

BIULETYN

Nr 32 (897) • 29 marca 2012 • © PISM

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

Francja a Europejski Mechanizm Stabilności

Dorota Liszczyk

Pod koniec lutego br. Francja jako pierwsze państwo w UE rozpoczęła procedurę ratyfikacji traktatu o Europejskim Mechanizmie Stabilności. Obie izby francuskiego parlamentu przyjęły zarówno ten dokument, jak i decyzję Rady Europejskiej, zmieniającą artykuł 136 Traktatu o funkcjonowaniu UE. Debatę towarzyszącą ratyfikacji charakteryzowały rozbieżności między siłami politycznymi i brak jednomyślności na lewicy. Ponadto dyskusja wpisywała się w szerszy europejski kontekst i toczącą się we Francji kampanię przed wyborami prezydenckimi.

Implikacje dla Francji. Europejski Mechanizm Stabilności (ang. *European Stability Mechanism*, ESM) jest jednym z elementów reformy zarządzania gospodarczego w UE, którego celem jest utworzenie stałego instrumentu pomocy finansowej dla państw strefy euro¹. Zacznie on funkcjonować 1 lipca br., jeśli traktat ratyfikują państwa członkowskie reprezentujące razem minimum 90% kapitału subskrybowanego ESM. Kapitał ten wyniesie 700 mld euro (w tym 80 mld będzie stanowił kapitał opłacony). Udział poszczególnych państw strefy euro w finansowaniu ESM będzie się opierał na kluczu wkładów do kapitału Europejskiego Banku Centralnego (EBC). Oznacza to, że kontrybucja Francji wyniesie 20,3% kapitału ESM i będzie drugim co do wielkości wkładem, po niemieckim stanowiącym 27,1%. Tym samym zobowiązania Francji w ramach mechanizmu sięgają 142 mld euro, z czego 16 mld euro państwo to musi wyasygnować w pięciu rocznych transzach w formie kapitału wpłaconego. Zgodnie z opinią Eurostatu z 4 kwietnia 2011 r. wpływ funkcjonowania ESM na wskaźniki deficytu i długu jego państw członkowskich będzie ograniczony. Jednakże wpłaty kapitału do ESM przełożą się na wskaźnik długu Francji, jeśli państwo będzie musiało wcześniej pożyczyć te środki z rynku. Głównym organem kierującym ESM ma być Zarząd, w którego skład z prawem głosu wejdą ministrowie finansów państw strefy euro. Każde państwo będzie miało liczbę głosów adekwatną do procentu wniesionego wkładu finansowego. Oznacza to, że w przypadku głosowań większością kwalifikowaną Francja będzie dysponowała prawem weta.

Stanowisko prawicy i centrum. Chociaż idea utworzenia europejskiego mechanizmu pomocowego dla zadłużonych państw strefy euro cieszy się we Francji dużym poparciem politycznym, podczas głosowań w Zgromadzeniu Narodowym i Senacie za ratyfikacją traktatu o ESM opowiedzieli się jedynie deputowani Unii na rzecz Ruchu Ludowego (UMP) oraz Nowego Centrum (NC). Jednocześnie debata ratyfikacyjna stała się okazją do szerszej parlamentarnej dyskusji nad przyszłością projektu europejskiego. Przedstawiciele UMP, wskazując na główną rolę Francji w ustanowieniu mechanizmu pomocowego, przekonywali, że traktat o ESM stanowi punkt zwrotny w historii integracji europejskiej. Ich zdaniem zaburzona od lat 90. równowaga między rozszerzeniem UE a jej pogłębieniem stanowi poważny mankament Unii, zwłaszcza w sytuacjach kryzysowych. Rozwiązaniem tego problemu, w opinii UMP, jest utworzenie w Europie „twardego jądra” państw, które szybciej przekraczałyby kolejne etapy integracji. Nie może jednak tutaj znaleźć zastosowania koncepcja wzmocnionej współpracy. Z jednej strony stawia ona bowiem zbyt wygórowane warunki, a z drugiej, dając nadmierne uprawnienia państwom spoza strefy euro, jest nieadekwatna do problemów zarządzania gospodarczego w UE. Utworzenie ESM w oparciu o traktat międzynarodowy stanowi więc według

¹ A. Gostyńska, P. Tokarski, *Stan prac nad tworzeniem Europejskiego Mechanizmu Stabilności*, „Biuletyn” PISM, nr 42 (791), z 22 kwietnia 2011.

UMP moment przełomowy, w którym powstaje mechanizm kompatybilny z prawem unijnym i wykorzystujący eksperckie możliwości unijnych instytucji, a zarazem wyodrębniony ze struktur UE i funkcjonujący na podstawie decyzji podejmowanych przez ministrów finansów państw strefy euro. Deputowani UMP poparli także wyrażoną w preambule traktatu o ESM komplementarność między ESM a Traktatem o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej (tzw. paktem fiskalnym) oraz uzależnienie, od marca 2013 r., przyznawania państwu pomocy finansowej w ramach ESM od ratyfikowania przez nie paktu fiskalnego. Rozwiązania te zdaniem posłów prawicy pozwalają powiązać zasadę solidarności ze stabilizacją, tj. dyscypliną budżetową i koordynacją.

Dla centrystów z NC, popierających traktat, ESM to załączek europejskiego funduszu walutowego, stanowiący zaledwie pierwszy krok w procesie naprawy sytuacji gospodarczej w Europie. Opowiadają się oni za zdecydowanym pogłębieniem integracji i utworzeniem „federacji gospodarczej i budżetowej”. Wyrazem takiej konstrukcji byłoby utworzenie „prawdziwego rządu gospodarczego”, rozszerzenie mandatu działań EBC oraz ustanowienie jednolitej reprezentacji państw strefy euro w międzynarodowych instytucjach finansowych. Deputowani NC za niekorzystną uznają obecną tendencję do wzmacniania współpracy o charakterze międzyrządowym i odsuwanie Komisji Europejskiej od procesu decyzyjnego.

Stanowisko lewicy. Francuska lewica nie przedstawiła spójnego stanowiska w sprawie ESM. Partia Socjalistyczna (PS) na prośbę kandydata na prezydenta François Hollande'a postanowiła wstrzymać się od głosu. Rozwiązanie to miało pogodzić sprzeczne opinie i zachować pozory jednolitego podejścia w partii. Część deputowanych zagłosowała jednak przeciwko traktatowi. Umiarkowana frakcja w ramach PS przekonywała, że ESM co do zasady nie budzi zastrzeżeń, został on jednak za późno ustanowiony i nie ma wystarczających możliwości finansowych ani licencji bankowej. Jako nieakceptowalne określono także powiązania traktatu o ESM z paktem fiskalnym, który Hollande chce renegecować. PS nie neguje potrzeby ustanowienia sprawnych mechanizmów zarządzania długami państw, podkreśla jednak, że do przezwyciężenia kryzysu konieczne jest także wykorzystanie innych sposobów, w tym większej mobilizacji EBC oraz emisji obligacji europejskich. Deputowani PS wskazali też, że głosowanie przeciwko traktatowi może być postrzegane jako dystansowanie się od Niemiec, a także stworzyć wrażenie podziału, które mógłby wykorzystać Nicolas Sarkozy. Przeciwni ESM członkowie PS podkreślali, że wyborcy potrzebują jasnego przekazu i tylko głosowanie przeciwko traktatowi będzie sprzyjało renegecacji paktu fiskalnego oraz uwiarygodni ten postulat. Skrajna lewica, w tym kandydat na prezydenta Jean-Luc Mélenchon, wskazywała na małą przejrzystość procesu negocjacji traktatu i brak debaty publicznej nad ESM. Podkreśla ona także, że proponowane reformy zarządzania gospodarczego są skutkiem zwycięstwa modelu niemieckiego, koncentrującego się wyłącznie na dyscyplinie budżetowej i sankcjach finansowych. Zdaniem Mélenchona i skrajnej lewicy ratyfikację paktu fiskalnego należy poddać głosowaniu w referendum. Przeciwno traktatowi opowiedziała się także partia Zielonych, krytykując warunkowość przewidywanej w ramach ESM pomocy finansowej, brak kontroli demokratycznej nad funkcjonowaniem mechanizmu oraz całkowitą niezależność struktur zarządzających ESM.

Wnioski i rekomendacje. Debata nad traktatem o ESM stanowi koniec konsensusu politycznego we Francji w sprawie konieczności ratowania zadłużonych państw strefy euro oraz początek szerszej dyskusji dotyczącej paktu fiskalnego. Szybka ratyfikacja miała potwierdzić przywiązanie Francji do idei integracji europejskiej i stabilizacji finansowej w Europie. Wskazała natomiast zasadnicze rozbieżności wśród głównych partii politycznych i tym samym niepewną przyszłość przeprowadzanej reformy zarządzania gospodarczego w UE, w tym przede wszystkim paktu fiskalnego. W tej sytuacji decydujące będą wyniki wyborów prezydenckich zaplanowanych na przełom kwietnia i maja oraz wyborów do Zgromadzenia Narodowego w połowie czerwca. Niezależnie od tych okoliczności we Francji panuje szeroko podzielana opinia, że w obecnym kształcie ESM nie stanowi struktury kompletnej i należy dążyć do zwiększenia jego zdolności kredytowej.

Chociaż dyskusja nad ESM nie dotyczy bezpośrednio państw spoza strefy euro, Polska jako państwo zobowiązane do przyjęcia wspólnej waluty powinna włączyć się w debatę na temat przyszłości projektu europejskiego, w tym strefy euro. Powinna także wspierać proces ustanawiania wiarygodnego ESM jako jednego z filarów działań antykryzysowych, ponieważ stabilizacja strefy euro leży w jej interesie. Jednocześnie należy podkreślać konieczność angażowania wszystkich państw UE i jej instytucji w proces integracji europejskiej, przeciwdziałając tym samym tendencjom do tworzenia „twardego jądra” w Europie. Taka postawa pomoże stworzyć fundamenty pod przyszłą wewnętrzną debatę w sprawie ratyfikacji ESM i konieczności wpłaty do niego kapitału. Ponadto polscy decydenci powinni dostrzegać i bardziej uwzględniać istniejące we Francji rozbieżności i różnie rozkładające się akcenty w podejściu zarówno do kwestii zarządzania gospodarczego w Europie, jak i do sugerowanego modelu integracji europejskiej.