



Bruksela, dnia 23 lipca 2012 r.

KANCELARIA SENATU

Przedstawiciel Kancelarii Senatu
przy Unii Europejskiej

Sprawozdanie nr 56/2012

Sprawozdanie nt. koncepcji unii bankowej przedstawionej przez Komisję Europejską i raportu przewodniczącego Van Rompuya

Komisja Europejska uważa, że aby nadać kierunek reformom i decyzjom potrzebnym Unii Europejskiej i państwom członkowskim do stawienia czoła aktualnym wyzwaniom, potrzebna jest jasna długoterminowa perspektywa rozwoju unii gospodarczej i walutowej. Dlatego Komisja czyni naciski na rzecz głębszej integracji gospodarczej, która jest jej zdaniem jednym ze sposobów zażegnania obecnego kryzysu. Ten kolejny krok na drodze integracji europejskiej miałby dopełnić istniejącą unię walutową. W związku z tym **Komisja przedłożyła koncepcję unii bankowej**.

Nie istnieją jeszcze konkretne rozwiązania legislacyjne, które miałyby doprowadzić do utworzenia europejskiej unii bankowej. Jest ona raczej polityczną wizją głębszej integracji UE, która będzie się wprawdzie opierać na podjętych niedawno istotnych działaniach mających wzmocnić regulację sektora bankowego, ale będzie też wymagać dalej idących zmian.

Koncepcja unii bankowej została przedstawiona przez przewodniczącego **Barroso** na nieformalnym posiedzeniu Rady Europejskiej, które odbyło się 23 maja. Koncepcja spotkała się z żywym zainteresowaniem i wpisano ją jako jeden z ważniejszych punktów do programu najbliższego szczytu europejskiego [który odbył się w dn. 28-29 czerwca 2012 r. i nie doprowadził do rozstrzygnięć w tej kwestii]. W opinii KE tylko rozwój unii fiskalnej umożliwi osiągnięcie pełnych korzyści z pogłębienia unii gospodarczej i walutowej oraz z utworzenia unii bankowej.

Na posiedzeniu Rady Europejskiej (28-29 czerwca) jej przewodniczący przedstawił raport przygotowany w ścisłej współpracy z przewodniczącym Komisji Europejskiej,

przewodniczącym Eurogrupy oraz prezesem Europejskiego Banku Centralnego. W związku z przygotowaniem tego raportu będzie się toczyć intensywna dyskusja na temat głównych elementów służących osiągnięciu głębszej integracji gospodarczej i walutowej, w tym unii bankowej i fiskalnej, a także metod działania.

Po uzgodnieniu tej koncepcji na szczeblu politycznym Komisja zaproponuje działania niezbędne do jej wdrożenia. Komisja złoży propozycje już jesienią 2012 r. Komisja pragnie także, by Rada i Parlament Europejski przyspieszyły proces podejmowania decyzji co do przedłożonych już przez nią projektów kluczowych aktów legislacyjnych.

1. Regulacje Unii Europejskiej w odniesieniu do sektora bankowego: Jakie działania już podjęto?

Od początku kryzysu Komisja Europejska przedłożyła ok. 30 wniosków ustawodawczych służących poprawie regulacji systemu finansowego i zwiększeniu korzyści dla gospodarki realnej. Stanowi to mocną podstawę dalszych działań na rzecz przyszłej unii bankowej. Komisja przyczyniła się też do umocnienia stabilności finansowej w sektorze bankowym poprzez kontrolę nad przyznawaniem pomocy państwa oraz różne programy stabilizacyjne i dostosowawcze.

Komisja podjęła następujące działania:

1.1. Działania umożliwiające bardziej zintegrowany nadzór bankowy:

- Dnia 1 stycznia 2011 r. powołano do życia **trzy europejskie urzędy nadzoru:**
- **Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (EUNB)**, który zajmuje się nadzorem nad bankami, w tym nadzorem nad ich dokapitalizowaniem;
- **Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (EUNGiPW)**, którego zadaniem jest nadzór nad rynkami kapitałowymi; oraz
- **Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (EUNUiPPE)**, sprawujący nadzór nad sektorem ubezpieczeniowym.

W pracach każdego z tych urzędów nadzoru biorą udział przedstawiciele 27 krajowych organów nadzoru. Do ich zadań należy przygotowanie wspólnego zestawu przepisów służących regulacji sektora finansowego w Europie, rozwiązywanie problemów o zasięgu transgranicznym, zapobieganie powstawaniu zagrożeń i pomoc w odbudowie

zaufania. Każdy z europejskich urzędów nadzoru ma do spełnienia szczególne zadania, przykładowo EUNGiPW jest europejskim organem nadzoru nad agencjami oceniającymi zdolność kredytową, podczas gdy EUNB i EUNUiPPE przeprowadzają „testy wytrzymałościowe” podlegających sobie sektorów. EUNB nadzoruje też aktualne procesy dokapitalizowania banków w UE. W sytuacjach nadzwyczajnych EUNGiPW może eliminować produkty zagrażające stabilności całego systemu finansowego.

Dodatkowo Europejskiej Radzie ds. Ryzyka Systemowego (ERRS) powierzono zadanie makroostrożnościowego nadzoru nad systemem finansowym w obrębie UE. Te nowe ramy nadzoru finansowego funkcjonują od listopada 2010 r.

EUNB skutecznie realizuje swoje zadania i w krótkim czasie zyskał wiarygodność jako nowa instytucja. Przy ocenie jego osiągnięć należy brać pod uwagę ograniczenia wynikające z przepisów przyjętych przez Radę i Parlament Europejski. Większość uprawnień nadzorczych w stosunku do banków nadal spoczywa w rękach krajowych organów nadzoru, a EUNB pełni funkcję koordynującą. W przyszłości oczywista jest konieczność przyznania bezpośrednich uprawnień nadzorczych organom na poziomie UE.

1.2. Działania na rzecz wzmocnienia systemu bankowego

- **Przez zapewnienie lepszej kapitalizacji:**

W chwili nadejścia ostatniego kryzysu instytucje bankowe dysponowały kapitałami niewystarczającymi zarówno pod względem wysokości, jak i jakości, co skutkowało koniecznością udzielenia im przez władze krajowe wsparcia na niespotykaną dotąd skalę. Przedkładając w lipcu ub. roku wniosek dotyczący zmiany dyrektywy w sprawie wymogów kapitałowych (CRD IV) Komisja zapoczątkowała proces wdrażania w Unii Europejskiej nowych globalnych standardów w odniesieniu do kapitału banków, uzgodnionych na szczepku grupy G-20 (znanych powszechnie jako pakiet Bazylea III). Europa odgrywa w tym obszarze wiodącą rolę, stosując wspomniane wymogi w odniesieniu do ponad 8 000 banków, których aktywa stanowią razem 53% światowych aktywów sektora. Wniosek Komisji jest obecnie omawiany przez Radę i Parlament Europejski i Komisja oczekuje rychłego osiągnięcia porozumienia.

Komisja pragnie również wprowadzić nowe ramy zarządzania, dzięki którym krajowe organy nadzoru zyskają nowe uprawnienia do ściślejszego monitorowania banków i

podejmowania działań np. w postaci sankcji nakładanych w przypadku stwierdzenia zagrożeń, przykładowo celem ograniczenia działalności kredytowej w sytuacji, gdy może ona prowadzić do powstania bańki finansowej. Europejskie organy nadzoru miałyby interweniować w określonych przypadkach, np. w razie braku porozumienia między organami krajowymi w sprawach o zasięgu transgranicznym.

- **Przez ułatwianie restrukturyzacji sektora bankowego:**

Obszerny zbiór warunków odnoszących się do sektora bankowego został włączony do wymogów politycznych nakładanych na państwa członkowskie, które uzyskały międzynarodowe wsparcie finansowe.

W odniesieniu do sektora bankowego środki te obejmują z jednej strony wymóg uporządkowanej likwidacji nierentownych instytucji, z drugiej zaś wymóg przeprowadzenia restrukturyzacji rentownych banków. Wyższe wymogi kapitałowe, dokapitalizowanie banków, testy warunków skrajnych, docelowe parametry zmniejszenia udziału finansowania dłużnego oraz wzmocnienie ram prawnych i nadzorczych również wchodzi w skład inicjatyw politycznych. Mimo że te środki stabilizacyjne nie odnoszą się jedynie do krajów objętych programem pomocy, mogą zostać najłatwiej wdrożone w sytuacji udzielania międzynarodowej pomocy finansowej.

Ponadto należy przypomnieć, że Europejski Instrument Stabilności Finansowej (EFSF) może udzielać państwom członkowskim ze strefy euro nieobjętym programem pomocy celowych pożyczek na dokapitalizowanie instytucji finansowych, przy spełnieniu określonych warunków, zarówno dotyczących konkretnej instytucji, jak i o charakterze ogólnym, w tym obejmujących reformę strukturalną krajowego sektora bankowego.

Restrukturyzacja konkretnych banków w ramach programu prowadzona jest z zachowaniem warunków zawartych w przepisach unijnych dotyczących udzielania pomocy przez państwo.

Konkretne przykłady działań podjętych w odniesieniu do sektora bankowego w ramach makroekonomicznych programów dostosowawczych lub programów pomocy w zakresie zrównoważenia bilansu płatniczego

W Grecji Hellenic Stability Financial Fund został zasilony kwotą 50 mld euro przeznaczoną na dokapitalizowanie banków. W Portugalii 12 mld euro z Bank Solvency Support Facility (mechanizm wsparcia wypłacalności banków) zdeponowano na wyznaczonym koncie w banku centralnym.

Wśród krajów spoza strefy euro korzystających z pomocy na rzecz zrównoważenia bilansu płatniczego Łotwa uzyskała w ramach programu kwotę 600 mln euro na wsparcie banków. Wprawdzie te środki finansowe stanowią integralną część pakietów międzynarodowej pomocy finansowej, zasadniczy wkład tych ostatnich w stabilizację sektorów finansowych jest jednak wynikiem procesów restrukturyzacji banków realizowanych w ramach tych programów.

Więcej informacji na temat programów: zob. strony:

http://ec.europa.eu/economy_finance/eu_borrower/greek_loan_facility/index_en.htm

http://ec.europa.eu/economy_finance/eu_borrower/portugal/index_en.htm

http://ec.europa.eu/economy_finance/eu_borrower/balance_of_payments/latvia/latvia_en.htm

- **Przez zwiększenie ochrony depozytów bankowych:**

Dzięki prawu Unii Europejskiej depozyty bankowe we wszystkich państwach członkowskich są już w razie upadłości banku objęte gwarancją do kwoty 100 tys. euro na deponenta. Z punktu widzenia stabilności finansowej gwarancja ta zapobiega panicznemu wycofywaniu z banków depozytów przez ich właścicieli, przez co zapobiega poważnym skutkom ekonomicznym.

W lipcu 2010 r. Komisja zaproponowała dalej idące kroki obejmujące harmonizację i uproszczenie systemów ochrony depozytów, szybsze wypłaty i solidniejsze finansowanie, zwłaszcza poprzez finansowanie *ex-ante* systemów gwarantowania depozytów oraz wprowadzenie obowiązkowego instrumentu pożyczek wzajemnych. U podstaw tej koncepcji leży zasada, że w razie niewypłacalności krajowego systemu gwarantowania depozytów może on zaciągnąć pożyczkę w innym krajowym funduszu gwarancyjnym. Byłby to pierwszy krok w kierunku ogólnounijnego systemu gwarantowania depozytów bankowych. Wniosek ten jest rozpatrywany przez Radę i Parlament Europejski na etapie drugiego czytania. Komisja wzywa uczestników procesu legislacyjnego do przyspieszenia podjęcia decyzji odnośnie tego wniosku i utrzymania instrumentu pożyczek wzajemnych.

Walcząc w ostatnich latach z licznymi kryzysami bankowymi, władze krajowe często tworzyły ze struktur upadających banków nowe struktury, do których przenosiły niektóre kluczowe funkcje tych banków, takie jak gwarantowanie depozytów. Takie mechanizmy stanowią gwarancję zachowania dostępu do oszczędności przez deponentów (np. w przypadku Northern Rock bank został podzielony na „dobry” bank, który zachował depozyty i niezagrożone kredyty hipoteczne, oraz „zły” bank, który likwidował zagrożone kredyty).

- **Przez doprecyzowanie zasad unijnej kontroli nad pomocą państwa: W jaki sposób Komisja kontrolowała pomoc państwa udzielaną bankom w czasie kryzysu?**

Gdy rynki finansowe znalazły się na granicy załamania, naturalnym odruchem części polityków było odrzucenie zasad wspólnotowych i podjęcie jednostronnych działań. Bez pewnej koordynacji w skali Unii Europejskiej byłibyśmy świadkami prześcigania się w subwencjonowaniu ogromnych transferów kapitałowych między poszczególnymi państwami członkowskimi i być może nawet końca jednolitego rynku, jaki znamy.

Komisja Europejska szybko zastosowała mechanizmy kryzysowe. Jesienią 2008 r. Komisja opublikowała wytyczne dla państw członkowskich wskazujące sposoby wsparcia zagrożonych banków lub podmiotów gospodarczych zgodnie z unijnymi zasadami udzielania pomocy państwa. Zalecenia te opierały się na art. 107 ust. 3 lit. b) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, który zezwala na udzielanie pomocy mającej na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce państwa członkowskiego.

Pierwszy komunikat Komisji, przyjęty w październiku 2008 r., szczegółowo wyjaśniał podstawowe zasady systemów wsparcia, takie jak ograniczenie zakresu udzielanej pomocy oraz okresu, na jaki jest udzielana, zagwarantowanie dostępu do wsparcia niezależnie od kraju pochodzenia instytucji oraz unikanie sytuacji, w których banki-beneficjenci niesprawiedliwie uzyskiwałyby dodatkowe korzyści jedynie w wyniku uzyskania wsparcia rządowego. Dobrą ilustracją jest irlandzki system wsparcia dla banków, który został zmieniony tak, by zagwarantować niedyskryminacyjne traktowanie banków o znaczeniu systemowym dla gospodarki Irlandii, bez względu na kraj pochodzenia.

W grudniu 2008 r. Komisja opublikowała kolejny komunikat, dotyczący dokapitalizowania banków i omawiający również kwestie ich wypłacalności oraz dostępu przedsiębiorstw gospodarki realnej do kredytów, a w lutym 2009 r. komunikat w sprawie aktywów o obniżonej wartości określający ramy postępowania z toksycznymi aktywami.

Następnie w lipcu 2009 r. Komisja przyjęła komunikat poświęcony restrukturyzacji, w którym wyjaśniła, w jaki sposób będzie badać procesy restrukturyzacji banków, tak aby w perspektywie długoterminowej mogły one odzyskać rentowność i przejąć część kosztów obciążeń związanych z ich ratowaniem, a także jak będzie traktować wszelkie

zaburzenia konkurencji wynikające ze znacznych rozmiarów pomocy otrzymanej przez banki. Od 1 stycznia 2011 r. każdy bank wymagający pomocy państwa w postaci dokapitalizowania lub działań związanych z aktywami o obniżonej wartości musi przedstawić plan restrukturyzacji (nie dotyczy to jak uprzednio jedynie banków znajdujących się w trudnej sytuacji).

Przykładami ilustrującymi restrukturyzację ważnych banków zgodnie z powyższymi zasadami są KBC i Lloyds.

- **Jaka była dotychczasowa praktyka Komisji?**

Kontrolując pomoc państwa dla banków, Komisja działała faktycznie jako organ zarządzania kryzysowego i organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji na szczeblu unijnym, pracując nad rozwiązaniem problemów strukturalnych, z którymi wiele banków borykało się już na długo przed wybuchem kryzysu. W pracy KE przyświecały trzy główne cele: zapewnienie stabilności finansowej, utrzymanie integralności jednolitego rynku i zapewnienie beneficjentom pomocy w odzyskaniu długofalowej rentowności. Restrukturyzacja, o którą KE zabiega, opiera się na trzech zasadach: odzyskaniu przez bank długofalowej rentowności bez potrzeby korzystania z dalszej pomocy państwa; częściowym pokryciu przez bank i jego udziałowców oraz posiadaczy kapitału hybrydowego kosztów restrukturyzacji; oraz złagodzeniu zaburzeń konkurencji wywołanych korzystaniem z pomocy. Przykładowo, Komisja zwróciła się do niektórych banków z prośbą o wycofanie się z nierentownych modeli działalności opartych na nadmiernym wykorzystaniu mechanizmu dźwigni finansowej i zbytym uzależnieniu od krótkoterminowego finansowania na rynku międzybankowym. W innych przypadkach KE wymagała zredukowania i uproszczenia struktur bankowych. Wreszcie, gdy było jasne, że rentowności banku nie uda się odbudować, podejmowano proces jego kontrolowanej likwidacji. We wszystkich przypadkach KE wymagała od banku zwrotu pomocy uzyskanej od rządu. Ten warunek ma zasadnicze znaczenie, gdyż dotyczy kwestii pokusy nadużycia i ogranicza koszty po stronie podatników.

Oto kilka przykładów: zastosowanie powyższych zasad doprowadziło do głębokiej restrukturyzacji oraz częściowej likwidacji takich banków jak Hypo Real Estate, Kommunalkredit i Northern Rock. Nierentowny model działalności stosowany przez niektóre niemieckie banki krajów związkowych – np. LBBW i HSH – wymusił konieczność zmiany ich profilu i ograniczenia się do podstawowej działalności. W przypadku WestLB, którego rentowności nie udało się odbudować, rezultatem była kontrolowana likwidacja. W innych sytuacjach rządy musiały przejmować ciężar

błędnych decyzji biznesowych podjętych przez banki istotne pod względem systemowym. W takich przypadkach, np. w odniesieniu do ING oraz Commerzbanku, KE żądała ograniczenia skali działalności banku i znaczącego uproszczenia struktur bankowych.

- **Jak długo będą obowiązywać rozwiązania przyjęte na czas kryzysu w odniesieniu do pomocy państwa dla sektora bankowego? Jakie rozwiązania będą obowiązywały później?**

Kontrola pomocy państwa w warunkach kryzysu miała zawsze dwa cele: z jednej strony zadaniem Komisji było gaszenie pożaru, z drugiej – przygotowywanie gruntu pod scenariusz na czas po zakończeniu kryzysu. Od początku KE określała warunki restrukturyzacji, które miały służyć zwiększeniu stabilności rynków finansowych i wspomagać banki w powrocie do finansowania gospodarki realnej. Wśród tych warunków jest ponoszenie przez banki kosztów i ostatecznie zwrot uzyskanej pomocy publicznej oraz uczciwe obciążenie udziałowców i właścicieli kapitału hybrydowego częścią kosztów ratowania banków w celu uwzględnienia kwestii pokusy nadużycia.

KE była gotowa do odejścia od rozwiązań przyjętych na czas kryzysu na rzecz trwalszych zasad pokryzysowych pod koniec 2011 r. Jednakże nowe napięcia na rynkach skłoniły Komisję Europejską do wydłużenia okresu obowiązywania zasad kryzysowych na 2012 r. przez przedłużenie okresu obowiązywania wszystkich czterech komunikatów Komisji dotyczących banków (nieznacznie zmienionych). Głównym celem tego działania było zapewnienie otrzymania przez państwa członkowskie odpowiedniego wynagrodzenia w sytuacji, gdy – co z coraz większym prawdopodobieństwem będzie miało miejsce w przyszłości – zdecydują się one na dokapitalizowanie swoich banków z wykorzystaniem takich instrumentów jak akcje zwykłe, w przypadku których wynagrodzenie nie jest ustalone z góry. Uzgodniono również modyfikacje metody ustalania wynagrodzenia z tytułu gwarancji udzielonych w odniesieniu do finansowania banków (gwarancje stanowią większą część wsparcia, jakie zostało do tej pory udzielone) w celu zapewnienia, iż płatności dokonywane przez banki odzwierciedlać będą ryzyko właściwe dla danego banku, nie zaś ryzyko związane z danym państwem członkowskim lub rynkiem traktowanym jako całość.

Wspomniane przepisy będą stosowane tak długo, jak wymagać tego będą warunki rynkowe. Gdy tylko okoliczności rynkowe na to pozwolą, Komisja przyjmie zbiór stałych przepisów w zakresie pomocy państwa na rzecz instytucji finansowych.

1.3 Inne działania na rzecz wzmocnienia europejskiego sektora finansowego

Oprócz wzmocnienia nadzoru nad sektorem finansowym, zwiększonej ochrony **deponentów**, zaostrzenia **wymogów kapitałowych** wobec instytucji finansowych i poprawy systemu **zarządzania w sytuacjach kryzysowych** przedmiotem prac Komisji są także:

- analiza reform strukturalnych w sektorze bankowym poprzez działanie grupy wysokiego szczebla pod przewodnictwem Erkki Liikanena;
- regulacja równoległego systemu bankowego;
- podniesienie wiarygodności **ratingów kredytowych**;
- zaostrzenie przepisów dotyczących **funduszy hedgingowych, krótkiej sprzedaży i instrumentów pochodnych**;
- dokonanie zmiany obowiązujących przepisów dotyczących **obrotu instrumentami finansowymi, nadużyć rynkowych i funduszy inwestycyjnych**.
- ograniczenie **praktyki wynagradzania w sektorze bankowym** zachęcającej do podejmowania nadmiernego ryzyka;
- reforma sektora **audytu i zasad księgowości**.

2. Propozycje Komisji Europejskiej, które powinny wkrótce wejść w życie:

- **Wniosek dotyczący instrumentów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji stosowanych w odniesieniu do banków znajdujących się w trudnej sytuacji**

Wniosek Komisji dotyczący instrumentów służących restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków znajdujących się w trudnej sytuacji, przyjęty dnia 6 czerwca br., jest najnowszym z szeregu zaproponowanych środków mających wzmocnić europejski sektor bankowy i nie dopuścić do efektów ubocznych ewentualnych przyszłych kryzysów finansowych, które mogłyby przynieść szkody deponentom i podatnikom.

Aby zagwarantować, że sektor prywatny poniesie sprawiedliwe koszty wszelkich przyszłych działań ratunkowych, Unia Europejska zaproponowała wprowadzenie wspólnych ramowych zasad i uprawnień, dzięki którym państwa członkowskie byłyby lepiej przygotowane do postępowania z bankami znajdującymi się w trudnej sytuacji. Powtarzające się działania ratunkowe na rzecz banków wzbudziły w opinii publicznej

poczucie głębokiej niesprawiedliwości, doprowadziły do wzrostu długu publicznego i zwiększyły obciążenia podatników.

Wspólne dla całej Unii Europejskiej przepisy ramowe określające instrumenty służące restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków zaoferują przede wszystkim instrumenty zapobiegania wystąpieniu kryzysów oraz szybkiego przeciwdziałania, jeśli już się pojawią.

Udostępniony zostanie zestaw instrumentów umożliwiających w razie potrzeby przeprowadzenie kontrolowanej restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji istotnych pod względem systemowym.

- **Jakie instrumenty udostępni sektorowi bankowemu europejski mechanizm stabilności?**

Pułap zdolności pożyczkowej europejskiego mechanizmu stabilności (ESM, z ang. European Stability Mechanism) będzie wynosił 500 mld EUR. Krajom strefy euro, które nie są objęte programem pomocy, ESM będzie mógł zaoferować pożyczkę celową na dokapitalizowanie instytucji finansowych. Przyznanie takiej pożyczki zależy od pozytywnej decyzji Rady Gubernatorów ESM, czyli ministrów finansów państw członkowskich wchodzących w skład strefy euro. Warunki związane z udzieleniem pożyczki zostaną szczegółowo określone w protokole ustaleń i będą obejmowały zarówno warunki odnoszące się do konkretnej instytucji, jak i warunki o charakterze ogólnym. Dokapitalizowanie będzie również możliwe w ramach pożyczki połączonej z kompleksowym makroekonomicznym programem dostosowawczym. Porozumienie ustanawiające europejski mechanizm stabilności nie przewiduje obecnie bezpośredniego udzielania przez ESM pożyczek instytucjom finansowym.

3. Środki przewidziane w ramach działań średniookresowych

Komisja jest gotowa wystąpić jesienią z kluczowymi propozycjami na rzecz wprowadzenia bardziej zintegrowanego i bezpośredniego nadzoru bankowego na szczeblu unijnym oraz wspólnego systemu gwarantowania depozytów i mechanizmu finansowania restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Podstawą tych propozycji byłyby polityczne wytyczne Rady Europejskiej.

Podstawowa zasada jest jasna: podział ryzyka w systemie wzajemnych gwarancji wymaga zintegrowanego, silnego nadzoru nad sektorem bankowym, zapewniającego wzajemne zaufanie wszystkich uczestniczących państw.

Ogólne ramy powinny obejmować następujące elementy:

- **zintegrowany system nadzoru nad bankami transgranicznymi**

Podczas gdy obecna rola europejskich urzędów nadzoru polega głównie na nadzorze nad funkcjonowaniem i spójnością krajowych systemów nadzoru, Komisja zamierza zaproponować utworzenie rzeczywistego nadzoru bankowego na szczeblu Unii Europejskiej. Obecny system w UE jest zbyt rozdrobniony, by móc stawić czoło aktualnym wyzwaniom, co nie służy budowaniu potrzebnego zaufania między państwami członkowskimi. Wymaga to politycznego porozumienia w kwestii zwiększenia zakresu nadzoru na poziomie unijnym i jego niezależności.

- **jednolity system gwarantowania depozytów:**

W ramach wniosku dotyczącego systemów gwarantowania depozytów przedłożonego w 2010 r. Komisja zaproponowała możliwość udzielania wzajemnych pożyczek w przypadku, gdy jeden z systemów wyczerpie swoje środki. Komisja bada różne warianty wykorzystania tej koncepcji. Ponadto uważamy systemy gwarantowania depozytów i mechanizmy finansowania procedur restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji za część tych samych ram działania, gdyż skuteczna restrukturyzacja banku pozwala uniknąć sięgania po środki udostępniane przez systemy gwarantowania depozytów.

- **fundusz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji na poziomie Unii Europejskiej**

Przedłożony przez Komisję wniosek dotyczący instrumentów służących restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków znajdujących się w trudnej sytuacji może być pierwszym krokiem w stronę mechanizmu finansowania restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji na poziomie Unii Europejskiej. W celu stworzenia europejskiego systemu mechanizmów finansowania restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji Komisja proponuje ustanowienie mechanizmów finansowania na poziomie krajowym, które współpracowałyby ze sobą i w razie potrzeby musiałyby pod określonymi warunkami udzielać sobie pożyczek.

Ponadto ściślejsza integracja rozwiązań w zakresie nadzoru oraz w zakresie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji transgranicznych musi zostać przygotowana z wyprzedzeniem. We wniosku przewidziano mechanizmy zapewniające współpracę organów krajowych i EUNB w sytuacji, gdy banki działające w skali transgranicznej znajdują się w trudnej sytuacji.

Państwa członkowskie mają możliwość wyboru: zamiast tworzyć odrębne mechanizmy finansowania restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji mogą połączyć system gwarantowania depozytów i mechanizm finansowania restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

Wniosek ten musi zostać przyjęty w toku procesu decyzyjnego i jest obecnie rozpatrywany na forum Parlamentu Europejskiego i Rady.

4. Inne koncepcje do uwzględnienia w rozważaniach nad przyszłymi rozwiązaniami

Ważną sprawą jest również perspektywa udzielenia Europejskiemu Instrumentowi Stabilności Finansowej i/lub europejskiemu mechanizmowi stabilności zezwolenia na oferowanie bezpośredniej wzajemnych zależności między państwami i bankami może być uważana za alternatywę dla bezpośredniego dokapitalizowania banków, które nie jest obecnie objęte Porozumieniem ustanawiającym europejski mechanizm stabilności w jego obecnym kształcie. Powinna ona służyć przyszłej refleksji, pozwalającej dojść do źródeł obecnego kryzysu zadłużenia.

5. W kierunku faktycznej Unii Gospodarczej i Walutowej - raport przewodniczącego Hermana Van Rompuy

Wzmocnienie eurolandu może wymagać zmian traktatu UE - głosi przygotowany na szczyt UE raport Hermana Van Rompuy. Mowa w nim o stworzeniu unii bankowej, wzmocnieniu kontroli nad budżetami państw oraz ograniczonym uwspólnotowaniu długu w średniej perspektywie.

„W kierunku prawdziwej Unii gospodarczej i walutowej” - to tytuł raportu przygotowanego przez przewodniczącego Rady Europejskiej Hermana Van Rompuy na szczyt przywódców UE w Brukseli, który się odbył w dn. 28-29 czerwca 2012 r. Przewodniczący Van Rompuy podkreśla w nim, że nie oczekuje, że prace nad tym projektem zostaną zakończone podczas szczytu, ale chce, by podjęto decyzję w

sprawie ich kontynuowania. Zastrzegł, że zrealizowanie niektórych elementów tego projektu będzie wymagało „zmian w traktatach UE w którymś momencie”.

Raport koncertuje się na wizji przyszłej Unii walutowej i gospodarczej, czyli koncepcjach wspólnego rozwoju państw posiadających wspólną walutę. Van Rompuy zastrzega jednak, że proces pogłębiania integracji strefy euro „powinna charakteryzować otwartość i przejrzystość, a także pełna zgodność z wszelkimi aspektami rynku wewnętrznego”.

Zdaniem Van Rompuy'a ta wzmocniona unia walutowa i gospodarcza wymaga też silniejszej legitymacji demokratycznej, czyli poparcia ze strony obywateli. W tym kontekście **mowa o "centralnej roli" Parlamentu Europejskiego oraz parlamentów narodowych.**

Dokument przygotowany we współpracy z szefem Komisji Europejskiej, szefem eurogrupy i prezesem Europejskiego Banku Centralnego zawiera wskazywane już od dawna w debacie unijnej **pomysły na wzmocnienie eurolandu, które mają pomóc przetrwać kryzys i uratować euro.**

Koncepcje te to przede wszystkim tzw. **unia bankowa** (najlepiej dla wszystkich 27 państw UE) oraz **zdecydowane wzmocnienie kontroli nad budżetami narodowymi państw euro**, z czym wiązałoby się przekazanie wielu narodowych kompetencji na poziom eurolandu, oraz wzmocnienie koordynacji polityk budżetowych, np. w takich dziedzinach jak polityka podatkowa czy przepływ pracowników.

Ponadto dyskutowane jest **wzmocnienie kontroli nad budżetami krajowymi poprzez przekazanie do Brukseli znacznie większych niż dotychczas kompetencji do poprawiania budżetów państw euro** (jak chcą Niemcy), by "zapobiegać" zadłużaniu się państw i "poprawiać" nieodpowiedzialne polityki fiskalne.

To **na poziomie europejskim odbywałoby się "wspólne uzgadnianie", czy kraj może się zadłużyć bardziej, niż wcześniej ustalono.** (Raport nie precyzuje, kto dokładnie miałby o tym decydować, co najpewniej oznacza, że znalazłoby się to w gestii ministrów eurogrupy, a nie KE). Strefa euro mogłaby też wymagać zmian w budżetach narodowych, „jeśli nie byłyby zgodne z zasadami budżetowymi”.

pomocy bankom. Możliwość uniknięcia lub zerwania „Pełna unia budżetowa” - czytamy w dokumencie - wymagałaby w przyszłości stworzenia na poziomie euro „podmiotu budżetowego jak resort finansów” (ang. treasury office).

Jako opcję „do przestudiowania” raport wskazuje ideę **uwspólnotowienia długu w „średniej perspektywie”, jako postęp na drodze do fiskalnej integracji**. Inną wymienianą w raporcie opcją **jest ograniczone uwspólnotowienie długu na krótki czas** określony (tzw. eurobills) oraz **utworzenie funduszu oddłużeniowego** (z ang. redemption fund), który przewiduje zgrupowanie długów krajów eurolandu powyżej 60 proc. PKB. To pomysł zaproponowany przez jeden z niemieckich think tanków, który zakłada, że takie wspólne zadłużenie byłoby spłacane przez 25 lat po niższej, średniej stopie procentowej, co ulżyłoby najbardziej zadłużonym państwom euro.

Na poprzednim szczycie UE wprowadzenie euroobligacji proponowało kilku europejskich przywódców, a zwłaszcza nowy prezydent Francji François Hollande.

Na uwspólnotowienie długu państw euro nie zgadzają się Niemcy (wspierane m.in. przez Finlandię i Holandię), które cieszą się obecnie najwyższą oceną wiarygodności kredytowej i w związku z tym ponoszą najniższe koszty obsługi swego długu.

Kancelarz Niemiec Angela Merkel wielokrotnie wspominała, że najpierw trzeba stworzyć w UE prawdziwą unię polityczną i fiskalną, co oznacza zgodę państw na transfer suwerenności do UE, by zapewnić dyscyplinę finansów publicznych i kontrolę narodowych polityk budżetowych.

Z raportu wynika, że ze względu na potrzebę zachowania jedności wewnętrznego rynku usług finansowych unia bankowa powinna obejmować wszystkie 27 państw UE. Jak zastrzega przewodniczący Van Rompuy, unia pozwalałaby jednak krajom spoza euro na pewne odstępstwa w niektórych jej obszarach.

Wymienione w dokumencie komponenty tej unii bankowej to m.in. **stworzenie europejskiego nadzoru bankowego** (na co należą Niemcy) dla wszystkich państw UE. Ma to zapobiec zaistniałej już niegdyś sytuacji, w której przygotowane przez regulatorów narodowych tzw. testy wytrzymałości banków nie wykazały problemów banków, np. w Hiszpanii.

Kolejny przewidziany przez dokument element unii to **tzw. resolution fund, czyli fundusz ratunkowy**, na który składałyby się same banki, by w razie potrzeby ratować instytucje finansowe, nie sięgając po pieniądze podatników.

Następne założenie to **stworzenie wspólnego systemu gwarancji depozytów dla obywateli**. Dokument zauważa, że w przypadku państw eurolandu środki na

gwarancje depozytów oraz ratowanie banków mogłyby pochodzić w ostateczności z Europejskiego Mechanizmu Stabilizacyjnego (ESM).

Zdaniem ministra ds. europejskich Finlandii Alexandra Stubba unia bankowa powinna być konstruowana etapami właśnie w takiej kolejności, a nie odwrotnie: „najpierw nadzór europejski nad najważniejszymi bankami, potem fundusz ratunkowy i na sam koniec można stworzyć gwarancję depozytów”. „Naszym punktem startowym powinna być unia bankowa 27 krajów UE. Jeśli to się nie uda, to potrzebne będzie zawarcie tzw. wzmocnionej współpracy gotowych do tego państw” - powiedział minister Stubb.

Wielka Brytania, jak pisała prasa brytyjska, wyklucza na razie udział w jakimkolwiek elemencie unii bankowej. Minister finansów Jacek Rostowski mówił z kolei, że Polska nie będzie się sprzeciwiać tworzeniu unii bankowej eurolandu, ale o ewentualnym przystąpieniu do niej zdecyduje później, gdy będzie wiadomo, jak ta unia wygląda i czy jest to zgodne z polskim interesem.

Raport Van Rompuy'a chłodno przyjęły Niemcy. „To idzie w kierunku wspólnego długu, ale raczej nowego długu, nie starego” - powiedział niemiecki minister ds. europejskich Michael Link. „My wciąż nie jesteśmy przekonani, że to jest droga wyjścia z kryzysu”. Zauważył, że w raporcie „brakuje natomiast wiele, jeśli chodzi o mechanizmy kontroli”.

Minister Stubb ocenił, że „raport jest dobrą podstawą do dalszej dyskusji”. „Jeśli podstawowa filozofia jest taka: potrzebujemy więcej kontroli, by rozwijać solidarność, wtedy takie podejście jest poprawne” - powiedział Stubb.

Raport przewodniczącego Van Rompuy'a: W kierunku faktycznej Unii Gospodarczej i Walutowej:

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/131295.pdf

Opracowała:
dr Magdalena Skulimowska¹

¹ Na podstawie informacji PAP i Komisji Europejskiej



**RADA EUROPEJSKA
PRZEWODNICZĄCY**



Bruksela, 26 czerwca 2012 r.
EUCO 120/12
PRESSE 296
PR PCE 102

**W KIERUNKU FAKTYCZNEJ UNII GOSPODARCZEJ
I WALUTOWEJ**
**Sprawozdanie przewodniczącego Rady Europejskiej
Hermana Van Rompuya**

Z przyjemnością przekazuję Państwu sprawozdanie przygotowane w ścisłej współpracy z przewodniczącymi Komisji i Eurogrupy oraz z prezesem Europejskiego Banku Centralnego.

W sprawozdaniu zawarliśmy wizję przyszłości unii gospodarczej i walutowej (UGW) oraz tego, jak może ona w najlepszy sposób przyczynić się do zwiększenia wzrostu gospodarczego, zatrudnienia i stabilności. Sprawozdanie proponuje przejście w ciągu kolejnej dekady do silniejszego systemu UGW w oparciu o zintegrowane ramy finansowe, budżetowe i gospodarcze. Wszystkie te elementy powinny opierać się na wzmocnionej legitymacji demokratycznej oraz na odpowiedzialności.

Sprawozdanie to nie ma być jedynie planem: określiliśmy w nim najważniejsze elementy i zaproponowaliśmy metodę pracy. Spodziewam się, że wszyscy osiągniemy na naszym spotkaniu pod koniec tygodnia porozumienie co do dalszych działań w UGW. Obecna sytuacja wymaga starannego namysłu co do przyszłych prac, które będą konieczne w średniej i dłuższej perspektywie. Jestem przygotowany do dalszej pracy, wraz z przewodniczącymi Komisji i Eurogrupy oraz prezesem Europejskiego Banku Centralnego, tak by przedstawić Radzie Europejskiej w grudniu 2012 roku szczegółowe propozycje dotyczące podzielonego na etapy procesu, który ma doprowadzić do utworzenia faktycznej unii gospodarczej i walutowej, od początku ściśle łączącej państwa członkowskie.

Z przyjemnością oczekuję naszych dyskusji w czwartkowy wieczór i w piątek.

P R A S A

Dirk De Backer - rzecznik przewodniczącego - ☎ +32 (0)2 281 9768 - +32 (0)497 59 99 19
press.president@consilium.europa.eu <http://www.consilium.europa.eu/>

EUCO 120/12

1
PL



W KIERUNKU FAKTYCZNEJ UNII GOSPODARCZEJ I WALUTOWEJ

I. KONSOLIDACJA UNII GOSPODARCZEJ I WALUTOWEJ

Unia gospodarcza i walutowa (UGW) została ustanowiona po to, by przynieść Europie dobrobyt i stabilność. Stanowi podwaliny Unii Europejskiej. Dziś unia gospodarcza i walutowa staje przed zasadniczym wyzwaniem: potrzebuje wzmocnienia, aby zapewnić dobrobyt gospodarczy i społeczny.

Celem niniejszego sprawozdania – przygotowanego przez przewodniczącego Rady Europejskiej we współpracy z przewodniczącym Komisji, przewodniczącym Eurogrupy i prezesem Europejskiego Banku Centralnego – jest przedstawienie wizji takiej unii gospodarczej i walutowej, która zapewni stabilność i trwały dobrobyt. W sprawozdaniu proponuje się zatem silną i stabilną konstrukcję w dziedzinie finansów, budżetu, gospodarki i polityki, wspierającą strategię na rzecz zatrudnienia i wzrostu gospodarczego.

Wyzwania

Taka przekonywająca wizja musi uwzględniać długoterminowe wyzwania, przed którymi staje unia gospodarcza i walutowa. Strefa euro jest różnorodna, a zatem najskuteczniejszą metodą podejmowania wielu decyzji gospodarczych jest kształtowanie polityki na szczeblu krajowym. Jednak polityki krajowe nie mogą być ustalane w odosobnieniu, jeśli ich skutki szybko rozszerzają się na strefę euro jako całość. Takie krajowe polityki muszą zatem w pełni odzwierciedlać realia wiążące się z faktem bycia składową unii walutowej. Podstawowe znaczenie ma tu utrzymanie odpowiedniego poziomu konkurencyjności, koordynacji i konwergencji, tak by zapewnić trwały wzrost gospodarczy bez dużych zaburzeń równowagi. Powinno to uwzględniać odpowiednią kombinację polityki fiskalnej i pieniężnej z jednolitą polityką pieniężną w dążeniu do stabilności cen.

Ale żeby zapewnić stabilność i wzrost gospodarczy w strefie euro, państwa członkowskie muszą działać i koordynować swoje działania zgodnie ze wspólnymi zasadami. Muszą istnieć sposoby zapewnienia ich przestrzegania, jeśli tylko ma miejsce negatywne oddziaływanie na innych członków unii gospodarczej i walutowej. Jest to konieczne do zagwarantowania minimalnego poziomu konwergencji, jaki jest potrzebny do skutecznego funkcjonowania unii gospodarczej i walutowej.

Ogólnie mówiąc, ściślejsza integracja w ramach unii gospodarczej i walutowej będzie wymagać silniejszej podstawy demokratycznej i szerokiego poparcia obywateli. Z tego względu zasadnicze znaczenie ma to, by proces prowadzący do urzeczywistnienia tej wizji już na wczesnym etapie opierał się na szeroko zakrojonych konsultacjach i szerokim uczestnictwie. Integracja i legitymacja muszą iść w parze.

Wizja przyszłego zarządzania unią gospodarczą i walutową nakreślona w niniejszym sprawozdaniu skupia się na państwach członkowskich wchodzących w skład strefy euro, jako że wyróżniają się one jakościowo z racji posiadania jednej waluty. Niemniej jednak proces prowadzący do głębszej unii gospodarczej i walutowej powinien się charakteryzować otwartością i przejrzystością i powinien być w pełni spójny z jednolitym rynkiem we wszystkich jego aspektach.

Wizja

W sprawozdaniu proponuje się wizję stabilnej i prosperującej unii gospodarczej i walutowej, opartej na czterech zasadniczych elementach składowych:

- *Zintegrowane ramy finansowe* mające zapewniać stabilność finansową, w szczególności w strefie euro, i minimalizować koszty upadku banków ponoszone przez obywateli Europy. Ramy te przenoszą odpowiedzialność za nadzór na szczebel europejski i zapewniają wspólne mechanizmy restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków i gwarantowania depozytów konsumentów.
- *Zintegrowane ramy budżetowe* mające zapewnić zdrowe kształtowanie polityki budżetowej na szczeblach krajowym i europejskim, obejmujące koordynację, wspólne podejmowanie decyzji, skuteczniejsze egzekwowanie oraz proporcjonalne działania w kierunku wspólnej emisji długu. Ramy te mogłyby obejmować także różne formy solidarności fiskalnej.
- *Zintegrowane ramy polityki gospodarczej*, które przewidują wystarczające mechanizmy zapewniające opracowywanie krajowych i europejskich polityk propagujących trwały wzrost, zatrudnienie i konkurencyjność oraz spójnych z prawidłowym funkcjonowaniem unii gospodarczej i walutowej.
- Zapewnienie niezbędnej *legitymacji demokratycznej i odpowiedzialności* za podejmowanie decyzji w ramach unii gospodarczej i walutowej w oparciu o wspólne sprawowanie suwerenności nad wspólnymi politykami oraz solidarność.

Te cztery elementy składowe tworzą razem spójną i kompletną konstrukcję, którą trzeba będzie zbudować w najbliższych dziesięciu latach. Wszystkie te cztery elementy są niezbędne do uzyskania długotrwałej stabilności i dobrobytu w unii gospodarczej i walutowej i będą wymagać wielu dalszych prac, w tym – w pewnym momencie – ewentualnej zmiany traktatów UE.

II. KLUCZOWE ELEMENTY SKŁADOWE

1. Zintegrowane ramy finansowe

Kryzys finansowy uwidocznił braki strukturalne, którymi cechują się ramy instytucjonalne służące stabilności finansowej. Zlikwidowanie tych braków jest dla strefy euro szczególnie ważne z uwagi na głębokie współzależności wynikające z obowiązywania jednej waluty. Dokonać tego należy jednak, zachowując jedność i integralność jednolitego rynku w dziedzinie usług finansowych. Dlatego zintegrowanymi ramami finansowymi należy objąć wszystkie państwa członkowskie UE; w ramach tych należy również uwzględnić rozróżnienie na państwa członkowskie należące i nienależące do strefy euro w tych elementach nowych ram, które są bardziej związane z funkcjonowaniem unii walutowej i ze stabilnością strefy euro niż z jednolitym rynkiem.

Zintegrowane ramy finansowe, opierając się na jednolitych zasadach, powinny się składać z dwóch kluczowych elementów: jednolitego europejskiego nadzoru bankowego oraz wspólnych ram w zakresie gwarancji depozytów oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków.

Zintegrowany nadzór jest niezbędny, by zagwarantować skuteczne stosowanie norm ostrożnościowych, kontroli ryzyka i prewencji kryzysowej w całej UE. Obecna struktura powinna jak najszybciej ewoluować w kierunku jednolitego europejskiego systemu nadzoru bankowego, na który składają się poziom europejski i poziom krajowy. Ostateczna odpowiedzialność byłaby przypisana poziomowi europejskiemu. Taki system gwarantowałby, że nadzór bankowy we wszystkich państwach członkowskich UE będzie tak samo skutecznie ograniczać możliwość upadku banków oraz zapobiegać potrzebie interwencji za pomocą wspólnych gwarancji depozytowych lub funduszy na cele restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków. Dlatego na poziomie europejskim dysponowano by uprawnieniami nadzorczymi oraz uprawnieniami do zapobiegawczej interwencji mającymi zastosowanie do wszystkich banków. Bezpośrednie zaangażowanie ze szczebla europejskiego różniłoby się w zależności od wielkości i rodzaju banku. Należałoby w pełni rozważyć możliwość powierzenia Europejskiemu Bankowi Centralnemu – wynikającą z art. 127 ust. 6 TFUE – uprawnień do nadzoru nad bankami w strefie euro.

Opierając się na obecnych i przyszłych wnioskach Komisji, należy kontynuować prace nad gwarantowaniem depozytów oraz restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją banków.

Europejski system gwarantowania depozytów mógłby nadać europejski wymiar krajowym systemom gwarantowania depozytów w odniesieniu do banków podlegających nadzorowi europejskiemu. Zwiększyłyby wiarygodność istniejących rozwiązań i byłyby ważną gwarancją, że kwalifikujące się depozyty wszystkich instytucji kredytowych są dostatecznie ubezpieczone.

Europejski system restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków, finansowany w pierwszej kolejności ze środków banków, mógłby zapewniać pomoc przy stosowaniu środków w zakresie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków objętych nadzorem europejskim, tak by można było w uporządkowany sposób likwidować nieradzące sobie instytucje, a tym samym chronić pieniądze podatnika.

System gwarantowania depozytów oraz fundusz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków mógłby powstać pod nadzorem wspólnego organu restrukturyzacyjnego. Takie ramy w dużym stopniu ograniczyłyby potrzebę faktycznego korzystania z systemu gwarancji. Niemniej jednak wiarygodność jakiegokolwiek systemu gwarantowania depozytów wymaga dostępu do solidnych zabezpieczeń finansowych. Dlatego jeżeli chodzi o strefę euro, tego rodzaju zabezpieczeniem fiskalnym dla organu właściwego do celów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków oraz gwarantowania depozytów mógłby być europejski mechanizm stabilności.

2. Ku zintegrowanym ramom budżetowym

Kryzys finansowo-zadłużeniowy uwidocznił duże współzależności, zwłaszcza w strefie euro. Sprawne funkcjonowanie unii gospodarczej i walutowej wymaga nie tylko szybkiej i zdecydowanej realizacji środków już uzgodnionych w ramach wzmocnionych ram zarządzania gospodarczego (zwłaszcza paktu stabilności i wzrostu oraz traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu), lecz także jakościowego zwrotu ku unii fiskalnej.

W tym kontekście w strefie euro, charakteryzującej się większą centralizacją podejmowania decyzji w sprawie budżetów współmierną ze wspólnym ponoszeniem ryzyka, podstawowe znaczenie mają skuteczne mechanizmy zapobiegania destabilizującym politykom fiskalnym i ich korygowania w każdym z państw członkowskich. W tym celu można by wspólnie uzgodnić pułapy rocznego salda budżetowego i długu publicznego poszczególnych państw członkowskich. Zgodnie z tymi zasadami emisja długu publicznego ponad wspólnie uzgodniony pułap musiałaby być uzasadniona i uprzednio zatwierdzona. Następnie na szczeblu strefy euro można by wymagać zmian w środkach budżetowych, jeśli stanowiłyby one naruszenie reguł fiskalnych, pamiętając o potrzebie zapewnienia sprawiedliwości społecznej.

W perspektywie średnioterminowej – jako element takiej unii fiskalnej i w zależności od postępów w integracji fiskalnej – można by rozważyć emisję wspólnego długu. Można by rozważyć działania zmierzające ku wprowadzeniu solidarnej odpowiedzialności państw, o ile istnieć będą solidne ramy dyscypliny budżetowej i konkurencyjności, tak by uniknąć pokusy nadużyć i sprzyjać odpowiedzialności i przestrzeganiu reguł. Proces zmierzający ku emisji wspólnego długu powinien być stopniowy i obwarowany kryteriami, przy czym postępom we wspólnym podejmowaniu decyzji budżetowych towarzyszyłyby proporcjonalne działania w kierunku wspólnego ponoszenia ryzyka. Zaproponowano kilka możliwości częściowej emisji wspólnego długu, takich jak łączenie – w ograniczonym stopniu i pod określonymi warunkami – niektórych krótkoterminowych instrumentów finansowania lub stopniowe rolowanie w kierunku funduszu amortyzacji zadłużenia. Można by także przewidzieć różne formy solidarności fiskalnej.

Pełna unia fiskalna oznaczałaby stworzenie większego potencjału na szczeblu europejskim, pozwalającego zarządzać współzależnościami ekonomicznymi, a ostatecznie – utworzenie na szczeblu strefy euro organu fiskalnego, takiego jak urząd skarbu. Ponadto trzeba będzie określić stosowne role i funkcje budżetu centralnego, w tym jego powiązania z budżetami krajowymi.

3. Ku zintegrowanym ramom polityki gospodarczej

W unii gospodarczej polityki krajowe powinny być nakierowane na silny, trwały wzrost gospodarczy i na zatrudnienie, a jednocześnie powinny sprzyjać spójności społecznej. Silniejsza integracja gospodarcza jest potrzebna także po to, by zwiększać koordynację i konwergencję w różnych dziedzinach polityki państw strefy euro, przeciwdziałać zakłóceniom równowagi, a także by zapewnić umiejętność amortyzowania wstrząsów i konkurowania w zglobalizowanej światowej gospodarce. To element niezbędny do sprawnego funkcjonowania unii gospodarczej i walutowej oraz niezbędne dopełnienie ram finansowych i fiskalnych.

Ważne jest, by – opierając się zasadach wyrażonych w europejskim semestrze i w pakcie euro plus – uczynić ramy koordynowania polityki bardziej możliwymi do wyegzekwowania, aby dopilnować, by niestabilne polityki nie zagrażały stabilności unii gospodarczej i walutowej. Takie ramy byłyby szczególnie ważne w celu kierowania polityką w takich dziedzinach, jak mobilność zawodowa czy koordynacja podatkowa.

W razie potrzeby można by podjąć działania, by wzmocnić potencjał polityczny i administracyjny krajowych instytucji i zwiększać krajową odpowiedzialność za reformy, gdyż jest to zasadniczym warunkiem skutecznej realizacji reform na rzecz wzmocnienia wzrostu gospodarczego.

4. Zwiększanie demokratycznej legitymacji i odpowiedzialności

Decyzje w sprawie budżetów krajowych to istota europejskiej demokracji parlamentarnej. Przejście państw ku bardziej zintegrowanemu podejmowaniu decyzji fiskalnych i gospodarczych będzie więc wymagało silnych mechanizmów, które zagwarantują legitymację wspólnego podejmowania decyzji i odpowiedzialność ze nie. Zasadniczą sprawą jest uzyskanie publicznego poparcia dla ogólnoeuropejskich decyzji o dalekosiężnym wpływie na codzienne życie obywateli.

Centralną sprawą będzie ściśle zaangażowanie Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych, w poszanowaniu metody wspólnotowej. Protokół nr 1 TFUE w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej zapewnia odpowiednie ramy współpracy międzyparlamentarnej.

III. DALSZE DZIAŁANIA – PROPONOWANA METODA PRACY

Konieczne są dalsze prace na rzecz opracowania konkretnego, opatrzonego terminami planu działania, który będzie prowadził do utworzenia faktycznej unii gospodarczej i walutowej.

Przewodniczący Rady Europejskiej – w ścisłej współpracy z przewodniczącym Komisji, przewodniczącym Eurogrupy i prezesem Europejskiego Banku Centralnego – mógłby przedstawić stosowne sprawozdanie na grudniowym posiedzeniu Rady Europejskiej. Prowadzone będą regularne, nieformalne konsultacje z państwami członkowskimi i z instytucjami UE. W październiku 2012 roku można by przedstawić sprawozdanie śródkresowe.