

Jerzy Wiczorek

KRYZYS W STREFIE EURO A POLSKA

1. WSTĘP

Kanclerz Niemiec Angela Merkel i minister spraw zagranicznych Polski Radosław Sikorski twierdzą, że bez euro Unia Europejska nie zdoła przetrwać. O losie Unii bezsprzecznie zadecyduje sposób ratowania euro. Nie wydaje się jednak, aby ziściło się całkowicie to „profetyczne” myślenie.

Kryzys funkcjonowania strefy euro, obejmującej swym zasięgiem 17 państw UE, jest najpoważniejszy w jej historii. O jego znaczeniu dla Unii i gospodarki światowej niewątpliwie przesądza zarówno potencjał ekonomiczny strefy euro, jak i konsekwencje jej zjawisk kryzysowych w skali globalnej. Jednocześnie mamy do czynienia z fundamentalnymi dla egzystencji Unii pytaniami dotyczącymi dalszego kierunku procesu integracyjnego, istoty jego mechanizmu, roli państw członkowskich oraz rozwiązań instytucjonalnych w stymulowaniu pożądanych zmian. Bo jak chociażby ocenić rosnącą fragmentaryzację Unii Europejskiej, odchodzenie od unijnej metody integracji na rzecz porozumień międzyrządowych czy rosnący egoizm narodowy kosztem solidarności?

Próba odpowiedzi na te pytania nie może abstrahować od punktu widzenia Polski na wymienione zjawiska i w konsekwencji na kształt naszej polityki integracyjnej w ramach UE, zwłaszcza w świetle mało klarownej koncepcji rozwiązania obecnych problemów funkcjonowania strefy euro i podobnej reakcji na tę kwestię z naszej strony. W ocenie obecnych i dających się przewidzieć problemów nie należy jednak popadać w fatalizm. Spojrzenie wstecz dowodzi, że po pierwsze, historia Unii obfituje w bardzo liczne zjawiska o charakterze kryzysowym, po drugie, stanowiły one decydujący bodziec do podejmowania działań zaradczych.

2. PROCES INTEGRACJI GOSPODARCZEJ I JEGO KONSEKWENCJE

Obecne problemy w Unii nie są bynajmniej jakimś zaskoczeniem. Ich rodowód jest znany i niezłe opisany w literaturze przedmiotu. Warto zatem odwołać się do kilku podstawowych zagadnień, które dotyczą logiki procesów integracyjnych. Tworzenie podstawowych zrębów ugrupowania integracyjnego, zwanego nieco przewrotnie integracją negatywną, dotyczyło przede wszystkim eliminowania ograniczeń i barier na drodze wolnego przepływu towarów, usług, siły roboczej i kapitału. Kreacja zatem jednolitego, w kontekście warunków działania sił wytwórczych obszaru, miała – w zamyśle jej twórców – wyzwolić, poprzez dynamicznie rosnące przepływy gospodarcze, potencjalne możliwości szybkiego wzrostu gospodarczego i nadanie mu charakteru zrównoważonego na obszarze państw członkowskich.

Patrząc wstecz na proces integracji w ramach Unii, przyspieszona realizacja unii celnej, sprawna, przynajmniej początkowo, budowa wspólnego rynku, kreacja unii walutowej, ograniczonej wprowadzie podmiotowo – w postaci strefy euro i wzniesienie różnorodnych zrębów unii ekonomicznej – bezsprzecznie przyniosły pozytywne rezultaty. Niewątpliwie zostało to spotęgowane korzyściami płynącymi z rozszerzenia Unii o 12 członków z Europy Centralnej i Wschodniej. Pojawienie się nowych rynków zbytu zdynamizowało zwłaszcza niemiecki eksport. Integracja pozytywna w postaci budowy coraz bardziej zaawansowanych form integracji, zakłócona przez obecny kryzys w funkcjonowaniu strefy euro, dobitnie unaoczniała wszystkim decydom, iż konieczny jest coraz wyższy stopień konwergencji unijnej polityki gospodarczej w różnych jej aspektach. Wyzwalając procesy prowadzące do realizacji coraz bardziej zaawansowanych form integracji, gremia kierownicze zarówno na szczeblu krajowym, jak i ponadkrajowym muszą zdawać sobie sprawę z tego, iż warunkiem *sine qua non* dalszego sprawnego funkcjonowania ugrupowania integracyjnego jest konieczność ścisłego uwspólnotowienia tych sfer życia gospodarczego państw członkowskich, które są witalne dla należytego funkcjonowania unii walutowej i ekonomicznej¹. Chodzi tu zatem o coraz wyższy stopień konwergencji polityki gospodarczej, zaś w tej mierze

¹ Mówiąc o szczeblu krajowym (narodowym) czy ponadkrajowym, należy myśleć o poziomie, na którym są podejmowane decyzje; natomiast określenie – „ponadnarodowy” implikuje tryb podejmowania decyzji – większościowy, w odróżnieniu od opartego na jednomyślności; „ponadnarodowy” tryb podejmowania decyzji autor tego opracowania odnosi również do instytucji unijnych, w których kryterium wyboru nie jest interes narodowy, lecz wspólnotowy.

zwłaszcza o wysoce skoordynowaną politykę fiskalno-budżetową, odpowiednią regulację rynku pracy i przepływów finansowych. Innymi słowy, podstawowym zagadnieniem jest sprawa wprowadzenia na szczebel Unii tego, co obecnie Francuzi, kierując się zapewne swymi skłonnościami etatystycznymi, określają mianem zarządzania ekonomicznego (*gouvernance économique*), zaś Niemcy, odwołując się, jak można przypuszczać, do znanych z przeszłości idei liberalnej polityki ekonomicznej, mówią eufemistycznie o „sterowaniu ekonomicznym” (*Wirtschaftssteuerung*). *Notabene*, już dawno dobitnie podkreślano w Unii potrzebę wprowadzenia istotnych elementów centralnego kierowania gospodarczego. W nie tak odległej przeszłości nieśmiało zresztą próby wprowadzania w życie tych postulatów szybko zakończyły swój byt².

Postulat konwergencji polityki gospodarczej prowadzonej przez scentralizowane gremia kierownicze na szczeblu ponadkrajowym zarówno wówczas, jak i zwłaszcza obecnie, wywołuje znaczący opór polityczny państw członkowskich. Generalnie zasada się on na obawach, że stałe wyzbywanie się prerogatyw kierowniczych i delegowanie ich na szczebel „Brukseli” grozi trwałą utratą coraz większych obszarów suwerenności ekonomicznej i politycznej. Nie zwraca się przy tym uwagi na to, iż postępujące ograniczanie suwerenności narodowej jest również konsekwencją rosnącej internacjonalizacji procesów gospodarczych związanych ze zjawiskami o charakterze globalizacyjnym. I znów, odwołując się do historii, brak woli politycznej państw członkowskich do stworzenia nowej jakości w procesie zarządzania ekonomicznego w skali ugrupowania integracyjnego skutecznie blokował w latach siedemdziesiątych realizację projektu Pierre Wernera dotyczącego kreacji i implementacji unii ekonomicznej i monetarnej.

² Jako przykład można przytoczyć zagadnienie tzw. programowania europejskiego. W największym skrócie chodziło o podjętą na początku lat sześćdziesiątych, nieudaną w ostatecznym efekcie, próbę wzmocnienia i przyspieszenia procesów integracyjnych w ramach EWG za pomocą wprowadzenia na jej szczebel rozwiązań francuskiego planowania indykatywnego. Po pierwszych, udanych zresztą z punktu widzenia realizacji unii celnej, działaniach integracyjnych w ramach EWG i związanych z nimi pozytywnych zjawisk gospodarczych, dla ówczesnych propagatorów zastosowania w skali ugrupowania integracyjnego francuskich doświadczeń z zakresu centralnego programowania i sterowania procesami gospodarczymi stało się oczywiste, iż za pomocą tych posunięć można dokonać swoistego jakościowego „skoku” w podejściu do idei „uwspólnotawiania” polityki gospodarczej państw członkowskich i tym samym tworzenia przesłanek do budowy kolejnych zrębów konstrukcji integracyjnej. Zob. Jerzy Wieczorek, *Ponadkrajowe programowanie gospodarcze w EWG, SGPS, 1977*, praca niepublikowana.

Elementem towarzyszącym obecnie obawom wielu krajów członkowskich, dotyczącym następstw realizacji najnowszego projektu wzmocnienia strefy euro, jest sprawa dwóch prędkości procesu integracyjnego, *notabene* szybsza dla tych wewnątrz tej strefy („*ins*”), słabsza dla pozostałych („*outs*”). Pogląd o powstaniu „dwóch prędkości” nie znajduje jednak pełnego uzasadnienia w rzeczywistości. Konstrukcja integracyjna w ramach EWG, Wspólnot Europejskich i obecnie Unii Europejskiej miała i ma nadal instytucjonalnie wmontowane rozwiązania, które powodują zróżnicowaną zarówno szybkość, jak i stopień integracji. Do nich należą wspólna polityka rolna czy handlowa, zasady „wzmocnionej współpracy” (*enhanced co-operation*) czy instytucja „opt-out”, na mocy której pewne kraje członkowskie są poza porozumieniem z Schengen i strefą euro. Z jednej strony mamy zatem do czynienia z całkowitym „uwspólnotowieniem” pewnych sektorów polityki ekonomicznej w ramach Unii, z drugiej zaś nadal dość luźną i przez to niedostateczną – w opinii wielu ekspertów – koordynacją polityki w tej, czy innej dziedzinie jej życia społeczno-gospodarczego. Oczywiście jest zatem, że wehikuł integracyjny zwany Unią porusza się w wielu dziedzinach ze zróżnicowaną szybkością.

Pomimo podejmowania śmiałych i niewątpliwie nowatorskich rozwiązań integracyjnych w ramach Unii, które przyniosły niezaprzeczone korzyści jej członkom, europejska konstrukcja integracyjna jest nadal pełna niekonsekwencji i zaniechań. Obecnie stało się jasne, że popełniono fatalne w skutkach błędy w konstrukcji unii monetarnej. Zabrakło komplementarnego elementu tej unii w postaci unii fiskalno-budżetowej. Brak zatem przedsięwzięć instytucjonalnych dyscyplinujących politykę budżetową w ramach strefy euro, w połączeniu z ewidentnymi oszustwami w postaci „kreatywnej księgowości” (Grecja) lub poważnymi naruszeniami kryteriów z Maastricht, które nie wywołały żadnych sankcji przewidzianych w Pakcie Stabilności i Wzrostu (chodzi o tolerowany przez wiele lat deficyt budżetowy Niemiec i Francji) – to tylko garść elementów, które spowodowały głęboki kryzys w funkcjonowaniu strefy euro i postawiły pod znakiem zapytania dalszą egzystencję Unii.

Na tle tego kryzysu i poszukiwania remediów nasuwają się fundamentalne pytania – czy w ogóle istnieją realne warunki dla efektywnego funkcjonowania unii monetarnej w ramach strefy euro? Czy stawiany przez wielu ekonomistów (m.in. przez R. Mundella i jego epigonów) postulat wysoce zaawansowanej konwergencji struktur gospodarczych i polityki gospodarczej jako warunku funkcjonowania optymalnego obszaru walutowego jest w odniesieniu do strefy euro możliwy do zrealizowania, przede wszystkim

w warunkach znacznego zróżnicowania gospodarek w tej strefie uczestniczących? Tego rodzaju pytania są stawiane zwłaszcza przez Brytyjczyków, którzy swoją decyzję w sprawie „opt-out” w odniesieniu do strefy euro tłumaczą brakiem takich rozwiązań w fazie początkowej konstrukcji unii monetarnej, które tworzyłyby niezbędne przesłanki efektywnego funkcjonowania tego skądinąd ambitnego projektu. Chodzi tu zwłaszcza, w ich opinii, o zaniechanie tworzenia unii fiskalnej jako ważnego warunku funkcjonowania strefy walutowej. Podnoszą też kwestię niemożności realizacji postulatu konwergencji gospodarek tworzących strefę euro, głównie ze względu na istotne różnice poziomu ich rozwoju ekonomicznego, w kontekście rozwiniętej gospodarczo Północy Europy i bardziej zacofanego jej Południa. Ostatnia kwestia, również w świetle różnic o charakterze cywilizacyjno-kulturowym i behawioralnym, przekłada się w świetle tych poglądów na organiczną słabość konstrukcji strefy euro³. Ta obserwacja, która wręcz „ociera” się o ideologię o charakterze rasistowskim, nie jest bynajmniej odosobniona. To „równoleżnikowe” pęknięcie Europy na dwa obszary o różnym charakterze jakości gospodarowania, dające w rezultacie mierne efekty społeczno-ekonomiczne w krajach Południa Europy, zauważa również A. Greenspan, były szef Rezerwy Federalnej USA⁴.

W świetle tych poglądów brak możliwości autonomicznego operowania kursem własnej waluty, przykładowo jej dewaluowania celem zapewnienia konkurencyjności eksportu i przywracania ogólnej równowagi gospodarczej, powoduje obecnie w konsekwencji w krajach Południa dewaluację ich poziomu życia. W rezultacie tak pojętego i przebiegającego realnie procesu integracji w ramach Unii w sposób nieunikniony powstaje jej podział na „twarde jądro” i zmarginalizowane peryferia⁵. Nietrudno przy tym zauważyć, iż tego rodzaju argumenty, którym, generalnie, nie można odmówić racji, są odzwierciedleniem bardzo mocnego w Wielkiej Brytanii nurtu eurosceptycznego, obecnie dającego o sobie znać z całą mocą. Jedną z najbardziej istotnych przesłanek tej postawy jest niechętny stosunek brytyjskich kręgów finansowych, popularnie określanych jako „londyńskie City”, wobec takich posunięć, zwłaszcza w związku z propozycją regulacji rynku finansowego w ramach Unii, które ograniczałyby swobodę działania brytyjskich instytucji finansowo-bankowych. Chodzi tu m.in. o projekt wprowadzenia podatku od transakcji

³ Zob. wypowiedź byłego premiera Wielkiej Brytanii J. Majora o przyczynach leżących u podstaw negatywnej opinii brytyjskiego rządu w odniesieniu do sprawy wejścia do strefy euro, „Financial Times” z 27.10.1911.

⁴ Zob. A. Greenspan, „Financial Times”, 7.10.2011.

⁵ Zob. Por.: D. Miliband, były minister spraw zagranicznych Wielkiej Brytanii i deputowany do Parlamentu WB z ramienia Labour Party, „Financial Times”, 15.11.2011.

finansowych, który w opinii krytyków tego pomysłu, ograniczony tylko do państw europejskich, spowodowałby pogorszenie konkurencyjności oferty City wobec potencjalnych klientów w skali globalnej i przesunięcie transakcji finansowych do innych centrów finansowych świata, np. do Singapuru.

Początkowo fragmentaryczna, zaś obecnie coraz bardziej zmasowana krytyka rozczarowujących rezultatów funkcjonowania strefy euro ma wymiar nie tylko ekonomiczny. Co więcej, kwestionuje się podstawowe pryncypia integracji ekonomicznej, stawiając w wątpliwość jej pozytywne oddziaływanie na sprawy o charakterze ustrojowo-demokratycznym. D. Rodrik w pracy *The Globalization Paradox* twierdzi na przykład, iż jednoczesna realizacja trzech celów: ścisła integracja międzynarodowa, suwerenność i ustrój demokratyczny nie jest na dłuższą metę możliwa⁶. W świetle powstania swoistego „dyrektoriatu” w Unii – w postaci Francji i Niemiec, którego status budzi między innymi pytania o jego legitymizację formalnoprawną i demokratyczną, narastania tendencji do zawierania porozumień międzyrządowych, coraz bardziej ograniczających rolę unijnej metody integracji i znaczenie strażników traktatów europejskich: Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego – pogląd J. Habermasa o dylemacie Unii wyboru między „transnarodową demokracją” a „postdemokratycznym federalizmem wykonawczym” jest wart zastanowienia⁷.

3. QUO VADIS UNIO?

Biorąc to pod uwagę, warto przyjrzeć się bliżej tezie o powstającym na naszych oczach nowym porządku prawno-ekonomicznym i politycznym w ramach UE, porównywanym – w kategoriach historycznego znaczenia dla dalszych losów Europy – do „pokoju westfalskiego” z XVII wieku⁸. Warto zacząć od tego, że mamy do czynienia z wyraźną fragmentaryzacją Unii w postaci już funkcjonujących, czy też aspirujących do powstania, różnych grup państw członkowskich. Za punkt wyjścia tych rozważań można przyjąć sytuację, jaka do niedawna istniała i do pewnego stopnia nadal istnieje⁹. Cho-

⁶ Zob. P. Buras, „Gazeta Wyborcza”, 19–20.11.2011.

⁷ Ibidem.

⁸ Zob. P. Stephens, „Financial Times”, 28.10.2011.

⁹ Porozumienie rządowe, jakie zostało stworzone na posiedzeniu Rady Europejskiej w grudniu 2011 r., jest w momencie pisania tego opracowania nadal niejasne z punktu widzenia krajów członkowskich spoza strefy euro, które są gotowe do współpracy z nią.

dzi tu przede wszystkim o grupę 17 państw tworzących strefę euro. Oparta na formule „wzmocnionej współpracy”, mająca własne kryteria członkostwa i realizująca specyficzne cele integracji, tworzy swoiste „twarde jądro” w Unii Europejskiej. Z kolei do grupy „euro plus” oprócz „17” wchodzi te państwa unijne, które nie będąc członkami strefy euro podzielają jej cele i aspiracje. Nie mają jednakże prawa udziału w jej posiedzeniach, nawet w charakterze obserwatora¹⁰. Polska, członek tej grupy, odnotowała dość boleśnie tę ostatnią okoliczność, bowiem jej minister finansów – przewodniczący z ramienia prezydencji w UE spotkaniom ministrów finansów Unii (Ecofin) – nie mógł uczestniczyć w posiedzeniach „17”¹¹. Mamy wreszcie tych, którzy nie widzą swego udziału w obu ww. gremiach. W tej grupie należy przede wszystkim wyróżnić W. Brytanię, która stale dystansuje się wobec strefy euro. Stopniowo zatem wykształcał się podział na wspomnianych wcześniej „ins” i „outs”. Celem sprawnego funkcjonowania tych grup, zdaniem jednych, czy też przede wszystkim celem wzmocnienia pozycji swoistych liderów w obu grupach (odpowiednio: Francji i W. Brytanii), w opinii drugich, pojawiły się nawet koncepcje ich instytucjonalizacji w postaci sekretariatów czy też for, na których dochodziłoby do uzgadniania stanowisk¹².

Mamy zatem do czynienia z kilkoma kręgami współpracy w ramach Unii, które bezsprzecznie są ewidentnym dowodem istnienia zjawiska tzw. „zmiennej geometrii” integracji. Ich spoiwem są nie tylko przesłanki *stricte* merytoryczne, lecz bardzo silny element o charakterze politycznym. Ten ostatni zasadza się przede wszystkim na przeświadczeniu, że afiliacje grupowe, o różnych zresztą związkach wewnętrznych, najlepiej służą realizacji interesów narodowych. Stąd wielu ekspertów unijnych reprezentuje pogląd, iż o słabości strefy euro, zarówno w fazie jej kreacji i funkcjonowaniu, jak i zwłaszcza

¹⁰ Są to: Polska, Dania, Litwa, Łotwa, Rumunia, Bułgaria i Szwecja.

¹¹ Znaczący prawni unijni twierdzą, iż Polska zachowała się w tym wypadku nadzwyczaj biernie, bowiem mogła wykorzystać stosowną unijną literę prawa i doprowadzić do udziału swego przedstawiciela w obradach ww. grupy – zob. wypowiedzi podczas konferencji naukowej w Uczelni Łazarzkiego w grudniu 2011 r. nt. bilansu polskiej prezydencji w UE; niewykluczone, iż stanowcze i uporczywe stanowisko polityczne Polski w tym wypadku dałoby również pożądane rezultaty

¹² Zob. J.-C. Piris, doradca prawny Rady Europejskiej, „Financial Times”, 4.11.2011 oraz D. Owen, były minister spraw zagranicznych W. Brytanii i D. Marsh, współprzewodniczący brytyjskiego think-tanku OMFIF; ci drudzy zaproponowali powołanie „non-eurogroup – NEG; w ich opinii, NEG tworzyłby stosowne warunki do przeciwdziałania zjawisku „dyskryminacji” 10 państw, które pozostając poza strefą euro nie cieszą się pełnymi prawami członkowskimi („second-class EU citizenship”), „Financial Times”, 11.10.2011.

w otwarciu się jej na kraje Południa Europy, wyraźnie nie mających szans na konwergencję ekonomiczną, ujawnił się prymat czynnika politycznego¹³. Różnicowanie się Unii jest, jak się wydaje, dynamicznym procesem stałego poszukiwania przez państwa członkowskie optymalnego, z punktu widzenia realizacji interesu narodowego, ich miejsca w rozważanych wyżej konfiguracjach grupowych. W tych warunkach próba prezydencji Polski propagowania idei realizowania procesu integracji w ramach 27 państw członkowskich, była oparta na bardzo kruchych podstawach, by nie powiedzieć wręcz iluzorycznych. Godne „pocieszenia” jest to, iż nasz głos nie był odosobniony. Może o tym chociażby zaświadczyć apel grupy europosłów, nawołujących do stworzenia Paktu Odpowiedzialności i Solidarności w Unii, opartego na muszkieterskiej formule: „jeden za wszystkich, wszyscy za jednego”. Innymi słowy, chodzi w tym apelu o to, aby z jednej strony przestrzegać tych samych zasad, z drugiej – udzielać sobie nawzajem pomocy¹⁴.

Szczyt Rady Europejskiej w grudniu 2011 r. wskazuje, iż Unia będzie raczej podążać drogą porozumień międzyrządowych, które będą petryfikować fragmentaryzację Unii. To, że poza grupą 26 państw członkowskich, które opowiedziały się za tą koncepcją (choć w wypadku niektórych ostateczna decyzja nie jest jeszcze ostateczna¹⁵), pozostała W. Brytania jest dowodem na to, iż jej związek z Unią oparty był na optymalizacji korzyści wynikających przede wszystkim z mechanizmu wspólnego rynku, zaś dalsze zacieśnianie więzów integracyjnych, związanych ze strefą euro i wszystkimi wynikającymi z tego konsekwencjami, brytyjski *establishment* uznaje za wręcz szkodliwy dla interesu narodowego.

Przypadku W. Brytanii nie można jednak sprowadzić jedynie do poziomu merkantylnego przetargu interesów, aczkolwiek argument oparty na zachowaniu międzynarodowej pozycji londyńskiego City i korzyści z tego wynikających jest nadal bardzo istotny¹⁶. Stanowisko premiera D. Camerona jest również

¹³ Dotyczy to zwłaszcza Francji, która tradycyjnie realizowała politykę umacniania swych wpływów w rejonie Morza Śródziemnego i obecność Grecji oraz Włoch w strefie euro konsolidowała tę politykę.

¹⁴ Pod apelem podpisali się następujący deputowani do Parlamentu Europejskiego: D. Hübner, H.-G. Pettering, A. Lamassoure, I. Mendez de Vigo, J.-L. Dehaene, S. Kainiente, C. Casini, zob. „Gazeta Wyborcza”, 28–30.10.2011.

¹⁵ Szwecja, Czechy i Węgry wyraziły warunkową zgodę na ustalenia dotyczące ustanowienia drogą porozumienia rządowego nowych reguł strefy euro i po ich uszczegółowieniu do marca 2012 r. ostateczna decyzja ma uwzględnić stanowisko ich parlamentów narodowych.

¹⁶ Według dostępnych informacji, udział sektora finansowo-bankowego w tworzeniu PKB W. Brytanii wynosi ok. 7–11%; wielkość operacji finansowych londyńskiego City ocenia

dowodem na historyczną tradycję obrony narodowej niezależności. Kilku-dziesięcioletnia historia integracji europejskiej nie doprowadziła bynajmniej do zaniku obaw Brytyjczyków przed postępującą w wyniku tego zjawiska utratą istotnych atrybutów suwerenności ekonomicznej i politycznej, jaka w opinii niektórych, nieuchronnie prowadzi do erozji tożsamości narodowej. Warto tu zauważyć na marginesie, iż jest to jeden z najważniejszych powodów niechętnego stosunku Szwajcarów do idei wstąpienia do Unii. Co więcej, obserwuje się ostatnimi laty w państwach Unii zauważalny wzrost nastrojów nacjonalistycznych, które utrudniają realizację celów opartych na idei solidarności. Stwierdzono wcześniej, iż pogłębianie procesów integracyjnych wiąże się z coraz węższym zakresem decyzji gospodarczych, podejmowanych na szczeblu narodowym i przenoszenie ich na szczebel ponadkrajowy. Powstaje zatem pytanie czy ta delegacja suwerenności narodowej do „Brukseli, Frankfurtu nad Menem czy Luksemburga” jest wyrazem tendencji federalistycznych? I czy obecne trendy w zakresie nowej konfiguracji Unii są tego wyrazem?

Abstrahując od zgłoszonej przez R. Sikorskiego idei powołania federalistycznej struktury państwowej o nazwie Stany Zjednoczone Europy¹⁷, prezydent Francji N. Sarkozy w jednym z wystąpień przed Radą Europejską dawał wprawdzie wyraz pewnym skłonnościom federalistycznym, jednakże jego projekt oparty na podążaniu, na obecnym etapie integracji w ramach Unii, drogą porozumień międzyrządowych zdaje się być w opozycji do jego deklaracji. Można by zgodzić się z tymi, którzy twierdzą, iż porozumienia międzyrządowe są wyrazem integracji respektującej suwerenność narodową. Jednocześnie jednak powstaje pytanie – w jakim trybie będą zapadać decyzje w łonie tak działającej grupy? Jeśli, w myśl konkluzji z ww. szczytu Rady Europejskiej o tym, czy automatyczne sankcje będą nałożone na kraj łamiący zasadę dozwolonego deficytu budżetowego i/lub długu publicznego w PKB, ma ostatecznie zadecydować kwalifikowana większość głosów członków strefy euro, to wówczas można sformułować wniosek o ponadnarodowości takiej procedury decyzyjnej. Przy okazji budzi się wątpliwość, czy w ogóle można mówić o automatycznych sankcjach, skoro ich uruchomienie ma być funkcją głosowania i czy kraje nie będące członkami strefy euro, takie jak Polska,

się w skali roku na 4,8 bilionów funtów szterlingów, przy czym operacje walutowe i w zakresie tzw. OTC derywatów stanowią od 40% do 46% światowych obrotów w tych dziedzinach – zob. „The Economist”, 7–13.01.12.

¹⁷ Por. skrót wystąpienia R. Sikorskiego pt. *Polska a przyszłość Unii Europejskiej* na forum Niemieckiego Towarzystwa Polityki Zagranicznej w Berlinie, 28.11.11, „Gazeta Wyborcza”, 30.11.11.

będą miały prawo głosu¹⁸. Zresztą sankcje za łamanie zasad dyscypliny budżetowej przewidywał już, jak wspomniano, Pakt Stabilności i Wzrostu. O tym jaka była ich skuteczność najlepiej świadczy fakt 60 przypadków naruszeń tego Paktu, nie powodujących w konsekwencji żadnych sankcji.

Wracając do stosunku N. Sarkozy'ego do wymienionego porozumienia międzyrządowego w sprawie powołania „unii stabilności fiskalnej” (*fiscal stability union*) podnosi się nieskrywaną niechęć prezydenta Francji do tych unijnych instytucji – Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej, które kierują się procedurami, na co Francja nie ma wpływu. Wprawdzie przywołuje się w tym wypadku bardzo wybujałe *ego* prezydenta Francji i jego osobiste animozje wobec niektórych znanych postaci z kręgów unijnych (np. J.-C. Junckera, premiera Luksemburga i przewodniczącego Eurogrupy czy J.M. Barroso, przewodniczącego Komisji Europejskiej), jednakże traktując sprawę w kategoriach bardziej racjonalnych, niewykluczona jest niechęć Francji do poddania jej polityki integracyjnej zewnętrznej i demokratycznej kontroli.

Koncepcja A. Merkel, która na szczycie Rady Europejskiej w grudniu 2011 r. poniosła porażkę w konfrontacji z wymienioną ideą N. Sarkozy'ego, polega na oparciu procesu sanacji strefy euro i – szerzej – nadania nowych impulsów do ściślejszej integracji w ramach całej Unii na działaniach, które określane mianem unijnej opierają się na stosownych zmianach traktatowych. Punkt widzenia A. Merkel był zbieżny z poglądem przewodniczącego Rady Europejskiej H. Van Rompuy'a. Adwersarze tej koncepcji wskazywali przede wszystkim na niepewność w jej akceptacji i zbyt długi okres jej ewentualnego wdrażania. Chodzi bowiem w tym wypadku o konieczność: angażowania Parlamentu Europejskiego, zwołania międzyrządowej konwencji traktatowej i ratyfikacji zmian traktatowych na szczeblu narodowym, w niektórych przypadkach w drodze referendum. Przedmiotem zmian byłby Traktat Lizboński, a w istocie jego protokół nr 12. Tam zatem można by zapisać stosowne postanowienia, ustanawiające nowe reguły, umożliwiające zwiększoną dyscyplinę budżetową poprzez m.in. stosowne sankcje. Jest jednak pewien istotny warunek, który – jak się okazało – miał decydujące znaczenie dla sprawy przyjęcia tej koncepcji, a mianowicie zmiany traktatowe wymagają jedności wszystkich 27 członków UE¹⁹.

¹⁸ Zob. konkluzje Rady Europejskiej z grudnia 2011 r. – <http://www.european-council.europa.eu/home-page/highlights/first-session-of-the-eu-summit-agreement-on-immediate-action-and-on-new-fiscal-rule-for-the-eurozone?lang=en>

¹⁹ Nadal wokół koncepcji prezentowanych na szczycie europejskim w grudniu 2011 r. panuje zamieszanie pojęciowe i polityczne. Otóż wg R. Sikorskiego, były tam prezen-

Mający pełną legitymizację formalnoprawną i angażujący całość Unii projekt Niemiec był szczególnie popierany przez Polskę i stał się „sztandarowym” postulatem naszej prezydencji. Tuż przed ww. grudniowym szczytem Rady Europejskiej w Brukseli premier RP D. Tusk mobilizował na spotkaniu frakcji EPP Europarlamentu w Marsylii wszystkich do realizacji idei obrony wspólnego działania w ramach Unii.

U podstaw fiaska koncepcji A. Merkel/H. van Rompuya leży wiele przyczyn. Na przykład nie można wykluczyć tezy, że koncepcja ta miała charakter taktyczny, bowiem od początku było wiadomo, iż w świetle koniecznej jednomyślności w zakresie zmian traktatowych brak zgody W. Brytanii na proponowane posunięcia w ramach strefy euro był oczywisty. Uprawniony wydaje się również pogląd, że ewentualne wyposażenie Komisji Europejskiej czy Trybunału Sprawiedliwości w takie atrybuty władzy, które w wypadku monitoringu i penalizowania niesubordynowanych krajów członkowskich, nie respektujących dyscypliny budżetowej, czyniłyby z tych instytucji instytucje o charakterze wyraźnie ponadnarodowym, zaś z Unii twór o obliczu federalistycznym. W. Brytania kwestionuje również nowe zadania KE, które nakłada na nią zaakceptowaną przez przeważającą część ww. Rady Europejskiej porozumienie międzyrządowe. Otóż w myśl tego porozumienia Komisja miałaby wnioskować o sankcje dla krajów łamiących dyscyplinę budżetową, co w opinii Londynu stoi w sprzeczności z prawem unijnym. W konsekwencji budzi się pytanie – w jaki sposób wyposażać Komisję w nowe uprawnienia, aby sprostała nowym zadaniom? Nie ma raczej wątpliwości, że z tym problemem z powodzeniem uporają się służby prawne KE, jednak zarzut krytyków nowego porozumienia w sprawie strefy euro, że w tym wypadku mamy do czynienia z instrumentalnym traktowaniem prawa unijnego i naruszaniem jego uniwersalnego znaczenia dla całej społeczności unijnej nie jest pozbawiony podstaw.

wane trzy pomysły: niemiecki, francuski oraz „...propozycja kompromisowa, zgłoszona wspólnie przez przewodniczących Komisji Europejskiej i Rady Europejskiej – tzw. protokół 12., czyli beztraktatowa zmiana statutu Europejskiego Banku Centralnego”. Na marginesie warto tu zauważyć, iż po pierwsze, protokół 12. nie można traktować jako złożoną *ad hoc* propozycję, bowiem jest on elementem Traktatu Lizbońskiego, po wtóre, protokół 12. nie dotyczy statutu EBC, lecz procedury dotyczącej nadmiernego deficytu – zob. wywiad z R. Sikorskim, zamieszczony w tygodniku „Uważam Rze”, nr 47, 27.12.11–01.01.12.

4. NOWA UNIA EUROPEJSKA?

W świetle powyższego teza cytowanego już D. Milibanda, która opisuje Unię Europejską jako ugrupowanie integracyjne o charakterze hybrydy, znajduje w pełni potwierdzenie. W jej łonie mieszały się dotychczas i mieszają nadal pierwiastki zarówno międzyrządowe, jak i unijne, ponadkrajowe i ponadnarodowe, różne prędkości i kręgi integracji, zróżnicowane interesy „rdzenia” i swoistych peryferii. Obecna sytuacja w Unii, po postanowieniach ostatniego szczytu europejskiego, zdaje się być jednak nowa, zwiastująca, według niektórych, wręcz rozpad jej dotychczasowej postaci²⁰. Zwyciężyła koncepcja, która kwestionuje podstawową zasadę w Unii – solidarność. Także inne pryncypia związane z regułami podejmowania decyzji, opartych na procedurach demokratycznych, mających również jasną i niepodważalną legitymizację formalnoprawną, zdają się być w odwrocie.

Dokonując bardzo ogólnego przeglądu postanowień nowej koncepcji funkcjonowania strefy euro, warto przede wszystkim zauważyć, że cały ciężar procesu decyzyjnego w Unii ma spoczywać na 17 członkach tej strefy. Jest ona wprawdzie otwarta na pozostałe kraje UE, te jednak będą miały zapewne status postronnego obserwatora do momentu, kiedy spełnią kryteria z Maastricht i w wyniku stosownych procedur staną się członkami strefy. Te drugie będą musiały jednak przestrzegać nowych reguł dyscypliny budżetowej, aczkolwiek sprawa sankcji za jej łamanie nie jest w tym wypadku do końca jasna. Jeśli nawet nowe reguły w tym zakresie będą *stricte* stosowane wobec 17 członków strefy euro, to jednak na mocy przyjętych przez wszystkich członków UE zobowiązań wynikających z procedur „semestru europejskiego” czy „sześciopaku” należy się spodziewać, że kraje nie przestrzegające reguł 3% deficytu budżetowego i/lub 60% długu publicznego w PKB będą musiały liczyć się z negatywnymi konsekwencjami. Niewykluczone, że bardzo bolesnymi, bo mogącymi się przełożyć, przykładowo, na ograniczenie w takiej czy innej postaci wielkości pomocy kohezyjnej Unii. Można zatem wyobrazić sobie taką sytuację, iż kraj będący poza twardym jądrem UE, nie mający zatem stosownych uprawnień decyzyjnych, będzie w jakiś sposób zmuszony do akceptacji decyzji, nie zawsze dla niego dogodnych i korzystnych. Pewną „próbkę” takiego scenariusza już mamy, w postaci zasilenia przez Polskę funduszu MFW, przeznaczonego na ratowanie szczególnie zagrożonych krajów strefy euro. Rzecz nawet nie w tym, czy suma naszego wkładu jest taka czy inna, skądinąd niebagatelna (ok. 6,3 mld euro); bardziej istotne jest jednak

²⁰ Por. przykł. W. Münchau, „Financial Times”, 12.12.2011.

to, iż zanim rozważany tu ostateczny kształt porozumienia międzyrządowego został sprecyzowany Polska ma, niejako „zaliczkowo”, wnieść swoją kontrybucję. I to bez jakichś wyraźnych gwarancji, że poza demonstracją naszej solidarności z pomysłodawcami nowej umowy międzyrządowej w sprawie strefy euro da to nam w przyszłości jakieś korzyści i uplasuje nas jako „ważnego gracza” rozgrywającego wraz z innymi, nam podobnymi, istotne sprawy przy stole decyzyjnym nowej Unii²¹.

Warto jednak przy tej okazji zastanowić się, jakie konsekwencje mogą wynikać z faktu bardzo ortodoksyjnego podejścia do dyscypliny budżetowej i możliwych sankcji związanych z jej naruszeniem. Nie trzeba szerzej udowadniać tezy, że sytuacja państw, które mają już solidne podstawy swojej gospodarki narodowej, jest diametralnie inna niż tych, które nadal są na tzw. dorobku. Przyjęcie przez te drugie reguł strefy euro, pozbawiających chociażby możliwości operowania kursem walutowym, celem poprawy konkurencyjności cenowej swoich produktów eksportowych – z jednej strony, z drugiej zaś poddanie się bezdusznej machinie urzędników, wyposażonych w ponadnarodowe uprawnienia do weryfikacji *ex ante* budżetów narodowych, monitoringu ich realizacji i wnioskujących o nałożenie ewentualnie sankcji budzi istotne obawy, czy w rezultacie nie przełoży się to negatywnie na źródła wzrostu gospodarczego i następnie, w konsekwencji działania *spill over effect*, zdegraduje perspektywy rozwoju gospodarki narodowej. Narzucony Grecji przez Francję i Niemcy bardzo ostry reżim oszczędnościowy może w efekcie pozbawić ten kraj autonomicznych możliwości pobudzenia rozwoju gospodarczego, których brak może skompromitować w konsekwencji program naprawczy i postawi pod znakiem zapytania dalszą egzystencję tego kraju w ramach strefy euro. Przy tej okazji warto zwrócić uwagę na „oburzenie”, graniczące wręcz z furją, z jaką najwyżsi przedstawiciele swoistego „dyrektoriatu” Unii przyjęli zapowiedź b. premiera Grecji – J. Papandreu

²¹ Konieczność pomocy zadłużonym krajom strefy euro, zwłaszcza Grecji, budzi wiele kontrowersji, chociażby w świetle postawy społeczeństw tych krajów. Wskazuje się na przykład, iż zadłużenie państwa greckiego jest w istotnym stopniu wynikiem oszustw podatkowych jego obywateli, w postaci unikania przez nich obowiązku uiszczania podatków i nielegalnego wywożenia nieopodatkowanych kapitałów na konta banków zagranicznych, głównie w Szwajcarii. W opinii D. Kouselasa, sekretarza stanu w greckim Ministerstwie Finansów, na kontach szwajcarskich leży 280 mld euro, należących do obywateli greckich, tj. 120% PKB Grecji. W ciągu ostatnich 18 miesięcy, kiedy w strefie euro podejmowano wielkie wysiłki, aby nie dopuścić do bankructwa Grecji, jej obywatele wywieźli nielegalnie za granicę, głównie do Szwajcarii 38 mld euro – zob. „Le Figaro”, 04–05.06.11.

zorganizowania referendum w sprawie kolejnego etapu programu oszczędnościowego. Takie potraktowanie konstytucyjnych i demokratycznych imponderabiliów suwerennego państwa jest oczywiście dalekie od stawiania tezy o pojawieniu się orwellowskiej koncepcji funkcjonowania nowej Unii, w której „trzymająca władzę” kasta uzurpuje sobie prawo do narzucenia swojej woli innym. Trzeba jednakże rozumieć obawy tych w Europie Centralnej i Wschodniej, którzy zaznali „dobrodziejstw” ustroju, w którym funkcjonowało „centralne planowanie” czy „kierownicza rola partii” i przez to mają uzasadnione prawo do pytania o zasadniczy sens takiego postępowania. Przy tej okazji pojawia się jeszcze inne zagadnienie. Kraj, np. Grecja, będący obecnie członkiem strefy euro, może – nie spełniając nowych kryteriów członkowskich – stracić prawo bytu w tym „klubie”. Wprawdzie nie stworzono dotychczas procedur formalno-prawnych, które na drodze legalnej sankcjonowałyby taką sytuację, lecz nie można wykluczyć, że będzie to w pełni możliwe w dającej się przewidzieć przyszłości. W rezultacie, można w majestacie prawa utracić prawa członkowskie nie mając realnych szans na ich utrzymanie. Oczywiście, ktoś powie, że nie ma przymusu nieustannego łożenia wspólnych środków na ratowanie oczywistego bankruta, nie bez „winy” zresztą, jednakże idea jedności Europy może wkrótce okazać się pustą figurą retoryczną.

W ślad za proponowanymi posunięciami w zakresie kreacji unii fiskalnej i budżetowej, mających zasadnicze znaczenie dla dopełnienia konstrukcji unii walutowej, przewidywane są inne działania, o komplementarnym charakterze. Mowa jest o dalszych regulacjach w zakresie: usług finansowych, włącznie z wprowadzeniem podatku od transakcji finansowych, rynku zatrudnienia, doprowadzenia do konwergencji podstawy opodatkowania dochodów przedsiębiorstw (tzw. CIT), z perspektywą ewentualnie harmonizacji stawki tego podatku, ściślejszej koordynacji działań stymulujących wzrost gospodarczy oraz mających na celu bardziej efektywne wykorzystanie funduszy Unii w ramach strefy euro. Opierając się na formule „wzmocnionej współpracy” kraje będące w strefie euro i aspirujące do niej mają dążyć do stworzenia wspólnej polityki ekonomicznej. W rezultacie miałyby powstać warunki do wewnętrznie spójnej unii ekonomicznej. Wraz w unią walutową byłby to zatem najwyższy etap międzynarodowej integracji ekonomicznej. Wybiórczy charakter tych działań zarówno w kategoriach podmiotowych, jak i przedmiotowych prowadzi jednak, jak wskazują niektórzy analitycy, do postępującej dekompozycji jednolitego rynku wewnętrznego Unii²². W rezultacie, jak twierdzi cytowany wcześniej W. Münchau, niechybnie dojdzie do rozpadu dotychczas jednolitej,

²² Por. przykł. cytowany wcześniej W. Münchau.

w sensie funkcjonowania wspólnych zasad postępowania, konstrukcji zarówno wewnętrznego rynku, jak i Unii jako takiej. Powstanie nowa konstrukcja „wspólnego rynku”, znacznie się różniąca od dotychczasowej. Także nowy twór, gdzie dominowałoby scentralizowane zarządzanie w postaci chociażby, jak chciał J.-C. Trichet, były szef EBC, rozbudowanych prerogatyw ponadnarodowego ministra finansów²³, zaś rola KE, dotychczasowego strażnika unijnych traktatów, zostałaby zdegradowana i sprowadzona do funkcjonowania w przestrzeni integracyjnej wyznaczonej przez dominujące państwa (wskazuje się tu głównie Francję). Natomiast rozbudowano by funkcje kontrolne i penalizujące, w tym ostatnim przypadku sprawowane na przykład przez anonimowych *de facto* sędziów luksemburskiego Trybunału Sprawiedliwości. Wreszcie, Parlament Europejski zostałby skutecznie zmarginalizowany. To wizja, która znacząco oddala się od istniejącego obecnie modelu funkcjonowania Unii. W rezultacie taki twór, znacząco przeregulowany, zdradzający, ustami jego apologetów, ciągoty protekcyjnistyczne (wg N. Sarkozy’ego chodzi o „patriotyzm ekonomiczny”, nakierowany na tzw. relokalizację tych firm, które przeniosły swoją aktywność poza granice macierzystego kraju) może budzić rosnącą niechęć niektórych „ins” i „outs” do nowej rzeczywistości i nasilać tendencje odśrodkowe. *Casus* swoistego izolacjonizmu W. Brytanii jest, jak się wydaje, symptomatyczną ilustracją tych tendencji. *Notabene*, obecne poglądy liderów politycznych Francji są wierną kopią tych, które głosili francuscy apologeti neoprotekcyjizmu z lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych²⁴ i są potwierdzeniem obaw *establishmentu* tego kraju przed konkurencją zewnętrzną, w tym zwłaszcza ze strony swego wschodniego sąsiada.

Obawy o „koniec” Unii są przedwczesne. Natomiast bardziej uprawniona jest teza o końcu tej Unii, którą znamy. To banalne skądinąd stwierdzenie nabiera obecnie nowego znaczenia. Urzeczywistnienie wyżej wymienionych zarysowanych projektów, których efektem ma być pełna unia ekonomiczna i walutowa, obiektywnie wymaga stworzenia nowych struktur i procedur integracyjnych. Tam zaś, gdzie jest mowa o instytucjach z rozbudowanymi prerogatywami o charakterze ponadnarodowym, pojawia się teza, iż mamy do czynienia ze zjawiskiem federalizmu. Aby to osiągnąć, trzeba niewątpliwie

²³ Por.: T. Barber, „Financial Times”, 12.08.2011; w opinii niektórych ekspertów, poglądy J.-C. Tricheta miały również wymiar bardzo subiektywny, bowiem po opuszczeniu kierowniczej pozycji w EBC szukał on równie interesującego, co ambitnego zajęcia.

²⁴ Ówczesna frazeologia francuskiego *establishmentu* operowała m.in. takimi określeniami, jak: „zorganizowany liberalizm” czy „rzetelny handel” przeciwstawiany wolnemu – por. J. Wieczorek, *Znaczenie środków i barier pozataryfowych dla polskiego eksportu na rynkach rozwiniętych krajów kapitalistycznych*, SGPiS, Warszawa 1977.

stworzyć unię polityczną. Ta zaś, jak wskazuje praktyka, jest niezwykle trudnym przedsięwzięciem, raczej, czy wręcz niemożliwym, w obecnym kształcie członkowskim Unii. W związku z tym jest niewykluczone, iż obecny skład strefy euro ulegnie daleko idącym zmianom. Niewykluczone, iż wypadną ci, którzy bądź nie będą w stanie, bądź nie będą chcieli zaakceptować nowych reguł gry. Do strefy mogą wejść nowi, którzy je spełnią. Więcej szans na realną konwergencję gospodarczą mają te kraje strefy euro, które dysponują najlepszym statusem ratingowym (potrójne „A”), aczkolwiek jest to kategoria zmienna. Z perspektywy obecnych wyników gospodarczych pozycja Niemiec w strefie euro wydaje się niezagrażona, zwłaszcza w kontekście konkurencyjności ich gospodarki narodowej. Perturbacje, które może wywołać rozpad strefy euro, dla tej gospodarki są bezsprzecznie niezwykle istotnym argumentem dla niemieckich polityków do ratowania euro. Nie jednak za wszelką cenę, przynajmniej z punktu widzenia niemieckich podatków, na co wskazuje dotychczasowy niechętny stosunek A. Merkel do koncepcji uwspólnotowienia długu w ramach strefy euro i jej ratowania poprzez emisję euroobligacji i drukowania euro, kosztem rezygnacji z centralnego zadania EBC w postaci stabilnych cen.

5. POLSKA WOBEC ZMIAN W UNII

Stosunek Polski do kryzysu strefy euro jest funkcją jej *raison d'être* w Unii Europejskiej. Generalnie, przynależność do tego ugrupowania integracyjnego ma zasadnicze znaczenie dla naszego bezpieczeństwa społeczno-gospodarczego i politycznego. Zakotwiczenie naszego ustroju państwowego w systemie instytucjonalnym Unii daje gwarancje podążania kursem demokratycznym. Zważywszy na jakość zarówno naszych instytucji życia publicznego, jak i przede wszystkim klasy politycznej, prowadzony przez instytucje Unii monitoring dokonań w tej, czy w innej dziedzinie naszego życia społeczno-ekonomicznego umożliwia niezbędne korekty i nie dopuszcza do jakichś zasadniczych aberacji. Możliwość powiększenia akumulacji wewnętrznej poprzez fundusze pomocowe Unii, zwłaszcza na cele infrastrukturalne, wprowadziła w relatywnie krótkim czasie naszą gospodarkę na wyższy poziom. Przyspieszenie wzrostu gospodarczego i poziomu życia naszego społeczeństwa w wyniku operowania naszych przedsiębiorstw na wolnym od barier rynku Unii jest sprawą, która nie wymaga szerszego komentarza. Również nasze bezpieczeństwo zewnętrzne jest funkcją pozycji Unii wśród jej partnerów zagranicznych i jest ono na nieporównywalnie wyższym poziomie niż dawniej.

Powyższe imponderabilia naszego członkostwa w Unii trzeba oceniać również przez pryzmat rozważanych powyżej przemian zachodzących na jej płaszczyźnie instytucjonalnej i funkcjonalnej. Polska, występując zwłaszcza w roli prezydencji UE, stanęła przed dylematem: czy stać na straży uniwersalnych wartości Unii, które jednoczą wszystkich członków, czy też poprzeć rozwiązania wybiórcze zarówno w kategoriach rozwiązań instytucjonalnych, jak i podmiotów w nich uczestniczących. Nie jest to decyzja łatwa, bowiem w wypadku drugiej opcji dotychczas nie bardzo wiadomo, jakie zostaną przyjęte ostateczne rozwiązania i jakie będą prawa i obowiązki państw opowiadających się za taką opcją.

Wiadomo już, iż Polska wybrała drugą opcję – poparła koncepcję porozumienia międzyrządowego w sprawie stworzenia „unii stabilności fiskalnej”. Nasuwa się pytanie – dlaczego? Warto zacząć od tego, iż brak ogólnopolskiej debaty politycznej, w ramach której rząd szeroko informowałby o swych koncepcjach strategicznych i bieżących posunięciach wobec Unii z udziałem partnerów reprezentujących różne środowiska polityczne, ośrodki naukowo-badawcze oraz kręgi naszego życia społeczno-ekonomicznego – jest niepodważalnym faktem. Ma to kolosalne znaczenie z punktu widzenia odbioru społecznego poczynań rządu, nie mówiąc już o tym, że na gruncie konstytucyjnym takie instytucje, jak parlament czy prezydent nie tylko powinny być odpowiednio informowane łącznie z przeprowadzeniem konsultacji, ale i również brać czynny udział w procesie podejmowania strategicznych dla interesów naszego państwa decyzji dotyczących miejsca Polski w „nowej” Unii.

Kolejna kwestia łączy się z pytaniem – czy dokonaliśmy słusznego wyboru? Patrząc na tę sprawę z punktu widzenia krótko- i średnioterminowego celu, jaki się wiąże z chęcią pozyskania z Unii funduszy pomocowych w ramach nowego budżetu wspólnotowego, wybór opcji autorstwa Niemiec i Francji, krajów, które w tej i w innych sprawach mają niekwestionowany wpływ na proces decyzyjny w Unii, wydaje się niepozbawiony sensu. Tym bardziej że rządząca obecnie w Polsce partia uczyniła z kwestii „300 mld złotych”, hipotetycznej w istocie, pomocy wspólnotowej główny argument w ostatniej kampanii wyborczej do parlamentu. Wprawdzie czołowi liderzy tej partii starali się to przedsięwzięcie relatywnie minimalizować w swych publicznych wystąpieniach, jednakże zarówno bezpośrednio, werbalnie, jak i z wyczuleniem na każdy niuans dawali wyraźnie do zrozumienia, że sprawa ta jest niezwykle ważnym elementem relacji z UE.

Upatrywanie przez naszych politycznych sterników jakiegoś *iunctim* między swoistą uległością w odniesieniu do nowych pomysłów na funkcjonowanie Unii a spodziewaną „nagrodą” za taką postawę w postaci nowego zastrzyku

funduszy pomocowych jest jednak oparte na kruchych podstawach. Choćby dlatego, iż należy się liczyć raczej z kurczeniem niż zwiększeniem tych środków finansowych, które kraje Unii, płatnicy netto do jej budżetu, będą w stanie, i będą chcieli, łożyć na fundusze kohezyjne. Zwłaszcza w świetle ciągłych niedoborów funduszy, jakimi dysponuje obecnie Europejski Mechanizm Stabilności Finansowej i niewykluczone, iż ten stan rzeczy będzie również udziałem jego nowego instytucjonalnego wcielenia – Europejskiego Mechanizmu Stabilizacji. Czy nasze kalkulacje polityczne uwzględniają również taką sytuację, w której Polska będzie musiała ponosić ewentualnie sankcje przewidziane przez nowe reguły dotyczące nadmiernego deficytu i w warunkach jego zaistnienia godzić się na ograniczenia pomocy kohezyjnej?

W świetle powyższych rozważań warto dokonać krótkiego przeglądu rysujących się problemów. Niewątpliwie postulat zapisania nieprzekraczalnych progów deficytu budżetowego i zadłużenia publicznego w konstytucji państw strefy euro plus jest bardzo pozytywny. W wypadku Polski, generalnie, już spełniony. Natomiast wątpliwości i pewne obawy dotyczą kwestii monitoringu *ex ante* i *ex post* naszych przyszłych budżetów i ewentualnie penalizowania możliwych odstępstw od teoretycznie wyznaczonej w legislacji Unii ścieżki. Przykładowo, „ortodoksyjne” podejście organów kontrolnych w Unii do naszych założeń budżetowych, opartych z kolei na specyficznym, właściwym dla każdego narodu, podejściu do spraw z obszaru polityki społecznej (np. w kontekście tempa i zakresu zmian) może owocować presją do wykonywania korekt, nie znajdujących, w naszym rozumieniu, uzasadnienia i przez to wywoływać napięcia polityczne. Doskonałą ilustracją takiej sytuacji są, wspomniane już, naciski ze strony gremiów unijnych na niektóre kraje strefy euro, zwłaszcza na Grecję, nie liczące się przy tym z porządkiem demokratycznym i formalnoprawnym tego kraju i generujące w konsekwencji sytuację, która wywołuje z jednej strony, społeczny opór, z drugiej zaś stawia pod znakiem zapytania perspektywę wzrostu gospodarczego tego kraju.

To zagadnienie zdaje się być centralnym w dokonywaniu ewaluacji naszego wpisywania się w nowe realia Unii. W jakim stopniu możemy liczyć na to, iż w ramach unii fiskalnej zdołamy zachować zdolność do generowania impulsów pro wzrostowych? Pozbywając się bardzo efektywnego narzędzia jakim jest bezsprzecznie polityka kursowa powstaje kolejne pytanie – w jaki sposób umacniać naszą konkurencyjność? Istnieje ryzyko, trudne obecnie do oszacowania, iż dokonywane z punktu widzenia warunków najlepiej rozwiniętych państw Unii, członków strefy euro, działania regulacyjne na rynku pracy mogą zmusić nas do poważnych podwyżek płac i w efekcie pogorszenia konkurencyjności naszych produktów i usług. Niewątpliwie bardzo szybki wzrost

wydajności pracy mógłby zrekompensować negatywne rezultaty wzrostu kosztu siły roboczej, jednakże trudno jest przewidzieć, jak będą przebiegać i jakie efekty dadzą procesy na rynku pracy w Polsce w nowych warunkach oraz jak to będzie wyglądać w ujęciu komparatywnym, w skali UE²⁵.

Pozostając w kręgu tych spraw należałoby się zastanowić nad ewentualnymi konsekwencjami uśredniania polityki fiskalnej. Tak długo, jak Polska ma zdolność do autonomicznego ustalania stawek podatków PIT, CIT i TVA, tak długo możemy decydować zarówno o naszych wpływach budżetowych, jak i determinować konkurencyjność naszej gospodarki. Uporczywie wracający temat ujednoczenia stawek podatków w skali Unii, zwłaszcza w odniesieniu do CIT, co bezsprzecznie jest logiczną konsekwencją realizacji unii fiskalnej, może postawić nas w bardzo trudnej sytuacji. Należy się bowiem spodziewać, że w podejściu do sprawy przyszłej ujednoczonej stawki CIT może zostać przyjęte założenie o dokonaniu tej operacji według kryterium najmniejszego wspólnego mianownika. Jeśli przyjąć, iż stawka CIT w wypadku Niemiec wynosi obecnie ok. 30, zaś we Francji 33%, to trudno byłoby się spodziewać, że przyszła, wspólna, będzie ustalona blisko naszej – 19%. Ta perspektywa, trudna do odrzucenia jako mało realna, niepokoi bardzo np. Luksemburg, który również dla siebie dostrzega zagrożenie wynikające z faktu ewentualnego pogorszenia swej konkurencyjności w obrębie podatku od dochodów przedsiębiorstw w wyniku przyjęcia daleko idących regulacji w tym zakresie w ramach unii fiskalnej.

Zasygnalizowane pytania i wątpliwości docierają jednak do tych w Polsce, którzy bezpośrednio odpowiadają za sprawy gospodarcze. Na pytanie dziennikarza – „dlaczego Polska nie chce się stosować do ustaleń fiskalnych paktu” minister finansów V. Rostowski odpowiada: „bo mamy własne reguły, które uważamy za lepsze i bardziej dostosowane do naszych potrzeb. Mamy już zobowiązania wobec Komisji Europejskiej dotyczące ograniczania deficytu, które są nieco luźniejsze, ale zupełnie wystarczające. Nie jesteśmy masochistami i nie będziemy sobie nakładać dodatkowych niepotrzebnych zobowiązań [podkreślenie autora]. Z dalszej wypowiedzi V. Rostowskiego wynika, że Polska podpisze traktat międzyrządowy, ale nie zamierza być

²⁵ Znaczenie konkurencyjności naszej gospodarki, także w nowych instytucjonalnie warunkach działania w ramach UE, dobitnie podkreśla nowy główny ekonomista EBC – P. Praet. W jego opinii: „dopóki Polska nie przystąpi do Unii monetarnej pozostanie na obrzeżach europejskiej integracji. Jednak starając się o szybkie przyjęcie do strefy euro kraj powinien przede wszystkim zwracać uwagę na konkurencyjność gospodarki, a nie na kryteria stabilności finansowej z Maastricht” – zob. „Rzeczpospolita”, 05–06.01.2011.

członkiem paktu finansowego i stosować jego reguły, zanim nie przystąpi do strefy euro²⁶. Dodajmy do tego, iż od początku 2012 r. toczą się negocjacje dotyczące szczegółowych rozwiązań wymienionego traktatu i Polska jako warunek *sine qua non* akceptacji traktatu powinna postawić sprawę naszej obecności i choćby minimalnego udziału w procesie decyzyjnym w gremiach nowej grupy euro plus – w roli obserwatora z prawem głosu. Jeśli to się nam nie uda, to możliwy jest scenariusz daleko idącej marginalizacji Polski zarówno na płaszczyźnie politycznej, jak i ekonomicznej oraz poważne zredukowanie naszych szans na wejście do strefy euro²⁷.

Starając się zrozumieć dylematy tych, którym przyszło obecnie rozstrzygać o dalszym losie Polski w Unii, należy w tych warunkach wystąpić z tezą, któraby bez względu na dalszy rozwój sytuacji w zakresie przyszłego kształtu UE trwale wzmocniała naszą pozycję wobec otoczenia międzynarodowego. Byłby to przede wszystkim imperatyw dokonania tak szybko, jak to możliwe, zasadniczych reform społeczno-gospodarczych w naszym kraju. Tak długo, jak nie uporamy się z problemami, bezpośrednio determinującymi sytuację w zakresie zadłużenia publicznego w PKB i które dotyczą konieczności gruntownego zreformowania funduszy publicznych, zwłaszcza po stronie tzw. wydatków sztywnych, tak długo będziemy się musieli liczyć z negatywnymi konsekwencjami, jakie rodzi ta sytuacja zarówno na płaszczyźnie wewnętrznej, jak i zewnętrznej. Potrzebna jest również konieczna poprawa warunków gospodarowania dla biznesu w naszym kraju, wyeliminowanie niepotrzebnej administracyjnej mitręgi i likwidacja oczywistych nonsensów w tym zakresie. Do tego celu jest potrzebna transparentna i dobra legislacja oraz sprawnie

²⁶ Zob. „Gazeta Wyborcza” z 22.12.2011.

²⁷ Kolejna (trzecia) wersja porozumienia międzyrządowego ws. unii fiskalnej z połowy stycznia 2012 r. wskazuje, że Polska nie będzie mogła brać udziału w posiedzeniach strefy euro tak długo, jak nie uzyska praw członkowskich w tym przedsięwzięciu. Wypada wierzyć, iż oświadczenie premiera D. Tuska, dotyczące tej sprawy, podczas spotkania z mediami 11.01.2012 r. („nie jesteśmy wszechmocni”) nie jest jedynie konstatacją niepowodzenia dotychczasowej strategii, lecz punktem wyjścia rządu do nowych działań. Powodów do niepokoju o ostateczny kształt ww. porozumienia jest zresztą znacznie więcej. Zdaniem polskiej eurodeputowanej D. Hübner, w nowej jego wersji została podjęta próba ograniczenia roli Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego. Natomiast dąży się do wzmocnienia pozycji Trybunału Sprawiedliwości UE, który ma być strażnikiem nowej reguły dotyczącej dyscypliny budżetowej państw strefy euro (roczny deficyt strukturalny nie może przekroczyć 0,5% nominalnego PKB). Konkluzją wypowiedzi D. Hübner jest tytuł artykułu, w którym zawarte są jej oceny ww. projektu Unii: *Unia fiskalnej stabilności jest sprzeczna z interesem Polski*. Zob. „Polska – The Times”, 13–15.01.2012.

działający system sądownictwa gospodarczego. Trzeba przejść od haseł walki z korupcją do realnych i skutecznych działań w tej dziedzinie. Należy zreformować system promocji gospodarczej w stosunkach z naszymi partnerami zagranicznymi, m.in. w postaci powołania właściwej agencji, zajmującej się zarówno promocją naszego eksportu i inwestycji za granicą, jak i przyciąganiem bezpośrednich inwestycji zagranicznych do kraju. Warto w tej mierze kopiować najlepsze wzorce zagraniczne. Należy jednak zdecydowanie przełamać nadal bardzo silne partykularyzmy resortowe, reprezentowane głównie przez MSZ i MG, które krępują rozsądne inicjatywy w tej dziedzinie.

Wymienione stwierdzenia, z natury rzeczy bardzo ogólne, prowadzą do wniosku, iż konieczność dostosowania gospodarki Polski do nowych wymogów w Unii jest z punktu widzenia pilnej potrzeby podjęcia u nas szybkich i zdecydowanych reform gospodarczych zjawiskiem bardzo pozytywnym. Innymi słowy, imperatyw zewnętrzny powinien położyć kres zjawisku „hamletyzowania” rządu w tej sprawie. O pozycji liczącego się „gracza” przy stole decyzyjnym w Unii wśród tych, którzy aktualnie determinują jej los, w istocie nie decyduje werbalno-formalne wpisywanie się w takie czy inne unijne projekty i liczenie w związku z tym na przychylność ich twórców i promotorów, lecz własna, silna pozycja gospodarcza. Bezsprzecznie warunkiem *sine qua non* tak pojmowanej polityki gospodarczej jest zasadnicza zmiana w zakresie komunikacji społecznej. Społeczeństwo polskie dało już niejednokrotnie dowód na to, że traktowane podmiotowo i rzetelnie jest gotowe udzielić swego poparcia nawet dla trudnych i bolesnych, z punktu widzenia standardu życia, reform.

Podsumowanie polskiej prezydencji, dokonane przez premiera D. Tuska w Parlamencie Europejskim 13 grudnia 2011 r. w Strasburgu, jest bardzo symptomatyczne w kontekście poruszonych wyżej zagadnień. Szef polskiego rządu zaprezentował stanowisko, które sprawia wrażenie, że dystansuje się on wobec decyzji podjętych wcześniej w Brukseli. Premier poddał ostrej krytyce metodę walki z kryzysem w strefie euro, polegającą na zaniechaniu podążania „drogą wspólnotową” i wybraniu drogi „egoizmów narodowych i państwowych”. Wielokrotnie używał tego ostatniego pojęcia jako przejaw postawy prowadzącej do utraty zaufania do instytucji wspólnotowych co w konsekwencji prowadzi do dezintegracji. W jego opinii, konieczne jest „przywództwo oparte na instytucjach europejskich”²⁸. Premier polskiego rządu nie chciał zatem przejść do historii jako ten, kto występując w roli reprezentanta pre-

²⁸ Zob. przemówienie D. Tuska przed PE w Strasburgu, opublikowane w „Gazecie Wyborczej” z 15.12.2011.

zydencji i stojąc na straży interesu unijnego, szybko akceptuje brukselskie decyzje, bez jakiegokolwiek refleksji, nawet *ex post*. Warto przy tym zauważyć, że nie podjął próby warunkowego potraktowania projektu nowej Unii, by – wzorem innych krajów członkowskich – później odwołać się do opinii Sejmu, konstytucyjnego reprezentanta polskiego społeczeństwa. Nie można zatem wykluczyć, iż ta nieco spóźniona refleksja naszego rządu jest właśnie próbą uzyskania poparcia w naszym Sejmie, który drogą głosowania bądź w drodze zwykłej większości, bądź kwalifikowanej będzie musiał wyrazić swoją wolę ratyfikowania lub odrzucenia brukselskiego porozumienia międzyrządowego.

6. WNIOSKI

Reasumując, z punktu widzenia ekonomicznego między integracją realną, pojmowaną jako coraz wyższy stopień konwergencji struktur gospodarczych, a integracją instytucjonalną, polegającą na coraz wyższym uwspólnotowaniu polityki gospodarczej, na płaszczyźnie zarówno jej stanowienia, jak i realizacji oraz towarzyszącemu temu ujednocnieniu legislacji w różnych jej aspektach zachodzi nieustanna interrelacja na mocy sprzężenia zwrotnego. Towarzyszy temu zjawisko delegacji coraz większego zakresu suwerenności ekonomicznej ze szczebla krajowego na szczebel ponadkrajowy. Urzeczywistnianie najwyższych form międzynarodowej integracji ekonomicznej: unii walutowej i związanej z nią unii fiskalnej oraz ekonomicznej pociąga za sobą wymóg zgodnego i wspólnego wyrażania woli politycznej uczestników tego procesu tworzenia nowej jakości integracyjnego ugrupowania. Wyrazem tego jest unia polityczna państw członkowskich. Z powyższego wynika, że ci, którzy są w stanie i chcą uczestniczyć w tak pojętym procesie integracji, uznają za słuszne iść szybciej, niż ci, którzy takich warunków nie spełniają. Dlatego przyjęto zasadę wzmocnionej współpracy zainteresowanych wyższym tempem i zakresem integracji. Stąd różna prędkość integracji i jej stratyfikacja w postaci „twardego jądra” Unii i kolejnych, coraz mniej zintegrowanych w takim, czy w innym aspekcie integracji, kręgów.

Sprawa jednak się komplikuje w sytuacji, kiedy ujawniają się z całą siłą partykularyzmy narodowe, dochodzi do naruszania litery i ducha prawa wspólnotowego, nieprawidłowości czy nawet oszustw. Innymi słowy, egoizm zaczyna wypierać solidarność. Wprawdzie nadużyciem byłoby stwierdzenie, że obecny etap rozwoju Unii zaczyna przebiegać w takich warunkach, jednakże pokusa sięgania po rozwiązania arbitralne jest ciągle obecna. Nie wydaje

się przy tym, że ktokolwiek w Unii jest obecnie przygotowany i zaakceptuje Stany Zjednoczone Europy. Bez względu na różne teorie dotyczące przyszłego kształtu Unii Europejskiej Polska, wstępując do niej i nieżle się w niej zakotwicząc, powinna mieć jednak nieustannie świadomość konsekwencji tego kroku w kontekście jej praw i obowiązków. Jeśli zatem w naszym traktacie akcesyjnym zapisano, że po spełnieniu określonych warunków Polska ma również stać się członkiem strefy euro, to jest to sprawa, którą należy bezwzględnie traktować jako zewnętrzny imperatyw do podejmowania stosownych działań. Jednocześnie oznacza to, że zanim wejdziemy do strefy euro jako pełnoprawny członek, powinniśmy mieć wpływ na kształt tego tworu integracyjnego. Z tego punktu widzenia decyzja o współpracy w ramach nowej grupy euro wydaje się słuszna. Teraz trzeba uczynić wszystko, aby ta decyzja była zgodna z naszymi oczekiwaniami.

BIBLIOGRAFIA

Barcz J., Kawecka-Wyrzykowska E., Michałowska-Gorywoda K., *Integracja europejska w świetle Traktatu z Lizbony. Aspekty ekonomiczne*, PWE, Warszawa 2012.

Euro-ekonomia i polityka, D.K. Rosati (red. nauk.), Oficyna Wydawnicza Uczelni Łazarskiego, Warszawa 2009.

Poland's foreign policy in the 21st century, S. Bieleń (red. nauk.), Difin, Warszawa 2011.

Traktat z Lizbony, (opr. J. Barcz), KSAP, Warszawa 2009.

Wieczorek J., *Ponadkrajowe programowanie gospodarcze w Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej*, SGPS, Warszawa 1977 (praca niepublikowana).

Wieczorek J., *Znaczenie środków i barier pozataryfowych dla polskiego eksportu na rynkach rozwiniętych krajów kapitalistycznych*, „Monografie i Opracowania” 1989, nr 273, SGPiS.

<http://www.european-council.europa.eu/home-page/highlights/first-session-of-the-eu-summit-agreement-on-immediate-action-and-on-new-fiscal-rule-for-the-eurozone?lang=en>

Artykuły w: „Financial Times”, „The Economist”, „Le Figaro”, „Gazeta Wyborcza”, „Rzeczpospolita”, „Polska – The Times”.

STRESZCZENIE

Obecny kryzys strefy euro jest wynikiem niekonsekwentnej postawy członków tej strefy wobec wymagań, jakie stwarza proces integracji gospodarczej. Jej pogłębianie w kierunku tworzenia efektywnie działającej unii walutowej i ekonomicznej jest immanentnie związane z potrzebą coraz większej konwergencji polityki ekonomicznej uczestników działań integracyjnych, zwłaszcza w kontekście ich polityki fiskalnej i budżetowej. Brak woli politycznej, która umożliwiłaby pełną realizację takiego projektu, w połączeniu z woluntarystyczną polityką włączania do strefy euro tych państw, które nie spełniały, w momencie początkowym akcesji, ani też później, właściwych kryteriów i warunków oraz zaniechania w zakresie ich przestrzegania doprowadziły do głębokiego kryzysu funkcjonowania strefy i w konsekwencji Unii Europejskiej. Proponowane metody sanacji sytuacji są z kolei wypadkową interesów dwóch „motorów” integracji w UE: Niemiec i Francji, i nie tworzą stosownych warunków do pełnego rozwiązania istniejących problemów.

Stosunek Polski do kryzysu strefy euro jest z kolei zdeterminowany stanem i perspektywami naszej gospodarki, jakością rodzimej klasy politycznej i sposobem zarządzania gospodarczego. Konfrontacja z problemami strefy euro w kontekście akcesji jest *stricte* zdeterminowana zdolnością do przeprowadzenia stosownych reform celem stworzenia adekwatnych do wyzwań warunków gospodarowania.

SUMMARY

The actual crisis in the euro zone results from the inconsistent attitude of the members of the region towards the demands of the economic integration process. Its extension towards the creation of an effectively functioning financial and economic union is immanently connected with the need of a bigger and bigger convergence of the economic policy adopted by the participants of the integration actions, especially in the context of their fiscal and budgetary policy. The lack of political will that made full implementation of such a project possible together with a voluntary policy of accessing the euro zone by the states that did not meet the necessary requirements and criteria neither at the moment of accession nor later, and negligence in their execution led to a deep crisis in the zone as well as the whole European Union. The proposed methods of reforming the situation result from the interests of the two European integration ‘engines’: Germany and France,

and they do not create conditions necessary for finding a final solution to the existing problems.

On the other hand, Poland's attitude towards the euro zone crisis is determined by the state and perspectives of our economy, the quality of the domestic political elite and the manner of economic management. Confrontation with the problems of the euro zone crisis in the context of accession is strictly determined by the ability to implement necessary reforms in order to create economic conditions adequate to challenges.