

# BIULETYN

Nr 94 (959) • 18 października 2012 • © PISM

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

---

## Ratyfikacja paktu fiskalnego we Francji: w kierunku dalszej fragmentacji UE?

Agata Gostyńska, Dorota Liszczyk

*Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej (pakt fiskalny) w porównaniu z dotychczasowym prawem wtórnym niewiele wnosi do unijnego repertuaru środków antykryzysowych. Jednak jego międzyrządowy charakter, wynegocjowany poza ramami traktatów UE, wzbudza większe zainteresowanie niż wprowadzane przez niego instrumenty wzmacniania dyscypliny budżetowej. Debata wokół ratyfikacji paktu w parlamencie francuskim stanowi dla Polski oraz pozostałych państw zobligowanych do przyjęcia euro wskazówkę co do tego, czy socjalistyczny rząd Francji będzie kontynuował europejską politykę preferującą dalszą integrację UE głównie w oparciu o strefę euro.*

Pakt fiskalny został przyjęty w marcu przez 25 z 27 państw członkowskich UE. Pół roku później ratyfikowało go 9 państw strefy euro (koniecznym warunkiem wejścia paktu w życie jest jego ratyfikacja przez 12 z tych państw). Jednak to ratyfikacja w Niemczech i Francji miała decydujące znaczenie. Orzeczenie niemieckiego Trybunału Konstytucyjnego z 12 września było testem dla prowadzonej przez kanclerz Angelę Merkel polityki walki z kryzysem, natomiast ratyfikacja we Francji wskazuje, jak będzie ewoluować polityka europejska nowego francuskiego rządu.

**Wnioski z paktu fiskalnego.** Porównanie zawartych w pakcie instrumentów wzmacniających dyscyplinę budżetową państw członkowskich z prawem UE potwierdza, że większość z nich albo została już wdrożona w tzw. sześciopaku, albo jest obecnie negocjowana w tzw. dwupaku. Zarówno zakres, jak i funkcje złotej reguły budżetowej, którą zgodnie z pomysłem Niemiec miano wprowadzić do porządków konstytucyjnych państw, uległy zmiękczeniu podczas negocjacji paktu. W związku z tym zastanawia, dlaczego właśnie ta platforma współpracy została wybrana przez państwa członkowskie. Wskazówki można szukać m.in. w definicji reguły budżetowej. Ma ona uspokoić obawy społeczeństw tych państw, które w dużym stopniu partycypują w pakietach pomocowych. Zawarte w pakcie zobowiązanie do długoterminowych działań ze strony beneficjentów tej pomocy ma na celu zwiększenie ich wiarygodności oraz zmniejszenie ryzyka nadużyć z ich strony.

Pakt formalizuje szczyty euro, utrzymując podziały między strefą euro a pozostałymi państwami w zakresie kwestii gospodarczych i walutowych. Odzwierciedla także ograniczony poziom parlamentarnej kontroli, typowy dla takich form zróżnicowanej współpracy. Silniejsza koordynacja polityk budżetowych w UE może okazać się szczególnie dotkliwa właśnie dla parlamentów narodowych, które kontrolują krajową politykę budżetową.

Niektóre z postanowień paktu mają jednak na celu ograniczenie dalszej fragmentacji UE, m.in. te zobowiązujące do zwoływania szczytów euro po posiedzeniach Rady Europejskiej (postanowienie preambuły paktu) oraz gwarantujące udział sygnatariuszy traktatu – państw spoza strefy euro w szczytach poświęconych konkurencyjności, architekturze strefy euro i kwestiom wdrażania postanowień traktatu (art. 12.3 paktu). Ponadto art. 13 paktu kształtuje platformę współpracy przedstawicieli parlamentów narodowych i Parlamentu Europejskiego (PE), co może prowadzić do dalszej demokratyzacji podejmowania decyzji w obszarze Unii Gospodarczej i Walutowej (UGiW). Pomimo to ustępstwa na rzecz państw spoza strefy euro tylko nieznacznie ograniczają ryzyko dominacji strefy euro w procesie decyzyjnym UE, a art. 13 może prowadzić do rywalizacji między PE a parlamentami narodowymi.

**Wnioski z francuskiej debaty ratyfikacyjnej.** 9 i 11 października Zgromadzenie Narodowe oraz Senat Francji ratyfikowały pakt fiskalny. Socjaliści, podkreślając przed wyborami znaczenie wzrostu gospodarczego, kwestionowali jednocześnie zawarte w pakcie instrumenty promujące dalsze oszczędności jako narzędzia walki z kryzysem. Stosunek socjalistów do paktu w przedwyborczej debacie skomplikował sytuację partii rządzącej w związku z jego ratyfikacją. Aby utrzymać polityczną wiarygodność, socjaliści – choć opowiadali się w większości za ratyfikacją – podważali znaczenie paktu lub przedstawiali go jako jeden z wielu elementów reformy UGiW. W ich przekonaniu dokument ten stanowi kompromis umożliwiający wprowadzenie większej solidarności w strefie euro, jest więc jednym ze środków reorientacji projektu europejskiego.

Deбата ratyfikacyjna dała również socjalistom okazję do podkreślenia, że dalsza integracja powinna następować w ramach istniejących traktatów. Wydaje się więc, że przynajmniej na poziomie deklaracji prawny charakter paktu oraz jego odrębność od porządku prawnego EU nie są uznawane za korzystne dla Francji. Niemniej jednak, w odniesieniu do systemu podejmowania decyzji w ramach UE trudno zauważyć zmianę francuskiego podejścia faworyzującego poziom 17 szefów państw lub rządów strefy euro. 27 sierpnia, podczas narady ambasadorów, francuski prezydent podkreślił swoje poparcie dla wzrostu znaczenia oraz zwiększenia częstotliwości spotkań na najwyższym szczeblu państw członkowskich strefy euro. Również francuski entuzjazm wobec propozycji ustanowienia odrębnego budżetu dla strefy euro odzwierciedla wspomnianą tendencję. W opinii Francji celem takiego instrumentu byłoby nie tylko wyrównywanie społecznych dysproporcji, ale także zwiększenie dynamiki rozwoju rządu strefy euro – idei, której, jak się wydaje, Francja nie porzuciła.

Demokratyczna legitymizacja decyzji podejmowanych w ramach UGiW zajmuje szczególne miejsce we francuskim dyskursie europejskim. Rząd Francji wydaje się zdeterminowany, by sprawnie wdrożyć postanowienia paktu w kwestii utworzenia międzyparlamentarnej konferencji, złożonej z przedstawicieli Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych, pochodzących z komisji zajmujących się polityką budżetową. Francuska propozycja zsynchronizowania takich spotkań z procedurami Semestru Europejskiego ma na celu zwiększenie wpływu parlamentarzystów krajowych na koordynację polityk gospodarczych. Niemniej, zgłoszona przez francuski parlament forma instytucjonalizacji takiej współpracy w ramach konferencji, ograniczonej do strefy euro, dodatkowo potwierdza, że francuskie stanowisko w sprawie legitymizacji tej współpracy niewiele się zmieniło.

**Finalizacja UGW.** Debatę ratyfikacyjną w parlamencie francuskim stanowi długo oczekiwany wkład Francji do dyskusji na temat przyszłości UE. Francuscy decydenci, reprezentując raczej pragmatyczne niż długoterminowe podejście, wydają się skupiać na konieczności przeprowadzenia reform w ramach obowiązujących traktatów i tym samym nie przewidują ich szybkiej zmiany. Niemniej, podkreślając swoje przywiązanie do integralności ram traktatowych UE, wskazują, że współpraca uwzględniająca zawsze wszystkie państwa członkowskie nie jest już możliwa. Stanowisko kontynuuje przedwyborczy dyskurs Hollande'a nawiązującego do idei „federalizmu projektów”, w ramach którego europejska *avant garde*, skupiona wokół konkretnych obszarów współpracy, stymulowałaby dalszą integrację. Mając jednak na względzie rozbieżności pojawiające się we francuskiej debacie europejskiej, należy podkreślić, iż nawet jeśli obecnie francuscy politycy wspierają rozwój integracji w ramach obowiązujących traktatów, możliwe, że w celu dalszego rozwoju rządu strefy euro odpowiadającego francuskiemu rozumieniu opowiedzą się za podejściem międzyrządowym.

Nawet jeśli znaczenie paktu fiskalnego jest obecnie kwestionowane, nie można wykluczyć, że architektura instytucjonalna utworzona przez pakt zostanie wykorzystana do dalszej rozbudowy UGiW. Polska powinna więc sprawnie ratyfikować pakt, który umożliwia jej pod pewnymi warunkami udział w szczytach euro. Mając na uwadze trend do dalszej integracji za pomocą elastycznych form współpracy, Polska – która jest zobowiązana do przyjęcia euro – powinna podkreślać swoją otwartość wobec takich inicjatyw w zamian za adekwatny do stopnia zaangażowania wpływ na proces decyzyjny. W ramach negocjacji na temat udziału państw spoza strefy euro w nowych projektach integracyjnych Polska powinna zwracać uwagę na ich integralność z porządkiem UE i nalegać na dużą transparentność podejmowanych decyzji.

Polska, która przygotowała swoją propozycję zwiększenia legitymacji parlamentarnej w kontekście procedury Semestru Europejskiego, powinna monitorować zarówno implementację postanowień paktu fiskalnego w zakresie współpracy międzyparlamentarnej, jak i rozwój koncepcji przedstawionej przez francuski parlament, faworyzującej parlamentarzystów z państw strefy euro, a także kwestionować wszelkie pomysły uderzające w integralność PE albo wykluczające z dialogu międzyparlamentarnej parlamentarzystów z państw spoza strefy euro. Zaangażowanie instytucji europejskich, w szczególności PE, a także utworzenie kanałów wymiany informacji z państwami spoza strefy, powinny pojawiać się w każdej dyskusji na temat zróżnicowanych form współpracy w UE.