

MATERIAŁY – PRZEGLĄDY – KOMENTARZE

AGNIESZKA BIELAWSKA

Poznań

Rola Republiki Federalnej Niemiec w wizji polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej

Na miesiąc przed zakończeniem polskiej prezydencji, 28 listopada 2011 r. minister spraw zagranicznych Radosław Sikorski na Forum Niemieckiego Towarzystwa Polityki Zagranicznej w Berlinie wygłosił przemówienie pt. *Polska a przyszłość Unii Europejskiej*, które wywołało spore poruszenie zarówno w Polsce, jak i w Niemczech. Minister sugerował, że sposobem na walkę z kryzysem jest większe zaangażowanie strony niemieckiej. Życzył sobie, aby, po pierwsze, Niemcy „otwarcie przyznały, że są największym beneficjentem obecnych porozumień i tym samym, że to na nich ciąży największy obowiązek, aby porozumienia te przetrwały”. Po drugie podkreślił, że doskonale zdają sobie sprawę z tego, że nie są niewinną ofiarą rozrzutności innych, że również łamali Pakt Stabilności i Wzrostu, a niemieckie banki „lekkomyślnie kupowały ryzykowne obligacje”. Po trzecie zauważył, że niemieckie koszty pożyczania pieniędzy są niższe niż w przypadku normalnej koniunktury (ponieważ inwestorzy sprzedają obligacje państw najbardziej zagrożonych i szukają bezpiecznych inwestycji). Po czwarte podkreślał, że jeśli gospodarki sąsiadów RFN zwolnią lub załamią się, także Niemcy na tym ucierpią. Po piąte uznał, iż Niemcy powinny przyznać, że zdają sobie sprawę z tego, że ryzyko rozpadu Unii Europejskiej jest obecnie coraz większe. Po szóste skonstatował, że z racji rozmiarów i historii kraju, RFN ponosi specjalną odpowiedzialność, aby chronić pokój i demokrację na kontynencie¹.

Za największe zagrożenie dla bezpieczeństwa i dobrobytu Europy R. Sikorski uznał upadek strefy euro². Domagał się zatem od przedstawicieli Niemiec, aby pomogli jej przetrwać i prosperować słowami „dobrze wiecie, że nikt inny nie jest w stanie tego zrobić”. Oświadczył, w tym kontekście, iż mniej zaczyna „obawiać się niemieckiej potęgi niż niemieckiej beczynności”. Minister był przekonany, iż Niemcy nie mogą sobie pozwolić na „porażkę przywództwa”, nie mogą dominować, lecz mają przewodzić

¹ „Polska a przyszłość Unii Europejskiej”, Radosław Sikorski, Minister Spraw Zagranicznych RP, Berlin, 28 listopada 2011 r., http://www.msz.gov.pl/files/docs/komunikaty/20111128BERLIN/radoslaw_sikorski_polska_a_przyszlosc_ue.pdf.

² Polityk podkreślał, iż „słabości strefy euro nie są wyjątkiem, ale raczej są typowe dla sposobu, w jaki UE została zbudowana. [...] jej założyciele stworzyli system, który może być doprowadzony do rozpadu przez każdego z jej członków”. Ibidem.

reformom, dodając, że mogą liczyć na wsparcie ze strony Polski „jeżeli włączycie nas w proces podejmowania decyzji”. Ostatnie wypowiedziane przez polityka słowa – „stojąc tu, w Berlinie, jako Polak i Europejczyk, mówię: trzeba działać teraz” – miały nadać pozytywny impuls do działania³.

Niniejszy artykuł jest próbą odpowiedzi na pytanie, jaką rolę R. Sikorski przypisał RFN w okresie polskiej prezydencji. Ma zatem na celu przeanalizowanie najważniejszych propozycji ministra spraw zagranicznych dotyczących walki z pogłębiającym się kryzysem zadłużenia i zafiania pod kątem ich zgodności z propozycjami przedstawicieli rządu niemieckiego⁴. Jest on również próbą odpowiedzi na pytanie czy i jak przemówienie ministra wpłynęło na stosunki polsko-niemieckie.

I. Utworzenie unii politycznej

Podczas wystąpienia R. Sikorski nawoływał do głębszej integracji w kontekście politycznym. Odrzucając ponowną nacjonalizację lub rozpad Unii, polityk wzywał do centralizacji i dalszej federalizacji Unii Europejskiej. Jak zauważył „pozostaje nam tylko jedna możliwość: sprawienie, by Europą w końcu można było rządzić, a co za tym idzie, doprowadzenie z czasem do Europy bardziej wiarygodnej. [...] stoimy przed wyborem, czy chcemy być prawdziwą federacją, czy też nie”⁵. Owa głębsza integracja nie miała mieć nic wspólnego z wizją federalistów utopijnych, którzy zakładali „zastąpienie państw członkowskich jednolitym państwem ponadnarodowym” oraz utratę suwerenności na rzecz Brukseli⁶. Minister spraw zagranicznych podkreślał, że państwa członkowskie na zawsze zachowają niepodległość, prawo do opuszczenia Unii oraz do określania zakresu uprawnień przekazywanych na poziom wspólnotowy⁷. Był przeko-

³ Zob. ibidem.

⁴ Z racji ograniczonych ram artykułu autorka postanowiła skupić się wyłącznie na poglądach przedstawicieli rządu niemieckiego, które zgadzały się ze stanowiskiem prezentowanym na arenie Unii Europejskiej. Autorka jest świadoma, iż w trakcie polskiej prezydencji w Niemczech toczyła się ostra debata wewnątrzpartyjna (krytyka A. Merkel przez H. Kohla; krytyka W. Schäuble przez przewodniczącego komisji spraw wewnętrznych Bundestagu W. Bosbacha oraz szefa młodzieżówki CDU i członka prezydium partii P. Meissfeldera; F. Schäffler wezwał ministra gospodarki i technologii – Ph. Röslera – do kontynuowania krytycznego wobec ratowania euro kursu polityki partii) oraz międzypartyjna (nie tylko na linii partii koalicji rządowej – partii opozycyjne), która dotyczyła strategii przeciwdziałania skutkom kryzysu oraz potencjalnym zagrożeniom, które mogły z niego wynikać dla Niemców. Więcej na ten temat zob. T. Lebioda, R. Zenderowski, *Rola Polski i Niemiec w przewyżczeniu kryzysu ekonomicznego i politycznego w Unii Europejskiej: podobieństwa i różnice w perspektywie dyskursu prasowego*, w: *Raport 01/12. Opinie oraz komentarze prasy polskiej i niemieckiej na temat roli Polski i Niemiec w przewyżczeniu kryzysu ekonomicznego i politycznego w Unii Europejskiej w okresie polskiej prezydencji*, red. R. Zenderowski, Warszawa 2012, <http://www.kas.de/polen/pl/publications/31138/>.

⁵ „Polska a przyszłość Unii Europejskiej”, op. cit.

⁶ R. Sikorski wyjaśniał później, iż taka wizja „jest nie tylko ahistoryczna i oderwana od rzeczywistości, ale wręcz szkodliwa dla idei integracji europejskiej. Nie chcemy budowy jednolitego, biurokratycznego superpaństwa, zarządzanego przez wyizolowane i bezosobowe elity eurokratów”. *Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o założeniach polskiej polityki zagranicznej w 2012 roku*, 29.03.2012, <http://www.msz.gov.pl/Informacja,Ministra,Spraw,Zagranicznych,o,zalozeniach,polskiej,polityki,zagranicznej,w,2012,roku,50743.html>.

⁷ Ibidem.

nany, że tożsamość, kultura, religia, styl życia, moralność publiczna oraz najważniejsze stawki podatkowe powinny na zawsze pozostać domeną państw narodowych. Podkreślał również, że „nowy europejski ład będzie musiał znaleźć równowagę między odpowiedzialnością, solidarnością i demokracją, jako podwalinami naszej unii politycznej”⁸. Konstatował, iż „tylko taki charakter integracji wzmocni instytucje wspólnotowe. Tylko unia polityczna daje szansę na wzmocnienie demokracji na poziomie unijnym i podniesienie Europy do rangi supermocarstwa”⁹.

Poglądy te nie odbiegały od wizji Angeli Merkel, która również opowiadała się za pogłębieniem integracji zmierzającym ku unii politycznej¹⁰. Kanclerz zaznaczała, że „kiedy wprowadzono euro, naprawdę nie było wątpliwości, że po unii walutowej nastąpi unia polityczna. Ale w tym czasie unia walutowa doskonale funkcjonowała. [...] Byliśmy traktowani jak jeden wspólny podmiot polityczny i gospodarczy. Międzynarodowy kryzys finansowy i gospodarczy 2008/2009 poddał nas stresującemu testowi. Test ten wykazał, że unia polityczna, wspólna konkurencyjność, wspólne, podobne prawo pracy, możliwość wspólnej polityki budżetowej, nie były osiągalne”¹¹. Wierzyła jednak, że mimo istniejących problemów „będziemy krok po kroku uwspólnawiać kompetencje, a więc oddawać Europie”¹², jak zostało uczynione już w wielu miejscach, czyli „zbliżać się we wszystkich obszarach politycznych”¹³ oraz „przyznawać Europie możliwości kontrolne”¹⁴. Natomiast Guido Westerwelle – minister spraw zagranicznych RFN – opowiadał się za integracją dążącą do stworzenia Stanów Zjednoczonych Europy (później mówił o utworzeniu unii politycznej)¹⁵. Jednocześnie podkreślał, że obecna sytuacja kryzysowa w Europie to wynik zbyt słabej integracji

⁸ Według ministra „ważne jest, abyśmy zachowali Europę jako demokrację, która szanuje autonomię jej państw członkowskich”. „Polska a przyszłość Unii Europejskiej”, op. cit. Parę miesięcy później dookreślał: „Unia polityczna oznacza zerwanie z obciążeniami i kompleksami przeszłości. Aktywność, proponowanie rozwiązań, współkształtowanie Unii Europejskiej. To polska wizja Europy”. *Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o założeniach polskiej polityki zagranicznej w 2012 roku...*, op. cit.

⁹ Ibidem.

¹⁰ A. Merkel opowiadała się za unią polityczną, a nie za Stanami Zjednoczonymi Europy, „ponieważ Europa musi podążać własną drogą. Musimy krok po kroku zbliżać się we wszystkich obszarach politycznych”. *Angela Merkel über die Europäische Union*, „Süddeutsche Zeitung” z dnia 26.01.2012 r.

¹¹ Zob. *Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel bei der Diskussionsveranstaltung „Die künftige Gestalt Europas” an der juristischen Fakultät der Karls-Universität*, Prag, 3.04.2012, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Rede/2012/04/2012-04-03-merkel-prag.html?nn=430032>.

¹² Ibidem.

¹³ *Angela Merkel über die Europäische Union...*, op. cit.

¹⁴ *Merkel: Wir brauchen mehr Europa*, 7.06.2012, <http://www.bundeskanzlerin.de/Content/DE/Interview/2012/06/2012-06-07-merkel-ard.html>. Zob. także: *EU-Gipfel – Merkel will politische Union in Europa vorantreiben*, „Süddeutsche Zeitung” z dnia 7.06.2012 r.; B. T. Wieliński, *Krew, pot i łzy Angeli Merkel*, „Gazeta Wyborcza” z dnia 25.01.2012 r.

¹⁵ Zob. A. Widzyk, *Niemcy/Grupa szefów dyplomacji proponuje reformy w UE*, „PAP” z dnia 18.09.2012 r.; „*A New Vision of Europe*” (*Namensartikel der Außenminister Westerwelle und Sikorski*), <http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Interviews/2012/120917-BM-Sikorski-VisionEurope.html>. Zdaniem Westerwellego nie unikniemy na tej drodze dyskusji o konstytucji europejskiej, czyli zmiany traktatu. Zob. L. Greven, *Westerwelle findet endlich Mut*, „Zeit online” z dnia 31.08.2012 r., <http://www.zeit.de/politik/ausland/2012-08/europa-verfassung-westerwelle>.

– „choć osiągnęliśmy wspólną walutę, posiadamy za mało skoordynowaną politykę, na przykład odnośnie konsolidacji finansów państwowych i poprawy konkurencyjności”¹⁶. Podobną ewolucję poglądów zauważyć można było w wypowiedziach ministra finansów RFN – Wolfganga Schäuble¹⁷. Polityk w wywiadach z 2012 r. podkreślał, iż „Europa przyszłości nie będzie państwem federalnym na wzór Stanów Zjednoczonych czy Republiki Federalnej Niemiec. Będzie ona miała swoją własną strukturę. [...] Nigdy nie musimy i nie powinniśmy w Europie jednakowo decydować o wszystkim dla wszystkich. Siła Europy tkwi właśnie w jej różnorodności”¹⁸.

Zarówno minister Sikorski, jak i przedstawiciele rządu niemieckiego, zdawali sobie sprawę, iż ze względu na rozbieżne podejście państw członkowskich wobec pogłębiania integracji budowa unii politycznej może potrwać wiele lat¹⁹. Kanclerz mówiła wręcz o perspektywie 20–30 lat²⁰. Szacunki te mogą się jednakże okazać nietrafne w związku z działalnością „Grupy ds. Przyszłości” zrzeszającej jedenastu ministrów spraw zagranicznych państw członkowskich, którą utworzył G. Westerwelle²¹, oraz planami reform UE, które mają zostać przedłożone do końca 2012 r. przez przewodniczącego Rady Europejskiej Hermana Van Rompuy²².

II. Zmiany w instytucjach UE

W berlińskim wystąpieniu minister R. Sikorski wyraził przekonanie, iż „nie wolno stać w miejscu, gdy świat wokół się zmienia i rosną nowi konkurenci. Nie wystarczy polegać na instytucjach i procedurach, które sprawdziły się w przeszłości. Stopniowe zmiany to za mało. Nawet zachowanie dotychczasowej pozycji jest uzależnione od podejmowania odpowiednio szybkich decyzji”. Proponował zatem wprowadzenie konkretnych zmian²³, przy założeniu, iż „im więcej władzy przekażemy

¹⁶ G. Schupelius, *Ich will die Vereinigten Staaten von Europa*, „Focus” 2011, nr 34; Westerwelle: *Respektvoll miteinander umgehen. Interview mit Guido Westerwelle*, 19. August 2012, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Interview/2012/08/2012-08-19-westerwelle-tagesspiegel.html?nn=430518>.

¹⁷ Zob. M. Brost, T. Hildebrandt, *Merkels Wille*, „Die Zeit” nr 36, z 1 września 2011 r. Zob. także: *Reformen müssen konsequent umgesetzt werden. Interview mit Wolfgang Schäuble*, 14. September 2011, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Interview/2011/09/2011-09-14-schaeuble-rp.html?nn=430518>.

¹⁸ Schäuble: *Wir brauchen mehr Europa und nicht weniger. Interview mit Wolfgang Schäuble*, 25. Juni 2012, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Interview/2012/06/2012-06-25-schaeuble-spiegel.html?nn=430518>.

¹⁹ Zob. Merkel: *Europa ist unser Glück. Interview mit Angela Merkel*, 26. Januar 2012, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Interview/2012/01/2012-01-26-merkel-sueddeutsche-zeitung.html?nn=430518#Start>.

²⁰ Zob. *Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel bei der Diskussionsveranstaltung „Die künftige Gestalt Europas”*..., op. cit.

²¹ Zob. A. Widzyk, *Niemcy/Grupa szefów dyplomacji proponuje reformy w UE*..., op. cit. Są to ministrowie z Austrii, Belgii, Danii, Francji, Hiszpanii, Holandii, Luksemburga, Niemiec, Polski, Portugalii oraz Włoch.

²² Zob. A. Słojewska, *Reforma nie budzi zachwyty*, „Rzeczpospolita” z dnia 12.06.2012 r.

²³ Należy podkreślić, iż podczas wystąpienia polityk komentował zarówno zmiany kompetencji instytucji unijnych proponowane w ramach „sześciopaku” i paktu fiskalnego jak również prezentował swoje pomysły związane z dochodzeniem do unii politycznej. Większość z tych pomysłów znalazła

instytucjom europejskim, tym większą legitymizację demokratyczną powinny uzyskać”²⁴.

Minister Sikorski sugerował, że „komisarze powinni być autentycznymi przywódcami z autorytetem, osobowością i co więcej – charyzmą, tak aby być prawdziwymi rzecznikami wspólnych europejskich interesów”. Polityk postulował ponadto przyznanie Komisji Europejskiej większych kompetencji w zakresie zapobiegania i zwalczania kryzysu. Pozytywnie oceniał zatem postanowienia paktu fiskalnego, dzięki któremu instytucja ta „uzyskałaby prawo do szczegółowego badania z wyprzedzeniem wszystkich głównych planów reform gospodarczych, których skutki mogłyby być odczuwalne w strefie euro [...]. Kraje podlegające procedurze nadmiernego deficytu budżetowego musiałyby przedstawić swoje budżety krajowe Komisji do zaakceptowania. Komisja otrzymałaby uprawnienia do ingerowania w polityki krajów, które nie mogą spełnić swoich zobowiązań. [...] nakładałaby sankcje na kraje niewdrażające zaleceń politycznych”. Pozytywnie opiniował również zapisy pięciu rozporządzeń i jednej dyrektywy („sześciopaku”). Jak podkreślał dzięki nim „w procesie tworzenia budżetów krajowych, ministrowie finansów państw członkowskich będą zobowiązani przedstawić bardzo wcześnie, nawet zanim zostaną one przekazane do parlamentów krajowych, wyliczenia budżetowe swoim odpowiednikom oraz Komisji. Komisja zaproponuje działania korygujące, gdy państwo członkowskie znajdzie się w sytuacji nierównowagi makroekonomicznej”²⁵. Kanclerz Merkel jak najbardziej zgadzała się z pomysłem rozszerzenia kompetencji Komisji Europejskiej. Zakładała, że gdy przedstawi ona krytyczne uwagi odnośnie budżetu jakiegoś państwa członkowskiego wdroży ono jej zalecenia oraz, że otrzyma silniejszy głos w kwestiach dotyczących państw niestrzymających się zasad Paktu Stabilności i Wzrostu włącznie z prawem do interwencji²⁶. Zadowolona była również z wypracowanych zapisów paktu fiskalnego, gdyż interpretowała je jako wzmocnienie kompetencji tejże instytucji²⁷. Podnosiła jednakże, iż najlepszym rozwiązaniem byłoby przyznanie Komisji prawa do zaskarżania państwa niestrzymającego się zapisów paktu do TS²⁸. Poszerzenia uprawnień KE domagał się również Wolfgang Schäuble oraz Guido Westerwelle²⁹. Ostatecznie, zgodnie z zapisami „sześciopaku”, Komisja będzie regularnie dokonywać kompleksowej oceny syste-

się w raporcie „Grupy ds. Przyszłości”. Zob. A. Widzyk, *Niemcy/Grupa szefów dyplomacji proponuje reformy w UE...*, op. cit.

²⁴ „Polska a przyszłość Unii Europejskiej”, op. cit.

²⁵ Ibidem.

²⁶ Zob. *Mitschrift Pressekonferenz. Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel und dem französischen Staatspräsidenten Sarkozy, Paris, 16. August 2011*, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2011/08/2011-08-16-pk-merkel-sarkozy-paris.html?nn=430518>.

²⁷ Zob. „Durchbruch zu einer Stabilitätsunion”, 9.12.2011, http://www.angela-merkel.de/page/103_691.htm.

²⁸ Zob. *Merkel (CDU) pocht auf Klagerecht gegen Schuldensünder*, „Focus.online” z dnia 24.01.2012 r., http://www.focus.de/politik/weitere-meldungen/fiskalpakt-merkel-cdu-pocht-auf-klagerecht-gegen-schuldensuender_aid_706451.html; R. Birnbaum, A. Meier, *Union fürchtet sich vor Ankläger-Rolle*, „Der Tagesspiegel” z dnia 27.01.2012 r.

²⁹ Zob. *Schäuble: Wir brauchen mehr Europa und nicht weniger...*, op. cit. Zob. A. Widzyk, *Niemcy/Grupa szefów dyplomacji proponuje reformy w UE...*, op. cit.

mu zarządzania oraz monitorować, wydawać zalecenia i ostrzeżenia³⁰. Natomiast dzięki wejściu w życie paktu fiskalnego KE, przy uwzględnieniu ryzyk dla stabilności gospodarczej danego państwa, będzie mogła przedstawiać ramy czasowe zbliżenia do średniookresowego celu budżetowego (ang. *medium-term budgetary objective* – MTO). W przypadku stwierdzenia znacznych odchyłeń od MTO lub ścieżki dostosowawczej prowadzącej do tego celu, w oparciu o zasady przedstawione przez Komisję, zostanie automatycznie uruchomiony mechanizm korygujący. W przypadku nieprzestrzegania zapisów paktu państwo będzie mogło być zaskarżane przez inny kraj, ale nie przez KE, do TS³¹.

W przemówieniu Radosław Sikorski wspomniał również o zmianach, które mogłyby zostać wprowadzone w Komisji Europejskiej w dłuższej perspektywie czasowej w ramach pogłębiania integracji politycznej. Proponował zmniejszenie liczby komisarzy do 12 oraz wprowadzenie rotacji przy obsadzie miejsc³². Ponadto polityk postulował połączenie stanowiska Przewodniczących Rady Europejskiej i Komisji Europejskiej. Jak wyjaśniał później, wybieranie takiej osoby przez Parlament Europejski lub w wyborach powszechnych miałyby służyć wzmocnieniu metody wspólnotowej i jednocześnie demokracji³³. Propozycje te zgodne były z kierunkiem zmian proponowanym przez A. Merkel. Kanclerz wielokrotnie mówiła, iż w unii politycznej Komisja „będzie czymś w rodzaju europejskiego rządu. Będzie jej podporządkowana druga izba. Tworzą ją szefowie państw i rządów, którzy pilnują kompetencji państwa narodowego, i muszą jednocześnie decydować czy istnieją kompetencje [...], które można uwspólnotwić międzyrządowo, ale jeszcze ich nie przekazywać Komisji”³⁴. Podobnie przyszłość tej instytucji unijnej widział Wolfgang Schäuble dodając, że członkowie KE powinni być wybierani przez parlament lub przez bezpośrednio wybranego prezydenta UE (ta opcja

³⁰ Zob. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1173/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro, 23.11.2011, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej”, L 306, t. 54, 23 listopada 2011 r., <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:306:0001:0007:PL:PDF>; rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1174/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie środków egzekwowania korekty nadmiernych zakłóceń równowagi makroekonomicznej w strefie euro, 23.11.2011, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej”, L 306, t. 54, 23 listopada 2011 r., <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:306:0008:0011:PL:PDF>; rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1175/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych, 23.11.2011, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej”, L 306, t. 54, 23 listopada 2011 r., <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:306:0012:0024:PL:PDF>; rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania, 23.11.2011, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej”, L 306, t. 54, 23 listopada 2011 r., <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:306:0025:0032:PL:PDF>.

³¹ Zob. Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej, http://european-council.europa.eu/media/639256/16_-_tscg.pl.12.pdf.

³² Zgodnie z zapisami Traktatu z Lizbony od 2014 r. liczba członków KE zostanie zredukowana do 18 a przy ich wyborze obowiązywać będzie zasada równej rotacji.

³³ Zob. Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o założeniach polskiej polityki zagranicznej w 2012 roku..., op. cit.

³⁴ Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel bei der Diskussionsveranstaltung „Die künftige Gestalt Europas”..., op. cit.

była mu bliższa)³⁵. Ponadto Angela Merkel popierała zamysł połączenia stanowisk przewodniczących RE i KE i, według R. Sikorskiego, sugerowała aby taka osoba „była wybierana w bezpośrednich wyborach przez lud europejski”³⁶. Pomysł ten wielokrotnie wspierał również Guido Westerwelle³⁷.

R. Sikorski postulował również na Forum Niemieckiego Towarzystwa Polityki Zagranicznej, że „Parlament powinien bronić swojej roli i zadań”. Krótko odwoływał się do proponowanych w pakcie fiskalnym zmian podkreślając, iż „drakońskie uprawnienia do nadzorowania budżetów krajowych powinny być wykonywane tylko w porozumieniu z Parlamentem Europejskim”³⁸. Charakteryzując pełnione przez tą instytucję funkcje kanclerz mówiła, iż PE jest przedstawicielem obywateli UE, „kontrolerem kompetencji, które zostały uwspólnotowione” oraz wspólnie z RUE tworzy prawo unijne³⁹. Podkreślała także, iż przedstawiciele tej instytucji jako jedyni, obok KE, opowiadają się za wspólnotową metodą współpracy (przeciwko międzyrządowej)⁴⁰. Komentując zapisy dotyczące paktu fiskalnego A. Merkel stwierdziła, że dzięki niemu PE będzie obecny przy obradach dotyczących narodowych rozliczeń zadłużenia⁴¹. Natomiast Wolfgang Schäuble życzył sobie, by PE został jeszcze bardziej wzmocniony w zakresie swoich uprawnień⁴². Zgodnie z paktem fiskalnym Parlament Europejski będzie zaangażowany w koordynację wszelkich zasadniczych reform polityki gospodarczej, które państwa członkowskie będą planowały realizować⁴³. Przewodniczący tej instytucji będzie mógł zostać zaproszony na posiedzenie szczytu państw strefy euro w celu zabrania głosu. Ponadto przedstawiciele Parlamentu będą informowani o jego przebiegu przez przewodniczącego, który przedkładać będzie sprawozdanie po każdym z posiedzeń szczytu państw strefy euro⁴⁴.

W ramach głębszej integracji politycznej minister R. Sikorski sugerował, by „nadać wyraz polityczny europejskiej opinii publicznej. Aby to urzeczywistnić, niektórzy członkowie Parlamentu Europejskiego mogliby być wybierani z ogólnoeuropejskiej listy kandydatów”⁴⁵.

³⁵ Zob. Schäuble: *Wir brauchen mehr Europa und nicht weniger...*, op. cit.

³⁶ „Polska a przyszłość Unii Europejskiej”, op. cit.

³⁷ Zob. A. Widzyk, *Niemcy/Grupa szefów dyplomacji proponuje reformy w UE...*, op. cit.

³⁸ „Polska a przyszłość Unii Europejskiej”, op. cit.

³⁹ Zob. *Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel bei der Veranstaltung „Die Europa-Rede”*, Berlin, 9.11.2010 r., <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Rede/2010/11/2010-11-09-merkel-europarede.html?nn=430032>; *Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel bei der Diskussionsveranstaltung „Die künftige Gestalt Europas”...*, op. cit.

⁴⁰ Zob. *Rede von Bundeskanzlerin Merkel anlässlich der Eröffnung des 61. akademischen Jahres des Europakollegs Brügge*, Brügge, 2.11.2010 r., <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Rede/2010/11/2010-11-02-merkel-bruegge.html?nn=430032#Start>.

⁴¹ Zob. *Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel auf einer Festveranstaltung zum 65. Geburtstag von Elmar Brok*, Berlin, 23.01.2012, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Rede/2012/01/2012-01-23-bkin-kas.html?nn=430032#Start>.

⁴² Zob. Schäuble: *Wir brauchen mehr Europa und nicht weniger...*, op. cit.

⁴³ Zob. *Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej*, tytuł IV. *Koordynacja polityki gospodarczej i konwergencja*, art. 11, op. cit.

⁴⁴ Zob. *ibidem*, tytuł V. *Zarządzanie strefą euro*, art. 12 ust. 5, op. cit.

⁴⁵ „Polska a przyszłość Unii Europejskiej”, op. cit.

W omawianym okresie kanclerz nie podnosiła tej kwestii, natomiast wielokrotnie mówiła, iż w kontekście unii politycznej PE powinien funkcjonować jak „silna europejska izba niższa”⁴⁶. Westerwelle dodawał, iż ma on wydawać ustawy europejskie⁴⁷.

Radosław Sikorski w listopadowym wystąpieniu poruszył także bardzo krótko kwestię rozszerzenia uprawnień Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Zadowolony był, iż instytucja ta otrzyma, wespół z KE i RUE, kompetencje do egzekwowania 3% pułapu deficytu i 60% pułapu zadłużenia po ratyfikowaniu paktu fiskalnego⁴⁸. Do zapisów tych pozytywnie odniosła się także A. Merkel. Podkreślała, iż dzięki nim „Trybunał Sprawiedliwości może sprawdzić, czy państwa narodowe, państwa członkowskie, faktycznie implementowały, najlepiej w konstytucji, pułap długu dokładnie tak, jak został określony”⁴⁹. Kanclerz postrzegała owe uprawnienia jako element pogłębiania integracji⁵⁰, miała jednakże nadzieję, że zostaną jeszcze dalej posunięte. Według Merkel „TS powinien również sprawdzać, czy budżety krajowe spełniają wymagania hamulca zadłużenia, a jeśli nie, unieważniać je”⁵¹. Ostatecznie pakt fiskalny ustanowił, iż Trybunał Sprawiedliwości będzie odpowiadać za kontrolę, czy państwa wpisały „reguły zrównoważonego budżetu” do krajowych systemów prawnych poprzez wiążące i trwałe przepisy, w miarę możliwości rangi konstytucyjnej. W przypadku nieprzestrzegania zapisów paktu państwo będzie mogło być zaskarżone przez inny kraj do TS, który będzie miał prawo do nałożenia kary⁵².

Minister spraw zagranicznych RP postulował także, pod warunkiem, że Rada Europejska raz na zawsze ustanowi nowe, surowe zasady, by Europejski Bank Centralny stał się „bankiem centralnym z prawdziwego zdarzenia, pożyczkodawcą ostatniej szansy, który podtrzymuje wiarygodność całej strefy euro. EBC musi działać szybko, wyprzedzając nieodwracalne procesy ustawodawcze. To pozwoliłoby nam uniknąć katastrofy [...]”⁵³. A. Merkel była natomiast przekonana, że zadaniem Europejskiego Banku Centralnego jest zapewnienie stabilności waluty, z czego się wywiązuje⁵⁴. Ponadto EBC ma zachować pełną niezależność, redukcja długów poszczególnych państw powinna się dokonywać według reguł Międzynarodowego Funduszu Walutowego. EBC i MFW

⁴⁶ *Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel bei einer Vortrags- und Diskussionsveranstaltung der BELA-Foundation*, Berlin, 07.02.2012, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Rede/2012/02/2012-02-07-bkin-bela-foundation.html>.

⁴⁷ Zob. A. Widzyk, *Niemcy/Grupa szefów dyplomacji proponuje reformy w UE...*, op. cit.

⁴⁸ Zob. „*Polska a przyszłość Unii Europejskiej*”, op. cit.

⁴⁹ *Mitschrift Pressekonferenz. Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel zum Europäischen Rat, Brüssel, 9. Dezember 2011*, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2011/12/2011-12-09-pk-bruessel.html?nn=430518#Start>.

⁵⁰ Zob. *Angela Merkel über die Europäische Union...*, op. cit.

⁵¹ *Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel anlässlich des „Tages des deutschen Familienunternehmens” der Stiftung Familienunternehmen*, Berlin, 15.06.2012, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Rede/2012/06/2012-06-15-merkel-familienunternehmen.html?nn=430032>.

⁵² Zob. *Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej*, tytuł III. *Pakt budżetowy*, art. 8 ust. 1–2, op. cit.

⁵³ „*Polska a przyszłość Unii Europejskiej*”, op. cit.

⁵⁴ Zob. *Merkel: Der Euro – weit mehr als Währung. Interview mit Angela Merkel, 9. November 2011*, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Interview/2011/11/2011-11-09-merkel-dpa.html?nn=430518>; *Merkel: Unia stabilizacji otwarta dla Polski*, „*Forbes.pl*” z dnia 2.12.2011 r., <http://www.forbes.pl/artykuly/sekcje/wydarzenia/merkel—unia-stabilizacji-otwarta-dla-polski,22133,1>.

mają ze sobą w tej dziedzinie współpracować⁵⁵. Kanclerz w trakcie polskiej prezydencji wykluczała emitowanie euroobligacji przez bank jako sposób na rozwiązanie kryzysu zadłużenia w strefie euro⁵⁶. Identycznie w tych dwóch kwestiach wypowiadał się Wolfgang Schäuble⁵⁷ dodając, że warunkiem rozmowy rządu niemieckiego o euroobligacjach jest istnienie „prawdziwej unii fiskalnej”⁵⁸. W praktyce działania banku bliższe były rozwiązaniom proponowanym przez Sikorskiego niż przez Merkel. Pod koniec 2011 r. EBC pożyczył 523 bankom 489 mld euro⁵⁹. W roku następnym zdecydował o otwarciu programu warunkowego skupu obligacji państw strefy euro⁶⁰. Mimo sprzeciwu Niemiec podczas szczytu w maju 2012 r. nastąpił postęp co do ewentualnego wprowadzenia euroobligacji. H. Van Rompuy przyznał, że pomysł ten wskazywany był w kontekście „długoterminowego projektu, jakim jest pogłębienie fiskalnej i gospodarczej integracji” strefy euro. Zobowiązał się powołać grupę roboczą na wysokim szczeblu, której zadaniem miało być wyjaśnienie, czy euroobligacje mogą ustabilizować unię walutową⁶¹. Działania te nie są sprzeczne z przyjętym pakietem aktów prawnych ani paktem fiskalnym, ale wykraczają poza lakonicznie opisane w nich zadania EBC⁶².

III. Utworzenie rządu gospodarczego

Kolejnym elementem, o którym wspominał minister R. Sikorski w swoim wystąpieniu, było utworzenie „rządu gospodarczego” w strefie euro, które zostało zaproponowane przez kanclerz Angelę Merkel oraz prezydenta Francji Nicolasa Sarkozy’ego. Propozycja ta miała na celu lepszą koordynację zarządzania ekonomią państw, których

⁵⁵ Zob. A. Krzemiński, *Rzeczpospolita Europa*, „Polityka” nr 50 (2837) z 7–13.12.2011 r.

⁵⁶ Zob. *Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Merkel zum Europäischen Rat am 28. und 29. Juni 2012 in Brüssel, in Berlin vor dem Deutschen Bundestag (Protokoll des Deutschen Bundestages)*, 27.06.2012, http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Regierungserklaerung/2012/2012-06-27-bkin.html?_site=Mauerfall; Sarkozy: *otwarty pakt bez euroobligacji*, „Forbes.pl” z dnia 5.12.2011 r., <http://www.forbes.pl/artykuly/sekcje/wydarzenia/sarkozy—otwarty-pakt-bez-euroobligacji,22189,1>.

⁵⁷ Zob. *Reformen müssen konsequent umgesetzt werden...*, op. cit.

⁵⁸ Schäuble: *Es gibt für Europa keinen bequemen Weg*, *Interview mit: Wolfgang Schäuble*, 5. Juni 2012, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Interview/2012/06/2012-06-05-schaeuble-handelsblatt.html?nn=429824>. Później dookreślił, że akceptacja uwarunkowana jest posiadaniem, najlepiej, jednego ministra finansów z prawem weta wobec zapisów budżetów narodowych. Zob. Schäuble: *Wir brauchen mehr Europa und nicht weniger...*, op. cit.

⁵⁹ Zob. T. Prusek, L. Baj, *Obligacje sprzedały się dobrze, euro w górę*, „Gazeta Wyborcza” z dnia 20.01.2012 r.

⁶⁰ Zob. M. Stańczuk, *Bez EBC strefa euro przestalaby istnieć*, „Forsal.pl” z dnia 16.09.2012 r., http://forsal.pl/artykuly/647355,bez_ebc_strefa_euro_przestalaby_istniec.html.

⁶¹ Zob. *Po szczycie UE: niemiecka prasa komentuje spór o euroobligacje*, „PAP” z dnia 24.05.2012 r.; I. Czerny, *Postęp w sprawie euroobligacji, Unia szykuje grunt prawny*, „PAP” z dnia 24.05.2012 r.

⁶² Zgodnie z „sześciopakiem” EBC może zostać zaproszony przez KE do udziału w misjach nadzoru w państwach, w których występują nadmierne zakłócenia równowagi, w celu monitorowania sytuacji. Zob. *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011...*, op. cit. Natomiast w pakcie fiskalnym zastrzeżone zostało, że prezes EBC będzie zapraszany na szczyty państw strefy euro. Zob. *Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej*, tytuł V. *Zarządzanie strefą euro*, art. 12 ust. 1, op. cit.

walutą jest euro⁶³, dzięki, co najmniej, dwóm spotkaniom głów państw i szefów rządów, którzy wchodziliby w jego skład⁶⁴. Dla ministra ważne było zachowanie spójności między strefą euro a całą UE, dlatego niechętny był konstytuowaniu organów, w których nie mogliby zasiadać i zabierać głosu przedstawiciele wszystkich państw członkowskich. Podkreślał zatem, iż „instytucje wspólnotowe powinny zachować swój centralny charakter. [...] jedność nie może być hipotetyczna. Chodzi o to, że stwierdzenie, iż kraje mogą uczestniczyć z chwilą przystąpienia do strefy euro, to za mało. Zamiast organizować odrębne szczyty grupy euro [...] moglibyśmy kontynuować praktykę stosowaną na innych forach unijnych, w których wszyscy mogą uczestniczyć, ale głosować mogą tylko członkowie”⁶⁵. Za otwartością rządu gospodarczego dla wszystkich chętnych państw opowiadał się W. Schäuble⁶⁶.

Podczas październikowego szczytu, przy sporym zaangażowaniu polskiej prezydencji, Rada Europejska zgodziła się co do potrzeby spójności działań prowadzonych w strefie euro i w Unii Europejskiej, z należyтым poszanowaniem integralności Unii Europejskiej jako całości i jej funkcjonowania w składzie 27 państw członkowskich. Postanowiono, że „szefowie państw lub rządów strefy euro wyznaczają przewodniczącego szczytu państw strefy euro w tym samym momencie, gdy Rada Europejska dokonuje wyboru swojego przewodniczącego; czas trwania ich kadencji będzie taki sam. Do najbliższych takich wyborów posiedzeniu szczytu państw strefy euro będzie przewodniczył obecny przewodniczący Rady Europejskiej. Przewodniczący szczytu państw strefy euro będzie w pełni informował państwa członkowskie nienależące do strefy euro o przygotowaniach do tych szczytów i ich wynikach”⁶⁷.

Na odbywającym się parę dni później szczycie państw strefy euro ustalono, że „aby skuteczniej radzić sobie z bieżącymi wyzwaniami i zapewnić głębszą integrację, wzmocniona zostanie struktura zarządzania strefą euro, przy jednoczesnym zachowaniu integralności Unii Europejskiej jako całości”. Ponadto uzgodniono, iż spotkania będą się odbywać regularnie – co najmniej dwa razy w roku – „aby zapewnić strategiczne wskazówki w zakresie polityk gospodarczych i fiskalnych w strefie euro. Dzięki temu będziemy mogli w lepszy sposób uwzględniać wymiar strefy euro w naszych politykach krajowych”⁶⁸. Mimo wsparcia ze strony kanclerz Merkel nie udało się przefer-

⁶³ Jak podkreślał W. Schäuble chodziło o lepszą międzyrządową koordynację polityk finansowych, gospodarczych i społecznych. Zob. *Reform der europäischen Finanzregeln – für eine bessere Verfassung Europas. Rede des Bundesministers der Finanzen, Dr. Wolfgang Schäuble, am 26. Januar 2011 im Rahmen der Vortragsreihe Forum Constitutionis Europae des Walter Hallstein-Instituts der Humboldt-Universität zu Berlin*, 26.01.2011, <http://www.cdu.de/doc/pdfc/110126-rede-schauble.pdf>.

⁶⁴ Zob. Merkel i Sarkozy przedstawiają wizję naprawy eurolandu. Niemcy i Francja chcą „rządu” strefy euro, „PAP” z dnia 16.08.2011 r.; D. Walewska, *Francja i Niemcy mają własne propozycje ratowania strefy euro*, „Rzeczpospolita” z dnia 17.08.2011 r.; M. Brost, *Böswillig oder dumm*, „Die Zeit” nr 34 z dnia 18.09.2011 r.

⁶⁵ „Polska a przyszłość Unii Europejskiej”..., op. cit. Zob. także: K. Niklewicz, *Rada Europejska w Brukseli*, 26.10.2011, <http://pl2011.eu/content/rada-europejska-w-brukseli>; *Niedzielny szczyt UE może zająć się zmianą traktatu. Merkel chce dla eurostrefy „silnego bata”?*, „PAP” z dnia 19.10.2011 r.

⁶⁶ Zob. *Reform der europäischen Finanzregeln...*, op. cit.

⁶⁷ *Rada Europejska 23 października 2011 r.*, op. cit.

⁶⁸ Podkreślono także, iż „Eurogrupa, wraz z Komisją i EBC, nadal będzie stanowić ośrodek codziennego zarządzania strefą euro”. *Oświadczenie ze szczytu państw strefy euro, Bruksela 26 paździer-*

sować postulatu uczestniczenia państw nienależących do strefy euro (bez możliwości głosowania) w owych spotkaniach⁶⁹.

IV. Pakt fiskalny

Minister spraw zagranicznych w swoim berlińskim wystąpieniu dużo uwagi poświęcił także paktowi fiskalnemu. Wyraził przekonanie, iż po jego ratyfikacji „dyscyplina finansowa uległaby wzmocnieniu [...], dostęp do funduszy ratunkowych miałby tylko ci członkowie, którzy przestrzegają reguł makrofiskalnych, sankcje stałyby się automatyczne”. Wniósł, że dzięki proponowanym zapisom „kraje uporczywie łamiące zasady byłyby zawieszane w swoich prawach głosu”. Podkreślał również, że „Polska od samego początku wspierała pomysł nowego traktatu, który uczyniłby Unię bardziej skuteczną”⁷⁰.

A. Merkel również kładła nacisk na stabilizację sytuacji za pomocą działań dyscyplinujących. Cieszyła ją zatem, iż dzięki ustaleniom zawartym w pakcie możliwe będzie wzmocnienie dyscypliny finansowej w strefie euro poprzez kontrolę nad budżetami krajów pod kątem przestrzegania kryteriów deficytu (3% PKB) i długu publicznego (60% PKB) oraz automatyczne sankcje za łamanie tych reguł⁷¹. Opowiadała się również za tym, by państwa uchwaliły górną granicę zadłużenia (0,5% nominalnego PKB), która zostanie zapisana w ich konstytucjach (tzw. „złota reguła”)⁷². Dla kanclerz ważne było, żeby owe „hamulce zadłużenia” były wiążące i zawsze stosowane przy zatwierdzaniu budżetów⁷³.

Ponadto, zgodnie z intencją ministra Sikorskiego, podczas prac nad paktem fiskalnym Merkel opowiadała się za równym traktowaniem wszystkich członków UE i przekonywała, że „każdy kraj spoza strefy euro jest zaproszony do współpracy”⁷⁴. Kanclerz zależało także na otwartości paktu. Była zdania, że państwa spoza strefy euro muszą mieć możliwość przyłączenia się do wzmocnionych zasad dyscypliny finansowej⁷⁵. Jak zaznaczał Guido Westerwelle „nikt nie zostanie pominięty. Ale też nikt nie może przeszkodzić tym, którzy chcą podążać w kierunku większej konkurencyjności, współpracy i koordynacji”⁷⁶. Również Wolfgang Schäuble zapewniał, że nowa formuła wzmocnionej współpracy będzie otwarta dla Polski⁷⁷. Radosław Sikorski skonstato-

nika 2011 r., http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/125655.pdf. Zob. również: Barroso: Komisarz Rehn będzie zarządzał euro, „PAP” z dnia 27.10.2011 r.; Po szczycie strefy euro. Van Rompuy: Jest postęp. Porozumienie w środę, „PAP” z dnia 24.10.2011 r.

⁶⁹ Zob. K. Niklewicz, *Rada Europejska w Brukseli...*, op. cit.

⁷⁰ „Polska a przyszłość Unii Europejskiej”..., op. cit.

⁷¹ Zob. „Polska powiedziała jasno, że chce iść drogą unii stabilności”. Merkel chce zmian, ale nie podziałów w Unii, „PAP” z dnia 2.12.2011 r.

⁷² Zob. Merkel i Sarkozy przedstawiają wizję naprawy eurolandu..., op. cit.

⁷³ Zob. „Fiskalpakt ist wichtiger Schritt zu Stabilitätsunion”, 31.01.2012, http://www.angela-merkel.de/page/103_711.htm.

⁷⁴ *Angela Merkel über die Europäische Union...*, op. cit.; B. T. Wieliński, *Krew, pot i łzy Angeli Merkel...*, op. cit.

⁷⁵ Zob. „Polska powiedziała jasno, że chce iść drogą unii stabilności”..., op. cit.

⁷⁶ G. Schupelius, *Ich will die Vereinigten Staaten von Europa...*, op. cit.

⁷⁷ Zob. A. Słojewska, *Nowy traktat podzieli Unię*, „Rzeczpospolita” z dnia 2.12.2011 r.; Schäuble: *Wir brauchen mehr Europa und nicht weniger...*, op. cit.

wał, iż „w tej sprawie, arcyważnej dla korelacji sił w UE na wiele lat, Niemcy są naszym sojusznikiem”⁷⁸.

Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej podpisany został przez przywódców 25 państw Unii Europejskiej – poza Wielką Brytanią i Czechami – 2 marca⁷⁹. W ramach paktu państwa strefy euro będą musiały utrzymywać swój deficyt strukturalny na poziomie nieprzekraczającym 0,5% nominalnego PKB. Zobowiązanie to będzie można złamać tylko w przypadku poważnego załamania gospodarczego wywołanego czynnikami zewnętrznymi. Państwo z długiem powyżej 60% PKB będzie musiało go zredukować w tempie średnio 1/20 rocznie. W przypadku nieprzestrzegania zapisów paktu państwo będzie mogło być zaskarżone przez inny kraj do TS, który będzie miał prawo do nałożenia kary w wysokości do 0,1% PKB. Ponadto umowa wprowadza do porządku prawnego obowiązek spotykania się państw strefy euro przynajmniej dwa razy w roku. Państwa nieposiadające wspólnej waluty będą miały prawo uczestnictwa w części spotkań poświęconych „konkurencyjności, zmiany ogólnej struktury strefy euro i podstawowych zasad dotyczących tej strefy” oraz przynajmniej raz w roku „w debatach na temat szczegółowych kwestii dotyczących wdrażania niniejszego traktatu”. W dokumencie znalazł się także zapis, że zasady zapisane w pakcie mają zacząć obowiązywać w prawie krajowym nie później niż rok od wejścia w życie traktatu, a w ciągu 5 lat od wejścia w życie mają zostać podjęte kroki w celu włączenia treści jego postanowień do ram prawnych UE⁸⁰.

Traktat wejdzie w życie w 2013 r., jeśli zostanie ratyfikowany przez co najmniej 12 państw strefy euro.

V. Przyjęcie „sześciopaku”

Pakiet sześciu aktów prawnych, który miał obowiązywać we wszystkich państwach członkowskich, postrzegany był przez R. Sikorskiego jako ochrona przed istniejącym oraz kolejnymi kryzysami, a także sposób na pogłębienie integracji w Unii. Minister spraw zagranicznych podkreślał, iż „sześciopak” jest dobrym początkiem wyjścia z kryzysu, gdyż „wniósł większą przejrzystość i dyscyplinę do finansów państw członkowskich”. Dzięki niemu „członkowie strefy euro, którzy naruszają Pakt Stabilności

⁷⁸ A. Słojewska, *Kryzys w strefie euro*, „Rzeczpospolita” z dnia 6.12.2011 r.

⁷⁹ Podczas grudniowego szczytu Wielka Brytania odmówiła podpisania traktatu. Szwecja, Węgry oraz Czechy ostateczną decyzję o przystąpieniu do negocjacji uzależniły od zgody parlamentów. Polska i pozostałe państwa nienależące do strefy euro wyraziły chęć uczestniczenia w pracach nad nową umową międzyrządową. Zob. *Rada Europejska, Bruksela 9 grudnia 2011 r., Oświadczenie szefów państw lub rządów strefy euro*, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/126674.pdf; *Rada Europejska 9 grudnia 2011 r., Konkluzje, EUCO 139/11, CO EUR 24, CONCL 6*, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/126721.pdf; A. Słojewska, *Kryzys podzielił Unię*, „Rzeczpospolita” z dnia 10.12.2011 r.; *Brak porozumienia po 10 godzinach rozmów. Europa bez nowego traktatu. Cameron powiedział NO*, „PAP” z dnia 9.12.2011 r.

⁸⁰ Zob. *Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej*, op. cit. Zob. również: K. Popławski, *Pakt fiskalny – „twarde jądro” Europy na niemieckich warunkach gospodarczych*, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2012-03-07/pakt-fiskalny-twarde-jadro-europy-na-niemieckich-warunkach-gosp>; Ł. Wróblewski, *Kryzys Unii Gospodarczej i Walutowej – przyczyny i dotychczasowe rozwiązania*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego” 2012, nr 74.

i Wzrostu, będą poddawani sankcjom prawie niemożliwym do zablokowania przez zastosowanie presji politycznej. Ponadto «sześciopak» potwierdza, że zasady można wprowadzać nie w postaci dyrektyw – które wymagają wdrożenia do prawa krajowego – lecz rozporządzeń, które są aktami powszechnie i od razu obowiązujące»⁸¹.

Również według kanclerz niezwykle ważne było, by Pakt Stabilności i Wzrostu został wzmocniony oraz by na państwa, które nie przestrzegają jego postanowień szybciej nakładane były ostrzejsze sankcje⁸². Przyznawała, że „sześciopak” poszerza zakres i wzmacnia zasady koordynacji polityk gospodarczych UE, niemniej była przekonana, że jego wejście w życie nie wystarczy by zagwarantować, że w przyszłości nie powtórzą się poważne kryzysy w strefie euro⁸³.

Pakiet poszerzył zakres nadzoru nad politykami gospodarczymi państw członkowskich. Zdefiniowano w nim wymogi dotyczące krajowych ram fiskalnych, których implementacja powinna sprzyjać stabilności finansowej państw UE, motywować do osiągnięcia i utrzymania średniookresowego celu budżetowego (MTO)⁸⁴. Państwa, które nie osiągnęły MTO, zobowiązane zostały do corocznej poprawy strukturalnego salda sektora o co najmniej 0,5% PKB⁸⁵. Wprowadzono również większe, wcześniejsze i bardziej efektywne sankcje dla państw łamiących dyscyplinę fiskalną. Sankcjonowane będzie przekroczenie limitu deficytu 3% PKB oraz 60% PKB limitu długu publicznego. Państwo z długiem powyżej 60% PKB nie będzie miało podlegać tej procedurze tylko wtedy, gdy dług przewyższający 60% PKB będzie redukowany w tempie co najmniej 1/20 nadwyżki rocznie⁸⁶. Zgodnie z ustaleniami „sześciopaku” członkowie strefy euro, którzy znacząco odeszli od swojego MTO i nie podjęli działań zgodnie z zaleceniem Rady będą musieli płacić depozyty (oprocentowane i nieoprocentowane), a w konsekwencji grzywny sięgające 0,2% PKB⁸⁷. Żadna z grzywien nie ma jednakże przekraczać 0,5% PKB⁸⁸. Sankcje będą również stosowane wobec członków strefy euro, którzy celowo lub w wyniku poważnych zaniedbań wprowadzą w błąd w odniesieniu do danych dotyczących deficytu oraz długu publicznego. Nałożona na takie państwo członkowskie grzywna wyniesie 0,2% PKB⁸⁹.

⁸¹ „Polska a przyszłość Unii Europejskiej”, op. cit.

⁸² Zob. *Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Merkel zu den Hilfen für Griechenland*, Stenografische Mitschrift des Deutschen Bundestages, 5.05.2010, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Regierungserklaerung/2010/2010-05-05-merkel-erklaerung-griechenland.html?nn=430036>.

⁸³ Zob. „Polska powiedziała jasno, że chce iść drogą unii stabilności”..., op. cit.; *Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel beim Jahrestreffen 2012 des World Economic Forums*, Davos, 25.01.2012, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Rede/2012/01/2012-01-25-bkin-davos.html?nn=430032>; D. Walewska, *Francja i Niemcy mają własne propozycje ratowania strefy euro...*, op. cit.

⁸⁴ Zob. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1173/2011..., op. cit.

⁸⁵ Zob. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1175/2011..., op. cit.

⁸⁶ Zob. rozporządzenie Rady (UE) nr 1177/2011 z dnia 8 listopada 2011 r. *zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu*, 23.11.2011, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej”, L 306, t. 54, 23 listopada 2011 r., <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:306:0033:0040:PL:PDF>.

⁸⁷ Zob. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1173/2011..., op. cit.

⁸⁸ Zob. rozporządzenie Rady (UE) nr 1177/2011..., op. cit.

⁸⁹ Zob. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1173/2011..., op. cit.

Większość zapisów „sześciopaku”, z wyjątkiem dyrektywy⁹⁰, która musi być transponowana do prawa narodowego, zaczęła obowiązywać 20 dni po opublikowaniu w Dzienniku Ustaw UE, czyli jeszcze w trakcie trwania polskiej prezydencji.

* * *

Przemówienie Radosława Sikorskiego było próbą redefinicji roli RFN w Unii Europejskiej oraz stosunków polsko-niemieckich. Nie bez przyczyny podkreślał, że jest pierwszym ministrem spraw zagranicznych, który powie, że mniej się obawia niemieckiej potęgi niż bezczynności oraz wzywał do wzięcia odpowiedzialności i przeprowadzenia reformom. Przesłanie to zostało pozytywnie przyjęte przez polityków niemieckich. Obecny na sali Guido Westerwelle skomentował, iż wyeksponowanie roli Niemiec dla rozwoju Europy „zaszczyca i pokazuje, jak stabilne i pełne zaufania stały się stosunki polsko-niemieckie”. Polityk skonstatował, iż „potwierdza się, że słuszne było założenie niemieckiej polityki zagranicznej, iż chcemy mieć z Polską tak samo intensywne partnerstwo, jakie przez dziesięciolecia zbudowaliśmy z Francją” dodając, iż owo partnerstwo się umacnia⁹¹. Podobne słowa można było usłyszeć z ust Angeli Merkel, która oświadczyła, że szczególnie cieszy ją, „że słowa polskiego ministra spraw zagranicznych wyrażają wielkie zaufanie. To dowód na to, jak pozytywnie rozwinęły się nasze stosunki”⁹².

Strona niemiecka, tak jak oczekiwał tego polski minister spraw zagranicznych, przychyliła się do poglądu, iż istnieje ryzyko rozpadu Unii Europejskiej przez pogłębiający się kryzys zadłużeniowy państw strefy euro⁹³. Politycy przyznawali także, iż RFN wielokrotnie łamała postanowienia Paktu Stabilności i Wzrostu. Kanclerz skonstatowała wręcz, iż Niemcy i Francja osłabiły Pakt, odbierając Trybunałowi Sprawiedliwości możliwość zaskarżenia państw łamiących jego zasady⁹⁴. Zdawano sobie także sprawę, iż jeśli gospodarki sąsiadów RFN zwolnią lub załamią się, także Niemcy na tym ucierpią⁹⁵. Zatem z racji tego, iż są największym beneficjentem istniejących porozumień oraz rozmiarów i historii kraju Niemcy wzięły na siebie odpowiedzialność i przeprowadziły reformom⁹⁶. Tyle że owo

⁹⁰ Zob. dyrektywa Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich, 23.11.2011, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej”, L 306, t. 54, 23 listopada 2011 r., <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:306:0041:0047:PL:PDF>.

⁹¹ Zob. „Historycznie ważne, wielkie przemówienie europejskie”. „Zaszczyca nas to”. Niemcy wychwalają Sikorskiego, „PAP” z dnia 29.11.2011 r.

⁹² Angela Merkel über die Europäische Union..., op. cit.

⁹³ A. Merkel wielokrotnie mówiła, że „jeśli Euro zawiedzie, cały europejski projekt jest zagrożony” (*Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel anlässlich der Verleihung des Kaiser-Otto-Preises*, Magdeburg, 24.08.2011, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Rede/2011/08/2011-08-24-merkel-kaiser-otto-preis.html>) oraz, że „jeśli Euro poniesie porażkę, Europa również” (*Merkel: Der Euro – weit mehr als Währung...*, op. cit.).

⁹⁴ Zob. *Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel beim Jahrestreffen 2012 des World Economic Forums...*, op. cit.

⁹⁵ Zob. *Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel anlässlich des „Führungstreffens Wirtschaft 2011” der Süddeutschen Zeitung am 17. November 2011*, Berlin, 17.11.2011, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Rede/2011/11/2011-11-17-merkel-sz.html?nn=430032>.

⁹⁶ Zob. *Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Merkel zum Europäischen Rat am 25. und 26. März, 25.03.2010, Stenografische Mitschrift des Deutschen Bundestages*, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Regierungserklaerung/2010/2010-03-26-merkel-erklaerung-eu-rat.html?nn=430036>; *Merkel: Europa ist unser Glück...*, op. cit.

przewodnictwo przez dłuższy czas polegało na uzgadnianiu sposobów wyjścia z kryzysu w bardzo wąskim gronie, przede wszystkim między A. Merkel i N. Sarkozyem, a później przedstawianiu ich pozostałym państwom członkowskim, co niewiele miało wspólnego z metodą wspólnotową i rodzajem przewodnictwa postulowanym przez polskiego ministra spraw zagranicznych. Prawdopodobnie pod wpływem berlińskiego wystąpienia na początku 2012 r. kanclerz wyraziła przekonanie, że owo przewodniczenie reformom nie może polegać na narzucaniu niemieckiej wizji. Jak podkreślała „przede wszystkim musimy porozumieć się w Europie co do wspólnej drogi [wyjścia z kryzysu]”⁹⁷. Podobnego zdania był W. Schäuble, który będąc przekonany, że „Europa nie może opierać się o zasadę hegemonii” oświadczył, iż RFN nie chce panować, „ale jako największa gospodarka europejska ponosi za Unię szczególną odpowiedzialność” oraz konstatował, że „co jest dobre dla Europy, jest dobre dla Niemiec”⁹⁸.

Stanowisko to nie mogło nie ucieszyć R. Sikorskiego, który nawoływał do powrotu do myślenia w kategoriach wspólnotowych i opowiadał się za rozwiązaniami niedopuszczającymi do pogłębienia podziałów między strefą euro i państwami pozostającymi poza nią. Szczególnie widoczne było to w podejściu ministra do zamiaru skonstruowania rządu gospodarczego oraz stworzenia paktu fiskalnego. Minister przychylny był pomysłowi ściślejszej współpracy gospodarczej państw strefy euro, ale z zastrzeżeniem, by wynik reform mógł być zaakceptowany przez wszystkie 27 państw oraz by nie doprowadzić do podziału i integracji dwóch prędkości. Opowiadał się zatem za uczestnictwem państw nienależących do strefy euro w spotkaniach tychże państw (bez prawa głosu). Przy istotnym współudziale Polski udało się podkreślić potrzebę zagwarantowania spójności działań prowadzonych w strefie euro i w Unii Europejskiej. Niestety nie wiązało się to, mimo przychylności strony niemieckiej, z możliwością uczestniczenia państw członkowskich pozostających poza strefą euro w spotkaniach rządu gospodarczego. Również państwa, które ratyfikują pakt fiskalny nie będąc jeszcze w strefie euro, nie będą mogły uczestniczyć we wszystkich spotkaniach państw, których walutą jest euro. Nie można jednak zapominać, że dzięki zabiegom Sikorskiego i prezydencji, i ich wsparciu przez Berlin, międzyrządowy pakt stabilności jest otwarty na kraje spoza tejże strefy.

Owo wspólnotowe podejście miało swój oddźwięk również w poparciu przez ministra spraw zagranicznych wzmocnienia i rozszerzenia kompetencji Komisji Europejskiej oraz Parlamentu Europejskiego w kontekście pogłębiania integracji w kierunku unii politycznej. Sikorski, w tym duchu, zaproponował również połączenie stanowiska Przewodniczących Rady Europejskiej i Komisji Europejskiej. Pomysły te połączone zostały w przemówieniu ze zwiększeniem legitymizacji demokratycznej tychże instytucji i stanowiska. Wspierały ponadto śmiałe plany dotyczące przyszłych kompetencji instytucji unijnych polityków niemieckich, którzy sugerowali, że w przyszłości KE stanie się swego rodzaju rządem europejskim z wybieranym w bezpośrednich wyborach przewodniczącym, natomiast RE będzie izbą wyższą. Jednoznaczne poparcie głębszej integracji umożliwiło R. Sikorskiemu nawiązanie bliższych kontaktów z G. Westerwelle

⁹⁷ *Angela Merkel über die Europäische Union...*, op. cit.; Ch. Reiermann, M. Sauga, *Wir wollen nicht herrschen*, „Der Spiegel” 2011, nr 44.

⁹⁸ Ch. Reiermann, M. Sauga, *Wir wollen nicht herrschen*, „Der Spiegel” 2011, nr 44.

i włączenie się w prace „Grupy ds. Przyszłości”. Dzięki temu istnieją szanse wcielenia w życie części pomysłów przedstawionych przez ministra spraw zagranicznych RP.

Polityk pozytywnie odniósł się również do zmian kompetencji instytucji unijnych zaproponowanych zarówno w ramach „sześciopaku” jak i paktu fiskalnego. Cieszyło go, że będą one odgrywały większą rolę w nadzorowaniu i korygowaniu budżetów państw członkowskich. Zadowolona z rozszerzenia kompetencji Komisji, Parlamentu i Trybunału była także strona niemiecka, choć jej propozycje były jeszcze dalej idące niż ustalenia ostatecznie przyjęte. Obie perspektywy rozmięły się jednak w kwestii roli Europejskiego Banku Centralnego – Sikorski życzył sobie by stał się on „pożyczkodawcą ostatniej szansy”, A. Merkel była natomiast przekonana, że ma on zachować pełną niezależność i wykluczyła emitowanie euroobligacji przez bank jako sposób na rozwiązanie kryzysu zadłużenia w strefie euro. W praktyce działania banku bliższe były rozwiązaniom proponowanym przez ministra niż przez kanclerz.

R. Sikorski kładł także, podobnie jak rząd RFN, spory nacisk na stabilizację sytuacji pogrążonych w kryzysie państw członkowskich oraz zapobieżenie jego rozprzestrzenianiu się za pomocą dyscyplinujących aktów prawnych. Faworyzował przy tym zapisy „sześciopaku” jako obowiązujące we wszystkich państwach członkowskich. Należy podkreślić, iż w pracach nad pakietem aktów prawnych oraz paktem fiskalnym szczególną rolę odegrała kanclerz RFN, której działania doprowadziły do przeforsowania praktycznie wszystkich jej propozycji dotyczących wymogów i sankcji dla państw łamiących dyscyplinę fiskalną. Głównie dzięki determinacji A. Merkel prace nad paktem zostały zakończone, a dokument podpisany przez 25 państw. Strona polska, zgadzając się z niemieckimi postulatami, stała przede wszystkim na straży jedności i odgrywała rolę pośrednika między członkami UE⁹⁹.

Z całą pewnością przemówienie ministra Sikorskiego dało pozytywny impuls do reform instytucji unijnych i rozwoju stosunków polsko-niemieckich¹⁰⁰. Czy jego potencjał został w pełni wykorzystany, okaże się podczas debat nad zmianą kształtu Unii Europejskiej.

Summary

The role of the Federal Republic of Germany as perceived by the Polish Presidency of the Council of the European Union

This paper is an attempt to answer the question of the role R. Sikorski attributed to Germany during the Polish Presidency. Its aim is to examine the main proposals of the Minister of Foreign Affairs to combat the deepening debt and crisis of confidence in terms of their compliance with the proposals of the representatives of the German government. It is also an attempt to answer the question of whether, and if so how, the Minister's speech affected Polish-German relations.

⁹⁹ Zob. A. Widzyk, *Walka o jedność UE znakiem firmowym polskiej prezydencji*, „PAP” z dnia 27.12.2011 r.

¹⁰⁰ Sam minister z satysfakcją stwierdzał, że po nim „Niemcy dały przyzwolenie Europejskiemu Bankowi Centralnemu na dokapitalizowanie banków w strefie euro [...], co przytłumiło kryzys. Po drugie, Niemcy wybrali na swego prezydenta Joachima Gaucka, który z pierwszą podróżą zagraniczną przybył do Warszawy”. *Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o założeniach polskiej polityki zagranicznej w 2012 roku...*, op. cit.