

JANUSZ JÓZEF WĘC

## NIEMCY WOBEC REFORMY USTROJOWEJ STREFY EURO

### I. UWAGI WSTĘPNE

Celem badawczym artykułu jest analiza stanowiska Niemiec wobec realizowanej od 2012 r. przez Unię Europejską reformy ustrojowej strefy euro. Na początku należy postawić hipotezę badawczą, że rząd federalny, tamtejsze instytucje finansowe oraz gospodarcze, jako jedni z głównych beneficjentów integracji gospodarczej i walutowej realizowanej w ramach Unii Europejskiej, były nie tylko żywotnie zainteresowane rozwiązaniem kryzysu zadłużeniowego strefy euro, ale także starały się efektywnie oddziaływać na dynamikę zmian ustrojowych w strefie. W ślad za tym należy postawić następujące pytania badawcze: po pierwsze, jakie było stanowisko koalicji rządowej i opozycji parlamentarnej wobec kryzysu zadłużeniowego strefy euro?; po drugie, czy rząd federalny postulował jedynie reformę ustrojową strefy euro czy też kompleksową reformę całej Unii Europejskiej?; po trzecie, jaki był realny wpływ rządu niemieckiego na przebieg kryzysu i negocjacji legislacyjnych w sprawie zmian ustrojowych w strefie euro?

W pierwszej części artykułu dokonano oceny wprowadzanej w życie przez Unię Europejską w latach 2012-2016 – i wciąż trwającej – reformy ustrojowej

---

Prof. dr hab. JANUSZ JÓZEF WĘC – Instytut Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych, Uniwersytet Jagielloński; adres do korespondencji: ul. Jabłonowskich 5, 31-114 Kraków; e-mail: [janusz.wec@uj.edu.pl](mailto:janusz.wec@uj.edu.pl)

Artykuł został napisany w ramach grantu Jean Monnet Chair „EUCRIS: European Union in Crisis: What is Wrong and How to Fix it?”.

strefy euro. W drugiej części zrekonstruowano debatę publiczną w Niemczech na temat założeń projektowanej reformy (2011-2012) oraz jej dotychczasowej realizacji (2012-2016). Natomiast w części trzeciej omówiono wpływ rządu RFN na dynamikę kryzysu zadłużeniowego strefy euro oraz przebieg unijnego procesu legislacyjnego, którego celem miała być gruntowna reforma ustroju strefy.

## II. PRZEBIEG REFORMY

### 1. PIERWSZA FAZA (2012-2015)

Konceptualizacją reformy ustroju strefy euro zajęły się w 2012 r. zasadniczo instytucje Unii Europejskiej, w tym przede wszystkim Rada Europejska, Komisja Europejska i Europejski Bank Centralny (EBC). Podczas posiedzenia w dniach 13-14 grudnia 2012 r. Rada Europejska zaakceptowała raport swojego przewodniczącego – Hermana Van Rompuy, opracowany we współpracy z przewodniczącym Komisji Europejskiej – José Manuelem Barroso, przewodniczącym Eurogrupy – Jeanem-Claudem Junckerem oraz prezesem Europejskiego Banku Centralnego – Mario Draghim<sup>1</sup>. Stał się on podstawą programową pierwszej fazy reformy ustrojowej strefy euro w latach 2012-2015. W przyjętych wówczas konkluzjach Rada Europejska określiła podstawowe cele oraz zakres proponowanych zmian ustrojowych, co miało być sposobem na przezwycięzenie kryzysu zadłużeniowego strefy euro<sup>2</sup>. Własne plany działania w tej sprawie opublikowały również Komisja Europejska (28 listopada 2012 r.) oraz EBC (6 września 2012 r.)<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Pierwszą wersję raportu Van Rompuy przedstawił w czerwcu, drugą w październiku, zaś trzecią – i zarazem końcową wersję – w grudniu 2012 r.; por. RADA EUROPEJSKA, *Sprawozdanie przewodniczącego Rady Europejskiej Hermana Van Rompuy „W kierunku faktycznej Unii Gospodarczej i Walutowej”*. Komunikat prasowy, Bruksela, 26 czerwca 2012 r., EUCO 120/12, s. 3; RADA EUROPEJSKA, PRZEWODNICZĄCY, *W kierunku faktycznej Unii Gospodarczej i Walutowej. Sprawozdanie okresowe*, Bruksela, 12 października 2012 r., s. 1-8; RADA EUROPEJSKA, PRZEWODNICZĄCY, *W kierunku faktycznej Unii Gospodarczej i Walutowej*, Bruksela, 5 grudnia 2012 r., [Sprawozdanie końcowe], s. 1-18.

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

<sup>3</sup> KOMISJA EUROPEJSKA, *Plan działania na rzecz pogłębionej i rzeczywistej Unii Gospodarczej i Walutowej (UGW): początek europejskiej debaty*. Komunikat prasowy, Bruksela, 28 listopada 2012 r., IP/12/1272, s. 1-3. Program EBC zakładał m.in. możliwość dokonywania nielimitowanego skupu obligacji skarbowych państw strefy euro. Szerzej na temat planu działania Komisji

Raport Van Rompuy'a oraz plan Komisji Europejskiej zakładały trzyetapowy harmonogram działań zmierzających do ukończenia procesu konstytuowania Unii Gospodarczej i Walutowej (UGiW) poprzez ustanowienie tam trzech nowych struktur: zintegrowanych ram finansowych, zintegrowanych ram budżetowych oraz zintegrowanych ram polityk gospodarczych. Pod pojęciem zintegrowanych ram finansowych kryła się Unia Finansowa, zintegrowane ramy budżetowe oznaczały Unię Fiskalną, zaś przez zintegrowane ramy polityk gospodarczych należało rozumieć Unię Gospodarczą<sup>4</sup>. Ponieważ jednak utworzenie tych nowych struktur oznaczało poważne ograniczenie suwerenności państw członkowskich strefy euro, przewodniczący Rady Europejskiej zaproponował w zamian ustanowienie bliżej nieokreślonego mechanizmu legitymizacji i rozliczalności. Pod tym enigmatycznym pojęciem krył się zamiar rozszerzenia kompetencji instytucji Unii Europejskiej, przede wszystkim Parlamentu Europejskiego, oraz parlamentów narodowych w strefie euro zgodnie z art. 13 paktu fiskalnego oraz protokołem nr 1 w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej, załączonym do TUE, TFUE i TEWEA. Oznaczało to jednak również rezygnację z idei przekształcenia Unii Europejskiej w Unię Polityczną rozumianej jako sposób na przezwycięzenie kryzysu zadłużeniowego strefy euro, co wydawało się zrozumiałe z powodu licznych kontrowersji, jakie wzbudziła zainicjowana przez Niemcy debata na ten temat w Unii Europejskiej w latach 2011-2012<sup>5</sup>.

Reforma ustrojowa miała przebiegać w trzech etapach. Pierwszy z nich winien obejmować lata 2012-2013, drugi etap – lata 2013-2014, zaś etap trzeci miałby się rozpocząć po 2014 r. i stanowić punkt kulminacyjny procesu zmian. Pierwszym krokiem w kierunku utworzenia Unii Finansowej powinno być powołanie do życia Unii Bankowej. Miała się ona opierać na trzech filarach: jednolitym mechanizmie nadzorczym; jednolitym mechanizmie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, a także harmonizacji krajowych systemów gwarantowania depozytów<sup>6</sup>.

---

Europejskiej oraz programu EBC por. J.J. WĘC, *The European Union Debate on the Second Institutional Reform (2011-2012)*, „Przegląd Zachodni”, 2014, nr 1, s. 22, 25-29.

<sup>4</sup> Szerzej na ten temat por. J.J. WĘC, *Proces konstytuowania Unii Bankowej. Geneza, podstawy prawne, cele i zasady działania*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2014, s. 33-34.

<sup>5</sup> Szerzej na ten temat por. J.J. WĘC, *The European Union Debate*, s. 18-30; J.J. WĘC, *Die politische Debatte zur zweiten Systemreform der Europäischen Union in Deutschland (2011-2012)*, „Zeitschrift des Verbandes Polnischer Germanisten”, 2014, z. 2, s. 201-208.

<sup>6</sup> Harmonizacja krajowych systemów gwarantowania depozytów miała prowadzić do tego, że „w każdym państwie członkowskim utworzone zostaną wystarczająco solidne krajowe systemy ubezpieczenia depozytów, co pozwoli na ograniczenie efektów rozlania związanych z ucieczką depozytów do innych instytucji i krajów oraz zapewnienie odpowiedniego stopnia ochrony deponentów w Unii Europejskiej”; por. RADA EUROPEJSKA. PRZEWODNICZĄCY, [Sprawozdanie końcowe], s. 8.

Unia Fiskalna miała powstawać w kilku fazach. Najpierw należałoby zakończyć proces implementacji sześciopaku, paktu fiskalnego i dwupaku, których celem była koordynacja *ex ante* rocznych budżetów państw członkowskich strefy euro<sup>7</sup>. Następnie powinno dojść do uzgodnienia pułapu rocznego salda budżetowego i długu publicznego dla państw strefy euro, co stworzyłoby uwarunkowania dla emisji wspólnego długu bez odwoływania się do uwspólnotwienia długu państwowego. Emisja długu publicznego ponad wspólnie ustalony pułap musiałaby być uzasadniona i uprzednio zatwierdzona przez instytucje Unii Europejskiej. Natomiast w perspektywie długoterminowej należałoby ustanowić odrębny budżet strefy euro, nazywany przez Van Rompuy'a enigmatycznie mechanizmem zdolności fiskalnej (*fiscal capacity*), a także organ skarbowy o „wyraźnie zdefiniowanych obowiązkach”<sup>8</sup>.

Unia Gospodarcza powinna stanowić dopełnienie Unii Finansowej i Unii Fiskalnej. W perspektywie krótkoterminowej trzeba byłoby zakończyć proces tworzenia jednolitego rynku. Opierając się na semestrze europejskim i pakcie euro plus, należałoby poprawić skuteczność koordynowania głównych reform polityki gospodarczej<sup>9</sup>. W związku z tym powinno dojść do ustanowienia mechanizmu koordynacji *ex ante* głównych reform polityki gospodarczej zgodnie z art. 11 paktu fiskalnego, a także mechanizmu koordynacji i konwergencji oraz realizacji polityk strukturalnych<sup>10</sup>. W ramach tego ostatniego mechanizmu zainteresowane państwa członkowskie strefy euro zawierałyby z instytucjami unijnymi umowy reformatorskie, w których zobowiązywałyby się do wzmocnienia konkurencyjności swoich gospodarek, przyspieszenia wzrostu gospodarczego

---

<sup>7</sup> Szerzej na temat przyjęcia sześciopaku, paktu fiskalnego i dwupaku por. J.J. WĘC, *Pierwsza polska prezydencja w Unii Europejskiej. Uwarunkowania – Procesy decyzyjne – Osiągnięcia i niepowodzenia*, Kraków 2012, s. 131-151.

<sup>8</sup> Odrębny budżet strefy euro miałby zabezpieczać państwa członkowskie przed skutkami tzw. wstrząsów asymetrycznych; por. RADA EUROPEJSKA. PRZEWODNICZĄCY, [Sprawozdanie końcowe], s. 8-12. Por. też KOMISJA EUROPEJSKA. DYREKCJA GENERALNA SPRAWY GOSPODARCZE I FINANSOWE, *Przyszłość UGW. Plan działania na przyszłość*, [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/explained/](http://ec.europa.eu/economy_finance/explained/), s. 1 [dostęp: 30.04.2016 r.].

<sup>9</sup> Semestr europejski był obowiązującym od 1 stycznia 2011 r. mechanizmem oceny, koordynacji i nadzoru nad politykami gospodarczymi państw członkowskich strefy euro, scalającym działania zaplanowane w strategii „Europa 2020” oraz pakcie euro plus. Obejmował on trzy elementy składowe: nadzór makroekonomiczny, koordynację oraz nadzór fiskalny. Pakt euro plus został przyjęty w dniach 24-25 marca 2011 r. i zobowiązywał sygnatariuszy do koordynacji działań w celu pobudzenia konkurencyjności ich gospodarek, wzrostu zatrudnienia oraz zwiększenia stabilności finansów publicznych i budżetów. Do paktu euro plus przystąpiły wszystkie państwa członkowskie strefy euro oraz sześć państw do niej nienależących – Bułgaria, Dania, Litwa, Łotwa, Polska i Rumunia (stąd nazwa „pakt euro plus”); por. J.J. WĘC, *Pierwsza polska prezydencja*, s. 132-133.

<sup>10</sup> RADA EUROPEJSKA. PRZEWODNICZĄCY, [Sprawozdanie końcowe], s. 13.

oraz obniżenia bezrobocia. W zamian otrzymywałyby wsparcie finansowe z budżetu Unii Europejskiej<sup>11</sup>.

Realizacja założeń raportu Van Rompuy'a z grudnia 2012 r. objęła w pierwszej kolejności działania na rzecz ukonstytuowania Unii Bankowej jako części składowej przyszłej Unii Finansowej. Podczas posiedzeń Rady Europejskiej w marcu i czerwcu 2013 r. uzgodniono, że priorytetem w dalszych pracach będzie właśnie zakończenie procesu ustawodawczego nad Unią Bankową, ponieważ miało to podstawowe znaczenie dla zapewnienia stabilności finansowej państw członkowskich strefy euro<sup>12</sup>.

Unia Bankowa miała sprawować nadzór nad instytucjami kredytowymi, w tym bankami, strefy euro, ale z drugiej strony winna także gwarantować, że instytucje te będą mogły być likwidowane w sposób kontrolowany, bez szkód dla systemu finansowego państw oraz kosztów, jakie do tej pory ponosili z tego tytułu podatnicy. Podstawę prawną Unii Bankowej stanowiły przepisy prawa pierwotnego i pochodnego Unii Europejskiej. W dziedzinie prawa pierwotnego były to art. 114 ust. 1-10, art. 127 ust. 6 oraz art. 53 ust. 1 TFUE<sup>13</sup>.

W latach 2013-2015 udało się ustanowić dwa spośród trzech filarów Unii Bankowej. Nie dysponuje ona zatem nadal pełną strukturą organizacyjną. Pierwszym filarem jest Jednolity Mechanizm Nadzorczy (*Single Supervisory Mechanism – SSM*). Powstał on 4 listopada 2014 r., choć zgodnie z raportem Van Rompuy'a miał być utworzony 1 stycznia tegoż roku. Drugi filar stanowią Jednolity Mechanizm Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji (*Single Resolution Mechanism – SRM*) oraz Jednolity Fundusz Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji (*Single Resolution Fund – SRF*). Pierwszy z nich uzyskał zdolność operacyjną 1 stycznia 2015 r., zaś drugi 1 stycznia 2016 r.<sup>14</sup> Natomiast trzecim

<sup>11</sup> Tamże, s. 14-16.

<sup>12</sup> *Posiedzenie Rady Europejskiej w dniach 14-15 marca 2013 r. Konkluzje, Bruksela, 14 marca 2013 r.*, EUCO 23/13, s. 9; *Posiedzenie Rady Europejskiej w dniach 27-28 czerwca 2013 r. Konkluzje, Bruksela, 28 czerwca 2013 r.*, EUCO 104/2/13, REV 2, s. 9-10.

<sup>13</sup> *Traktat z Lizbony, zmieniający traktat o Unii Europejskiej i traktat ustanawiający Wspólną Europejską, podpisany w Lizbonie 13 grudnia 2007 r. (teksty skonsolidowane)* (dalej cyt. *Traktat z Lizbony*) „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” C, 2008, nr 115, s. 90, 124, 134-135. Szersze omówienie tej kwestii, w tym także aktów prawa pochodnego, na mocy których doszło do ustanowienia dotychczasowych struktur Unii Bankowej, por. J.J. WĘC, *Proces*, s. 35-37.

<sup>14</sup> Warunkiem utworzenia SRF była ratyfikacja umowy międzyrządowej o przekazywaniu i uwspólnianiu składek na jego rzecz, podpisanej 21 maja 2014 r. przez 26 państw członkowskich Unii Europejskiej (bez Wielkiej Brytanii i Szwecji). Aby umowa mogła wejść w życie, winny ją ratyfikować państwa reprezentujące co najmniej 90% łącznej wagi głosów wszystkich krajów uczestniczących w SSM i SRM; por. J.J. WĘC, *Proces*, s. 37. Do 30 listopada 2015 r. umowa została ratyfikowana przez 18 spośród 19 państw należących do Unii Bankowej. 29 grudnia 2015 r. ratyfikowały ją Węgry, jako pierwszy z krajów nieuczestniczących w Unii Bankowej, zaś 11 stycznia

filarem winien być w przyszłości mechanizm harmonizacji krajowych systemów gwarantowania depozytów<sup>15</sup>. W literaturze podkreśla się, że brak trzeciego filaru uniemożliwia państwom członkowskim osiągnięcie zakładanych korzyści z Unii Bankowej<sup>16</sup>. Przyjęto również przepisy legitymizujące wspomniane zmiany ustrojowe w postaci rozszerzenia kompetencji EBC, Parlamentu Europejskiego, Komisji Europejskiej, Trybunału Obrachunkowego, Rady Unii Europejskiej i parlamentów narodowych w strefie euro<sup>17</sup>.

Poza trzecim filarem Unii Bankowej nie udało się utworzyć Wspólnego Mechanizmu Ochronnego (*Common Backstop* – CB), co wymagałoby podpisania przez każde z państw należących do Unii Bankowej porozumienia o uruchomieniu linii kredytowej (*Loan Facility Agreement*) dla SRF. Do 11 maja 2016 r. takie porozumienie podpisało jedynie osiem spośród 19 państw obligatoryjnie uczestniczących w SSM i SRM<sup>18</sup>. Ponadto trzy spośród 28 państw członkowskich Unii Europejskiej nadal nie implementowały do swojego prawa krajowego dwóch istotnych dla Unii Bankowej aktów ustawodawczych. Były to: po pierwsze, dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej z 15 maja 2014 r., ustanawiająca ramowe uwarunkowania dla działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych, a także firm inwestycyjnych (tzw. dyrektywa BRRD)<sup>19</sup>; po drugie, dyrektywa Parlamentu Euro-

---

2016 r. – Luksemburg, jako ostatnie państwo należące do Unii Bankowej. Polska podpisała tę umowę, ale dotąd jej nie ratyfikowała; por. *Komisja Europejska – drugi filar Unii Bankowej w pełni operacyjny*, „Przegląd Spraw Europejskich”, 2016, nr 1, s. 4.

<sup>15</sup> A. JURKOWSKA-ZEIDLER, *Fundamentalne zmiany regulacji i nadzoru jednolitego rynku finansowego Unii Europejskiej w ramach Unii Bankowej*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, 33 (2015), s. 189-192. M. ZALESKA, *Unia bankowa – koncepcja i wyzwania*, w: *Unia bankowa*, red. M. Zaleska, Warszawa 2013, s. 16; G. NOSIADEK, *Unia bankowa krajów Unii Europejskiej*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2014, nr 3, s. 133-164; J. KOLEŚNIK, *Europejska unia bankowa – nowy wymiar ryzyka systemowego*, „Problemy Zarządzania”, 2013, nr 2, s. 91-110.

<sup>16</sup> K. WALISZEWSKI, *Unia bankowa i unia rynków kapitałowych – analiza porównawcza europejskich projektów integracyjnych w obszarze finansowym*, „Nauki o Finansach. Financial Sciences”, 2015, nr 2, s. 100-101; D. SCHOENMAKER, *Banking Union: Where we're Going Wrong*, w: *Banking Union for Europe. Risks and Challenges*, red. T. Beck, London: Centre for Economic Policy Research 2012.

<sup>17</sup> J.J. WĘC, *Proces*, s. 40-42.

<sup>18</sup> RADA UNII EUROPEJSKIEJ *Posiedzenie Rady ECOFIN 25 maja 2016 r. Postępy we wdrażaniu Unii Bankowej*, „Przegląd Spraw Europejskich”, 2016, nr 5, s. 13.

<sup>19</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 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

pejskiego i Rady Unii Europejskiej z 16 kwietnia 2014 r. w sprawie systemów gwarantowania depozytów (tzw. dyrektywa DGSD)<sup>20</sup>. Termin transpozycji dyrektywy BRRD do prawa krajowego upłynął 31 grudnia 2014 r., zaś dyrektywy DGSD – 3 lipca 2015 r.<sup>21</sup>

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. Weszły wprawdzie w życie sześciopak (grudzień 2011 r.), dwupak (maj 2013 r.) oraz pakt fiskalny (styczeń 2013 r.). Jednak wskutek sprzeciwu niektórych państw członkowskich nie rozpoczęto prac ani nawet nie podjęto decyzji o ustanowieniu wspólnego budżetu strefy euro, czyli najbardziej kontrowersyjnego celu całej reformy. Nie udało się również utworzyć mechanizmu koordynacji i konwergencji oraz realizacji polityk strukturalnych państw strefy euro w oparciu o umowy reformatorskie.

## 2. DRUGA FAZA (OD 1 LIPCA 2015 R.)

Mimo istotnych postępów w procesie tworzenia rzeczywistej UGiW, w szczególności w zakresie konstytuowania Unii Bankowej, trzy spośród czterech celów reformy ustrojowej strefy euro do połowy 2015 r. nadal nie zostały zrealizowane. W związku z tym nowy przewodniczący Komisji Europejskiej, Jean-Claude Juncker, przedstawił dwa bardzo istotne dokumenty, których realizacja miała przyspieszyć prace nad reformą ustrojową strefy euro. 12 lutego 2015 r. przedłożył on notę analityczną *Przygotowania do kolejnych działań w zakresie lepszego zarządzania gospodarczego w strefie euro*, zaś 22 czerwca tegoż roku zaprezentował raport *Dokończenie budowy europejskiej Unii Gospodarczej i Walutowej*. Obydwa dokumenty były przygotowane w ścisłej współpracy z nowym przewodniczącym tzw. szczytu państw strefy euro – Donaldem Tuskiem, nowym przewodniczącym Eurogrupy – Jeroenem Dijsselbloemem, prezesem Europejskiego

---

oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE), nr 1093/2010 i (UE) nr 648/2012, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L, 2014, nr 173, s. 190-348.

<sup>20</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L, 2014, nr 173, s. 149-178.

<sup>21</sup> Przepisy dotyczące „bail-in”, zawarte w dyrektywie BRRD, należało natomiast implementować do 31 grudnia 2015 r.; por. RADA UNII EUROPEJSKIEJ, *Wdrażanie Unii Bankowej*, „Przegląd Spraw Europejskich”, 2016, nr 2, s. 11; *Komisja Europejska – wezwanie do przyspieszenia prac nad wdrażaniem dyrektywy w sprawie systemów gwarancji depozytów*, „Przegląd Spraw Europejskich”, 2015, nr 12, s. 5. Do 11 maja 2016 r. 25 z 28 państw członkowskich Unii Europejskiej dokonało pełnej transpozycji obydwu dyrektyw do krajowych porządków prawnych; por. Rada Unii Europejskiej – Posiedzenie Rady ECOFIN 25 maja 2016 r., s. 13.

Banku Centralnego – Mario Draghim oraz przewodniczącym Parlamentu Europejskiego – Martinem Schulzem<sup>22</sup>.

O ile jednak w dotychczasowym harmonogramie reformy ustrojowej strefy euro, przyjętym na mocy decyzji Rady Europejskiej, które zapadały kolejno w grudniu 2012 r. oraz marcu i czerwcu 2013 r., priorytetem było ustanowienie Unii Bankowej, o tyle w raporcie czterech przewodniczących i prezesa EBC, dla uproszczenia zwanym odąd raportem pięciu przewodniczących, punkt ciężkości spoczywał na mechanizmie koordynacji i konwergencji *ex ante* polityk gospodarczych państw strefy euro. Było to następstwem decyzji szczytu państw strefy euro z 24 października 2014 r., podczas którego wskazano na priorytetowe znaczenie ściślejszej koordynacji polityk gospodarczych dla zapewnienia sprawnego funkcjonowania UGiW<sup>23</sup>.

W ślad za tym autorzy raportu zalecali realizację czterech następujących działań: po pierwsze, utworzenie rzeczywistej Unii Gospodarczej, dzięki której „każda gospodarka będzie miała cechy strukturalne dające jej możliwość pomyślnego rozwoju” w ramach Unii Walutowej; po drugie, ustanowienie Unii Finansowej poprzez zakończenie procesu konstytuowania Unii Bankowej oraz przyspieszenie prac nad Unią Rynków Kapitałowych; po trzecie, powołanie do życia Unii Fiskalnej, zapewniającej zarówno długookresową stabilność budżetową, jak i fiskalny mechanizm stabilizacyjny (*fiscal stabilisation function*); po czwarte, podjęcie prac zmierzających „w kierunku unii politycznej”, która winna stanowić podstawę ogółu „powyższych przedsięwzięć dzięki prawdziwej demokratycznej odpowiedzialności i zasadności oraz wzmocnieniu instytucjonalnemu”<sup>24</sup>. Zgodnie podkreślali oni również, że wszystkie „[...]” cztery unie są od siebie wzajemnie zależne. Dlatego też winny się one rozwijać równolegle, a wszystkie państwa członkowskie strefy euro muszą uczestniczyć w każdej z wyżej wspomnianych unii”<sup>25</sup>.

Raport pięciu przewodniczących zawierał plan zakończenia procesu konstytuowania UGiW w trzech etapach. Etap pierwszy miał obejmować okres od

---

<sup>22</sup> KOMISJA EUROPEJSKA, *Dokończenie budowy europejskiej Unii Gospodarczej i Walutowej*, [Sprawozdanie opracowane przez: Jeana-Claude’a Junckera w ścisłej współpracy z Donaldem Tuskiem, Jeroenem Dijsselbloemem, Mario Draghim i Martinem Schulzem], Bruksela, 22 czerwca 2015 r., s. 2; Komisja Europejska [Komunikat prasowy]. W sprawozdaniu czterech przewodniczących i prezesa EBC określono plan wzmocnienia europejskiej unii gospodarczej i walutowej od 1 lipca 2015 r., Bruksela, 22 czerwca 2015 r., s. 1-4.

<sup>23</sup> Rada Europejska – oświadczenie przywódców państw strefy euro, „Przegląd Spraw Europejskich”, 2014, nr 10, s. 11.

<sup>24</sup> KOMISJA EUROPEJSKA, *Dokończenie budowy*, s. 2.

<sup>25</sup> Tamże, s. 5-6.



1 lipca 2015 r. do 30 czerwca 2017 r. W ciągu tych dwóch lat należałoby wykorzystać istniejące instrumenty i traktaty do „zwiększenia konkurencyjności i konwergencji strukturalnej”, prowadzić odpowiedzialną politykę budżetową na poziomie krajowym i strefy euro, a także wzmocnić legitymację demokratyczną realizowanych reform. W drugim etapie miałyby zostać przeprowadzone bardziej zasadnicze reformy. Winno dojść wówczas m.in. do ustanowienia „zestawu wspólnie uzgodnionych wskaźników dotyczących konwergencji, który miałby charakter prawny”, a także do powołania do życia organu skarbowego strefy euro. Natomiast trzeci etap reformy powinien doprowadzić do ostatecznego utworzenia w 2025 r. rzeczywistej UGiW<sup>26</sup>.

Autorzy raportu nie precyzowali, kiedy dokładnie miały się zakończyć drugi etap, a kiedy winien się zacząć trzeci etap reformy ustrojowej<sup>27</sup>. Z drugiej strony zapowiedziano opublikowanie wiosną 2017 r. przez Komisję Europejską białej księgi, zawierającej szczegółowy harmonogram przejścia od pierwszego do drugiego etapu. W dokumencie tym Komisja Europejska miała także dokonać oceny dotychczasowych prac oraz wskazać na konieczne dalsze działania, „w tym środki o charakterze prawnym”, niezbędne do zrealizowania w drugim etapie. Biała księga winna być opracowana w porozumieniu z przewodniczącymi innych instytucji Unii Europejskiej<sup>28</sup>.

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

---

<sup>26</sup> Tamże, s. 2.

<sup>27</sup> Najwyraźniej z powodu urzędowej ostrożności, podyktowanej niedotrzymaniem dotychczasowych terminów prac nad reformą strefy euro, w analizowanym dokumencie mówiono już tylko bardzo ogólnie o drugim etapie – w perspektywie średniookresowej i długookresowej – oraz o trzecim etapie jako etapie końcowym, który winien się zakończyć najpóźniej w 2025 r.; por. tamże, s. 22-23 (Załącznik 1: Plan działania mający na celu osiągnięcie pełnej Unii Gospodarczej i Walutowej).

<sup>28</sup> Tamże, s. 5-6.

W dniach 25-26 czerwca 2015 r. Rada Europejska zapoznała się z raportem pięciu przewodniczących, a następnie zwróciła się do Rady Unii Europejskiej „o szybkie przeanalizowanie” jego założeń<sup>29</sup>. 15 października tegoż roku Rada Europejska ostatecznie zaakceptowała tenże raport. Dwa miesiące później, w konkluzjach uchwalonych w dniach 17-18 grudnia 2015 r., wezwała ona Radę Unii Europejskiej do rychłego rozpatrzenia dokumentów Komisji Europejskiej, opublikowanych w związku z przedłożonym raportem. Były to dwa komunikaty oraz trzy wnioski ustawodawcze, które winny być uchwalone jeszcze w pierwszym etapie reformy ustrojowej. Ponadto Rada Unii Europejskiej została zobowiązana do przedstawienia do czerwca 2016 r. sprawozdania z „poczynionych postępów” w zakresie realizacji zaleceń raportu pięciu przewodniczących<sup>30</sup>.

Pierwszy komunikat dotyczył działań następczych po opublikowaniu raportu pięciu przewodniczących, głównie w okresie do 30 czerwca 2017 r. Komisja Europejska zalecała w nim realizację następujących zadań: po pierwsze, reorganizację semestru europejskiego (Unia Gospodarcza); po drugie, ustanowienie krajowych rad ds. konkurencyjności (Unia Gospodarcza); po trzecie, utworzenie Europejskiej Rady Budżetowej (Unia Fiskalna); po czwarte, wzmocnienie wewnętrznej reprezentacji strefy euro (legitymizacja); po piątę, dalsze prace zmierzające do powołania do życia Unii Finansowej, zwłaszcza utworzenie Europejskiego Systemu Gwarantowania Depozytów (Unia Finansowa)<sup>31</sup>.

Jeśli chodzi o Unię Gospodarczą, to Komisja Europejska zaproponowała przede wszystkim reorganizację semestru europejskiego według harmonogramu załączonego do analizowanego komunikatu. Jeszcze w tym samym dniu Komisja Europejska zgłosiła wniosek ustawodawczy w sprawie zalecenia Rady Unii Euro-

<sup>29</sup> *Posiedzenie Rady Europejskiej w dniach 25-26 czerwca 2015 r. Konkluzje, Bruksela, 26 czerwca 2015 r.*, EUCO 22/15, s. 8.

<sup>30</sup> *Posiedzenie Rady Europejskiej w dniu 15 października 2015 r. Konkluzje, Bruksela, 16 października 2015 r.*, EUCO 26/15, s. 6; *Posiedzenie Rady Europejskiej w dniach 17-18 grudnia 2015 r. Konkluzje, Bruksela, 18 grudnia 2015 r.*, EUCO 28/15, s. 5.

<sup>31</sup> KOMISJA EUROPEJSKA, *Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady oraz Europejskiego Banku Centralnego w sprawie działań na rzecz dokończenia budowy unii gospodarczej i walutowej, Bruksela, 21 października 2015 r.*, COM (2015) 600, wersja ostateczna, s. 3. Ponadto Komisja Europejska zajęła się w tym komunikacie pracami przygotowawczymi do drugiego etapu reformy. Podkreśliła, że rok 2016 będzie miał przełomowe znaczenie dla uzgodnienia środków, które pozwolą zakończyć budowę struktury gospodarczej i instytucjonalnej UGiW. W związku z tym instytucje Unii Europejskiej i państwa członkowskie winny uzgodnić i podjąć działania mające na celu zapewnienie do połowy 2016 r. pełnej operacyjności systemowi organów ds. konkurencyjności oraz Europejskiej Radzie Budżetowej. Komisja Europejska zapowiedziała także powołanie w połowie 2016 r. grupy ekspertów „w celu zbadania prawnych, gospodarczych i politycznych warunków wstępnych” dla opracowywania „bardziej długofalowych propozycji”, opisanych w raporcie pięciu przewodniczących; por. tamże, s. 17-18.

pejskiej dotyczącego utworzenia w strefie euro krajowych rad ds. konkurencyjności. Wniosek był skierowany do państw strefy euro, ale do powołania podobnych organów zachęcono także pozostałe państwa członkowskie Unii Europejskiej. Każde państwo powinno powołać jedną radę ds. konkurencyjności. Krajowe rady ds. konkurencyjności winny współpracować z Komisją Europejską w ramach procedury semestru europejskiego, a także z radami ds. konkurencyjności w innych państwach członkowskich w celu koordynacji stanowisk. Miały one publikować swoje analizy i opinie w sprawozdaniu rocznym<sup>32</sup>.

Jeśli chodzi o Unię Fiskalną, to również 21 października 2015 r. Komisja Europejska zgłosiła wniosek ustawodawczy adresowany wyłącznie do państw członkowskich strefy euro, a dotyczący jej decyzji w sprawie ustanowienia Europejskiej Rady Budżetowej. Miałaby ona być samodzielnym gremium funkcjonującym przy Komisji Europejskiej. Winna pełnić funkcję doradczą w ramach procedury wielostronnego nadzoru w strefie euro oraz ściśle współpracować z krajowymi radami polityki budżetowej państw członkowskich<sup>33</sup>.

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

<sup>32</sup> KOMISJA EUROPEJSKA, [Wniosek], *Zalecenie Rady w sprawie ustanowienia w strefie euro krajowych rad ds. konkurencyjności*, Bruksela, 21 października 2015 r., COM(2015) 601, wersja ostateczna, s. 1-6.

<sup>33</sup> KOMISJA EUROPEJSKA, [Wniosek], *Decyzja Komisji (UE) 2015/1937 z dnia 21 października 2015 r. ustanawiająca niezależną doradczą Europejską Radę Budżetową*, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L, 2015, nr 282, s. 37-40.

wany „Plan działania na rzecz budowy unii rynków kapitałowych”. Komunikat zawierał działania priorytetowe Komisji Europejskiej, których celem byłoby stworzenie Unii Rynków Kapitałowych do 2019 r.<sup>34</sup>

Drugi komunikat Komisji Europejskiej z 21 października 2015 r. był poświęcony sprawie ustanowienia jednolitej reprezentacji państw strefy euro na forach międzynarodowych. Zawierał on szczegółowy plan wzmocnienia zewnętrznej reprezentacji strefy euro, głównie na forum Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW) jako kluczowej organizacji międzynarodowej globalnego zarządzania gospodarczego<sup>35</sup>. Jeszcze w tym samym dniu Komisja Europejska przedstawiła wniosek ustawodawczy dotyczący decyzji Rady Unii Europejskiej w sprawie ustanowienia najpóźniej do 2025 r. jednolitej reprezentacji strefy euro w MFW. Reprezentacja ta miała się opierać na następujących zasadach: po pierwsze, w Radzie Gubernatorów oraz w Międzynarodowym Komitecie Walutowym i Finansowym MFW poglądy strefy euro miał przedstawiać przewodniczący Eurogrupy; po drugie, w Radzie Wykonawczej MFW strefę euro powinien reprezentować dyrektor wykonawczy grupy państw strefy euro, „po ustanowieniu jednej lub kilku grup państw składających się tylko z państw członkowskich strefy euro”, przy czym dyrektor ten miał być wybierany na wniosek przewodniczącego Eurogrupy zgodnie z procedurą art. 2 protokołu nr 14 w sprawie Eurogrupy załączonego do TUE i TFUE<sup>36</sup>.

Zgodnie z zapowiedzią zawartą w komunikacie w sprawie działań następczych 24 listopada 2015 r. Komisja Europejska zgłosiła nowy wniosek ustawodawczy w sprawie utworzenia Europejskiego Systemu Gwarantowania Depozytów (*Euro-*

---

<sup>34</sup> KOMISJA EUROPEJSKA, *Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady oraz Europejskiego Banku Centralnego w sprawie działań na rzecz dokończenia*, s. 14-16; KOMISJA EUROPEJSKA, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Plan działania na rzecz tworzenia unii rynków kapitałowych*, Bruksela, 30 września 2015 r., COM(2015) 468, wersja ostateczna, s. 1-36. Analizę komunikatu por. KOMISJA EUROPEJSKA, [Publikacja] *Planu działania na rzecz tworzenia unii rynków kapitałowych*, „Przegląd Spraw Europejskich”, 2015, nr 8-9, s. 7-9. Por. też KOMISJA EUROPEJSKA, *Początek prac nad projektem unii rynków kapitałowych*, „Przegląd Spraw Europejskich”, 2015, nr 1, s. 8-9.

<sup>35</sup> KOMISJA EUROPEJSKA, *Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady oraz Europejskiego Banku Centralnego. Plan działania na rzecz bardziej spójnej zewnętrznej reprezentacji strefy euro na forach międzynarodowych*, Bruksela, 21 października 2015 r., COM (2015) 602, wersja ostateczna, s. 1-12.

<sup>36</sup> KOMISJA EUROPEJSKA, [Wniosek], *Decyzja Rady określająca środki na rzecz stopniowego ustanowienia jednolitej reprezentacji strefy euro w Międzynarodowym Funduszu Walutowym*, Bruksela, 21 października 2015 r., COM(2015) 603, wersja ostateczna, s. 1-10.

*pean Deposit Insurance Scheme* – EDIS). Był to wniosek nowelizujący wspomniane wyżej rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej z 15 lipca 2014 r. w sprawie ustanowienia SRM oraz SRF<sup>37</sup>.

W skład EDIS miały wchodzić tylko państwa uczestniczące w Unii Bankowej. Powinien on się opierać na istniejącym już mechanizmie harmonizacji krajowych systemów gwarantowania depozytów, zarządzanych zgodnie z dyrektywą DGSD, ale docelowo miał także doprowadzić do ich unifikacji. Proces budowy EDIS miałyby obejmować trzy etapy: po pierwsze, okres reasekuracji (2017-2020), podczas którego EDIS dostarczałyby dodatkowych funduszy dla krajowych systemów gwarantowania depozytów, gdyby znalazły się one w sytuacji wymagającej wypłaty środków gwarantowanych lub finansowania przymusowej restrukturyzacji; po drugie, fazę koasekuracji (2020-2024), w czasie której dzięki EDIS doszłoby do stopniowego zwiększenia poziomu uwspólnienia ryzyka między krajowymi systemami gwarantowania depozytów; po trzecie, pełne ubezpieczenie depozytów przez EDIS (od 2024 r.)<sup>38</sup>. Uprawnienia decyzyjne, nadzorcze i wykonawcze miałyby w ramach EDIS Jednolita Rada ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji oraz Gwarantowania Depozytów, powstała z przekształcenia dotychczasowej Jednolitej Rady ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji, należącej do II filaru Unii Bankowej<sup>39</sup>. W celu realizacji zadań EDIS projekt zakładał utworzenie Funduszu Ubezpieczenia Depozytów (*Deposit Insurance Fund* – DIF) finansowanego ze składek *ex ante*, wpłacanych przez banki bezpośrednio Jednolitej Radzie oraz obliczanych i fakturowanych przez „uczestniczące systemy gwarantowania depozytów”<sup>40</sup>. Według wstępnych szacunków od 2024 r.

<sup>37</sup> KOMISJA EUROPEJSKA, [Wniosek], *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniające rozporządzenie (UE) nr 806/2014 w celu ustanowienia europejskiego systemu gwarantowania depozytów*, Strasburg, 24 listopada 2015 r., COM(2015) 586, wersja ostateczna, s. 1-82.

<sup>38</sup> W okresie reasekuracji miał powstać system reasekuracji, który „w pewnym stopniu” zapewniałby finansowanie oraz pokrywałby „część strat” krajowych systemów gwarantowania depozytów. W fazie koasekuracji utworzono by system koasekuracji, który „w większym stopniu” zapewniałby finansowanie oraz pokrywałby straty systemów krajowych. W 2024 r. stworzony zostałby natomiast system pełnego zabezpieczenia, który zapewniałby finansowanie oraz pokrywałby w 100% straty krajowych systemów. W odróżnieniu od okresu reasekuracji w fazie koasekuracji krajowe systemy gwarancji depozytów nie byłyby zobowiązane do wyczerpania środków własnych przed uzyskaniem wsparcia finansowego ze strony EDIS. W obu przypadkach warunkiem byłaby konieczność pokrycia przez krajowe systemy wypłat na rzecz depozytariuszy lub finansowania przymusowej restrukturyzacji. Por. KOMISJA EUROPEJSKA, [Wniosek], *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniające rozporządzenie (UE) nr 806/2014*, s. 9, 32-33.

<sup>39</sup> Tamże, s. 24.

<sup>40</sup> Tamże, s. 9, 18.

DIF winien dysponować kwotą 43 mld euro, co stanowiłoby 0,8% sumy wszystkich środków zdeponowanych w bankach państw członkowskich strefy euro<sup>41</sup>.

Należy podkreślić, że do połowy 2016 r. trzy spośród czterech wyżej wspomnianych wniosków ustawodawczych ogłoszonych przez Komisję Europejską w ramach działań następczych nadal znajdują się w trakcie procedur legislacyjnych. Są to: projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 806/2014 w celu ustanowienia Europejskiego Systemu Gwarantowania Depozytów, projekt decyzji Rady Unii Europejskiej określającej środki na rzecz stopniowego ustanowienia jednolitej reprezentacji strefy euro w MFW, a także projekt zalecenia Rady Unii Europejskiej w sprawie ustanowienia w strefie euro krajowych rad ds. konkurencyjności. Natomiast decyzja Komisji Europejskiej w sprawie ustanowienia Europejskiej Rady Budżetowej weszła w życie 1 listopada 2015 r.<sup>42</sup>

### III. DEBATA PUBLICZNA W NIEMCZECH

#### 1. PIERWSZA FAZA (2011-2012)

Już w październiku 2011 r., czyli dziewięć miesięcy przed ogłoszeniem pierwszego raportu Van Rompuy, przedstawiciele rządu Niemiec wystąpili z własnymi propozycjami przezwyciężenia kryzysu zadłużeniowego strefy euro za pomocą radykalnych zmian ustrojowych w całej Unii Europejskiej. 3 października 2011 r. minister finansów Wolfgang Schäuble opowiedział się za przekształceniem Unii Europejskiej w Unię Polityczną. W jego przekonaniu byłby to najlepszy sposób na pokonanie kryzysu. Ustanowienie Unii Politycznej nie oznaczałoby jednak utworzenia superpaństwa (*Superstaat*), lecz miałyby być jedynie nową formą współpracy państw członkowskich w zakresie zarządzania (*governance*). Państwa narodowe istniałyby nadal jako niezbędne podmioty wzmacniające tożsamość narodową swych mieszkańców w dobie globalizacji, choć ich uprawnienia uległyby znacznym ograniczeniom na rzecz Unii Politycznej. Droga do Unii Politycznej miała prowadzić m.in. poprzez utworzenie

---

<sup>41</sup> M. KRÖGER, *Europäische Einlagensicherung: Haftet deutsche Sparer nun für die Banken der Krisenländer?*, 25. November 2015, <http://www.spiegel.de>, s. 1.

<sup>42</sup> *Decyzja Komisji (UE) 2015/1937 z dnia 21 października 2015 r. ustanawiająca niezależną doradcą Europejską Radę Budżetową*, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L, 2015, nr 282, s. 37-40.

Unii Fiskalnej przez państwa strefy euro oraz znaczące rozszerzenie kompetencji instytucji Unii Europejskiej w strefie<sup>43</sup>.

Kancelerz Angela Merkel początkowo bardzo ostrożnie zareagowała na wystąpienie Schäublego. Pod koniec listopada 2011 r. podczas debaty w Bundestagu nad projektem budżetu na 2012 r. opowiedziała się jedynie za włączeniem postanowień Paktu Stabilności i Wzrostu (PSiW) do prawa pierwotnego Unii Europejskiej oraz ustanowieniem Unii Fiskalnej przez państwa strefy euro<sup>44</sup>. Jednak w lutym 2012 r. Merkel poparła ideę utworzenia Unii Politycznej jako jednolitej organizacji międzynarodowej z bardzo mocnymi instytucjami<sup>45</sup>, zaś w czerwcu tegoż roku zaproponowała nawet przygotowanie mapy drogowej (*Arbeitsplanes*) w tej sprawie zgodnie z założeniami wzmocnionej współpracy jako nowej metody integracyjnej, wprowadzonej jeszcze przez traktat amsterdamski z 2 października 1997 r.<sup>46</sup>

Zupełnie inaczej na przemówienie Schäublego zareagowali natomiast politycy siostrzanej CSU. Przewodniczący tej partii Horst Seehofer, ustosunkowując się już w październiku 2011 r. do propozycji ministra finansów, nie tylko „kategorycznie sprzeciwił się dalszemu transponowaniu kompetencji (państw członkowskich) do Brukseli”, lecz także oświadczył, że Bawaria nigdy nie wejdzie „na drogę prowadzącą do Stanów Zjednoczonych Europy”. Z kolei minister spraw wewnętrznych Hans-Peter Friedrich (CSU) oświadczył, że zamysł ustanowienia Unii Politycznej jest niczym innym jak tylko kolejną próbą wzmocnienia „centralizmu europejskiego” w obecnej Unii Europejskiej, niejako przy okazji walki z kryzysem zadłużeniowym strefy euro<sup>47</sup>.

Postulaty Schäublego wzbudziły dużo emocji wśród niemieckich polityków, a w konsekwencji doprowadziły w latach 2011-2012 do ogólnopartyjnej debaty w Niemczech i innych państwach członkowskich Unii Europejskiej na temat zmian ustrojowych w Unii Europejskiej i strefie euro<sup>48</sup>. Efektem tej debaty była reorientacja programowa w polityce europejskiej, dokonana przez CDU, FDP, SPD i Sojusz'90/Zielonych. Partie te przyjęły nowe dokumenty programowe, w których poparły propozycje przeprowadzenia kompleksowych zmian ustrojo-

<sup>43</sup> Szerzej na ten temat por. J.J. WĘC, *Die politische Debatte*, s. 201-202.

<sup>44</sup> DEUTSCHER BUNDESTAG, *Verhandlungen des Deutschen Bundestages. Stenographische Berichte, 17. Wahlperiode, 142. Sitzung am 23. November 2011*, <http://dip21.bundestag.de/>, s. 16916.

<sup>45</sup> *Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel bei einer Vortrags- und Diskussionsveranstaltung der BELA-Foundation, 7. Februar 2012*, <http://www.bundestkanzlerin.de>, s. 5.

<sup>46</sup> J.J. WĘC, *Die politische Debatte*, s. 203-204.

<sup>47</sup> Tamże, s. 203.

<sup>48</sup> J.J. WĘC, *The European Union Debate*, s. 7-21.

wych w Unii Europejskiej. Natomiast dwie pozostałe partie polityczne reprezentowane w Bundestagu wyraziły wobec nich sprzeciw (CSU) lub je po prostu zignorowały (Lewica).

Podczas Zjazdu Federalnego CDU w dniach 14-15 listopada 2011 r. w Lipsku przyjęta została uchwała, w której partia ta opowiedziała się za reformą ustrojową Unii Europejskiej. Pierwszym etapem reformy miało być radykalne wzmocnienie UGiW przez rozszerzenie kompetencji EBC, ale bez nadania mu uprawnień do skupowania obligacji zadłużonych państw strefy euro (tzw. euroobligacji). Ponadto należałoby całkowicie rozdzielić politykę walutową i fiskalną, wprowadzić podatek od transakcji finansowych w Unii Europejskiej lub co najmniej w strefie euro, a także ustanowić (na wzór niemiecki) – najpierw w strefie euro, a później w innych państwach członkowskich Unii – ustawowy lub konstytucyjny „hamulec długu” zapobiegający nadmiernemu zadłużaniu się państw. Drugi etap polegałby na „dokończeniu” procesu konstytuowania UGiW przez wprowadzenie m.in. nowych mechanizmów automatycznego stosowania sankcji wobec państw strefy euro naruszających PSiW, włączenie przepisów tego paktu do prawa traktatowego Unii Europejskiej oraz objęcie go uprawnieniami Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Trzecim etapem reformy, realizowanym dopiero w bliżej nieokreślonej przyszłości, miałyby być natomiast przekształcenie Unii Europejskiej w Unię Polityczną<sup>49</sup>. Uchwała Zjazdu Federalnego wskazywała bardzo wyraźnie, że podstawową metodą przezwyciężenia kryzysu zadłużeniowego strefy euro miało być wzmocnienie mechanizmów kontroli i stosowania sankcji wobec państw nieprzestrzegających PSiW. Zmiany w systemie zarządzania gospodarczego i budżetowego w UGiW winny polegać głównie na podporządkowaniu się zasadom określonym przez państwa o zdrowych gospodarkach, w tym przede wszystkim przez Niemcy. Towarzyszyło temu przekonanie o wręcz wzorcowym niemieckim modelu gospodarki. Z drugiej strony jednak brakowało w tym dokumencie konkretnych propozycji działań pro wzrostowych jako remedium na zażegnanie kryzysu.

O wiele bardziej radykalną niż CDU metodę rozwiązania kryzysu zadłużeniowego strefy euro zaproponowała współrządząca FDP. Podczas Zjazdu Federalnego tej partii 22 kwietnia 2012 r. w Karlsruhe partia ta opowiedziała się za przekształceniem Unii Europejskiej w Unię Polityczną już w perspektywie średnioterminowej, a także za wzmocnieniem wspólnej polityki bezpieczeństwa

---

<sup>49</sup> 24. *Bundesparteitag der CDU am 14.-15. November 2011 in Leipzig. Beschlüsse. Starkes Europa – gute Zukunft für Deutschland. Antrag des Bundesvorstandes der CDU*, <http://www.cdu.de/>, s. 1-24.



i obrony Unii Europejskiej oraz utworzeniem europejskich sił zbrojnych. Podstawy prawne Unii Politycznej miałyby zostać określone w nowej konstytucji europejskiej. Winny się w niej znaleźć przepisy umożliwiające m.in. wzmocnienie koordynacji polityk finansowych, gospodarczych i ochrony środowiska, „dokończenie” budowy jednolitego rynku, a także umocnienie pozycji Unii Politycznej w dziedzinie rozwoju badań, technologii i usług. Konstytucja wprowadziłaby także istotne zmiany w systemie instytucjonalnym dotychczasowej Unii Europejskiej, polegające głównie na rozszerzeniu uprawnień Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego i Rady Europejskiej<sup>50</sup>. W perspektywie długoterminowej liberałowie przewidywali nawet przekształcenie Unii Politycznej w jednolite „europejskie państwo związkowe” (*europäischer Bundesstaat*)<sup>51</sup>. Warunkiem utworzenia federacji europejskiej byłaby jednak zgoda wszystkich państw członkowskich Unii Politycznej wyrażona w referendum. Warto zauważyć, że FDP była pierwszą niemiecką partią polityczną, która po raz pierwszy od 1991 r. zaproponowała w analizowanym dokumencie powrót do idei ustanowienia federacji europejskiej<sup>52</sup>.

<sup>50</sup> Tamże, s. 98-100.

<sup>51</sup> 63. *Ordentlicher Bundesparteitag der FDP am 22. April 2012 in Karlsruhe. Beschlüsse. Verantwortung für die Freiheit. Karlsruher Freiheitsthesen der FDP für eine offene Bürgerschaft*, www.fdp.de, s. 96-98.

<sup>52</sup> Podczas konferencji międzyrządowej w latach 1990-1991 rząd RFN (podobnie jak rządy Holandii, Belgii, Włoch, Hiszpanii i Irlandii) początkowo popierał projekt ustanowienia Unii Politycznej, ale pod koniec września 1991 r., podczas decydującego posiedzenia ministrów spraw zagranicznych państw członkowskich w Brukseli, odrzucił go, przyłączając się do grona państw (Francja, Wielka Brytania, Dania, Luksemburg, Grecja i Portugalia) opowiadających się za ustanowieniem trójfilarowej Unii Europejskiej. Przepisy o utworzeniu Unii Europejskiej znalazły się też ostatecznie w traktacie z Maastricht z 7 lutego 1992 r. Podobna ewolucja poglądów na temat Unii Politycznej uwidoczniła się wśród czołowych polityków niemieckich. O ile jeszcze w styczniu 1991 r. ówczesny kanclerz Helmut Kohl opowiadał się za utworzeniem „Stanów Zjednoczonych Europy” jako docelowego modelu integracji europejskiej, o tyle już po podpisaniu traktatu z Maastricht przekonywał, że projekt ten jest błędny, ponieważ każdy „od razu myśli o Stanach Zjednoczonych Ameryki, których obywatele utożsamiają się z narodem”. Unia Europejska „nie powinna się nigdy stać zcentralizowanym państwem ponadnarodowym”. Poglądy Kohla podzielał ówczesny premier rządu krajowego Bawarii Edmund Stoiber, który po wejściu w życie traktatu z Maastricht sprzeciwiał się idei ustanowienia europejskiego państwa federalnego jako docelowego modelu integracji europejskiej, wskazując na orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 12 października 1993 r., nakładające na RFN ograniczenia w zakresie przekazywania przez nią suwerennych uprawnień na rzecz Unii Europejskiej; por. J.J. WĘC, *Spór o kształt ustrojowy Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej w latach 1950-2010. Między ideą ponadnarodowości a współpracą międzyrządową*, Kraków 2012, s. 201-204. J.J. WĘC, *Polish-German Relations in the European Union. Between Cooperation and Conflict of Interests*, „Przegląd Zachodni”, 2012, nr 3, s. 242-243.

Poza CDU i FDP także dwie partie opozycyjne SPD i Sojusz'90/Zieloni dokonały reorientacji swoich programów w polityce europejskiej. O ile jednak postulaty SPD zasadniczo pokrywały się z propozycjami CDU, o tyle stanowisko Zielonych było o wiele bardziej powściągliwe. I tak, uczestnicy Zjazdu Federalnego SPD, zwołanego w dniach 4-6 grudnia 2011 r. w Berlinie, w swojej uchwale w sprawie polityki europejskiej domagali się jak najszybszego ustanowienia przez państwa strefy euro Unii Fiskalnej, zaś w bliżej nieokreślonej przyszłości przekształcenia Unii Europejskiej w Unię Polityczną. Drogą prowadzącą do tego celu miało być m.in. znaczące wzmocnienie pozycji instytucji ponadnarodowych, w tym przede wszystkim Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego. W odróżnieniu od wszystkich niemieckich partii politycznych, ale także założeń trzeciego raportu Van Rompuy'a, postulowali oni także powołanie w przyszłości Unii Socjalnej, gwarantującej minimalne standardy socjalne dla wszystkich obywateli Unii Europejskiej<sup>53</sup>. Z kolei Federalna Konferencja Delegatów Sojuszu'90/Zieloni, obradująca w dniach 25-27 listopada 2011 r. w Kilonii, w swoim dokumencie programowym opowiedziała się za harmonizacją polityk gospodarczych, finansowych, podatkowych i socjalnych państw członkowskich strefy euro, a także za ustanowieniem przez te państwa Unii Gospodarczej i Unii Fiskalnej<sup>54</sup>. Zieloni nie byli natomiast w żadnym razie zwolennikami przekształcenia Unii Europejskiej w Unię Polityczną ani w perspektywie średnioterminowej, ani w znaczeniu długofalowym.

Jak wspomniano wyżej, CSU oraz Lewica sprzeciwiały się propozycjom przeprowadzenia radykalnych zmian ustrojowych w Unii Europejskiej jako sposobowi na rozwiązanie kryzysu zadłużeniowego strefy euro. Podczas obrad Zjazdu Krajowego w dniach 7-8 października 2011 r. w Norymberdze CSU wezwała rząd federalny do realizacji wszystkich dotychczasowych decyzji politycznych Rady Europejskiej i szefów państw lub rządów krajów strefy euro oraz implementacji już przyjętych aktów prawnych w tej dziedzinie jako remedium na przewyciężenie kryzysu. Kategorycznie sprzeciwiła się ona natomiast rozważaniom na temat przekształcenia Unii Europejskiej w „Stany Zjednoczone Europy”. Tym, co upodobiło jednak jej wizję rozwiązania kryzysu z wyobrażeniami CDU, był sprzeciw wobec skupowania euroobligacji przez EBC<sup>55</sup>.

---

<sup>53</sup> *Ordentlicher Bundesparteitag der SPD am 4.-6. Dezember 2011 in Berlin. Beschlüsse. Neuer Fortschritt für ein starkes Europa*, <http://www.spd.de>, s. 109-118.

<sup>54</sup> 33. *Ordentliche Bundesdelegiertenkonferenz am 25.-27. November 2011 in Kiel. Beschlüsse. Die Zukunft ist Europa*, <http://www.gruene.de>, s. 1-10.

<sup>55</sup> *Parteitag der Christlich-Sozialen Union am 7.-8. Oktober 2011 in Nürnberg. Beschlüsse. Die europäische Einigung und der euro*, <http://www.csu.de>, s. 3-10.

Z kolei Lewica, w uchwale przyjętej przez Zjazd Federalny w dniach 21-23 października 2011 r., opowiedziała się za „gruntowną zmianą struktury Unii Europejskiej”, m.in. poprzez zastąpienie obecnych traktatów konstytucją europejską, zaakceptowaną przez wszystkie państwa członkowskie w referendum. Konstytucja ta winna radykalnie ograniczyć kompetencje Unii Europejskiej we wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa oraz w sześciu politykach należących do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości<sup>56</sup>.

## 2. DRUGA FAZA (2012-2015)

Debata w Niemczech traciła stopniowo na swej dynamice w miarę jak większość rządów państw członkowskich, ale także instytucje unijne coraz bardziej krytycznie oceniały niemieckie propozycje. Z rezerwą do proponowanych przez Niemcy zmian ustrojowych w Unii Europejskiej podchodzili przede wszystkim politycy Francji, zwłaszcza po objęciu tam przez François Hollande’a stanowiska prezydenta. 22 czerwca 2012 r. francuski prezydent podczas konferencji prasowej w Rzymie zorganizowanej po spotkaniu przywódców czterech największych państw strefy euro, Angeli Merkel (Niemcy), François Hollande’a (Francja), Mario Montiego (Włochy) i Mariano Rajoya (Hiszpania), oświadczył, że Francja nie zgodzi się na Unię Polityczną „bez solidarności”. Kilka dni później francuski minister ds. europejskich, Bernard Cazeneuve, doprecyzował stanowisko Hollande’a, stwierdzając, że Unia Polityczna „nie może być warunkiem wstępnym dla pilnych środków antykrzysowych”, ponieważ takie podejście niesie z sobą ryzyko, że „nie będzie ani unii politycznej, ani tych środków”<sup>57</sup>. Przełomowe znaczenie dla przebiegu debaty w Niemczech miały jednak przede wszystkim trzeci raport Van Rompuy’a, plan Komisji Europejskiej oraz program EBC z 2012 r., które koncentrowały się na reformie ustrojowej strefy euro i abstrahowały zupełnie od kompleksowej reformy Unii Europejskiej. Za takim pragmatycznym podejściem opowiedziały się także wkrótce rządy większości państw członkowskich Unii Europejskiej.

<sup>56</sup> *Program der Partei Die Linke. Beschluss des Parteitag der Partei Die Linke vom 21. bis 23. Oktober 2011 in Erfurt, bestätigt durch einen Mitgliederentscheid im Dezember 2011*, <http://www.linke.de/>, s. 66-68.

<sup>57</sup> *Mini-szczyt w Rzymie za wspieraniem wzrostu gospodarczego, 22 czerwca 2012 r.*, <http://pl.euronews.com/>, s. 1; *Francja nie chce oddać suwerenności budżetowej, PAP, 26 czerwca 2012 r.*, s. 1; *Kryzys zadłużeniowy: Unia polityczna – łatwiej powiedzieć niż zrobić, Presseurop, 8 czerwca 2012 r.*, <http://www.presseurop.eu/pl/>, s. 1.

Dnia 7 listopada 2012 r. w przemówieniu wygłoszonym przez kanclerz Merkel w Parlamencie Europejskim uwidoczniła się bardzo wyraźnie zmiana w stanowisku rządu RFN w tej sprawie. Po raz pierwszy przyznała ona wówczas, że działania zmierzające do przezwycięzenia kryzysu zadłużeniowego w strefie euro winny mieć absolutny priorytet, zaś kompleksowe zmiany ustrojowe w Unii Europejskiej powinny zostać przeprowadzone w bliżej nieokreślonej przyszłości<sup>58</sup>.

W ślad za zmianą stanowiska rządu federalnego swoje opinie na temat kierunku proponowanych reform ustrojowych zmodyfikowały także te partie polityczne, dla których najlepszą formą zażegnania kryzysu strefy euro było przekształcenie Unii Europejskiej w Unię Polityczną. W dniach 3-5 grudnia 2012 r. delegaci Zjazdu Federalnego CDU zwołanego w Hanowerze – w ślad za propozycjami zawartymi w trzecim raporcie Van Rompuya – opowiedzieli się za radykalnym wzmocnieniem UGiW przez ustanowienie w niej w pełni zintegrowanych ram finansowych, budżetowych i gospodarczych, a także za rozszerzeniem uprawnień Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych w strefie euro<sup>59</sup>. Z powodu wspomnianej wyżej decyzji EBC, przewidującej możliwość dokonywania nielimitowanego skupu obligacji skarbowych państw strefy euro, osłabieniu uległ również standarowy dotąd postulat CDU, tzn. kategoryczny sprzeciw wobec skupu euroobligacji. Partia ta przyznała w prezentowanej uchwale, że EBC „zasadniczo” ma takie prawo, ale korzystanie z niego winno mieć „wyłącznie” charakter „przejściowy”<sup>60</sup>.

Podobnie jak CDU, również FDP odeszła od idei przeprowadzenia radykalnej reformy ustrojowej w Unii Europejskiej. W dniach 9-10 marca 2013 r. podczas Zjazdu Federalnego w Berlinie przyjęto uchwałę, w której liberałowie opowiedzieli się za „konsekwentnym, szybkim i trwałym wyeliminowaniem błędów konstrukcyjnych” UGiW zgodnie z trzecim raportem Van Rompuya i planem Komisji Europejskiej z 2012 r.<sup>61</sup>

W drugiej połowie 2012 r. także SPD nie traktowała już kompleksowej reformy ustrojowej Unii Europejskiej jako zadania priorytetowego. W rezolucji uchwalonej 9 grudnia 2012 r. podczas nadzwyczajnego Zjazdu Federalnego tej

---

<sup>58</sup> PARLAMENT EUROPEJSKI, *Merkel w Parlamencie Europejskim o swojej wizji Europy 8 listopada 2012 r.* [Komunikat Prasowy], s. 1; K. SIKORSKA, *Merkel o wizji UE*, Unia Europejska.Org., 8 listopada 2012 r., s. 1.

<sup>59</sup> 25. *Bundesparteitag der CDU am 3.-5. Dezember 2012 in Hannover. Beschlüsse. Starkes Deutschland. Chancen für Alle!*, www.cdu.de/, s. 21-23.

<sup>60</sup> Tamże, s. 21.

<sup>61</sup> 64. *Ordentlicher Bundesparteitag der FDP am 9.-10. März 2013 in Berlin. Beschlüsse. Europas Zukunft gestalten – kein Zurück zur Schuldenpolitik der Vergangenheit*, www.fdp.de, s. 1-2.

partii w Hanowerze ostra krytyka dotychczasowych działań rządu federalnego w zakresie zwalczania kryzysu zadłużeniowego strefy euro, polegających na wymuszaniu na państwach dotkniętych kryzysem radykalnych cięć finansowych, korespondowała z postulatami pilnego opracowania i realizacji projektów ożywienia gospodarczego i zwalczania bezrobocia. SPD opowiedziała się ponownie za tym, aby po zakończeniu procesu konstytuowania UGiW oraz ustanowieniu w jej ramach Unii Fiskalnej powołać również do życia Unię Socjalną<sup>62</sup>.

W odróżnieniu od CDU, FDP i SPD, partia Sojusz'90/Zieloni potwierdziła w drugiej połowie 2012 r. niemal wszystkie swoje wcześniejsze postulaty w polityce europejskiej. Federalna Konferencja Delegatów Sojuszu'90/Zielonych, obradująca w dniach 16-18 listopada 2012 r. w Hanowerze, za najlepszy sposób na zażegnanie kryzysu uznała realizację wspomnianych wyżej propozycji Van Rompuy'a i Komisji Europejskiej. Zmianom tym powinno również towarzyszyć rozszerzenie tam uprawnień Parlamentu Europejskiego, Komisji Europejskiej i parlamentów narodowych, a także instytucjonalne wzmocnienie współpracy pomiędzy Parlamentem Europejskim a parlamentami narodowymi<sup>63</sup>. Z kolei CSU w uchwale przyjętej podczas Zjazdu Krajowego zwołanego w dniach 19-20 października 2012 r. w Monachium zaproponowała konsolidację wewnętrzną i zewnętrzną Unii Europejskiej na gruncie traktatu lizbońskiego z 13 grudnia 2007 r. Z pewną powściągliwością, ale nie z dezaprobatą, odniosła się ona natomiast do propozycji zmian ustrojowych w strefie euro zawartych w trzecim raporcie Van Rompuy'a oraz w planie Komisji Europejskiej z 2012 r.<sup>64</sup>

Utworzenie nowego rządu koalicyjnego CDU/CSU/SPD 17 grudnia 2013 r. nie wpłynęło zasadniczo na kształt debaty publicznej w Niemczech na temat reformy ustrojowej strefy euro. W umowie koalicyjnej z 14 grudnia 2013 r. wszystkie partie polityczne wchodzące w skład rządu opowiedziały się za realizacją pakietu reform zaproponowanych w trzecim raporcie Van Rompuy'a oraz planie Komisji Europejskiej. Jednym z podstawowych celów reformy winno być – ich zdaniem – zlikwidowanie patologicznej zależności pomiędzy „zadłużeniem banków a długiem publicznym” w państwach strefy euro oraz wprowadzenie regulacji dających gwarancje, że banki same będą ponosić odpowiedzialność za swoje długi, bez obciążania ich kosztami podatników, zaś rynki finansowe nie

<sup>62</sup> *Ausserordentlicher Bundesparteitag der SPD am 9. Dezember 2012 in Hannover. Beschlüsse. Miteinander. Für Deutschland*, [www.spd.de](http://www.spd.de), s. 1-2.

<sup>63</sup> *34. Ordentliche Bundesdelegiertenkonferenz am 16.-18. November 2012 in Hannover. Beschlüsse. Europa entsteht durch Taten*, [www.gruene.de](http://www.gruene.de), s. 1-13.

<sup>64</sup> *Parteitag der Christlich-Sozialen Union am 19.-20. Oktober 2012 in München. Beschlüsse. Zukunft Europa: handlungsfähig in der Krise, schlank im Innern, stark nach Außen*, <http://www.csu.de>, s. 1-8.

będą stwarzać zagrożenia dla stabilności gospodarczej państw członkowskich. Z drugiej strony CDU, CSU i SPD zastrzegły sobie, że reforma ustrojowa strefy euro nie powinna naruszyć „sprawdzonych” już „reguł społecznej gospodarki rynkowej”, zaś instytucje Unii Europejskiej winny aktywnie uczestniczyć w funkcjonowaniu nowych struktur, ustanowionych w wyniku reformy<sup>65</sup>.

### 3. TRZECIA FAZA (OD 1 LIPCA 2015 R.)

Na ogłoszenie raportu pięciu przewodniczących jako pierwsza partia polityczna w Niemczech zaregowała SPD. Już 25 czerwca 2015 r. frakcja parlamentarna tej partii w Bundestagu wydała oświadczenie, w którym nazwała raport „progresywną strategią wyznaczającą ramowe zmiany w architekturze Unii Gospodarczej i Walutowej”. Zmiany te, oparte na procesach konwergencji oraz przekazaniu niektórych kompetencji państw członkowskich na szczebel Unii Europejskiej, uznane zostały przez socjaldemokratów za niezbędne warunki przezwyciężenia kryzysu zadłużeniowego oraz instytucjonalnego wzmocnienia strefy euro. Podobnie jak w przypadku trzeciego raportu Van Rompuy’a z 2012 r., także i tym razem politycy SPD zwracali szczególną uwagę, że niezbędnym wymogiem akceptacji społecznej dla proponowanej reformy powinno być wyraźnie wzmocnienie jej wymiaru socjalnego<sup>66</sup>.

W podobnym tonie utrzymana była uchwała Zjazdu Federalnego SPD, zwołanego w dniach 10-12 grudnia 2015 r. w Berlinie. Socjaldemokraci uznali w niej za w pełni uzasadnione plany ustanowienia Unii Fiskalnej i Unii Gospodarczej. Ich zdaniem Unia Fiskalna winna stanowić pierwszy krok na drodze do utworzenia w przyszłości odrębnego budżetu państw strefy euro, zasilanego m.in. ze wspólnego podatku od transakcji finansowych. Ponieważ wysokie zadłużenie sektora publicznego w wielu państwach członkowskich niosło ze sobą ryzyko ich „ekstremalnego uzależnienia od międzynarodowych rynków finansowych”, SPD domagała się także rozwiązania w najbliższej przyszłości „problemu starych długów” w strefie euro<sup>67</sup>.

Zupełnie inne były natomiast reakcje partii chadeckich. W grudniu 2015 r. deputowany Europejskiej Partii Ludowej (*European People’s Party – EPP*) do

---

<sup>65</sup> *Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 18. Legislaturperiode, Berlin, 14. Dezember 2013*, s. 110.

<sup>66</sup> *Neue Impulse für Europas Zukunft. Pressemitteilung der SPD-Bundestagsfraktion im Deutschen Bundestag, Berlin, 25. Juni 2015*, nr 492, s. 1-2.

<sup>67</sup> *Ordentlicher Bundesparteitag der SPD in Berlin vom 10.-12. Dezember 2015. Beschluss – Nr. 37. Europas Einheit bewahren – Solidarität und Zusammenhalt stärken*, Berlin 2015, s. 7.

Parlamentu Europejskiego z ramienia CSU – Markus Ferber wyraził opinię, że raport pięciu przewodniczących wytycza wprawdzie nowe cele, ale z drugiej strony jest pozbawiony jakiegokolwiek rzetelnej diagnozy na temat przesłanek dotychczasowych niepowodzeń strefy euro. Jego zdaniem podstawową przyczyną tychże niepowodzeń było to, że poszczególne państwa członkowskie strefy euro, zwłaszcza Francja, unikały dotąd odpowiedzialności za jej funkcjonowanie<sup>68</sup>. Kilka tygodni wcześniej, podczas Zjazdu Krajowego CSU w dniach 20-21 listopada 2015 r. w Monachium, przyjęto uchwałę zalecającą wprowadzenie do prawa pierwotnego Unii Europejskiej przepisów o niewypłacalności państw członkowskich strefy euro. Winny one przewidywać, w przypadku grożącej danemu państwu niewypłacalności, m.in. natychmiastowe odroczenie płatności wszystkich długów zagranicznych, kontrolę kapitału, plan naprawczy oraz konieczność automatycznego wystąpienia ze strefy euro w ściśle określonym terminie w razie zakończonego niepowodzeniem procesu sanacji. Nawiązując do sytuacji, do jakiej doszło w połowie 2015 r. w Grecji, której groziła wówczas niewypłacalność, uchwała CSU stanowiła, że jeśli dane państwo członkowskie strefy euro „nie jest już w stanie wypełniać swoich zobowiązań i uchyla się od przeprowadzenia gruntownych reform strukturalnych względnie nie może tego uczynić, to musi mieć ono jako *ultima ratio* możliwość wystąpienia ze strefy euro”<sup>69</sup>.

Jeszcze bardziej krytyczne opinie wobec raportu pięciu przewodniczących wyrażała grupa CDU/CSU z frakcji Europejskiej Partii Ludowej Parlamentu Europejskiego. W sprawozdaniu przewodniczącego grupy Herberta Reula, przedstawionym podczas Zjazdu Federalnego CDU w dniach 14-15 grudnia 2015 r. w Karlsruhe, słowa krytyki odnosiły się przede wszystkim do tej części raportu, która zalecała uwspólnotowanie krajowych systemów gwarantowania depozytów, a w ślad za tym do projektu Komisji Europejskiej z 24 listopada 2015 r. w sprawie ustanowienia EDIS. Argumentacja, jakiej używała grupa CDU/CSU, pokrywała się w dużej mierze ze znanymi już od kilku tygodni opiniami ministra finansów Schäublego oraz przedstawicieli niemieckich banków, które omówione zostaną poniżej. Utworzenie EDIS stwarzałoby – zdaniem grupy CDU/CSU – zagrożenie dla klientów stabilnych banków, ponieważ musieliby oni gwarantować depozyty klientów banków zagrożonych upadłością. W ten sposób doszłoby do przeniesienia „ryzyka upadłościowego” z banków danego państwa członkowskiego na całą strefę euro, zaś Unia Bankowa stałaby się *de facto* „unią transferową”.

<sup>68</sup> W. MUSSLER, Währungsunion: Juncker sucht Konflikt mit Schäuble, 15. Dezember 2015, [http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/waehrungsunion-juncker-sucht-konflikt-mit-schaeuble-/,](http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/waehrungsunion-juncker-sucht-konflikt-mit-schaeuble-/) s. 2.

<sup>69</sup> 80. Parteitag der Christlich-Sozialen Union vom 20.-21. November in München, Beschlussbuch zum Parteitag 2015. Einführung einer Staateninsolvenzordnung, München 2015, s. 318-319.

Grupa CDU/CSU zaapelowała również do Komisji Europejskiej, aby ta, zamiast zajmować się nowelizacją rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej z 15 lipca 2014 r., mającą na celu ustanowienie EDIS, więcej uwagi poświęciła implementacji wspomnianej wyżej dyrektywy DGSD z 16 kwietnia 2014 r., której termin wejścia w życie upłynął 3 lipca 2015 r. Dyrektywę tę grupa CDU/CSU uznała zresztą za zupełnie wystarczającą gwarancję prawidłowego funkcjonowania Unii Bankowej. Ponadto domagała się, aby reforma ustrojowa strefy euro, mająca na celu przede wszystkim wzmocnienie systemu zarządzania gospodarczego, fiskalnego i finansowego strefy, nie doprowadziła w konsekwencji do „podważenia spójności (całej) Unii Europejskiej”<sup>70</sup>.

Obrady omawianego Zjazdu Federalnego zakończyły się przyjęciem uchwały, zgłoszonej przez 30 delegatów, w której CDU odrzuciła projekt Komisji Europejskiej z 24 listopada 2015 r. Argumentacja wnioskodawców była podobna, jak w sprawozdaniu grupy CDU/CSU z frakcji Europejskiej Partii Ludowej. Jednak delegaci Zjazdu Federalnego CDU wskazywali tym razem bardzo wyraźnie, że jeżeli dojdzie do utworzenia w 2024 r. EDIS, to „odbędzie się to kosztem” głównie klientów banków niemieckich. W ślad za tym Zjazd Federalny CDU wezwał rząd federalny oraz Bundestag do dalszych skutecznych działań mających na celu zablokowanie (*verhindern*) projektu Komisji Europejskiej<sup>71</sup>.

Również FDP, która po wyborach parlamentarnych z 22 września 2013 r. po raz pierwszy w historii RFN nie dostała się do Bundestagu, bardzo krytycznie odnosiła się do zamysłu ustanowienia EDIS. Podczas Zjazdu Federalnego tej partii w dniach 23-24 kwietnia 2016 r. w Berlinie zgłoszono dwa wnioski programowe, które wprawdzie nie zostały przyjęte jako uchwały Zjazdu, ale przekazane Zarządowi Federalnemu w celu ich rozpatrzenia<sup>72</sup>. Uwagę zwracał przede wszystkim wniosek Federalnej Komisji ds. Gospodarki i Energii (*Bundesfachausschuss Wirtschaft und Energie*), w którym zalecano odrzucenie projektu Komisji Europejskiej z 24 listopada 2015 r. W uzasadnieniu wnioskodawcy argumentowali, że centralizacja krajowych systemów gwarantowania depozytów podważy zaufanie do tych banków, które dotąd charakteryzowały się dużą stabilnością,

<sup>70</sup> 28. *Bundesparteitag der CDU am 14.-15. Dezember 2015 in Karlsruhe. Bericht des Vorsitzenden der CDU/CSU-Gruppe im Europäischen Parlament Herbert Reul*, Karlsruhe 2015, s. 7-9.

<sup>71</sup> 28. *Bundesparteitag der CDU am 14.-15. Dezember 2015 in Karlsruhe. Beschluss Nr. C 80. Vertrauen deutscher Steuerzahler und Sparer nicht auf's Spiel setzen*, Karlsruhe 2015, s. 14-15; 28. *Bundesparteitag der CDU am 14.-15. Dezember 2015 in Karlsruhe. Initiativantrag Nr. C 80 der Delegierten. Dr. Carsten Linnemann, Mike Mohring, Christian Freiherr von Stetten und weiterer 27 Delegierter. Vertrauen deutscher Steuerzahler und Sparer nicht auf's Spiel setzen*, Karlsruhe 2015, s. 2.

<sup>72</sup> 67. *Ordentlicher Bundesparteitag der FDP am 23.-24. April 2015 in Berlin. Anträge 502 bis 503*, Berlin 2016, s. 221-225.



będzie oznaczała uruchomienie procesu „konkurencji w dół” zgodnie z zasadą *race to the bottom*, zaś ewentualna niestabilność sektora bankowego oraz polityki gospodarczej i finansowej w danym państwie członkowskim odbije się na kondycji finansowej całej strefy euro. Wskazywali oni również, że istniejące obecnie w Unii Europejskiej krajowe systemy gwarantowania depozytów są „w większości przypadków wystarczające” dla ochrony interesów finansowych ich klientów. Jest nim zwłaszcza system niemiecki, który był uważany przez polityków FDP za wręcz wzorcowy. Ponadto apelowali oni do rządu federalnego o przestrzeganie kryteriów przewidzianych w traktacie z Maastricht z 7 lutego 1992 r., zalecających ścisłą dyscyplinę finansową oraz respektowanie zasady, że żadne państwo członkowskie strefy euro nie może zostać zmuszone do pokrywania zobowiązań finansowych innego państwa (klauzula *no-bail-out*)<sup>73</sup>.

#### IV. WPŁYW RZĄDU FEDERALNEGO NA PRZEBIEG KRYZYSU ZADŁUŻENIOWEGO ORAZ REFORMĘ USTROJOWĄ STREFY EURO

##### 1. WPŁYW NA PRZEBIEG KRYZYSU ZADŁUŻENIOWEGO STREFY EURO

Rząd federalny wywarł znaczący wpływ na dynamikę kryzysu zadłużeniowego. Nie do przecenienia był przede wszystkim jego wkład finansowy w walkę z kryzysem. Według danych Federalnego Ministerstwa Finansów na dzień 31 stycznia 2016 r. udział Niemiec w poszczególnych pakietach ratunkowych dla państw dotkniętych kryzysem w strefie euro wyniósł 94,1 mld euro, co stanowiło ok. 27% wkładów wszystkich państw strefy, zaś udzielone, ale nie wykorzystane jeszcze dotąd gwarancje kredytowe, wynoszą łącznie 116,9 mld euro<sup>74</sup>.

Choć może to brzmieć paradoksalnie, rządy Niemiec i Francji same przyczyniły się jednak bezpośrednio lub pośrednio do pogłębienia tegoż kryzysu. Zasadniczą przyczyną kryzysu był bowiem ryzykowny sposób udzielania przez niemieckie i francuskie banki kredytów nabywcom nieruchomości w Irlandii i Hiszpanii, konsumentom w Portugalii, a także rządowi Grecji. Mimo to Niemcy i Francja, zamiast anulować długi, co zalecali niektórzy ekonomiczni eksperci<sup>75</sup>,

<sup>73</sup> 67. *Ordentlicher Bundesparteitag der FDP am 23.-24. April 2015 in Berlin. Antrag Nr. 502*, Berlin 2016, s. 221-223.

<sup>74</sup> *Bundesministerium der Finanzen. Europäische Finanzhilfen im Überblick (Stand 31. Januar 2016), Deutscher Gewährleistungsrahmen nach Stabilisierungsmechanismusgesetz*, <http://www.bundesfinanzministerium.de>, s. 4.

<sup>75</sup> Ph. LEGRAIN, *Fiskalny kolonializm eurostrefy*, „The New York Times”, 27 kwietnia 2014 r. (tł. K. Kasińska, [www.interia.pl](http://www.interia.pl), s. 1).

postanowiły udzielić pożyczek zadłużonym państwom, przerzucając tym samym odpowiedzialność za skutki kryzysu na tamtejszych podatników. W ten sposób rządy obu państw bezpośrednio przyczyniły się do spotęgowania kryzysu zadłużeniowego.

Podstawową metodą walki z kryzysem, forsowaną przez rząd niemiecki, nawet wbrew wątpliwościom rządu francuskiego, stała się polityka cięć finansowych. Ponieważ nie miała ona oparcia w programach pro wzrostowych, nie mogła doprowadzić do wzrostu gospodarczego oraz podniesienia konkurencyjności zadłużonych gospodarek, lecz wręcz przeciwnie – przyczyniała się bezpośrednio do pogłębiania kryzysu. Ta metoda walki z kryzysem była ostro krytykowana nie tylko w państwach nim dotkniętych, ale nawet w samych Niemczech<sup>76</sup>.

Ponadto na okres kryzysu zadłużeniowego w strefie euro przypadła faza dynamicznie wzrastającej od 2005 r. konkurencyjności niemieckiej gospodarki w stosunku do otoczenia międzynarodowego, w tym także gospodarek pozostałych państw strefy. Była ona spowodowana relatywnie niskimi – w porównaniu z innymi krajami strefy – płacami w Niemczech oraz zbyt niskim jak dla RFN kursem wymiany euro<sup>77</sup>. Efektem była bardzo duża nadwyżka Niemiec na rachunku obrotów bieżących<sup>78</sup>. Wprawdzie od 2010 r. w bilansie obrotów bieżących w relacjach z państwami strefy euro nadwyżka RFN zaczęła spadać<sup>79</sup>, to jednak w stosunkach z państwami dotkniętymi kryzysem zadłużeniowym była ona nadal duża<sup>80</sup>. Sytuacja ta w powiązaniu z bardzo słabym popytem wewnętrznym i niską stopą inwestycji w Niemczech<sup>81</sup> doprowadziła do zakłócenia równo-

<sup>76</sup> Szerzej na ten temat por. J.J. WĘC, *Die politische Debatte*, s. 204-205. Szerzej na temat stanowiska rządu, opozycji parlamentarnej oraz grup interesu RFN wobec przebiegu kryzysu w strefie euro por. E. CZIOMER, *Rola Niemiec w kryzysie strefy euro po 2009 r.*, Kraków 2013, s. 70-110.

<sup>77</sup> K.G. SINGER, *Eurozone: Leistungsbilanz-Saldo auf Rekordhoch*, <http://www.timepatternanalysis.de/>, s. 1-3.

<sup>78</sup> Nadwyżka ta kształtowała się w latach 2007-2013 następująco: 2007 r. – 7,6%, 2008 r. – 7,1%, 2009 – 5,6%, 2010 – 5,7%, 2011 – 6,1%, 2012 r. – 7,1%, 2013 r. – 7,5% PKB; por. MINISTERSTWO SPRAW ZAGRANICZNYCH RP, *Informator Ekonomiczny. Tabela wskaźników makroekonomicznych RFN w latach 2007-2012*, <http://www.informatorekonomiczny.msz.gov.pl/pl/europa/niemcy/?printMode=true>, s. 8-9; STATISTISCHES JAHRBUCH, *Fakten zum deutschen Außenhandel 2013. Außenhandelsergebnisse im Jahre 2013*, Statistisches Bundesamt, Berlin 2014, s. 1.

<sup>79</sup> F. HOLLENBECK, *Deutschlands „gefährlicher“ Leistungsbilanz-Überschuss*, 22. November 2013, <http://www.misesde.org/?p=6562>, s. 1; R. BERGER, *Czy zmieniać niemiecki model gospodarczy*, „Rzeczpospolita”, 28.01.2014, s. B11.

<sup>80</sup> STATISTISCHES JAHRBUCH, *Fakten zum deutschen Außenhandel 2013*, s. 1.

<sup>81</sup> Słaby popyt wewnętrzny wynikał przede wszystkim ze swoistego „dumpingu płacowego” w RFN, spowodowanego wprowadzonymi przez rząd Gerharda Schrödera zasadami elastycznego rynku pracy. Zasady te powodowały, że konkurencyjność gospodarki niemieckiej wciąż rosła, ale płace albo spadały (jak w latach 2005-2011), albo stały w miejscu (od 2012 r.). Niski popyt

wagi ekonomicznej w całej strefie, a tym samym w sposób pośredni przyczyniła się do dalszego pogłębienia kryzysu<sup>82</sup>. Trwałe utrzymywanie się nadwyżki w bilansie obrotów bieżących na poziomie powyżej 6% PKB traktowane było od wielu lat przez Komisję Europejską jako zagrażające stabilności finansowej państw strefy euro<sup>83</sup>. Opinię tę podzielał także Departament Skarbu USA, według którego sytuacja ta zagrażała stabilności finansowej w skali regionalnej, a nawet światowej, ponieważ państwo mające tak dużą nadwyżkę w bilansie obrotów bieżących zmuszało swoich partnerów handlowych do kredytowania ich importu i trwałego zadłużania się<sup>84</sup>.

Mimo iż niektóre państwa strefy euro, w tym zwłaszcza Francja i Włochy, ale także Komisja Europejska, domagały się podjęcia przez Niemcy niezbędnych działań mających na celu zmniejszenie tej nadwyżki, rząd federalny nie dał się do tego przekonać. Opinie na temat konieczności zmniejszenia nadwyżki przez RFN wyrażali również przedstawiciele MFW oraz liczni eksperci gospodarczy<sup>85</sup>. Dopiero w 2013 r., gdy Komisja Europejska zaczęła pracować nad projektami zmian ustrojowych w strefie euro służącymi przezwycięzeniu kryzysu zadłużeniowego zgodnie z trzecim raportem Van Rompuy'a, zajęła się także sprawą niemieckiej nadwyżki na rachunku obrotów bieżących. 5 marca 2014 r. udzieliła ona rządowi federalnemu nagany, wzywając go jednocześnie do podjęcia niezbędnych działań mających na celu zwiększenie popytu wewnętrznego w Niemczech, argumentując, że dotychczasowa nadwyżka w bilansie obrotów bieżących grozi zachwianiem równowagi w całej strefie euro<sup>86</sup>.

## 2. WPŁYW NA REFORMĘ USTROJOWĄ STREFY EURO

Mimo tylu zastrzeżeń, zgłaszanych zarówno przez państwa członkowskie strefy euro, jak i instytucje Unii Europejskiej, rząd niemiecki w istotny sposób oddziaływał na realizację reformy ustrojowej w strefie. Uwidoczniło się to

---

wewnętrzny skutkowało m.in. słabszym wzrostem inwestycji oraz większym długiem publicznym. Por. R. BERGER, *Czy zmieniać niemiecki model gospodarczy*, s. B11.

<sup>82</sup> B. ZÜRCHER, *Exportweltmeister Deutschland mit Rückenwind*, 27. März 2012, <http://www.oekonomenstimme.org/artikel/2012/03/exportweltmeister-deutschland-mit-rueckenwind/>, s. 1-2.

<sup>83</sup> S. SCHULZ, *Kritik der EU-Kommission: Phantomstreit um Deutschlands Exporte*, 5. März 2014, <http://www.spiegel.de>, s. 1-2; R. BERGER, *Czy zmieniać niemiecki model gospodarczy*, s. B11.

<sup>84</sup> *Ifo-Berechnung. Deutschland hat weltweit höchsten Exportüberschuss*, *Info*, 2. Februar 2015, <http://www.spiegel.de/>, s. 1.

<sup>85</sup> *Eksperci. Model ekonomiczny Niemiec nie jest dobry dla całej strefy euro*, *PAP*, 24 października 2014 r., [interia.pl](http://interia.pl), s. 1.

<sup>86</sup> S. SCHULZ, *Kritik der Ell-Kommission*, s. 1-2; *Ifo-Berechnung*, s. 1; M. MATZKE, *Nagana dla prymusa. KE gani wysokie nadwyżki eksportowe Niemiec*, <http://www.dw.de>, s. 1-2.

zwłaszcza w przebiegu i wynikach negocjacji w sprawie ustanowienia Unii Bankowej. Ustrojowe rozwiązania przyjęte dla Unii Bankowej zapewniały Niemcom, ale także Francji, znaczący wpływ na jej funkcjonowanie. Pierwotnie Unia Bankowa miała mieć charakter ponadnarodowy, jednak rząd federalny 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 strefie euro<sup>87</sup>. Ostatecznie postanowiono, że Unia Bankowa będzie międzyrządową strukturą trzyfilarową i winna się opierać na dwóch różnych porządkach prawnych: prawie unijnym oraz umowie międzyrządowej. Pod naciskiem Niemiec opracowane zostały także warunki ustanowienia Systemu Gwarancji Depozytów. 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>88</sup>.

Również szczegółowe uregulowania dotyczące zasad funkcjonowania Unii Bankowej zostały uzgodnione pod dużym wpływem rządu niemieckiego i francuskiego. Oba państwom udało się bowiem obwarować proces restrukturyzacji banków państw strefy euro licznymi zabezpieczeniami, które wzmocniają ich pozycję w procesie podejmowania decyzji, ale także komplikują funkcjonowanie Unii Bankowej. Rezultatem jest m.in. taki system głosowań w Jednolitej Radzie ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji, czyli organie II filaru, który ułatwi Niemcom czy Francji tworzenie koalicji blokujących przy restrukturyzacjach banków wymagających powyżej 5 mld euro pomocy lub obejmujących instytucje mające siedzibę w co najmniej jednym państwie strefy euro oraz w co najmniej jednym państwie nienależącym do strefy euro (tzw. grupowa restrukturyzacja). Ponadto Niemcy jako państwo mające największy udział finansowy w Jednolitym Funduszu Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji będą miały decydujący głos we wszystkich najważniejszych procesach restrukturyzacji lub likwidacji banków, a w ślad za tym będą mogły wpływać na kierunek reform w państwach ogarniętych kryzysem finansowym<sup>89</sup>.

---

<sup>87</sup> Pod wpływem rządu niemieckiego zdecydowano się na określenie zasad funkcjonowania Jednolitego Funduszu Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji w umowie międzyrządowej, a nie w akcie prawa pochodnego. Rząd niemiecki argumentował bowiem w czasie negocjacji, że prawo unijne nie daje wystarczającej podstawy prawnej do utworzenia takiego Funduszu, co grozi zakwestionowaniem go w przyszłości przez Federalny Trybunał Konstytucyjny w Niemczech. Szerzej na ten temat por. J.J. Węc, *Proces*, s. 43.

<sup>88</sup> Tamże.

<sup>89</sup> Tamże, s. 44; K. POPLAWSKI, *Kształt unii bankowej potwierdza uprzywilejowaną pozycję Berlina w strefie euro*, Komentarze OSW, 10 stycznia 2014 r., s. 1-6.

Po opublikowaniu raportu pięciu przewodniczących, w debacie publicznej w Niemczech pojawiła się ponownie, budząca tam dotąd liczne kontrowersje, sprawa ustanowienia Europejskiego Systemu Gwarantowania Depozytów. Dnia 4 listopada 2015 r., na wniosek tworzących koalicję rządową frakcji parlamentarnych CDU / CSU i SPD, Bundestag uchwalił rezolucję, w której odniósł się z pełną dezaprobatą do założeń raportu pięciu przewodniczących, dotyczących ustanowienia systemu EDIS. Uwspólnotowanie krajowych systemów gwarancji depozytów uznał za pomysł chybiony oraz stwarzający jedynie „fałszywe zachęty”; zamysł, który nie tylko nie przyczyni się do wzrostu zaufania do banków, ale nie stworzy także żadnych ważnych przesłanek dla stabilności sektora bankowego w strefie euro. Zamiast dążyć do ustanowienia nowego systemu gwarantowania depozytów, Komisja Europejska winna – jego zdaniem – raczej zadbać o implementację dyrektywy DGSD. W ślad za tym Bundestag wezwał rząd federalny do podjęcia działań, których celem było zablokowanie (*unterbleibt werden*) projektu utworzenia EDIS oraz skuteczne wprowadzenie w życie we wszystkich państwach członkowskich, a także na szczeblu Unii Europejskiej, dotychczas przyjętych środków zmierzających do ustanowienia Unii Bankowej<sup>90</sup>.

24 listopada 2015 r., w dniu przedłożenia przez Komisję Europejską wniosku ustawodawczego w sprawie utworzenia EDIS, z jego ostrą krytyką wystąpił natomiast niemiecki minister finansów Schäuble. Podczas debaty w Bundestagu nad projektem budżetu na 2016 r. doprecyzował on wspomnianą wyżej opinię frakcji parlamentarnych CDU/CSU i SPD, że propozycja Komisji Europejskiej stwarza „fałszywe zachęty”, umożliwiając jednym państwom członkowskim strefy euro zadłużanie się na koszt innych państw<sup>91</sup>. Krytyczne nastawienie Schäublego wobec idei powołania wspólnego funduszu gwarancyjnego dla całej strefy euro było znane już od negocjacji legislacyjnych nad projektem dyrektywy DGSD z 16 kwietnia 2014 r. Jednak teraz ujawniło się ono z nową mocą. Podczas gdy komisarz ds. finansów Jonathan Hill (KE) w czasie prezentacji projektu mówił o konieczności ustanowienia EDIS jako „wielkiego brakującego (jeszcze) elementu” Unii Bankowej, który w żadnym razie nie będzie „darmowym biletem” dla zagrożonych banków, to Schäuble ostrzegął, że projekt ten jest przedwczesny

<sup>90</sup> DEUTSCHER BUNDESTAG, *Verhandlungen des Deutschen Bundestages. Anlagen zu den Stenographischen Berichten (Drucksachen)*. 18. Wahlperiode. Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD. Zu den Überlegungen der Europäischen Kommission zur Schaffung einer Europäischen Einlagensicherung, Drucksache 18/6548, 4. November 2015, s. 1-3.

<sup>91</sup> DEUTSCHER BUNDESTAG, *Verhandlungen des Deutschen Bundestages. Stenographische Berichte*. 18. Wahlperiode. 138. Sitzung am 24. November 2015, <http://dip21.bundestag.de/>, s. 13508.

oraz stwarza zagrożenie dla klientów niemieckich banków, którzy będą musieli gwarantować depozyty klientów banków innych państw członkowskich strefy euro<sup>92</sup>. Zdaniem Schäublego należałoby zatem najpierw dokończyć proces konstytuowania Unii Bankowej w oparciu o przyjęte już regulacje prawne, zweryfikować funkcjonowanie tej nowej struktury w praktyce, zaś dopiero później zastanowić się nad umocnieniem jej trzeciego filaru. W ślad za opinią niektórych niemieckich banków Schäuble wieszczęł nawet, że ustanowienie EDIS może być pierwszym krokiem w kierunku przekształcenia Unii Bankowej w „unię transferową”<sup>93</sup>.

Stanowisko niemieckiego ministra finansów podzielał prezes Deutsche Bank Jens Weidmann, który wskazywał, że nie zostały jeszcze spełnione wszystkie przesłanki utworzenia EDIS. Narodowe systemy bankowe są bowiem nadal mocno uzależnione od polityki finansowej i gospodarczej rządów państw członkowskich (np. procedury upadłościowe przedsiębiorstw są różnie uregulowane w poszczególnych państwach). Ponadto ustanowienie takiego systemu niesłoby ze sobą pewne ryzyko, że skutki błędnych decyzji politycznych przyjmowanych przez rządy będą musieli tym razem ponosić klienci wszystkich banków strefy euro<sup>94</sup>. Schäublego wsparły także kasy oszczędnościowe (*Deutsche Sparkassen*) oraz banki spółdzielcze (*Genossenschaftsbanken*), liczące wcześniej na specjalne regulacje zasadniczo wyłączające je z EDIS. Gdy jednak okazało się, że projekt Komisji Europejskiej z 24 listopada 2015 r. nie przewidywał żadnych regulacji *opt-out*, wszczęły one prawdziwy alarm<sup>95</sup>.

W pozostałych państwach członkowskich strefy euro, chyba z wyjątkiem Austrii, projekt Komisji Europejskiej nie wzbudzał już takich kontrowersji. Z entuzjazmem przyjęto go zwłaszcza we Francji oraz w większości państw położonych w południowej części strefy euro. Przedstawiciele rządów tychże państw wskazywali, że utrzymywanie narodowych systemów gwarancji depozytów w jednolitej strefie walutowej jest pozbawione sensu. EDIS winien wzmocnić zaufanie klientów do banków, a w ślad za tym zapobiec w przyszłości panicznemu wypłacaniu zdeponowanych środków w razie pojawienia się sytuacji

---

<sup>92</sup> *EU riskiert bei Einlagensicherung offenen Streit mit Berlin, Euractiv*, 25. November 2015, s. 1-2; Schäuble warnt vor „falschen Anreizen” durch EU-Einlagensicherung, „Handelsblatt”, 24. November 2015, s. 1; M. KRÖGER, *Europäische Einlagensicherung*, s. 1-2.

<sup>93</sup> *Europäische Einlagensicherung. Schäuble will Sparer nicht versichern*, „Die Tageszeitung” 25. November 2015, s. 1.

<sup>94</sup> *EU riskiert, Europäische Einlagensicherung*, s. 2.

<sup>95</sup> M. KRÖGER, *Europäische Einlagensicherung*, s. 1-2; BUNDESVERBAND DEUTSCHER BANKEN, *Europäische Einlagensicherung*, 25. November 2015, <https://bankenverband.de/>, s. 1-2

kryzysowej, jak to miało miejsce w Grecji, w której klienci banków w krótkim czasie wypłacili z banków aż 45 mld euro, doprowadzając tym samym do destabilizacji całego sektora finansów państwa<sup>96</sup>.

Efektom ostrej krytyki projektu Komisji Europejskiej w Niemczech było to, że rządowi federalnemu udało się na pewien czas odroczyć ostateczne decyzje w tej sprawie. Pod presją strony niemieckiej w projekcie konkluzji z posiedzenia Rady Europejskiej w grudniu 2015 r. skreślony został bowiem *passus* odnoszący się do EDIS. Z drugiej strony należy podkreślić, że sprawa Unii Bankowej była wówczas na forum Rady Europejskiej omawiana jedynie marginalnie, przesłoniły ją bowiem inne kwestie, w tym m.in. kryzys migracyjny Unii Europejskiej oraz walka z terroryzmem<sup>97</sup>.

Jednak niespełna dwa miesiące później, 25 lutego 2016 r., Bundestag uchwalił kategorycznie sformułowaną rezolucję skierowaną głównie do Komisji Europejskiej. Powtórzył w niej nie tylko wszystkie wątpliwości zawarte już w deklaracji z 4 listopada 2015 r., ale także sformułował nowe zastrzeżenia. Przede wszystkim zakwestionował podstawę prawną projektu Komisji Europejskiej z 24 listopada 2015 r., czyli art. 114 TFUE, który dopuszcza jedynie harmonizację, a nie unifikację przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich w celu ustanowienia lub zapewnienia funkcjonowania rynku wewnętrznego. Przepisy te nie dawały – zdaniem Bundestagu – możliwości uwspólnotwienia krajowych systemów gwarantowania depozytów. Ponadto projekt Komisji Europejskiej przewidywał utworzenie Funduszu Ubezpieczenia Depozytów, którego zadaniem miało być – w opinii Bundestagu – „(re)finansowanie narodowych systemów gwarantowania depozytów”. Projekt ten zakładał zatem stworzenie nowego źródła dochodów dla Unii Europejskiej, a przecież obowiązujące dotąd traktaty wyraźnie stanowią, że finansowanie nowych zadań Unii wymaga jednomyślnej zgody wszystkich państw członkowskich. W dalszej części rezolucji Bundestag argumentował, że projekt Komisji Europejskiej może naruszać zasadę pomocniczości oraz zasadę proporcjonalności. Komisja nie przeprowadziła bowiem wymaganych przez protokół 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, załączony do TUE oraz TFUE, „szerokich konsultacji” (art. 2 protokołu) oraz nie podała wymaganego uzasadnienia, zawierającego m.in. ocenę skutków finansowych danego projektu (art. 5 protokołu). W końcowej części rezolucji Bundestag

<sup>96</sup> M. KRÖGER, *Europäische Einlagensicherung*, s. 1-2; *Europäische Einlagensicherung*, s. 1.

<sup>97</sup> *Posiedzenie Rady Europejskiej w dniach 17-18 grudnia 2015 r. Konkluzje*, s. 1-8; W. MUSSLER, *Währungsunion*, s. 1-2.

sformułował te same warunki pod adresem Komisji Europejskiej, które 4 listopada 2015 r. postawił rządowi federalnemu. Wezwał on Komisję do zaniechania zamiaru utworzenia EDIS oraz zadbania o skuteczne wprowadzenie w życie dotychczas przyjętych środków zmierzających do ustanowienia Unii Bankowej<sup>98</sup>. W świetle tych faktów niezwykle interesująco zapowiadały się dalsze etapy procedury legislacyjnej, w szczególności posiedzenia właściwej rzeczowo Rady ds. Gospodarki i Finansów, która w czerwcu 2016 r. winna przedstawić plan wdrażania analizowanego projektu rozporządzenia Komisji Europejskiej w sprawie ustanowienia EDIS<sup>99</sup>.

#### V. UWAGI KOŃCOWE

W latach 2011-2012 doszło w Niemczech, jako pierwszym państwie członkowskim Unii Europejskiej, do ogólnopartyjnej debaty na temat konieczności przeprowadzenia głębokich zmian ustrojowych w Unii w celu zażegnania kryzysu zadłużeniowego w strefie euro. Przedstawiciele rządu federalnego (m.in. Merkel i Schäuble) oraz niektóre partie polityczne (CDU, FDP, SPD) opowiadały się nawet za przekształceniem Unii Europejskiej w Unię Polityczną. Debata w Niemczech traciła jednak na znaczeniu w miarę jak większość rządów państw członkowskich, ale także instytucje unijne coraz bardziej krytycznie oceniały niemieckie propozycje. Przełomowe znaczenie dla przebiegu tej debaty miały zwłaszcza trzeci raport Van Rompuy'a, plan działania Komisji Europejskiej oraz program EBC z 2012 r. Zalecały one jedynie zmiany ustrojowe w strefie euro, a nie w całej Unii Europejskiej, jako priorytetowe zadanie w walce z kryzysem. Według tego scenariusza, a nie propozycji niemieckich, realizowana była

---

<sup>98</sup> DEUTSCHER BUNDESTAG, *Verhandlungen des Deutschen Bundestages. Anlagen zu den Stenographischen Berichten (Drucksachen)*. 18. Wahlperiode, s. 1-4; CSU-Landesgruppe im Bundestag, *Union lehnt gemeinsame europäische Einlagensicherung ab. Regulatorische Sonderbehandlung von Staatsanleihen überprüfen*, <https://www.csu-landesgruppe.de/>, s. 1.

<sup>99</sup> Winien być on przedłożony na podstawie wyników prac grupy roboczej „ad hoc” ds. wzmocnienia Unii Bankowej, którą 13 stycznia 2016 r. ustanowiła Rada ds. Gospodarki i Finansów. Zadaniem grupy była wnikliwa analiza wspomnianego wyżej projektu rozporządzenia oraz komunikatu Komisji Europejskiej. Podczas posiedzeń Rady w dniach 8 marca oraz 25 maja 2016 r. omawiano dotychczasowe prace grupy roboczej, nie wydając wszakże żadnego komunikatu; por. RADA UNII EUROPEJSKIEJ, *Posiedzenie Rady ECOFIN 8 marca 2016 r. Postępy we wdrażaniu Unii Bankowej*, „Przegląd Spraw Europejskich”, 2016, nr 3, s. 8; RADA UNII EUROPEJSKIEJ, *Posiedzenie Rady ECOFIN 25 maja 2016 r. Postępy we wdrażaniu Unii Bankowej*, „Przegląd Spraw Europejskich”, 2016, nr 5, s. 13.



następnie w latach 2012-2015 pierwsza faza reformy ustrojowej strefy euro. To pragmatyczne podejście poparł już w listopadzie 2012 r. rząd federalny, a kilka miesięcy później najważniejsze niemieckie partie polityczne: CDU, CSU, FDP, SPD oraz Sojusz'90/Zieloni. Od tego momentu rząd RFN aktywnie uczestniczył w realizacji reformy, uzyskując w efekcie bardzo znaczący wpływ na sposób jej realizacji. Uwidoczniło się to zwłaszcza w przebiegu i wynikach negocjacji legislacyjnych w sprawie ustanowienia Unii Bankowej. W drugiej fazie reformy rozpoczętej w lipcu 2015 r. doszło natomiast do ostrej kontrowersji pomiędzy rządem RFN i Bundestagiem z jednej strony a Komisją Europejską z drugiej. Przedmiotem sporu była realizacja niektórych założeń raportu pięciu przewodniczących z 22 czerwca 2015 r., w tym zwłaszcza projektu ustanowienia EDIS. W lutym 2016 r. Bundestag wezwał wprost Komisję Europejską do wycofania się z projektu, używając zarówno krytycznych argumentów prawnych i ekonomicznych wobec jego treści, jak też inspirując rząd federalny do wywierania nacisków politycznych na forum właściwej rzeczowo Rady ds. Gospodarki i Finansów.

Ponadto Niemcy uzyskały bardzo duży wpływ na przebieg i dynamikę kryzysu zadłużeniowego w strefie euro. Rząd federalny miał największy udział finansowy w dotychczasowych działaniach państw strefy na rzecz zażegnania kryzysu. Do końca stycznia 2016 r. wydał bowiem na ten cel aż 94,1 mld euro, co stanowiło ok. 27% wkładu wszystkich państw strefy. Z drugiej strony jednak rząd niemiecki – co może brzmieć paradoksalnie – sam przyczynił się bezpośrednio lub pośrednio do pogłębienia kryzysu. Na wiele lat przed kryzysem banki niemieckie i francuskie udzielały ryzykownych kredytów rządowi Grecji, nabywcom nieruchomości w Irlandii i Hiszpanii oraz konsumentom w Portugalii. Natomiast po wybuchu kryzysu, zamiast anulować długi, jak zalecali to niektórzy ekonomiści, rządy Niemiec i Francji skłoniły państwa pogrążone w kryzysie do dalszego zapożyczania się. Kontrowersyjna była również polityka cięć finansowych jako podstawowa metoda walki z kryzysem, forsowana przez rząd RFN wbrew wątpliwościom rządu francuskiego, a nawet niektórych polityków niemieckich. Ponieważ nie miała ona oparcia w programach pro wzrostowych, nie mogła prowadzić do wzrostu gospodarczego i podniesienia konkurencyjności zadłużonych gospodarek, lecz wręcz przeciwnie – bezpośrednio przyczyniała się do spotęgowania kryzysu. Ponadto Niemcy w latach kryzysu utrzymywały bardzo dużą nadwyżkę na rachunku obrotów bieżących, zwłaszcza z zadłużonymi państwami strefy euro. W powiązaniu z bardzo słabym popytem wewnętrznym i niską stopą inwestycji w Niemczech, prowadziło to – zdaniem m.in. przedsta-

wicielei Komisji Europejskiej, Departamentu Skarbu USA, Międzynarodowego Funduszu Walutowego, ale także rządów Francji i Włoch – do zakłócenia równowagi ekonomicznej w całej strefie, a tym samym pośrednio przyczyniało się do pogłębienia kryzysu.

## BIBLIOGRAFIA

### I. Źródła

24. Bundesparteitag der CDU am 14.-15. November 2011 in Leipzig. Beschlüsse. Starkes Europa – gute Zukunft für Deutschland. Antrag des Bundesvorstandes der CDU, <http://www.cdu.de/>
  25. Bundesparteitag der CDU am 3.-5. Dezember 2012 in Hannover. Beschlüsse. Starkes Deutschland. Chancen für Alle!, <http://www.cdu.de/>
  28. Bundesparteitag der CDU am 14.-15. Dezember 2015 in Karlsruhe. Bericht des Vorsitzenden der CDU / CSU-Gruppe im Europäischen Parlament Herbert Reul, Karlsruhe 2015.
  28. Bundesparteitag der CDU am 14.-15. Dezember 2015 in Karlsruhe. Beschluss C 80. Vertrauen deutscher Steuerzahler und Sparer nicht auf's Spiel setzen, Karlsruhe 2015.
  28. Bundesparteitag der CDU am 14.-15. Dezember 2015 in Karlsruhe. Initiativantrag Nr. C 80 der Delegierten Dr. Carsten Linnemann, Mike Mohring, Christian Freiherr von Stetten und weiterer 27 Delegierter. Vertrauen deutscher Steuerzahler und Sparer nicht auf's Spiel setzen, Karlsruhe 2015.
  33. Ordentliche Bundesdelegiertenkonferenz am 25.-27. November 2011 in Kiel. Beschlüsse. Die Zukunft ist Europa, <http://www.gruene.de/>
  34. Ordentliche Bundesdelegiertenkonferenz am 16.-18. November 2012 in Hannover. Beschlüsse. Europa entsteht durch Taten, <http://www.gruene.de/>
  63. Ordentlicher Bundesparteitag der FDP am 22. April 2012 in Karlsruhe. Beschlüsse. Verantwortung für die Freiheit. Karlsruher Freiheitsthesen der FDP für eine offene Bürgergesellschaft, <http://www.fdp.de/>
  64. Ordentlicher Bundesparteitag der FDP am 9.-10. März 2013 in Berlin. Beschlüsse. Europas Zukunft gestalten – kein Zurück zur Schuldenpolitik der Vergangenheit, <http://www.fdp.de/>
  67. Ordentlicher Bundesparteitag der FDP am 23.-24. April 2015 in Berlin. Anträge 502 bis 503, Berlin 2016.
  67. Ordentlicher Bundesparteitag der FDP am 23.-24. April 2015 in Berlin. Antrag 502, Berlin 2016.
  80. Parteitag der Christlich-Sozialen Union vom 20.-21. November in München, Beschlussbuch zum Parteitag 2015. Einführung einer Staateninsolvenzordnung, München 2015.
- Außenhandelsergebnisse im Jahre 2013, Statistisches Bundesamt, Berlin 2014.
- Ausserordentlicher Bundesparteitag der SPD am 9. Dezember 2012 in Hannover. Beschlüsse. Miteinander. Für Deutschland, <http://www.spd.de/>
- Bundesministerium der Finanzen. Europäische Finanzhilfen im Überblick (Stand 31. Januar 2016), Deutscher Gewährleistungsrahmen nach Stabilisierungsmechanismusgesetz, <http://www.bundesfinanzministerium.de/>

- CSU-Landesgruppe im Bundestag, Union lehnt gemeinsame europäische Einlagensicherung ab. Regulatorische Sonderbehandlung von Staatsanleihen überprüfen, <https://www.csu-landesgruppe.de/>
- Decyzja Komisji (UE) 2015/1937 z dnia 21 października 2015 r. ustanawiająca niezależną doradcą Europejską Radę Budżetową, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2015, nr 282.
- DEUTSCHER BUNDESTAG, Verhandlungen des Deutschen Bundestages. Anlagen zu den Stenographischen Berichten (Drucksachen). 18. Wahlperiode. Antrag der Fraktionen der CDU / CSU und SPD. Zu den Überlegungen der Europäischen Kommission zur Schaffung einer Europäischen Einlagensicherung. Drucksache 18/6548, 4. November 2015.
- DEUTSCHER BUNDESTAG, Verhandlungen des Deutschen Bundestages. Anlagen zu den Stenographischen Berichten (Drucksachen). 18. Wahlperiode. Antrag der Fraktionen der CDU / CSU und SPD zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 806/2014 im Hinblick auf die Schaffung eines europäischen Einlagensicherungssystems KOM(2015) 586 endg.: Ratsdok. 14649/15, Drucksache 18/7644, 23. Februar 2016.
- DEUTSCHER BUNDESTAG, Verhandlungen des Deutschen Bundestages. Stenographische Berichte, 17. Wahlperiode, 142. Sitzung am 23. November 2011, <http://dip21.bundestag.de/>
- DEUTSCHER BUNDESTAG, Verhandlungen des Deutschen Bundestages. Stenographische Berichte, 18. Wahlperiode. 138. Sitzung am 24. November 2015, <http://dip21.bundestag.de/>
- Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 18. Legislaturperiode, Berlin, 14. Dezember 2013.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 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, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L, 2014, nr 173.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L, 2014, nr 173.
- KOMISJA EUROPEJSKA, drugi filar Unii Bankowej w pełni operacyjny, „Przegląd Spraw Europejskich”, 2016, nr 1.
- KOMISJA EUROPEJSKA, początek prac nad projektem unii rynków kapitałowych, „Przegląd Spraw Europejskich”, 2015, nr 1.
- KOMISJA EUROPEJSKA, Publikacja Planu działania na rzecz tworzenia unii rynków kapitałowych, „Przegląd Spraw Europejskich”, 2015, nr 8-9, s. 7-9.
- KOMISJA EUROPEJSKA, Dokończenie budowy europejskiej Unii Gospodarczej i Walutowej. Sprawozdanie opracowane przez: Jeana-Claude’a Junckera w ścisłej współpracy z Donaldem Tuskiem, Jeroenem Dijsselbloemem, Mario Draghim i Martinem Schulzem, Bruksela, 22 czerwca 2015 r.
- KOMISJA EUROPEJSKA, Dyrekcja Generalna Sprawy Gospodarcze i Finansowe, Przyszłość UGW. Plan działania na przyszłość, [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/explained/economic\\_and\\_monetary\\_union/the\\_future\\_of\\_emu](http://ec.europa.eu/economy_finance/explained/economic_and_monetary_union/the_future_of_emu) [dostęp 30.04.2016].
- KOMISJA EUROPEJSKA, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Plan działania na rzecz tworzenia unii rynków kapitałowych, Bruksela, 30 września 2015 r., COM(2015) 468, wersja ostateczna.

- KOMISJA EUROPEJSKA, Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady oraz Europejskiego Banku Centralnego w sprawie działań na rzecz dokończenia budowy unii gospodarczej i walutowej, Bruksela, 21 października 2015 r., COM(2015) 600, wersja ostateczna.
- KOMISJA EUROPEJSKA, Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady oraz Europejskiego Banku Centralnego. Plan działania na rzecz bardziej spójnej zewnętrznej reprezentacji strefy euro na forach międzynarodowych, Bruksela, 21 października 2015 r., COM(2015) 602, wersja ostateczna.
- KOMISJA EUROPEJSKA, [Komunikat prasowy]. W sprawozdaniu czterech przewodniczących i prezesa EBC określono plan wzmocnienia europejskiej unii gospodarczej i walutowej od 1 lipca 2015 r., Bruksela, 22 czerwca 2015 r.
- KOMISJA EUROPEJSKA, [Notatka prasowa] Unia Bankowa: przywracamy stabilność finansową w strefie euro, Bruksela, 15 kwietnia 2014 r.
- KOMISJA EUROPEJSKA, Plan działania na rzecz pogłębionej i rzeczywistej Unii Gospodarczej i Walutowej (UGW): początek europejskiej debaty. Komunikat prasowy, Bruksela, 28 listopada 2012 r., IP/12/1272.
- KOMISJA EUROPEJSKA, Wniosek. Decyzja Komisji (UE) 2015/1937 z dnia 21 października 2015 r. ustanawiająca niezależną doradcą Europejską Radę Budżetową, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L, 2015, nr 282.
- KOMISJA EUROPEJSKA, Wniosek. Decyzja Rady określająca środki na rzecz stopniowego ustanowienia jednolitej reprezentacji strefy euro w Międzynarodowym Funduszu Walutowym, Bruksela, 21 października 2015 r., COM(2015) 603, wersja ostateczna.
- KOMISJA EUROPEJSKA, Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniające rozporządzenie (UE) nr 806/2014 w celu ustanowienia europejskiego systemu gwarantowania depozytów, Strasburg, 24 listopada 2015 r., COM(2015) 586, wersja ostateczna.
- KOMISJA EUROPEJSKA, Wniosek. Zalecenie Rady w sprawie ustanowienia w strefie euro krajowych rad ds. konkurencyjności, Bruksela, 21 października 2015 r., COM(2015) 601, wersja ostateczna.
- MINISTERSTWO SPRAW ZAGRANICZNYCH RP, Informator Ekonomiczny. Tabela wskaźników makroekonomicznych RFN w latach 2007-2012, <http://www.informatorekonomiczny.msz.gov.pl/pl/europa/niemcy/>
- Neue Impulse für Europas Zukunft. Pressemitteilung der SPD-Bundestagsfraktion im Deutschen Bundestag, Berlin, 25. Juni 2015, Nr. 492.
- Ordentlicher Bundesparteitag der SPD am 4.-6. Dezember 2011 in Berlin. Beschlüsse. Neuer Fortschritt für ein starkes Europa, <http://www.spd.de/>
- Ordentlicher Bundesparteitag der SPD in Berlin vom 10.-12. Dezember 2015. Beschluss – Nr. 37. Europas Einheit bewahren – Solidarität und Zusammenhalt stärken, Berlin 2015.
- Parteitag der Christlich-Sozialen Union am 19.-20. Oktober 2012 in München. Beschlüsse. Zukunft Europa: handlungsfähig in der Krise, schlank im Innern, stark nach Außen, <http://www.csu.de/>
- Parteitag der Christlich-Sozialen Union am 7.-8. Oktober 2011 in Nürnberg. Beschlüsse. Die europäische Einigung und der euro, <http://www.csu.de/>
- Posiedzenie Rady Europejskiej w dniach 13-14 grudnia 2012 r. Konkluzje, Bruksela, 14 grudnia 2012 r., EUCO 205/12.
- Posiedzenie Rady Europejskiej w dniach 14-15 marca 2013 r. Konkluzje, Bruksela, 14 marca 2013 r., EUCO 23/13.
- Posiedzenie Rady Europejskiej w dniach 17-18 grudnia 2015 r. Konkluzje, Bruksela, 18 grudnia 2015 r., EUCO 28/15.

- Posiedzenie Rady Europejskiej w dniach 25-26 czerwca 2015 r. Konkluzje, Bruksela, 26 czerwca 2015 r., EUCO 22/15.
- Posiedzenie Rady Europejskiej w dniach 27-28 czerwca 2013 r. Konkluzje, Bruksela, 28 czerwca 2013 r., EUCO 104/2/13, REV 2.
- Posiedzenie Rady Europejskiej w dniu 15 października 2015 r. Konkluzje, Bruksela, 16 października 2015 r., EUCO 26/15.
- Program der Partei Die Linke. Beschluss des Parteitages der Partei Die Linke vom 21. bis 23. Oktober 2011 in Erfurt, bestätigt durch einen Mitgliederentscheid im Dezember 2011, <http://www.linke.de/>
- RADA EUROPEJSKA, Przewodniczący. W kierunku faktycznej Unii Gospodarczej i Walutowej. Sprawozdanie okresowe, Bruksela, 12 października 2012 r.
- RADA EUROPEJSKA, Przewodniczący. W kierunku faktycznej Unii Gospodarczej i Walutowej. Sprawozdanie końcowe, Bruksela, 5 grudnia 2012 r.
- RADA EUROPEJSKA, Sprawozdanie przewodniczącego Rady Europejskiej Hermana Van Rompuy. W kierunku faktycznej Unii Gospodarczej i Walutowej. Komunikat prasowy, Bruksela, 26 czerwca 2012 r., EUCO 120/12.
- Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel bei einer Vortrags- und Diskussionsveranstaltung der BELA-Foundation, 7. Februar 2012, <http://www.bundestkanzlerin.de/>
- Statistisches Jahrbuch. Fakten zum deutschen Außenhandel 2013.
- Traktat z Lizbony zmieniający traktat o Unii Europejskiej i traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, podpisany w Lizbonie 13 grudnia 2007 r. (teksty skonsolidowane), „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2008, nr 115.

## II. Monografie i opracowania zbiorowe

- Banking Union for Europe. Risks and Challenges, Centre for Economic Policy Research, red. T. Beck, London 2012.
- CZIOMER E.: Rola Niemiec w kryzysie strefy euro po 2009 r., Kraków 2013.
- PIETRZYKOWSKI M.: Polska na drodze do reformowanej strefy euro, Poznań 2014.
- Unia bankowa, red. M. Zaleska, Warszawa 2013.
- WĘC J.J.: Pierwsza polska prezydencja w Unii Europejskiej. Uwarunkowania – Procesy decyzyjne – Osiągnięcia i niepowodzenia, Kraków 2012.
- WĘC J.J.: Spór o kształt ustrojowy Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej w latach 1950-2010. Między ideą ponadnarodowości a współpracą międzyrządową, Kraków 2012.

## III. Artykuły w czasopismach naukowych i opracowaniach zbiorowych

- JURKOWSKA-ZEIDLER A.: Fundamentalne zmiany regulacji i nadzoru jednolitego rynku finansowego Unii Europejskiej w ramach Unii Bankowej, „Gdańskie Studia Prawnicze”, 33 (2015), s. 189-192.
- KOLEŚNIK J.: Europejska unia bankowa – nowy wymiar ryzyka systemowego, „Problemy Zarządzania”, 2013, nr 2, s. 91-110.
- Komisja Europejska – wezwanie do przyspieszenia prac nad wdrażaniem dyrektywy w sprawie systemów gwarancji depozytów, „Przegląd Spraw Europejskich”, 2015, nr 12, s. 5.
- NOSIĄDEK G.: Unia bankowa krajów Unii Europejskiej, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2014, nr 3, s. 133-164.

- POPLAWSKI K.: Kształt unii bankowej potwierdza uprzywilejowaną pozycję Berlina w strefie euro, Komentarze OSW, 10 stycznia 2014 r, s. 1-6.
- Rada Europejska – oświadczenie przywódców państw strefy euro, „Przegląd Spraw Europejskich” 2014, nr 10, s. 11.
- Rada Unii Europejskiej – wdrażanie Unii Bankowej, „Przegląd Spraw Europejskich”, 2016, nr 2, s. 11.
- SCHOENMAKER D.: Banking Union: Where we’re Going Wrong, w: Banking Union for Europe. Risks and Challenges, red. T. Beck, Centre for Economic Policy Research, London 2012, s. 97-103.
- WALISZEWSKI K.: Unia bankowa i unia rynków kapitałowych – analiza porównawcza europejskich projektów integracyjnych w obszarze finansowym, „Nauki o Finansach. Financial Sciences”, 2015, nr 2, s. 100-101.
- WĘC J.J.: Die politische Debatte zur zweiten Systemreform der Europäischen Union in Deutschland (2011-2012), „Zeitschrift des Verbandes Polnischer Germanisten”, 2014, H. 2, s. 201-208.
- WĘC J.J.: Polish-German Relations in the European Union. Between Cooperation and Conflict of Interests, „Przegląd Zachodni” 2012, nr 3, s. 241-263.
- WĘC J.J., The European Union Debate on the Second Institutional Reform (2011-2012), „Przegląd Zachodni”, 2014, nr 1, s. 7-30.
- WĘC J.J.: „Proces konstytuowania Unii Bankowej. Geneza, podstawy prawne, cele i zasady działania, „Rocznik Integracji Europejskiej”, 2014, s. 33-34.
- ZALESKA M.: Unia bankowa – koncepcja i wyzwania, w: Unia bankowa, red. M. Zaleska, Warszawa 2013, s. 13-33.

#### IV. Artykuły prasowe i internetowe

- BERGER R.: Czy zmieniać niemiecki model gospodarczy, „Rzeczpospolita”, 28 stycznia 2014, s. B 11.
- Bundesverband deutscher Banken, Europäische Einlagensicherung, 25. November 2015, <https://bankenverband.de/>
- Eksperti: Model ekonomiczny Niemiec nie jest dobry dla całej strefy euro, PAP, 24 października 2014 r. [interia.pl/](http://interia.pl/)
- EU riskiert bei Einlagensicherung offenen Streit mit Berlin, Euractiv, 25. November 2015.
- Europäische Einlagensicherung. Schäuble will Sparer nicht versichern, „Die Tageszeitung” 25. November 2015.
- FISCHER J.: Europa steht in Flammen, „Süddeutsche Zeitung“, 4. Juni 2012, <http://www.sueddeutsche.de/>
- Francja nie chce oddać suwerenności budżetowej, PAP, 26 czerwca 2012 r.
- HOLLENBECK F.: Deutschlands „gefährlicher” Leistungsbilanz-Überschuss, 22. November 2013, <http://www.misesde.org/?p=6562/>
- IFO-BERECHNUNG: Deutschland hat weltweit höchsten Exportüberschuss, Info, 2. Februar 2015, <http://www.spiegel.de/>
- KRÖGER M.: Europäische Einlagensicherung: Haften deutsche Sparer nun für die Banken der Krisenländer?, 25. November 2015, <http://www.spiegel.de/>
- Kryzys zadłużeniowy: Unia polityczna – łatwiej powiedzieć niż zrobić, Presseurop, 8 czerwca 2012 r., <http://www.presseurop.eu/pl/>
- LEGRAIN Ph.: Fiskalny kolonializm eurostrefy, „The New York Times”, 27 kwietnia 2014 r., (tłumaczenie K. Kasińska, [interia.pl](http://interia.pl/), s. 1).

- MATZKE M.: Nagana dla prymusa. KE gani wysokie nadwyżki eksportowe Niemiec, <http://www.dw.de/>
- Merkel w Parlamencie Europejskim o swojej wizji Europy, Parlament Europejski, Komunikat Prasowy, 8 listopada 2012 r.
- Mini-szczyt w Rzymie za wspieraniem wzrostu gospodarczego, 22 czerwca 2012 r., <http://pl.euronews.com/>
- MUSSLER W.: Währungsunion: Juncker sucht Konflikt mit Schäuble, 15. Dezember 2015, <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/waehrungsunion-juncker-sucht-konflikt-mit-schaeuble-/>
- Schäuble warnt vor "falschen Anreizen" durch EU-Einlagensicherung, "Handelsblatt", 24. November 2015.
- SCHULZ S.: Kritik der EU-Kommission: Phantomstreit um Deutschlands Exporte, 5. März 2014, <http://www.spiegel.de/>
- SIKORSKA K.: Merkel o wizji UE, Unia Europejska.Org., 8 listopada 2012 r.
- SINGER K.G.: Eurozone: Leistungsbilanz-Saldo auf Rekordhoch, <http://www.timepatternanalysis.de/>
- Zürcher B.: Exportweltmeister Deutschland mit Rückenwind, 27. März 2012, <http://www.oekonomenstimme.org/>

## NIEMCY WOBEC REFORMY USTROJOWEJ STREFY EURO

### Streszczenie

Przedmiotem artykułu jest analiza stanowiska Niemiec wobec realizowanej od 2012 r. reformy ustrojowej strefy euro. Pierwsza część artykułu poświęcona została procesowi reformy w latach 2012-2015, a następnie od 1 lipca 2015 r. W drugiej części zrekonstruowano debatę publiczną w Niemczech poświęconą realizacji reformy najpierw w latach 2011-2012 (pierwsza faza), potem w latach 2012-2015 (druga faza), a następnie od 1 lipca 2015 r. (trzecia faza). Natomiast w części trzeciej omówiono w sposób syntetyczny – z powodu ograniczonych ram objętościowych tekstu – wpływ rządu RFN na przebieg kryzysu oraz kształt negocjacji legislacyjnych dotyczących zmian ustrojowych w strefie euro.

**Słowa kluczowe:** reforma ustrojowa strefy euro; Unia Europejska; traktat lizboński; Unia Bankowa; Unia Gospodarcza.

## GERMANY TOWARDS THE SYSTEM REFORM OF THE EURO AREA

### Summary

The article concentrates on the study of the Germany's attitude to the system reform of the euro area being implemented since 2012. The first part of the article has been devoted to the reform's process in the years 2012-2015, and next since July 1<sup>st</sup> 2015. The second part presents the public debate on the reform's process being held in Germany in the years 2011-2012 (stage I), the in 2012-2015 (stage II), and since July 1<sup>st</sup> 2015 (stage III). The influence of the German government on the crisis' process and the form of legislative negotiations regarding the system changes in the euro area has been discussed at length in the third part.

**Key words:** system reform of the Eurozone; European Union; Lisbon Treaty; Banking Union; Economic Union.