

BIULETYN

Nr 54 (919) • 30 maja 2012 • © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny), Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji),
Jarosław Ćwiek-Karpowicz, Beata Górka-Winter, Artur Gradziuk, Beata Wojna

Ratyfikacja paktu fiskalnego w Irlandii

Agata Gostyńska, Kacper Rękawek

Wynik referendum w Irlandii 31 maja br. nie przesądzi o przyszłości paktu fiskalnego, który wejdzie w życie, jeśli co najmniej dwanaście państw członkowskich strefy euro złoży dokumenty ratyfikacyjne. Rezultat referendum ma jednak znaczenie dla samej Irlandii oraz wpłynie na unijną dyskusję o sposobach walki z kryzysem zadłużenia. Opowiedzenie się przez naród irlandzki za ratyfikacją paktu będzie stanowić pozytywny sygnał dla inwestorów oraz może ułatwić Irlandii powrót na rynki finansowe. Na kampanii referendalnej zyskują przeciwnicy koalicji rządzącej, w tym radykalna lewica, która krytykuje rząd, wykorzystując rosnące niezadowolenie społeczeństwa z polityki oszczędności.

Uwarunkowania europejskie. 31 maja br. w Irlandii odbędzie się referendum, od którego rezultatów będzie zależeć ratyfikacja Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej (paktu fiskalnego) w tym kraju. Pakt fiskalny został podpisany 2 marca 2012 r. na marginesie Rady Europejskiej przez 25 państw członkowskich z wyłączeniem Wielkiej Brytanii i Czech i ma charakter umowy międzynarodowej. Zawiera obowiązek wprowadzenia do krajowych porządków prawnych sygnatariuszy reguły ograniczającej poziom strukturalnego deficytu budżetowego do 0,5% PKB w cenach rynkowych w stosunku rocznym (tzw. reguła budżetowa). Wdrożenie tej reguły objęto jurysdykcją Trybunału Sprawiedliwości UE. Pakt przewiduje również obowiązek redukcji długu publicznego o 1/20 rocznie, jeśli przekroczy on wartość 60% w stosunku do PKB.

Od ratyfikacji paktu fiskalnego i transpozycji reguły budżetowej do krajowego porządku prawnego w Irlandii uzależniony jest jej ewentualny dostęp po roku 2013 do środków z Europejskiego Mechanizmu Stabilności (EMS), w którym Irlandia partycypuje. Ratyfikacja traktatu o EMS jest w toku. W celu ratowania finansów Irlandia uzgodniła w listopadzie 2010 r. trzyletni pakiet pomocy finansowej w wysokości 85 mld euro ze środków tymczasowego Europejskiego Mechanizmu Stabilizacji Finansowej, Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej, Międzynarodowego Funduszu Walutowego oraz bilateralnych pożyczek Wielkiej Brytanii, Szwecji i Danii, a także rezerw skarbu państwa i Krajowego Funduszu Rezerwy Emerytalnej. Programowi wsparcia towarzyszą rygorystyczne reformy, które są obecnie wdrażane.

Ratyfikacja paktu. Wejście w życie paktu fiskalnego 1 stycznia 2013 r. nie jest uzależnione od jego ratyfikacji we wszystkich państwach sygnatariuszach, a jedynie w 12 z 17 państw strefy euro. Pakt ratyfikowały już Słowenia, Grecja, Portugalia i Rumunia. Referendum odbywa się w niekorzystnych warunkach europejskich, a sprawne wejście w życie paktu fiskalnego stoi pod znakiem zapytania ze względu na postulaty uzupełnienia go o agendę wzrostową wysunięte przez nowego prezydenta Francji François Hollande'a. Także w Niemczech szybka ratyfikacja paktu jest niepewna, ponieważ socjaldemokraci uzależniają swoje polityczne poparcie dla paktu od uwzględnienia przez kanclerz Angelę Merkel postulatów pro wzrostowych. Nieformalne spotkanie szefów państw i rządów z 23 maja br., poświęcone określeniu głównych elementów unijnej agendy wzrostu przed spotkaniem Rady Europejskiej w czerwcu 2012 r., nie przyniosło również spójnego komunikatu, czy pakt fiskalny powinien zostać uzupełniony i w jakiej formie prawnej miałyby to nastąpić. Może to wpłynąć na ratyfikację paktu w Irlandii, wywołując dezorientację społeczeństwa co do faktycznego znaczenia referendum.

Z ratyfikacją paktu fiskalnego w Irlandii wiąże się zmiana art. 29 konstytucji, a modyfikacja ustawy zasadniczej podlega decyzji społeczeństwa. Obecne referendum różni się jednak od poprzednich w sprawie traktatów stanowiących prawo pierwotne UE, w tym traktatu nicejskiego i lizbońskiego. Opowiedzenie się za nimi wszystkich państw członkowskich, w tym Irlandii, stanowiło niezbędny warunek wejścia tych traktatów w życie. Pozwalało to Irlandii na negocjowanie dodatkowych gwarancji, które miały zapewnić poparcie irlandzkiego społeczeństwa dla dalszej integracji UE. Przykładem uzyskanych koncesji jest m.in. protokół irlandzki, który dodano do traktatu lizbońskiego po nieudanym referendum z 2008 r. W 2012 r. Irlandia nie może liczyć na podobne ustępstwa.

Kampania referendalna w Irlandii. Wynik referendum w Irlandii nie jest przesądzony. Chociaż sondaże opublikowane w przedwyborczy weekend wskazują na przewagę zwolenników paktu (popiera go ok. 39% ankietowanych, a 30% odrzuca), najprawdopodobniej ok. 22% ankietowanych pozostaje niezdecydowanych. Tym samym ich głosy mogą przesądzić o wyniku referendum.

Za przyjęciem paktu fiskalnego opowiadają się irlandzkie partie polityczne tworzące koalicję rządową: centroprawicowa Fine Gael (FG) oraz centrolewicowa Labour Party. Zwolennikiem przyjęcia paktu jest też największa partia opozycyjna – centroprawicowa Fianna Fáil (FF). Przeciwnicy paktu są skupieni głównie wokół radykalnie lewicowych partii Sinn Féin (SF) oraz United Left Alliance (ULA) i konserwatywnego oraz eurosceptycznego Libertasu.

Zdaniem irlandzkiego rządu pakt spełnia funkcję prewencyjną, wymuszając na jego sygnatariuszach dyscyplinę budżetową. Określany przez zwolenników ratyfikacji jako „traktat o stabilności”, ma chronić państwa członkowskie przed powtórzeniem się podobnego kryzysu w przyszłości. Dodatkowo, jego ratyfikacja zapewni Irlandii dostęp do środków zgromadzonych w ramach EMS. Mogą one okazać się niezbędne po 2013 r., kiedy wygaśnie obecny program pomocy finansowej, a Irlandia pomimo deklaracji rządu nadal nie będzie gotowa do zaciągania pożyczek na rynkach finansowych.

Zdaniem przeciwników pakt jest „traktatem oszczędnościowym”, zapowiedzią kolejnych cięć budżetowych. W opinii przeciwników paktu rząd zbyt energicznie wypełnia postanowienia umowy z listopada 2010 r., a chcąc ugruntować wizerunek Irlandii jako państwa odróżniającego się od pogrążonych w kryzysie Grecji, Portugalii i Hiszpanii, dokonuje poważnych oszczędności bez względu na ich koszty społeczne. Zdaniem SF i ULA odrzucenie paktu niekoniecznie musi oznaczać ograniczenie dostępu do funduszy zgromadzonych w EMS, a sama UE nie przestanie wspierać Irlandii, aby zachować integralność strefy euro. Niepewna przyszłość paktu fiskalnego w kontekście postulatów francuskiej i niemieckiej lewicy stanowi dla jego przeciwników dodatkowy argument, by nawoływać do odrzucenia paktu w referendum.

Konsekwencje referendum i wnioski. Kwestia ratyfikacji paktu fiskalnego w Irlandii i zbliżającego się referendum nie zajmuje obecnie istotnego miejsca w debacie unijnej na temat niezbędnych działań w celu wyprowadzenia UE z kryzysu. Wskazuje to na zdecydowane przesunięcie akcentów w unijnej dyskusji ze wzmacniania istniejących reguł fiskalnych w kierunku określania instrumentów stymulowania wzrostu gospodarczego. Ewentualna porażka kampanii referendalnej rządu Irlandii stanowiłaby natomiast kolejną oznakę sprzeciwu obywateli UE wobec polityki dalszej konsolidacji fiskalnej i tym samym umocniłaby pozycję zwolenników przedkładania agendy wzrostu gospodarczego nad politykę oszczędzania.

Negatywny wynik referendum mógłby przede wszystkim wywołać niepożądaną reakcję rynków finansowych, a prawdopodobny brak perspektywy korzystania ze środków EMS – opóźnić planowany przez rząd na 2013 r. powrót Irlandii na te rynki. Wynik referendum może również wpłynąć na spójność strefy euro i jej proces decyzyjny. Największym beneficjentem kampanii referendalnej mogą się okazać ugrupowania radykalnej lewicy, które jako jedyne spośród głównych sił politycznych opowiedziały się za odrzuceniem paktu. Kampania referendalna stanowi dla nich dobrą platformę do krytyki działań koalicji rządzącej. Ze względu na rosnące bezrobocie, dalsze cięcia budżetowe oraz podwyżki podatków ugrupowania te mają szansę uzyskać dobry wynik w następnych wyborach parlamentarnych, a nawet utworzyć eurosceptyczny rząd, co mogłoby wpłynąć na pozycję Irlandii w UE.

Pozytywny rezultat referendum oraz kontynuowanie reform mogą natomiast ograniczyć postępującą fragmentację polityczną strefy euro i utrwalić w niej pozycję Irlandii jako prymusa wśród innych państw członkowskich korzystających z programu pomocy finansowej. Ratyfikacja paktu wpłynie także na wiarygodność Irlandii jako stabilnego i atrakcyjnego miejsca do inwestowania, co umożliwi jej szybki powrót na ścieżkę wzrostu gospodarczego. W konsekwencji może to umocnić pozycję proeuropejskiej koalicji rządzącej, która przygotowuje się do przejęcia prezydencji w Radzie UE w pierwszej połowie 2013 r.