

Grzegorz Nosiadek

REFORMA ARCHITEKTURY EKONOMICZNEJ UNII EUROPEJSKIEJ

WPROWADZENIE

Na mocy Traktatu z Maastricht w 1999 roku zaczęła funkcjonować unia gospodarcza i walutowa (EMU – *Economic and Monetary Union*) krajów Unii Europejskiej. Oznaczało to ogromny postęp w rozwoju integracji europejskiej. Jednak już w momencie powstania EMU była obciążona istotną słabością w postaci braku wsparcia unią fiskalną. Powstała w ten sposób unia monetarna z jednolitą walutą (euro) i ponadnarodowym bankiem centralnym (ECB – *European Central Bank*) nie miała zabezpieczenia ani w postaci jednolitego budżetu państw UE, ani funduszu na tyle znaczącego, aby można było z niego korzystać efektywnie w razie pojawienia się nierównowagi makroekonomicznej lub finansowej w krajach członkowskich. Jedynym „zabezpieczeniem” były zobowiązania członków strefy euro do przestrzegania tak zwanych kryteriów z Maastricht przy prowadzeniu własnej polityki fiskalnej.

Jest zatem rzeczą oczywistą, że następne 20 lat poświęcone było wypracowywaniu instrumentów zabezpieczających przed pogłębiającymi się nierównowagami makroekonomicznymi. Wszystkie okazały się nieskuteczne w obliczu z jednej strony globalnego kryzysu finansowego, a z drugiej – nie dotrzymania zasad „ostrożnej” polityki makroekonomicznej przez niektóre państwa strefy euro.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie obecnej reformy ekonomicznej architektury europejskiej, która stanowi istotny krok w przełamaniu impasu – braku wsparcia fiskalnego unii monetarnej. Jego myślą przewodnią jest teza, że mimo iż do reform przystąpiono z dużym opóźnieniem, to idą one we właściwym kierunku. W ciągu kilku najbliższych lat powinny one przynieść właściwe efekty w postaci zbudowania architektury silnie odpornej

na zjawiska kryzysowe. Jesteśmy jednak dopiero u początku drogi. Najważniejsze przedsięwzięcia zostaną zaledwie dokonane w postaci unii bankowej, fiskalnej, gospodarczej i politycznej.

W części pierwszej artykułu przedstawiono przyczyny nieodporności obecnej architektury gospodarczej UE na kryzysy. Druga i trzecia część poświęcone są polityce integracyjnej w zakresie tworzenia unii – odpowiednio – fiskalnej i bankowej. W części czwartej scharakteryzowane zostały stworzone do tej pory instrumenty wsparcia finansowego dla unii bankowej. Artykuł kończy przedstawienie kierunków dalszych reform europejskiej architektury gospodarczej. W artykule wykorzystano publikacje instytucji europejskich i organizacji pozarządowych, jak Bruegel i CASE, pozyskane głównie za pośrednictwem Internetu. Szczegółowy wykaz wykorzystanej literatury i źródeł prawa znajduje się na końcu artykułu.

1. PRZYCZYNY KRYZYSU OBECNEJ ARCHITEKTURY EKONOMICZNEJ UE

Unia Europejska stworzyła dobre warunki życia i współdziałania dla ponad pół miliarda ludzi. Zróżnicowany, chociaż wyodrębniony pod wieloma względami poziom i styl życia Europejczyków jest dla wielu mieszkańców ziemi niedościgłym wzorem i celem do osiągnięcia. Szczególnym fenomenem europejczyków jest ich zdolność godzenia zróżnicowanych tradycji i interesów narodowych do wykluczenia stosowania polityki siły we wzajemnych stosunkach politycznych i gospodarczych włącznie. Należy pamiętać, że znaczna część państw członkowskich UE była – w różnych okresach historii – mocarstwami, często walczącymi ze sobą, nierzadko posiadającymi kolonie na innych kontynentach. Przeszłość ta stanowi znaczące obciążenie dla świadomości i poczucia tożsamości narodowej, co musi być uwzględnione w polityce wewnętrznej i zagranicznej państw członkowskich Unii. Tym bardziej należy docenić dotychczasowy dorobek integracji europejskiej w kształtowaniu nowego porządku międzynarodowego na kontynencie europejskim. Nie bez przyczyny Unia Europejska stała się laureatem pokojowej nagrody Nobla w 2013 roku.

Po wejściu w życie w 1993 roku Traktatu z Maastricht o utworzeniu Unii Europejskiej państwa członkowskie ustanowiły konfederację z pewnymi elementami federacji. Do elementów tych należą: wybierany w wyborach bezpośrednich Parlament Europejski, formalna nadrzędność prawa europejskiego nad narodowym, ponadnarodowy organ sądowniczy, wspólna polityka handlowa i rolna, jednolita waluta (euro) dla większości państw UE. Traktat

Lizboński w 2009 roku dodał do tej listy jednolitą politykę zagraniczną i bezpieczeństwa – jednak z bardzo ograniczonymi prerogatywami.

W zakresie gospodarki kraje UE tworzą unię celną uzupełnioną jednolitym rynkiem wewnętrznym, który do tej pory tylko częściowo został zrealizowany. Nadal podzielone są rynki finansowe, medialne, usług budowlanych, zdrowotnych, edukacyjnych i energii. Stanowią one około 70% gospodarki krajów UE.

Poza wspólną polityką rolną i handlową jedynie polityki konkurencji i spójności – w ramach polityki regionalnej – wykazują znaczny stopień zaawansowania. W konsekwencji w obliczu konkurencji innych ośrodków gospodarki światowej (ChRL, USA, Brazylia, Japonia, Korea Południowa, itp.) kraje UE stoją osamotnione, postrzegając reguły unijne za zbyt ciężkie obciążenie, na przykład w zakresie przestrzegania wyśrubowanych norm ochrony środowiska naturalnego.

Wobec tzw. szoków zewnętrznych – na przykład globalnego kryzysu finansowego – nie było do tej pory skutecznych mechanizmów amortyzujących negatywny ich wpływ na gospodarkę krajów europejskich. Odporność na szoki niewielkie i krótkookresowe miały zapewnić:

1. Zrównoważona polityka fiskalna w zakresie równowagi wewnętrznej – niewielkie nierównowagi zewnętrzne (bilansów obrotów bieżących) uważano za nieistotne.
2. System płatności międzynarodowych TARGET-2, który umożliwia krótkoterminowe finansowanie płatności z tytułu bieżących transakcji bilansu płatniczego (*monetary eurobonds*).
3. Programy Europejskiego Banku Centralnego (ECB – *European Central Bank*): nie mogły one zapewnić ani finansowania deficytów, ani przywrócenia równowagi bilansów obrotów bieżących. Gdy fakt ten doszedł do świadomości polityków w październiku 2010 roku doszło do podpisania Deklaracji z Deauville i okazało się, że strefa euro nie jest prawdziwą unią monetarną. Istotą Deklaracji było uznanie zasady „niech każdy radzi sobie sam”¹.

Najbardziej zatem pilnym zadaniem stojącym przed Unią Europejską okazało się stworzenie sprawniejszej instytucjonalnej architektury ekonomicznej, czyli takiej, która mogłaby zapewnić odporność gospodarek europejskich w obliczu narastającego kryzysu finansowego.

¹ Rolą ECB jest zapewnienie podaży pieniądza w skali nie naruszającej stabilności cen, a nie rzucanie koła ratunkowego zagrożonym gospodarkom. Patrz art. 123 TUE.

Problemu sprawności nie można jednak rozpatrywać w oderwaniu od zagadnienia legitymizacji (prawomocności) instytucji europejskich. Jak długo będą one postrzegane jako oderwane od obywateli UE i niedemokratyczne, to nie będą mogły również być sprawne, to znaczy efektywnie reagować na zagrożenia zarówno ze strony otoczenia zewnętrznego, jak i mające swoje źródło w gospodarkach krajów UE.

Przeciwnicy integracji europejskiej wskazują na nieskuteczność mechanizmu integracji europejskiej jako przyczynę trudności w jakich znalazły się kraje członkowskie unii ekonomicznej i monetarnej (EMU – *Economic and Monetary Union*) utworzonej Traktatem z Maastricht z 1992 roku. W zasadniczej mierze niepowodzenia te mają swoje źródło w obszarach leżących poza kompetencjami Unii Europejskiej, a władze poszczególnych państw członkowskich usiłują uchylić się od odpowiedzialności wskazując na instytucje unijne jako winne zaistniałej sytuacji. Nie znaczy to oczywiście, że zasady na jakich funkcjonuje strefa euro są bez wad. Nie jest to jednak wynik błędnych działań instytucji europejskich, ale – głównie – niechęci rządów do poddawania swojej polityki procedurom wspólnotowym. W szczególności istotna dla sprawnego funkcjonowania EMU jest koordynacja polityki fiskalnej, co jednak traktowane jest często jako zagrożenie dla „interesów narodowych”, suwerenności, a nawet demokracji².

Dopiero w obliczu narastającego zagrożenia wręcz rozpadem strefy euro zaczęły być podejmowane przez rządy wysiłki nakierowane na wypracowanie nowych zasad stwarzających podstawę dla zapewnienia trwałości i sprawności funkcjonowania EMU.

Takimi rozwiązaniami są przyjęty niedawno Pakt Fiskalny i Jednolity Europejski Nadzór Bankowy. Instytucje te tworzone są jednak pod presją narastających niekorzystnych zjawisk w postaci³:

1. Narastających nierównowag sald bilansów obrotów bieżących krajów strefy euro w stosunkach wzajemnych; równoważone są one przepływami

² Funkcjonowanie unii monetarnej oparte jest na teorii optymalnego obszaru walutowego, której twórcą jest Robert Mundell (R. Mundell, *A Theory of Optimum Currency Areas*, „American Economic Review”, 1961, Vol. 51, No. 4, s. 657–665). Optymalny obszar walutowy, czyli taki, w ramach którego może sprawnie funkcjonować unia monetarna, cechuje elastyczność płac i cen, integracja handlowa, konwergencja cyklu koniunkturalnego, mobilność czynników produkcji oraz federalizm fiskalny. Szerzej patrz: D. Daianu, *Euro Zone Crisis and EU Governance: Tackling a Flawed Design and Inadequate Policy Arrangements*, „CASE Network Studies and Analyses”, No. 433/2012, (http://www.case-research.eu/sites/default/files/publications/CNSA_2012_433.pdf).

³ C. Hurtado, *The Euro Experience and Lessons for Latin America*, Economic Premise, The World Bank, October 2012, No. 92.

kapitałów nie w formie inwestycji udziałowych, ale dłużnych, które stanowią nadmierne obciążenie dla rozwoju gospodarczego zadłużonych krajów; w sytuacji jednolitej waluty (euro) brak jest możliwości przywrócenia równowagi drogą deprecjacji kursu waluty krajowej – pozostaje tylko tak zwana deprecjacja wewnętrzna poprzez obniżenie płac.

2. W krajach południa Europy (tzw. Club Med) i Irlandii nastąpił znaczący przyrost zagregowanych wydatków (absorpcji) w pierwszym dziesięcioleciu XXI wieku, ale w różny sposób. Hiszpania i Irlandia zwiększyły wydatki inwestycyjne utrzymując budżety we względnej równowadze. Grecja i Portugalia zmniejszyły do 2007 roku udział inwestycji w GDP zwiększając znacząco wydatki budżetowe, co spowodowało narastanie deficytów budżetowych i zadłużenia publicznego.
3. Jednostkowe koszty pracy w Grecji, Portugalii, Hiszpanii, Włoszech i Irlandii wzrosły o ponad 20% w porównaniu z jednostkowymi kosztami pracy w Niemczech; w konsekwencji nastąpiła utrata zdolności konkurencyjnej ich gospodarek⁴.

W tej sytuacji w strefie euro z jednej strony nastąpiła konwergencja w zakresie poziomu płac, a z drugiej – pogłębił się rozdziew (dywergencja) w odniesieniu do poziomu produktywności pracy. Dodatkowo wzrost popytu w krajach dłużniczych został skierowany głównie na dobra niewymienne (nieruchomości), co spowodowało wzrost ich cen, a wzrost produktywności w przemyśle oddziałwał w kierunku relatywnego spadku cen dóbr wymiennych (*tradables*). Innymi słowy, efekt Balassy-Samuelsona spowodował realną wewnętrzną aprecjację euro w tych krajach oraz przyrost deficytu obrotów bieżących i – w ciągu paru lat – zwiększenie zadłużenia⁵.

⁴ Z. Darvas, *Intra-euro Rebalancing is Inevitable, but Insufficient*, „Bruegel Policy Contribution”, Issue 2012/15, August 2012, (http://www.bruegel.org/download/parent/747-intra-euro-rebalancing-is-inevitable-but-insufficient/file/1607-intra-euro-rebalancing-is-inevitable-but-insufficient/&sa=U&ei=wxueUbWhOoHwPOnXgbgO&ved=0CA0QFjAC&client=internal-uds-cse&usg=AFQjCNFrDYXnUU6wyZGrXapL_-gojAOcw).

⁵ Istnienie jednolitej waluty wyklucza przeprowadzenie dewaluacji nominalnej w krajach tracących konkurencyjność. Dewaluacja taka wpłynęłaby pozytywnie na koniunkturę i zwiększenie zatrudnienia. Przy braku takiej możliwości konkurencyjność może przywrócić tylko polityka deflacyjna, która oddziałuje jednak negatywnie na koniunkturę i powoduje wzrost bezrobocia. Patrz: S. Kawalec, E. Pytlarczyk, *Controlled Dismantlement of the Euro Area in Order to Preserve the European Union and Single European Market*, „CASE Network Studies and Analyses”, No. 441/2012, (http://www.case-research.eu/sites/default/files/publications/CNSA_2012_441.pdf).

Przyrost zadłużenia nie może jednak trwać wiecznie ze względu na rosnące koszty jego obsługi. Koszty te są związane z jednej strony z narastającą kwotą zadłużenia, a z drugiej – z rosnącym oprocentowaniem żądanym przez rynki finansowe w miarę zwiększania się ryzyka niewypłacalności.

Konieczne stało się zatem rozwiązanie dwóch kluczowych problemów:

1. W krótkim okresie: stworzenie mechanizmu zabezpieczającego przed nadmiernym zadłużaniem się sektora publicznego i prywatnego.
2. W długim okresie: zatrzymanie tendencji dywergencyjnych w zakresie produktywności pracy i stworzenie mechanizmów związujących tempo wzrostu wynagrodzeń czynników produkcji z tempem wzrostu ich produktywności w warunkach swobodnego przepływu towarów, usług i czynników produkcji w ramach jednolitego rynku europejskiego, działającego w kierunku wyrównywania dochodowości (cen) czynników produkcji, bez względu na różnice w produktywności.

Wszystko to należało zrobić w niesprzyjających okolicznościach kryzysu finansowego, co wymagało podjęcia bieżących działań antykryzysowych.

W pierwszym obszarze zostały podjęte prace zmierzające do ograniczania przyrostu zarówno długu publicznego (unia fiskalna), jak i prywatnego (unia bankowa). Unia fiskalna powinna ponadto umożliwić amortyzację szoków asymetrycznych poprzez zapewnienie dostępu do środków scentralizowanych na poziomie całej unii. Towarzyszące reformy strukturalne mają na celu wzmocnienie wpływu polityki fiskalnej na wzrost gospodarczy.

Sprawne funkcjonowanie unii bankowej zależy natomiast od stworzenia mechanizmów umożliwiających równomierne rozłożenie ryzyka (*risk-sharing*) na całym obszarze strefy euro. Bez podparcia unią fiskalną i unią bankową unia monetarna będzie ciągle narażona na ryzyko destabilizacji i – w konsekwencji – nawet rozpadu.

2. FORMOWANIE UNII FISKALNEJ

Federalizm fiskalny jest nieuniknionym kierunkiem rozwoju koordynacji polityki budżetowej państw UE. Mimo dostrzegania jego potrzeby zarówno przez teoretyków⁶, jak i polityków jeszcze przed powołaniem unii monetarnej, przeciwnicy unii fiskalnej okazali się tak potężną siłą, że w ustanawiającym unię monetarną Traktacie z Maastricht o Unii Europejskiej (TUE) znalazły

⁶ G. Corsetti, K. Kuester, A. Meier, G.J. Mueller, *Sovereign Risk, Fiscal Policy, and Macroeconomic Stability*, IMF Working Paper WP/12/33, January 2012.

się tylko mało zobowiązujące postanowienia dotyczące wielostronnego nadzoru nad politykami gospodarczymi państw członkowskich (obecnie art. 121 TUE) oraz zapobiegania nadmiernym deficytom budżetowym (obecnie art. 126 TUE). Jeśli chodzi o oryginalny tekst Traktatu, to postanowienie takie wprowadzone zostało przez Protokół nr 5 do TUE w sprawie procedury nadmiernego deficytu (**EDP** – *Excessive Deficit Procedure*), który wszedł w życie wraz z samym Traktatem (1 listopada 1993 roku).

17 czerwca 1997 roku Rada Europejska w Amsterdamie przyjęła deklarację w sprawie Paktu Stabilności i Wzrostu (**SGP** – *Stability and Growth Pact*)⁷, któremu towarzyszą dwa rozporządzenia przyjęte przez Radę ECOFIN w lipcu 1997 roku⁸ Obowiązują one od 1 stycznia 1999 roku W drugim etapie (tak zwanym **SGP 2**) nastąpiło „uelastycznienie” zarówno części prewencyjnej, jak i represyjnej Paktu. 23 marca 2005 roku Rada Europejska zdecydowała, że w części prewencyjnej wymogi będą stosowane mniej stanowczo wobec państw dokonujących reform strukturalnych, a w części represyjnej została wprowadzona możliwość odstąpienia od nałożenia kary w razie nietypowego zdarzenia lub osłabienia koniunktury⁹.

Podpisany 19 października 2007 roku w Lizbonie traktat reformujący Unię Europejską¹⁰ (wszedł w życie 1 grudnia 2009 roku) sformalizował

⁷ Resolution of the European Council on the Stability and Growth Pact, Amsterdam, 17 June 1997, Official Journal 1997 C 236.

⁸ Rozporządzenie Rady (WE) 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru nad sytuacją budżetową oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych – tak zwana część prewencyjna Paktu (procedura wielostronnego nadzoru), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej 1997 L 209; Rozporządzenie Rady (WE) 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia stosowania procedury nadmiernego deficytu (**EDP**) – tak zwana część represyjna Paktu (kary finansowe za nieuzasadnione przekroczenie poziomu deficytu budżetowego – stosowane wobec członków strefy euro), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej 1997 L 209.

⁹ Szerzej patrz: L. Oreziak, *Finanse publiczne w krajach strefy euro: skuteczność mechanizmów dyscyplinujących politykę budżetową*, [w:] *Euro – ekonomia i polityka*, D. Rosati (red.), OW WSHiP, Warszawa 2009.

¹⁰ Traktat Lizboński składa się z trzech zmienionych umów:

1. Traktatu o Unii Europejskiej (TUE), który jest zmienionym Traktatem z Maastricht o utworzeniu UE.
2. Traktatu o funkcjonowaniu UE (TFUE), który jest zmienionym Traktatem ustanawiającym Wspólnotę Europejską, zmienionym przez Traktat z Maastricht Traktatem Rzymskim o utworzeniu EWG z 1957 r.
3. Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej.

Patrz szerzej: J. Barcz, *Podstawy prawne Unii Europejskiej. Traktat z Lizbony*, Instytut Wydawniczy Euro Prawo, Warszawa 2010.

istnienie tak zwanej **Eurogrupy**. Od grudnia 1997 roku funkcjonowała ona w ramach ECOFIN jako forum grupujące ministrów finansów państw strefy euro, Komisarza ds. gospodarczych i walutowych oraz Prezesa Europejskiego Banku Centralnego. Pierwszy Szczyt Państw Strefy Euro (Euro Summit) odbył się 12 października 2008 roku.

Traktat Rzymski z 1957 roku za jedyną formę współpracy w obszarze polityki koniunkturalnej uznawał wzajemne konsultacje (art. 103). Traktat z Maastricht w art. 99 TWE zobowiązał Radę UE do wydawania ogólnych wytycznych w sprawie polityk gospodarczych. TFUE w art. 121 przejął ten zapis i na jego podstawie polityki makroekonomiczne krajów UE powinny się mieścić w ramach Ogólnych wytycznych w sprawie polityki gospodarczej państw członkowskiej (**BEG** – *Broad Economic Guidelines*). 17 czerwca 2010 roku Rada Europejska ustanowiła – będący częścią Strategii *Europe 2020* – Europejski Okres (**ES** – *European Semester*). Jest on półrocznym (dotyczy pierwszego półrocza w każdym roku) cyklem koordynacji polityki ekonomicznej i fiskalnej, mającej na celu realizację reform strukturalnych w krajach UE poprzez:

- zapewnienie zdrowych finansów publicznych,
- wspieranie rozwoju gospodarczego,
- zabezpieczanie przed nadmierną nierównowagą makroekonomiczną w ramach UE.

Realizacja ES musi być zgodna z Ogólnymi wytycznymi (BEG). Obecne BEG obowiązują do 2014 roku¹¹ Pierwszy ES rozpoczął się 1 stycznia 2011 roku.

11 marca 2011 roku podczas Szczytu Państw Strefy Euro podpisany został Pakt na Rzecz Euro (**EPP** – *Euro-Plus Pact/Pact for the Euro*). Początkowo nazywany on był Paktem na Rzecz Konkurencyjności (*Competitiveness Pact*). Oprócz państw strefy euro sygnatariuszami EPP są: Bułgaria, Dania, Litwa, Łotwa, Polska, Rumunia i Szwecja. Jego celem jest wzmocnienie koordynacji polityki gospodarczej – równoległe do działań na podstawie BEG¹², ale jedynie w stosunku do sygnatariuszy Paktu. Tytułem uzupełnienia EPP 26 października 2011 roku Szczyt Euro ustanowił 10 środków służących polepszeniu zarządzania strefą euro.

¹¹ Zalecenie Rady nr 2010/410/UE z 13 lipca 2010 r. w sprawie ogólnych wytycznych polityk gospodarczych państw członkowskich i Unii, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej 2010 L 191.

¹² Zgodnie z EPP każdy kraj jest odpowiedzialny indywidualnie za działania podjęte dla osiągnięcia wspólnie uzgodnionego celu. Monitorowaniu tych działań służy system wskaźników.

Trzeci etap formowania unii fiskalnej (**SGP 3**) rozpoczął się 13 grudnia 2011 roku wraz z wejściem w życie tak zwanego **Sześciopaku** strefy euro (*Six Pack*). W jego skład wchodzi 5 rozporządzeń i jedna dyrektywa¹³. Dwa z tych rozporządzeń dotyczą Procedury Nierównowagi Makroekonomicznej (**MIP** – *Macroeconomic Imbalances Procedure*). SGP 3 nakłada limit na wzrost wydatków budżetowych. Nie może on być wyższy od potencjalnego tempa wzrostu gospodarki. Identyczne kary grożą zarówno za zbyt wysoki deficyt budżetowy, jak i za nadmierne zadłużenie – jednak tylko w stosunku do państw strefy euro. Rozwiązanie to z jednej strony chroni finanse publiczne przed nadmiernymi wydatkami w okresach dobrej koniunktury, a z drugiej – pozwala uniknąć głębokich cięć wydatków w czasach spowolnienia gospodarczego.

2 marca 2012 roku został podpisany przez 25 państw UE (z wyjątkiem Wielkiej Brytanii i Republiki Czeskiej) Traktat w sprawie Stabilności, Koordynacji i Zarządzania Unią Gospodarczą i Walutową (**TSCG** – *Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union*). Nie stanowi on części prawa europejskiego ze względu na fakt, że nie wszystkie państwa UE są jego sygnatariuszami. Część fiskalna TSCG (*Recital 5*) znana jest pod nazwą **FC** – *Fiscal Compact/Fiscal Stability Treaty*. Dla państw sygnatariuszy zastępuje on Pakt Stabilności i Wzrostu (SGP 1/SGP 2). Wszedł w życie 1 stycznia 2013 roku.

20 lutego 2013 roku zostało osiągnięte porozumienie trójstronne (*trilogue agreement*) przez Parlament Europejski, Prezydencję Irlandzką Rady UE i Komisję Europejską w sprawie tak zwanego **Dwupaku** (*the Two-Pack*), czyli zaproponowanych przez Komisję Europejską 23 listopada 2011 roku dwóch rozporządzeń dotyczących monitorowania i oceny projektów budżetów narodowych oraz nadzoru ekonomicznego i budżetowego państw zagrożonych

¹³ Regulation (EU) No. 1173/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 on the effective enforcement of budgetary surveillance in the euro area; Regulation (EU) No. 1174/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 on enforcement measures to correct excessive macroeconomic imbalances in the euro area (**Procedura MIP**); Regulation (EU) No. 1175/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 amending Council Regulation (EC) No. 1466/97 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies; Regulation (EU) No. 1176/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 on the prevention and correction of macroeconomic imbalances (**Procedura MIP**); Council Regulation (EU) No. 1177/2011 of 8 November 2011 amending Regulation (EC) No. 1467/97 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure (**EDP**).

brakiem stabilności finansowej¹⁴. Istotą propozycji jest zapewnienie Komisji Europejskiej możliwości oceniania projektów budżetów narodowych pod kątem zakładanego deficytu przed ich przyjęciem przez parlamenty poszczególnych państw.

3. TWORZENIE UNII BANKOWEJ

System bankowy odgrywa kluczową rolę w gospodarce krajów UE. Po pierwsze ze względu na udział tego sektora w tworzeniu dochodu narodowego krajów Unii. W 2010 roku relacja aktywów bankowych do GDP krajów UE wynosiła 349%, podczas gdy w Japonii – 174%, a w USA – 78%¹⁵. Przedsiębiorstwa w krajach UE finansują swoją działalność głównie kredytem bankowym – w odróżnieniu od USA, gdzie jako źródło finansowania dominują papiery wartościowe zarówno dłużne, jak i udziałowe.

Po drugie sektor bankowy krajów UE zdominowany jest przez wielonarodowe grupy bankowe, które są w posiadaniu 2/3 aktywów sektora. Na liście globalnych banków o znaczeniu systemowym (tak zwanych G-SIFIs – *Global Systematically Important Financial Institutions*) sporządzaną przez Financial Stability Board ponad połowę (15 na 29) stanowią banki europejskie¹⁶. Ich ewentualny upadek mógłby zagrozić stabilności europejskiego systemu gospodarczego, a w konsekwencji także gospodarki światowej.

Po trzecie w latach 2008–2011 rekapitalizacja banków kosztowała europejskich podatników około 300 mld euro, co – w sytuacji istniejącego wcześniej zadłużenia publicznego – pogłębiło **kryzys fiskalny** większości państw UE, doprowadzając strefę euro nad krawędź rozpadu. Obok słabości strony fiskalnej przyczyną takiej dramatycznej sytuacji w unii monetarnej była **pobłaż-**

¹⁴ Propozycja Rozporządzenia w sprawie zapewnienia monitorowania i oceny projektów budżetów narodowych oraz korygowania nadmiernych deficytów krajów strefy euro, COM (2011) 821 final; Propozycja Rozporządzenia w sprawie wzmocnienia nadzoru ekonomicznego i budżetowego Państw Członkowskich doznających lub zagrożonych poważnymi trudnościami w odniesieniu do ich stabilności finansowej w strefie euro, COM (2011) 819 final.

¹⁵ High-Level Expert Group on reforming the structure of the EU banking sector. Final Report. Brussels, 2 October 2012 (poprawiona wersja – 8 October 2012), Chaired by Erkki Liikanen, table 2.3.1, s. 12 (http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/high_level_expert_group/report_en.pdf).

¹⁶ Policy Measures to Address Systematically Important Financial Institutions, FSB, 4 November 2011 (http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_111104bb.pdf).

liwość nadzorców krajowych systemów bankowych. Nie chcąc powodować podwyższenia kosztów obsługi i tak zbyt wysokich długów publicznych, nie ujawniali oni uczciwie słabości banków przez siebie nadzorowanych¹⁷.

W pierwszym etapie opublikowany został w lutym 2009 roku Raport De Larosièrè'a dla Komisji Europejskiej. Wezwał on do średnio i długookresowego zarządzania gospodarczego w ramach UE proponując nową architekturę europejskiego sektora finansowego¹⁸. Powstała ona 1 stycznia 2010 roku poprzez utworzenie Europejskiego Urzędu Bankowego (**EBA** – *European Banking Authority*), Europejskiego Urzędu Ubezpieczeń i Pracowniczych Funduszy Emerytalnych (**EIOPA** – *European Insurance and Occupational Pensions Authority*), Europejskiego Urzędu Papierów Wartościowych i Rynków (**ESMA** – *European Securities and Markets Authority*) oraz Europejskiej Rady Ryzyka Systemowego (**ESRB** – *European Systemic Risk Board*). ESRB są „czapką” nad pozostałymi urzędami europejskimi, które z kolei stanowią gremia współpracy międzynarodowej krajowych organów nadzoru finansowego w poszczególnych państwach członkowskich UE.

2 czerwca 2010 roku Komisja Europejska przedstawiła komunikat¹⁹, w którym znalazły się cztery zasady mające przyświecać kompleksowemu programowi reform sektora finansowego:

1. Zwiększona przejrzystość.
2. Skuteczny nadzór i egzekwowanie prawa.
3. Wzmoczona odporność i stabilność finansowa.
4. Większa odpowiedzialność i ochrona konsumenta.

Do realizacji tych wytycznych przystąpiono dopiero dwa lata później, kiedy rozpoczął się drugi etap reform, których przedmiotem stał się system bankowy. 6 czerwca 2012 roku Komisja sformułowała propozycję dyrektywy **BRR** – *Bank Recovery and Resolution Directive*, czyli przedstawiła dokument pod tytułem „Ramy UE restrukturyzacji, naprawy lub uporządkowanej likwidacji

¹⁷ O. Szczepańska, *Unia bankowa – potrzebna rekonfiguracja*, „Horyzonty Bankowości”, 15.III.2013 (dostęp na stronie <http://www.aiebank.pl>).

¹⁸ G. Nosiadek, *Powstawanie jednolitego rynku finansowego krajów UE w latach 2000–2008*, [w:] *Euro – ekonomia i polityka*, D. Rosati (red.), OW WSHiP, Warszawa 2009.

¹⁹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Europejskiego Banku Centralnego: Regulacja usług finansowych dla zapewnienia zrównoważonego wzrostu, Komisja Europejska, Bruksela, 2.06.2010, KOM (2010) 301 wersja ostateczna.

banków”²⁰. Wkrótce okazało się, że mechanizm BRR ma być elementem szerzej zaplanowanej reformy. Podczas Szczytu Państw Strefy Euro w dniach 28–29 czerwca 2012 roku szefowie 17 państw i rządów strefy euro podjęli decyzję dotyczącą krótkoterminowych działań zmierzających do wzmocnienia unii gospodarczej i walutowej poprzez utworzenie unii bankowej krajów UE. W szczególności Komisja została zobligowana do przedstawienia do końca 2013 r. propozycji Jednolitego mechanizmu naprawy i uporządkowanej likwidacji banków (**SRM** – *Single Resolution Mechanism*) dla krajów, które będą uczestniczyły w nowo projektowanym Jednolitym mechanizmie nadzorczym (**SSM** – *Single Supervisory Mechanism*). SSM został zaproponowany w „Oświadczeniu ze Szczytu Państw Strefy Euro”²¹ wyłącznie dla państw strefy euro. Dyskusji zostało poddane sprawozdanie przewodniczących Rady Europejskiej, Komisji Europejskiej, Eurogrupy i EBC pod tytułem „W kierunku faktycznej unii gospodarczej i walutowej”²². Raport przedstawił cztery podstawowe elementy przyszłej unii gospodarczej i walutowej (**EMU** – *Economic and Monetary Union*):

²⁰ W przeciwieństwie do postępowania w razie niewypłacalności, dotyczącego wszystkich podmiotów gospodarczych, banki podlegają szczególnej – ze względu na efekty systemowe i makroekonomiczne – procedurze naprawczej i dopiero w razie braku możliwości uniknięcia bankructwa – uporządkowanej likwidacji. Tekst propozycji patrz: Ramy UE restrukturyzacji, naprawy lub uporządkowanej likwidacji banków, Bruksela, 6.06.2012 (http://ec.europa.eu/internal_market/bank/crisis_management/index_en.htm). Wzorem rozwiązań legislacyjnych są USA, gdzie już kilkadziesiąt lat temu wprowadzono specjalne regulacje dla banków. Większość państw europejskich wprowadziła je dopiero ostatnio. Tak zwana „Winding-up Directive” (Directive 2001/24/EC of the European Parliament and of the Council of 4 April 2001 on the reorganisation and winding up of credit institutions, Official Journal 2001 L 125) nie wprowadziła specjalnego systemu jako alternatywy procedury niewypłacalności. Zob.: N. Véron, G.B. Wolff, *From Supervision to Resolution: Next Steps on the Road to European Banking Union*, „Bruegel Policy Contribution”, Issue 2013/04, February 2013, (<http://www.bruegel.org/publications/publication-detail/view/771/>).

²¹ Art. 127(6) TFEU daje Radzie jednomyślnie i po konsultacji z Parlamentem Europejskim i EBC uprawnienie: *powierzyć specjalne zadania EBC dotyczące polityki odnoszącej się do nadzoru ostrożnościowego instytucji kredytowych i innych instytucji finansowych, z wyjątkiem sektora ubezpieczeń*. Natomiast art. 20 TEU upoważnia do podjęcia przez niektórych (nie wszystkich) członków UE „wzmocnionej współpracy” (*enhanced cooperation*).

²² W kierunku faktycznej unii gospodarczej i walutowej. Sprawozdanie Przewodniczącego Rady Europejskiej Hermana Van Rompuy’a, Rada Europejska – Przewodniczący, EUCO 120/12, Presse 296, PR PCE 102, Bruksela, 26 czerwca 2012 r. (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/131295.pdf).

1. Unia bankowa – zintegrowane ramy finansowe.
2. Unia fiskalna – zintegrowane ramy budżetowe.
3. Unia gospodarcza – zintegrowane ramy polityki ekonomicznej.
4. Unia polityczna – wzmocniona odpowiedzialność i demokratyczna legitymizacja.

Uczestnicy Szczytu zwrócili się do Komisji o przygotowanie przewodnika (*road map*) – wykazu przedsięwzięć koniecznych dla zbudowania unii gospodarczej i walutowej, z zamiarem zatrzymania i odwrócenia negatywnych tendencji w zakresie:

- „zakłętego kręgu” zadłużenia fiskalnego i kryzysu systemu bankowego,
- postępującej fragmentyzacji (dezintegracji) rynku finansowego krajów UE,
- nierównowagi makroekonomicznej.

W odpowiedzi Komisja już 12 lipca 2012 roku opublikowała projekt systemu gwarantowania depozytów bankowych w ramach UE (**DGS** – *EU Deposit Guarantee Scheme*)²³. Odpowiednia dyrektywa miała być uzgodniona do czerwca 2013 roku 27 czerwca 2013 roku Rada UE zaaprobowała projekt dyrektywy **BRR** zaproponowany przez KE i wezwała prezydentkę do rozpoczęcia negocjacji z Parlamentem Europejskim²⁴. 20 lipca 2012 roku KE opublikowała dwie następne propozycje aktów prawnych w ramach tak zwanego Jednolitego regulaminu (**SR** – *Single Rulebook*). SR stanowi implementację Porozumienia bazylejskiego III do europejskiego systemu prawnego w postaci Rozporządzenia **CRR IV** (*Capital Requirements Regulation IV*) oraz Dyrektywy **CRD IV** (*Capital Requirements Directive IV*)²⁵. System CRR/CRD IV („Jednolity regulamin”) został przygotowany w ramach Europejskiego Urzędu Bankowego (EBA).

Następnym krokiem Komisji było opublikowanie 12 września 2012 roku trzech dokumentów dotyczących Jednolitego mechanizmu nadzorczego (SSM): w sprawie nadania EBC zadań prowadzenia nadzoru ostrożno-

²³ Narodowe systemy DSG nie opierają się na wcześniej utworzonych funduszach, ale na środkach budżetowych. W sytuacji kryzysowej brak środków budżetowych może być źródłem nie realizowania wypłat w ramach DSG. Patrz strona KE: Deposit Guarantee Schemes, http://ec.europa.eu/internal_market/bank/guarantee/indexen.htm

²⁴ Council agrees position on bank resolution, Council of the European Union, 11228/13 Presse 270, Brussels, 27 June 2013 (http://consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/137627.pdf).

²⁵ Regulation on prudential requirements for credit institutions and investment firms; Directive on access to the activity of credit institutions and the prudential supervision of credit institutions and investment firms, COM (2012) 453 of 20 July 2012 (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-915_pl.htm).

ściowego nad instytucjami kredytowymi, zmiany funkcjonowania EBA i Przewodnika do unii bankowej²⁶. 18 października 2012 roku Rada Europejska określiła ogólny kształt przyszłej unii bankowej. Będą się na nią składały:

1. Jednolity mechanizm nadzorczy (SSM) z EBC jako ośrodkiem kontroli nad bankami UE; na czele SSM ma stanąć Rada Nadzoru Bankowego (SB – *Supervisory Board*); nadzorowi będą podlegały „znaczące” instytucje bankowe oraz ich filie i oddziały, ale EBC będzie uprawniony do nadzorowania każdego banku, jeśli jest on podejrzany o powodowanie znaczącego ryzyka dla stabilności finansowej²⁷.
2. Zharmonizowane ramy restrukturyzacji, naprawy i uporządkowanej likwidacji banków (SRM); przewidują one utworzenie urzędu ds. restrukturyzacji, naprawy i uporządkowanej likwidacji banków; jego funkcje ma spełniać Europejski Bank Centralny.
3. System gwarantowania depozytów (DGS).

Rada Europejska przeprowadziła także dyskusję nad sprawozdaniem okresowym w sprawie wzmocnienia unii gospodarczej i walutowej, przedstawionym przez Przewodniczącego Rady²⁸. W „Konkluzjach na temat realizacji unii gospodarczej i walutowej” Rada stwierdziła, że w SSM mogłyby uczestniczyć także kraje spoza strefy euro²⁹.

Przełomowe znaczenie miał Szczyt Rady Europejskiej, który odbył się w dniach 13–14 grudnia 2012 roku. W jego wyniku zapadły następujące postanowienia:

²⁶ Propozycja Rozporządzenia w sprawie utworzenia SSM i nadania EBC zadań związanych z prowadzeniem nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi, COM (2012) 511 final; Propozycja zmiany Rozporządzenia (UE) nr 1093/2010 w sprawie Europejskiego Urzędu Bankowego, COM (2012) 512 final; Komunikat Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady pod tytułem „Przewodnik do unii bankowej”, COM (2012) 510 final.

²⁷ Z. Darvas, G.B. Wolff, *Should non-euro area countries join the Single Supervisory Mechanism?*, „Bruegel Policy Contribution”, Issue 2013/06, March 2013 (<http://www.bruegel.org/publications-detail/publication/773-should-non-euro-area-countries-join-the-single-supervisory-mechanism>).

²⁸ *Towards a Genuine Economic and Monetary Union. Interim Report*, European Council – the President, Brussels, 12 October 2012 (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/132809.pdf).

²⁹ *European Council conclusions on completing EMU adopted on 18 October 2012*, European Council, Brussels, 18 October 2012 (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/132986.pdf).

1. Uzgodniony został Plan działania na rzecz ukończenia tworzenia unii gospodarczej i walutowej³⁰, który oparty został na:
 - a) Raporcie „W kierunku faktycznej unii gospodarczej i walutowej”³¹, przygotowanym przez Przewodniczącego Rady Europejskiej Hermana Van Rompuya w ścisłej współpracy z Przewodniczącym Komisji Europejskiej, Przewodniczącym Eurogrupy i Przewodniczącym Europejskiego Banku Centralnego,
 - b) „Planie działania na rzecz pogłębionej i rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej: początek europejskiej debaty”³², przedstawionego przez Komisję Europejską.
2. Uzgodniono stanowisko w sprawie nadzoru bankowego: Rada Europejska zaaprobowała porozumienie osiągnięte w tej sprawie 13 grudnia 2012 roku na posiedzeniu Rady UE do Spraw Gospodarczych i Finansowych (ECOFIN)³³. SSM powinien rozpocząć działalność w marcu 2014 roku lub 12 miesięcy po wejściu w życie odpowiednich aktów legislacyjnych, i powinien objąć także kraje UE nie należące do strefy euro. Herman Van Rompuy w swoim raporcie zaproponował budowę faktycznej – czyli odpornej na kryzysy – unii gospodarczej i walutowej w trzech etapach:
 - Etap I (koniec 2012–2013): Zapewnienie stabilności budżetowej i zerwanie powiązania między bankami i rządami,
 - Etap II (lata 2013–2014): Zakończenie prac nad zintegrowanymi ramami finansowymi i propagowanie solidnych polityk strukturalnych,

³⁰ Roadmap for the completion of EMU. European Council conclusions on completing EMU, European Council, Brussels, 14 December 2012 (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/134320.pdf).

³¹ Towards a Genuine Economic and Monetary Union, Brussels, 5 December 2012, autorzy: Herman Van Rompuy – President of the European Council, in close collaboration with: José Manuel Barroso – President of the European Commission, Jean-Claude Juncker – President of the Eurogroup, Mario Draghi – President of the European Central Bank (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/134069.pdf).

³² Pierwsza wersja „Planu...” została przyjęta przez Komisję 28 listopada 2012 r., a ostateczna – 30 listopada 2012 r. Tekst końcowy patrz: Communication from the Commission: A blueprint for a deep and genuine economic and monetary union. Launching a European Debate, Brussels, 30 November 2012, COM (2012) 777 final/2.

³³ Rada uzgodniła stanowisko w sprawie nadzoru bankowego, Rada Unii Europejskiej, Bruksela, 13 grudnia 2012 r. (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ecofin/134291.pdf).

- Etap III (po 2014 roku): Poprawa odporności unii gospodarczej i walutowej dzięki utworzeniu mechanizmu amortyzacji wstrząsów na szczeblu centralnym. W tym stadium nie nastąpiłoby co prawda jeszcze „uwspólnotowanie długu” (*the mutualization of debt*), ale Przewodniczący Rady Europejskiej proponuje ustanowienie „wspólnej emisji długu”, czyli kreowanych wspólnie papierów dłużnych (*fiscal eurobonds*). W celu amortyzowania „szoków ekonomicznych” proponuje on ustanowienie „ubezpieczenia” (*Insurance*) w formie „zdolności fiskalnej” (*fiscal capacity*) ze środków państw członkowskich, funduszy UE lub kombinacji obydwóch.

19 marca 2013 roku zostało osiągnięte Porozumienie trójstronne między Parlamentem Europejskim, Radą UE i Komisją Europejską w sprawie pakietu legislacyjnego dotyczącego nadania EBC uprawnień i odpowiedzialności za nadzór bankowy oraz dokonania – w związku z tym odpowiednich zmian w zasadach funkcjonowania Europejskiego Urzędu Bankowego (EBA)³⁴.

W trybie realizacji raportu Hermana Van Rompuy’a 20 marca 2013 roku Komisja Europejska wydała dwa komunikaty skierowane do Parlamentu Europejskiego i Rady. Pierwszy dotyczy ustanowienia Instrumentu Konwergencji i Konkurencyjności w ramach systemu wdrażania zaleceń dla państw członkowskich wynikających z Europejskiego Okresu, a dotyczących procedury MIP³⁵. Natomiast przedmiotem drugiego jest propozycja stworzenia mechanizmu koordynacji *ex ante* kluczowych strukturalnych reform gospodarczych w krajach strefy euro³⁶. Obydwa komunikaty nawiązują do komunikatu Komisji z listopada 2012 roku rozpoczynającego debatę europejską na temat utworzenia „głębokiej i faktycznej unii gospodarczej i walutowej”³⁷.

³⁴ MEMO/13/251, Brussels, 19 March 2013.

³⁵ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. The introduction of a Convergence and Competitiveness Instrument (CCI), Brussels, 20.03.2013, COM (2013) 165 final.

³⁶ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Towards a Deep and Genuine Economic and Monetary Union. Ex ante coordination of plans for major economic policy reforms, Brussels, 20.03. 2013, COM (2013) 166 final.

³⁷ Communication from the Commission: A blueprint for a deep and genuine economic and monetary union. Launching a European Debate, Brussels, 30 November 2012, COM (2012) 777 final/2.

4. WSPARCIE FINANSOWE DLA UNII BANKOWEJ

Obok regulacji finansowych i nadzoru niezbędnym elementem unii bankowej jest wsparcie finansowe. W ramach unii monetarnej EBC został obarczony zadaniem zapewnienia podaży pieniądza dla krajów strefy euro, ale nie został wyposażony w żadne uprawnienia w zakresie udzielania pomocy finansowej instytucjom finansowym³⁸. Dysponuje on jednak instrumentami bieżącego finansowania nierównowagi płatniczej w postaci tak zwanej „pomocy płynnościowej” (*liquidity assistance*). Najważniejszym z nich jest system płatności międzynarodowych TARGET2, służący do prowadzenia rozliczeń płatności głównie między bankami centralnym państw strefy euro. Od 2009 roku salda rozliczeń w ramach tego systemu wzrosły gwałtownie. Do końca 2012 roku trzy kraje – RFN, Holandia i Finlandia – zakumulowały nadwyżkę płatniczą w wysokości ponad 1 biliona euro³⁹. Największe deficyty płatnicze wykazują Francja i Hiszpania. Włoski bank centralny wykorzystuje finansowanie deficytu głównie poprzez rynek, a nie za pośrednictwem TARGET2. Termin uregulowania należności i zobowiązań banków centralnych nie został ustalony. Systemem zarządza Europejski Bank Centralny.

Od początku drugiej fazy kryzysu (2010 roku) EBC naśladuje amerykański program „łagodzenia ilościowego” (QE – *Quantity Easing*) uruchamiając swój program SMP, który jednak – w odróżnieniu od amerykańskiego – jest sterylizowany. SMP wzbogacił zwyczajowy instrument LTRO (*Long Term Refinancing Operations*), czyli aukcje długoterminowych (3-miesięcznych) pożyczek dla banków komercyjnych. Od marca 2008 roku pożyczki LTRO uległy wydłużeniu do 6 miesięcy, później – do 1 roku, a od 2012 roku EBC przeprowadził dwie aukcje 3-letnich LTRO na kwotę 1 biliona euro. We wrześniu 2012 roku EBC uruchomił nowy program – OMT (*Eurosystem's Outright Monetary Transactions*). Jest to warunkowy, sterylizowany skup na rynku wtórnym obligacji skarbowych zadłużonych państw strefy euro. Skala możliwych zakupów nie została ograniczona. Jest to skutek objęcia funkcji Prezesa EBC przez Włocha – Mario Draghi’ego, który zdecydował się na niekonwencjonalne działania wobec zagrożenia strefy euro rozpadem. Koniecz-

³⁸ Artykuł 125 TUE zawiera tzw. *no-bail-out-clause* zakazującą udzielania pomocy krajom UE zarówno przez inne państwa członkowskie, jak i Unię Europejską. Artykuł 122 przewiduje jedynie możliwość udzielania pomocy w razie wystąpienia „wyjątkowych okoliczności”. Artykuł 123 zakazuje udzielania pomocy przez EBC.

³⁹ A.H. Hallett, J.C. Martinez Oliva, *The Importance of Trade and Capital Imbalances in the European Debt Crisis*, IMF Working Paper WP/13/01, January 2013.

ne stało się podjęcie działań pozasystemowych ze względu na wyczerpanie środków systemowych.

Jeszcze w 1988 roku został utworzony Jednolity instrument średniookresowej pomocy finansowej dla bilansów płatniczych państw członkowskich UE⁴⁰. W momencie utworzenia EMU (1 stycznia 1999 roku) państwa strefy euro utraciły prawo do korzystania z pomocy średniookresowej. Dla krajów UE spoza strefy euro został ustanowiony w 2002 roku Instrument średnioterminowej pomocy finansowej dla bilansów płatniczych (**EFSF**)⁴¹. Dopiero 9 maja 2010 roku Eurogrupa w ramach ECOFIN podjęła decyzję o ustanowieniu tymczasowego europejskiego mechanizmu stabilizacji finansowej (**EFSM**)⁴². Na jego mocy także państwa członkowskie strefy euro mogą korzystać z Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej (EFSF).

Państwa członkowskie strefy euro na podstawie Rozporządzenia Rady z 11 maja 2010 roku mogą korzystać ze środków:

1. **EFSM** (*European Financial Stabilisation Mechanism*), czyli Europejskiego mechanizmu Stabilizacji Finansowej⁴³.
2. **EFSF** (*European Financial Stability Facility*), czyli Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej⁴⁴.

Środki dla EFSM pozyskuje Komisja Europejska emitując papiery dłużne na europejskim rynku finansowym. Gwarantowane są one przez budżet UE do kwoty jego środków własnych. Działalność EFSM rozpoczął 7 czerwca 2010 roku. Udzielił pomocy Irlandii, Portugalii i Grecji. EFSF pozyskuje środki samodzielnie poprzez emisję papierów dłużnych gwarantowanych przez państwa strefy euro. Beneficjentami pomocy są: Grecja, Irlandia i Portugalia. Nie są one zobowiązane do udzielania gwarancji.

Na mocy decyzji Rady Europejskiej z 25 marca 2011 roku państwa członkowskie strefy euro podpisały Traktat o utworzeniu Europejskiego Mechanizmu Stabilności (**ESM – European Stability Mechanism**)⁴⁵. Jego celem jest

⁴⁰ Council Regulation (EEC) No. 1969/88 of 24 June 1988 establishing a single facility providing medium-term financial assistance for Member States' balances of payments, Official Journal 1988 L 178.

⁴¹ Rozporządzenie Rady (WE) Nr 332/2002 z dnia 18 lutego 2002 r. ustanawiające instrument średnioterminowej pomocy finansowej dla bilansów płatniczych Państw Członkowskich, Dziennik Urzędowy UE 2002 L 53.

⁴² Rozporządzenie Rady (UE) Nr 407/2010 z dnia 11 maja 2010 r. ustanawiające europejski mechanizm stabilizacji finansowej, Dziennik Urzędowy UE 2010 L 118.

⁴³ Adres strony: <http://www.efsm.europa.eu>

⁴⁴ Adres strony: <http://www.efsf.europa.eu>

⁴⁵ Pierwsza wersja Traktatu została podpisana 11 lipca 2011 r., a ostateczna (czwarta) – 2 lutego 2012 r. Wszedł on w życie 27 września 2012 r. Patrz: Treaty establishing

udzielanie pomocy rządowi państw strefy euro, które napotkały trudności finansowe, oraz bankom, których rekapitalizacja jest konieczna ze względu na fakt, że są źródłem kredytu dla wspomnianych państw. ESM jest organizacją międzyrządową podlegającą regułom międzynarodowego prawa publicznego z siedzibą w Luksemburgu. Działalność rozpoczął 8 października 2012 roku. Początkowa zdolność kredytowa ESM została ustalona na poziomie 500 mld euro, przy kapitale wpłaconym 80 mld euro. Ogólna wartość subskrybowana wynosi 700 mld euro.

ESM jest instrumentem permanentnym, który ma przejąć zadania mechanizmów tymczasowych – EFSM i EFSF. Od połowy 2013 roku nowe programy pomocowe są podejmowane wyłącznie przez ESM, a instrumenty tymczasowe będą funkcjonowały tylko do końca realizacji programów uruchomionych przed powstaniem ESM. W odróżnieniu od poprzednich mechanizmów ESM udziela pomocy na zasadzie warunkowości (*under strict economic conditionality*), a w szczególności przy przestrzeganiu *Fiscal Compact*, czyli części fiskalnej Traktatu w Sprawie Stabilności, Koordynacji i Zarządzania Unią Gospodarczą i Walutową (TSCG)⁴⁶. Na czele ESM stoi Rada Gubernatorów i Rada Dyrektorów, której przewodniczy Klaus Regling – mianowany przez Eurogrupę na stanowisko dyrektora naczelnego w lipcu 2012 roku. Członkami Rady Gubernatorów są ministrowie finansów państw strefy euro. Decyzje o przyznaniu pomocy są podejmowane przez nich kwalifikowaną większością 85% głosów. Obecnie ESM koncentruje się na pomocy finansowej dla Hiszpanii.

5. KIERUNKI DALSZYCH REFORM ARCHITEKTURY EUROPEJSKIEJ

Podstawowym mankamentem obecnej architektury europejskiej jest jej skupienie się na niektórych tylko dziedzinach, co jest rezultatem wybranego na początku procesów integracyjnych modelu neofunkcjonalnego. Wybór ten był „przymusowy” wobec braku zgody wielu państw na integrację politycz-

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 Grand Duchy of Luxembourg, 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 (http://www.esm.europa.eu/pdf/esm_treaty_en.pdf).

⁴⁶ C.M. Buch, *From the Stability Pact to ESM – What next?*, Institut für Agewandte Wirtschaftsforschung Discussion Paper, No. 85, June 2012.

ną. Nawet jednak sama sfera gospodarki została potraktowana wybiórczo (utworzenie Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali w 1952 roku), a kolejne jej sektory są stopniowo włączane do mechanizmu integracyjnego na zasadzie ewidentnie pojawiających się niekorzyści wskutek niekompletności rozwiązań. Na obecnym etapie ta niekompletność ujawniła się w trakcie globalnego kryzysu finansowego, wobec którego istniejące mechanizmy okazały się dramatycznie nieodporne.

Ograniczenie roli Europejskiego Banku Centralnego do realizowania celu makroekonomicznego (stabilność cen) przy braku kompetencji w zakresie zapewnienia stabilności systemu finansowego krajów strefy euro zaowocowało zagrożeniem rozpadu strefy. System jednolitej waluty, wykluczający możliwość przywracania konkurencyjności i jednocześnie stymulowania wzrostu gospodarczego poprzez dewaluację lub deprecjację kursu nominalnego waluty, wymaga stworzenia mechanizmu zapewniającego w inny sposób równowagę makroekonomiczną i stabilność systemu finansowego. Polityka kontrakcyjna w sytuacji ostrego kryzysu ekonomicznego i finansowego nie jest dobrym rozwiązaniem. Głównym kierunkiem rozwoju instytucjonalnej architektury europejskiej powinno być zatem ustanowienie w ramach UE instytucji odpowiedzialnej za utrzymanie stabilności. Unia finansowa w połączeniu z unią fiskalną może być mechanizmem zastępującym wojny walutowe. Innymi słowy utworzenie unii finansowej powinno być docelowym rozwiązaniem dla krajów strefy euro w sferze integracji walutowo-finansowej⁴⁷.

Obecnie do głównych słabości architektury finansowej UE należy zaliczyć:

1. Fragmentację rynków finansowych, która umożliwia władzom finansowym poszczególnych państw UE faworyzowanie instytucji finansowych o przewadze kapitału lokalnego – także jeśli chodzi o ich inwestycje zagraniczne; przykładem może być skłanianie niekiedy do wycofywania kapitału z zagranicy w razie sytuacji kryzysowej, co pogłębia trudności w krajach goszczących i osłabia odporność europejskiego sektora finansowego na szoki wewnętrzne i zewnętrzne.
2. „Zakłety krąg” wzajemnych powiązań między bankami z jednej strony, a rządami poszczególnych państw z drugiej (*the vicious circle between banks and sovereign debts*); jego istotnym elementem jest emitowanie przez rządy długu w formie obligacji rządowych, które są traktowane przez instytucje finansowe – także w innych krajach – jako pozbawione ryzyka i pewną inwestycję. Ich posiadanie w portfelu inwestycyjnym jest

⁴⁷ Pojęcie „unii finansowej” patrz: Financial Integration in Europe, ECB, Frankfurt am Main, April 2008 oraz G. Nosiadek, *Powstawanie jednolitego rynku...*, op. cit.

niejako obligatoryjne z punktu widzenia wymogów kapitałowych (Basel III). Z drugiej strony rządy i banki centralne zobowiązane są do ratowania instytucji finansowych w sytuacjach kryzysowych (*tail risk*, *systemic risk*) na zasadzie pożyczkodawcy ostatniej instancji (**LOLR** – *Lender of the Last Resort*). Banki centralne udzielają „pomocy płynnościowej” (**ELA** – *Exceptional/Emergency Liquidity Assistance*), a budżety krajowe gwarantują zwrot wpłaconych depozytów do określonej wysokości. W ten sposób kryzys fiskalny powoduje kryzys finansowy, a ten z kolei pogłębia kryzys fiskalny. Nie oznacza to, że „pewne papiery” nie są potrzebne. Nie powinny one jednak być emitowane przez instytucje państwowe. Rozwiązaniem mogłyby być papiery wartościowe emitowane przez instytucję europejską, tzw. *fiscal eurobonds*.

3. Klauzula zakazu udzielania pomocy przez instytucje unijne i państwa członkowskie UE innym państwom członkowskim, z wyjątkiem „nadzwyczajnych okoliczności” (*no-bail-out-clause*), czyli *ex-post*, gdy kryzys jest już w pełni. Z drugiej strony rozluźnienie tej klauzuli może sprzyjać „pokusie nadużycia” (*moral hazard*) i skłaniać do prowadzenia polityki makroekonomicznej zagrażającej stabilności i równowadze⁴⁸. Jednocześnie nie można oczekiwać, że w przyszłości nie będą występowały ryzyka skrajnych scenariuszy (*tail risks*), a w tym ryzyko kryzysu systemowego i potrzebne będą mechanizmy wsparcia finansowego, tzw. bezpieczniki finansowe (*financial backstops*).

Problemy te pomogłaby rozwiązać unia finansowa, ale zgodnie z podejściem neofunkcjonalistycznym w Unii Europejskiej reformę rozpoczęto od tworzenia unii bankowej, na którą będą się składały:

- jednolity mechanizm nadzorczy (SSM – *Single Supervisory Mechanism*),
- system gwarantowania depozytów bankowych (DGS – *Deposit Guarantee Scheme*),
- zharmonizowane ramy naprawy i uporządkowanej likwidacji banków (SRM – *Single Resolution Mechanism*),
- jednolity regulamin (SR – *Single Rulebook*).

Ustanowienie tych instytucji powinno doprowadzić do wyeliminowania podstawowych mankamentów obecnej architektury pod warunkiem, że będzie im towarzyszyło odpowiednie wsparcie finansowe w postaci europejskiej agencji gwarantowania depozytów bankowych, wzmocnienia ESM oraz ustanowie-

⁴⁸ Ch. Wyplosz, *Strefa euro – kryzys i drogi wyjścia*, „Zeszyty BRE-Bank-CASE”, Nr 115/2011, Warszawa 16 czerwca 2011 r.

nia funduszu naprawy i uporządkowanej likwidacji banków. Europejskiemu Bankowi Centralnemu powinny zostać nadane uprawnienia pożyczkodawcy ostatniej instancji (LOLR). W efekcie unia bankowa powinna zapewnić uniezależnienie stabilności sektora finansowego od kondycji fiskalnej państw członkowskich UE, stworzyć warunki dla działalności transgranicznej instytucji bankowych i umożliwić płynną transmisję sygnałów polityki monetarnej do gospodarki – szczególnie w słabszych regionach⁴⁹.

W unii bankowej powinny uczestniczyć także kraje spoza strefy euro. Co prawda nie uzyskają one pełnych korzyści z udziału w tej formie integracji, ale zyskają na⁵⁰:

- wzmocnieniu integracji finansowej wraz z odpowiednimi korzyściami,
- poprawieniu nadzoru nad bankami prowadzącymi działalność transgraniczną,
- polepszeniu jakości nadzoru nad wszystkimi bankami,
- wyższej spójności praktyk nadzorczych,
- uniknięciu konkurencji między nadzorcami, która zniekształca warunki konkurencji między bankami,
- pozyskiwaniu informacji o wszystkich instytucjach uczestniczących w SSM na obszarze całej UE.

Poza tym kraje spoza strefy euro będą korzystały z tej samej siły głosu, co państwa strefy euro, zachowają prawo do wystąpienia z SSM w każdym momencie w celu uniknięcia skutków niekorzystnych decyzji nadzorczych, ich ministrowie finansów będą mieli prawo do brania udziału w posiedzeniach Eurogrupy, a na EBC zostanie nałożony obowiązek zapewnienia stabilności finansowej taki sam jak w stosunku do krajów strefy euro. Środki polityki makroekonomicznej pozostaną nadal w rękach władz narodowych.

Korzyści te pokazują, że Polska powinna wstąpić do unii bankowej zanim jeszcze spełni wszystkie wymogi uczestniczenia w unii monetarnej. Krok ten powinien ułatwić naszej gospodarce wprowadzenie jednolitej waluty i uzyskanie członkostwa w strefie euro.

Wzmocnienie EMU jest absolutnym obecnie priorytetem, ale nie jest jedynym kierunkiem reform architektury europejskiej. Konieczne jest udoskonalenie ogólnego funkcjonowania UE, ze szczególnym naciskiem na

⁴⁹ H. Berger, F. Bornhorst, E. Perez Ruiz i inni, *Euro Area Policies. Selected Issues*, IMF – the European Department, July 3, 2012 (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2012/cr12182.pdf>).

⁵⁰ Z. Darvas, G.B. Wolff, *Should non-euro area countries join...*, op. cit.

zapewnienie pełnej legitymizacji i odpowiedzialności⁵¹. W ostatnim czasie zmiał się układ sił między instytucjami unijnymi. Na mocy Traktatu Lizbońskiego wzrosła rola Parlamentu Europejskiego oraz Rady Europejskiej kosztem Komisji Europejskiej. Niedługo wzrośnie znaczenie Europejskiego Banku Centralnego wobec nadania mu nowych zadań związanych z nadzorem bankowym i naprawą oraz uporządkowaną likwidacją banków. Przewidywane jest wzmocnienie roli Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, a także Wysokiego Przedstawiciela do Spraw Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa jako Przewodniczącego Rady Generalnej⁵². W ramach Komisji Europejskiej być może komisarze zostaną skategoryzowani w dwóch grupach: starszych i młodszych komisarzy⁵³. Komisja zostanie obciążona nowymi zadaniami związanymi z reformami EMU.

Kluczowe znaczenie ma jednak umocnienie legitymizacji i odpowiedzialności instytucji europejskich. Według słów Hermana Van Rompuy'a: *Legitymizacja ma miejsce wówczas, gdy ludzie widzą, słyszą i czują, że porządek polityczny sprzyja ich dobrobytowi, wolności i bezpieczeństwu, że zabezpiecza ich przyszłość*⁵⁴. Europejczycy muszą zatem nabrać przekonania, że Unia Europejska jest wspólnym dobrem nas wszystkich i zapewnia nam pokój, dobrobyt i bezpieczeństwo. W warunkach kryzysu trudno jest uzyskać takie poczucie. Na jego dalsze osłabienie liczą przeciwnicy UE szerząc poglądy, że demokracja jest możliwa tylko w ramach państw narodowych i potrzebna jest „renacjonalizacja” polityki w ramach UE. Jak pokazują przykłady państw wielonarodowych nie jest to pogląd racjonalny. Można go zwalczyć jednak nie poprzez teorie, ale pokazując w praktyce, że reformy obecnie realizowane są w interesie Europejczyków. Parlament Europejski 1 października 2012 roku przedstawił następujące zasady, które powinny być przestrzegane w obliczu reformy EMU⁵⁵:

⁵¹ Patrz: Final Report of the Future of Europe Group of the Foreign Ministers of Austria, Belgium, Denmark, France, Italy, Germany, Luxembourg, the Netherlands, Poland, Portugal and Spain, 17 September 2012 (<http://www.auswertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/626338/publicationFile/171838/120918-Abschlussbericht-Zukunftsgruppe.pdf>).

⁵² Ibidem.

⁵³ Ibidem.

⁵⁴ *The discovery of co-responsibility: Europe in the debt crisis*, Speech at the Humboldt University, Walter Hallstein Institute for European Constitutional Law, Berlin, 6 February 2012 (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/127849.pdf).

⁵⁵ Towards a real Economic and Monetary Union. Building a capacity to decide. Reflection Note by the representatives of the Parliament, 1 October 2012 (http://www.movimentoeuropea.it/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=194).

1. Nie może być podziału w ramach krajów UE.
2. Parlament Europejski jest parlamentem Euro, gdyż Euro jest pieniądzem Unii Europejskiej.
3. Jediną drogą do podejmowania decyzji w ramach UE, zapewniającą efektywność i legitymizację, jest „metoda wspólnotowa” (*community method*). Zarządzanie zreformowaną unią gospodarczą i walutową musi opierać się na instytucjach unijnych zgodnie z procedurą współdecydowania. Dodajmy, że konsekwentne trzymanie się tych wytycznych będzie wymagało od państw członkowskich UE przestrzegania traktatowej zasady realizowania swoich interesów narodowych w taki sposób, aby nie były naruszane interesy partnerów. Państwo nie uznające tej podstawowej reguły multilateralizmu powinno otrzymać „czas” w oczekiwaniu na zmianę postaw w swoim społeczeństwie. Nie może to jednak oznaczać trwałego uznania „Europy różnych prędkości” z odpowiednimi instytucjami oddzielnymi dla każdego kręgu. Tym bardziej nie może być „Europy à la carte”, z której każdy przyjmie tylko elementy korzystne dla siebie. Solidarność w krótkim czasie może być kosztowna, ale na dłuższą metę jest rozwiązaniem korzystnym dla wszystkich obywateli Europy – także tych, którzy są przekonani, że obecnie nie są jej beneficjentami. Dostrzeżenie przez Europejczyków wspólnych interesów w obliczu konkurencji ze strony innych kontynentów może być kluczem do wzmocnienia solidarności i dalszych kroków w kierunku pogłębienia integracji gospodarczej i politycznej – do wspólnego rządu gospodarczego i – w perspektywie – federacji państw europejskich włącznie.

BIBLIOGRAFIA

- Barcz J., *Podstawy prawne Unii Europejskiej. Traktat z Lizbony*, Instytut Wydawniczy Euro Prawo, Warszawa 2010.
- Berger H., Bornhorst F., Perez Ruiz E. i inni, *Euro Area Policies. Selected Issues*, IMF-the European Department, July 3, 2012 (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2012/cr12182.pdf>).
- Buch C.M., *From the Stability Pact to ESM – What next?*, Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung Discussion Paper, No. 85, June 2012.
- Corsetti G., Kuester K., Meier A., Mueller G.J., *Sovereign Risk, Fiscal Policy, and Macroeconomic Stability*, IMF Working Paper WP/12/33, January 2012.
- Council agrees position on bank resolution, Council of the European Union, 11228/13 Presse 270, Brussels, 27 June 2013 (http://consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/137627.pdf).

- Daianu D., *Euro Zone Crisis and EU Governance: Tackling a Flawed Design and Inadequate Policy Arrangements*, „CASE Network Studies and Analyses”, No. 433/2012 (http://www.case-research.eu/sites/default/files/publications/CNSA_2012_433.pdf).
- Darvas Z., *Intra-euro Rebalancing is Inevitable, but Insufficient*, „Bruegel Policy Contribution”, Issue 2012/15, August 2012 (http://www.bruegel.org/download/parent/747-intra-euro-rebalancing-is-inevitable-but-insufficient/file/1607-intra-euro-rebalancing-is-inevitable-but-insufficient/&sa=U&ei=w xueUbWhOoHwPOnXgbgO&ved=0CA0QFjAC&client=internal-uds-cse&usg=AFQjCNFrDYXnUU6wyZGrXapL_-gojAOcw).
- Darvas Z., Wolff G.B., *Should non-euro area countries join the Single Supervisory Mechanism?*, „Bruegel Policy Contribution”, Issue 2013/06, March 2013 (<http://www.bruegel.org/publications-detail/publication/773-should-non-euro-area-countries-join-the-single-supervisory-mechanism>).
- European Council conclusions on completing EMU adopted on 18 October 2012, European Council, Brussels, 18 October 2012 (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/132986.pdf).
- Final Report of the Future of Europe Group of the Foreign Ministers of Austria, Belgium, Denmark, France, Italy, Germany, Luxembourg, the Netherlands, Poland, Portugal and Spain, 17 September 2012 (<http://www.auswertigesamt.de/cae/servlet/contentblob/626338/publicationFile/171838/120918-Abschlussbericht-Zukunftsgruppe.pdf>).
- Financial Integration in Europe, ECB, Frankfurt am Main, April 2008.
- Hallett A.H., Martinez Oliva J.C., *The Importance of Trade and Capital Imbalances in the European Debt Crisis*, IMF Working Paper WP/13/01, January 2013.
- High-Level Expert Group on reforming the structure of the EU banking sector. Final Report. Brussels, 2 October 2012 (poprawiona wersja – 8 October 2012), Chaired by Erkki Liikanen, table 2.3.1, s. 12 (http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/high_level_expert_group/report_en.pdf).
- Hurtado C., *The Euro Experience and Lessons for Latin America*, Economic Premise, The World Bank, October 2012, No. 92.
- Kawalec S., Pytlarczyk E., *Controlled Dismantlement of the Euro Area in Order to Preserve the European Union and Single European Market*, „CASE Network Studies and Analyses”, No. 441/2012 (http://www.case-research.eu/sites/default/files/publications/CNSA_2012_441.pdf).
- MEMO/13/251, Brussels, 19 March 2013.
- Mundell R., *A Theory of Optimum Currency Areas*, “American Economic Review”, 1961, Vol. 51, No. 4.

- Nosiadek G., *Powstawanie jednolitego rynku finansowego krajów UE w latach 2000–2008*, [w:] *Euro – ekonomia i polityka*, D. Rosati (red.), OW WSHiP, Warszawa 2009.
- Oreżniak L., *Finanse publiczne w krajach strefy euro: skuteczność mechanizmów dyscyplinujących politykę budżetową*, [w:] *Euro – ekonomia i polityka*, D. Rosati (red.), OW WSHiP, Warszawa 2009.
- Policy Measures to Address Systematically Important Financial Institutions, FSB, 4 November 2011 (http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_111104bb.pdf).
- Rada uzgodniła stanowisko w sprawie nadzoru bankowego, Rada Unii Europejskiej, Bruksela, 13 grudnia 2012 r. (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ecofin/134291.pdf).
- Roadmap for the completion of EMU. European Council conclusions on completing EMU, European Council, Brussels, 14 December 2012 (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/134320.pdf).
- Szczepańska O., *Unia bankowa – potrzebna rekonfiguracja*, „Horyzonty Bankowości”, 15.III.2013 r. (dostęp na stronie <http://www.aiebank.pl>).
- The discovery of co-responsibility: Europe in the debt crisis*, Speech at the Humboldt University, Walter Hallstein Institute for European Constitutional Law, Berlin, 6 February 2012 (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/127849.pdf).
- Towards a Genuine Economic and Monetary Union. Interim Report, European Council – the President, Brussels, 12 October 2012 (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/132809.pdf).
- Towards a Genuine Economic and Monetary Union, Brussels, 5 December 2012, autorzy: Herman Van Rompuy – President of the European Council, in close collaboration with: José Manuel Barroso – President of the European Commission, Jean-Claude Juncker – President of the Eurogroup, Mario Draghi – President of the European Central Bank (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/134069.pdf).
- Towards a real Economic and Monetary Union. Building a capacity to decide. Reflection Note by the representatives of the Parliament, 1 October 2012 (http://www.movimentoeuropea.it/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=194).
- Véron N., Wolff G.B., *From Supervision to Resolution: Next Steps on the Road to European Banking Union*, „Bruegel Policy Contribution”, Issue 2013/04, February 2013 (<http://www.bruegel.org/publications/publication-detail/view/771/>).

W kierunku faktycznej unii gospodarczej i walutowej. Sprawozdanie Przewodniczącego Rady Europejskiej Hermana Van Rompuy'a, Rada Europejska – Przewodniczący, EUCO 120/12, Presse 296, PR PCE 102, Bruksela, 26 czerwca 2012 r. (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/131295.pdf).

Wyplosz Ch., *Strefa euro – kryzys i drogi wyjścia*, „Zeszyty BRE-Bank-CASE”, Nr 115/2011, Warszawa 16 czerwca 2011 r.

ŹRÓDŁA PRAWA

Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. The introduction of a Convergence and Competitiveness Instrument (CCI), Brussels, 20.03.2013, COM (2013) 165 final.

Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Towards a Deep and Genuine Economic and Monetary Union. Ex ante coordination of plans for major economic policy reforms, Brussels, 20.03.2013, COM (2013) 166 final.

Communication from the Commission: A blueprint for a deep and genuine economic and monetary union. Launching a European Debate, Brussels, 30 November 2012, COM (2012) 777 final/2.

Council Directive 2011/85/EU of 8 November 2011 on requirements for budgetary frameworks of the Member States.

Council Regulation (EU) No. 1177/2011 of 8 November 2011 amending Regulation (EC) No. 1467/97 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure (**EDP**).

Council Regulation (EEC) No. 1969/88 of 24 June 1988 establishing a single facility providing medium-term financial assistance for Member States' balances of payments, Official Journal 1988 L 178.

Deposit Guarantee Schemes, http://ec.europa.eu/internal_market/bank/guarantee/index_en.htm

Directive 2001/24/EC of the European Parliament and of the Council of 4 April 2001 on the reorganisation and winding up of credit institutions, Official Journal 2001 L 125.

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Europejskiego Banku Centralnego: Regulacja usług finansowych dla zapewnienia zrównoważonego wzrostu, Komisja Europejska, Bruksela, 2.06.2010 r., KOM (2010) 301 wersja ostateczna.

- Komunikat Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady pod tytułem „Przewodnik do unii bankowej”, COM (2012) 510 final.
- Propozycja Rozporządzenia w sprawie utworzenia SSM i nadania EBC zadań związanych z prowadzeniem nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi, COM (2012) 511 final.
- Propozycja Rozporządzenia w sprawie zapewnienia monitorowania i oceny projektów budżetów narodowych oraz korygowania nadmiernych deficytów krajów strefy euro, COM (2011) 821 final.
- Propozycja Rozporządzenia w sprawie wzmocnienia nadzoru ekonomicznego i budżetowego Państw Członkowskich doznających lub zagrożonych poważnymi trudnościami w odniesieniu do ich stabilności finansowej w strefie euro, COM (2011) 819 final.
- Propozycja zmiany Rozporządzenia (UE) nr 1093/2010 w sprawie Europejskiego Urzędu Bankowego, COM (2012) 512 final.
- Ramy UE restrukturyzacji, naprawy lub uporządkowanej likwidacji banków, Bruksela, 6.06.2012 (http://ec.europa.eu/internal_market/bank/crisis_management/index_en.htm).
- Regulation (EU) No. 1173/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 on the effective enforcement of budgetary surveillance in the euro area.
- Regulation (EU) No. 1174/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 on enforcement measures to correct excessive macroeconomic imbalances in the euro area (**Procedura MIP**).
- Regulation (EU) No. 1175/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 amending Council Regulation (EC) No 1466/97 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies.
- Regulation (EU) No. 1176/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 on the prevention and correction of macroeconomic imbalances (**Procedura MIP**).
- Regulation on prudential requirements for credit institutions and investment firms; Directive on access to the activity of credit institutions and the prudential supervision of credit institutions and investment firms, COM (2012) 453 of 20 July 2012 (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-915_pl.htm).
- Resolution of the European Council on the Stability and Growth Pact, Amsterdam, 17 June 1997, Official Journal 1997 C 236.
- Rozporządzenie Rady (WE) 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia stosowania procedury nadmiernego deficytu (**EDP**) – tak zwana

- część represyjna Paktu (kary finansowe za nieuzasadnione przekroczenie poziomu deficytu budżetowego – stosowane wobec członków strefy euro), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej 1997 L 209.
- Rozporządzenie Rady (WE) Nr 332/2002 z dnia 18 lutego 2002 r. ustanawiające instrument średnioterminowej pomocy finansowej dla bilansów płatniczych Państw Członkowskich, Dziennik Urzędowy UE 2002 L 53.
- Rozporządzenie Rady (WE) 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru nad sytuacją budżetową oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych – tak zwana część prewencyjna Paktu (procedura wielostronnego nadzoru), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej 1997 L 209.
- Rozporządzenie Rady (UE) Nr 407/2010 z dnia 11 maja 2010 r. ustanawiające europejski mechanizm stabilizacji finansowej, Dziennik Urzędowy UE 2010 L 118.
- 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 Grand Duchy of Luxembourg, 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 (http://www.esm.europa.eu/pdf/esm_treaty_en.pdf).
- Zalecenie Rady nr 2010/410/UE z 13 lipca 2010 r. w sprawie ogólnych wytycznych polityk gospodarczych państw członkowskich i Unii, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej 2010 L 191.

STRESZCZENIE

Obecny kryzys finansowy wykazał nieodporność architektury ekonomicznej Unii Europejskiej na szoki zewnętrzne i nieostrożną politykę makroekonomiczną i finansową niektórych państw strefy euro. Konieczna przebudowa polega na utworzeniu unii fiskalnej i unii bankowej wspartej wspólnymi instrumentami finansowymi. Przewidywane są dalsze, bardziej głębokie reformy.

SUMMARY

The current financial crisis showed that the European Union economic construction lacks resistance to external shocks and that the macro-economic and financial policy of some Euro Zone states is very incautious. The

necessary reconstruction consists in the creation of fiscal and banking union supported by common financial instruments. Further, deeper reforms are expected.

РЕЗЮМЕ

Настоящий финансовый кризис выявил неустойчивость экономической структуры Европейского Союза к внешним потрясениям и неосмотрительную макроэкономическую и финансовую политику некоторых государств зоны евро. Необходимая перестройка заключается в создании финансового союза некоторых государств зоны евро, и банковского союза, поддерживаемого совместными финансовыми инструментами. Предусматриваются дальнейшие, более основательные реформы.