabilizacji Makroekonomicznej (zwanego także Mechanizmem Stabilizacyjnym) dla strefy euro. Dwoma głównymi zadaniami Mechanizmu Stabilizacyjnego byłyby: (1) ochrona inwestycji publicznych przed skutkami pogorszenia koniunktury gospodarczej (europejski program ochrony inwestycji); (2) system ubezpieczeń na wypadek bezrobocia w przypadkach nagłego wzrostu stopy bezrobocia (europejski program reasekuracji społecznych ubezpieczeń od bezrobocia). Źródłem finansowania tego Mechanizmu winien być albo ESM (po dokonaniu niezbędnych zmian w dotychczasowych przepisach), albo budżet ogólny Unii Europejskiej (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. Mechanizm Stabilizacyjny dla strefy euro winien być ustanowiony do końca roku 2025<sup>11</sup>.

W ramach Unii Gospodarczej podstawowym celem było, podobnie jak w raporcie pięciu przewodniczących, pogłębienie procesu konwergencji gospodarczej i społecznej w UGiW. Zdaniem Komisji Europejskiej należałoby to osiągnąć przez realizację czterech celów: (1) dalsze wzmocnienie semestru europejskiego, a tym samym procesu koordynacji polityk gospodarczych państw członkowskich (do końca 2019 r.); (2) wykorzystanie istniejących lub projektowanych struktur unijnych do pogłębienia konwergencji gospodarczej i społecznej (jednolity rynek, w tym wspólny rynek cyfrowy i unia energetyczna, Unia Finansowa i Unia Fiskalna) (do końca 2025 r.); (3) większy niż dotąd dostęp państw członkowskich strefy euro i UGiW, podejmujących reformy strukturalne swych gospodarek, do środków z funduszy strukturalnych i inwestycyjnych Unii (do końca 2025 r.); (4) zagwarantowanie minimalnych standardów socjalnych przewidzianych w Europejskim Filarze Praw Socjalnych, o którym mówił raport Komisji Europejskiej z 26 kwietnia 2017 r.<sup>12</sup>

<sup>9</sup> Szerzej na ten temat por. J.J. Węc, *The System Reform...*, s. 141-154.

<sup>10</sup> Komisja Europejska, *Dokument otwierający debatę w sprawie pogłębienia Unii Gospodarczej i Walutowej*, Bruksela, 31 maja 2017 r., COM(2017) 291 final, s. 19-23, 33.

<sup>11</sup> *Tamże*, s. 23-27, 33.

<sup>12</sup> *Tamże*, s. 23-26. Dnia 17 listopada 2017 r. podczas posiedzenia w Göteborgu przedstawiciele Rady Unii Europejskiej, Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej podpisali wspólnie Europejski Filar Praw Socjalnych.

W odróżnieniu od raportu pięciu przewodniczących Komisja Europejska nie wspominała w raporcie refleksyjnym z 7 czerwca 2017 r. o konieczności utworzenia Unii Politycznej. Była w nim jedynie mowa o stopniowym rozwoju integracji politycznej strefy euro, polegającej na dalszym wzmocnieniu uprawnień Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych w strefie euro, w szczególności w ramach semestru europejskiego, osiągnięciu postępów na drodze ku silniejszej reprezentacji zewnętrznej strefy euro, a także włączeniu paktu fiskalnego do prawa Unii Europejskiej<sup>13</sup>.

Wszelako w latach 2018-2022 rządy państw członkowskich strefy euro podjęły bardzo istotne decyzje kierunkowe znacznie zawężające dotychczasowe plany reformy ustrojowej UGiW, rezygnując m.in. z ustanowienia Europejskiego Funduszu Walutowego (*European Monetary Fund* – EMF), EDIS, Mechanizmu Stabilizacyjnego oraz odrębnej linii budżetowej dla strefy euro. Przyczyną były zarówno liczne trudności i bariery wynikające z negatywnej opinii rządów niektórych państw członkowskich strefy euro na temat wybranych projektów Komisji Europejskiej, jak i kumulacja wspomnianych wyżej kryzysów międzynarodowych.

Jeszcze przed wybuchem pandemii udało się przeprowadzić wiele istotnych zmian ustrojowych. I tak, spośród trzech nowo planowanych struktur UGiW ustanowiono Unię Bankową jako część składową Unii Finansowej; dokonano reorganizacji semestru europejskiego oraz utworzono krajowe rady ds. konkurencyjności (Unia Fiskalna); po wprowadzeniu w życie sześciopaku, dwupaku i paktu fiskalnego utworzono Europejską Radę Budżetową (Unia Gospodarcza).

W ramach procesu legitymizacji demokratycznej podjętej reformy instytucje UE uzyskały nowe i znaczące kompetencje w strefie euro: (1) Europejski Bank Centralny – nadzór ostrożnościowy nad największymi bankami strefy euro, należącymi do Unii Bankowej; (2) Parlament Europejski – kontrolę działań nadzorczych EBC i Rady ds. Nadzoru oraz działalności Jednolitej Rady ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji (Single Resolution Board – SRB); (3) Komisja Europejska – prawo do zatwierdzania programu restrukturyzacji przyjmowanego przez SRB; (4) Rada Unii Europejskiej – uprawnienie do kontroli działań nadzorczych EBC i Rady ds. Nadzoru oraz zatwierdzanie programu restrukturyzacji przyjmowanego przez SRB; (5) Trybunał Obrachunkowy – kontrolę działań nadzorczych EBC oraz kontrolę wydatków beneficjentów SRF. Nowe kompetencje uzyskały także parlamenty narodowe państw członkowskich UE, a polegały one na tym, że EBC oraz SRB winny im składać roczne raporty ze swojej działalności nadzorczej prowadzonej w strefie euro (w ramach Unii Bankowej)<sup>14</sup>.

Jednak wybuch pandemii w 2020 r. oraz wynikające z niej konsekwencje gospodarcze, społeczne i polityczne zmusiły instytucje Unii Europejskiej, a także państwa

<sup>13</sup> 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. Cza-chór, T.G. Grosse, W. Paruch, Warszawa 2020, s. 161-163; 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.

<sup>14</sup> Tenże, *The System Reform...*, s. 191-196.



członkowskie do jeszcze bardziej radykalnego zrewidowania dotychczasowych planów reformy ustrojowej UGiW. Priorytetem stała się odtąd walka ze skutkami pandemii. Najważniejszą zmianą była rezygnacja z ustanowienia odrębnej linii budżetowej dla strefy euro. Wprawdzie 24 lipca 2019 r. Komisja Europejska opublikowała projekt rozporządzenia o utworzeniu Instrumentu Budżetowego na rzecz Konwergencji i Konkurencyjności (*Budgetary Instrument for Convergence and Competitiveness – BICC*), czyli odrębnej linii budżetowej dla strefy euro<sup>15</sup>, ale już 28 maja 2020 r. zrezygnowała z niego, zastępując go projektem rozporządzenia o ustanowieniu Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększenia Odporności (*Recovery and Resilience Facility – RRF*)<sup>16</sup>. Projekt ten został powiązany prawnie z wnioskiem ustawodawczym o wieloletnich ramach finansowych (WRF) na lata 2021-2027 oraz z czterema innymi projektami aktów prawnych. W wyniku negocjacji legislacyjnych nad nimi Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej, tudzież sama Rada Unii Europejskiej uchwałyły w okresie od grudnia 2020 do lutego 2021 r. łącznie sześć aktów prawnych<sup>17</sup>.

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 przez Komisję Europejską wieloletnich obligacji. 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 tych nowych źródeł zasobów własnych stanowiło drugą innowację, przy czym podatek od plastiku postanowiono wprowadzić od 1 stycznia 2021 r., zaś propozycje pozostałych podatków miała zgłosić Komisja Europejska do końca czerwca 2024 r. Trzecia innowacja sprowadzała się do tego, że państwa członkowskie mogły korzystać ze środków WRF oraz Funduszu Odbudowy, ale tylko pod warunkiem przestrzegania przez nie zasady państwa prawa<sup>18</sup>.

<sup>15</sup> 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.

<sup>16</sup> 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.

<sup>17</sup> Szerzej na ten temat por. J.J. Węc, *The System Reform...*, s. 194-199.

<sup>18</sup> *Tamże*, s. 199-200.

### III. POLA KONFLIKTÓW MIĘDZY KOMISJĄ EUROPEJSKĄ A PAŃSTWAMI STREFY EURO

#### III.1. Unia Finansowa

W ramach procesu konstituowania Unii Finansowej główne kontrowersje pomiędzy Komisją Europejską a rządami państw strefy euro wzbudzał ustrój Unii Bankowej, w tym w szczególności status prawnomiędzynarodowy oraz podstawy prawne tej nowej struktury, kompetencje jej organów oraz źródła finansowania procesu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych, w tym banków. Poza sporem pozostawał zasadniczo projekt ustanowienia Unii Rynków Kapitałowych, która w przyszłości miała ułatwić osobom prawnym i fizycznym dostęp do kapitału finansowego oraz odciążyć banki.

Rozstrzygający wpływ na przebieg i wyniki negocjacji legislacyjnych w sprawie utworzenia Unii Bankowej w latach 2013-2014 wywarły rządy Niemiec i Francji. Pierwotnie Unia Bankowa miała mieć charakter ponadnarodowy, jednak rząd niemiecki wraz z rządem francuskim oraz rządami kilku innych państw nie zgodziły się na projekt Komisji Europejskiej, co doprowadziło do osłabienia kompetencji tej nowej struktury w UGiW<sup>19</sup>. Ostatecznie postanowiono, że Unia Bankowa będzie strukturą trzyfilarową, opartą na dwóch porządkach prawnych – prawie UE oraz prawie międzynarodowym publicznym. O ile SSM oraz SRM zostały utworzone na podstawie prawa UE, o tyle SRF – na mocy umowy międzyrządowej. Za takim rozwiązaniem opowiadał się od początku rząd niemiecki, argumentując w czasie negocjacji, że prawo unijne nie daje wystarczającej podstawy prawnej do utworzenia SRF, co groziłoby zakwestionowaniem go przez Federalny Trybunał Konstytucyjny w Niemczech. Ponadto pod naciskiem Niemiec opracowane zostały warunki ustanowienia systemu gwarancji depozytów, czyli trzeciego filaru Unii Bankowej. Strony zgodziły się jedynie na przepisy harmonizujące (koordynację) działalność krajowych funduszy gwarancyjnych, a nie na ich unifikację, czyli powołanie wspólnego funduszu gwarancyjnego dla całej strefy euro<sup>20</sup>.

Również szczegółowe uregulowania dotyczące zasad funkcjonowania Unii Bankowej zostały uzgodnione pod dużym wpływem rządu niemieckiego i francuskiego. Obu państwom udało się obwarować proces restrukturyzacji banków państw strefy euro licznymi zabezpieczeniami, które wzmacniały ich pozycję w przebiegu podejmowania decyzji, ale także komplikowały funkcjonowanie Unii Bankowej. Rezultatem był m.in. taki system głosowań w SRB, czyli organie SRM, który ułatwiał Niemcom i Francji tworzenie koalicji blokujących przy restrukturyzacjach banków wymagających pomocy finansowej powyżej 5 mld euro lub obejmujących instytucje mające siedzibę w co najmniej jednym państwie strefy euro oraz w co najmniej jednym państwie nienależącym do strefy (tzw. grupowa restrukturyzacja). Otóż SRB, zbierająca się na

<sup>19</sup> *Tamże*, s. 37-45.

<sup>20</sup> Szerzej na ten temat por. J.J. Węc, *Germany's Position on the System Reform of the European Union in 2002-2016*, Berlin 2018, s. 201-205, 210-215, *Studies in European Integration, State and Society*, vol. 4.



sesji wykonawczej (nieformalny Zarząd SRB), co do zasady miała decydować w trybie zwykłej większości głosów, ale głównie w sprawie działań z niedużym wsparciem finansowym. Jednak przy decyzjach przekraczających 5 mld euro pomocy lub dotyczących grupowej restrukturyzacji SRB, obradująca na sesji plenarnej (w pełnym składzie), winna decydować zwykłą większością głosów swoich członków reprezentujących co najmniej 30% wysokości składek w SRF (art. 52 ust. 2-3 oraz art. 78 rozporządzenia)<sup>21</sup>. Ponieważ Niemcy i Francja miały największy udział w SRF i spełniały wspólnie ten warunek, oznaczało to, że zapewniły sobie w ten sposób decydujący głos we wszystkich najważniejszych procesach restrukturyzacji lub uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych, w tym banków, a w ślad za tym mogły w przyszłości wpływać na kierunek reform w państwach ogarniętych kryzysem finansowym.

Lata 2015-2023 upłynęły pod znakiem drugiej odsłony konfliktu między Komisją Europejską a rządami państw strefy euro o ustrój Unii Bankowej, mimo iż niewątpliwym sukcesem w tej dziedzinie było zakończenie procesu implementacji do prawa krajowego trzech kluczowych dyrektyw (BRRD<sup>22</sup>, BRRD II oraz DGSD). Podczas gdy propozycje Komisji Europejskiej, przedstawione w tzw. mapie drogowej z 6 grudnia 2017 r., zmierzały do dalszego pogłębienia integracji finansowej w strefie euro, sprzeciwiały się im rządy niektórych państw członkowskich strefy. Wprawdzie 15 grudnia 2017 r. szczyt strefy euro zaakceptował propozycje ustanowienia CB jako linii kredytowej dla SRF zasilanej ze środków EMF oraz utworzenie ponadnarodowego EDIS, ale w agendzie szczytu znalazła się znamienna konkluzja, iż brak *presji rynkowej spowodował, że osłabła zbiorowa wola polityczna, by czynić dalsze postępy*<sup>23</sup>. Kilka miesięcy później, 6 marca 2018 r., z inicjatywy holenderskiego premiera Marka Ruttego rządy ośmiu państw – Holandii, Szwecji, Finlandii, Danii, Irlandii, Litwy, Łotwy i Estonii – uchwaliły deklarację, w której wyraziły swój sprzeciw wobec *daleko idącego przeniesienia kompetencji państw członkowskich na poziom europejski*<sup>24</sup>. Opowiedziały się one za

<sup>21</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 806/2014 z dnia 15 lipca 2014 r. ustanawiające jednolite zasady oraz jednolitą procedurę restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych i niektórych firm inwestycyjnych w ramach jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1093/2010, Dz. Urz. UE 2014, L 225, s. 69-70, 81. Por. też K. Popławski, *Kształt unii bankowej potwierdza uprzywilejowaną pozycję Berlina w strefie euro*, „Komentarze OSW”, nr 123, 10 I 2014, [online] <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2014-01-10/ksztalt-unii-bankowej-potwierdza-uprzywilejowana-pozycje>, 24 I 2024.

<sup>22</sup> Skróć pochodzi od tytułu dyrektywy: Dyrektywa w sprawie naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (*Bank Recovery and Resolution Directive* – BRRD). Por. *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiająca ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz zmieniająca dyrektywę Rady nr 82/891 EWG i dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2001/24/WE, nr 2002/47/WE, nr 2004/25/WE, nr 2005/56/WE, nr 2007/36/WE, nr 2011/35/UE, nr 2012/30/UE i nr 2013/36/EU oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 i (UE) nr 648/2012*, Dz. Urz. UE 2014 L 173, s. 190-348.

<sup>23</sup> Szczyt państw strefy euro, *Agenda przywódców*, Bruksela, grudzień 2017 r., s. 1-2, [online] <https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/eurogroup/2017/12/04/>, 7 II 2024.

<sup>24</sup> „SZ”: *Inicjatywa ośmiu państw UE przeciw niemiecko-francuskiej dominacji*, PAP, 7 III 2018, s. 1.

ustanowieniem pełnej Unii Finansowej (Unii Bankowej i Unii Rynków Kapitałowych) oraz przekształceniem ESM w EMF, ale sprzeciwiły się, niżej omówionym, pozostałym projektom Komisji Europejskiej, dotyczącym Unii Fiskalnej i Unii Gospodarczej, czyli idei ustanowienia urzędu Europejskiego Ministra ds. Gospodarki i Finansów, odrębnej linii budżetowej dla strefy euro oraz Mechanizmu Stabilizacyjnego dla tejże strefy.

Decyzje kierunkowe na dalsze lata realizacji reformy ustrojowej zapadły 14 grudnia 2018 r. podczas szczytu strefy euro. Postanowiono wówczas zrezygnować z utworzenia EMF, proponując ustanowienie CB dla SRF jako linii kredytowej zasilanej z ESM, natomiast sprawę ewentualnego przekształcenia trzeciego filaru Unii Bankowej w strukturę ponadnarodową powierzono specjalnej grupie ekspertów, która miała opracować szczegółowy plan utworzenia EDIS<sup>25</sup>. W ślad za pierwszą decyzją szczytu strefy euro 27 stycznia 2021 r. rządy wszystkich państw członkowskich, z wyjątkiem Estonii, podpisały dwie umowy międzynarodowe: (1) umowę zmieniającą traktat ustanawiający ESM w celu dostosowania go do potrzeb CB oraz (2) porozumienie modyfikujące umowę o utworzeniu SRF<sup>26</sup>. Natomiast projekt utworzenia EDIS zakończył się fiaskiem. Dnia 3 maja 2022 r. irlandzki minister finansów Paschal Donohoe, pełniący funkcję przewodniczącego Eurogrupy, podczas posiedzenia tego organu w rozszerzonym składzie, przedłożył dwuetapowy plan ustanowienia EDIS<sup>27</sup>. Mimo że projekt został tak zredagowany, aby uwzględnić opinie i wątpliwości zgłaszane dotąd przez rządy wszystkich państw członkowskich, 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 uwspólnotowienia długu (Niemcy) lub zamiar zmniejszenia roli obligacji rządowych w bilansach banków (Włochy)<sup>28</sup>.

<sup>25</sup> Eurogroup, *Eurogroup Report to Leaders on EMU Deepening*, press release, 4 XII 2018 r. [online] <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/12/04/eurogroup-report-to-leaders-on-emu-deepening/>, 22 VII 2022; Szczyt państw 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.

<sup>26</sup> *State of Play of ESM Treaty Ratification. Agreement Amending the Treaty Establishing the European Stability Mechanism*, s. 1, [online] <https://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/treaties-agreements/agreement/?id=2019035&DocLanguage=en>, 22 VII 2023; *State of Play Agreement Amending the Agreement on the Transfer and Mutualisation of Contributions to the Single Resolution Fund*, s. 1, [online] <https://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/treaties-agreements/agreement/>, 22 VII 2023. Estonia, która borykała się wówczas z trudnościami wynikającymi ze zmiany rządu, podpisała obydwie umowy 8 lutego 2021 r.

<sup>27</sup> Szerzej na ten temat por. J.J. Węc, *The System Reform...*, s. 203-205; S. Plóciennik, *Granice integracji. Niemiecka blokada finalizacji unii bankowej*, „Analizy OSW”, 24 VI 2022 r., [online] <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2022-06-24/granice-integracji-niemiecka-blokada-finalizacji-unii-bankowej>, 23 VII 2022.

<sup>28</sup> *Posiedzenie Eurogrupy, Bruksela, 3 maja 2022 r.*, [online] <https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/eurogroup/2022/05/03/>, 23 VII 2022.

Wyniki analizowanego posiedzenia Eurogrupy dowiodły, że rozbieżności poglądów pomiędzy rządami państw strefy euro są o wiele większe, aniżeli dotychczas zakładano<sup>29</sup>. Fiasco planu Donohoe'a z 3 maja 2022 r. oznaczało bowiem prawdopodobnie zakończenie wieloletnich zmagania państw strefy euro o ustanowienie EDIS<sup>30</sup>. Tym samym w przeciągu czterech lat, czyli od 2018 r., kiedy to zrezygnowano z planu ustanowienia EMF, rządy strefy euro odrzuciły już drugi fundamentalny projekt zmierzający do utworzenia pełnej Unii Bankowej. Jeśli te hipotezy miałyby się potwierdzić, Unia Bankowa pozostałaby strukturą niepełną w tym sensie, że zasady działania trzeciego filaru ograniczałyby się do harmonizacji, a nie unifikacji przepisów dotyczących gwarantowania depozytów. Przepisy DGSD będą bowiem skutkować tym, że odpowiedzialność za gwarantowanie depozytów w strefie euro spoczywać będzie nadal na władzach krajowych, choć nadzór i decyzja o upadłości danego banku należeć będą do EBC. W razie zagrożenia upadkiem banki będą wprawdzie zmuszone do ochrony swoich depozytariuszy, jednak będą miały także możliwość korzystania z części środków objętych wspomnianymi gwarancjami na finansowanie działań pozwalających uniknąć ich upadku<sup>31</sup>. W przypadku upadłości banków SRM oraz SRF winny zatem funkcjonować w ścisłym związku z dyrektywą DGSD. Zgodnie z art. 15 ust. 1-4 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 806/2014 z 15 lipca 2014 r. w sprawie ustanowienia SRM oraz SRF za błędy spowodowane przez banki odpowiadają w pierwszej kolejności akcjonariusze i wierzyciele, następnie klienci, a ściślej mówiąc – posiadacze depozytów powyżej 100 tys. euro, a dopiero w ostatniej kolejności (w przypadku braku wystarczających środków) SRF<sup>32</sup>.

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, że ta solidarność winna być rozumiana jak najszerzej, tzn. obejmować także uwspólnotowanie długu i ustanowienie EDIS, o tyle kraje Północy z Niemcami na czele były temu przeciwnie, obawiając się, iż EDIS będzie rodzajem zwykłej „unii transferowej”.

Dnia 18 kwietnia 2023 r. Komisja Europejska opublikowała wniosek ustawodawczy mający na celu reformę ram zarządzania kryzysowego i gwarantowania depozytów. Wińien on umożliwić zorganizowanie uporządkowanego opuszczenia rynku przez upadające banki, niezależnie od ich wielkości i modelu biznesowego, m.in. przez przeniesienie ich aktywów z banku znajdującego się w trudnej sytuacji do banku funkcjonującego prawidłowo<sup>33</sup>. W dniu 23 marca 2023 r. Rada Europejska zaapelowała o zintensyfikowanie

<sup>29</sup> 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., Poznań 2022, s. 51, *Studium Niemcoznawcze Instytutu Zachodniego*, nr 99.

<sup>30</sup> S. Płóciennik, *Granice integracji...*, s. 2-4.

<sup>31</sup> *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/49/UE...*, s. 150, 160-163.

<sup>32</sup> *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 806/2014...*, s. 39-40.

<sup>33</sup> Komisja Europejska, *Komunikat prasowy. Unia Bankowa: Komisja proponuje reformę ram zarządzania kryzysowego banków i gwarantowania depozytów*, Bruksela, 18 kwietnia 2023 r., IP/23/2250, s. 1-2.

prac legislacyjnych nad ustanowieniem Unii Rynków Kapitałowych, wzywając Radę Unii Europejskiej i Parlament Europejski do zakończenia prac nad wnioskami ustawodawczymi Komisji Europejskiej z lat 2021-2022<sup>34</sup>. Utworzenie jednolitego rynku kapitałowego winno stworzyć inwestorom oraz dużym i małym przedsiębiorstwom dostęp do pełnego zakresu usług i produktów finansowych, niezależnie od ich lokalizacji, ale także ułatwić w przyszłości transformację ekologiczną i cyfrową. W ślad za tym 28 kwietnia 2023 r. w Sztokholmie prezydencja szwedzka, przedstawiciele Parlamentu Europejskiego oraz Komisji Europejskiej wydali oświadczenie, w którym zobowiązali się do zakończenia prac nad wspomnianymi wnioskami ustawodawczymi przed wyborami do Parlamentu Europejskiego w roku 2024<sup>35</sup>.

### III.2. Unia Fiskalna i Unia Gospodarcza

W ramach procesu konstituowania Unii Fiskalnej i „rzeczywistej” Unii Gospodarczej najwięcej kontrowersji między Komisją Europejską a rządami państw strefy euro wzbudzały w latach 2017-2023 projekty ustanowienia urzędu Europejskiego Ministra ds. Gospodarki i Finansów, odrębnej linii budżetowej dla strefy euro oraz Mechanizmu Stabilizacyjnego dla tejże strefy. Poza sporem pozostawały kwestie dotyczące uchwalenia wieloletniego budżetu na lata 2021-2027, w tym m.in. zwiększenie dostępu państw członkowskich strefy euro i UE, podejmujących reformy strukturalne, do środków Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych (EFSiI) oraz realizacja założeń Europejskiego Pilaru Praw Socjalnych z 17 listopada 2017 r. W związku z koniecznością opracowania projektu rozporządzenia Rady Unii Europejskiej o nowych WRF na lata 2021-2027 podczas posiedzenia na szczycie strefy euro 21 czerwca 2019 r. włączono do

<sup>34</sup> W latach 2021-2022 Komisja Europejska opublikowała dwa pakiety legislacyjne w sprawie Unii Rynków Kapitałowych, w tym m.in. projekty nowelizujące następujące akty prawne: rozporządzenie o Europejskich Długoterminowych Funduszach Inwestycyjnych (*European Development Finance Institutions* – EDFI); dyrektywę o zarządzających alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi; rozporządzenie o Rynkach Instrumentów Finansowych (*Markets in Financial Instruments Regulation* – MiFIR), dyrektywę o rynkach instrumentów finansowych (*Markets in Financial Instruments Directive* – MiFID II) oraz rozporządzenie o infrastrukturze rynku europejskiego (*European Market Infrastructure Regulation* – EMIR). Negocjacje Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej w sprawie rozporządzenia EDFI zakończyły się porozumieniem w październiku 2022 r., zaś 15 marca 2023 r. zostało ono uchwalone. Natomiast w sprawie dyrektywy o zarządzających alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi, rozporządzenia MiFIR oraz dyrektywy MiFID w czerwcu i lipcu 2023 r. osiągnięto wstępne porozumienie polityczne na szczepku Parlamentu Europejskiego i Rady. Por. *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/606 z dnia 15 marca 2023 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) 2015/760 w odniesieniu do wymogów dotyczących polityki inwestycyjnej i warunków prowadzenia działalności w zakresie europejskich długoterminowych funduszy inwestycyjnych oraz zakresu dopuszczalnych aktywów inwestycyjnych, wymogów dotyczących składu portfela i dywersyfikacji oraz zasad zaciągania pożyczek i kredytów środków pieniężnych i innych zasad dotyczących funduszy*, Dz. Urz. UE 2023, L 80, s. 1-23. Por. też Rada Europejska, Rada Unii Europejskiej, *Unia rynków kapitałowych*, [online] <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/capital-markets-union/>, 10 IX 2023.

<sup>35</sup> Komisja Europejska, *Oświadczenie. Unia Rynków Kapitałowych. UE odnawia zobowiązanie do integracji i rozwoju rynków kapitałowych*, Sztokholm, 28 kwietnia 2023 r., Statement 23/24/82, s. 1-2.

katalogu priorytetów realizowanej reformy kwestię utworzenia BICC, czyli odrębnej linii budżetowej dla strefy euro. Instrument ten miał stanowić część budżetu ogólnego Unii Europejskiej oraz WRF. Ponadto szefowie państw strefy euro zatwierdzili opracowany przez Eurogrupę projekt zmian w traktacie ustanawiającym ESM, który przewidywał m.in. zwiększenie uprawnień kontrolnych instytucji UE nad państwami członkowskimi mającymi nierównowagę ekonomiczną. Zgodzono się również na to, aby CB stał się linią kredytową zasilaną ze środków EMF<sup>36</sup>.

Jak wspomniano wyżej, 24 lipca 2019 r. Komisja Europejska opublikowała wprowadzając projekt rozporządzenia o utworzeniu BICC, czyli odrębnej linii budżetowej dla strefy euro, ale już 28 maja 2020 r. zrezygnowała z niego z powodu pandemii, zastępując go projektem rozporządzenia o ustanowieniu RRF, czyli Funduszu Odbudowy. Miał on być finansowany z wieloletnich obligacji emitowanych przez Komisję Europejską. Oznaczało to, że państwa sprzeciwiające się dotąd uwspólnotowieniu długu (jak Niemcy, Austria, Holandia, Dania i Szwecja) – w obawie przed objęciem odpowiedzialności finansowej za długi innych krajów członkowskich Unii – tym razem zgodziły się na takie rozwiązanie. Do reorientacji ich stanowiska przyczynił się kryzys pandemiczny, który zachwiał podstawami rynku wewnętrznego UE z powodu zamknięcia granic, a także groził dalszym pogłębieniem podziału strefy euro na państwa Południa i Północy. Korzyści wynikające z przynależności tychże państw do rynku wewnętrznego, zaś Niemiec, Austrii i Holandii dodatkowo również do strefy euro, stały się teraz dla tamtejszych rządów o wiele ważniejsze niż ewentualne straty finansowe i gospodarcze wynikające z uwspólnotowienia obligacji<sup>37</sup>.

Poza uchwaleniem WRF w analizowanym okresie dokonano kilku istotnych zmian służących wzmocnieniu zarządzania przez UE politykami fiskalnymi i gospodarczymi państw członkowskich: (1) utworzono krajowe rady ds. konkurencyjności w celu reorganizacji semestru europejskiego (Unia Fiskalna); (2) ustanowiono Dyрекcję Generalną KE ds. Wsparcia Reform Strukturalnych (2015/2020), Europejską Radę Budżetową oraz krajowe rady ds. produktywności (Unia Gospodarcza); (3) zatwierdzono cele socjalne UE na rzecz realizacji założeń Europejskiego Filaru Praw Socjalnych z 17 listopada 2017 r.<sup>38</sup> Na ich realizację zaplanowano przeznaczyć środki finansowe z wieloletnich ram finansowych na lata 2021-2027 (głównie z EFS+) oraz z Funduszu

<sup>36</sup> Komisja Europejska, *Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ram zarządzania instrumentem budżetowym...*, s. 1-14.

<sup>37</sup> Szerzej na ten temat por. J.J. Węc, *Perspektywy reformy ustrojowej strefy euro do 2025 r. Aspekty instytucjonalno-prawne*, [w:] *Unia Europejska w turbulentnym świecie: 30 lat Traktatu z Maastricht*, red. J.M. Fiszer, T. Stępniewski, Lublin–Warszawa 2022, s. 111-112.

<sup>38</sup> W dniach 7-8 maja 2021 r. podczas tzw. szczytu społecznego w Porto przedstawiciele rządów państw członkowskich UE, instytucji UE, partnerów społecznych oraz organizacji pozarządowych zaakceptowali w specjalnej deklaracji trzy główne cele socjalne zaproponowane przez Komisję Europejską 4 marca 2021 r. w planie działania na rzecz Europejskiego Filaru Praw Socjalnych. W ślad za tym 25 czerwca 2021 r. Rada Europejska zatwierdziła wspomniane cele socjalne, co otwierało drogę do ich realizacji w praktyce. Por. Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Plan działania na rzecz Europejskiego filaru praw socjalnych*, Bruksela, 4 marca 2021 r., COM(2021) 102 final, s. 5-6.



Odbudowy. Do połowy 2022 r. znaczna większość środków przewidzianych w planie działania na rzecz Europejskiego Filaru Praw Socjalnych została przyjęta lub wdrożona (Unia Gospodarcza)<sup>39</sup>.

#### IV. WNIOSKI

Analizowany materiał źródłowy potwierdził obydwie, sformułowane w uwagach wstępnych, hipotezy badawcze. Realizację reformy ustrojowej UGiW opóźniła kumulacja kryzysów międzynarodowych oraz sprzeciw rządów niektórych państw członkowskich wobec wybranych projektów Komisji Europejskiej (hipoteza 1). Podstawową osią sporu między Komisją a szczytem strefy euro były granice solidarności finansowej między państwami członkowskimi oraz docelowy model ustrojowy UGiW (hipoteza 2). Stanowiska Komisji i szczytu strefy euro były zbieżne w sprawie ustanowienia CB jako linii kredytowej z ESM, harmonizacji krajowych przepisów o gwarantowaniu depozytów (DGSD), realizacji założeń EFPS oraz ustanowienia URK. Rozbieżność poglądów dotyczyła projektów ustanowienia pięciu nowych struktur: EMF, EDIS, urzędu Europejskiego Ministra ds. Gospodarki i Finansów oraz Mechanizmu Stabilizacyjnego i odrębnej linii budżetowej dla strefy euro. Przyczyną był sprzeciw wielu państw wobec wzmocnienia struktur ponadnarodowych, a tym samym wobec docelowego modelu reformy ustrojowej UGiW (pytanie 1). Spory o granice solidarności finansowej między państwami członkowskimi zadecydowały przede wszystkim o braku zgody na ustanowienie EDIS oraz odrębnej linii budżetowej dla strefy euro (pytanie 2). Kryzys zadłużeniowy przyspieszył reformę ustrojową UGiW i stanowił jedną z jej przesłanek, ale kryzysy migracyjny, pandemiczny oraz geopolityczny przyczyniły się bezpośrednio do jej zahamowania, głównie z powodu braku środków finansowych na jej realizację (pytanie 3).

Bilans reformy ustrojowej UGiW wypada ambiwalentnie. O ile w latach 2010-2015 był on dość okazały, choć nie wszystkie cele reformy udało się zrealizować w planowanym terminie, o tyle w latach 2015-2023, zwłaszcza od końca 2017 r., stopniowo wygaszał impet rządów państw strefy euro do realizacji zaprojektowanych zmian ustrojowych. Głównymi przyczynami stosunkowo skromnych osiągnięć w drugiej fazie reformy były: (a) brak wystarczającej woli politycznej rządów państw strefy euro do jej realizacji; (b) liczne trudności i bariery wynikające ze sprzecznych interesów narodowych tychże państw oraz (c) kumulacja wspomnianych wyżej kryzysów międzynarodowych. W ramach trzyfilarowej Unii Bankowej mikroostrożnościowy nadzór i proces upadłościowy przeniesiono na poziom UE (pierwszy i drugi filar), ale system gwarantowania depozytów pozostawiono w gestii państw członkowskich (trzeci filar). Z powodu braku woli politycznej oraz sporów między rządami państw członkowskich

<sup>39</sup> Komisja Europejska, *Europejski filar praw socjalnych pięć lat później*, artykuł prasowy, Bruksela, 17 listopada 2022 r., [online] [https://poland.representation.ec.europa.eu/news/europejski-filar-praw-socjalnych-piec-lat-pozniej-2022-11-17\\_pl](https://poland.representation.ec.europa.eu/news/europejski-filar-praw-socjalnych-piec-lat-pozniej-2022-11-17_pl), 7 II 2024.

o granice solidarności finansowej zrezygnowano m.in. z realizacji pięciu wspomnianych wyżej projektów. Ze względu na konieczność przeznaczenia ogromnych środków finansowych na przezwyciężenie ekonomicznych i społecznych skutków pandemii przerwano proces legislacyjny nad projektem ustanowienia BICC. Niemniej w latach 2015-2022 udało się zakończyć proces implementacji do prawa krajowego państw członkowskich trzech kluczowych dyrektyw (BRRD, BRRD II oraz DGSD) (Unia Bankowa), podjąć kierunkowe decyzje w sprawie wzmocnienia krajowych ram CMDI i utworzenia CB jako linii kredytowej dla SRF w ramach ESMS (Unia Bankowa), uchwalić WRF na lata 2021-2027, ustanowić Europejską Radę Fiskalną i krajowe rady fiskalne (Unia Fiskalna), powołać do życia Służbę ds. Wspierania Reform Strukturalnych/Dyrekcję Generalną KE ds. Wsparcia Reform Strukturalnych, uchwalić decyzję Rady Unii Europejskiej o ustanowieniu rad ds. produktywności, a także zatwierdzić przez Radę Europejską cele socjalne na rzecz Europejskiego Filaru Praw Socjalnych, których realizacja miała stanowić pierwszy etap na drodze do zagwarantowania minimalnych standardów socjalnych (Unia Gospodarcza). Jeżeli nawet Unia Fiskalna zostanie w przyszłości utworzona, to i tak nie dojdzie w niej do całkowitej unifikacji polityk budżetowych państw członkowskich strefy euro. Rządy będą miały nadal pełną swobodę w zakresie kształtowania polityki podatkowej oraz decydowania o podziale wydatków budżetowych według własnych preferencji. Ponadto w latach 2010-2023 w wyniku reformy ustrojowej UGiW instytucjom UE nadano aż 62 nowe kompetencje<sup>40</sup>. W ramach Unii Bankowej najwięcej nowych uprawnień nabyły EBC i Rada Unii Europejskiej, zaś nieco mniej – Komisja Europejska, Parlament Europejski i Trybunał Obrachunkowy. Natomiast w wyniku trwającego nadal procesu konstytuowania Unii Fiskalnej oraz „rzeczywistej” Unii Gospodarczej najwięcej nowych uprawnień przypadło Komisji i Radzie Unii Europejskiej, zaś nieco mniej Radzie Europejskiej, Parlamentowi Europejskiemu, Trybunałowi Sprawiedliwości UE oraz Europejskiej Grupie (pytanie 4).

## BIBLIOGRAFIA

### Źródła

*Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/49/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie systemów gwarantowania depozytów*, Dz. Urz. UE 2014, L 173.

*Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiająca ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz zmieniająca dyrektywę Rady nr 82/891 EWG i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2001/24/WE, nr 2002/47/WE, nr 2004/25/WE, nr 2005/56/WE, nr 2007/36/WE, nr 2011/35/UE, nr 2012/30/UE i nr 2013/36/EU oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 i (UE) nr 648/2012*, Dz. Urz. UE 2014, L 173.

<sup>40</sup> Szerzej na ten temat por. J.J. Węc, *The System Reform...*, s. 125-140, 211-218.

- Eurogroup, *Eurogroup Report to Leaders on EMU Deepening*, press release, 4 XII 2018, [online] <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/12/04/eurogroup-report-to-leaders-on-emu-deepening/>.
- 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, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Plan działania na rzecz Europejskiego filaru praw socjalnych*, Bruksela, 4 marca 2021 r., COM(2021) 102 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, *Europejski filar praw socjalnych pięć lat później*, artykuł prasowy, Bruksela, 17 listopada 2022 r., [online] [https://poland.representation.ec.europa.eu/news/europejski-filar-praw-socjalnych-piec-lat-pozniej-2022-11-17\\_pl](https://poland.representation.ec.europa.eu/news/europejski-filar-praw-socjalnych-piec-lat-pozniej-2022-11-17_pl).
- Komisja Europejska, *Komunikat prasowy. Unia Bankowa: Komisja proponuje reformę ram zarządzania kryzysowego banków i gwarantowania depozytów*, Bruksela, 18 kwietnia 2023 r., IP/23/2250.
- Komisja Europejska, *Oświadczenie. Unia Rynków Kapitałowych. UE odnawia zobowiązanie do integracji i rozwoju rynków kapitałowych*, Sztokholm, 28 kwietnia 2023 r., Statement 23/24/82.
- 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 ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększenia Odporności*, Bruksela, 28 maja 2020 r., COM(2020) 408 final.
- Posiedzenie Eurogrupy*, Bruksela, 3 maja 2022 r., [online] <https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/eurogroup/2022/05/03/>.
- Rada Europejska, Przewodniczący, *W kierunku faktycznej Unii Gospodarczej i Walutowej. [Sprawozdanie końcowe]*, Bruksela, 5 grudnia 2012 r.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/606 z dnia 15 marca 2023 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) 2015/760 w odniesieniu do wymogów dotyczących polityki inwestycyjnej i warunków prowadzenia działalności w zakresie europejskich długoterminowych funduszy inwestycyjnych oraz zakresu dopuszczalnych aktywów inwestycyjnych, wymogów dotyczących składu portfela i dywersyfikacji oraz zasad zaciągania pożyczek i kredytów środków pieniężnych i innych zasad dotyczących funduszy*, Dz. Urz. UE 2023, L 80.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 806/2014 z dnia 15 lipca 2014 r. ustanawiające jednolite zasady oraz jednolitą procedurę restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych i niektórych firm inwestycyjnych w ramach jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz jednolitego funduszu restrukturyzacji*

i uporządkowanej likwidacji oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1093/2010, Dz. Urz. UE 2014, L 225.

*State of Play Agreement Amending the Agreement on the Transfer and Mutualisation of Contributions to the Single Resolution Fund*, [online] <https://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/treaties-agreements/agreement/>.

*State of Play of ESM Treaty Ratification. Agreement Amending the Treaty Establishing the European Stability Mechanism*, [online] <https://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/treaties-agreements/agreement/?id=2019035&DocLanguage=en>.

Szczyt państw strefy euro, *Agenda przywódców*, Bruksela, grudzień 2017 r., [online] <https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/eurogroup/2017/12/04/>.

Szczyt państw strefy euro, *Oświadczenie*, Bruksela, 14 grudnia 2018 r., EURO 503/18.

### Monografie, opracowania zbiorowe i artykuły

Płóciennik S., *Granice integracji. Niemiecka blokada finalizacji unii bankowej*, „Analizy OSW”, 24 VI 2022 r., [online] <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2022-06-24/granice-integracji-niemiecka-blokada-finalizacji-unii-bankowej>.

Popławski K., *Kształt unii bankowej potwierdza uprzywilejowaną pozycję Berlina w strefie euro*, „Komentarze OSW”, nr 123, 10 I 2014, [online] <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2014-01-10/ksztalt-unii-bankowej-potwierdza-uprzywilejowana-pozycja>.

Rada Europejska, Rada Unii Europejskiej, *Unia rynków kapitałowych*, [online] <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/capital-markets-union/>.

„SZ”: *Inicjatywa ośmiu państw UE przeciw niemiecko-francuskiej dominacji*, PAP, 7 III 2018.

Węc J.J., *Dynamika reformy ustrojowej strefy euro w latach 2012-2016*, „Politeja” 2016, vol. 13(45), nr 6, <https://doi.org/10.12797/Politeja.13.2016.45.09>.

Węc J.J., *Germany's Position on the System Reform of the European Union in 2002-2016*, Berlin 2018, *Studies in European Integration, State and Society*, vol. 4.

Węc J.J., *Perspektywy reformy ustrojowej strefy euro do 2025 r. Aspekty instytucjonalno-prawne*, [w:] *Unia Europejska w turbulentnym świecie. 30 lat Traktatu z Maastricht*, red. J.M. Fiszer, T. Stępniewski, Lublin–Warszawa 2022.

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*, [w:] *European Integration: Polish Perspective*, red. Z. Czachór, T.G. Grosse, W. Paruch, Warszawa 2020.

Węc J.J., *The System Reform of the Economic and Monetary Union (2010-2022). Dynamics – Successes – Failures*, Lusanne 2023, *Studies in European Integration, State and Society*, vol. 14, <https://doi.org/10.3726/b20858>.

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., Poznań 2022, *Studium Niemcoznawcze Instytutu Zachodniego*, nr 99.

---

**Prof. dr hab. Janusz Józef WĘC** – profesor zwyczajny nauk humanistycznych w zakresie historii powszechnej najnowszej i stosunków międzynarodowych. Kierownik Katedry Studiów nad Procesami Integracyjnymi w Instytucie Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie. W latach 2016-2019 kierownik projektu badawczo-dydaktycznego Komisji Europejskiej Jean Monnet Chair. Autor ponad 300 publikacji naukowych wydanych w kraju i za granicą, w tym 22 monografii i syntez na temat ustroju Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej, integracji europejskiej i pozaeuropejskiej, stosunków polsko-niemieckich, najnowszej historii Niemiec, a także niemieckiego systemu politycznego. Wybrane monografie: *The System Reform of the Economic and Monetary Union (2010-2022). Dynamics – Successes – Failures* (Lusanne 2023); *Germany's Position on the System Reform of the European Union in 2002-2016* (Berlin 2018); *Niemcy wobec reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2002-2016* (Kraków 2017); *Traktat lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007-2015* (Kraków 2016); *Pierwsza polska prezydencja w Unii Europejskiej. Uwarunkowania – procesy decyzyjne – osiągnięcia i niepowodzenia* (Kraków 2012); *Spór o kształt ustrojowy Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej w latach 1950-2010. Między ideą ponadnarodowości a współpracą międzynarodową. Analiza politologiczna* (Kraków 2012).