

## KONTROWERSYJNY TRAKTAT FISKALNY

Ewa Kaliszuk

2 marca 2012 r. na szczycie w Brukseli przywódcy 25 państw Unii Europejskiej, po rekordowo krótkich, dwumiesięcznych negocjacjach, podpisali Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Monetarnej<sup>1</sup>, zwany powszechnie paktem fiskalnym (dalej w artykule nazywany traktatem fiskalnym lub TSKZ). Traktat ten razem z podpisanym miesiąc wcześniej przez 17 państw strefy euro Traktatem ustanawiającym Europejski Mechanizm Stabilności (traktat EMS) mają uchronić strefę euro przed nową falą kryzysu zadłużeniowego. Traktat fiskalny wprowadza ostrzejsze zasady fiskalne oraz wzmacnia koordynację polityki gospodarczej. Traktat EMS ustanawia nową międzynarodową organizację finansową, która będzie mogła udzielać wsparcia swoim członkom w przypadku zagrożenia stabilności finansowej całej strefy euro.

Traktat fiskalny jest jednocześnie częścią szerszych reform zarządzania gospodarczego realizowanych w Unii w ostatnich dwóch latach. Chodzi tu przede wszystkim o tzw. sześciopak – pakiet sześciu aktów prawnych, które weszły w życie w grudniu 2011 roku<sup>2</sup>. Z powodu braku jednomyślności państw członkowskich U nowe zasady fiskalne mają być wprowadzone umową międzynarodową, a nie jak planowano pierwotnie poprzez nowelizację unijnych traktatów. Umowa, przygotowywana poza ramami prawnymi i instytucjonalnymi UE, wzbudza wiele zastrzeżeń zarówno z powodu formy, jak i celów (deklaratywnych i ukrytych), treści (tego, co zawiera i czego nie zawiera), powiązań z innymi aktami prawnymi oraz ewentualnych skutków politycznych. Ma wejść w życie 1 stycznia 2013 r., pod warunkiem że do tego czasu ratyfikuje ją co najmniej 12 z 17 państw strefy euro.

### Geneza

Z inicjatywą paktu fiskalnego wystąpili na posiedzeniu Rady Europejskiej (RE) 9 grudnia 2011 r. kanclerz Niemiec A. Merkel i prezydent Francji N. Sarkozy, przy czym głównym orędownikiem wzmocnienia dyscypliny budżetowej były Niemcy, ponoszące najwyższe koszty ratowania państw pogrążonych w kryzysie zadłużenia. Zaostrzenie dyscypliny budżetowej miało stanowić pewną rekompensatę za zgodę Niemiec na ustanowienie EMS. Francji z kolei zależało przede wszystkim na wzmocnieniu zarządzania gospodarczego. Genezy paktu można też szukać w permanentnym niestosowaniu się większości państw UE (także Niemiec i Francji) do kryteriów konwergencji i posta-

nowień paktu stabilności i wzrostu (w marcu 2012 r. nadmierny deficyt stwierdzono w 23 spośród 27 państw UE<sup>3</sup>).

Niemiecko-francuskie propozycje zmian w strefie euro napotkały sprzeciw Wielkiej Brytanii. W obawie przed decyzjami chroniącymi interesy strefy kosztem całej UE zażądała ona dodatkowych zabezpieczeń, a mianowicie:

- ☞ ogólnej klauzuli gwarantującej integralność unijnego rynku,
- ☞ dołączonego do traktatu protokołu zawierającego szczegółowe klauzule zabezpieczające interesy londyńskiego City (wyłączenie Wielkiej Brytanii z niektórych regulacji dotyczących usług finansowych)<sup>4</sup>.

Wobec braku zgody Wielkiej Brytanii (nie uzyskała oczekiwanych gwarancji) państwa strefy euro na szczycie 9 grudnia 2011 r. podjęły decyzję o wprowadzeniu zmian umową międzyrządową. Dziewięć państw członkowskich nie należących do strefy euro wyraziło gotowość uczestniczenia w negocjacjach po przeprowadzeniu konsultacji w swoich parlamentach<sup>5</sup>. Po burzliwych negocjacjach (o czym dalej) pakt fiskalny został uzgodniony politycznie 30 stycznia 2012 r. na nieformalnym posiedzeniu RE. 2 marca 2012 r. umowę międzyrządową, która zyskała nazwę traktatu, podpisało 25 państw członkowskich. Oprócz Wielkiej Brytanii nie podpisały jej Czechy, oficjalnie z „przyczyn konstytucyjnych”. Czeski premier P. Neczas krytycznie odniósł się do braku możliwości uczestnictwa państw spoza strefy euro w szczytach i niezwracania odpowiedniej uwagi na kwestie długu<sup>6</sup> nie wykluczył jednak możliwości przystąpienia Czech do paktu w przyszłości. Uważa się powszechnie, że głównym powodem odmowy było stanowisko prezydenta Vaclava Klause, który zapowiedział, że paktu nie podpisze. W wywiadzie dla jednego z czeskich dzienników stwierdził on, że jest ostatnią osobą, która byłaby przeciwna dyscyplinie budżetowej, ale uważa za zbyt wysokie, aby Czechom lub innemu krajowi nakazywał ją ktoś z zewnątrz<sup>7</sup>.

Premier D. Tusk podpisał traktat, ale zapowiedział, że rząd nie planuje wcześniejszego, przed wejściem Polski do strefy euro, przyjęcia zasad paktu budżetowego<sup>8</sup>. Z wypowiedzi wiceministra spraw zagranicznych M. Szpunara wynika, że w trakcie negocjacji Polska stała na straży metody wspólnotowej<sup>9</sup> i spójności oraz integralności Unii. Postulowała m.in., aby: 1) sprawy strefy euro były dyskutowane na posiedzeniach przywódców państw UE-27, a nie na oddzielnych szczytach strefy euro (w sprawach euro głosowaliby tylko członkowie „17”), 2) wszyscy ministrowie finansów byli obecni na każdej Eurogrupie (posiedzenia ministrów finansów „17”)<sup>10</sup>. Domagała się ponadto 1) zamieszczenia w tekście przepisu o włączeniu traktatu fiskalnego w ramy prawne UE i 2) prawa państw członkowskich spoza grona sygnatariuszy do przystąpienia do traktatu bez

zgody dotychczasowych sygnatariuszy<sup>11</sup>. Polska optowała także za większą rolę Parlamentu Europejskiego (PE) w podejmowaniu decyzji i zmianą uprawnień Europejskiego Banku Centralnego (możliwość większych interwencji EBC na rynku obligacji).

## Treść traktatu

### Cele

Celem deklaracyjnym traktatu jest wzmocnienie filara gospodarczego unii gospodarczej i walutowej (UGiW) poprzez przyjęcie reguł mających wzmocnić dyscyplinę budżetową i koordynację polityki gospodarczej państw-stron umowy oraz poprawić zarządzanie strefą euro. Urzeczywistnienie tego celu ma wesprzeć cele Unii w zakresie trwałego wzrostu, zatrudnienia, konkurencyjności i spójności społecznej (art. 1).

### Struktura

Traktat składa się z preambuły oraz 16 artykułów ujętych w sześć tytułów, z czego trzy mają charakter merytoryczny: Tytuł III. „Pakt budżetowy” (*Fiscal Compact*), Tytuł IV. „Koordynacja polityki gospodarczej i konwergencja” oraz Tytuł V. „Zarządzanie strefą euro” (ramka 1).

#### Ramka 1

##### Struktura Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Monetarnej

Preambuła

Tytuł I. Cel i zakres (art. 1)

Tytuł II. Spójność i powiązanie z prawem Unii (art. 2)

Tytuł III. Pakt budżetowy (art. 3-8)

Tytuł IV. Koordynacja polityki gospodarczej i konwergencja (art. 9-11)

Tytuł V. Zarządzanie strefą euro (art. 12-13)

Tytuł VI. Postanowienia ogólne i końcowe (art. 14-16)

Chociaż nazwa traktatu sugeruje równoważność trzech komponentów: stabilności, koordynacji i zarządzania, najważniejszy jest pierwszy (pakt budżetowy). Zobowiązuje on państwa-strony do przestrzegania budżetowych limitów i odpowiednich procedur poprzez wprowadzenie „zasady zrównoważonego budżetu” (roczny deficyt strukturalny<sup>12</sup> nie powinien przekraczać 0,5% nominalnego PKB) oraz automatycznego mechanizmu korygującego (korygowanie odchyłeń od celu średniookresowego lub ścieżki dostosowawczej). Zasada zrównoważonego budżetu powinna być transponowana do prawa krajowego, najlepiej rangi konstytucyjnej, w ciągu roku od wejścia traktatu w życie. Za kontrolę jej wdrażania będzie odpowiadał Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), zgodnie z art. 273 Traktatu

o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Wobec kraju łamiącego artykuł o regule wydatkowej może on orzekać kary finansowe do wysokości 0,1% PKB kraju.

Za przegląd i kontrolę zobowiązań budżetowych wynikających z traktatu odpowiada Komisja Europejska. Nie może ona wnosić skarg do TSUE (choć tak początkowo planowano), ponieważ byłoby to sprzeczne z art. 273 TFUE. Jednak na podstawie jej sprawozdania (lub niezależnie od niego) sygnatariusze umowy mogą wnieść skargę do TSUE na państwo członkowskie, które nie przestrzega zobowiązań. Procedura wnoszenia skargi przez państwo członkowskie na podstawie sprawozdania KE (*novum*) nie została przedstawiona w traktacie<sup>13</sup>, ale znajduje się w dokumentach do niego dołączonych (przyjętych po 30 stycznia 2012 r.). Skargę wnosi trio prezydencji, a jeśli państwa je tworzące nie spełniają określonych wymogów – trio poprzedniej prezydencji.

### Zmiany wprowadzone w trakcie negocjacji

W wyniku dyskusji, w której uczestniczyły rządy państw członkowskich, środowiska eksperckie i europescy parlamentarzyści, treść paktu kilkakrotnie modyfikowano<sup>14</sup>. Kontrowersje budziły zwłaszcza: rola instytucji unijnych, powiązania traktatu z prawem unijnym, sankcje za przekroczenie fiskalnych kryteriów oraz uprawnienia państw członkowskich UE spoza strefy euro.

Najważniejsze zmiany, które znalazły się w wersji ostatecznej TSKZ, to:

- ☞ przyjęcie nazwy traktat zamiast umowa, co komentowane jest jako chęć nadania postanowieniom paktu rangi porównywalnej z traktatami unijnymi<sup>15</sup>;
- ☞ rezygnacja z popieranego przez Francję drugiego, obok wzmocnienia dyscypliny budżetowej, celu paktu, czyli pogłębiania integracji na rynku wewnętrznym (por. art. 1 ust. 1 w wersji z 6 stycznia 2012 r.) - gest na rzecz uspokojenia obaw, głównie Wielkiej Brytanii;
- ☞ zezwolenie w wyjątkowych okolicznościach<sup>16</sup> na czasowe odejście od celu średniookresowego lub ścieżki dostosowawczej do niego („klauzula ucieczki”) – art. 3 ust. 1 lit. c;
- ☞ zastąpienie wymogu wprowadzenia nowych obostrzeń do „wiązących i trwałych przepisów krajowych o charakterze konstytucyjnym lub aktów podobnej rangi” „wiązącymi i trwałymi przepisami krajowymi, w miarę możliwości rangi konstytucyjnej” – art. 3 ust. 2<sup>17</sup>;
- ☞ rezygnacja z postanowienia, że KE może – w imieniu państw-sygnatariuszy – wnieść do TSUE skargę na naruszenie Tytułu III (Pakt budżetowy). KE ma przygotowywać sprawozdania, na podstawie których kraje o tym zdecydują (art. 8 ust. 1);
- ☞ przekazywanie kar płaconych przez państwa spoza strefy euro do kasy UE, a nie do kasy EMS (inicjatywa Danii przewodniczącej Radzie UE w pierwszym półroczu 2012 r.) – art. 8 ust. 2;

- ☞ zwiększenie roli PE (udział przewodniczącego PE w szczytach strefy euro, otrzymywanie sprawozdań od przewodniczącego szczytu po każdym posiedzeniu) – art. 12 ust. 3;
- ☞ dopuszczenie państw spoza strefy euro, które ratyfikują traktat do uczestnictwa w niektórych szczytach państw strefy euro (efekt nacisków polskiego rządu) – art. 12 ust. 6;
- ☞ zmiana progu ratyfikacji (art. 14 ust. 2) - z 9 państw strefy euro (minimum potrzebne do podjęcia wzmocnionej współpracy na mocy art. 20 TUE oraz art. 326-334 TFUE) w wersji pierwotnej do 15 państw<sup>18</sup> (wersja z 6 stycznia 2012 r.) i ostateczne ustalenie progu na poziomie 12 państw;
- ☞ rezygnacja z klauzuli wskazującej na obowiązek wyrażenia zgody przez wszystkie państwa-strony

- na przystąpienie kolejnych państw do paktu (art. 15)<sup>19</sup>;
- ☞ dodanie art. 16 stanowiącego, że niezbędne kroki na rzecz włączenia treści postanowień traktatu w ramy prawne Unii Europejskiej zostaną podjęte w ciągu pięciu lat od jego wejścia w życie<sup>20</sup>.
- ☞ uzależnienie pomocy finansowej z programów pomocy EMS od ratyfikacji traktatu fiskalnego i przyjęcia reguły wydatkowej (preambuła).

### Porównanie paktu budżetowego z postanowieniami „sześciopaku”

Znaczna część postanowień paktu budżetowego stanowi powtórzenie rygorów i zobowiązań wprowadzonych „sześciopakiem” (por. tabela 1).

Tabela 1

### Porównanie zobowiązań budżetowych w ramach „sześciopaku” i Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w UGW (główne elementy)

Wyszczególnienie	„Sześciopak” i wcześniejsze akty prawne (unijne prawo wtórne)	TSKZ (umowa międzyrządowa, poza systemem prawnym UE)
Wejście w życie	13 grudnia 2011 r.	1 stycznia 2013 r. (warunek ratyfikacyjny)
Strony zobowiązane	1) Państwa UE-27 - rozporządzenia nr 1175/2011 i nr 1177/2011 oraz dyrektywa 2011/85/UE; 2) państwa strefy euro – jak wyżej – plus dodatkowo rozporządzenia nr 1173/2011 i nr 1174/2011).	1) Państwa strefy euro, które ratyfikują TSKZ; 2) państwa członkowskie UE spoza strefy euro, które ratyfikują TSKZ.
Reguła zrównoważonego budżetu w średnim okresie	Krajowe średniookresowe cele budżetowe ustalone są w przedziale między -1 % PKB a równowagą lub nadwyżką, w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe (art. 2a rozporządzenia 1466/97, ze zm.).	Art. 3. ust. 1 lit. B - wymóg spełniony, jeżeli roczne saldo strukturalne sektora instytucji rządowych i samorządowych odpowiada MTO <sup>a</sup> danego państwa, przy czym dolny pułap deficytu strukturalnego wynosi 0,5% PKB (1% dla krajów o niskim poziomie zadłużenia - art. 3 ust. 1 lit. d.); działania jednorazowe i tymczasowe nie są brane pod uwagę.
Znaczne odchylenie od celu średniookresowego lub ścieżki dostosowawczej	Przesłanka do ostrzeżenia przez KE (art. 2a rozporządzenia nr 1175/2011 zmieniającego rozporządzenie nr 1466/97).	Uruchomienie automatycznego mechanizmu korygującego (art. 3 ust. 1 lit. C).
Wymóg obniżania długu publicznego przez kraje, w których relacja długu do PKB przekracza 60%, w tempie wynoszącym średnio 1/20 rocznie	Art. 2 rozporządzenia nr 1467/97, zmienionego rozporządzeniem nr 1177/2011.	Art. 4 - odwołanie się do art. 2 rozporządzenia nr 1467/97, zmienionego rozporządzeniem nr 1177/2011.
Wpisanie unijnych reguł fiskalnych do krajowego porządku prawnego	Dyrektywa Rady 2011/85 (art. 2 lit. c) zobowiązuje członków UE do posiadania numerycznych reguł fiskalnych <sup>21</sup> . Wdrożenie do prawa krajowego do końca 2013 r.	Art. 3. ust. 2 - nowe zasady mają obowiązywać na mocy „wiązących i trwałych przepisów krajowych, w miarę możliwości rangi konstytucyjnej” nie później niż w ciągu roku od wejścia w życie TSKZ.
Mechanizm podejmowania decyzji w procedurze korygowania nadmiernego deficytu członków strefy euro	Zasada RQMV <sup>b</sup> na ostatnim etapie procedury – zalecenie KE uznane za decyzję Rady, chyba że kwalifikowana większość w Radzie je odrzuci (rozporządzenie nr 1173/2011).	Zasada RQMV <sup>b</sup> na wszystkich etapach procedury nadmiernego deficytu. Przyjęcie wniosków lub zaleceń KE, chyba że państwa-sygnatariusze kwalifikowaną większością je odrzuca (art. 7).
Sankcje dla członków strefy euro	Rada może stopniowo zaostrzać sankcje – od depozytu oprocentowanego (w części prewencyjnej) poprzez depozyt nieoprocentowany (w wysokości 0,2% PKB) do grzywny w przypadku istnienia nadmiernego deficytu w państwie nierealizującym MPO (rozporządzenie nr 1173/2011).	TSUE może nałożyć na państwo karę pieniężną lub ryczałt w wysokości do 0,1% jego PKB, jeśli nie zostały właściwie wdrożone zasady paktu budżetowego do prawa krajowego i nie został wykonany wyrok TSUE (art. 8 ust. 2).

<sup>a</sup> MPO (medium-term objective) cel średniookresowy danego państwa.

<sup>b</sup> RQMV (reverse qualified majority voting), tzw. odwrócona większość kwalifikowana – konieczność uzyskania kwalifikowanej większości w Radzie (z wyłączeniem strony zainteresowanej) dla odrzucenia wniosku Komisji.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie postanowień „sześciopaku” i Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w UGW.

W praktyce główne *novum* paktu budżetowego stanowią wymóg wdrożenia celów średniookresowych i mechanizmu korygującego do prawa krajowego wyższej rangi i rola w tym procesie Trybunału Sprawiedliwości UE oraz stosowanie zasady „odwróconej większości” we wszystkich fazach procedury nadmiernego deficytu (także w części zapobiegawczej)<sup>22</sup>.

W tytule IV nowym elementem jest wcześniejsze informowanie stron umowy o planach zasadniczych reform gospodarczych i opracowywanie programów partnerskich, a w tytule V – instytucjonalizacja szczytów euro i zasady ich organizacji (o czym niżej).

### **Instytucjonalizacja posiedzeń państw strefy euro**

Organizacji posiedzeń szczytów euro (*Euro Summits*) poświęcony jest art. 12 TSKZ. Przewiduje on, że nieformalne szczyty euro będą odbywać się co najmniej dwa razy w roku i w razie potrzeby. Mają być one poświęcone kwestiom funkcjonowania wspólnej waluty, zarządzania strefą euro i strategicznym kierunkom polityki

gospodarczej mającym zapewnić ściślejszą konwergencję w strefie euro (art. 12 ust. 2). Ich przygotowanie należy do kompetencji przewodniczącego szczytu euro (czyli obecnie H. Van Rompuy), w ścisłej współpracy z przewodniczącym KE (obecnie J.M. Barroso). Organem odpowiedzialnym za przygotowanie posiedzeń oraz podjęcie działań następczych jest Eurogrupa. Z preambuły wynika, że – jeśli nie jest to uzasadnione wyjątkowymi okolicznościami – posiedzenia szczytu euro będą odbywać się bezpośrednio po posiedzeniach RE lub po posiedzeniach, w których uczestniczyć będą państwa, które ratyfikowały traktat.

Przywódcy państw, które ratyfikują traktat, a których walutą nie jest euro, będą mogli uczestniczyć w szczytach, gdy ich przedmiotem będą konkurencyjność państw-stron traktatu, zmiany ogólnej struktury strefy euro i przyszłe, podstawowe zasady dotyczące tej strefy oraz - w odpowiednich przypadkach i przynajmniej raz w roku - w debatach poświęconych wdrażaniu traktatu (por. tabela 2).

**Tabela 2**

### **Zakres tematyczny szczytów euro dla państw strefy euro i pozostałych sygnatariuszy umowy międzyrządowej**

Państwa strefy euro (art. 12 ust. 2 TSKZ)	Państwa spoza strefy euro (art. 12 ust. 3 TSKZ)
Wspólne obowiązki państw strefy euro, w odniesieniu do wspólnej waluty.	Konkurencyjność państw-sygnatariuszy umowy międzyrządowej.
Kwestie zarządzania strefą euro i zasady mające do niej zastosowanie.	Zmiany ogólnej struktury strefy euro i przyszłych, podstawowych zasad jej dotyczących.
Wytyczne strategiczne odnoszące się do prowadzenia polityk gospodarczych, w celu zwiększenia konwergencji w strefie euro.	Debaty na temat szczegółowych kwestii wdrażania TSKZ (w odpowiednich przypadkach i przynajmniej raz w roku).

Źródło: Opracowanie własne.

Na posiedzenia zapraszany jest prezes Europejskiego Banku Centralnego (art. 12 ust. 1), mogą ponadto być zapraszani - przewodniczący Eurogrupy w sprawach związanych z organizacją posiedzeń (art. 12 ust. 4) oraz przewodniczący Parlamentu Europejskiego, który może być poproszony o zabranie głosu (art. 12 ust. 5). Po każdym z posiedzeń parlamentarzysty europejscy będą otrzymywali sprawozdanie (art. 12 ust. 4).

O przygotowaniach do posiedzeń szczytu oraz ich wynikach będą informowane szczegółowo państwa członkowskie UE spoza strefy euro, które ratyfikowały traktat, a także te, które go nie ratyfikowały lub w ogóle nie podpisały (art. 12 ust. 6).

### **Wejście w życie traktatu**

Traktat podlega ratyfikacji, zgodnie z wymogami konstytucyjnymi sygnatariuszy (art. 14). Dokumenty ratyfika-

cyjne będą złożone w Sekretariacie Generalnym Rady UE („Depozytariusz”). Wejdzie on w życie 1 stycznia 2013 r., jeśli 12 z 17 państw, których walutą jest euro, złożą dokumenty ratyfikacyjne, lub pierwszego dnia miesiąca następującego po dniu złożenia dwunastego dokumentu ratyfikacyjnego. Wobec pozostałych krajów strefy euro traktat będzie obowiązywał po złożeniu przez nie dokumentu ratyfikacyjnego.

Wobec państw, które ratyfikują traktat, a nie przyjęły wspólnej waluty bądź na mocy derogacji (art. 139 ust. 1 TFUE), czyli takie jak Polska, bądź wyjątku, jak Dania (protokół nr 16 do unijnych traktatów) ma on zastosowanie od momentu uchylenia tej derogacji lub wyjątku, (czyli od momentu wejścia tych państw do strefy euro), chyba że zadeklarują one, że chcą być wcześniej związane wszystkimi lub niektórymi postanowieniami tytułu III „Pakt budżetowy” oraz tytułu IV „Koordynacja polityki gospodarczej i konwergencja”. Postanowienia regulują-

ce zarządzanie strefą euro (Tytuł V) stosują się natomiast do państw spoza strefy euro – sygnatariuszy traktatu od dnia jego wejścia w życie (art. 14 ust. 4).

Traktat jest otwarty dla pozostałych państw członkowskich. Nie przewiduje się specjalnej procedury aplikacyjnej. Przystąpienie staje się skuteczne z dniem złożenia depozytariuszowi dokumentu przystąpienia (art. 15).

### Krajowe procedury ratyfikacyjne

Proces ratyfikacji traktatu fiskalnego przebiega w atmosferze silnych emocji i niejasności, potęgowanych przez zbiegające się w czasie dwie inne ratyfikacje: traktatu o EMS oraz decyzji Rady Europejskiej 2011/199/UE z 25 marca 2011 r. w sprawie zmiany art. 136 TFUE<sup>23</sup> (dalej zmiana art. 136 TFUE), umożliwiającej ustanowienie EMS.

Nowelizacja traktatu poprzez dodanie ustępu 3<sup>24</sup> do art. 136 TFUE zostanie przeprowadzona według procedury uproszczonej (tzw. procedura kładki - art. 48 ust. 6 Traktatu o Unii Europejskiej - TUE). Można ją stosować, gdy wprowadzana zmiana dotyczy części trzeciej TFUE („Polityki i działania wewnętrzne Unii”) i nie zwiększa kompetencji przyznanych Unii w traktatach. Jej wejście w życie wymaga zatwierdzenia przez państwa członkowskie zgodnie z ich porządkiem konstytucyjnym.

Jeśli wymogi ratyfikacyjne zostaną spełnione, zmiana art. 136 TFUE mocą decyzji Rady wejdzie w życie 1 stycznia 2013 r., natomiast traktat o EMS – pół roku wcześniej, tj. 1 lipca 2012 r. (termin ten został o rok przyspieszony), co wydaje się ewidentną sprzecznością<sup>25</sup>. Dodatkowe zamieszanie powoduje, że zmiany art. 136 TFUE ratyfikuje 27 państw członkowskich UE, traktat ESM - 17 członków strefy euro, a traktat fiskalny - 25 państw członkowskich UE.

Do końca maja 2012 r. traktat fiskalny ratyfikowały parlamenty czterech krajów: Portugalii, Słowenii, Grecji i Rumunii. Jedynym państwem, w którym o jego przyjęciu bądź odrzuceniu decydował wynik referendum jest Irlandia. Chociaż premier Enda Kenny chciał uniknąć referendum i ratyfikować traktat drogą parlamentarną, prokurator generalna Irlandii Máire Whelan (odpowiedzialna za doradzanie rządowi w kwestiach prawnych) oceniła, że traktat fiskalny jako umowa międzyrządowa nie podlega specjalnym postanowieniom konstytucji Irlandii, pozwalającym z góry akceptować ważność pełnoprawnych zobowiązań wynikających z traktatów unijnych. Jako akt zmieniający konstytucję, musi on – dla swej ważności – zostać przyjęty w referendum. W referendum przeprowadzonym 31 maja 2012 r. za ratyfikacją opowiedziało się 60,3% głosujących, przy 50% frekwencji<sup>26</sup>. Jego konsekwencją będzie 30. poprawka do konstytucji (zmiana art. 29)<sup>27</sup>.

Na stanowisko Irlandii, Portugalii i Grecji wpłynął z pewnością fakt, że od 1 marca 2013 r. przyznanie pomocy finansowej na mocy nowych programów EMS będzie uzależnione od ratyfikacji traktatu fiskalnego i przyjęcia reguły wydatkowej (podobna klauzula jest zawarta w traktacie o EMS). W latach 2010-2011 kraje te zwróciły się o pomoc finansową do UE i Międzynarodowego Funduszu Walutowego, i realizują programy pomocy. Po ich wygaśnięciu będą musiały pozyskiwać środki finansowe na rynku międzynarodowym, co ze względu na sytuację w strefie euro może być trudne.

Paradoksalnie, szybka ratyfikacja paktu jest także niepewna w krajach-inicjatorach paktu, czyli we Francji i w Niemczech. We Francji wejście w życie paktu fiskalnego stoi pod znakiem zapytania ze względu na stanowisko nowego prezydenta Francji François Hollande’a, który oczekuje uzupełnienia go o program pro wzrostowy (m.in. obligacje wspierające inwestycje, zwiększenie zakresu działań Europejskiego Banku Inwestycyjnego). Również największa niemiecka partia opozycyjna – SPD uzależnia polityczne poparcie dla paktu od uzupełnienia go o program pobudzający wzrost gospodarczy w krajach dotkniętych kryzysem oraz o podatek od transakcji finansowych<sup>28</sup>. Rządząca chadecko-liberalna koalicja musi uwzględnić głos opozycji, ponieważ zatwierdzenie paktu, oznaczającego ograniczenie suwerennych uprawnień parlamentu do kształtowania budżetu i nadzoru nad nim, wymaga poparcia dwóch trzecich członków obu izb parlamentu, a taką większością koalicja nie dysponuje.

Co więcej, przedstawiciele SPD, Partii Lewicy oraz stowarzyszenia „Więcej Demokracji” zapowiedzieli zaskarżenie postanowień paktu fiskalnego i EMS jako sprzecznych z niemiecką konstytucją do Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (FTK) w Karlsruhe. W sprawę zaangażowali się prominentni niemieccy politycy i prawnicy – była federalna minister sprawiedliwości – H. Daeubler-Gmelin chce reprezentować przed Trybunałem stowarzyszenie „Więcej Demokracji”, a renomowani konstytucjonaliści, H.P. Schneider i A. Fisahn – Lewicę. Wszyscy powołują się na wyrok FTK z września 2011 r. w sprawie pomocy finansowej dla Grecji, w którym sędziowie stwierdzili, że decyzje ws. dochodów i wydatków budżetowych sektora publicznego, jako podstawowy atrybut zdolności państwa konstytucyjnego do demokratycznego kształtowania się, pozostają w rękach niemieckiego Bundestagu oraz że posłowie, jako wybrani przedstawiciele narodu, muszą mieć nadzór nad najważniejszymi decyzjami polityki budżetowej, także w systemie zarządzania międzyrządowego<sup>29</sup>. W praktyce obecna sytuacja może oznaczać, że negocjacje nad ratyfikacją traktatu fiskalnego przeciągną się do jesieni<sup>30</sup>.

Również w Polsce formuła przyjęcia traktatu fiskalnego stała się przedmiotem ostrego sporu między rządzącą koalicją a prawicową opozycją. Przyczynił się do tego dodatkowo brak precyzji w stosowaniu pojęć prawnych.

Polska ustawa zasadnicza przewiduje trzy tryby związania się Rzeczypospolitą Polską umową międzynarodową (ramka 2):

- ☞ kwalifikowany z art. 90, stosowany gdy następuje przekazanie organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach<sup>31</sup>;
- ☞ zwykły z art. 89 ust. 1,
- ☞ uproszczony z art. 89 ust. 2.

W przypadku trybu art. 90 wyrażenie zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej przez Prezydenta RP może być uchwalone drogą ustawy (ust. 2) lub w referendum ogólnokrajowym (ust. 3). Wybór jednego z dwóch powyższych trybów należy do Sejmu RP.

#### Ramka 2

##### Art. 89 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

1. Ratyfikacja przez Rzeczypospolitą Polską umowy międzynarodowej i jej wypowiedzenie wymaga uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, jeżeli umowa dotyczy:
  - 1) pokoju, sojuszy, układów politycznych lub układów wojskowych,
  - 2) wolności, praw lub obowiązków obywatelskich określonych w Konstytucji,
  - 3) członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w organizacji międzynarodowej,
  - 4) znacznego obciążenia państwa pod względem finansowym,
  - 5) spraw uregulowanych w ustawie lub w których Konstytucja wymaga ustawy.
2. O zamiarze przedłożenia Prezydentowi Rzeczypospolitej do ratyfikacji umów międzynarodowych, których ratyfikacja nie wymaga zgody wyrażonej w ustawie, Prezes Rady Ministrów zawiadamia Sejm.
3. Zasady oraz tryb zawierania, ratyfikowania i wypowiedzania umów międzynarodowych określa ustawa.

##### Art. 90 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

1. Rzeczypospolita Polska może na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach.
2. Ustawa, wyrażająca zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej, o której mowa w ust. 1, jest uchwalana przez Sejm większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów oraz przez Senat większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów.
3. Wyrażenie zgody na ratyfikację takiej umowy może być uchwalone w referendum ogólnokrajowym zgodnie z przepisem art. 125.
4. Uchwałę w sprawie wyboru trybu wyrażenia zgody na ratyfikację podejmuje Sejm bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

Źródło: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm>

Zaraz po podpisaniu traktatu fiskalnego 2 marca 2012 r. w Brukseli premier D. Tusk zapowiadał, że – jeśli prawnicy dopuszczą taką możliwość – rząd zaproponuje tryb tzw. małej ratyfikacji<sup>32</sup>. Określenie mała ratyfikacja jest używane dla uproszczonego trybu ratyfikacji w trybie

art. 89 ust. 2, w którym w ogóle nie jest wymagana zgoda parlamentu (premier jedynie powiadamia Sejm o zamiarze przedłożenia prezydentowi RP wniosku o ratyfikację). W tym znaczeniu określenia tego używał wiceminister M. Szpunar na posiedzeniach Sejmu i sejmowych komisji w poświęconych wyborowi trybu ratyfikacji zmiany art. 136 TFUE. Powołując się na ekspertyzę A. Kozłowskiego, wyjaśniał posłom, że zasadą ogólną jest „mała ratyfikacja” w trybie art. 89 ust. 2, od której są dwa wyjątki<sup>33</sup>. Pierwszym jest tryb tzw. dużej ratyfikacji (art. 89 ust. 1), kiedy jest spełniona jedna z pięciu przesłanek wymienionych w tym przepisie, a drugim - stosowanym w ostateczności – tryb art. 90. Z innych wypowiedzi przedstawicieli rządu można było jednak wnioskować, że pod pojęciem „małej ratyfikacji” rozumieli oni tryb art. 89 ust. 1<sup>34</sup>.

Warto dodać, że ustawa z 11 maja 2012 r. o ratyfikacji decyzji Rady Europejskiej 2011/199/UE z 25 marca 2011 r. w sprawie zmiany art. 136 TFUE<sup>35</sup> została uchwalona przez Sejm zwykłą większością głosów (tryb art. 89 ust. 1). Zgłoszony przez klub Prawo i Sprawiedliwość (PIS) i poparty przez klub Solidarnej Polski (SP) projekt uchwały<sup>36</sup> postulujący uchwalenie tej ustawy w trybie art. 90, został odrzucony. Ten tryb wymagałby porozumienia z opozycją parlamentarną, ponieważ ustawę ratyfikującą taką umowę międzynarodową uchwała Sejm i Senat kwalifikowaną większością 2/3 głosów (ramka 2). Wnioskodawcy projektu uchwały argumentowali, że decyzja 2011/199/UE stwarza podstawę traktatową do przekazania na poziom ponadnarodowy kompetencji organów państwa (chyba że rząd będzie chciał przed wejściem do strefy euro renegotjować TFUE w tym zakresie). Zamierzają skierować ustawę ratyfikacyjną do Trybunału Konstytucyjnego.

Kwalifikowanego trybu ratyfikacji zmiany art. 136 TFUE i paktu fiskalnego (a nawet przeprowadzenia referendum) domagał się także klub SP, który przedłożył w tym celu projekty dwóch uchwał<sup>37</sup>, a także opozycja pozaparlamentarna (Przymierze Prawicy) podkreślająca, że „w świetle przepisów traktatu fiskalnego, w sytuacji kryzysu finansowego, konstytucyjne organy władzy państwowej tracą swe fundamentalne kompetencje dotyczące polityki fiskalnej i budżetowej, i tym samym zostają zdegradowane do roli wykonawczej polityki ustalonej na poziomie Unii”<sup>38</sup>. Posłowie PIS zwracali uwagę, że w przypadku rozbieżności opinii bezpieczniejsze jest wybrać próg wyższy, a postanowienia nowych umów traktować rozszerzająco, a nie zawężająco<sup>39</sup>.

Opinie prawne zamówione przez Biuro Analiz Sejmowych (BAS) nie dały jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, który z trybów ratyfikacji jest właściwy w odniesieniu do decyzji 2011/199/UE i traktatu fiskalnego. W pierwszym przypadku, tryb art. 90 za właściwy uznali autorzy trzech opinii (K. Kubuj, C. Mik, M. Szydło), natomiast tryb art. 89 ust. 1 – P. Czarny i A. Kozłowski<sup>40</sup>. Zwolennicy ratyfikacji w trybie art. 90 przyznawali, że co prawda sama zmiana art. 136 nie przenosi kompetencji RP do instytucji UE, ale stwarza potencjalną możli-

wość w przyszłości, kiedy ewentualnie zostanie podjęta procedura przystąpienia Polski do mechanizmu stabilności. „W opinii przeciwników tej koncepcji oraz w opinii Biura Legislacyjnego nie można przyjmować rozwiązań prawnych nie związanych bezpośrednio, a jedynie na podstawie przypuszczenia, że w przyszłości dojdzie do podjęcia sugerowanej decyzji”<sup>41</sup>.

Zdania ekspertów były podzielone także w sprawie trybu ratyfikacji traktatu fiskalnego. C. Mik uznał, że ratyfikacja powinna nastąpić zgodnie z art. 90, czyli większością 2/3 głosów, natomiast M. Jabłoński, że zwykłą większością, tj. zgodnie z art. 89 ust. 1.

Do końca maja 2012 r. rząd nie skierował do Sejmu projektu ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację traktatu fiskalnego.

### Zastrzeżenia do traktatu fiskalnego

Zastrzeżenia pojawiające się w międzynarodowej debacie na temat paktu fiskalnego można podzielić umownie na zastrzeżenia o charakterze prawnopolitycznym i ekonomicznym (granice między obu pojęciami są płynne).

Pierwsze dotyczyły głównie trzech kwestii – wspomnianego już przekazywania na poziom unijny suwerennych praw parlamentów krajowych w kwestiach budżetowych, koncepcji federalistycznych UE oraz wykorzystywania zasobów UE-27 (instytucji, ludzi, budynków i technicznej infrastruktury) do realizacji celów określanych w gronie niepełnej Unii. Największe obiekcje w tej ostatniej materii, zwłaszcza w kwestii wykorzystania Trybunału Sprawiedliwości UE, zgłaszał premier D. Cameron. Wyraził on opinię, że TSUE – choć jest niezależnym arbitrem – ma skłonność do przychylenia się w kierunku strony reprezentującej „więcej Europy”<sup>42</sup>. Przed styczniowym posiedzeniem RE nieoczekiwanie jednak wycofał swój sprzeciw, zaznaczając tylko, że wykorzystywanie instytucji unijnych nie może narużyć interesów Wielkiej Brytanii<sup>43</sup>.

Komentatorzy zwracali uwagę, że traktat fiskalny przyznaje TSUE i Komisji prawa przekraczające ich uprawnienia uzyskane na mocy prawa unijnego. Argumentowali m.in., że prawo unijne nie nakazuje państwom członkowskim posiadania zrównoważonego budżetu i TSUE nie może uznać za nieważne przepisów krajowych, które są sprzeczne z tą regułą<sup>44</sup>.

Podobne wątpliwości wobec traktatu wysunęli także polscy prawnicy w opiniach prawnych dla BAS (niestety nie są one publicznie dostępne). P. Bogdanowicz zwrócił uwagę między innymi, że pakt fiskalny nakłada obowiązki na unijne instytucje, chociaż został zawarty poza ramami prawnymi UE i nie jest źródłem unijnego prawa<sup>45</sup>. Zatem Komisja Europejska, działając na podstawie tej umowy, nie ma np. prawa kontrolować narodowych budżetów. Aby tak się stało, należałoby zmienić unijne traktaty. Wskazuje on, że zgodnie z traktatem

lizbońskim państwa, które chciały wprowadzić ściślejszą dyscyplinę budżetową, powinny skorzystać ze wzmocnionej współpracy (art. 20 TUE). Wymaga ona uczestnictwa przynajmniej 9 państw członkowskich UE, a z jego projektem powinna wystąpić Komisja Europejska. Z kolei C. Mik wyraził wątpliwości m.in. do podstawy prawnej, według której ma orzekać TSUE, skoro pakt nie jest źródłem prawa Unii<sup>46</sup>.

Jeśli chodzi o oceny ekonomicznej strony traktatu fiskalnego, to w debacie europejskiej, obok opinii pozytywnych<sup>47</sup>, pojawiło się wiele głosów krytycznych. Skupiły się one na jego negatywnym wpływie na wzrost gospodarczy (zbyt duży nacisk na programy oszczędnościowe), na braku wpływu na zatrudnienie i konkurencyjność gospodarek unijnych oraz na obawach o harmonizację podatkową. Podkreślano, że traktat nie rozwiąże kwestii kryzysu, ponieważ nie daje wskazówek, jak zwiększyć konkurencyjność UE, natomiast może spowodować poważne perturbacje społeczne. Na przykład zdaniem analityka austriackiego Instytutu Badań Ekonomicznych (WIFO) Stephana Schulmeistera, powiązanie wymogów redukcji deficytu i długu, a przede wszystkim obowiązek redukcji nadwyżki długu sektora finansów publicznych o 1/20 rocznie, grozi większości państw UE greckim scenariuszem<sup>48</sup>. Wprowadzone rygory doprowadzą bowiem nie tylko do redukcji deficytu, ale i PKB, co z kolei pogorszy relację długu do PKB i zmusi do zaostrzenia środków naprawczych (wywołanie efektu *vicious cycle*, czyli błędnego koła). Na negatywne dla wzrostu skutki redukcji relacji długu do PKB o 1/20 rocznie wskazywał m.in. także włoski ekonomista M. Marcelino<sup>49</sup>.

Zdaniem niektórych komentatorów, źródeł kryzysu należy szukać w pogarszającej się konkurencyjności krajów peryferyjnych strefy euro wobec rdzenia UE, głównie Niemiec. Jej efektem jest trwały deficyt rachunków bieżących w jednych krajach, a nadwyżki w drugich. Dlatego, niezależnie od reform podejmowanych przez kraje notujące stały deficyt budżetowy i większej dyscypliny fiskalnej, niezbędne są równoległe działania w krajach „nadwyżkowych” prowadzące do obniżenia ich konkurencyjności, np. poprzez przejściowe zezwolenie na wyższą inflację<sup>50</sup>.

Zastrzeżenia budziły również przyjęte wskaźniki ekonomiczne (techniczne trudności z mierzaniem strukturalnego deficytu, nieadekwatność wskaźników deficytu budżetowego i poziomu długu publicznego jako narzędzi ostrzegających przed nadchodzącym kryzysem).

### Podsumowanie i wnioski

1. Pakt fiskalny, który miał być narzędziem antykryzysowym, wywołał burzliwą debatę nad stopniem i zakresem integracji w UE. Kryzys zadłużeniowy odsłonił wiele słabości zarządzania gospodarczego w UE i dość powszechne stało się przekonanie, że państwa strefy euro powinny integrować się w inny sposób. Wielu

polityków uznało, że wyjście z kryzysu może nastąpić tylko w warunkach unii politycznej. Kanclerz A. Merkel wyraźnie stwierdziła, że długoterminowym celem Niemiec jest stworzenie unii politycznej, nawet za cenę oddania wielu suwerennych praw państw narodowych<sup>51</sup>. Pakt fiskalny został uznany zaś za ważny krok w kierunku ściślejszej i nieodwołalnej integracji fiskalno-gospodarczej<sup>52</sup>. Tymczasem w wielu krajach, zwłaszcza realizujących programy oszczędnościowe, wzrasta się niechęć do Unii i głębszej integracji. Silnej polaryzacji poglądów w UE towarzyszą zmiany w unijnym systemie decyzyjnym. Traktat lizboński wzmocnił pozycję Rady Europejskiej kosztem Komisji, a kryzys i konieczność szybkiego działania spowodowały osłabienie metody wspólnotowej i tendencję do przenoszenia ośrodka decyzyjnego z Brukseli do Berlina.

Wyraźnie rysująca się perspektywa głębokiego podziału Unii rodzi wiele pytań – zwłaszcza o rolę instytucji unijnych i relacje z państwami członkowskimi spoza strefy euro. Dla Polski jest to szczególnie trudny problem, ponieważ popieranie integralności Unii i metody wspólnotowej, utrudniającej dyktat krajów najsilniejszych, było wspólną i wyróżniającą cechą polskiej polityki wobec UE prowadzonej przez kolejne rządy, niezależnie od dzielących je różnic.

2. Traktat fiskalny utrwała podział Unii na wiele kręgów decyzyjnych i zwiększa nieprzejrzystość systemu decyzyjnego. Oprócz istniejących kręgów: 27 państw UE, 17 państw strefy euro i 23 sygnatariuszy paktu na rzecz euro plus (nie podpisały go Czechy, Węgry, Dania i Szwecja), powstaną dwa dalsze: 1) państwa strefy euro i spoza niej dobrowolnie związane postanowieniami paktu budżetowego, które ratyfikowały traktat oraz 2) państwa spoza strefy euro, które ratyfikowały traktat, ale nie zdecydowały się na związanie jego klauzulami przed przyjęciem waluty europejskiej (w tym gronie prawdopodobnie znajdzie się Polska). Oprócz tego możemy mieć do czynienia jeszcze z następującymi konfiguracjami państw członkowskich:

- ☛ państwa strefy euro, które podpisały traktat, ale nie ratyfikowały;
- ☛ państwa spoza strefy euro, które podpisały traktat, ale nie ratyfikowały;
- ☛ państwa, które nie podpisały traktatu (Wielka Brytania i Czechy).

Co więcej, w sprawach kluczowych dla właściwego funkcjonowania strefy euro traktat (preambuła i art. 10 TSKZ) zapowiada aktywniejsze („w stosownych przypadkach i w razie konieczności”, a nie „w ostateczności” jak w art. 20 TUE) korzystanie ze wzmocnionej współpracy przewidzianej w art. 20 TUE oraz w art. 326-334 TFUE, z zaznaczeniem, że nie powinno to naruszać zasad rynku wewnętrznego.

3. Postanowienia traktatu fiskalnego mają być inkorporowane do prawa unijnego w ciągu pięciu lat, najprawdopodobniej poprzez prawo wtórne, podobnie jak miało to miejsce z traktatem z Prüm i Schengen, co pozwoli obejść

weto Wielkiej Brytanii. Komisja Europejska planuje już wdrożenie niektórych postanowień traktatu (m.in. partnerskie programy gospodarcze i sprawozdania *ex ante*) do unijnego *acquis* drogą dwóch rozporządzeń PE i Rady wzmacniających nadzór budżetowy w strefie euro, przedstawionych w listopadzie 2011 roku<sup>53</sup> i zwanych dwupakiem (*two-pack*). Propozycję tę popierają europejscy posłowie<sup>54</sup>. „Dwupak” będzie obowiązywał tylko państwa strefy euro. Nie będzie więc obowiązywać państw spoza strefy, nawet jeśli ratyfikują traktat fiskalny i zwiążą się jego wymogami. Pokazuje to, z jakim niezwykłym galimatiasem prawnym będziemy mieć do czynienia w Unii po wejściu traktatu fiskalnego w życie.

4. Polska, chociaż podpisała traktat fiskalny, nie będzie zobowiązana postanowieniami paktu budżetowego i nowymi zasadami koordynacji, nawet jeśli ratyfikuje traktat. Będą one obowiązywać dopiero, gdy Polska przystąpi do strefy euro lub gdy sama zadeklaruje, że chce być wcześniej zobligowana postanowieniami traktatu lub jego poszczególnymi elementami. Natomiast od dnia wejścia w życie traktatu (czyli po ratyfikacji przez co najmniej 12 państw strefy euro) Polska będzie podlegała postanowieniom Tytułu V (ograniczone uczestnictwo w szczytach euro i udział we współpracy parlamentarnej państw-stron).

5. Udział Polski w szczytach euro (nawet bez prawa głosu, co naturalne) był postrzegany przez negocjatorów paktu fiskalnego jako ważny element przeciwdziałający powstaniu „Europy dwóch prędkości”, w którym Polska – jak można się raczej spodziewać – znalazłaby się w kręgu peryferyjnym<sup>55</sup>. Zgoda na udział państw spoza strefy w obecnym kształcie zapadła dopiero pod sam koniec negocjacji<sup>56</sup>. Pobudziło to pytania o koncesje Polski w zamian za to ustępstwo, wiążąc je z wyrażeniem zgody w tym czasie na pożyczkę w wysokości 600 mld USD dla MFW<sup>57</sup>. Sam premier D. Tusk zresztą przyznał, że „nie należy łączyć dwóch spraw, to jest paktu fiskalnego i pożyczki dla MFW, choć nie ulega wątpliwości, że gotowość i determinacja do wsparcia funduszu będą zależały od poziomu uczestnictwa Polski w pracach nad paktem fiskalnym”<sup>58</sup>.

Niewątpliwie w interesie Polski leży wspieranie stabilizacji strefy euro, czy przeciwdziałanie tendencjom tworzenia „twardego jądra” w Europie, a także udział w debacie na temat przyszłości projektu europejskiego, w tym strefy euro. Patrząc jednak realistycznie, należy zapytać – czy powstrzymanie procesu podziału Europy „na dwie prędkości” jest możliwe? Jak pisze D. Rosati, podział na kraje strefy euro i pozostałe istnieje w Unii już od 1999 r., a traktat lizboński usankcjonował Eurogrupę jako formalną instytucję spotkań ministrów finansów państw strefy euro oraz że nieformalne spotkania na szczycie przywódców strefy euro odbywają się już od 2010 r., a uzgodnienia Eurogrupy przesądzały często o decyzjach ECOFIN<sup>59</sup>.

Czy więc polscy przedstawiciele, uczestnicząc w szczytach w sposób ograniczony i sporadyczny, mogą



powstrzymać ten proces? Czy cena za takie złudzenia nie jest zbyt wysoka? Trudno bowiem oprzeć się wrażeniu, że ceną (pomijam drażliwą kwestię pożyczki dla MFW) było pogodzenie się z przekazaniem części kompetencji narodowych na szczebel międzynarodowy.

6. W efekcie przekaz rządu w debacie krajowej nad paktem fiskalnym był bardzo niespójny, z jednej strony – najprawdopodobniej w celu uniknięcia problemów z ratyfikacją w Sejmie – pomniejszanie jego znaczenia w przekazywaniu kompetencji narodowych na szczebel międzynarodowy (podkreślanie ważniejszej roli „sześciopaku” i braku dodatkowych zobowiązań dla Polski do czasu wejścia do strefy euro), z drugiej – szukanie argumentów uzasadniających sens jego podpisywania (dbałość o jedność Unii, uniknięcie marginalizacji Polski, korzystny przekaz dla agencji ratingowych i rynków finansowych<sup>60</sup>). Odczucie to potęgowały informacje o debacie nad ratyfikacją traktatu fiskalnego w innych państwach członkowskich. Nasuwały się pytania: dlaczego ten sam akt prawny jest oceniany przez jednych jako niosący na tyle poważne następstwa polityczno-gospodarcze, że się go albo nie podpisuje (Wielka Brytania, Czechy), albo stosuje podwyższone progi ratyfikacyjne (Niemcy, Irlandia), a przez drugich jako akt nie niosący poważnych konsekwencji prawnych (Polska).

7. Wyraźne rozbieżności w ocenie następstw przystąpienia do tej umowy międzyrządowej wśród polityków i ekspertów w Polsce oraz za granicą powinny skłonić do poważnej debaty nad traktatem fiskalnym, ponad podziałami politycznymi. Ważne jest przy tym porzucenie podejścia „teraz nic to nas nie kosztuje”, stosowanego także przy przystępowaniu do paktu na rzecz euro. Polscy politycy muszą wypracować wizję miejsca Polski w Europie i określić swoje *non possumus*.

<sup>1</sup> Wersja polska traktatu opublikowana na stronie Ministerstwa Spraw Zagranicznych, <http://www.msz.gov.pl/Traktat,o,stabilnosci,,koordinacji,i,zarządzaniu,w,Unii,Gospodarczej,i,Walutowej,48476.html> [30.5.2012]

<sup>2</sup> Akty prawne wchodzących w skład „sześciopaku”: 1) rozporządzenie PE i Rady (UE) nr 1175/2011 z 16.11.2011 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych; 2) rozporządzenie Rady (UE) nr 1177/2011 z 8.11.2011 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu; 3) rozporządzenie PE i Rady (UE) nr 1173/2011 z 16.11.2011 r. w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro; 4) rozporządzenie PE i Rady (UE) nr 1176/2011 z 16.11.2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania; 5) rozporządzenie PE i Rady (UE) nr 1174/2011 z 16.11.2011 r. w sprawie środków egzekwowania korekty nadmiernych zakłóceń równowagi makroekonomicznej w strefie euro; 6) dyrektywa Rady 2011/85/UE z 8.11.2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich.

<sup>3</sup> Ministerstwo Finansów, *Monitor konwergencji nominalnej w UE 27*, nr 5/2012. Cztery państwa nieobjęte procedurą nadmiernego deficytu to: Estonia, Finlandia, Luksemburg i Szwecja.

<sup>4</sup> House of Lords, European Union Committee, Chapter 5. *The December 2011 European Council and the Proposals for treaty change*, in: Twenty-Fifth Report “*The euro area crisis*”, 7 February 2012, <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201012/ldselect/ldcom/260/26008.htm#n114>

<sup>5</sup> European Council. *Statement by the Euro Area Heads of State or Government*, Brussels, 9 December 2011, s. 7.

<sup>6</sup> Czech join UK in rejecting EU fiscal pact, 31.1.2012, <http://www.ceskapozice.cz/en/news/economy/czechs-join-uk-rejecting-eu-fiscal-pact>

<sup>7</sup> Money.pl, Vaclav Klaus jest przeciwny pogłębionej integracji UE, 1.2.2012, <http://news.money.pl/artykul/vaclav;klaus;jest;przeciwny;poglebionej;integracji;ue,132,0,1017988.html>

<sup>8</sup> Por. wypowiedź J. Rostowskiego na szczycie 30 stycznia 2012 r. [w:] 25 krajów UE, w tym Polska podpisało międzyrządowy pakt fiskalny, „Biznes Gazeta Prawna”, [http://biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/599437,25\\_krajow\\_ue\\_w\\_tym\\_polska\\_podpisalo\\_miedzyrządowy\\_pakt\\_fiskalny.html](http://biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/599437,25_krajow_ue_w_tym_polska_podpisalo_miedzyrządowy_pakt_fiskalny.html)

<sup>9</sup> Proces podejmowania decyzji w UE, zgodnie z przejrzystymi zasadami, określonymi w unijnych traktatach, który zapewnia odpowiedni udział instytucjom ponadnarodowym działającym, w założeniu, w interesie całej Unii - przede wszystkim Parlamentowi Europejskiemu i Komisji.

<sup>10</sup> Rostowski: Polskie postulaty do paktu fiskalnego. Bez szczytów strefy euro i mandat EBC, [http://biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/577681,rostowski\\_polskie\\_postulaty\\_do\\_paktu\\_fiskalnego\\_bez\\_szczytow\\_strefy\\_euro\\_i\\_mandat\\_abc.html](http://biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/577681,rostowski_polskie_postulaty_do_paktu_fiskalnego_bez_szczytow_strefy_euro_i_mandat_abc.html)

<sup>11</sup> M. Szpunar, *Czym jest Traktat Fiskalny?*, „Gazeta Wyborcza”, 5.4.2012 r. [http://m.wyborcza.pl/wyborcza/1,105226,11491490,Czym\\_jest\\_Traktat\\_Fiskalny\\_.html?as=2](http://m.wyborcza.pl/wyborcza/1,105226,11491490,Czym_jest_Traktat_Fiskalny_.html?as=2)

<sup>12</sup> Zgodnie z art. 3 ust. 3 lit. a) TSKZ, „roczne saldo strukturalne sektora instytucji rządowych i samorządowych oznacza saldo roczne uwzględniające zmiany cykliczne, po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe”.

<sup>13</sup> Deklaracja państw-stron dołączona do protokołu podpisania traktatu (Annex. *Arrangements Agreed by the Contracting Parties at the Time of Signature Concerning Article 8 of the Treaty*).

<sup>14</sup> Por. wersje przedstawione na posiedzeniach RE: 9.12.2011 r., 16.12.2011 r. („Umowa międzynarodowa w sprawie wzmocnionej unii gospodarczej”), 6.1.2012 r., 10.1.2012 r., 20.1.2012 r., 27.1.2012 r. oraz 31.1.2012 r. Niektóre wersje (np. z 10 stycznia) nie były oficjalnie dostępne, ale przedostały się do mediów za pośrednictwem portalu eurosceptycznego brytyjskiego think-tanku *Open Europe*. Por. *Accession to the Fiscal Compact is Limited in Version 3 oraz Draft 4: the European Parliament and the Non-Euro Countries Have Won*, <http://www.euinside.eu/en/analyses/accession-to-the-fiscal-pact-is-limited-in-version-3#ixzz1w6y3eU1C>; <http://www.euinside.eu/en/analyses/draft-4-european-parliament-won-eurogroup-chief-lost#ixzz1w6yn0EJB>

<sup>15</sup> K. Popławski, *Niemcy: Nowa wersja umowy fiskalnej usankcjonuje głębszy podział Unii Europejskiej*, Ośrodek Studiów Wschodnich, „BEST OSW”, nr 3(204), 18.1.2012 r.

<sup>16</sup> „Wyjątkowe okoliczności” oznaczają nadzwyczajne zdarzenie, na które Umawiająca się Strona nie ma wpływu i które wywiera znaczący wpływ na sytuację finansową sektora instytucji rządowych i samorządowych, lub okresy znacznego pogorszenia koniunktury gospodarczej, o których mowa w zmienionym pakcie stabilności i wzrostu, pod warunkiem że tymczasowe odchylenia dotyczące danej Umawiającej się Strony nie zagrażają stabilności budżetowej w średnim okresie”, art. 3 ust. 3 lit. b) TSKZ.

<sup>17</sup> Zmianę zaproponowały Niemcy, aby nie trzeba było przeprowadzać referendum w Irlandii. Por. wypowiedź niemieckiego ministra do spraw europejskich M. Linka podczas wizyty w Dubli-

nie w lutym 2012 r. D. Staunton, *EU treaty designed to avoid vote - German minister*, 'The Irish Times', February 23, 2012.

<sup>18</sup> Niemcy chciały, aby nowe zobowiązania objęły wszystkie borykające się z problemami południowe państwa strefy euro. Por. *Doubts increase over usefulness of new fiscal treaty*, 20.12.2011, <http://euobserver.com/843/114698>

<sup>19</sup> W wersji z 10 stycznia 2012 r. procedura przystąpienia zaczynała się od uzyskania zgody wszystkich sygnatariuszy Traktatu (*common agreement*). Dopiero po jej uzyskaniu państwo członkowskie mogło złożyć dokument ratyfikacyjny do Depozytariusza.

<sup>20</sup> W pierwszej wersji postanowienia paktu miały być włączone do prawa unijnego „tak szybko, jak to możliwe”. W wersji z 6 stycznia 2012 r. sprecyzowano, że chodzi o pięć lat (w art. 14), natomiast w wersji z 10 stycznia postanowienie to ujęto w osobny artykuł (art. 16).

<sup>21</sup> Dyrektywa definiuje numeryczne reguły fiskalne jako „specyficzne dla poszczególnych krajów, które przyczyniają się do prowadzenia polityki budżetowej przez państwa członkowskie stosownie do ich obowiązków wynikających z TFUE. Reguły te są wyrażone zbiorczym wskaźnikiem wyników budżetowych, takim jak np. deficyt budżetowy sektora instytucji rządowych i samorządowych, potrzeby pożyczkowe lub dług, lub ich główne składniki”. W Polsce krajowe ramy fiskalne oparte są na kilku regułach, z których najważniejszą jest reguła długu. Od 2011 r. obowiązuje wydatkowa reguła dyscyplinująca.

<sup>22</sup> European Commission, *Six-pack? Two-pack? Fiscal compact? A short guide to the new EU fiscal governance*. [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/articles/governance/2012-03-14\\_six-pack\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/governance/2012-03-14_six-pack_en.htm)

<sup>23</sup> DzUrz UE L 91, 6.4.2012.

<sup>24</sup> Zgodnie z decyzją 2011/199/UE w art. 136 TFUE dodaje się ustęp trzeci w brzmieniu:

„3. Państwa Członkowskie, których walutą jest euro, mogą ustanowić mechanizm stabilności uruchamiany, jeżeli będzie to niezbędne do ochrony stabilności strefy euro jako całości. Udzielenie wszelkiej niezbędnej pomocy finansowej w ramach takiego mechanizmu będzie podlegało rygorystycznym warunkom.”

<sup>25</sup> Por. K.A. Armstrong, *Responding to the Economic Crisis: Public Law in a Post-Lisbon Age*, 21.2.2012 <http://eutopialaw.com/2012/02/21/responding-to-the-economic-crisis-public-law-in-a-post-lisbon-age/>

<sup>26</sup> S. Collins, *Noonan spells out stark reality if referendum is needed*, "The Irish Times", 17.12.2012 r., <http://www.irishtimes.com>; H. McGee, *Kenny denies fiscal compact will bring further austerity*, "The Irish Times", 5.2.2012 r., <http://www.irishtimes.com>

<sup>27</sup> Thirtieth Amendment of the Constitution (Treaty on Stability, Coordination And Governance in the Economic and Monetary Union) Bill 2012; <http://www.oireachtas.ie/documents/bills/bills28/bills/2012/2312/b2312d.pdf>

<sup>28</sup> *Update: German Opposition Wants Growth Pact Next To Fiscal Pact*, 24.05.2012, <http://www.forexlive.com/blog/2012/05/24/updategerman-opposition-wants-growth-pact-nxt-to-fiscal-pact/>

<sup>29</sup> Por. Federal Constitutional Court - Press office. Press release no. 55/2011 of 7 September 2011. *Constitutional complaints lodged against aid measures for Greece and against the euro rescue package unsuccessful – No violation of the Bundestag's budget autonomy*, <http://www.bundesverfassungsgericht.de/en/press/bvg11-055en.html>

<sup>30</sup> K. Popławski, *Niemcy: Coraz większe problemy Merkel z przełansowaniem paktu fiskalnego*, Ośrodek Studiów Wschodnich, „BEST OSW”, nr 18(219), 16.5.2012 r.

<sup>31</sup> Tryb ten był stosowany przy przejściu w Polsce traktatów: akcesyjnego i lizbońskiego.

<sup>32</sup> EurActive, *Koalicja w Polsce za paktem fiskalnym, opozycja – podzielona*, 5.3.2012, <http://www.euractiv.pl/gospodarka/artykul/koalicja-w-polsce-za-paktem-fiskalnym-opozycja---podzielona-003374>; *Tusk o ratyfikacji paktu fiskalnego: Rząd chce „małej ratyfikacji”*, „Biznes Gazeta Prawna”, 2.3.2012 r., [http://biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/599571,tusk\\_o\\_ratyfikacji\\_paktu\\_fiskalnego\\_rzad\\_chce\\_malej\\_ratyfikacji.html](http://biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/599571,tusk_o_ratyfikacji_paktu_fiskalnego_rzad_chce_malej_ratyfikacji.html)

<sup>33</sup> Patrz: Sejm, „Posiedzenie Sejmu nr 14”, 9.5.2012 r., <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/wypowiedz.xsp?posiedzenie=14& dzien=1& wyp=35& view=1>

<sup>34</sup> Por. np. wypowiedź J. Rostowskiego dla TVN 24, *Ratyfikacja paktu fiskalnego pod lupą ekspertów*, 3.3.2012 r., <http://www.businesstoday.pl/artykul/makroekonomia/ratyfikacja-paktu-fiskalnego-pod-lupa-ekspertow,1268/>

<sup>35</sup> Ustawa z 11 maja 2012 r. o ratyfikacji decyzji Rady Europejskiej 2011/199/UE z 25 marca 2011 r. w sprawie zmiany art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w odniesieniu do mechanizmu stabilności dla państw członkowskich, których walutą jest euro (Sejm, druk nr 37) została 14 maja 2012 r. przekazana prezydentowi (Senat nie wniósł poprawek).

<sup>36</sup> *Poselski projekt w sprawie trybu wyrażenia zgody na ratyfikację decyzji Rady Europejskiej nr 2011/199/UE z dnia 25 marca 2011 r. w sprawie zmiany art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w odniesieniu do mechanizmu stabilności dla państw członkowskich, których walutą jest euro*. Sejm, druk 114, wniesiony 11 stycznia 2012 r., odrzucony 10.5.2012 r. głosami Platformy Obywatelskiej (PO), Polskiego Stronnictwa Ludowego (PSL) i Ruchu Palikota; SLD wstrzymał się od głosu.

<sup>37</sup> „Poselski projekt uchwały w sprawie polityki Rzeczypospolitej Polskiej w związku z kryzysem Unii Europejskiej”, Sejm, druk nr 97, wniesiony 14.12.2012 r., odrzucony 25.5.2012 r. głosami PO, PSL, Ruchu Palikota, SP (2 głosy przeciw) i SLD; „Projekt uchwały Sejmu RP w sprawie rezygnacji przez Rzeczpospolitą Polską z polskiego złotego i przyjęcia waluty euro oraz udziału w tzw. „pakcie fiskalnym”, wniesiony 31.1.2012 r., Sejm, druk nr 185, <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&NrKadencji=7&NrPosiedzenia=15&NrGlosowania=11>

<sup>38</sup> M. Piłka, *Pucz fiskalny*, 4.6.2012, <http://prawicarzeczypospolitej.org/aktualnosci/pokaz,1197>

<sup>39</sup> Sejm, Zapis przebiegu posiedzenia Komisji, 25.4.2012 r., <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/biuletyn.xsp?documentId=9F72E6E3067BBA77C12579FB003D3369>

<sup>40</sup> Kancelaria Senatu. Biuro Legislacyjne, *Opinia do ustawy o ratyfikacji decyzji Rady Europejskiej 2011/199/UE z 25.3.2011 r. w sprawie zmiany art. 136 TFUE w odniesieniu do mechanizmu stabilności dla państw członkowskich, których walutą jest euro* (druk nr 116), 22.5.2012 r., <http://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/87/plik/116.pdf>

<sup>41</sup> Ibidem.

<sup>42</sup> M. Vasconcelos, *Brussels has used its usual legal tricks the final draft of the so called Treaty on Stability, Coordination and Governance of EMU*, "Bill Cash's European Journal", 8.6.2012, [http://www.europeanfoundation.org/my\\_weblog/2012/02/margarida-vasconcelos-brussels-has-used-its-usual-legal-tricks-the-final-draft-of-the-so-called-treaty-on-stability-coo.html](http://www.europeanfoundation.org/my_weblog/2012/02/margarida-vasconcelos-brussels-has-used-its-usual-legal-tricks-the-final-draft-of-the-so-called-treaty-on-stability-coo.html)

<sup>43</sup> Por. *Cameron U-turn over policing of tough new eurozone rules*, "The Guardian", 28 January 2012.

<sup>44</sup> M. Vasconcelos, *Brussels has used its usual legal tricks...*, op.cit.

<sup>45</sup> Forsal.pl, *Pakt fiskalny jest nielegalny? Coraz więcej przeciwników unijnego traktatu*, 21.4.2012 r., [http://forsal.pl/artykuly/611431,pakt\\_fiskalny\\_jest\\_nielegalny\\_coraz\\_wiecej\\_przeciwnikow\\_unijnego\\_traktatu.html](http://forsal.pl/artykuly/611431,pakt_fiskalny_jest_nielegalny_coraz_wiecej_przeciwnikow_unijnego_traktatu.html) [30.5.2012 r.]; J. Bielecki, *Sejm bez lukru*

o pakcie fiskalnym, „Dziennik Gazeta Prawna”, 19.4.2012 r., <http://edgp.gazetaprawna.pl/index.php?act=mprasa&sub=article&id=407273> [30.5.2012]

<sup>46</sup> Ibidem.

<sup>47</sup> Zob. np. J. Funk Kirkegaard, *Europe's new fiscal compact treaty does not outlaw Keynesianism and is a stepping stone to more progress*, VoxEU, 6 Feb 2012, <http://www.voxeu.org/index.php?q=node/7600>

<sup>48</sup> S. Schulmeister, *The economic consequences of the pact*, 28.3.2012 r., <http://www.eurointelligence.com/eurointelligence-news/home/singleview/article/the-economic-consequences-of-the-pact.html>

<sup>49</sup> M. Marcellino, *Why we don't need the new fiscal treaty*, 30.1.2012 r., <http://www.eurointelligence.com/eurointelligence-news/archive/single-view/article/why-we-dont-need-the-new-fiscal-treaty.html>

<sup>50</sup> Por. G. Davis, *The eurozone decouples from the world*, „Financial Times”, 6.11.2011, <http://blogs.ft.com/gavyndavies/2011/11/06/the-eurozone-decouples-from-the-world/#axzz1d2stiknr>

<sup>51</sup> OSW, A. Kwiatkowska-Drożdż i K. Popławski, *Pakt fiskalny to tylko etap na drodze do zmian traktatowych*, 15.2.2012 r., <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/best/2012-02-15/pakt-fiskalny-to-tylko-etap-na-drozdze-do-zmian-traktatowych>

<sup>52</sup> Por. Press Release, *Wystąpienie przewodniczącego Rady Europejskiej H. Van Rompuy przed Parlamentem Europejskim*, EUCO 17/12, PR PCE 14, Bruksela, 1.2.2012; EU Summit: *ECB Draghi: Fiscal Pact Is First Step Toward Fiscal Union*, 3.2.2012.

<sup>53</sup> Wniosek. *Rozporządzenie PE i Rady w sprawie wspólnych przepisów dotyczących monitorowania i oceny wstępnych planów*

*budżetowych oraz zapewnienia korekty nadmiernego deficytu w państwach członkowskich strefy euro*, Bruksela, 23.11.2011, KOM(2011) 821; Wniosek. *Rozporządzenie PE i Rady w sprawie wzmocnienia nadzoru gospodarczego i budżetowego nad państwami członkowskimi strefy euro dotkniętymi lub zagrożonymi poważnymi trudnościami w odniesieniu do ich stabilności finansowej*, Bruksela, 23.11.2011, KOM(2011) 819. W maju 2012 r. komisja PE ds. gospodarczych i walutowych nieznacznie większością zaakceptowała wnioski KE.

<sup>54</sup> Por. Wstępne sprawozdanie posła sprawozdawcy J-P. Gauzèsa z obu projektów rozporządzeń, 14.3.2012, KOM(2011).

<sup>55</sup> M. Szpunar, op. cit.

<sup>56</sup> W wersji TSKZ z 27 stycznia 2012 r. była mowa tylko o uczestnictwie w posiedzeniach, gdy przewodniczący szczytu uzna to za stosowne i przynajmniej raz w roku (art. 12 ust. 6).

<sup>57</sup> „Obserwator finansowy”, 13.1.2012 r., <http://www.obserwatorfinansowy.pl/2012/01/13/wsparcie-przez-polske-mfw-nie-jest-powiazane-z-uczestnictwem-w-pakcie-fiskalnym-rostowski/>

<sup>58</sup> *Pożyczka dla MFW to nie pakt fiskalny*, 26.1.2012 r., <http://www.ekonomia24.pl/artykul/798566.html>

<sup>59</sup> D. Rosati, *Pakt fiskalny, porażka czy sukces?*, „Rzeczpospolita”, 16.2.2012 r.

<sup>60</sup> *Dowgielewicz: pakt fiskalny absolutnie pozytywny dla Polski*, 16.2.2012 r., <http://biznes.onet.pl/dowgielewicz-pakt-fiskalny-absolutnie-pozytywny-dl,18494,5029546,1,news-detel>

■

## WSPÓLNA POLITYKA HANDLOWA

### POROZUMIENIE ROLNE UNIA EUROPEJSKA – MAROKO. POTENCJALNE SKUTKI DLA POLSKI I UE

*Łukasz Ambroziak, Marzenna Błaszczuk-Zawiła\**

Rada Unii Europejskiej (RUE), po uzyskaniu pozytywnej opinii Parlamentu Europejskiego (PE), wyraziła 8 marca 2012 r. zgodę na zawarcie przez UE porozumienia z Marokiem w sprawie wzajemnej liberalizacji handlu produktami rolnymi, przetworzonymi artykułami rolnymi, rybami i produktami rybołówstwa (dalej porozumienie rolne)<sup>1</sup>. Porozumienie stanowi realizację postanowień układu stowarzyszeniowego i nowej zasady polityki sąsiedztwa – „więcej za więcej”. Jest też pierwszym krokiem w wypracowaniu nowej formuły stosunków dwustronnych, będącej czymś pomiędzy stowarzyszeniem a członkostwem (*more than association, but less than accession*). Celem porozumienia jest również zachęcenie innych partnerów UE z regionu Morza Śródziemnego do przeprowadzenia reform.

Paraflowanie porozumienia, a następnie jego przyjęcie przez PE, wzbudziło wiele kontrowersji, w tym sprzeciw rolników z południa Europy, najbardziej narażonych na jego negatywne skutki. Przeciwnicy umowy używali głównie argumentów o przewidywanym negatywnym wpływie zarówno na rolnictwo niektórych państw członkowskich UE, jak i Maroka, a także o zagrożeniach dla środowiska przyrodniczego. Podnoszono również kwestię nierozwiązanego konfliktu wokół Sahary Zachodniej. Ostatecznie porozumienie zostało zatwierdzone i ma wejść w życie 1 lipca 2012 r.<sup>2</sup>

### Polityka UE wobec państw regionu Morza Śródziemnego

Proces zacieśniania współpracy UE z południowymi sąsiadami, graniczącymi przez Morze Śródziemne (MŚ), został zapoczątkowany w listopadzie 1995 r. podczas konferencji ministrów spraw zagranicznych państw członkowskich UE i krajów regionu MŚ w Barcelonie<sup>3</sup>. Tak zwany proces barceloński, tj. partnerstwo UE z krajami południowego wybrzeża MŚ (*Euro-Mediterranean partnership*), opiera się na trzech filarach: 1) partnerstwie politycznym i w dziedzinie bezpieczeństwa, 2) partner-