

Reformy systemu finansowania w Unii Europejskiej – w kierunku nowego porządku prawno-instytucjonalnego

Reforms of the Financial System in the European Union – Towards a New Legal-Institutional Order

Prof. UW dr hab. Elżbieta Chojna-Duch

ORCID: 0000-0002-8223-9394

Streszczenie

Połączenie dokumentów prawnych: wieloletnich ram finansowych na lata 2021-2027¹, NextGenerationEU² oraz decyzji w sprawie systemu zasobów własnych³ oceniono jako przełomowe osiągnięcie, sukces polityczny władz Unii Europejskiej (dalej: UE), równie ważny jak wprowadzenie w UE wspólnego rynku. Pakiet stanowił silny zwrot w polityce UE, pomagający przesunąć zadłużenie krajów otrzymujących środki z NextGenerationEU i w ramach krajowych planów na rzecz odbudowy i zwiększania odporności (dalej: KPO) poza krajowy system budżetowy. W wielu unijnych dokumentach podkreślano, że wzrost poziomów deficytu i długu w krajach członkowskich UE wynika z kryzysu finansowego i zdrowotnego. Nie wyjaśniono jednak, w jaki sposób nowe zasoby własne i nowa pozatraktatowa inżynieria finansowa przyczynią się do finansowania i spłaty długu NextGenerationEU.

Jednocześnie sukces ten stanowił podstawę do dalszych działań w kierunku integracji europejskiej w ramach UE, wyrażonych w projekcie zmian traktatów unijnych. Prace nad ich kształtem będą kontynuowane w obecnej kadencji Parlamentu Europejskiego (dalej: PE). Analiza kierunków zmian przepisów traktatów w obszarze polityki fiskalnej i monetarnej UE oraz stopniowo przekształcany model finansowania UE stanowią główną treść niniejszego opracowania.

Słowa kluczowe: budżet Unii Europejskiej, NextGenerationEU, Komisja Europejska, Europejski Bank Centralny, traktaty unijne.

Abstract

The combination of the legal documents including the 2021-2027 EU long-term budget, NextGenerationEU, and the Own Resources Decision (3) (Decision of 14 December 2020 on the system of own resources of the European Union, repealing Council Decision 2014/335/EU, Euratom of 26 May 2014 on the system of own resources of the European Union) has been praised as a groundbreaking achievement and political success of the EU authorities, one whose importance is no lesser than that of the establishment of the EU's common market. The package has marked a powerful turn in EU's politics, in that it helps move the debts of the countries receiving funds from NextGenerationEU as well as within National Recovery and Resilience Plans (NRRPs) outside their national budgetary systems. As is emphasised in a number of EU documents, the increases in EU Member States' deficits and debts have been due to the financial and health crisis. However, how or in what ways the new own resources and new outside-Treaty financial engineering might contribute to the funding and eventual repayment of NextGenerationEU debt, has not been explained.

In parallel, the aforementioned success has given the basis for further action in view of in-EU integration, as expressed in the project to amend EU Treaties. Work on the amendment will continue during the present European Parliament's term. Analysis of the directions of change in the Treaty provisions covering EU fiscal and monetary policies and the gradually remoulded model of EU funding form the core of this present paper.

Keywords: EU budget, NextGenerationEU, European Commission and the ECB, European Treaty.

1. PRZESŁANKI POLITYCZNE REFORM ZARZĄDZANIA UE W LATACH 2023-2024

Władze UE podjęły w 2023 r. plany ekspansji w co najmniej dwóch obszarach – terytorialnym i ustrojowym. Usiływały przy tym łączyć i warunkować je wzajemnie. Jest to z jednej strony plan rozszerzenia UE – z 27 państw członkow-

skich do ponad 30. Z drugiej strony są to rozpoczęte w poprzedniej kadencji PE procedury zmiany traktatów unijnych w kierunku większej integracji między państwami i centralizacji zarządzania gospodarczego w UE, prowadzące do ustanowienia państw hegemonów UE, tzw. *global players*, oraz nowej roli PE i Komisji Europejskiej (dalej: KE) – egze-

kutywy, posiadającej „z zewnątrz” wzmocnioną decyzyjność oraz kształtującej narodowe porządki prawne krajów członkowskich i przyszłych członków w drodze prawa transnarodowego⁴.

Przyszli potencjalni członkowie UE to: Albania, Bośnia, Hercegowina, Kosowo, Mołdawia, Czarnogóra, Północna Macedonia, Serbia, Gruzja i Ukraina (na różnych etapach negocjacji akcesyjnych). Kraje te cechuje brak szeroko rozumianej spójności ich polityk z wymogami traktatowymi UE, niezbędny staje się więc wymóg szerokich reform w tych państwach w zakresie instytucji, prawa, standardów demokracji, praworządności i gospodarki rynkowej. To jednak przede wszystkim wymóg stabilności regionu, konieczność łagodzenia istniejących tam napięć o charakterze politycznym czy też historycznym, jak i eliminacji współczesnych konfliktów etnicznych, zwłaszcza między krajami bałkańskimi, oraz zakończenia działań wojennych i ograniczenia systemu oligarchicznego w Ukrainie. Wszystkie uwarunkowania związane z przystąpieniem do UE wymagają zatem uprzednio głębokich zmian ustrojowych i szerokich reform zarządzania gospodarczego i prawa w tych krajach. Na akcesję kraje te będą więc, jak się wydaje, oczekiwać wiele lat, podobnie jak Turcja, znajdująca się w procesie przystępowania od 24 lat. Ponadto akcesja wymaga nie tyle dalszych negocjacji czy też finansowania przez UE bieżących, jednorazowych potrzeb gospodarek tych krajów, ile – co wynika z dokumentów Sekretariatu Rady Unii Europejskiej – szerokich reform w tych krajach oraz przebudowy całej struktury systemu finansowego i budżetu UE, tak by uwzględniały nowe, wysokie, stałe płatności dla krajów kandydujących⁵.

Akcesja 9 nowych członków w ramach wieloletnich ram finansowych 2021-2027 to współcześnie wydatek z budżetu unijnego w wysokości 256,0 mld euro. Oznaczałoby to zmniejszenie o jedną piątą dopłat do wspólnej polityki rolnej lub konieczność wprowadzenia nowych dochodów własnych na rzecz budżetu UE i finansowania długiem dokonywanych akcesji. Ponadto niektóre kraje (Czechy, Estonia, Litwa, Słowenia, Cypr i Malta), według szacunków zawartych w dokumentach Rady, nie mogłyby wówczas korzystać w Funduszu Spójności. Dla porównania – uzgodniony 11 listopada 2023 r. unijny budżet jednoroczny na 2024 r. na wszystkie dziedziny i kraje wynosi w dziale *total commitments* (zobowiązania) 189 385,4 mld euro, a w dziale *payments* (płatności) – 142 630,3 mld euro. Przy obecnym poziomie zadłużenia państw członkowskich, niekorzystnych perspektywach gospodarczych dla UE⁶, jak i wobec rosnącego zadłużenia publicznego krajów, przenoszonego w Europie na szczebel ponadnarodowy, oraz długu na szczeblu KE, wynikającego z programu NextGenerationEU (por. niżej), oraz przy wzroście realnych długoterminowych stóp procentowych – misja przyjęcia do UE nowych członków w ciągu najbliższych lat wydaje się więc trudno wykonalną wizją i w związku z napięciami geopolitycznymi w 2024 r. staje się iluzją. Będzie jednak zachętą dla realizacji reform w tych krajach.

Przyjęcie nowych krajów do UE to jednocześnie i przede wszystkim powód do zmian traktatów unijnych (Traktat o Unii Europejskiej⁷ i Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁸). Plan szerokiego rozszerzenia UE stanowi – mimo różnorodnych uwarunkowań i przeszkód – formalne uzasadnienie dla

radykalnych propozycji, takich jak przejście dotychczasowych istotnych kompetencji państw przez organy UE, likwidacja jednomyślności (weta, z wyjątkiem traktatów) oraz szereg innych ważnych zmian o charakterze politycznym, osłabiających pozycję państw narodowych, prezentowanych w projekcie nowelizacji, przyjętym w poprzedniej kadencji przez PE⁹. Impuls do dalszych prac nad zmianą traktatów dawać będzie w końcu 2024 r. Rada Europejska.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 22 listopada 2023 r. w sprawie propozycji Parlamentu Europejskiego dotyczących zmiany Traktatów¹⁰ zawiera postulaty głębokich reform w niemal wszystkich obszarach gospodarki i polityki społecznej krajów UE. Mają one realizować ideę „więcej integracji” i zmierzać do przekształcenia UE w scentralizowane państwo europejskie. Tego rodzaju kurs jest lansowany przez wiodącą grupę w UE, czyli Niemcy i Francję, które twierdzą, że celem władz UE jest przekształcenie tej organizacji w państwo federalne z jednolitym systemem finansowym. W tym kierunku zmierza pakiet reform traktatowych, a jego konsekwencją byłaby *de iure* przemiana UE z organizacji międzynarodowej w quasi-państwo, postępująca ze stopniowym przekształcaniem modelu finansowania UE. Celem ostatecznym jest koncepcja tzw. strategicznej autonomii Europy.

Jeżeli uda się doprowadzić proces zmiany traktatów do końca według poprawionej wersji projektu, obecna suwerenna, narodowa polityka fiskalna i polityka pieniężna Polski i pozostałych krajów członkowskich będzie realizowana przez władze UE, a polityka pieniężna – przez Europejski Bank Centralny (dalej: EBC) w ramach wspólnej europejskiej *policy-mix*.

Samo formalne uzasadnienie potrzeby tak głębokich reform nie zostało w projekcie sprawozdania jednoznacznie określone. Trudno bowiem uznać za należyte wyjaśnienie sensu rewolucyjnego przejścia władzy przez niewybieralnych urzędników UE tak ogólne sformułowania z preambuły, jak:

„A. mając na uwadze to, że obecna wersja traktatów weszła w życie 1 grudnia 2009 r. oraz że od tego czasu Unia Europejska zmaga się z bezprecedensowymi wyzwaniem i licznymi kryzysami, w szczególności z wojną napastniczą Rosji przeciwko Ukrainie;

B. [...] zmiany traktatów są konieczne nie jako cel sam w sobie, lecz w interesie wszystkich obywateli Unii, ponieważ zmiany te mają na celu przekształcenie Unii, tak aby zwiększyć jej zdolność do działania, a także umocnić jej legitymację demokratyczną i rozliczalność;

C. [...] zmiana traktatów powinna umożliwić Unii skuteczniejsze stawienie czoła wyzwaniom geopolitycznym”¹¹.

Nie ma bowiem obowiązku prawnego ani politycznego reformowania transnarodowego ośrodka władzy UE, zwłaszcza przeniesienia przez państwa kompetencji na szczebel instytucji europejskich, które są wtórnymi podmiotami w stosunku do państw powierzających im władzę wraz z szerokimi kompetencjami. Podobne argumenty za przeniesieniem uprawnień przedstawia się w literaturze i publicystyce. Uznano np., że „zagrożenia związane z dążeniem do własnych, narodowych celów w obliczu ogólnoswiatowych problemów powinny być oczywiste” i „aby uniknąć Wielkiego Rozpadu, musimy odbudować fundamenty dla pokoju i zrównoważonego dobrobytu w tym pięknym, ale kruchym świecie”¹².

Argumentem za koniecznością radykalnych reform bywa też dotychczasowa niedostateczna jakość i skuteczność zarządzania przez organy unijne w aktualnym systemie rozwoju UE. Słabości gospodarek strefy euro, rosnąca dywergencja ich struktur oraz niedoskonałość całego unijnego systemu zarządzania gospodarczego i niestabilność finansowa towarzyszą jednak UE od lat¹³. Europejska gospodarka rynkowa okazywała się mało odporna na wstrząsy w przeszłości, również obecnie perspektywy gospodarcze są niepewne przez szoki globalne i ich negatywne efekty¹⁴.

UE doświadcza skutków zaburzeń i kryzysów, a Unia Gospodarcza i Walutowa właściwie od swego powstania znajduje się w stanie permanentnej niestabilności¹⁵.

2. MOCNE WEJŚCIE KE NA RYNEK DŁUGU – NOWA INŻYNIERIA FINANSOWA W UE

Aby znaleźć skuteczniejsze rozwiązania ekonomiczne i prawne, KE systematycznie poszerza zakres swoich uprawnień, często wychodzi poza system traktatowy (*ultra vires*). W ostatnich latach pojawiły się wyraźne propozycje głębszej integracji systemu finansowego UE i nie tylko stworzenia unii fiskalnej, ale również wykorzystania instrumentów inżynierii finansowej z obszaru rynków finansowych, w tym giełdy na poziomie UE czy regulatora rynków na wzór US Securities and Exchange Commission (amerykańska komisja papierów wartościowych i giełdy). Pierwsze jednoznaczne sygnały, świadczące o takich planach, pojawiły się już po akcesji krajów Europy Środkowo-Wschodniej. Konkretyzowano je w późniejszych latach w okresie uchwalania Traktatu z Lizbony¹⁶, w wypowiedziach przywódców UE, wskazujących na projekty zmian w systemie finansowym UE i ich wagę.

Uregulowania w tym zakresie wprowadzono w końcu 2020 r., a negocjacje projektów aktów prawnych rozpoczęto w połowie tego roku po pandemii COVID-19¹⁷.

Był to przełomowy moment w historii UE. Na podstawie doświadczeń SURE¹⁸ KE zaproponowała projekt szerszej, radykalnej reformy o charakterze fiskalnym¹⁹, tj. włączenia do systemu prawnego UE nowego instrumentu (funduszu) Next-GenerationEU w ramach trybu uchwalania wieloletnich ram finansowych²⁰ wraz z towarzyszącą im nową decyzją w sprawie systemu zasobów własnych²¹.

W ramach NextGenerationEU powołane zostały Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (ang. Recovery and Resilience Facility – RRF) oraz inne programy i instrumenty. Tworzą je środki pochodzące z części dochodów własnych UE i środków pożyczkowych nabywanych na aukcjach i w systemie *syndicated transactions*, głównie z emisji aukcyjnej papierów wartościowych (obligacji i bonów).

Program emisji i pożyczek KE zainicjowany został w czerwcu 2021 r. Od tego czasu w ramach kolejnych planów emisji (*funding plans*) co pół roku KE ogłasza plany emisji obligacji i bonów oraz pożyczek na drugą połowę roku w celu pokrycia potrzeb w zakresie finansowania z NextGenerationEU oraz wszystkich innych programów w ramach tego instrumentu²².

Środki finansowe w ramach funduszy są przekazywane państwom członkowskim w formie dotacji i pożyczek²³, zgodnie z ich KPO – planami działania dotyczącymi reform i inwe-

stycji „mających na celu uczynienie gospodarek UE bardziej ekologicznymi, cyfrowymi i bardziej odpornymi”²⁴.

Na sfinansowanie dotacji i pożyczek dla państw członkowskich KE samodzielnie, w imieniu UE, przez platformy deale- rów zaciąga pożyczki na rynku kapitałowym, czyli tworzy dług szczebla ponadnarodowego, aby udzielić pożyczek państwom. Powoduje więc niejako, że dług jest transferowany z krajowych systemów budżetowych zadłużonych państw UE na szczebel unijny. Działania te uruchamiają szczególny proces, który będzie trwał do 2058 r., o ile KE nie nada im cech trwałości²⁵.

Za sprawą programów NextGenerationEU KE urosła do rangi ważnego, a być może i najważniejszego emitenta na europejskim rynku kapitałowym. Dostarczyć ma poprzez Fundusz Odbudowy pożyczki i dotacji do kwoty 806,9 mld euro dla wszystkich krajów członkowskich UE do 2026-2028 r. Fakt ten powinien ułatwić EBC prowadzenie niekonwencjonalnej polityki monetarnej, sprowadzającej się w dużej mierze do zakupu emitowanych przez podmioty europejskich aktywów. Tym bardziej, że KE nie jest traktowana jak suwerenny rząd, w którego przypadku obowiązuje limit 33,3% emisji. Ponieważ KE jest postrzegana jako ponadnarodowa instytucja, EBC może skupić połowę wszystkich wyemitowanych przez nią obligacji. Tym samym należy się spodziewać dalszego zwiększenia sumy bilansowej Eurosystemu, co – w myśl projektodawców – powinno z kolei przyczynić się do realizacji celu EBC, jakim jest utrzymywanie inflacji poniżej, ale blisko 2,0%. Co ważniejsze, większa podaż obligacji powinna redukować ryzyko wystąpienia fragmentacji rynku w strefie euro. Wzrost inflacji powinien zaś spowodować lekką erozję wartości długu, ale rosnące stopy procentowe powodują przyrost zadłużenia. Zdaniem EBC – KE, w wyniku porozumienia z krajami członkowskimi, powinna nadać Funduszowi Odbudowy znamiona trwałości („permanentności”). Fundusz ma służyć Unii Gospodarczej i Walutowej jako punkt odniesienia do wykorzystywania polityki fiskalnej na szczeblu ponadnarodowym w dobie silnych wstrząsów makroekonomicznych. Może jednak równocześnie być sposobem na wprowadzenie krajów strefy euro (a być może szerszej grupy krajów członkowskich, podobnie jak w przypadku paktu fiskalnego²⁶) do proponowanego systemu unii fiskalnej.

Kwoty, które są oferowane przez NextGenerationEU, to mniej niż łączna wartość aktywów skupionych przez EBC w okresie od kwietnia 2016 r. do marca 2017 r. EBC skupił w ramach rozszerzonego programu zakupu aktywów²⁷ aktywa warte około 960,0 mld euro. 800,0 mld euro to mniej niż 22,0% PKB Niemiec, nieco ponad 6,0% PKB krajów strefy euro i mniej niż 5,4% PKB UE.

Fundusz NextGenerationEU na razie nie osiąga i nie może osiągnąć dużych rozmiarów. Przewidziana przez UE pomoc będzie wypłacana stopniowo, w transzach. Termin zakończenia programu wsparcia to koniec 2026 r., a spłata planowana jest na koniec 2058 r. Nawet obecnie trudno jest więc sobie wyobrazić materializację scenariusza, w którym omawiane środki byłyby w stanie pobudzić koniunkturę w sposób znaczący.

Nie wiadomo ponadto, czy oczekiwane, wymienione w preambule decyzji źródła spłaty zarówno długu unijnego, jak i długu krajów członkowskich (zwłaszcza jeśli chodzi o nowe

dochody własne – podatki i oczekiwany przyrost PKB) okażą się wystarczające. Wiadomo zaś, że wspomniany RRF i zatwierdzone w nowym szczególnym trybie programy na lata 2021-2024²⁸, mające wspierać wzrost, zatrudnienie i odporność ekonomiczną krajów, są trudnym wyzwaniem i że będą wymagały dodatkowego współfinansowania krajowego, o które zwraca się KE.

Mimo to „deal Komisji Europejskiej, tak łatwo osiągnięty”, jak zauważa się w literaturze, polegający na połączeniu regularnego wieloletniego budżetu UE (wieloletnie ramy finansowe) o wartości 1,1 bln euro i jednorazowego NextGenerationEU o wartości ponad 800,0 mld euro ma historyczną wagę i stanowi moment przełomowy w procesie integracji europejskiej, zachęcający zwolenników centralizacji systemu finansowego w ramach UE do dalszego działania²⁹.

Z prawnego punktu widzenia należy podkreślić, że NextGenerationEU jest zbudowany na wspólnej podstawie prawnej w postaci kilku aktów prawnych o nietraktatowym charakterze w systemie prawnym UE, które upoważniają KE do wspólnego zadłużania, statuują fundusz, określają jego wielkość i zarządzają redystrybucją jego źródeł dla państw UE oraz ich kontrolą, włączając w system ocenę zgodności z zasadą *the rule of law*. Jednocześnie przez system dochodów własnych łączą NextGenerationEU z wieloletnimi ramami finansowymi na lata 2021–2027³⁰. „Tego rodzaju prawna konstelacja, oparta na wielości związanych podstaw prawnych ma poważne konsekwencje dla architektury zarządzania w UE. Jest skutkiem solidarności między krajami członkowskimi, ale prowadzi do narodzin federalizacji polityki ekonomicznej na supranarodowym szczeblu” – zauważa Federico Fabbrini³¹. Taki stan prawny stworzono przy pomocy procedury legislacyjnej przyjętej w fazie tworzenia NextGenerationEU, odmiennej niż w tradycyjnym procesie negocjacji i przyjmowania wieloletnich ram (dawniej: perspektyw) finansowych UE.

Wieloletnie ramy finansowe zgodnie z TFUE zapewniają bowiem od 1988 r. dokonywanie wydatków UE w sposób zrównoważony, usystematyzowany, *a priori*, na podstawie wieloletnich strategii, a realizowane są one w granicach limitu środków własnych, określonych w kolejnych decyzjach w sprawie systemu zasobów własnych UE³².

Według art. 310 TFUE w celu zapewnienia dyscypliny budżetowej UE nie przyjmuje żadnego aktu, który może mieć istotny wpływ na budżet, bez zapewnienia możliwości finansowania wydatków wynikających z takiego aktu w granicach zasobów własnych UE i w poszanowaniu wieloletnich ram finansowych. Tymczasem NextGenerationEU nie jest funduszem zrównoważonym – opiera się tylko w niewielkim zakresie na źródłach zasobów własnych, określonych w decyzji, głównie jednak na emisji wspólnotowego zadłużenia przez KE, dokonywanej przez platformę aukcyjną. Wydatki NextGenerationEU z założenia powinny być pokryte przez przyszłe podatki, lecz ich rodzaje i kształt nie zostały ostatecznie określone jednoznacznie ani w decyzji politycznej UE, ani tym bardziej do połowy 2024 r. w prawie unijnym. Nie mogą więc po grudniowej ratyfikacji w 2020 r. przez parlamenty narodowe służyć do spłaty zadłużenia. W ramach NextGenerationEU KE w okresie od 2021 r. do 2026-2028 r. ma więc głównie uprawnienie do emisji długoterminowych obligacji i bonów o różnym terminie zapadalności, które umożliwiają finansowa-

nie pożyczek i dotacji dla poszczególnych krajów członkowskich i mogą w przyszłości być rolowane. Dochody własne UE powinny bowiem służyć przede wszystkim do pokrycia potrzeb wieloletnich ram finansowych.

Zasady wykorzystania funduszu NextGenerationEU są odmienne od systemu wieloletnich ram finansowych – dają dużą samodzielność KE o charakterze pozatraktatowym, a sam fundusz i jego spłata, choć ma charakter doraźny, jednorazowy, obowiązuje dłużej, gdyż aż do 2058 r., podczas gdy obecne wieloletnie ramy finansowe – do 2027 r. Przede wszystkim jednak dopuszcza i tworzy, jako podstawowe źródło finansowania, instrumenty zadłużenia wspólnotowego.

Redystrybucją funduszu zajmuje się w imieniu UE samodzielnie KE, która ma uwzględniać sytuację rynkową i bliżej nieokreślone kryteria przydziału (np. realizację tzw. kamieni milowych)³³.

Dług „wspólnotowiony”, z niejasnym systemem spłat do 2058 r., zwłaszcza wobec niejasnej roli UE w przyszłości, zmniejsza wprawdzie dług krajów, w głównej mierze Południa, które otrzymują faktycznie wpłaty z KPO, ale równocześnie powoduje pogłębianie w UE dywergencji między krajami „centrum” (Niemcy, Holandia, Austria), których model gospodarczy oparty jest na eksporcie, oraz krajami „peryferyjnymi” (Grecja, Włochy, Hiszpania), których model rozwoju oparty jest na niespłacalnym długu³⁴.

Uzasadnieniem dla faktycznej zmiany procedur uchwalania i zatwierdzania kilku połączonych aktów prawnych, które powinny się toczyć według różnych procedur i zasad, opartych na przepisach Traktatu z Lizbony i wyznaczających właściwe role dla PE, Rady UE i KE, była pandemia COVID-19 i konieczność pilnej odbudowy gospodarek krajów UE. W trakcie równoległego procedowania połączono, jak podkreślono wyżej, dwa odmienne systemy finansowania w jednym pakiecie (tradycyjne, modelowe i zrównoważone wieloletnie ramy finansowe oraz nowy, rewolucyjny, ale tymczasowy fundusz NextGenerationEU). Choć fundusze te różnią się sposobem finansowania, wdrażania i okresem obowiązywania³⁵, to łączy je wspólny dokument wiążący (aktualna decyzja o systemie zasobów własnych, która wygasa w 2027 r.). Aktów tych nie poddano odrębnym trybom procedowania z uwagi na konieczność wejścia w życie wieloletnich ram finansowych od dnia 1 stycznia 2021 r., czyli zobowiązano kraje do ratyfikacji całości pakietu. Na zakończenie procedury dodano jeszcze akt prawny, który przekazywał w ręce KE uprawnienie do redystrybucji środków finansowych dla krajów według nieostrych zasad prawnych, tzw. warunkowości³⁶.

Przyjęta wówczas taktyka zobowiązywała więc władze krajowe do akceptacji lub odrzucenia całego pakietu legislacyjnego i finansowego (a zatem i wieloletnich ram finansowych), mimo świadomości, że daje on KE, bez zmiany traktatów, nową, radykalną możliwość szerokiego wejścia na rynek kapitałowy i podejmowania uznaniowych decyzji o wyborze finansowania dla poszczególnych krajów według niejednoznacznych kryteriów prawnych, a jednocześnie narzuca zobowiązanie do ewentualnej akceptacji spłaty pożyczek, których kraje członkowskie nie zaciągały.

Procedowanie decyzji politycznych z dnia 21 lipca 2020 r. i konkluzje aktów prawnych z grudnia tego roku budzą ponadto inne wątpliwości prawne. Zasadnicze ustalenia doty-

czące NextGenerationEU zapadły bowiem na szczepku politycznym – na szczycie Rady Europejskiej, w którym uczestniczyli liderzy państw członkowskich. Uzgodnienia Rady stały się kluczowe dla przebiegu negocjacji i one wyznaczyły dalsze decyzje co do całego pakietu. Treść uzgodnień, zawarta w konkluzjach ze szczytu, wykraczała jednak poza rozporządzenie o wieloletnich ramach finansowych i decyzję w sprawie systemu zasobów własnych UE, w tym ustalenia pułapów, reguły podziału i programowania wydatków w wieloletnich ramach finansowych na potrzeby polityki spójności i rolnej czy ogólne kierunki reformy dochodów własnych UE. Dokument dotyczący NextGenerationEU nie mógł być więc uznany za wiążący dla prezydencji Rady UE na kolejnych, formalnych etapach negocjacji z PE i w zwykłej dalszej procedurze ustawodawczej. Traktaty bowiem nie wyznaczają roli Radzie Europejskiej, która nie pełni funkcji ustawodawczych, lecz jedynie „określa ogólne kierunki i priorytety polityczne Unii” (art. 15 TUE). Stan ten określany jest w literaturze jako „nowa międzyrządowość” (ang. *new intergovernmentalism*)³⁷.

Po wspólnej akceptacji na forum unijnym wyjątkowego pakietu legislacyjnego, również ze względu na wysokość kwot, nowe priorytety i propozycje podatkowe, parlamenty krajów członkowskich postawiono w sytuacji swoistego przymusu ich ratyfikacji na podstawie zatwierdzenia wszystkich aktów prawnych koniecznych do uruchomienia programu wieloletnich ram finansowych na lata 2021-2027 jeszcze przed zakończeniem roku. Alternatywą była bowiem konieczność wprowadzenia miesięcznego prowizorium budżetowego dla wieloletnich ram finansowych, z której oczywiście nie skorzystano³⁸.

Podstawą Programu Odbudowy były wstępnie cele zdrowotne i finansowanie wydatków krajów członkowskich UE związanych z COVID-19 (przyspieszenie naprawy gospodarki UE dotkniętej skutkami pandemii). Już jednak w następnym roku, wobec wygaszania kryzysu pandemicznego, ukierunkowane zostały one na wzmocnione, szersze priorytety w obszarach nowych polityk UE, w tym m.in. na transformację ekologiczną i cyfrową. W praktyce w kolejnych latach finansowano z nich także inwestycje o mniejszym znaczeniu, np. w jednostkach municypalnych niektórych krajów południa Europy, strukturalnie zadłużonych (we Włoszech – finansowano remont pól golfowych, małe muzea, sztuczny stok narciarski, tor wyścigowy dla koni itp.).

Połączenie obu dokumentów prawnych oceniono jako przełomowe osiągnięcie, sukces polityczny władz UE, równie ważny jak wprowadzenie w UE wspólnego rynku. Pakiet stanowił silny zwrot w polityce UE, pomagający przesunąć zadłużenie krajów otrzymujących środki z NextGenerationEU i KPO poza krajowy system budżetowy. W wielu unijnych dokumentach bowiem podkreślano, że wzrost poziomów deficytu i długu w krajach członkowskich UE wynika z kryzysu finansowego i zdrowotnego. Nie wyjaśniono jednak, w jaki sposób nowe zasoby własne przyczynią się do spłaty NextGenerationEU.

Poza systemem uzgodnień z krajami członkowskimi, w drodze decyzji wykonawczej KE z dnia 12 lipca 2024 r.³⁹, wprowadzony został jednocześnie skorygowany system spłat, polegający na obciążeniu krajów beneficjentów operacji pożyczkowych NextGenerationEU kosztami finansowania, za-

rządzenia płynnością oraz kosztami stałej obsługi administracyjnej. Do tych ostatnich zalicza się m.in. wszelkie koszty poniesione przez KE w związku z wykonywaniem operacji zaciągania pożyczek i zarządzania długiem. Składają się na nie następujące rodzaje kosztów: „opłaty prawne, takie jak opłaty za doradztwo prawne i opinie prawne, opłaty za zarządzanie długiem i płynnością, koszty związane z prowadzeniem rachunku i zarządzaniem płatnościami, koszty audytu zewnętrznego, opłaty za utrzymanie platformy aukcyjnej, opłaty agencji ratingowej, opłaty za notowanie na giełdzie, podatki, opłaty za rejestrację, publikację i dokonywanie rozliczeń, opłaty za technologie informacyjne, wydatki związane z badaniami rynku oraz wynagrodzenia za konsultacje i inne wydatki na relacje z inwestorami i narzędzia do zarządzania inwestorami, oraz wynagrodzenie agentów kontraktowych i koszty szkoleń związane z wdrażaniem zróżnicowanej strategii finansowania” (art. 13 ust. 1 decyzji 2024/1974).

Koszty utworzenia w odniesieniu do pożyczek w ramach RRF obejmują wszelkie koszty poniesione przez KE w związku z budowaniem zdolności do prowadzenia operacji zaciągania pożyczek, zarządzania długiem i zarządzania płatnościami w ramach NextGenerationEU. Obejmują one koszty związane z założeniem rachunków na potrzeby NextGenerationEU, utworzeniem platformy aukcyjnej, narzędziem do zarządzania inwestorami, inne koszty dotyczące technologii informacyjnych oraz koszty badań rynku i wynagrodzenia za konsultacje.

Państwa członkowskie, które podpisują umowy pożyczki w ramach RRF, ponoszą 48% całkowitych kosztów utworzenia. Według decyzji 2024/1974 „w latach 2021, 2022 i 2023 państwa członkowskie pokrywają koszty utworzenia [...] proporcjonalnie według stosunku kwoty pożyczki na podstawie podpisanej umowy pożyczki w ramach RRF do łącznej kwoty pożyczek na podstawie wszystkich podpisanych umów pożyczki w ramach RRF” (art. 14 ust. 3). KE podjęła więc pozaprawną decyzję wstecznego rozliczenia kosztów.

Mimo to sukces dotyczący utworzenia NextGenerationEU zachęcił KE do podjęcia prac w kierunku dalszego pogłębienia integracji europejskiej i tworzenia nowych źródeł spłaty tego funduszu w drodze szerokich zmian prawnych traktatów unijnych.

3. PROPOZYCJE REFORM TRAKTATÓW UNIJNYCH – NA DRODZE DO UNII MONETARNEJ

One Size Fits All dla całej UE, dla realizacji dobra wspólnego – z takim przesłaniem po utworzeniu NextGenerationEU przystąpiono w 2023 r. do przygotowania ostatniego etapu reform UE, zmierzających do głębszej integracji, czyli do próby stworzenia jednolitego państwa europejskiego, ze wspólną polityką fiskalną i pieniężną (systemem podatkowym i wspólną walutą euro). Wdrożeniu nowych rozwiązań ma służyć i je ułatwiać likwidacja weta państw członkowskich. Nowy system finansowy, określany w literaturze jako forma konfederacji (w propozycji francuskiej) lub federalizacji UE (w niemieckich komentarzach), a w rzeczywistości nowy system transferów między szczeblami zarządzania w UE i krajami, stanowiłby fundament wspierający władze UE w dążeniach do pełnej unifikacji. Jak podkreśla się w piśmiennictwie – „z dominacją Niemiec, w kilkudziesięciu obszarach kompetencji,

w tym obejmujących politykę zagraniczną, bezpieczeństwo i obronę europejską, politykę zdrowotną, energetyczną, klimatyczną, przemysłową oraz edukację, a... taka wizja, nazywana w mediach: «*more of the same approach*» («więcej wszystkiego»), jako najlepsze rozwiązanie wszystkich problemów UE, doprowadziła, jak się uważa w literaturze, do wyjścia Wielkiej Brytanii z UE, do kryzysu energetycznego czy imigracyjnego w Europie” (tłum. własne – E.C.D.)⁴⁰.

Planowane zmiany traktatów unijnych przez parlamenty krajowe⁴¹ muszą być uzupełniane na dalszych etapach proceduralnych (w Radzie UE, Konwencji Europejskiej, Konferencji międzyrządowej). Procedurę takiego przekształcenia reguluje szczegółowo art. 48 TUE. Zgodnie z nim po przedstawieniu propozycji zmian przez rząd państwa członkowskiego, KE lub PE Rada UE przekazuje ją Radzie Europejskiej. Zmiany są następnie notyfikowane parlamentom narodowym, które zgodnie z art. 12 lit. d TUE uczestniczą w końcowych fazach procedury zmiany traktatów.

Unijni ministrowie mają się zająć przyszłym parlamentarnym raportem na posiedzeniu Rady ds. Ogólnych w grudniu 2024 r. Po akceptacji w głosowaniach w kolejnych fazach propozycja głębokiej rewizji traktatów europejskich może wejść w życie. Zmieni ona całkowicie system finansowy krajów członkowskich UE.

Postulowane zmiany traktatów nie są poparte wiarygodnym uzasadnieniem, brak też szczegółowych propozycji konstrukcji tych zmian, harmonogramu ich wprowadzania, nie poprzedzono ich szerszą publiczną dyskusją i prezentowanymi publicznie analizami. Uzasadnienie oficjalne to konieczność usprawnienia procesu decyzyjnego w UE w związku z jej potencjalnym rozszerzeniem. Dodaje się też w wypowiedziach organów UE argument o wykorzystaniu rynków finansowych do narzucenia dyscypliny w strefie euro, co ma doprowadzić do wyeliminowania immanentnej niestabilności rynków obligacji państwowych. W czasie kryzysu jednak, co oczywiste, żadna inżynieria finansowa nie wystarczy do ustabilizowania systemu zasadniczo niestabilnego. Można przyjąć jako bardziej wiarygodne uzasadnienie dla tak radykalnych propozycji reform, że rzeczywistym motywem zmian traktatów unijnych w kierunku „geopolitycznej Unii” jest oczekiwana większa skuteczność centralnego zarządzania i dominacji politycznej władz UE nad krajami członkowskimi w związku ze stanem europejskiej gospodarki, która popadła w stagnację, jej obniżającą się konkurencyjnością w stosunku do USA i Chin. Powoduje to bowiem wzrost cen energii, rosnące koszty produkcji, zieloną transformację energetyczną, braki wykwalifikowanych kadr oraz pogłębiające się zadłużenie publiczne krajów strefy euro⁴². Zwiększenie konkurencyjności określone jest w dokumentach KE jako zmniejszenie luki produktywności między USA a UE. Zauważyć można, że rywalizacja z USA i Chinami to jeden aspekt. Jednocześnie konkurencyjność występuje również między krajami UE. W szczególności subsydiowanie krajowych przedsiębiorstw kosztem równowagi na rynku UE nie sprzyja produktywności, a rozwiązania planowane przez poszczególne państwa członkowskie w zakresie odpowiedzi na amerykański *Inflation Reduction Act* (IRA) są bardzo zróżnicowane⁴³.

Dlatego próby łączenia systemów prawnych w kierunku prawa transnarodowego, jak również łączenia gospodarek i

centralizacji administracji krajów o różnym poziomie rozwoju gospodarczego i społecznego może powodować wręcz pogłębienie luki także między nimi. Inaczej mówiąc – ekspansywnymi działaniami i regulacjami, nawet wysokiej rangi, w formie traktatowej i pozatraktatowej, nie można zmniejszyć luki międzykontynentalnej i wewnątrzunijnej w gospodarce i pobudzić dynamiki wzrostu gospodarczego w krajach Europy Zachodniej.

System finansowy, według założeń traktatów, zmienić się ma w kilku dziedzinach, choć właściwie każda zmiana kompetencji wymagałaby stworzenia odrębnego modelu finansowania dziedzin, które w traktatach wymieniono. Proponowane zmiany systemu finansowego, a raczej deklaracje zmian, dotyczą dochodów własnych, w tym podatków, choć nie wynikają bezpośrednio z propozycji traktatowych; tymi zmianami zajmuje się KE. To także przede wszystkim sygnalizowany w zmianach traktatów model finansowania wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony europejskiej, uzbrojenia i wojska. To wreszcie chyba najważniejsza radykalna zmiana – wspólna waluta euro i wspólna polityka pieniężna.

Instytucje UE nie mogą obecnie sięgnąć po utralone prawne mechanizmy działania („polityka oparta na regulach”), lecz muszą w swoich odpowiedziach na kryzysy społeczne i ekonomiczne improwizować („polityka wydarzeń”). Systematycznie podejmowane są decyzje o faktycznym poszerzeniu unijnych kompetencji i obciążeniu krajów i władz UE dodatkowymi zadaniami, związanymi z kreacją nowych, coraz liczniejszych instrumentów finansowych i funduszy oraz próbami nowego porządku prawnego. Dokonuje się tego w istniejących ramach instytucjonalnych i formalnych, bez zmian traktatów, lecz przy ich znacznym faktycznym „rozepchaniu” np. decyzjami Komisji czy/i rozszerzonej interpretacji. Po wprowadzeniu proponowanych zmian traktatowych mogłyby powstać stałe, systemowe podstawy do kreowania europejskich polityk w wielu obszarach, w tym walutowej i pieniężnej, wspartych harmonizacją polityki podatkowej. Ta zmiana systemu, w tym przystąpienie do strefy euro, powinna być jednak zaakceptowana przez wszystkie kraje członkowskie.

Najważniejsza w systemie finansowym UE wydaje się zmiana traktatów dotycząca obowiązku przyjęcia waluty euro. Obowiązujący art. 3 ust. 4 TUE brzmi następująco: „Unia ustanawia unię gospodarczą i walutową, której walutą jest euro”, co akcentuje kwestię instytucjonalną (ustanowienie unii gospodarczej i walutowej). Euro emituje EBC⁴⁴.

W projekcie zmiany traktatów proponuje się zmianę art. 3 ust. 4 TUE, nadającą mu z prawnego punktu widzenia inny charakter. Jest to jednoznaczne stwierdzenie: „Walutą Unii jest euro”, z pominięciem roli unii gospodarczej i walutowej. Oznacza to traktatowy obowiązek przyjęcia tej waluty przez wszystkie kraje członkowskie, z pominięciem obecnych uwarunkowań ekonomicznych i prawnych⁴⁵. Pociąga to za sobą wstępnie trwałe usztywnienie kursu złotego względem euro i rezygnację z możliwości prowadzenia niezależnej polityki pieniężnej, a także obowiązek przystąpienia do Europejskiego Mechanizmu Stabilności⁴⁶ i tworzonej unii bankowej. Dalsze regulacje unijne i narodowe powinny następnie określać zasady i kryteria, które są wymagane, oraz okres dostosowawczy; w Polsce byłyby to zmiany Konstytucji RP i wielu ustaw oraz podjęcie różnych działań organizacyjno-technicznych.

Przyjęcie tego przepisu byłoby największym, ostatecznym osiągnięciem federalistów i zwolenników centralizacji systemu finansowego, dążących obecnie jedynie w drodze pozatraktatowego, pełzającego przejmowania kompetencji krajowych do stworzenia państwa unijnego z jednolitą europejską walutą, odmienną rolą organów unijnych oraz brakiem jednomyślności i armią (pod przewodnictwem Niemiec). Nie byłaby to już dotychczasowa hybryda, gospodarująca i wzmacniana funduszami pandemicznymi i jednorazowymi działaniami ze sfery federalizmu fiskalnego, ale wsparty traktatami europejskimi model federalizmu prawnego UE w obszarze europejskiej polityki pieniężnej i fiskalnej.

Polska stała się w 2004 r. uczestnikiem unii gospodarczej i walutowej na prawach państwa objętego derogacją, co określa zobowiązanie akcesyjne. Oznacza to, że Polska jest zobowiązana do spełnienia nominalnych i prawnych kryteriów zbieżności i wprowadzenia euro w nieokreślonym czasie, a nasze władze decydują o przyjęciu wspólnej waluty. Forma obowiązku prawnego zawartego w traktacie nie została przewidziana. Decyzje o ratyfikacji podejmują parlamenty i rządy krajów członkowskich UE.

Od akcesji Polski do UE pojawiło się wiele polskich i zagranicznych opracowań ekonomicznych w literaturze naukowej i w dokumentach oficjalnych, raportach instytucji na temat korzyści oraz zagrożeń i kosztów uczestnictwa państw w strefie euro. Wszystkie chyba ważniejsze instytucje finansowe wypowiedziały się przez 20 lat w tej kwestii. Wśród polskich opracowań wyróżnić można *Raport na temat pełnego uczestnictwa Rzeczypospolitej Polskiej w trzecim etapie Unii Gospodarczej i Walutowej*⁴⁷ oraz *Ekonomiczne wyzwania integracji Polski ze strefą Euro*⁴⁸, opublikowane przez NBP, a także dokument Rady Ministrów – *Program konwergencji. Aktualizacja 2014*⁴⁹.

Strategia integracji Polski ze strefą euro, aktualna nadal, choć sprzed wielu lat, określona przez ówczesną Radę Ministrów, jest oparta na czterech filarach:

- 1) ukierunkowanie polityki gospodarczej Polski na trwałe spełnienie kryteriów konwergencji, w szczególności dotyczących dyscypliny fiskalnej;
- 2) podjęcie dodatkowych działań wzmacniających potencjał polskiej gospodarki, w tym w obszarze instytucjonalnym;
- 3) gruntowne przygotowanie techniczno-organizacyjnej strony procesu;
- 4) ustabilizowanie sytuacji w strefie euro, a w szczególności jej wzmocnienie instytucjonalne⁵⁰.

Według konkluzji zamieszczonych w *Raporcie na temat pełnego uczestnictwa Rzeczypospolitej Polskiej w trzecim etapie Unii Gospodarczej i Walutowej* wejście do strefy euro stanowi szansę realizacji scenariusza przyspieszonego wzrostu gospodarczego oraz wzrostu zamożności społeczeństwa. Analizy prowadzone przed kryzysem finansowym wskazywały, że wprowadzenie euro w Polsce powinno prowadzić do wzrostu poziomu PKB zarówno w krótkim, jak i w długim okresie. Jednakże doświadczenia krajów strefy euro, zwłaszcza w trakcie ostatniego kryzysu, wskazują, że przyjęcie euro wiąże się z ryzykiem podwyższonej niestabilności makroekonomicznej oraz spowolnionego wzrostu gospodarczego, przede wszystkim w wypadku krajów o słabych fundamentach makroekonomicznych. Oznacza to, że scenariusz przyspie-

szzonego wzrostu po przyjęciu wspólnej waluty zależy od tego, czy wzmocnione zostaną instytucje strefy euro oraz potencjał polskiej gospodarki. W rozważaniach na temat szans i zagrożeń związanych z przyjęciem wspólnej waluty najważniejszym czynnikiem określającym uwarunkowania zewnętrzne funkcjonowania w unii walutowej jest obecny kształt i przyszła dynamika struktury instytucjonalnej strefy euro (filar 4 strategii⁵¹). Końcowy wniosek: „Wskazane jest, aby decyzja o przystąpieniu do strefy euro była poprzedzona przemyślanym programem reform, prowadzących do wzmocnienia fundamentów polskiej gospodarki i dostosowania ich do uwarunkowań związanych z funkcjonowaniem w unii walutowej (filar 2 strategii)”⁵², jest ostrożny i niezdefiniowany ostatecznie.

Wprowadzenie wspólnej waluty euro, jak wskazuje się w raportach polskich władz, może przynieść bezpośrednio wiele korzyści, takich jak: redukcja ryzyka kursowego, a wraz z nią redukcja kosztów transakcyjnych, spadek nominalnych stóp procentowych, większa przejrzystość cen, mniejsze ryzyko makroekonomiczne. Oddziaływać może też w perspektywie średnio- i długookresowej na stabilność i wiarygodność makroekonomiczną, mające kluczowe znaczenie dla gospodarki, na lepsze możliwości podejmowania decyzji inwestycyjnych, czyli decydować o alokacji zasobów gospodarczych, a więc wpływać na wzrost gospodarczy. Oczekuje się zatem, że zmaterializują się korzyści i szanse, takie jak: wzrost konkurencji, intensyfikacja wymiany handlowej, ściślejsza integracja rynków finansowych, co w efekcie może się przekładać na szybsze tempo wzrostu gospodarczego, wzrost zatrudnienia i dochodów budżetów. Z uwagi na bezpośrednie efekty wprowadzenia wspólnej waluty przyjęcie przez Polskę euro mogłoby w istotny sposób przyspieszyć rozwój i integrację rynków finansowych oraz pozytywnie wpłynąć na stabilność finansową, głównie w obszarze instytucji i infrastruktury. Korzystne byłoby również niezależnienie gospodarki od krajowego zasobu oszczędności oraz stabilizacyjne oddziaływanie na gospodarkę poprzez mechanizm dyspersji ryzyka (ang. *risk sharing*). Przyjęcie wspólnej waluty może, ale nie musi, prowadzić do wzrostu integracji handlowej. Skala tego efektu w dużej mierze zależałaby od zdolności polskich przedsiębiorstw do ekspansji na rynkach zagranicznych oraz ich gotowości do odparcia zagranicznej konkurencji.

Skuteczność tych wszystkich pozytywnych efektów jest jednak zależna od podstawowego czynnika – równego poziomu rozwoju gospodarczego państw strefy euro. Znaczące nierównowagi makroekonomiczne i finansowe je ograniczają lub niweczą. Tymczasem unia walutowa złożona jest z krajów o bardzo różnych charakterystykach makroekonomicznych i strukturalnych, prowadzących do destabilizujących i kosztownych nierównowag w poszczególnych krajach członkowskich. Ich skutkiem jest niestabilny wzrost gospodarczy, a w konsekwencji deficyt finansów publicznych i rosnący dług publiczny. Obecnie kraje strefy euro odczuwają sekularną stagnację gospodarczą, wstrząsaną wspomnianymi wyżej periodycznymi kryzysami i recesjami. Kryzysom tym często towarzyszy efekt „zarażania” (ang. *contagion effect*), czego następstwem właśnie było ich rozprzestrzenianie się, w tym przerzucanie zadłużenia na inne państwa wspólnej strefy euro.

Zagrożenia i koszty przystąpienia Polski do strefy euro mają przy tym charakter jednoznaczny i wymierny. To przede

wszystkim długookresowe koszty, w tym utrata niezależnej polityki pieniężnej i niezależności kursowej, niemożliwe w zasadzie do przywrócenia po przyjęciu euro. Średniookresowe zagrożenia to nieoptymalny kurs konwersji, ryzyko pogorszenia konkurencyjności. Euro i wspólna polityka pieniężna nie gwarantują niskiej inflacji. Różnicom inflacyjnym i wysokiej inflacji w niektórych krajach strefy euro – w Estonii (19,1%), na Litwie (16,6%), Łotwie (13,1%), Słowacji (10,9%), w Belgii (9,3%), Holandii (11,2%) – nie zapobiegła jednolita reakcja EBC w kwestii stóp procentowych. Co więcej, EBC nawet nie wspomógł tych krajów, bo ustalił zerowe (a wręcz nominalnie ujemne) stopy procentowe.

Obecność w strefie euro nie dyscyplinuje też polityki fiskalnej. Kryteriów konwergencji nie spełniają państwa południa Europy, a ich dług szybko wzrasta. Dotyczy to także krajów, które nie miały problemu z długiem publicznym, kiedy wstępowały do strefy euro. Dług pojawił się z czasem – właśnie w związku z euro. Uwspólnotwienie zadłużenia to przykład efektu „zarażania” krajów i transferowania (wypychania) swego krajowego zadłużenia na szczebel ponadnarodowy.

Negatywne konsekwencje i słabości instytucjonalne były w przypadku krajów strefy euro znacznie większe niż w pozostałych krajach członkowskich UE. Stąd część zmian instytucjonalnych objęła wyłącznie kraje strefy euro (Dwupak⁵³, Europejski Mechanizm Stabilności).

Przystąpienie do ERM II⁵⁴, jeżeli ten system będzie kontynuowany po zmianach traktatów, wiąże się ze zwiększonym ryzykiem ataku spekulacyjnego, a więc i ryzykiem konieczności przeprowadzania interwencji walutowych w czasie przebywania w systemie usztywnionego kursu walutowego, o ile ten dotychczasowy system zostanie utrzymany⁵⁵.

Przystąpienie Polski do strefy euro związane będzie przede wszystkim ze zmianą roli rezerw walutowych jako instrumentu gwarantującego bezpieczeństwo systemu finansowego i stabilność waluty. Może stwarzać zagrożenia z perspektywy zarządzania rezerwami walutowymi, wiążące się z koniecznością opłacenia niepokrytej kwoty udziału w kapitale EBC, przekazania EBC określonej kwoty rezerw walutowych oraz wniesienia wkładu do jego rezerw bilansowych. Krajowe banki centralne, których derogacja zostanie wówczas uchylona, opłacają subskrybowany przez siebie udział w kapitale EBC. Pełne członkostwo NBP w Europejskim Systemie Banków Centralnych daje wprawdzie prawo do uczestnictwa w podziale zysku EBC, lecz zarazem rodzi obowiązek pokrywania części ewentualnych strat⁵⁶.

Zastąpienie waluty narodowej przez euro nie gwarantuje wzrostu gospodarczego. Polska, pozostając poza strefą euro, rośnie gospodarczo o wiele szybciej i o wiele „zdrowiej” niż kraje, które już dawno zrezygnowały z własnych walut. Własna „suwerenna” waluta okazuje się ważnym czynnikiem wzrostu i stabilności – nawet gdy od czasu do czasu jej kurs wymienny względem euro zdaje się „wariować”.

4. PROPOZYCJE REFORM TRAKTATÓW UE W DZIEDZINIE POLITYKI FISKALNEJ UE – NA DRODZE DO UNII FISKALNEJ

Inna dziedzina, której dotyczą zmiany traktatów, to polityka fiskalna. Z jednej strony to polityka wydatkowa i przenie-

sienie narodowych kompetencji na szczebel ponadnarodowy (UE), z drugiej – to ustanowienie nowych źródeł finansowania budżetu unijnego i NextGenerationEU.

W jakiej formie będą finansowane dziedziny objęte zmianami traktatowymi – ze wspólnego odrębnego budżetu, czy z wieloletnich ram finansowych, kosztem innych wydatków – tego propozycje nie określają.

Wszystkie państwa członkowskie zostały natomiast zobowiązane do opracowania do dnia 20 września 2024 r. średniookresowych planów budżetowo-strukturalnych, w tym ścieżki wydatków, wiążącej na okres co najmniej 4 lat. Plany mają zastąpić programy stabilności i konwergencji oraz krajowe programy reform. KE przekazuje państwom członkowskim mającym deficyt budżetowy lub dług publiczny powyżej wartości referencyjnych trajektorie wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych na 4 (i 7) następne lata. Są one szacowane z wykorzystaniem analizy stabilności zadłużenia w średnim okresie (ang. *debt sustainability analysis* – DSA), co ma zagwarantować różnicowanie wymogów wobec poszczególnych krajów. Kształtując dalsze procedury, regulacje unijne wzmacniają rolę KE⁵⁷.

Szczególne zasady obowiązują w zakresie finansowania polityki obrony, co zostało wskazane w projekcie zmian traktatowych. Nie określono jednak, z jakich jednak źródeł dochodów ma powstać zasób budżetowy – budżet obrony UE, czy krajowy budżet będzie jego częścią, czy trzeba będzie stworzyć fundusz pozabudżetowy. Próbuje się obecnie reaktywować inicjatywę współpracy transnarodowej w dziedzinie obrony na szczeblu UE, która została przedstawiona po raz pierwszy w 2010 r., a która uzyskała poparcie Rady UE i przerodziła się w inicjatywę Pooling and Sharing (P&S) (z podobną inicjatywą, pod nazwą Smart Defence, wystąpiło wcześniej NATO⁵⁸), następnie przyjęła formę wspólnotowego Funduszu Obrony (Pokoju). Przepisy traktatowe proponują wspólny budżet obrony finansujący europejską unię obronną, obejmującą jednostki wojskowe (i stałą zdolność do szybkiego rozmieszczenia, pod dowództwem operacyjnym UE, wspólne zamówienia i rozwój uzbrojenia). Przepisy traktatu powinny wskazywać również źródła finansowania przez UE tych zadań, formy wspólnej decyzji krajów i formy kontroli parlamentarnej. Powoływana Europejska Agencja Obrony, obejmująca jednostki wojskowe („i stałą zdolność do szybkiego rozmieszczenia pod dowództwem operacyjnym Unii”), będzie także wymagała odpowiedniego pokrycia wydatków, nie tylko administracyjnych. Proponuje się, aby wspólne zamówienia i rozwój uzbrojenia były finansowane przez UE ze specjalnego budżetu oraz aby zostały odpowiednio dostosowane kompetencje Europejskiej Agencji Obrony. Zaznacza się jednocześnie, że zmiany te nie miałyby wpływu na klauzule dotyczące krajowych tradycji neutralności ani na członkostwo w NATO⁵⁹.

Nowa agenda suwerenności europejskiej – w wymiarze polityki obronnej – może się stać oczywiście istotnym uzupełnieniem systemu bezpieczeństwa krajów UE, w którym NATO, UE i współpraca między tymi organizacjami odgrywać mogą ważną rolę. Można mieć nadzieję, że jest ona też szansą dla polskiego przemysłu w aspekcie polityki bezpieczeństwa Partnerstwa Wschodniego (jednocześnie aktywniejszego zaangażowania w politykę obronną UE), wymaga jednak

przygotowania wielu analiz finansowych, instytucjonalnych i prawnych, a przede wszystkim wypracowania modelu finansowania transnarodowego. Oczywiście skutkiem byłyby zwiększenie zadłużenia europejskiego, ewentualne nowe obciążenia daninowe i zwiększenie roli KE i PE. Tak jak i obecnie – przez ponad dwie dekady nie udało się osiągnąć dyscypliny budżetowej w ramach europejskiego Paktu Stabilności i Wzrostu, tym bardziej teraz dodatkowe ogniwo będzie stanowiło obciążenie budżetu UE. Należy uznać, że zmiany te nie miałyby wpływu na klauzule dotyczące krajowych tradycji neutralności ani na członkostwo w NATO. Pozostaje jednak pytanie, jaki szczebel i jaki organ (Europejska Agencja Obrony?) decydowałby o zamówieniach i redystrybucji wyposażenia.

Strona wydatków powiązana jest w każdym budżecie z polityką podatkową. Nowe zadania oznaczają zatem konieczność wypracowania nowego systemu podatkowego i poszerzenia bazy podatkowej. Prace nad dochodami budżetu UE trwają już od wielu lat. Mają one różny charakter. Jest to wprowadzenie dodatkowych dochodów własnych stanowiących podstawę budżetu (wieloletnie ramy finansowe) i funduszu NextGenerationEU, to również systematyczne prace nad dokonaną już harmonizacją polityki celnej oraz stopniową dalszą harmonizacją krajowych źródeł podatków pośrednich (VAT⁶⁰)⁶¹.

W zakresie VAT przyjęto rozwiązanie przejściowe, zgodnie z którym towar jest obciążony tym podatkiem w kraju przeznaczenia według stawek w nim obowiązujących. Oznacza to, że towar sprowadzany do danego kraju jest obłożony taką samą stawką VAT, niezależnie od tego, skąd został przywieziony i gdzie został zakupiony. Zasada kraju przeznaczenia zastosowana w przypadku istnienia różnych stawek VAT, a tak jest i będzie w najbliższej przyszłości w krajach UE, prowadzić może do zaburzeń w funkcjonowaniu rynku wewnętrznego oraz do nasilenia konkurencji podatkowej między państwami członkowskimi. Podobnie jak w przypadku harmonizacji VAT – niemożliwe okazało się ustalenie jednakowych stawek podatku akcyzowego we wszystkich krajach członkowskich; ceny zharmonizowanych wyrobów akcyzowych w UE są bardzo zróżnicowane.

Prowadzone są także prace nad kilkoma nowymi dyrektywami podatkowymi (m.in. nad pakietem dla małych i średnich przedsiębiorstw – MIŚ⁶², projektem BEFIT [Biznes w Europie: Ramy opodatkowania dochodów]⁶³, ujednoczeniem podatku dla międzynarodowych korporacji, w zakresie cen transferowych i zwrotu podatku u źródła⁶⁴ [tzw. inicjatywa FASTER⁶⁵]). Prace nad tymi projektami w Dyrekcji Generalnej ds. Podatków i Unii Celnej UE (TAXUD), a także w zakresie koordynacji podatkowej, analizy ekonomicznej i oceny w KE podejmowane są w ramach różnych systemów, mają odmienne harmonogramy wejścia w życie oraz formy redystrybucji dochodu podatkowego. Niektóre inicjatywy mają wymiar nie tylko europejski, ale również międzynarodowy (w ramach OECD/G20). Przede wszystkim jednak konieczność wprowadzenia nowych podatków (dochodów własnych, zasobów własnych) w UE wynika z obowiązku spłaty zadłużenia NextGenerationEU.

Podsumowując, budżet UE i wieloletnich ram finansowych zasilają obecnie cztery wspólne zasoby (własne unijne dochody), w tym podatki:

- 1) cła importowe, które są pobierane na zewnętrznych granicach UE, a z których państwa członkowskie zatrzymują 25% kwoty jako koszty poboru;
- 2) zasoby własne z tytułu VAT, od 2021 r. uproszczone, w których obowiązuje jednolita stawka poboru w wysokości 0,3%;
- 3) zasoby własne oparte na niepoddanych recyklingowi odpadach opakowaniowych z tworzyw sztucznych od 2020 r., w wysokości 0,8 euro za kilogram takich odpadów. Korektę stosuje się do wkładów państw członkowskich, których dochód narodowy brutto (dalej: DNB) na mieszkańca w 2017 r. jest niższy od średniej UE;
- 4) wpłata oparta na DNB, która jest głównym źródłem finansowania budżetu UE, z tym że obniżka ryczałtowa obowiązuje w Austrii, Danii, Niemczech, Holandii i Szwecji⁶⁶.

W dniu 22 grudnia 2021 r. KE zaproponowała nowe źródła dochodów budżetu UE, a w dniu 20 czerwca 2023 r. ukończyła prace nad wnioskiem dotyczącym nowych zasobów własnych (nowej generacji) w celu pokrycia spłaty części pożyczki stanowiącej dotację w ramach NextGenerationEU i zatwierdzenia nowych źródeł dochodów. Podkreślić należy, że obciążenia te, mające stanowić dochody budżetowe, według powszechnych oświadczeń polityków KE nie spowodują powstania nowych podatków dla obywateli, ponieważ UE nie ma uprawnień do nakładania podatków. Nazywane są one więc konsekwentnie wpłatami, zasobami lub dochodami własnymi. Wyrażana jest opinia, że są to instrumenty rynkowe. Uważa się bowiem, że w przypadku podatków należałoby powołać Europejską Administrację Skarbową, czyli organ zajmujący się poborem podatków, tj. czynnością obecnie wykonywaną tylko przez organy krajowe. Instrumenty podatkowe stosuje się głównie na szczeblu krajowym, gdyż – jak powszechnie się uważa – wprowadzenie nowych kategorii zasobów własnych ma w pełni uwzględniać krajową suwerenność fiskalną⁶⁷.

Należy przyznać, że tego rodzaju sformułowania nie w pełni oddają charakter prawny tych obowiązkowych (podwójnie – nakładanych zarówno na podatników, jak i na kraje członkowskie) obciążeń daninowych. KE proponuje mechanizm, w którego ramach największa część zasobów własnych jest gromadzona i udostępniana bezpośrednio budżetowi UE w imieniu państw członkowskich przez platformę aukcyjną. Dochody są zatem bezpośrednio przekazywane do budżetu UE, bez przesyłania ich za pośrednictwem rachunków państw członkowskich. Platforma aukcyjna jest narzędziem podlegającym m.in. przepisom dotyczącym ETS⁶⁸, działającym na odpowiedzialność i w imieniu państw członkowskich.

Ponieważ w grudniu 2022 r. UE uzgodniła pakiet Fit for 55 (Gotowi na 55)⁶⁹, którego celem jest ograniczenie emisji gazów cieplarnianych w całej UE, tak aby osiągnąć neutralność klimatyczną do 2050 r., pierwotne nowe źródła dochodów budżetu UE zostały powiązane z tym pakietem.

Są to następujące propozycje:

1. Zasób własny oparty na systemie ETS, proponowany w celu redukcji gazów cieplarnianych od grudnia 2021 r., obliczany według stawki poboru w wysokości 30% od dochodów z aukcji uprawnień (oraz wartości rynkowej uprawnień, których państwa członkowskie postanawiają

5. PODSUMOWANIE

nie wystawiać na aukcji). Zastosowanie ma mieć mechanizm solidarności, który pozwoli uniknąć sytuacji, w której państwa członkowskie wnoszą wkład nieproporcjonalny w stosunku do ich dochodów. Pojawia się jednak często poruszana w debacie publicznej wątpliwość dotycząca cen uprawnień do emisji dwutlenku węgla (dalej: CO₂) – czy wysoki wzrost cen tego instrumentu wynika z przyczyn fundamentalnych, czy ze spekulacji instytucji finansowych. Analizy popytu i podaży podważają tak duży wzrost cen uprawnień do emisji CO₂. Wzrost tych cen ma zaś wpływ na gospodarkę, zwłaszcza na inflację. Przy założeniu, że ceny uprawnień do emisji CO₂ pozostaną na poziomie 80,0 euro za tonę, zasoby własne ETS mają generować około 19,0 mld euro (ceny z 2018 r.) rocznie⁷⁰. KE proponuje, aby wkład z istniejącego systemu ETS, obejmujący instalacje stacjonarne, morskie i lotnicze, oraz ze statystycznych zasobów własnych opartych na zyskach przedsiębiorstw miał zastosowanie od 2024 r.

2. Dochody związane z unijnym mechanizmem dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂⁷¹, z uproszczonym systemem kontroli. 75% dochodów z tego tytułu stanowić ma dochód budżetu UE udostępniany UE przez państwa członkowskie raz w roku (w lutym), po wezwaniu KE do przekazania środków. Państwa członkowskie zatrzymać mają 25% dochodów. KE proponuje, by dochody z tego mechanizmu pobierane były przez właściwy organ państwa członkowskiego, w którym ma siedzibę zgłaszający. Szacuje się, że zasoby własne z tego tytułu będą generować około 1,5 mld euro (ceny z 2018 r.) rocznie od 2028 r.
3. Tymczasowe zasoby własne oparte na zyskach przedsiębiorstw, obowiązujące do czasu ustanowienia zasobów własnych opartych na inicjatywie mającej na celu uproszczenie przepisów dotyczących podatku dochodowego od osób prawnych (wspomniany wcześniej BEFIT). W przypadku tych zasobów stawka poboru wynosić ma 0,5% w odniesieniu do statystyk dotyczących nadwyżki operacyjnej brutto, rejestrowanych dla sektora przedsiębiorstw finansowych i niefinansowych każdego państwa członkowskiego w ramach europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych (ESA). Podkreśla się, że dochód nie stanowi podatku nakładanego na przedsiębiorstwa i nie zwiększy ich kosztów. Zasoby własne oparte na zyskach przedsiębiorstw zapewnią według KE przychody w wysokości około 16,0 mld euro (ceny z 2018 r.) rocznie od 2024 r.

Przy obecnych założeniach oczekuje się, że od 2028 r. pakiet nowych danin przyniesie łącznie średnio 36,0 mld euro (ceny z 2018 r.) rocznie. Wielostronna konwencja nie została jeszcze jednak podpisana i ratyfikowana, co oznacza, że nie może wejść w życie. W nadchodzących latach KE, PE i kraje członkowskie UE w Radzie mają nadal współpracować nad wprowadzeniem nowych zasobów własnych do budżetu UE. KE proponuje wspierać w systemie podatkowym transformację ekologiczną i cyfrową.

Decyzja w sprawie zasobów własnych wejdzie w życie po uzgodnieniu przez państwa członkowskie w Radzie i zasięgnięciu opinii PE oraz ratyfikacji przez państwa członkowskie.

Kryzysy gospodarcze, wysoka inflacja, spadek inwestycji i PKB oraz destabilizacja systemu finansowego w UE wymagają podjęcia przez przywódców Wspólnoty działań i wypracowania szeregu rozwiązań z obszaru polityki monetarnej i fiskalnej, mających na celu wsparcie państw i ich gospodarek oraz przywrócenie ich na ścieżkę wzrostu gospodarczego. Wydarzenia ostatnich lat, nakładające się na siebie kryzysy gospodarcze, szoki globalne, zastały jednak UE nieprzygotowaną pod względem instytucjonalnym i prawnym do sprostanania potrzebom wspólnej reakcji. Według Luuka van Middelaara można powiedzieć, że kraje i instytucje UE nie mogły sięgnąć po utrwalone mechanizmy działania („polityka oparta na regułach”), lecz musiały w swoich odpowiedziach improwizować („polityka wydarzeń”). Podjęto decyzje o faktycznym poszerzeniu unijnych kompetencji i obciążeniu UE dodatkowymi zadaniami, związanymi z kreacją nowych, coraz liczniejszych instrumentów finansowych i funduszy oraz nowego porządku prawno-finansowego. Dokonuje się tego obecnie w istniejących ramach instytucjonalnych i formalnych, bez zmian traktatów, lecz przy ich znacznym „rozepchaniu” czy też rozszerzonej reinterpretacji. Prace na radykalnymi zmianami traktatów unijnych trwają.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 22 listopada 2023 r. w sprawie propozycji Parlamentu Europejskiego dotyczących zmiany Traktatów wprowadziła głębokie propozycje reformy w niemal wszystkich obszarach dziedzin gospodarki i polityki społecznej krajów UE. Mają one realizować hasło „więcej integracji” i zmierzać do przekształcenia UE w scentralizowane państwo europejskie. Tego rodzaju kierunek jest lansowany przez wiodącą grupę w UE (Niemcy, Francja), która wskazała, że celem władz UE jest przekształcenie tej organizacji w federalne państwo z jednolitym systemem finansowym. W tym kierunku zmierza pakiet reform traktatowych, a jego konsekwencją byłaby *de iure* przemiana UE z organizacji międzynarodowej w quasi-państwo, postępująca ze stopniowym przekształcaniem modelu finansowania UE. Celem jest koncepcja tzw. strategicznej autonomii Europy.

Ein Volk, ein Reich, in Euro – hasło głoszone przez przedstawicieli organizacji Europa-Union Deutschland z Unii Europejskich Federalistów⁷² po przyjęciu zmian traktatowych w zakresie wspólnego euro i integrowanej stopniowo polityki fiskalnej – urzeczywistniłoby się w pełni. Pozostałby więc jedynie problem wspólnot narodowych (*demos* – politycznej wspólnoty woli) na poziomie demokracji niepodległych państw z odrębnymi językami, tradycją i kulturą. Stworzenie obywatela Europy (*Ein Volk*) zamknęłoby oczekiwany proces unifikacji UE.

Jeżeli uda się doprowadzić proces zmiany traktatów do końca w proponowanej wersji projektu, obecna suwerenna, narodowa polityka fiskalna i pieniężna Polski i niektórych krajów członkowskich będzie realizowana przez władze UE, a polityka pieniężna – przez EBC w ramach wspólnej europejskiej *policy-mix*.

Wszelkie inicjatywy i reformy centralizacji, kreowane w drodze nakładania nowych obciążeń podatkowych lub powiększania zadłużenia na szczeblu UE, mnożenia instrumentów finansowych nie będą jednak skuteczne bez usunięcia

lub ograniczenia głęboko zakorzenionych problemów strukturalnych, które powstają nie tyle w ośrodkach władzy UE, ile w niektórych państwach członkowskich.

Konieczne są reformy dokonywane na szczeblu państw i rządów narodowych, w ramach ewentualnej możliwej harmonizacji na szczeblu UE, w tym m.in. rynku pracy, harmonizacji i uszczelnienia prawa finansowego, w tym lepszej ściągłości danin publicznych, zwiększania konkurencyjności pracy i realnej gospodarki oraz bezwzględnej stabilności systemu bankowego i jednoznacznych reguł obszaru rynków finansowych. Wykonywane są one efektywniej na szczeblu narodowym przez samodzielny suwerena krajowego na podstawie zasad konstytucyjnych, w tym zasady pomocniczości. Brak odpowiednich, koniecznych reform na szczeblach krajowym, ale i równocześnie transnarodowym UE zagraża ponadto równowadze całego regionu. Fiskalna stymulacja w formie tworzenia kolejnych inicjatyw do finansowania, funduszy, budżetów ze środków publicznych lub transferowe płatności z/do budżetów silniejszych państw lub instytucji unijnych i globalnych na rzecz słabszych gospodarek nie rozwiązują problemów i prowadzą do moralnego hazardu ze strony państw beneficjentów. Przenosi jedynie problemy, w szczególności związane z zadłużeniem krajów beneficjentów, na ponadnarodowy (transnarodowy) szczebel, rozmywa tym samym odpowiedzialność krajowych ośrodków władzy. Nie może z pewnością oznaczać przemijania klasycznego państwa narodowego (terytorialnego) na rzecz transnarodowego ośrodka władzy.

Przypisy

- ¹ Zob. rozporządzenie Rady (UE, EURATOM) 2020/2093 z dnia 17 grudnia 2020 r. określające wieloletnie ramy finansowe na lata 2021-2027, Dz. Urz. UE L 433I z 22.12.2020, s. 11, dalej: rozporządzenie 2020/2093.
- ² Zob. Unia Europejska, *NextGenerationEU*, https://next-generation-eu.europa.eu/index_pl, dostęp: 12.08.2024.
- ³ Decyzja Rady (UE, Euratom) 2020/2053 z dnia 14 grudnia 2020 r. w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej oraz uchylająca decyzję 2014/335/UE, Euratom, Dz. Urz. UE L 424 z 15.12.2020, s. 1, dalej: decyzja 2020/2053.
- ⁴ M. Sandhu, *A multi-speed Europe holds the key to EU enlargement*, „Financial Times” 2023, 25 September, zgodnie z zasadą: „to reform the EU ahead of any enlargement”; *Bigger and better*, s. 9; *Enlargement: One last push. Brussels: Europe is – at last – rebooting the enlargement machine*, „The Economist” 2023, 30 September, s. 19.
- ⁵ Za H. Foy, *Ukraine set for 186 bn euro payout if it joined EU*, *Study says*, „Financial Times” 2023, 5 October.
- ⁶ Według danych KE z dnia 15 listopada 2023 r. zarówno UE, jak i strefa euro – po wzroście gospodarczym 0,6% w 2023 r. – w 2024 r. ma osiągnąć niższy niż według poprzedniego szacunku wzrost o 0,2% (por. H. Foy, M. Arnold, *Brussels revises down Growth Forecast after ‘challenging year’ for Bloc*, „Financial Times” 2023, 16 listopada). Według nieco bardziej optymistycznego szacunku Międzynarodowego Funduszu Walutowego na lata 2024-2028 dla krajów UE wzrost gospodarczy ma wynieść: Niemcy – 1,4%, Francja – 1,6%, Włochy – 0,9%.
- ⁷ Wersja skonsolidowana, Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016, s. 13, dalej: TUE.
- ⁸ Wersja skonsolidowana, Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016, s. 47, dalej: TFUE.
- ⁹ Według opublikowanego przez Komisję Spraw Konstytucyjnych, a opracowanego przez niemieckich sprawozdawców z Europa-Union Deutschland i Guy Verhofstadta projektu sprawozdania w sprawie wniosków Parlamentu Europejskiego dotyczących zmiany traktatów (2022/2051 [INL]): „D. mając na uwadze, że ramy instytucjonalne Unii, a w szczególności jej proces decyzyjny, zwłaszcza w Radzie, nie są odpowiednie dla Unii składającej się z 27 państw członkowskich;

- mając na uwadze, że perspektywa przyszłych rozszerzeń sprawia, że reforma traktatów jest nieunikniona” (https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/AFCO/PR/2023/10-25/1276737PL.pdf, dostęp: 12.08.2024).
- ¹⁰ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 22 listopada 2023 r. w sprawie propozycji Parlamentu Europejskiego dotyczących zmiany Traktatów (2022/2051 [INL]), P9_TA (2023)0427, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0427_PL.html, dostęp: 12.08.2024.
 - ¹¹ Zob. też wypowiedź Guy Verhofstadta na platformie X z dnia 16 kwietnia 2013 r.: „What we need is alternative for Europe. A real government with a real treasury and a real banking union” (<https://x.com/guyverhofstadt/status/324094574861631489>, dostęp: 12.08.2024).
 - ¹² D.J. Snower, *Od globalizacji do „Wielkiego rozpadu”*, opubl. 29.03.2022, <https://krytykapolityczna.pl/swiat/globalizacja-czy-wielki-rozpad-snowe/>, dostęp: 12.08.2024.
 - ¹³ Por. np. S. Claessens, M.A. Klose, *Financial crises: explanations, types and implications*, „IMF Working Paper” 2013/28. Negatywne następstwa kryzysów gospodarczych i ich uporczywość, w szczególności kryzysu finansowego z 2008 r., opisywane była i analizowane szeroko w literaturze ekonomicznej, np. M.D. Bordo, J.G. Haubrich, *Deep Recessions, Fast Recoveries and Financial Crises: Evidence from the American Record*, „NBER Working Paper” 2012/18194; J.B. Taylor, *The End of the Growth Consensus*, „Wall Street Journal” 2011, 22-24 July; G.W. Kołodko, *Dokąd zmierza świat. Ekonomia polityczna przyszłości*, Warszawa 2013; A. Rzońca, *Kryzys banków centralnych. Skutki stopy procentowej bliskiej zera*, Warszawa 2014.
 - ¹⁴ European Commission, Commission staff working document – Online public consultation on the review of the EU economic governance framework. Summary of responses. Final Report, Brussels, 28.3.2022, SWD (2022) 104 final, https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2022-03/swd_2022_104_2_en.pdf, dostęp: 12.08.2024. Por. też Orędzie o stanie Unii, wygłoszone przez przewodniczącą KE Ursulę von der Leyen w dniu 14 września 2022 r., https://state-of-the-union.ec.europa.eu/state-union-2022_pl, dostęp: 12.08.2024. Według prognozy KE wzrost produktu krajowego brutto (dalej: PKB) w UE w 2024 r. przyspieszy do 0,9% wobec 0,5% w roku poprzednim (zob. European Commission, *Winter 2024 Economic Forecast: A delayed rebound in growth amid faster easing of inflation*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_730, dostęp: 12.08.2024).
 - ¹⁵ Niestabilność każdego systemu finansowego jest trudno mierzalna. Wynika to niewątpliwie z problemów ze zdefiniowaniem pojęcia niestabilności. Niemniej należy założyć, że niektóre mierniki mogą wskazywać na problemy z niestabilnością systemu finansowego. Są to: tempo wzrostu PKB, recesja (dwa kwartały spadku PKB), wzrost zadłużenia publicznego i wzrost bezrobocia. Zob. M. Wajda, *Europejskie mechanizmy pomocy finansowej w warunkach niestabilności systemu finansowego*, „Ekonomiczne Problemy Usług” 2016, nr 125.
 - ¹⁶ Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., Dz. Urz. UE C 306 z 17.12.2007, s. 1.
 - ¹⁷ Komunikat Komisji – Decydujący moment dla Europy: naprawa i przygotowanie na następną generację [SWD (2020) 98 final], Bruksela, dnia 27.5.2020, COM (2020) 456 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0456>, dostęp: 12.08.2024.
 - ¹⁸ Zob. rozporządzenie Rady (UE) 2020/672 z dnia 19 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia europejskiego instrumentu tymczasowego wsparcia w celu zmniejszenia zagrożeń związanych z bezrobociem w sytuacji nadzwyczajnej (SURE), jaka wystąpiła w związku z pandemią COVID-19, Dz. Urz. UE L 159 z 20.05.2020, s. 1.
 - ¹⁹ Decyzja zaakceptowana politycznie przez Radę Europejską w dniach 17-21 lipca 2020 r. miała na celu „przyspieszenie naprawy gospodarczej dotkniętej nie tylko skutkami pandemii gospodarki UE”. Istotnym czynnikiem był stan zadłużenia niektórych krajów członkowskich, oczekujących solidarności ze strony innych krajów.
 - ²⁰ Rozporządzenie Rady (UE) 2020/2094 z dnia 14 grudnia 2020 r. ustanawiające Instrument Unii Europejskiej na rzecz Odbudowy w celu wsparcia odbudowy w następstwie kryzysu związanego z COVID-19, Dz. Urz. UE L 433I z 22.12.2020, s. 23, dalej: rozporządzenie 2020/2094. W Traktacie z Lizbony został ustanowiony wymóg, by wieloletnie ramy finansowe uchwałać w formie rozporządzenia. Według procedury przyjmowania tych ram: „Rada, stanowiąc zgodnie

ze specjalną procedurą prawodawczą, przyjmuje rozporządzenie określające wieloletnie ramy finansowe. Rada stanowi jednomyślnie po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, który stanowi większością głosów wchodzących w jego skład członków.

Rada Europejska może jednomyślnie przyjąć decyzję upoważniającą Radę do stanowienia większością kwalifikowaną przy przyjmowaniu rozporządzenia, o którym mowa w akapicie pierwszym²¹.

Zasady uchwalania wieloletnich ram finansowych regulowały ściśle i jednoznacznie odrębne procedury prawne (por. niżej).

²¹ Decyzja 2020/2053 zawiera liczne przepisy niewystępujące w poprzednich decyzjach, obejmujące m.in. tymczasowe zwiększenie pułapów środków własnych, udzielenie KE upoważnienia do pozyskania w imieniu UE środków pożyczkowych na rynkach kapitałowych, zasady spłat tych zobowiązań w ramach budżetu UE.

²² European Commission, *Funding plans*, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/eu-borrower-investor-relations/funding-plans_en, dostęp: 12.08.2024. Por. także np. European Commission, *Funding Plan January-June 2023*, 19 December 2022, https://commission.europa.eu/document/download/584c4f15-78e7-4320-8a67-b10efc657436_en?filename=Factsheet_Funding%20Plan_January-June%202023_19dec_1.pdf, dostęp: 12.08.2024.

²³ Zaaprobowano pożyczki w wysokości 385,8 mld euro w cenach bieżących i dotacje w wysokości 338,0 mld euro w ramach NextGenerationEU (poprzez RRF) oraz 83,1 mld euro w ramach 6 programów z zakresu wieloletnich ram finansowych.

²⁴ Komisja Europejska, *Plan odbudowy dla Europy*, https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_pl, dostęp: 12.08.2024.

²⁵ Działania te można zilustrować wybranymi danymi z ostatnich lat. Emisja długoterminowych obligacji UE w pierwszym okresie wyniosła 50,0 mld euro (uzupełniona krótkoterminowymi eurobonami). Od czerwca 2021 r. do grudnia tego roku KE pozyskała 71,0 mld euro na rzecz NextGenerationEU za pośrednictwem długoterminowych obligacji UE, z czego 12,0 mld euro za pośrednictwem emisji „zielonych obligacji” NextGenerationEU. W obrocie były wyemitowane przez KE eurobony o wartości około 20,0 mld euro. Na tej podstawie KE wypłaciła niektórym państwom UE 54,2 mld euro płatności zaliczkowych w ramach NextGenerationEU oraz ponad 6,0 mld euro w ramach innych programów UE, finansowanych także z NextGenerationEU. W 2022 r. KE emitowała zarówno obligacje konwencjonalne, jak i „zielone obligacje” przez konsorcja i w drodze aukcji. Krótkoterminowe eurobony są emitowane wyłącznie w drodze aukcji. Proporcje emisji w drodze aukcji i emisji przez konsorcja zależą od warunków rynkowych i konkretnych potrzeb KE w zakresie finansowania. Plan finansowania KE z dnia 19 grudnia 2022 r. na I półrocze 2023 r. przewidywał już kwotę 80,0 mld euro, określającą maksymalne kwoty pożyczek, jakie KE jest uprawniona zaciągnąć na pół roku. KE jest również nadal obecna na rynku w kontekście innych programów finansowania (europejski mechanizm stabilizacji finansowej, SURE i pomoc makrofinansowa). W ramach trzynastej emisji obligacji od czasu uruchomienia NextGenerationEU do dnia 11 października 2022 r. KE wypłaciła prawie 113,0 mld euro w ramach Instrumentu na Rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz ponad 15,0 mld euro w ramach innych programów UE, które korzystają z finansowania NextGenerationEU. KE wyemitowała obligacje o wartości 11,0 mld euro, w tym 7-letnie obligacje o wartości 5,0 mld euro z terminem zapadalności w dniu 4 grudnia 2029 r. w ramach emisji ciągłej (*tap issuance*) oraz nowe 20-letnie obligacje o wartości 6,0 mld euro z terminem zapadalności w dniu 4 listopada 2042 r. Kwota 2,0 mld euro ze środków pozyskanych z emisji nowych obligacji 20-letnich nie zasilila funduszy NextGenerationEU, ale została przeznaczona przez KE na wypłatę pierwszej transzy pożyczki dla Ukrainy, uzgodnionej w dniu 20 września 2022 r. w ramach instrumentu pomocy makrofinansowej, a jej łączna wartość wynosi 5,0 mld euro. Wypłata tej transzy nastąpiła w dniu 18 października 2022 r. W 2022 r. KE wyemitowała też instrumenty dłużne o wartości 86,6 mld euro, służące do finansowania długoterminowego. Łączna wartość tego finansowania od początku działania NextGenerationEU do końca 2022 r. wyniosła 157,6 mld euro, w sierpniu przekroczyła 400,0 mld euro, a spłata odsetek obecnego długu może sięgnąć 220,0 mld euro do 2058 r. W grudniu 2023 r. na dotacje i pożyczkę w wysokości 50,0 mld euro z tego funduszu oczekuje Ukraina. Zob. European Commission, *Report from the Commission to The European Parliament and The Council – Half-yearly report on the implementation of borrowing, debt management and related lending operations pursuant to Article 12 of Commission Implementing Decision C (2022)9700 – 1 January 2023–30 June*

2023, Brussels, 28.07.2023, COM (2023) 461 final, https://commission.europa.eu/document/download/33335175-7d91-47b9-8b-53-78ac2d337b7e_en?filename=Fourth%20half-yearly%20report%20on%20the%20execution%20of%20the%20EU%20borrowing%20and%20lending%20operations.PDF, dostęp: 12.08.2024.

²⁶ Zob. EUR-Lex – Baza Aktów Prawnych Unii Europejskiej, Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej (nazywany także paktem fiskalnym), <https://eur-lex.europa.eu/PL/legal-content/summary/treaty-on-stability-coordination-and-governance-in-the-economic-and-monetary-union-also-known-as-the-fiscal-compact.html>, dostęp: 12.08.2024.

²⁷ Ang. *expanded asset purchase programme* – EAPP.

²⁸ G. Claeys, C. McCaffrey, L. Welslau, *The rising cost of European Union borrowing and what to do about it?*, opubl. 31.05.2023, <https://www.bruegel.org/policy-brief/rising-cost-european-union-borrowing-and-what-do-about-it>, dostęp: 12.08.2024. Por. także M. Wolf, *The looming threat of fiscal crises*, „Financial Times” 2023, 22 November. Autor ten podkreśla, że w związku z rosnącym zadłużeniem krajów konieczne będą bolesne fiskalne wybory i ściślejsza polityka fiskalna, a magiczne środki nie pomogą w uniknięciu eksplozji długu, który podwyższając wysokie stopy procentowe („public debt in high income countries has reached elevated levels that could pose stability risks”).

²⁹ F. Fabbrini, *Next generation EU: Legal structure and constitutional consequences*, „Cambridge Yearbook of European Legal Studies” 2022, t. 24, s. 45-66, <https://doi.org/10.1017/cel.2022.2>.

³⁰ Rozporządzenie 2020/2093.

³¹ F. Fabbrini, dz. cyt. (tłum. własne – E.C.D.).

³² Zob. decyzja 2020/2053. Tradycyjnie określa ona kategorie zasobów własnych UE, pułapy i sposoby ich obliczania oraz po raz pierwszy umożliwia zaciąganie pożyczek na sfinansowanie działań KE dotyczących Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Szacowaną wielkość dotacji w ramach NextGenerationEU według podziału na państwa członkowskie (w cenach z 2018 r.) podaje Z. Darvas, *Having the cake, but slicing it differently: how is the grand EU recovery fund allocated?*, <https://www.bruegel.org/blog-post/having-cake-slicing-it-differently-how-grand-eu-recovery-fund-allocated>, dostęp: 1.06.2023. Ich wypłaty i harmonogram KE aprobuje bądź zawiesza (por. np. A. Kazmin, *Brussels approves Italy's changes to UE spending plan*, „Financial Times” 2023, 25-26 November. Według tej publikacji KE tak uzasadnia obecnie zmianę celów wypłaty transzy w ramach włoskiego KPO, wynoszącego w sumie 194,0 mld euro: „zmiany były usprawiedliwione wysoką inflacją, zerwanymi łańcuchami dostaw po inwazji Rosji na Ukrainę i innymi nieprzewidywanymi trudnościami” [tłum. własne – E.C.D.]).

³⁴ C. Gräbner, P. Heimberger, J. Kapeller, B. Schütz, *Is the Eurozone disintegrating? Macroeconomic divergence, structural polarisation, trade and fragility*, „Cambridge Journal of Economics” 2020, t. 44, nr 3, <https://doi.org/10.1093/cje/bez059>, s. 647 i nast.

³⁵ Rozporządzenie 2020/2093 określa ramy finansowe na lata 2021-2027, w tym roczne pułapy środków na zobowiązania według kategorii wydatków (działów) oraz roczne pułapy środków na płatności. Z kolei rozporządzenie 2020/2094 określa wysokość, sposób finansowania instrumentu, podział między pożyczki i granty, zasady alokacji spłaty do 2058 r. Szczegółowe zasady wydatkowania i wdrażania instrumentu są określone w rozporządzeniach sektorowych. Decyzja Rady UE podjęta została kwalifikowaną większością głosów. PE był poinformowany o podjętej decyzji (art. 122 TFUE).

³⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii, Dz. Urz. UE L 4331 z 22.12.2020, s. 1. Zgodnie z tym rozporządzeniem, które wprowadza warunkowość dostępu do środków UE, odpowiednie działania mogą zostać podjęte, gdy „naruszenia zasad państwa prawnego w państwie członkowskim wpływają lub stwarzają poważne ryzyko wpływu [...] na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na ochronę interesów finansowych Unii”. Kluczową kwestią jest ochrona interesów finansowych UE, a tymczasem mechanizm warunkowości został oparty na art. 2 TUE. Pojęcia w art. 2 są ogólne, niedookreślone i mogą być stosowane w sposób dowolny, uznaniowy, oparty na kryteriach politycznych. Decyzje o dystrybucji i wypłacie unijnych środków (nawet jeśli są wydatkowane w sposób transparentny i zgodny z prawem) uzależniono więc od kwestii, które nie są związane ze sposobem wydatkowania, a mają uwarunkowanie polityczne, niewiarygodnie często uzasadnione.

- ³⁷ J. Barcz, *Od lizbońskiej do postlizbońskiej Unii Europejskiej. Główne kierunki reformy ustrojowej procesu integracji europejskiej*, Warszawa 2020, za: M. Sapała, *Wieloletnie ramy finansowe na lata 2021-2027 i plan na rzecz odbudowy Unii Europejskiej – uwarunkowania negocjacji, przełomowe decyzje i perspektywa zmian*, „Studia BAS” 2021, nr 3 (67), s. 27 i nast., <https://doi.org/10.31268/StudiaBAS.2021.25>. Magdalena Sapała przejrzysto i ze zrozumieniem opisuje zastosowaną wówczas wyjątkową procedurę legislacyjną wspólnego procesu decyzyjnego, wykorzystaną do kilku dokumentów prawnych: „PE wielokrotnie wyrażał sprzeciw wobec tak dużego zaangażowania Rady Europejskiej w negocjacje w sprawie WRF [tj. wieloletnich ram finansowych – przyp. red.]. Niemniej kiedy zespół negocjacyjny Parlamentu zasiadł do rozmów z prezydentką niemiecką reprezentującą Radę UE (pierwsze takie spotkanie odbyło się 27 sierpnia 2020 r.), bardzo trudno mu było zmienić kształt pakietu uzgodnionego przez Radę Europejską. Kluczowa trudność w tych negocjacjach polegała na włączeniu do pakietu i wzajemnym powiązaniu wielu bardzo istotnych propozycji i na konieczności uzyskania de facto jednomyślnej zgody wszystkich państw członkowskich i Parlamentu Europejskiego co do całości. Negocjacje toczyły się według zasady: «Nic nie jest uzgodnione dopóty, dopóki wszystko nie jest uzgodnione» (*Nothing is agreed until everything is agreed*), co oznacza, że elementy pakietu nie mogły być rozdzielone i brak zgody w jednym aspekcie mógł zagrozić całości porozumienia. W reżimie uzgodnienia budżetowe, takie jak pułapy wydatków na poszczególne lata i programy WRF, mogły zostać zablokowane przez brak porozumienia co do innych kwestii finansowych i politycznych, takich jak zasady podziału Instrumentu na rzecz Odbudowy czy mechanizm uwarunkowania wypłat od przestrzegania praworządności”.
- ³⁸ *The New Politics of the European Union Budget*, red. S. Becker, M.W. Bauer, A. De Feo, Baden-Baden 2017, s. 173 i nast.; *Recovery Fund is a Huge Breakthrough for the EU*, „Financial Times” 2020, 21 July.
- ³⁹ Decyzja wykonawcza Komisji (UE, Euratom) 2024/1974 z dnia 12 lipca 2024 r. ustanawiająca ramy alokacji kosztów związanych z operacjami zaciągania pożyczek i zarządzania długiem w ramach zróżnicowanej strategii finansowania, Dz. Urz. UE L z 18.07.2024, dalej: decyzja 2024/1974.
- ⁴⁰ R. Wright, *EU needs to rediscover the vim and vigour of its 1992 project*, „Financial Times” 2023, 10 November.
- ⁴¹ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 22 listopada 2023 r. w sprawie propozycji Parlamentu Europejskiego dotyczących zmiany Traktatów, dok. cyt.
- ⁴² *The EU’s Plan to regain its Edge*, „Financial Times” 2023, 6 November.
- ⁴³ Unijna i krajowa pomoc publiczna wciąż rośnie w odpowiedzi na IRA w wysokości 369,0 mld dolarów. Pomoc publiczna oferowana ze środków UE zwiększyła się ze 102,8 mld euro w 2015 r. do 334,5 mld euro w 2021 r., a między marcem 2022 r. i sierpniem 2023 r. do 733,0 mld euro, z czego połowa trafiła do Niemiec (według danych „Financial Times”, zob. *The EU’s Plan to regain its Edge*, dz. cyt.). Niektóre państwa, np. Niemcy, opracowały indywidualnie obszerne programy wsparcia, uboższe kraje UE lub gospodarki o mniejszej przestrzeni fiskalnej natomiast praktycznie dotąd na IRA nie zareagowały. Rząd Niemiec zaproponował 80-proc. dopłaty do energii dla przemysłu ciężkiego (tzw. *Industriestrompreis*). Przygotowano też plan dotacji do czystej produkcji w przemyśle ciężkim i dla zakładów produkujących mikroprocesory (połowa dla firmy Intel). Po wyroku z dnia 15 listopada 2023 r. (2 BvF 1/22) Bundesverfassungsgericht (Federalnego Trybunału Konstytucyjnego) w Niemczech perspektywy polityki fiskalnej tego kraju stały się bardziej niepewne (zob. Bundesverfassungsgericht, *Second Supplementary Budget Act 2021 is void*, <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/2023/bvg23-101.html>, dostęp: 13.08.2024). Wiele inwestycji infrastrukturalnych i środowiskowych projektów otrzyma mniejsze finansowanie lub nie otrzyma go wcale, co obniży dynamikę PKB w 2023 r., a tym samym zagrozi prognozowanemu ożywieniu w 2024 r. i zwiększy ryzyko pogorszenia sytuacji w obszarze niemieckiej polityki fiskalnej. Pojawia się też, pod wpływem tego orzeczenia, presja polityczna na likwidację około 30 funduszy pozabudżetowych (Energie- und Klimafonds, później nazwany Klima- und Transformationsfonds [KTF]), tworzących źródło finansowania do wysokości 870,0 mld euro (w tym 100,0 mld na wydatki związane z obroną narodową), choć również wyrażana jest opinia, że zmniejszenie inwestycji nie musi być drastyczne w obszarze klimatu, wspomaganie przemysłu i cen energii (zob. *The EU’s Plan to regain its Edge*, dz. cyt.).
- ⁴⁴ Zgodnie z art. 128 TFUE:
- „1. Europejski Bank Centralny ma wyłączne prawo do upoważniania do emisji banknotów euro w Unii. Banknoty takie mogą emitować Europejski Bank Centralny i krajowe banki centralne. Banknoty emitowane przez Europejski Bank Centralny i krajowe banki centralne są jedynym legalnym środkiem płatniczym w Unii.
 2. Państwa Członkowskie mogą emitować monety euro, z zastrzeżeniem zgody Europejskiego Banku Centralnego co do wielkości emisji [...]”.
- ⁴⁵ Wejście do strefy euro zostało uwarunkowane spełnieniem przez dany kraj szeregu kryteriów tzw. zbieżności, ustalonych w TUE, takich jak: stopa inflacji, stan finansów publicznych, w tym niski deficyt budżetowy i dług publiczny, długoterminowa stopa procentowa, stabilność kursu walutowego, ustabilizowany system gospodarczy (niski stan bezrobocia). Polska spełnić musi także liczne kryteria prawne, w tym dotyczące wykreślenia lub zmiany art. 227 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm., dalej: Konstytucja RP) oraz dokonania odpowiedniej zmiany ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (tekst jednolity Dz.U. z 2022 r. poz. 2025).
- ⁴⁶ Zob. EUR-Lex – Baza Aktów Prawnych Unii Europejskiej, *Europejski Mechanizm Stabilności*, <https://eur-lex.europa.eu/PL/legal-content/glossary/european-stability-mechanism.html>, dostęp: 13.08.2024.
- ⁴⁷ Narodowy Bank Polski, *Raport na temat pełnego uczestnictwa Rzeczypospolitej Polskiej w trzecim etapie Unii Gospodarczej i Walutowej*, Warszawa 2009, <https://nbp.pl/wp-content/uploads/2022/11/re.pdf>, dostęp: 13.08.2024.
- ⁴⁸ Narodowy Bank Polski, *Ekonomiczne wyzwania integracji Polski ze strefą euro*, listopad 2014 r., https://nbp.pl/wp-content/uploads/2023/02/20141120_raport_wyzwania_integracji_ze_strefa_euro.pdf, dostęp: 13.08.2024.
- ⁴⁹ Rzeczpospolita Polska, *Program konwergencji. Aktualizacja 2014*, Warszawa, kwiecień 2014 r., https://mf-arch2.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=46efc081-6913-439c-9815-7f0354290208&groupId=764034, dostęp: 13.08.2024.
- ⁵⁰ Zob. Narodowy Bank Polski, *Raport na temat pełnego uczestnictwa...*, dz. cyt.
- ⁵¹ Strategia ta została przedstawiona w dokumencie Rady Ministrów, *Program konwergencji. Aktualizacja 2014*, dok. cyt.
- ⁵² Narodowy Bank Polski, *Ekonomiczne wyzwania...*, dz. cyt., s. i.
- ⁵³ Zob. Rada Europejska, Rada Unii Europejskiej, *Dwupak*, w: *Europejski semestr: przepisy i dokumenty*, <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/european-semester/european-semester-key-rules-and-documents/#two>, dostęp: 13.08.2024.
- ⁵⁴ Ang. *exchange rate mechanism* – mechanizm kursów walutowych.
- ⁵⁵ Narodowy Bank Polski, *Raport na temat pełnego uczestnictwa...*, dz. cyt., s. 220 i nast.
- ⁵⁶ Por. szczegółowe regulacje:
- 1) Protokół (nr 4) w sprawie Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego, stanowiący załącznik do TUE, w tym istotne:
 - a) art. 30 „Przekazanie rezerw walutowych do EBC”,
 - b) art. 31 „Rezerwy walutowe utrzymywane przez krajowe banki centralne”,
 - c) art. 32 „Podział dochodów pieniężnych krajowych banków centralnych” oraz
 - d) art. 33 „Podział zysków netto i strat EBC”;
 - 2) Decyzja Europejskiego Banku Centralnego z dnia 19 lutego 2004 r. przyjmująca Regulamin Europejskiego Banku Centralnego (EBC/2004/2) (Dz. Urz. UE L 80 z 18.03.2004, s. 33, Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 1, t. 5, s. 46) oraz zmiany wprowadzone decyzją Europejskiego Banku Centralnego z dnia 19 marca 2009 r. zmieniającą decyzję EBC/2004/2 z dnia 19 lutego 2004 r. przyjmującą Regulamin Europejskiego Banku Centralnego (EBC/2009/5) (Dz. Urz. UE L 100 z 18.04.2009, s. 10).
Jako przykład por. Decyzja Europejskiego Banku Centralnego (UE) 2023/135 z dnia 30 grudnia 2022 r. w sprawie opłacenia przez Hrvatska narodna banka kapitału, przekazania aktywów rezerwy walutowej oraz wniesienia wkładu na poczet rezerw kapitałowych i celowych Europejskiego Banku Centralnego (EBC/2022/51), Dz. Urz. UE L 17 z 19.01.2023, s. 94.

- Zob. szerzej: J. Grabczyński, J. Hylewski, A. Roy, E. Szafarczyk, M. Zielińska, *Skutki integracji walutowej dla procesu zarządzania rezerwami dewizowymi w NBP*, w: Narodowy Bank Polski, *Raport na temat pełnego uczestnictwa Rzeczypospolitej Polskiej w trzecim etapie Unii Gospodarczej i Walutowej. Projekty badawcze cz. II*, <https://nbp.pl/wp-content/uploads/2022/11/re12.pdf>, dostęp: 13.08.2024.
- ⁵⁷ Zob. Ministerstwo Finansów, *Wieloletni Plan Finansowy Państwa na lata 2024-2027*, Warszawa, kwiecień 2024 r., <https://www.gov.pl/web/finanse/wieloletni-plan-finansowy-panstwa>, dostęp: 13.08.2024.
- ⁵⁸ Ang. North Atlantic Treaty Organization – Organizacja Traktatu Północnoatlantyckiego.
- ⁵⁹ Według poprawki 51 art. 42 ust. 1: „Wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony stanowi integralną część wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Umożliwia ona Unii obronę państw członkowskich przed zagrożeniami. Zapewnia Unii zdolność operacyjną opartą na środkach cywilnych i wojskowych. Unia może z nich korzystać w przeprowadzanych poza Unią misjach utrzymania pokoju, zapobiegania konfliktom i wzmacniania międzynarodowego bezpieczeństwa, zgodnie z zasadami Karty Narodów Zjednoczonych. Wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony, w tym zamówienia na uzbrojenie i jego rozwój, jest finansowana przez Unię ze specjalnego budżetu, w odniesieniu do którego Parlament Europejski jest współprawodawcą i nad którym sprawuje kontrolę” (zob. rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 22 listopada 2023 r. w sprawie propozycji Parlamentu Europejskiego dotyczących zmiany Traktatów, dok. cyt.).
- ⁶⁰ VAT – ang. *value added tax* (podatek od wartości dodanej).
- ⁶¹ VAT podlega, wraz z podatkiem akcyzowym, częściowej harmonizacji, ale stawki i zasady opodatkowania są zróżnicowane między krajami. Instytucje unijne wyznaczają jedynie minimalny poziom stawek VAT i stawek podatku akcyzowego na zharmonizowane wyroby akcyzowe. Ustalenie ostatecznej wysokości stawek leży w gestii władz danego państwa. Kraje nie tylko nie zbliżają do siebie stawek podstawowych VAT – różnica między krajem o najwyższej i najniższej stawce nadal wynosi 10 pkt proc. i podwyższana jest ze względów fiskalnych. Najwyższa podstawowa stawka VAT obowiązuje na Węgrzech – 27%, w Chorwacji, Danii i Szwecji – 25%, w Rumunii – 19%. Niższe stawki mają Niemcy i Cypr – 19%, a najniższe Luksemburg – 16%, Malta – 18%, Estonia i Bułgaria – 20%. Źródło: Eurofiscalis, www.eurofiscalis.com.
- ⁶² W marcu 2024 r. Rada i Parlament UE wypracowały wstępne porozumienie co do zmiany dyrektywy, która pozwoli na szersze wykorzystanie i aktualizację narzędzi i procesów cyfrowych w prawie spółek.
- ⁶³ Zob. European Commission, *Business in Europe: Framework for Income Taxation (BEFIT)*, https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation/business-taxation/business-europe-framework-income-taxation-befit_en, dostęp: 13.08.2024.
- ⁶⁴ Ang. *withholding tax* – WHT.
- ⁶⁵ Zob. Rada Europejska, Rada Unii Europejskiej, *Procedury dotyczące podatku u źródła: Rada uzgadnia nowe przepisy (dyrektywa FASTER)*, opubl. 24.05.2024, <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2024/05/14/taxation-council-agrees-on-new-rules-for-withholding-tax-procedures-faster/>, dostęp: 13.08.2024.
- ⁶⁶ Decyzja 2020/2053.
- ⁶⁷ Reformę uzasadnia się koniecznością „wprowadzenia bardziej zróżnicowanych i odpornych rodzajów zasobów własnych, bezpośrednio powiązanych z kompetencjami, celami i priorytetami UE, zreformowania systemu zasobów własnych w celu wspierania priorytetów UE poprzez opracowanie nowych zasobów własnych, które oprócz nowych strumieni dochodów przynoszą również dodatkowe korzyści, zapewnienia większej proporcjonalności, sprawiedliwości i stabilizującego wpływu na budżet UE, przy jednoczesnym uwzględnieniu wahań w cyklach gospodarczych państw członkowskich, czy zmniejszenia wagi zasobów opartych na DNB w budżecie UE”.
- ⁶⁸ Ang. European Union Emissions Trading System – Europejski System Handlu Emisjami.
- ⁶⁹ Zob. Rada Europejska, Rada Unii Europejskiej, „*Gotowi na 55*”, <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/green-deal/fit-for-55/>, dostęp: 13.08.2024.
- ⁷⁰ Od lipca 2021 r., kiedy KE przedstawiła wnioski ustawodawcze, cena uprawnień do emisji CO₂ wzrosła właśnie z około 55,0 euro za tonę do 80,0 euro za tonę. Przy stawce poboru wynoszącej 30% dochody państw członkowskich będą nadal wyższe, niż oczekiwano podczas składania wniosku Fit For 55, i wyniosą średnio 46,0 mld euro rocznie od 2028 r. Nowy system ETS w budownictwie, transporcie drogowym i innych sektorach ma obowiązywać od 2028 r.
- ⁷¹ Ang. *carbon border adjustment mechanism* – CBAM.
- ⁷² Ang. Union of European Federalists – UEF.

Bibliografia

Literatura

- Barcz J., *Od lizbońskiej do postlizbońskiej Unii Europejskiej. Główne kierunki reformy ustrojowej procesu integracji europejskiej*, Warszawa 2020.
- Bordo M.D., Haubrich J.G., *Deep Recessions, Fast Recoveries and Financial Crises: Evidence from the American Record*, „NBER Working Paper” 2012/18194.
- Claessens S., Klose M.A., *Financial crises: explanations, types and implications*, „IMF Working Paper” 2013/28.
- Enlargement: One last push. Brussels: Europe is – at last – rebooting the enlargement machine*, „The Economist” 2023, 30 September.
- Fabbrini F., *Next generation EU: Legal structure and constitutional consequences*, „Cambridge Yearbook of European Legal Studies” 2022, t. 24, s. 45-66, <https://doi.org/10.1017/cel.2022.2>.
- Foy H., *Ukraine set for 186 bn euro payout if it joined EU*, Study says, „Financial Times” 2023, 5 October.
- Grabczyński J., Hylewski J., Roy A., Szafarczyk E., Zielińska M., *Skutki integracji walutowej dla procesu zarządzania rezerwami dewizowymi w NBP*, w: Narodowy Bank Polski, *Raport na temat pełnego uczestnictwa Rzeczypospolitej Polskiej w trzecim etapie Unii Gospodarczej i Walutowej. Projekty badawcze cz. II*, <https://nbp.pl/wp-content/uploads/2022/11/re12.pdf>, dostęp: 13.08.2024.
- Gräbner C., Heimberger P., Kapeller J., Schütz B., *Is the Eurozone disintegrating? Macroeconomic divergence, structural polarisation, trade and fragility*, „Cambridge Journal of Economics” 2020, t. 44, nr 3, <https://doi.org/10.1093/cje/bez059>.
- Kazmin A., *Brussels approves Italy's changes to UE spending plan*, „Financial Times” 2023, 25-26 November.
- Kołodko G.W., *Dokąd zmierza świat. Ekonomia polityczna przyszłości*, Warszawa 2013.
- Recovery Fund is a Huge Breakthrough for the EU*, „Financial Times” 2020, 21 July.
- Rzońca A., *Kryzys banków centralnych. Skutki stopy procentowej bliskiej zera*, Warszawa 2014.
- Sandhu M., *A multi-speed Europe holds the key to EU enlargement*, „Financial Times” 2023, 25 September.
- Sapała M., *Wieloletnie ramy finansowe na lata 2021-2027 i plan na rzecz odbudowy Unii Europejskiej – uwarunkowania negocjacji, przełomowe decyzje i perspektywa zmian*, „Studia BAS” 2021, nr 3 (67), s. 27 i nast., <https://doi.org/10.31268/StudiaBAS.2021.25>.
- Taylor J.B., *The End of the Growth Consensus*, „Wall Street Journal” 2011, 22-24 July.
- The EU's Plan to regain its Edge*, „Financial Times” 2023, 6 November.
- The New Politics of the European Union Budget*, red. S. Becker, M.W. Bauer, A. De Feo, Baden-Baden 2017.
- Wajda M., *Europejskie mechanizmy pomocy finansowej w warunkach niestabilności systemu finansowego*, „Ekonomiczne Problemy Usług” 2016, nr 125.
- Wolf M., *The looming threat of fiscal crises*, „Financial Times” 2023, 22 November.
- Wright R., *EU needs to rediscover the vim and vigour of its 1992 project*, „Financial Times” 2023, 10 November.

Źródła internetowe

- Bundesverfassungsgericht, *Second Supplementary Budget Act 2021 is void*, <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/2023/bvg23-101.html>, dostęp: 13.08.2024.
- Claeys G., McCaffrey C., Welslau L., *The rising cost of European Union borrowing and what to do about it?*, opubl. 31.05.2023, <https://www.bruegel.org/policy-brief/rising-cost-european-union-borrowing-and-what-do-about-it>, dostęp: 12.08.2024.
- Darvas Z., *Having the cake, but slicing it differently: how is the grand EU recovery fund allocated?*, <https://www.bruegel.org/blog-post/having-cake-slicing-it-differently-how-grand-eu-recovery-fund-allocated>, dostęp: 1.06.2023.
- EUR-Lex – Baza Aktów Prawnych Unii Europejskiej, *Europejski Mechanizm Stabilności*, <https://eur-lex.europa.eu/PL/legal-content/glossary/european-stability-mechanism.html>, dostęp: 13.08.2024.

- EUR-Lex – Baza Aktów Prawnych Unii Europejskiej, Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej (nazywany także paktem fiskalnym), <https://eur-lex.europa.eu/PL/legal-content/summary/treaty-on-stability-coordination-and-governance-in-the-economic-and-monetary-union-also-known-as-the-fiscal-compact.html>, dostęp: 12.08.2024.
- Eurofiscalis, www.eurofiscalis.com.
- European Commission, *Business in Europe: Framework for Income Taxation (BEFIT)*, https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation/business-taxation/business-europe-framework-income-taxation-benefit_en, dostęp: 13.08.2024.
- European Commission, *Funding plans*, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/eu-borrower-investor-relations/funding-plans_en, dostęp: 12.08.2024.
- European Commission, *Winter 2024 Economic Forecast: A delayed rebound in growth amid faster easing of inflation*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_730, dostęp: 12.08.2024.
- Guy Verhofstadt, <https://x.com/guyverhofstadt/status/324094574861631489>, dostęp: 12.08.2024.
- Komisja Europejska, *Plan odbudowy dla Europy*, https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_pl, dostęp: 12.08.2024.
- Orędzie o stanie Unii, wygłoszone przez przewodniczącą KE Ursulę von der Leyen w dniu 14 września 2022 r., https://state-of-the-union.ec.europa.eu/state-union-2022_pl, dostęp: 12.08.2024.
- Rada Europejska, Rada Unii Europejskiej, *Dwupak, w: Europejski semestr: przepisy i dokumenty*, <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/european-semester/european-semester-key-rules-and-documents/#two>, dostęp: 13.08.2024.
- Rada Europejska, Rada Unii Europejskiej, „*Gotowi na 55*”, <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/green-deal/fit-for-55/>, dostęp: 13.08.2024.
- Rada Europejska, Rada Unii Europejskiej, *Procedury dotyczące podatku u źródła: Rada uzgadnia nowe przepisy (dyrektywa FASTER)*, opubl. 24.05.2024, <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2024/05/14/taxation-council-agrees-on-new-rules-for-withholding-tax-procedures-faster/>, dostęp: 13.08.2024.
- Snower D.J., *Od globalizacji do „Wielkiego rozpadu”*, opubl. 29.03.2022, <https://krytykapolityczna.pl/swiat/globalizacja-czy-wielki-rozpad-snowe/>, dostęp: 12.08.2024.
- Unia Europejska, *NextGenerationEU*, https://next-generation-eu.europa.eu/index_pl, dostęp: 12.08.2024.
- Akty prawne**
- Decyzja Europejskiego Banku Centralnego (UE) 2023/135 z dnia 30 grudnia 2022 r. w sprawie opłacenia przez Hrvatska narodna banka kapitału, przekazania aktywów rezerwy walutowej oraz wniesienia wkładu na poczet rezerw kapitałowych i celowych Europejskiego Banku Centralnego (EBC/2022/51), Dz. Urz. UE L 17 z 19.01.2023, s. 94.
- Decyzja Europejskiego Banku Centralnego z dnia 19 lutego 2004 r. przyjmująca Regulamin Europejskiego Banku Centralnego (EBC/2004/2), Dz. Urz. UE L 80 z 18.03.2004, s. 33, Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 1, t. 5, s. 46.
- Decyzja Europejskiego Banku Centralnego z dnia 19 marca 2009 r. zmieniająca decyzję EBC/2004/2 z dnia 19 lutego 2004 r. przyjmującą Regulamin Europejskiego Banku Centralnego (EBC/2009/5), Dz. Urz. UE L 100 z 18.04.2009, s. 10.
- Decyzja Rady (UE, Euratom) 2020/2053 z dnia 14 grudnia 2020 r. w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej oraz uchylająca decyzję 2014/335/UE, Euratom, Dz. Urz. UE L 424 z 15.12.2020, s. 1.
- Decyzja wykonawcza Komisji (UE, Euratom) 2024/1974 z dnia 12 lipca 2024 r. ustanawiająca ramy alokacji kosztów związanych z operacjami zaciągania pożyczek i zarządzania długiem w ramach zróżnicowanej strategii finansowania, Dz. Urz. UE L z 18.07.2024.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii, Dz. Urz. UE L 433 z 22.12.2020, s. 1.
- Rozporządzenie Rady (UE, EURATOM) 2020/2093 z dnia 17 grudnia 2020 r. określające wieloletnie ramy finansowe na lata 2021-2027, Dz. Urz. UE L 433 z 22.12.2020, s. 11.
- Rozporządzenie Rady (UE) 2020/672 z dnia 19 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia europejskiego instrumentu tymczasowego wsparcia w celu zmniejszenia zagrożeń związanych z bezrobociem w sytuacji nadzwyczajnej (SURE), jaka wystąpiła w związku z pandemią COVID-19, Dz. Urz. UE L 159 z 20.05.2020, s. 1.
- Rozporządzenie Rady (UE) 2020/2094 z dnia 14 grudnia 2020 r. ustanawiające Instrument Unii Europejskiej na rzecz Odbudowy w celu wsparcia odbudowy w następstwie kryzysu związanego z COVID-19, Dz. Urz. UE L 433 z 22.12.2020, s. 23.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016, s. 47.
- Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016, s. 13.
- Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., Dz. Urz. UE C 306 z 17.12.2007, s. 1.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim, tekst jednolity Dz.U. z 2022 r. poz. 2025.
- Inne źródła**
- European Commission, Commission staff working document – Online public consultation on the review of the EU economic governance framework. Summary of responses. Final Report, Brussels, 28.3.2022, SWD (2022) 104 final, https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2022-03/swd_2022_104_2_en.pdf, dostęp: 12.08.2024.
- European Commission, *Funding Plan January-June 2023*, 19 December 2022, https://commission.europa.eu/document/download/584c4f15-78e7-4320-8a67-b10efc657436_en?filename=Factsheet_Funding%20Plan_January-June%202023_19dec_1.pdf, dostęp: 12.08.2024.
- European Commission, Report from the Commission to The European Parliament and The Council – Half-yearly report on the implementation of borrowing, debt management and related lending operations pursuant to Article 12 of Commission Implementing Decision C (2022)9700 – 1 January 2023–30 June 2023, Brussels, 28.07.2023, COM (2023) 461 final, https://commission.europa.eu/document/download/33335175-7d91-47b9-8b53-78ac2d337b7e_en?filename=Fourth%20half-yearly%20report%20on%20the%20execution%20of%20the%20EU%20borrowing%20and%20lending%20operations.PDF, dostęp: 12.08.2024.
- Komunikat Komisji – Decydujący moment dla Europy: naprawa i przygotowanie na następną generację {SWD (2020) 98 final}, Bruksela, dnia 27.5.2020, COM (2020) 456 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0456>, dostęp: 12.08.2024.
- Ministerstwo Finansów, *Wieloletni Plan Finansowy Państwa na lata 2024-2027*, Warszawa, kwiecień 2024 r., <https://www.gov.pl/web/finanse/wieloletni-plan-finansowy-panstwa>, dostęp: 13.08.2024.
- Narodowy Bank Polski, *Ekonomiczne wyzwania integracji Polski ze strefą euro*, listopad 2014 r., https://nbp.pl/wp-content/uploads/2023/02/20141120_raport_wyzwania_integracji_ze_strefa_euro.pdf, dostęp: 13.08.2024.
- Narodowy Bank Polski, *Raport na temat pełnego uczestnictwa Rzeczypospolitej Polskiej w trzecim etapie Unii Gospodarczej i Walutowej*, Warszawa 2009, <https://nbp.pl/wp-content/uploads/2022/11/re.pdf>, dostęp: 13.08.2024.
- Projekt sprawozdania w sprawie wniosków Parlamentu Europejskiego dotyczących zmiany traktatów, 2022/2051 (INL), https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/AFCO/PR/2023/10-25/1276737PL.pdf, dostęp: 12.08.2024.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 22 listopada 2023 r. w sprawie propozycji Parlamentu Europejskiego dotyczących zmiany Traktatów (2022/2051 [INL]), P9_TA (2023)0427, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0427_PL.html, dostęp: 12.08.2024.
- Rzeczpospolita Polska, *Program konwencji. Aktualizacja 2014*, Warszawa, kwiecień 2014 r., https://mf-arch2.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=46efc081-6913-439c-9815-7f0354290208&groupld=764034, dostęp: 13.08.2024.