

Wstęp

1. Przedmiot publikacji

Globalny kryzys finansowy z przełomu 2007 i 2008 r. był wstrząsem również dla UE, w tym szczególnie dla strefy euro. Był pierwszym poważnym zagrożeniem dla jej stabilności. Zarazem jednak dał impuls do głębokiej reformy strefy euro, której głównym elementem było ustanowienie unii bankowej. Prace nad unią bankową są wyjątkowe z uwagi na trzy cechy szczególne:

- 1) szybkość opracowania oraz wprowadzania zmian;
- 2) głębokość oraz ich zakres;
- 3) uwzględnienie w tych zmianach mechanizmu uczestnictwa, który podzielił państwa członkowskie UE na trzy grupy:
 - a) państwa, dla których udział w unii bankowej jest obowiązkowy (strefa euro),
 - b) państwa, dla których udział w unii bankowej nie jest obowiązkowy, ale państwa te chcą w niej uczestniczyć, oraz
 - c) państwa, dla których udział w unii bankowej nie jest obowiązkowy i które zachowują wobec unii bankowej wstrzemięźliwość.

Na obecnym etapie można zakładać z dużym prawdopodobieństwem, że każda przyszła reforma całej UE będzie się koncentrować wokół strefy euro. Umożliwienie dobrowolnego udziału w unii bankowej państwom, dla których nie jest to obowiązkowe, jest próbą rozwiania obaw dotyczących potencjalnej autonomizacji strefy euro wobec UE. Innymi słowy, chodzi o zachowanie spójności ustrojowej UE. Inny scenariusz rodziłby zagrożenie wykształcenia się w Unii dwóch prędkości, dzielącej państwa członkowskie na grupy. W obawie m.in. przed takim scenariuszem wprowadzono do aktów prawnych ustanawiających unię bankową „klauzule otwartości”. Pozwalają one państwom spoza strefy euro uczestniczyć w różnych jej elementach.

Celem niniejszej publikacji jest analiza efektywności „klauzul otwartości” jako jednego ze sposobów gwarantujących zachowanie spójności UE podczas reformy ustrojowej. Jest to zagadnienie szczególnie istotne z uwagi na to, że

Polska, nie będąc w strefie euro, jest bezpośrednim adresatem wprowadzonych „klausul otwartości”.

Główna teza niniejszej publikacji została następująco sformułowana: Ustanowienie unii bankowej jest ważnym elementem reformy strefy euro. „Klausule otwartości”, umożliwiające udział w różnych instrumentach unii bankowej państw członkowskich UE objętych derogacją, odgrywają istotną rolę w utrzymaniu spójności UE.

2. Podstawy prawne unii bankowej

Kryzys w sektorze bankowym wykazał niedobór instrumentów regulacyjnych oraz nadzorczych, które umożliwiałyby skuteczne zapobieganie kryzysom i przeciwdziałanie im w sektorze finansowym. Dlatego głównym wehikułem konsolidacji strefy euro po 2012 r. stała się unia bankowa.

Jest to struktura innowacyjna z punktu widzenia instytucjonalnego i materialnoprawnego. Ma dwa wymiary: *sensu largo* (regulacje unijne obejmujące wszystkie państwa UE) oraz *sensu stricto* (regulacje unijne dotyczące państw strefy euro) tworzące trójfilarową strukturę:

- 1) Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego;
- 2) Jednolitego Mechanizmu Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji; oraz
- 3) Europejskiego Systemu Ubezpieczenia Depozytów.

Unijne regulacje prawne odnoszące się do tych trzech filarów unii bankowej wskazano w poniższej tabeli (Tabela 1).

Tabela 1. Podstawy prawne unii bankowej *sensu stricto* i *sensu largo*

	Unia bankowa <i>sensu stricto</i>	Unia bankowa <i>sensu largo</i> – jednolity zbiór przepisów
Zakres obowiązywania	Państwa strefy euro oraz partycypujące w mechanizmie bliskiej współpracy.	Wszystkie państwa członkowskie UE.
Nadzór ostrożnościowy	Jednolity Mechanizm Nadzorczy 1) rozp. UE 1024/2013 z 15.10.2013 r. powierzające EBC szczególne zadania w odniesieniu do polityki związanej z nadzorem ostrożnościowym	1) rozp. UE 575/2013 w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych (CRR). W dniu 28.6.2021 r. weszło w życie rozporządzenie nowelizujące CRR, czyli rozp. UE

2. Podstawy prawne unii bankowej

	Unia bankowa <i>sensu stricto</i>	Unia bankowa <i>sensu largo</i> – jednolity zbiór przepisów
	wym nad instytucjami kredytowymi (SSM); 2) rozp. UE 468/2014 z 16.4.2014 r. EBC ustanawiające ramy współpracy pomiędzy EBC a właściwymi organami krajowymi oraz wyznaczonymi organami krajowymi w ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego (rozporządzenie ramowe w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego); 3) rozp. UE 1093/2010 w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru.	2019/876 (CRRII). Kolejna nowelizacja, CRRIII, implementująca porozumienie Bazylea III, powinna ostatecznie wejść w życie z początkiem 2025 r.¹; 2) dyrekt. 2013/36/UE w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi (CRDIV). Z kolei 27.6.2019 r. weszła w życie nowelizująca CRDIV – dyrekt. 2019/878 (CRDV). Kolejna nowelizacja, tj. CRDVI, implementująca porozumienie Bazylea III, weszła w życie w 2024 r.²
Restrukturyzacja i uporządkowana likwidacja	Jednolity Mechanizm Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji 1) rozp. UE 806/2014 ustanawiające jednolite zasady i jednolitą procedurę restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych i niektórych firm inwestycyjnych w ramach Jednolitego Mechanizmu Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji oraz Jednolitego Funduszu Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji (SRM). Nowelizacja tego aktu weszła w życie 27.6.2019 r. jako rozp. UE 2019/877 (SRMII); 2) umowa o przekazywaniu i uwspólnianiu składek na rzecz Jednolitego Funduszu Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji z 14.5.2014 r., Nr 8457/14 (Umowa 8457/14).	1) dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE ustanawiająca ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych (BRRD). Nowelizacja BRRD nastąpiła dyrekt. 2017/2399, która weszła w życie 28.12.2017 r., oraz dyrekt. 2019/879 (BRRDII), która weszła w życie 27.6.2019 r.

¹ Mind the gap, close the gap – the ECB's views on the banking package reforms: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/blog/2022/html/ssm.blog220428~6fc9bc7bb0.en.html> (dostęp: 9.6.2024 r.).

² *Ibidem*.

	Unia bankowa <i>sensu stricto</i>	Unia bankowa <i>sensu largo</i> – jednolity zbiór przepisów
Gwarantowanie depozytów	Europejski System Ubezpieczenia Depozytów 1) rozp. Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniające rozporządzenie (UE) Nr 806/2014 w celu ustanowienia europejskiego systemu gwarantowania depozytów z 24.11.2015 r., COM(2015) 586 final 2015/0270 (COD).	1) dyrekt. 2014/49/UE w sprawie systemów gwarancji depozytów.

Źródło: Opracowanie własne.

3. Państwa członkowskie UE pozostające poza strefą euro a unia bankowa

Unia bankowa obowiązkowo obejmuje wszystkie państwa strefy euro. Daje ona jednak możliwość udziału w niektórych jej elementach państwom, które są członkami UE, lecz pozostają obecnie poza obszarem wspólnej waluty. W strefie euro znajduje się obecnie 20 państw członkowskich UE (Austria, Belgia, Cypr, Estonia, Finlandia, Francja, Niemcy, Grecja, Irlandia, Włochy, Litwa, Łotwa, Luxemburg, Malta, Holandia, Portugalia, Słowacja, Słowenia, Hiszpania i Chorwacja). Poza strefą euro, objęte derogacją czasową, pozostają: Polska, Czechy, Szwecja, Rumunia i Węgry. Spośród tych państw Bułgaria złożyła wniosek o przystąpienie do strefy euro³. Dania, po wystąpieniu z UE Zjednoczonego Królestwa, pozostała jedynym państwem członkowskim UE objętym derogacją trwałą.

³ C. Alcidi, F. Corti, A. Georgosouli, D. Gros, T. Kiss-Gálfalvi, Euro area accession: assessment of the convergence path and COVID-19 implications, s. 43.

Tabela 2. Strategie państw członkowskich spoza strefy euro wobec przystąpienia do strefy euro, unii bankowej, EMS, Paktu Fiskalnego

Państwo członkowskie	Strefa euro	Pakt Fiskalny	Europejski Mechanizm Stabilności	Unia bankowa
Bulgaria	Wniosek złożono w 2018 r. Planowane przystąpienie w 2026 r.	Niezwiązana postanowieniami ekonomicznymi	Nie	Przystąpienie 1.10.2020 r. – mechanizm bliższej współpracy
Czechy	Nie	Niezwiązane postanowieniami fiskalnymi lub ekonomicznymi	Nie	<i>Wait-and-see</i>
Dania	Trwała derogacja, ale uczestniczy w ERMII	Tak	Nie	Możliwe przystąpienie
Węgry	Nie	Niezwiązane postanowieniami fiskalnymi lub ekonomicznymi	Nie	<i>Wait-and-see</i>
Polska	Nie	Niezwiązana postanowieniami fiskalnymi lub ekonomicznymi	Nie	<i>Wait-and-see</i>
Rumunia	Nie	Tak	Nie	Deklarowane możliwe przystąpienie
Szwecja	Nie	Niezwiązana postanowieniami fiskalnymi lub ekonomicznymi	Nie	Wstrzemięliwość

Źródło: Opracowanie własne.

Siedem państw niebędących członkami strefy euro można podzielić na trzy grupy pod względem ich stosunku wobec strefy euro.

Pierwszą stanowią państwa, które do strefy euro są nastawione negatywnie i nie podają konkretnych deklaracji w zakresie przystąpienia do niej. Zalicza się do nich obecnie: Czechy, Polskę, Szwecję oraz Węgry.

Drugą stanowią państwa w derogacji czasowej, które są do strefy euro nastawione pozytywnie. Tę grupę można podzielić dalej na państwa, które:

- 1) już złożyły wniosek o przyjęcie do ERMII (Bułgaria); oraz
- 2) nie spełniają kryteriów konwergencji, ale deklarują chęć przyjęcia wspólnej waluty w zadeklarowanym terminie (Rumunia – po 2024 r.).

Trzecią grupę stanowią państwa, które są w derogacji trwałej – zalicza się do nich obecnie jedynie Danię (przed brexitem grupa ta obejmowała również Wielką Brytanię).

Tę samą grupę siedmiu państw, niebędących członkami strefy euro, można podzielić na dwie podgrupy z uwagi na stosunek do unii bankowej.

Pierwsza podgrupa obejmuje państwa o jednoznacznie pozytywnym nastawieniu politycznym do unii bankowej. Można do nich zaliczyć Bułgarię⁴ oraz Rumunię⁵. Dla tych państw kluczową zaletą unii bankowej jest możliwość oddelegowania nadzoru nad krajowymi instytucjami kredytowymi do organu unijnego, co rozwiązuje obecne w nich wyzwania nieefektywnego nadzoru krajowego.

Pozostałe państwa reprezentują różne stanowiska, zmienne w czasie i rzeczywistości politycznej, niedające się klarownie sklasyfikować. Tak np. Polska⁶ i Węgry⁷ prezentują obecnie jasno krytyczne nastawienie do unii bankowej, w tym do udziału w mechanizmie bliskiej współpracy. Pozostałe państwa nie deklarują wprawdzie chęci uczestnictwa w unii bankowej *sensu stricto*, jednak w oficjalnych analizach (ministerstw finansów czy banków centralnych) dostrzegają korzyści wynikające z uczestnictwa w unii bankowej, również w ramach mechanizmu bliskiej współpracy. Zalicza się do takich państw Czechy⁸

⁴ K. Mérő, D. Piroska, *Banking Union and banking nationalism*, s. 216.

⁵ *Ibidem*.

⁶ Program Konwergencji. Aktualizacja 2023, s. 6; Informacja dla Sejmu i Senatu RP o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w pracach Unii Europejskiej w okresie styczeń–czerwiec 2020 r. (przewodnictwo Chorwacji w Radzie Unii Europejskiej) z 3.8.2020 r., Druk Nr 565, *passim*.

⁷ K. Kisgergely, A. Szombati, *Banking union through Hungarian eyes*, *passim*; Aczkolwiek w obliczu wewnętrznych wyzwań walutowych, prezes Narodowego Banku Węgier, G. Matolcsy, zaczął rozważać przyjęcie wspólnej waluty w 2030 r.: www.reuters.com/markets/europe/hungary-cbank-chief-sees-chance-euro-adoption-only-after-2030-2023-06-02/ (dostęp: 9.6.2024 r.).

⁸ Selected European topics and euro adoption in the Czech Republic, s. 7: www.cnb.cz/export/sites/cnb/en/financial-markets/.galleries/euro_survey/eurosurvey_2023.pdf (dostęp: 9.6.2024 r.).

oraz Szwecję⁹. Wspomniane państwa zwracają uwagę na szereg instytucjonalnych wątpliwości, które muszą być rozwiązane, zanim zadeklarują one chęć nawiązania bliskiej współpracy¹⁰. Dania, mimo trwałej derogacji, dopuszcza potencjalną możliwość przyjęcia euro¹¹.

4. „Klauzule otwartości”

Problem utrzymania spójności ustrojowej UE: większość podejmowanych w odpowiedzi na kryzys finansowy środków wsparcia finansowego miała początkowo charakter międzyrządowy i była ograniczona do państw strefy euro. Przyjmowanie środków międzyrządowych poza ramami instytucjonalno-prawnymi UE zapewniało wymaganą elastyczność regulacji oraz szybkość reakcji na kryzys. Gwarantowało również przyspieszenie procesu decyzyjnego, co byłoby utrudnione w przypadku korzystania z procedur przewidzianych w traktatach stanowiących podstawę UE.

Jednak taki kierunek reform kreował zagrożenie dla spójności UE¹² wynikające z postępującej „autonomizacji” strefy euro. Sama bowiem reforma UE jako całości zaczęła koncentrować się właśnie wokół strefy euro. Odpowiedzią na to wyzwanie stała się ogólnounijna strategia „wspólnej ścieżki”¹³. Zakłada ona, że stopniowo wszystkie państwa członkowskie wejdą do strefy euro, a – tym samym – niebezpieczeństwo fragmentacji ustrojowej Unii zostanie zażegnane.

Pojęcie „klauzul otwartości”: oznacza postanowienia zawarte w aktach prawnych stanowiących podstawę unii bankowej, które umożliwiają państwom członkowskim UE, nienależącym do strefy euro, udział w pewnych elementach unii bankowej. Bez wątpienia tak rozumiane „klauzule otwartości” odgrywają niezmiernie istotną rolę w realizacji strategii „wspólnej ścieżki”.

Postanowienia otwierające dany środek lub mechanizm na pozostałe państwa członkowskie UE, czy to w pełnym czy w częściowym zakresie, okre-

⁹ Sverige och bankunionen, s. 17.

¹⁰ S.E. Hougaard Jensen, D. Schoenmaker, Should Denmark and Sweden Join the Banking Union?, J. Fin. Reg. 2020, s. 324.

¹¹ Danish Ministry of Industry, Business and Financial Affairs, Report from the Working Group on possible Danish Participation in the Banking Union, s. 18 (dot. streszczenia dokumentu w języku angielskim).

¹² J. Barcz, Od lizbońskiej do postlizbońskiej Unii Europejskiej, s. 523 i n.

¹³ Ibidem, s. 598 i n.

ślane będą w niniejszej publikacji właśnie jako „klausule otwartości”. Przyjęcie terminu „klausula otwartości” jest szczególnie uzasadnione w kontekście środków międzyrządowych (umów międzynarodowych) skierowanych tylko do państw strefy euro.

Z jednej strony mogą one bowiem stanowić ważny „wehikuł” na drodze do wejścia państwa do strefy euro. Z drugiej natomiast strony mogą zapewniać państwu pozostającym poza strefą euro, które przyjęły strategię *wait-and-see*, możliwość partycypacji w najważniejszym procesie decyzyjnym, dotyczącym reformy procesu integracji europejskiej.

Oczywiście należy sobie zdawać sprawę z tego (jak zobaczymy), że wykorzystanie możliwości związanych z „klausulami otwartości” jest dobrowolne. Nie ma mechanizmów, które zmuszałyby państwo członkowskie UE spoza strefy euro do sięgnięcia po „klausule otwartości”. W tym kontekście zasadnicze znaczenie ma polityczne nastawienie danego państwa do wejścia do strefy oraz do włączenia się do wybranych elementów regulacyjnych unii bankowej.

Podstawowe formy „klausul otwartości” w unii bankowej i ich zakres przedmiotowy: „klausule otwartości” nie są pojęciem jednorodnym i można je różnie sklasyfikować.

Pierwszym kryterium klasyfikacji jest sposób ich przyjmowania. „Klausule otwartości” mogą być ustanawiane albo **w ramach unijnego procesu decyzyjnego**, albo **poza ramami prawnoinstytucjonalnymi UE** (w ramach umów międzyrządowych, jak Umowa o przekazywaniu składek w ramach Jednolitego Mechanizmu Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji).

Drugim kryterium klasyfikacji „klausul otwartości” jest **stopień ich inkluzyjności**. Klausule mogą przewidywać, że państwa nieuczestniczące w danym środku mogą do niego przystąpić w dogodnym dla siebie momencie i uzyskać pełnię praw i obowiązków pierwotnych sygnatariuszy (w Europejskim Systemie Ubezpieczenia Depozytów państwa korzystające z mechanizmu bliskiej współpracy miałyby równe prawa co państwa strefy euro). „Klausule otwartości” mogą również zapewniać niepełne prawa członkowskie (jak w ramach mechanizmu bliskiej współpracy w ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczo, w którym brak jest przedstawiciela w Radzie Prezesów EBC).

Trzecim wreszcie kryterium klasyfikacji jest charakter „klausul otwartości”: mogą one mieć bądź **charakter trwały**, bądź **ad hoc**. Przykładem pierwszego rodzaju jest mechanizm bliskiej współpracy w ramach unii bankowej *sensu largo*. Wykorzystanie tego mechanizmu nadaje państwu status państwa bli-

sko współpracującego¹⁴. Przykładem drugiego rodzaju „klauzul otwartości” są postanowienia TEMS umożliwiające państwom spoza strefy euro uczestniczenie w wybranych operacjach wsparcia finansowego Europejskiego Mechanizmu Stabilności na zasadzie doraźnej. Jeśli chodzi o unię bankową *sensu stricto*, przykładem takich „klauzul” *ad hoc* jest możliwość podpisywania protokołów uzgodnień (odpowiednio z EBC oraz z Jednotliwą Radą), określających zasady współpracy oraz wymiany informacji między organami unijnymi a krajowymi. W ramach trzeciego filaru unii bankowej – Europejskiego Systemu Ubezpieczenia Depozytów – postulowane jest wprowadzenie możliwości wzajemnego udzielania pożyczek systemom państw spoza strefy euro.

Należy jeszcze podkreślić, że podstawową „klauzulą otwartości” w unii bankowej *sensu stricto* jest mechanizm bliskiej współpracy. W ramach tego mechanizmu udział państw spoza strefy euro jest jednak istotnie ograniczony, jedynie bowiem dla państw strefy euro zastrzeżone jest:

- 1) uczestnictwo w Radzie Prezesów EBC (pierwszy filar);
- 2) dostęp do wsparcia płynnościowego z EBC (drugi filar); oraz
- 3) dostęp do wspólnego mechanizmu ochronnego z Europejskiego Mechanizmu Stabilności (drugi filar).

W efekcie niniejsza publikacja poświęcona jest analizie „klauzul otwartości” w ramach poniżej przyjętej struktury.

W **pierwszym rozdziale** została przeprowadzona analiza środków i mechanizmów pomocowych nakierowanych na zwalczanie skutków kryzysu finansowego strefy euro za pomocą działań *ad hoc*. Mechanizmy są omówione chronologicznie, zgodnie z ich przyjmowaniem w okresie sanacji strefy euro. Ponieważ mechanizmy te prowadziły do autonomizacji strefy euro, kluczowe było omówienie stopnia ich otwartości na państwa spoza niej. Pozwoliło to na sprecyzowanie mechanizmów, które dały początek „klauzulom otwartości”. Istotnym przedmiotem analizy było to, na ile państwa strefy euro uwzględniały podczas prac możliwości udziału w nich państw spoza strefy euro, a tym samym zachowania spójności UE. Trzeba bowiem pamiętać o ówczesnym wielkim nacisku sytuacji kryzysowej, zagrażającej stabilności tej strefy jako całości.

Rozdział drugi został poświęcony syntetycznej analizie aktów prawnych stanowiących podstawę unii bankowej. Tym samym stanowi on niezbędną bazę dla dalszej analizy „klauzul otwartości” w trzech filarach unii bankowej, co stanowi przedmiot kolejnych trzech rozdziałów. W rozdziale tym jest po-

¹⁴ Co nie oznacza, że nie mogą one zakończyć bliskiej współpracy. Państwa spoza strefy euro mogą w dowolnym momencie z niej wystąpić lub współpraca może być zakończona przez EBC.

nadto omówiona podstawowa forma partycypacji państw spoza strefy euro w unii bankowej: procedura bliskiej współpracy. Umożliwia ona państwu, którego walutą nie jest euro, przystąpienie do niektórych (nie wszystkich) instrumentów unii bankowej *sensu stricto*. Również w tym przypadku stanowi to punkt odniesienia do analizy stopnia wykorzystania procedury bliskiej współpracy przez państwa spoza strefy euro.

W rozdziałach **trzecim**, **czwartym** i **piątym** poddano analizie regulacje prawne trzech filarów unii bankowej. Uwzględniono zwłaszcza stopień, w jakim przewidują one zastosowanie „klauzul otwartości” wobec państw objętych derogacją. **Rozdział trzeci** dotyczący pierwszego filaru unii bankowej i **rozdział czwarty** dotyczący drugiego filaru unii bankowej mają podobną strukturę. Rozważania koncentrują się na państwach spoza strefy euro, które korzystają z procedury bliskiej współpracy, i na państwach spoza strefy euro, które zachowują dystans wobec unii bankowej. Stanowiska prezentowane przez te grupy państw zostały poddane analizie w zakresie ich nastawienia do członkostwa w strefie euro.

Rozdział piąty zachowuje specyfikę wynikającą z tego, że budowa trzeciego filaru unii bankowej wciąż nie jest zakończona. Państwa strefy euro zachowują również daleko idącą rezerwę wobec zbyt szybkiego ustanowienia „klauzul otwartości”. Obawiają się bowiem, że brak zharmonizowanej polityki w ramach pierwszych dwóch filarów doprowadzi do konieczności pokrywania przez nie strat wynikających z błędów nadzoru państw spoza tej strefy.

Przyjętą w niniejszej publikacji cezurą czasową jest styczeń 2024 r.

Rozdział I. „Klauzule otwartości” w środkach międzyrządowych podejmowanych na rzecz sanacji strefy euro

§ 1. Uwagi wstępne

W ostatnim dziesięcioleciu głównym stymulatorem zmian prawno-instytucjonalnych oraz przyspieszenia tempa integracji europejskiej (szczególnie w odniesieniu do przyjmowania unijnych regulacji antykryzysowych oraz ostrożnościowych) był kryzys finansowy i zadłużenie publiczne. Zachwiały na stabilność gospodarczą zarówno całej UE, jak i strefy euro¹. Jak dotąd było to największe wyzwanie w procesie integracji europejskiej od początku powołania WE i okresu tzw. eurosklerozy lat 70. XX w.²

Działania podejmowane w odpowiedzi na kryzys finansowy były wielowymiarowe. Przede wszystkim podejmowano środki doraźne mające na celu zahamowanie kryzysu i minimalizację jego konsekwencji. Następnie analizowano możliwości reform uodparniających UE na przyszłe tego rodzaju zjawiska. Z jednej strony niezbędnym było wdrożenie zmienionych polityk gospodarczych i finansowych (w tym zwłaszcza zapewnienie refinansowania pogrążonym w kryzysie zadłużenia publicznego państwom strefy euro). Z drugiej – wypracowanie odpowiednich konstrukcji instytucjonalnych uodparniających sektor finansowy UE, w szczególności strefy euro. Reforma wymagała dostosowania otoczenia prawnego UE i strefy euro poprzez nowelizację instrumentów unijnych, jak i przyjęcie nowych środków międzyrządowych wypracowy-

¹ Komunikat Komisji Przewyciężenie kryzysu finansowego i wyjście na prostą: europejskie ramy działania z 29.10.2008 r., KOM(2008) 706, s. 2: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008DC0706> (dostęp: 21.10.2024 r.).

² P. Craig, *The Financial Crisis, the EU Institutional Order and Constitutional Responsibility*, s. 244.

wanych poza ramami instytucjonalno-prawnymi UE³. Ponieważ główną grupą państw UE inicjującą działania sanacyjne nakierowane na stabilizację finansową były państwa strefy euro⁴.

W procesie reformowania podstaw prawnych UGiW można wyróżnić kilka szczególnych wymiarów czasowych oraz prawno-instytucjonalnych podejmowanych działań antykryzysowych. Podstawy prawne UGiW rozumiemy tu – za ugruntowanym już w literaturze poglądem A. Nowaka-Fara – jako podsystem prawa unijnego⁵. Z uwagi na periodyzację oraz przyjęty przez A. Hinarejos⁶ podział merytoryczny środków sanacji i konsolidacji państw strefy euro (przy omówionym niżej zaangażowaniu państw spoza strefy euro) należy wyróżnić trzy następujące etapy:

- 1) 2010–2012 – okres stabilizacji i sanacji sytuacji finansowej strefy euro przy pomocy środków *ad hoc*, do których można zaliczyć: początkowe wsparcie tymczasowe w postaci „mechanizmu greckiego”, Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej (EISF) oraz Europejskiego Mechanizmu Stabilizacji Finansowej (EMSF). Na podstawie dwóch ostatnich powołano następnie stały Europejski Mechanizm Stabilności (EMS). We wspomnianym okresie przyjęto również Pakt euro plus oraz Sześciopak i Dwupak;
- 2) 2013–2014 – wypracowanie i wdrożenie środków konsolidacji budżetowej w postaci Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w UGiW (TSKZ);
- 3) po 2014 r. – opracowanie i wdrażanie aktów prawnych objętych zbiorczą nazwą unii bankowej⁷.

Jednocześnie należy przypomnieć, że sanacja strefy euro to zbiór działań politycznych oraz prawno-instytucjonalnych na poziomie unijnym podejmowanych dla zachowania stabilności finansowej poszczególnych państw strefy euro, jak również obszaru wspólnej waluty jako całości. Celem działań sanacyjnych było przetrwanie strefy euro jako jednolitego obszaru walutowego, lecz nie tylko. Było nim również zapewnienie spójności politycznej oraz gospodar-

³ J. Barcz, Konsolidacja eurogrupy: umocnienie efektywności Unii, czy groźba jej fragmentacji, s. 20.

⁴ T. Beukers, M. van der Sluis, Differentiated Integration from the Perspective of Non-Euro Area Member States, s. 144.

⁵ A. Nowak-Far, Unia Gospodarcza i Walutowa w Europie, s. 407–418.

⁶ A. Hinarejos, Economic and Monetary Union, s. 580–581.

⁷ *Ibidem*, s. 15–47; w zakresie uzasadnionym tematyką rozdziału pierwszego pominięto działania EBC w przywołanych okresach wyszczególnione przez A. Hinarejos.

czej pomiędzy państwami członkowskimi UE po wybuchu kryzysu finansowego w 2008 r. Sanacja strefy euro stanowi w konsekwencji zespół reform tego obszaru prowadzonych zarówno w oparciu o instytucje, jak i procedury oraz legislację UE. Równocześnie obejmuje odrębne od unijnego *acquis* środki międzyrządowe, programy nakierowane na przywrócenie stabilności finansowej państwom strefy euro, ale i strefie euro jako całości. Należy w tym kontekście rozważać „klausule otwartości”, które stanowią prawnoinstytucjonalny mechanizm współpracy państw spoza strefy euro.

Rozważania niniejszego rozdziału obejmą środki antykryzysowe typu *ad hoc* – to jest mechanizm grecki, Europejski Instrument Stabilności Finansowej (EISF), Europejski Mechanizm Stabilizacji Finansowej (EMSF) oraz Pakt euro plus. Następnie przedmiotem analizy będą środki międzyrządowe w postaci przyjętej poza traktatami unijnymi Traktatem ustanawiającym Europejski Mechanizm Stabilności (TEMS) oraz Traktatem o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w UGiW (TSKZ). Analiza zostanie prowadzona przy uwzględnieniu podziału danego fragmentu na procedurę i prawnoinstytucjonalny kształt ustanowienia danego instrumentu, jego przedmiot, strony danego środka oraz stopień „otwartości” na państwa spoza strefy euro. Tak przeprowadzona analiza stanie się następnie podstawą badania występowania „klausul otwartości” w podejmowanych w trakcie kryzysu finansowego środkach na rzecz sanacji strefy euro⁸.

Rozwój instytucjonalny środków antykryzysowych miał ewolucyjny charakter. Wprowadzanie „klausul otwartości” następowało stopniowo, w sposób odzwierciedlający początkowy charakter środków *ad hoc*. Rozważania rozdziału pierwszego obejmują analizę środków sanacji strefy euro mających zapewnić: stabilizację finansów publicznych, sfinansowanie potrzeb pożyczkowych, płynność i wzmocnienie budżetów krajowych. Ujęcie takie jest uzasadnione tym, że to właśnie na tle tych środków (w tym międzyrządowych przyjmowanych poza *acquis* unijnym) można najprecyzyjniej typizować i zobrazować istotę „klausul otwartości” – przed bardziej szczegółową ich analizą w kontekście unii bankowej. Kryzys zadłużenia publicznego ujawnił negatywne sprzężenie zwrotne między sytuacją finansową banków oraz rządów, zwłaszcza w odniesieniu do pewnej grupy państw strefy euro (Grecja, Irlandia, Portugalia, Hiszpania, Cypr). Unia bankowa była pośrednim następstwem reform stabilizujących finanse publiczne państw członkowskich. Ponieważ nastąpiły one bezpośrednio po kryzysie, dla pełnego i wiarygodnego jej prze-

⁸ J. Barcz, W sprawie modelu przyszłej Unii Europejskiej, *passim*.

analizowania w optyce zagadnień poruszanych w niniejszej publikacji należy uprzednio przebadać pokryzysowe środki sanacyjne strefy euro oraz UE.

§ 2. Mechanizm grecki oraz tymczasowe mechanizmy wsparcia finansowego

I. Mechanizm grecki

1. Ustanowienie mechanizmu greckiego

Grecja była członkiem strefy euro, który jako pierwszy doświadczył skutków, następującego po globalnym kryzysie finansowym, kryzysu zadłużenia publicznego. Zjawisko „zarażania kryzysem finansowym” (ang. *contagion effect*) jest ściśle związane z globalizacją rynków finansowych. Oprócz szeregu pozytywnych efektów, umożliwiło ono przenoszenie się kryzysu z sektora finansowego jednego państwa do drugiego⁹. Na tle zintegrowanych rynków finansowych powstał szereg pośrednich oraz bezpośrednich zagrożeń dla stabilności finansowej danej jurysdykcji czy nawet grupy państw (w tym przypadku całej UGiW).

Należy zauważyć, iż przywódcy państw strefy euro relatywnie szybko zdali sobie sprawę z tego, że w obliczu skali kryzysu środki podejmowane na poziomie krajowym przestały być skuteczne. W odpowiedzi zaczęły szukać rozwiązań, które umożliwiłyby doraźne dofinansowanie państw członkowskich, a w długim okresie posłużyć zbudowaniu paneuropejskiej sieci bezpieczeństwa finansowego. Ówczesne unijne, prawno-traktatowe podstawy uniemożliwiały jednak udzielanie wsparcia finansowego państwom członkowskim na zasadzie *ad hoc*. Główną przeszkodą były postanowienia art. 125 TFUE zawierające zakaz przejmowania przez UE lub państwa członkowskie zobowiązań innego państwa członkowskiego lub UE (zasada *no bail-out* zwana także zakazem przejmowania długów)¹⁰. Wskutek tego konieczne było wprowadzenie *de novo* podstaw prawnych pozwalających na udzielanie pomocy finansowej¹¹.

⁹ Najlepszym przykładem jest jednak wybuchły w 2007 r. kryzys kredytów *subprime* w USA, który (poprzez skomplikowane kanały zależności finansowych między krajami) wywołał nie tylko kryzys zadłużenia publicznego licznej grupy państw strefy euro, ale także przyczynił się do największej od Wielkiego Kryzysu (ang. *Great Depression*) recesji gospodarczej.

¹⁰ Ograniczenie art. 125 ust. 1 TFUE *in fine*: „Unia nie odpowiada za zobowiązania rządów centralnych, władz regionalnych, lokalnych lub innych władz publicznych, innych instytucji lub

Jedynym dostępnym w okresie kryzysu zadłużenia publicznego środkiem pomocowym był mechanizm wsparcia bilansu płatniczego na podstawie art. 143 TFUE¹². Środek ten był jednak przeznaczony wyłącznie dla państw spoza strefy euro. Brak było odpowiednika takiego rozwiązania dla państw strefy euro. Artykuł 136 TFUE, w brzmieniu sprzed 2011 r., odwoływał się wyłącznie do koordynacji i dyscypliny budżetowej oraz ustalania kierunków polityki gospodarczej w UGiW¹³. Przez to jedyną możliwą do zastosowania podstawą prawną był art. 122 ust. 2 TFUE. Ustanawiał on możliwość udzielenia wszystkim państwom członkowskim UE pomocy finansowej *ad hoc* w razie wystąpienia trudności lub istotnego zagrożenia poważnymi trudnościami z racji klęsk żywiołowych lub nadzwyczajnych okoliczności pozostających poza jej kontrolą¹⁴.

Reasumując, w chwili wybuchu kryzysu zadłużeniowego nie istniały na poziomie traktatów unijnych rozwiązania prawne, które pozwoliłyby *explicite* za-

przedsiębiorstw publicznych Państwa Członkowskiego, ani ich nie przejmując, z zastrzeżeniem wzajemnych gwarancji finansowych dla wspólnego wykonania określonego projektu. Państwo Członkowskie nie odpowiada za zobowiązania rządów centralnych, władz regionalnych, lokalnych lub innych władz publicznych, innych instytucji lub przedsiębiorstw publicznych innego Państwa Członkowskiego, ani ich nie przejmując, z zastrzeżeniem wzajemnych gwarancji finansowych dla wspólnego wykonania określonego projektu”.

¹¹ D. Sobczyński, Ramy prawne tzw. mechanizmu greckiego oraz Europejskiego Mechanizmu Stabilności, *passim*.

¹² Art. 143 ust. 1 TFUE: „1. W przypadku trudności lub poważnego zagrożenia trudnościami w bilansie płatniczym Państwa Członkowskiego objętego derogacją wynikających bądź z ogólnego zachwiania bilansu płatniczego, bądź z charakteru walut, jakimi dysponuje, zwłaszcza gdy trudności te mogą narazić na niebezpieczeństwo funkcjonowanie rynku wewnętrznego lub realizację wspólnej polityki handlowej, Komisja niezwłocznie bada sytuację tego Państwa, jak również działanie, jakie państwo to podjęło lub może podjąć zgodnie z postanowieniami Traktatów, odwołując się do wszelkich dostępnych środków. Komisja wskazuje środki, których przyjęcie zaleca danemu państwu”.

¹³ Konstytucja gospodarcza Unii Europejskiej (red. A. Nowak-Far), s. 54–56.

¹⁴ Art. 122 TFUE *in fine*: „1. Bez uszczerbku dla innych procedur przewidzianych w Traktatach, Rada, na wniosek Komisji, może postanowić, w duchu solidarności między Państwami Członkowskimi, o środkach stosowanych do sytuacji gospodarczej, w szczególności w przypadku wystąpienia poważnych trudności w zaopatrzeniu w niektóre produkty, zwłaszcza w obszarze energii.

2. W przypadku, gdy Państwo Członkowskie ma trudności lub jest istotnie zagrożone poważnymi trudnościami z racji klęsk żywiołowych lub nadzwyczajnych okoliczności pozostających poza jego kontrolą, Rada, na wniosek Komisji, może przyznać danemu Państwu Członkowskiemu, pod pewnymi warunkami, pomoc finansową Unii. Przewodniczący Rady informuje Parlament Europejski o podjętej decyzji”.