

JANUSZ JÓZEF WĘC
Kraków

DEBATA W UNII EUROPEJSKIEJ NA TEMAT DRUGIEJ REFORMY USTROJOWEJ (2011-2012)

Przedmiotem analizy jest debata polityczna w Unii Europejskiej na temat możliwości przeprowadzenia drugiej reformy ustrojowej Unii. Rozpoczęła się ona w październiku 2011 r. w Niemczech. Nowa reforma miałaby uzupełnić zmiany w ustroju Unii Europejskiej dokonane na mocy traktatu lizbońskiego z 13 grudnia 2007 r.¹ W pierwszej części artykułu przedstawione zostały stanowiska najważniejszych państw, których przedstawiciele aktywnie uczestniczyli w tej debacie lub brali udział w pracach Grupy Refleksyjnej ds. Przyszłości Unii Europejskiej, zaś w części drugiej zaprezentowano opinie instytucji UE, w szczególności Komisji Europejskiej i Rady Europejskiej, na temat proponowanej reformy.

PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE

Niemcy

Debatę na temat konieczności przeprowadzenia drugiej reformy ustrojowej Unii Europejskiej, przewidującej m.in. jej przekształcenie w Unię Polityczną, zainicjował w Niemczech minister finansów Wolfgang Schäuble. 3 października 2011 r. w artykule zatytułowanym *Odpowiedzią na kryzys jest więcej Europy*, który został opublikowany na łamach „Die Welt”, opowiedział się on za radykalnymi zmianami ustrojowymi w tej organizacji międzynarodowej. Pierwszą z nich miało być

¹ Debata na temat pierwszej reformy ustrojowej toczyła się w Unii Europejskiej od 1996 r. Kolejne etapy tej reformy wyznaczały obrady czterech konferencji międzyrządowych (1996-1997, 2000, 2003-2004, 2007) oraz dwóch konwentów europejskich (1999-2000, 2002-2003), zaś jej rezultatami były: traktat amsterdamski z 2 października 1997 r., Karta Praw Podstawowych z 7 grudnia 2000 r., traktat nicejski z 26 lutego 2001 r., traktat konstytucyjny z 29 października 2004 r. (który nie wszedł w życie), a także traktat lizboński z 13 grudnia 2007 r. Szerzej na ten temat por. J.J. Węc, *Spór o kształt ustrojowy Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej w latach 1950-2010. Między ideą ponadnarodowości a współpracą międzyrządową*, Kraków 2012, s. 251-384; idem, *Traktat Lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007-2009*, Kraków 2011, s. 51-299.

uwspółnotowanie polityk fiskalnych państw członkowskich strefy euro. Kolejną zmianą byłoby wzmocnienie instytucji (UE). Natomiast na końcu tego procesu winna powstać Unia Polityczna. Zdaniem Schäublego bez przeprowadzenia reformy ustrojowej UE groziła utrata zdolności do działania. Ustanowienie Unii Politycznej nie byłoby wszelako równoznaczne z utworzeniem superpaństwa (*Superstaat*), lecz jedynie stanowiłoby nową formę współpracy państw członkowskich w zakresie zarządzania (*governance*). Państwa narodowe istniałyby nadal jako niezbędne podmioty wzmacniające tożsamość narodową ich mieszkańców w dobie globalizacji, choć ich uprawnienia uległyby znacznym ograniczeniom na rzecz Unii Politycznej².

W dniach 14-15 listopada 2011 r. 24. Zjazd Federalny CDU w Lipsku przyjął uchwałę w sprawie polityki europejskiej, zatytułowaną *Mocna Europa – dobra przyszłość dla Niemiec*. Stanowiła ona bardzo istotne wsparcie dla kanclerz Angeli Merkel w jej dążeniach do przezwyciężenia kryzysu zadłużeniowego w strefie euro, zwłaszcza zaś w sporze z prezydentem Francji Nicolasem Sarkozym na temat metod jego rozwiązania. CDU opowiedziała się w tym dokumencie za nową reformą ustrojową UE, którą uznała nawet za remedium na pokonanie kryzysu.

Pierwszym etapem reformy miało być radykalne wzmocnienie Unii Gospodarczej i Walutowej przez rozszerzenie kompetencji Europejskiego Banku Centralnego (EBC), choć nie powinien się on nigdy zajmować skupowaniem obligacji zadłużonych państw członkowskich strefy euro (tzw. euroobligacji); całkowite rozdzielenie polityki pieniężnej i fiskalnej; wprowadzenie podatku od transakcji finansowych w UE lub – co najmniej – w strefie euro, a także ustanowienie (na wzór niemiecki) najpierw w strefie euro, a następnie w innych państwach członkowskich Unii, ustawowego lub konstytucyjnego tzw. hamulca długu zapobiegającego nadmiernemu zadłużaniu się państw. Drugi etap polegałby na „dokończeniu” procesu konstytuowania Unii Gospodarczej i Walutowej przez wprowadzenie nowych mechanizmów automatycznego stosowania sankcji wobec państw członkowskich naruszających Pakt Stabilności i Wzrostu, włączenie przepisów tegoż paktu do prawa traktatowego UE oraz objęcie go uprawnieniami Trybunału

² W. Schäuble, *Die Antwort auf die Krise ist ein Mehr an Europa*, „Die Welt”, 3.10.2011, <http://www.welt.de/>, s. 1. Schäuble sieht in „mehr Europa” die Lösung der Krise, „Die Welt”, 1.10.2011 r., <http://www.welt.de/>, s. 1. Swoje przemyślenia na temat Unii Politycznej Schäuble powtórzył w przemówieniu wygłoszonym we Frankfurcie nad Menem z okazji Dnia Jedności Niemieckiej, por. *Schäuble wirbt verstärkt für Mehr-Europa-Plan*, „Die Welt”, 2.10.2011, <http://www.welt.de>, s. 1. Dyskusja w UE na temat zmian w traktatach toczyła się już od połowy 2011 r. Jednym z pierwszych głosów w tej dyskusji była propozycja Valéry’ego Giscarda d’Estaing z 1 lipca 2011 r., dotycząca ustanowienia w Unii Europejskiej Kongresu Narodów jako gremium złożonego z deputowanych do Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych, zajmującego się kluczowymi wyzwaniami stojącymi przed Unią. Jednak dopiero Schäuble zgłosił postulat tak radykalnych zmian ustrojowych, jak przekształcenie UE w Unię Polityczną, co nadało tej dyskusji zupełnie nową dynamikę. Szerzej na temat propozycji byłego prezydenta Francji, por. *Giscard d’Estaing opowiada się za europejskim Kongresem Narodów*, EurActiv, 1 lipca 2011, s. 1.

Sprawiedliwości Unii Europejskiej, a także przyjęcie nowej trzyfazowej procedury zapobiegania łamaniu jego postanowień przez państwa członkowskie strefy euro. Docelowo należałoby również przekształcić Europejski Mechanizm Stabilności (*European Stability Mechanism – ESM*) w Europejski Fundusz Walutowy. Trzecim etapem reformy, który winien być zrealizowany dopiero w bliżej nieokreślonej przyszłości, byłoby natomiast przekształcenie Unii Europejskiej w Unię Polityczną. Miałoby ono nastąpić w drodze ponownej rewizji traktatów, którą powinien przygotować nowy konwent europejski. Planowana reforma objęłaby przede wszystkim Komisję Europejską, Parlament Europejski i Radę Unii Europejskiej. *CDU* proponowała, ażeby przewodniczący Komisji Europejskiej był wybierany w wyborach bezpośrednich przez wszystkich obywateli UE, przy czym wybór pozostałych komisarzy odbywałby się według obowiązujących dotąd przepisów. Opowiedziała się za ustanowieniem drugiej izby parlamentarnej, którą winna być Rada Unii Europejskiej. Obie izby uzyskałyby prawo do inicjatywy ustawodawczej, co oznaczałoby osłabienie uprawnień Komisji Europejskiej, a ślad za tym metody wspólnotowej. Należałoby także ponownie zmienić podział mandatów w Parlamencie Europejskim w taki sposób, aby odzwierciedlał on „mocniej (*stärker*) niż dotąd” potencjał demograficzny państw członkowskich UE. *CDU* postulowała również ustanowienie w przyszłości w ramach Unii Politycznej tzw. Unii Obronnej (*Verteidigungsunion*) dysponującej „europejskimi siłami zbrojnymi”. Mimo deklarowanej woli politycznej zachowania spójności prawnej i ustrojowej UE, *CDU* nie wykluczała również możliwości dalszego rozwoju procesu integracji zgodnie z regułami wzmocnionej współpracy, a w ślad za tym ustanowienia Unii „dwóch prędkości”. Nie mogłoby to jednak prowadzić do podziału UE na dwie części³.

Również koalicyjna *FDP* dokonała reorientacji swojej polityki europejskiej. Już podczas 62. Zjazdu Federalnego w Rostoku (13-15 maja 2011 r.) przyjęła ona uchwałę zatytułowaną *Europa jest przyszłością Niemiec*, w której opowiedziała się za przyszłym przekształceniem UE w „sfederalizowaną Europę pozbawioną wszelkiego centralizmu”⁴. Wszelako dalsze pogłębianie się kryzysu zadłużeniowego w strefie euro skłoniło *FDP* do przyjęcia w następnym roku nowej uchwały zawierającej jeszcze dalej idące postulaty programowe. Tę nową uchwałę zatytułowaną *Odpowiedzialność za wolność* zatwierdził 63. Zjazd Federalny *FDP* obradujący 22 kwietnia 2012 r. w Karlsruhe. Liberałowie opowiedzieli się w niej za przekształceniem UE w Unię Polityczną, wzmocnieniem wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony UE oraz utworzeniem europejskich sił zbrojnych

³ 24. Bundesparteitag der CDU am 14.-15. November 2011 in Leipzig. Beschlüsse. *Starkes Europa – gute Zukunft für Deutschland*. Antrag des Bundesvorstandes der CDU, <http://www.cdu.de/>, s. 1-24. Por. też Bundesvorstand der CDU Deutschlands. Anträge an den 25. Parteitag am 4./5. Dezember 2012 in Hannover. *Starkes Deutschland. Chancen für Alle!*, <http://www.cdu.de/>, s. 28-30.

⁴ 62. Ordentlicher Bundesparteitag der FDP am 13.-15. Mai 2011 in Rostock. Beschlüsse. *Europa ist Deutschlands Zukunft*, www.fdp.de, s. 1-4.

(niezagrożających pozycji *NATO* w Europie). Docelowo, ale w bliżej nieokreślonej przyszłości, miałyby nawet dojść do przekształcenia Unii Politycznej w jednolite „europejskie państwo związkowe” (*europäischer Bundesstaat*)⁵.

Poza *CDU* i *FDP* także dwie partie opozycyjne Sojusz'90/Zieloni i *SPD* dokonały reorientacji swoich programów w polityce europejskiej. I tak, w dniach 25-27 listopada 2011 r. 33. Federalna Konferencja Delegatów Sojuszu'90/Zieloni, obradująca w Kilonii, przyjęła dwie nowe uchwały w tej dziedzinie. Zieloni domagali się w nich m.in. „dokończenia” procesu konstytuowania Unii Gospodarczej i Walutowej, polegającego na ustanowieniu w niej Unii Gospodarczej i Unii Fiskalnej⁶. Również Zjazd Federalny *SPD*, obradujący w dniach 4-6 grudnia 2011 r. w Berlinie, przyjął uchwałę zalecającą reorientację programową RFN w polityce europejskiej. Socjaldemokraci opowiedzieli się w niej m.in. za tym, aby państwa strefy euro jak najszybciej ustanowiły Unię Fiskalną, zaś w przyszłości ażeby doszło do przekształcenia Unii Europejskiej w Unię Polityczną⁷.

Zmianom proponowanym przez wymienione partie polityczne sprzeciwiały się natomiast *CSU* i Lewica. Przewodniczący *CSU* Horst Seehofer nie tylko „kategorycznie sprzeciwił się dalszemu transponowaniu kompetencji (państw członkowskich) do Brukseli”, ale także oświadczył, że Bawaria nigdy nie wejdzie „na drogę prowadzącą do Stanów Zjednoczonych Europy”. Minister spraw wewnętrznych Hans-Peter Friedrich (*CSU*) oświadczył, że zamysł ustanowienia Unii Politycznej jest niczym innym jak tylko kolejną próbą wzmocnienia „centralizmu europejskiego” w obecnej Unii Europejskiej niejako przy okazji walki z kryzysem zadłużeniowym strefy euro. Natomiast deputowany *CSU* do *Bundestagu* Georg Nüßlein przekonywał, że wzrastający eurosceptycyzm w UE nie da się przezwyciężyć za pomocą kolejnych prób pozbawienia parlamentów narodowych wybranych przez naród oraz rządów państw członkowskich ich dotychczasowych kompetencji⁸. Z kolei Lewica postulowała jedynie zastąpienie obecnych traktatów przez konstytucję europejską, zaakceptowaną we wszystkich państwach członkows-

⁵ 63. Ordentlicher Bundesparteitag der FDP am 22. April 2012 in Karlsruhe. Beschlüsse. *Verantwortung für die Freiheit. Karlsruher Freiheitsthesen der FDP für eine offene Bürgergesellschaft*, www.fdp.de, s. 96-98.

⁶ 33. Ordentliche Bundesdelegiertenkonferenz am 25.-27. November 2011 in Kiel. Beschlüsse. *Die Zukunft ist Europa*, <http://www.gruene.de>, s. 1-10. 33. Ordentliche Bundesdelegiertenkonferenz am 25.-27. November 2011 in Kiel. Beschlüsse. *Europa gewinnt zusammen – oder verliert*, <http://www.gruene.de>, s. 1-8. Por. też Sonder-Länderrat am 24. Juni 2012 in Berlin. Beschlüsse. *Mehr Mut zu Europa*, <http://www.gruene.de>, s. 1-18.

⁷ Ordentlicher Bundesparteitag der SPD am 4.-6. Dezember 2011 in Berlin. Beschlüsse. *Neuer Schrift für ein starkes Europa*, <http://www.spd.de>, s. 109-118.

⁸ Schäuble sieht in „mehr Europa” die Lösung der Krise, „Die Welt”, 1.10.2011 r., <http://www.welt.de/>, s. 1; Schäubles Forderung nach „mehr Europa” spaltet Union, „Westdeutsche Zeitung”, 2.10.2011, s. 1.

kich w referendach i zawierającą propozycje radykalnej rewizji przepisów dotyczących wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz polityk należących do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości⁹.

Kancelerz Merkel włączyła się do prezentowanej debaty zasadniczo dopiero po przyjęciu przez 24. Zjazd Federalny CDU w Lipsku nowej uchwały w sprawie polityki europejskiej. Jej pierwsza wyraźna reakcja na wystąpienie Schäublego miała miejsce 23 listopada 2011 r. podczas dyskusji w *Bundestagu* nad projektem budżetu na 2012 r. Opowiedziała się ona wówczas za koniecznością wprowadzenia zmian w unijnych traktatach, polegających na włączeniu do prawa pierwotnego postanowień Paktu Stabilności i Wzrostu. Byłby to jednak – jej zdaniem – jedynie „pierwszy krok w kierunku ustanowienia Unii Fiskalnej” jako „pewnej politycznej struktury (*eines politischen Gebäudes*)”, w której doszłoby do harmonizacji niektórych polityk należących dotąd do kompetencji państw członkowskich¹⁰.

7 lutego 2012 r. w czasie przemówienia wygłoszonego do studentów w Fundacji BELA, poświęconego wyłącznie polityce europejskiej, Merkel doprecyzowała swoją wizję Unii Politycznej. Zaproponowała ona, aby była to jednolita organizacja międzynarodowa z bardzo mocnymi instytucjami. Komisja Europejska winna zostać przekształcona w prawdziwy „rząd europejski”, wyposażony w nowe kompetencje należące dotąd do rządów państw członkowskich. Znaczącemu rozszerzeniu uległyby także uprawnienia Parlamentu Europejskiego, zaś Rada Unii Europejskiej w składzie szefów państw lub rządów stałaby się drugą izbą parlamentarną. Merkel nie ukrywała, że pomysł ukonstytuowania Unii Politycznej, niesłusznie zaniechany podczas konferencji międzyrządowej w latach 1990-1991, wzbudzi w poszczególnych państwach członkowskich jeszcze wiele kontrowersji, lecz jego realizacja jest niezbędna dla wzmocnienia pozycji UE w świecie¹¹.

Swoje wywody na temat Unii Politycznej Merkel powtórzyła następnie w przemówieniu wygłoszonym 3 kwietnia 2012 r. na Uniwersytecie w Pradze¹². Natomiast 7 czerwca 2012 r. w wywiadzie dla telewizji *ARD* opowiedziała się już za przygotowaniem „planu pracy” (*Arbeitsplanes*) w sprawie utworzenia takiej organizacji międzynarodowej. Nowym aspektem w tym wystąpieniu była sugestia Merkel, zbieżna z treścią uchwały 24. Zjazdu Federalnego CDU z listopada 2011 r., ażeby zaproponowane zmiany przeprowadzić według zasad wzmocnionej

⁹ Programm der Partei Die Linke. Beschluss des Parteitages der Partei Die Linke vom 21. bis 23. Oktober 2011 in Erfurt, bestätigt durch einen Mitgliederentscheid im Dezember 2011, <http://www.linke.de/>, s. 66-68.

¹⁰ Deutscher Bundestag. Verhandlungen des Deutschen Bundestages. Stenographische Berichte. 17. Wahlperiode, 142. Sitzung am 23. November 2011, <http://dip21.bundestag.de/>, s. 16916.

¹¹ Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel bei einer Vortrags- und Diskussionsveranstaltung der BELA-Foundation am 7. Februar 2012 in Berlin, <http://www.bundeskanzlerin.de>, s. 5.

¹² Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel bei der Diskussionsveranstaltung „Die künftige Gestalt Europas” an der juristischen Fakultät der Karls-Universität am 3. April 2012 in Prag, <http://www.bundeskanzlerin.de>, s. 1-6.

współpracy. Kanclerz argumentowała, że Unia „dwóch prędkości”, której niektórzy się tak obawiają, od dawna jest już rzeczywistością, czego przykładami są strefa Schengen oraz strefa euro¹³.

4 czerwca 2012 r. były minister spraw zagranicznych RFN Joschka Fischer opublikował na łamach „Süddeutsche Zeitung” artykuł, w którym ostro skrytykował dotychczasowe metody walki z kryzysem zadłużeniowym strefy euro stosowane przez rząd koalicyjny CDU/CSU/FDP. Zarzucił on rządowi federalnemu, że „próbuje gasić (pożar) za pomocą nafty, zamiast wodą, i podsyca ogień wymuszoną przez Merkel polityką oszczędności”. Taka polityka spowodowała, że kryzys zadłużeniowy strefy euro „w ciągu trzech lat przekształcił się w prawdziwy kryzys egzystencjalny”. Nie należy jednak dopuścić do rozpadu strefy euro, ponieważ mogłoby to zagrozić także istnieniu UE z jej wspólnym rynkiem, a to z kolei doprowadziłoby do wybuchu nowego ogólnoeuropejskiego kryzysu gospodarczego o niespotykanych dotąd rozmiarach. Aby zapobiec rozpadowi strefy euro, Niemcy i Francja winny przekonać Eurogrupę, aby ta „odważyła się zbudować Unię Fiskalną i Unię Polityczną”. RFN musi zgodzić się na utworzenie Unii Fiskalnej, „gwarantując przetrwanie strefy euro swoją siłą gospodarczą i swym majątkiem”, zaś Francja powinna przystać na ustanowienie Unii Politycznej ze wspólnym zarządzaniem i wspólną kontrolą parlamentarną w strefie euro. Aby zapobiec depresji w strefie euro i stworzyć przesłanki dla wzrostu gospodarczego, niezbędne byłoby również podjęcie trzech następujących działań: po pierwsze, nadanie EBC prawa do nieograniczonego skupowania obligacji zadłużonych państw członkowskich strefy euro; po drugie, europeizacja długów za pomocą euroobligacji; po trzecie, wprowadzenie programów wspierania wzrostu gospodarczego¹⁴.

26 sierpnia 2012 r. tygodnik „Der Spiegel” nieoczekiwanie poinformował na swoich łamach, że kanclerz Merkel domaga się wyznaczenia podczas posiedzenia Rady Europejskiej w grudniu 2012 r. terminu zwołania nowego konwentu europejskiego oraz że jej doradca ds. europejskich Nikolaus Meyer-Landrut prowadzi na ten temat nieoficjalne pertraktacje w Brukseli¹⁵. Już w dniu następnym kanclerz Merkel zdementowała te informacje¹⁶, ale nie ulegało wątpliwości, że rząd federalny czynił wiele, aby przekonać nie tylko instytucje unijne, lecz także rządy państw członkowskich UE do idei drugiej reformy ustrojowej Unii.

¹³ *Merkel für Europa der zwei Geschwindigkeiten*. Interview mit Bundeskanzlerin Angela Merkel im ARD-Morgenmagazin am 7. Juni 2012, <http://cities.eurip.com/>, s. 1; *Plan prac nad utworzeniem unii politycznej już na czerwcowym szczycie Unii Europejskiej?*, EurActiv, 8.06.2012, s. 1.

¹⁴ J. Fischer, *Europa steht in Flammen*, „Süddeutsche Zeitung”, 4.06.2012, <http://www.sueddeutsche.de/>, s. 1-2.

¹⁵ „Der Spiegel”: *Merkel domaga się szybko nowego traktatu UE*, PAP, 26.08.2012, s. 1.

¹⁶ *Merkel chce dyskusji o ściślejszej współpracy w UE*, PAP, 27.08.2012, s. 1.

Polska

28 listopada 2011 r. polski minister spraw zagranicznych Radosław Sikorski wygłosił w siedzibie Niemieckiego Towarzystwa Polityki Zagranicznej w Berlinie przemówienie zatytułowane *Polska a przyszłość Europy*. Wystąpienie Sikorskiego miało charakter nieformalny i nie odzwierciedlało oficjalnego stanowiska polskiego rządu. Było jednak uzgodnione z premierem Donaldem Tuskiem¹⁷. Poinformowany o nim został również prezydent Bronisław Komorowski, choć nastąpiło to dopiero w dniu wystąpienia ministra¹⁸.

Przemowa Sikorskiego była nie tylko głosem w dyskusji na temat sposobu przezwyciężenia kryzysu zadłużeniowego strefy euro przed zaplanowanym na 8-9 grudnia 2011 r. bardzo ważnym posiedzeniem Rady Europejskiej w Brukseli, ale także zawierała propozycje traktatowych zmian w ustroju UE, które jednak dałyby się przeprowadzić dopiero w ciągu kilku najbliższych lat. Sikorski sformułował w swoim przemówieniu tezę, że najlepszym sposobem na wyjście z obecnego kryzysu zadłużeniowego strefy euro byłoby dalsze pogłębienie integracji europejskiej¹⁹. W przeciwnym przypadku strefie euro groziłby rozpad, który mógłby również wstrząsnąć podstawami wspólnego rynku. W ślad za tym polski minister spraw zagranicznych sformułował opinię, że UE stanęła obecnie przed wyborem, czy chce być „prawdziwą federacją, czy też nie”²⁰.

Pierwszym etapem nowych zmian ustrojowych w UE, zmierzających do jej przekształcenia w Unię Polityczną, był – zdaniem polskiego ministra spraw zagranicznych – sześciopak, zakładający radykalne zaostrożenie reguł obowiązujących dotąd w politykach fiskalnych państw strefy euro oraz umocnienie koordynacji polityk gospodarczych państw członkowskich Unii Europejskiej. W opinii Sikorskiego niezbędne byłoby jednak wprowadzenie dalszych instrumentów wzmocnienia dyscypliny finansowej w strefie euro i UE. I tak, Komisja Europejska i Eurogrupa winny uzyskać prawo do szczegółowego badania *ex ante* „wszystkich głównych planów reform gospodarczych”, mających skutki dla strefy euro. Mogłyby one także nakładać „sankcje na kraje niewdrażające zaleceń politycznych”. Komisja Europejska, Rada Europejska i Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej winny dysponować uprawnieniami „do egzekwowania” dyscypliny finansowej, określonej przez kryterium konwergencji 3% deficytu budżetowego i 60% długu publicznego. Dostęp do środków finansowych pochodzących z funduszy ratunkowych miałyby

¹⁷ *Polska prezydencja proponuje wzmocnienie Unii Europejskiej*, EurActiv, 2.12.2011, s. 1.

¹⁸ Por. wystąpienie Pawła Grasia w czasie konferencji prasowej w dniu 1 grudnia 2011 r. *Wciąż wrze po wystąpieniu Sikorskiego – nowe fakty*, PAP, 1.12.2011, (wiadomości.wp.pl), s. 1-2.

¹⁹ Teza ta nie była całkiem nowa, ponieważ podobnego wyrażenia użył już 6 lipca 2011 r. premier Donald Tusk podczas prezentacji programu polskiej prezydencji w Parlamencie Europejskim, por. *Premier w Parlamencie Europejskim: Europa potrzebuje więcej solidarności*. Centrum Prasowe Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, 6 lipca 2011 r., http://www.premier.gov.pl/centrum_prasowe, s. 1.

²⁰ Radosław Sikorski, *Polska a przyszłość Unii Europejskiej*, Berlin, 28 listopada 2011 r., <http://www.msz.gov.pl/>, s. 4.

tylko te państwa, które przestrzegają „reguł makrofiskalnych”. Komisja Europejska winna otrzymać „uprawnienia do ingerowania” w polityki państw, niemogących „spełnić swoich zobowiązań”. Państwa podlegające procedurze nadmiernego deficytu musiałyby przedstawiać swoje budżety krajowe Komisji Europejskiej do zaakceptowania. Natomiast kraje „uporczywie łamiące” kryteria konwergencji byłyby zawieszane w prawie do głosowania²¹. Podstawowym warunkiem wszystkich wymienionych zmian naprawczych w strefie euro winno być zachowanie dotychczasowej spójności między strefą a całą UE. Jedną z gwarancji utrzymania takiej spójności byłoby prawo udziału państw nienależących do strefy euro w posiedzeniach szefów państw lub rządów oraz spotkaniach ministrów finansów krajów strefy (choć bez prawa do głosowania). Drugą gwarancją byłoby natomiast zachowanie dotychczasowej „centralnej” pozycji instytucji „współnotowych” w UE²².

Kolejnym etapem zmian ustrojowych w Unii miała być reforma jej systemu instytucjonalnego, polegająca przede wszystkim na znaczącym wzmocnieniu instytucji ponadnarodowych, w szczególności zaś Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego oraz Europejskiego Banku Centralnego. Należałoby zatem zwiększyć efektywność działań Komisji Europejskiej przez zmniejszenie liczby jej członków do co najwyżej dwunastu osób, wprowadzenie rotacji przy obsadzie stanowisk komisarzy przez poszczególne państwa członkowskie, a także wybór na te stanowiska wybitnych osobowości²³.

Reforma Parlamentu Europejskiego winna polegać przede wszystkim na wprowadzeniu jednej ogólnoeuropejskiej listy w wyborach bezpośrednich. Z listy tej miałyby być jednak wybierana jedynie część deputowanych do Parlamentu, zaś pozostali posłowie – zgodnie z dotychczasowymi zasadami. Należałoby również wzmocnić pozycję Parlamentu w procedurach unikania nadmiernego deficytu oraz wielostronnego nadzoru. Dla zwiększenia efektywności funkcjonowania Parlamentu niezbędne byłoby również ustanowienie dla niego jednej siedziby. Zmiany w działalności EBC miałyby natomiast polegać na rozszerzeniu jego ponadnarodowych uprawnień. Powinien on „stać się bankiem centralnym z prawdziwego zdarzenia, pożyczkodawcą ostatej szansy, który podtrzymuje wiarygodność całej strefy euro. EBC musi działać szybko, wyprzedzając nieodwracalne procesy ustawodawcze”²⁴. Zmiany przeprowadzone w systemie instytucjonalnym wieńczyłoby połączenie stanowisk przewodniczących Rady Europejskiej i Komisji Europejskiej²⁵.

W opinii Sikorskiego w ślad za wzmocnieniem pozycji instytucji ponadnarodowych w UE należałoby zagwarantować państwom członkowskim katalog

²¹ *Ibidem*, s. 5-6.

²² *Ibidem*, s. 5, 7.

²³ *Ibidem*, s. 5-6.

²⁴ *Ibidem*, s. 6.

²⁵ *Ibidem*, s. 7.

trwałych prerogatyw w zakresie tożsamości narodowej, religii, moralności publicznej oraz niektórych aspektów polityki podatkowej²⁶.

W swoim berlińskim przemówieniu Sikorski zaapelował również do niemieckiego rządu, aby ten dla dobra całej UE pomógł strefie euro „przetrwąć i prosperować”, a także aby stanął na czele procesu nowych reform ustrojowych w Unii. Rolę Niemiec w walce z kryzysem zadłużeniowym strefy euro uznał on wręcz za niezastąpioną, ponieważ państwo to dysponuje największą gospodarką w Unii, jest największym beneficjentem procesu integracji europejskiej oraz ponosi z powodów historycznych „specjalną odpowiedzialność” za obronę pokoju i demokracji w Europie²⁷. W opinii Sikorskiego ewentualna beczynność Niemiec w walce z kryzysem zadłużeniowym strefy euro oraz w procesie zmian ustrojowych w Unii Europejskiej mogłaby się okazać o wiele większym zagrożeniem dla Unii, aniżeli ich siła gospodarcza czy polityczna²⁸.

Przemówienie Sikorskiego wzbudziło duże uznanie wśród europejskich komentatorów, choć nie brakowało też krytycznych opinii na jego temat. Ze szczególnym entuzjazmem przyjęto je w Niemczech. Wystąpienie polskiego ministra spraw zagranicznych – uzgodnione z rządem federalnym – okazało się dużym wsparciem politycznym dla kanclerz Merkel w jej ówczesnym sporze z francuskim prezydentem Sarkozyem na temat koncepcji przezwyciężenia kryzysu zadłużeniowego w strefie euro²⁹. Sikorski opowiedział się bowiem *de facto* za niemiecką wizją walki z kryzysem. Podobnie jak rząd federalny wskazywał on na konieczność utrzymania spójności pomiędzy strefą euro a Unią Europejską. Zaproponował również, podobnie do niemieckich, instrumenty wzmocnienia dyscypliny finansowej w strefie euro i Unii Europejskiej³⁰.

Niemiecki dziennik „Die Welt” ocenił mowę Sikorskiego jako „wielką” i zarazem jako pełen pasji apel o zdecydowane pogłębienie integracji europejskiej. Inny dziennik „Frankfurter Allgemeine Zeitung” informował, że wystąpienie Sikorskiego potwierdziło, jak duże są w UE oczekiwania wobec Niemiec w walce z kryzysem w strefie euro oraz w dążeniu do uchronienia projektu europejskiego

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ *Ibidem*, s. 9.

²⁸ *Ibidem*, s. 9-10.

²⁹ Szerzej na ten temat por. B. Koszel, *Niemiecko-francuskie przywództwo w Unii Europejskiej okresie rządów kanclerz Angeli Merkel*, „Przegląd Zachodni”, 2012, nr 2, s. 139.

³⁰ Kanclerz Merkel również opowiadała się za kontrolowaniem przez Komisję Europejską projektów budżetów państw członkowskich, a nawet za ich wetowaniem, gdyby nie były one zgodne z wyznaczonymi ramami finansowymi. Ponadto postulowała ona wprowadzenie do prawa traktatowego przepisów umożliwiających pozywanie państw naruszających dyscyplinę finansową do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Propozycjom tym sprzeciwiał się prezydent Sarkozy, argumentując, że kontrolę nad budżetami państw członkowskich nie powinni sprawować eurokraci, lecz Rada Europejska. Ponadto domagał się on – wbrew stanowisku Merkel – nadania EBC prawa do emitowania euroobligacji, por. *Waży się przyszłość Unii Europejskiej. Propozycje zmian traktatowych w Paryżu i Brukseli*, PAP, 5.12.2011, s. 1.

przed dalszymi niepowodzeniami. Natomiast brytyjski tygodnik „The Economist” konstatował, iż przemówienie Sikorskiego dowiodło, jak znaczące zmiany zaszły w polityce zagranicznej polskiego rządu, który przestał być jedynie „chciwym odbiorcą hojnej pomocy z Zachodu”, a stał się orędownikiem istotnych zmian w dotychczasowym procesie integracji europejskiej³¹. Z kolei brukselski portal *EUobserver* uznał słowa Sikorskiego za „godne uwagi ze względu na ich szczerść”. Albowiem w stolicach państw członkowskich UE „wiele się szepcze o tym, co Niemcy powinny, a czego nie powinny robić, Polska jako pierwsza wychodzi i mówi to głośno”³².

W Polsce opinie na temat wystąpienia Sikorskiego były podzielone. Po stronie ministra spraw zagranicznych stanął zdecydowanie premier Tusk, oświadczając, że kierunek i zasadnicze tezy przemówienia Sikorskiego nie tylko zostały przez niego zaakceptowane, ale stanowiły również wynik wielomiesięcznej pracy całego rządu. Jego zdaniem, istotne wzmocnienie pozycji Komisji Europejskiej i EBC w procesie zarządzania gospodarczego i budżetowego w Unii Gospodarczej i Walutowej stało się nieodzowne. Komisja Europejska winna podlegać w tej sprawie demokratycznej kontroli Parlamentu Europejskiego. Ponadto w działaniach na rzecz utworzenia systemu zarządzania gospodarczego i budżetowego w Unii Gospodarczej i Walutowej powinna obowiązywać zasada *participate not vote*: „Oznacza to, że kraje UE, nie będąc w strefie euro, będą uczestniczyć we wszystkich pracach i spotkaniach dotyczących strefy euro, ze świadomością, że głosowania w tych sprawach powinny być domeną uczestników strefy euro”. W opinii premiera, UE nie może pozostawać bezczynna i pozwolić sobie na rozpad strefy euro, ponieważ wówczas również wszystkie dotychczasowe osiągnięcia Polski w dziedzinie gospodarki mogą zostać zaprzepaszczone: „Nasz kraj, tak jak inne europejskie państwa, jest zależny od tego, co się stanie w strefie euro. Dlatego Polska podejmie wysiłki na rzecz ratowania wspólnej waluty”³³.

Oceniając mowę Sikorskiego, rzecznik rządu Paweł Graś oświadczył natomiast, że była ona kontynuacją „naszego pomysłu, naszej idei europejskiej, która mówi o tym, że potrzebujemy więcej Europy, więcej solidarności i więcej jedności europejskiej w walce z kryzysem” (...). Chociażby po tym, jakie reakcje to wystąpienie wywołało w Europie i na świecie, widać, że był to celny i cenny głos w dyskusji, ale niczego nie rozstrzygający, niczego nie kończący. (...). W każdej chwili, w każdym miejscu zarówno pan premier, jak i jego ministrowie są gotowi do dyskusji, również o przyszłości UE, również o roli i miejscu Polski w tej UE”³⁴.

³¹ *Świat chwali Sikorskiego: ważny, pełen pasji apel*, IAR, 30.11.2011, s. 1.

³² *Ibidem*.

³³ *Polska prezydencja proponuje wzmocnienie Unii Europejskiej*, EurActiv, 2.12.2011, s. 1.

³⁴ *Wciąż wrze po wystąpieniu Sikorskiego – nowe fakty*, PAP, 1.12.2011, (wiadomości.wp.pl), s. 1-2.

Prezydent Komorowski ocenił wystąpienie Sikorskiego jako „ważne”, zawierające „bardzo istotne treści” i „potrzebne propozycje do dyskusji”. Z drugiej strony jednak zasugerował, że w przyszłości „dla uniknięcia emocji” byłoby lepiej, gdyby podobne przemówienia były poprzedzane „debata w kraju”. W Polsce potrzebna jest bowiem debata „zarówno między ośrodkami władzy państwowej, jak i przede wszystkim dyskusja adresowana do polskiej opinii publicznej” na temat polskiej wizji integracji europejskiej i przyszłości UE³⁵.

Wicepremier i minister gospodarki Waldemar Pawlak potraktował przemówienie Sikorskiego jako „dobry impuls do poważnej rozmowy o przyszłości Unii”³⁶. Poseł Platformy Obywatelskiej (PO) i były minister sprawiedliwości Krzysztof Kwiatkowski oświadczył, że szef polskiej dyplomacji „podczas swojego wystąpienia w Berlinie przedstawił polski punkt widzenia zgodny z naszym interesem narodowym”³⁷. Prezes Fundacji im. Stefana Batorego Aleksander Smolar określił przemówienie Sikorskiego jako „znakomite” i „najważniejsze wystąpienie polskiej prezydencji”, jako „pierwszy bardzo poważny polski głos w europejskiej debacie na temat przyszłości Unii Europejskiej”³⁸.

Natomiast największa partia opozycyjna, Prawo i Sprawiedliwość (PiS), oceniła mowę Sikorskiego bardzo krytycznie. Prezes PiS Jarosław Kaczyński stwierdził, że polski minister spraw zagranicznych „wystąpił z tezami znacząco ograniczającymi suwerenność Polski”. Zażądał on nawet postawienia ministra spraw zagranicznych przed Trybunałem Stanu. Natomiast słynący z szorstkiego języka Joachim Brudziński (PiS) oznajmił wręcz, iż z przemówienia Sikorskiego „dowiadujemy się, że dzisiaj gwarantem polskiego bezpieczeństwa jest powrót do IV Rzeszy i hegemonii Berlina i Niemiec. (...) dobrze byłoby, jakby Radosław Sikorski po prostu się spakował, wrócił do Waszyngtonu i zajął się pisaniem pamiętników. Czyniłby wtedy znacznie mniejsze szkody polskiej polityce”³⁹.

W styczniu 2012 r. minister spraw zagranicznych Sikorski, uczestnicząc w debacie *Wobec Europy i kryzysu*, podtrzymał główne tezy swojego berlińskiego wystąpienia. Ponownie opowiedział się on za radykalnymi zmianami ustrojowymi w UE, które są niezbędne, ponieważ stała się ona „niesterowalna”. Jego zdaniem, w zmianach tych „nie chodzi o zastępowanie tożsamości narodowych, ale o tworzenie dodatkowej tożsamości europejskiej”⁴⁰. Wszelako siedem miesięcy później Sikorski dokonał częściowej weryfikacji własnego stanowiska w sprawie reformy ustrojowej UE. 28 sierpnia 2012 r. jako gość honorowy spotkania niemieckich

³⁵ *Burza po słowach Sikorskiego. Reakcja prezydenta*, PAP, 30.11.2011, onet.pl/, s. 1.

³⁶ „Wystąpienie Sikorskiego nie było wystąpieniem rządu. Ale dziwił mnie reakcje w Polsce” – Pawlak w TOK FM, <http://m.wiadomosci.gazeta.pl/>, s. 1.

³⁷ *Burza po słowach Sikorskiego...*, s. 1.

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ *Sikorski o sytuacji w UE: „to co konieczne, stało się niemożliwe”*, EurActiv, 11.01.2012, s. 1.

ambasadorów w Ministerstwie Spraw Zagranicznych RFN oświadczył on, że UE winna najpierw rozwiązać bieżące problemy wynikające z kryzysu zadłużeniowego strefy euro, a dopiero po stworzeniu korzystnego klimatu społecznego dzięki przewyciężeniu kryzysu winna ona przystąpić do zmiany traktatów⁴¹.

Inne państwa członkowskie Unii Europejskiej

Stanowiska polityków innych państw członkowskich wobec reformy ustrojowej UE były rozbieżne. Niektórzy z nich podzielali opinię polityków niemieckich i poniekąd także polskich, że zmiany w ustroju całej UE, polegające m.in. na jej przekształceniu w Unię Polityczną, będą remedium na przewyciężenie kryzysu. Inni uważali natomiast, iż warunkiem przewyciężenia kryzysu zadłużeniowego winny być jedynie zmiany w ustroju strefy euro.

Ideę ustanowienia Unii Politycznej popierał belgijski minister spraw zagranicznych Didier Reynders. 9 sierpnia 2012 r. w artykule zatytułowanym *Ku Europejskiej Unii Federalnej powoli, lecz pewnie*, opowiedział się on za przekształceniem UE w federację z większym niż obecnie budżetem, Komisją Europejską jako „rządem europejskim w prawdziwym tego słowa znaczeniu” oraz ministerstwem finansów emitującym wspólne europejskie obligacje. Aby wzmocnić skuteczność Komisji Europejskiej, należałoby odejść od zasady jeden kraj – jeden komisarz i zmniejszyć liczbę zasiadających w niej komisarzy. Niezbędne byłoby także utworzenie drugiej izby parlamentarnej, którą winna być Rada Unii Europejskiej funkcjonująca jako Izba Państw. Federalizacja Unii Europejskiej nie oznaczałaby – zdaniem Reyndersa – centralizacji, ponieważ pozycję państw narodowych i regionów chroniłaby zasada pomocniczości⁴².

Z rezerwą do proponowanych przez Niemcy i Polskę zmian ustrojowych w UE podchodzili natomiast politycy Francji, zwłaszcza po objęciu tam przez François Hollande’a stanowiska prezydenta. 22 czerwca 2012 r. francuski prezydent podczas konferencji prasowej w Rzymie zorganizowanej po spotkaniu przywódców czterech największych państw strefy euro, Angeli Merkel (Niemcy), Hollande’a (Francja), Mario Montiego (Włochy) i Mariano Rajoya (Hiszpania), oświadczył, że Francja nie zgodzi się na Unię Polityczną „bez solidarności”. Kilka dni później francuski minister ds. europejskich, Bernard Cazeneuve, doprecyzował stanowisko Hollande’a, stwierdzając, że Unia Polityczna „nie może być warunkiem wstępnym dla pilnych środków antykryzysowych”, ponieważ takie podejście niesie z sobą ryzyko, że „nie będzie ani unii politycznej, ani tych środków”⁴³. Niektórych propozycji

⁴¹ Sikorski w Berlinie: najpierw aktualne problemy, potem zmiana traktatów, EurActiv, 28.08.2012, s. 1.

⁴² Belgia za federalizacją Unii Europejskiej, EurActiv, 9.08.2012, s. 1.

⁴³ Mini-szczyt w Rzymie za wspieraniem wzrostu gospodarczego, 22.06.2012, <http://pl.euro-news.com/>, s. 1. Francja nie chce oddać suwerenności budżetowej, PAP, 26.06.2012, s. 1. Kryzys

niemieckich i polskich nie popierali także politycy austriaccy. Już w kwietniu 2012 r. w trakcie obrad wspomnianej niżej Grupy Refleksyjnej ds. Przyszłości Unii Europejskiej minister spraw zagranicznych Austrii Michael Spindelegger sprzeciwił się zamysłowi powołania urzędu superprezydenta Unii Europejskiej, powstałego z połączenia stanowisk przewodniczącego Komisji Europejskiej i przewodniczącego Rady Europejskiej. Oznaczałoby to bowiem połączenie kompetencji decyzyjnych tych dwóch instytucji⁴⁴. Konsekwencją takiej zmiany byłoby zatem także znaczące osłabienie metody wspólnotowej.

Raport Grupy Refleksyjnej ds. Przyszłości Unii Europejskiej

Grupa Refleksyjna ds. Przyszłości Unii Europejskiej powołana została do życia w marcu 2012 r. z inicjatywy ministra spraw zagranicznych RFN Guido Westerwellego. W jej skład weszli ministrowie spraw zagranicznych jedenastu państw członkowskich UE: RFN, Francji, Belgii, Holandii, Luksemburga, Polski, Austrii, Danii, Włoch, Hiszpanii i Portugalii. Grupa spotykała się pięć razy w okresie od marca do września 2012 r., omawiając m.in. zmiany dotyczące systemu instytucjonalnego, życia demokratycznego, zarządzania gospodarczego czy też polityki zagranicznej UE oraz jej roli w polityce światowej. Podczas piątego posiedzenia 17 września 2012 r. w Warszawie Grupa Refleksyjna przedłożyła raport końcowy ze swojej działalności⁴⁵.

Był to pierwszy dokument opracowany podczas analizowanej debaty, w którym jasno i jednoznacznie rozdzielone zostały dwie kwestie: zmiany w ustroju strefy euro niezbędne do przezwyciężenia kryzysu zadłużeniowego (część pierwsza raportu) oraz zmiany ustrojowe w całej UE mające na celu wzmocnienie pozycji Unii na arenie międzynarodowej z powodu wyzwań wynikających z procesu globalizacji (część druga raportu). Sygnatariusze raportu zgodnie podkreślali, że należy „dobrać odpowiednią kolejność działań” i zachować pomiędzy nimi równowagę, „łącząc elementy możliwe do wprowadzenia w życie w chwili obecnej z długoterminową wizją silniejszej Europy”⁴⁶.

Za bezwzględny priorytet i zarazem cel krótkofalowy uznano potrzebę przeprowadzenia reformy ustrojowej w Unii Gospodarczej i Walutowej zgodnie

zadłużeniowy: Unia polityczna – łatwiej powiedzieć niż zrobić, Presseurop, 8.06.2012, <http://www.presseurop.eu/pl/>, s. 1.

⁴⁴ *Austria przeciw ustanowieniu funkcji superprezydenta UE*, EUObserver.com, 23.04.2012, s. 1.

⁴⁵ K. Błaszkwicz, *UE będzie miała superprezydenta?*, <http://www.uniaeuropejska.org/>, 24.04.2012, s. 1. *Austria przeciw ustanowieniu funkcji superprezydenta UE*, EUObserver.com, 23.04.2012, s. 1. *Grupa refleksyjna debatowała o przyszłości UE*, EurActiv, 23.07.2012, s. 1. *Spotkanie Grupy ds. Przyszłości Unii Europejskiej*, 20.07.2012, <http://www.msz.gov.pl>, s. 1.

⁴⁶ *Raport końcowy Grupy Refleksyjnej ds. Przyszłości Unii Europejskiej ministrów spraw zagranicznych Austrii, Danii, Francji, Hiszpanii, Holandii, Luksemburga, Niemiec, Polski, Portugalii i Włoch*, Warszawa, 17 września 2012 r., <http://www.msz.gov.pl/pl>, s. 1.

z wytycznymi zawartymi w przedstawionym niżej pierwszym raporcie przewodniczącego Rady Europejskiej, Hermana Van Rompuy'a, z czerwca 2012 r. Podobnie jak Van Rompuy członkowie Grupy Refleksyjnej domagali się 1) ustanowienia mechanizmu nadzoru nad bankami państw członkowskich UE, przy czym byłby on obligatoryjny dla państw strefy euro oraz nieobligatoryjny dla pozostałych państw członkowskich UE (zintegrowane ramy finansowe), 2) utworzenia władzy nadzorczej nad budżetami państw członkowskich (choć bez precyzyjnego określenia jej uprawnień), ale przy pełnym poszanowaniu odpowiedzialności państw za opracowywanie budżetów narodowych, a także uwspólnotowienia ryzyka niewypłacalności z tytułu długu państwowego (niektórzy ministrowie) (zintegrowane ramy budżetowe), 3) koordynacji polityk gospodarczych państw strefy euro (zintegrowane ramy polityki gospodarczej) oraz 4) legitymizacji wszystkich zmian ustrojowych w Unii Gospodarczej i Walutowej przez stosowne rozszerzenie kompetencji Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych⁴⁷.

W swoim raporcie ministrowie spraw zagranicznych doprecyzowywali ponadto wspomniane propozycje Van Rompuy'a lub opowiadali się za nieco innymi niż on rozwiązaniami ustrojowymi w Unii Gospodarczej i Walutowej. Proponowali oni przekształcenie w przyszłości Europejskiego Mechanizmu Stabilności w Europejski System Walutowy (zintegrowane ramy finansowe)⁴⁸. Domagali się wzmocnienia roli komisarza ds. gospodarczych i finansowych w Komisji Europejskiej (zintegrowane ramy budżetowe). Postulowali koordynację polityk gospodarczych państw członkowskich przy wykorzystaniu procedury wzmocnionej współpracy (zwłaszcza w zakresie rynków pracy i stabilności systemów emerytalnych) oraz nadanie wiążącego charakteru, dobrowolnym obecnie, zobowiązaniom wynikającym z postanowień paktu euro plus (zintegrowane ramy polityki gospodarczej). W końcu także opowiadali się za precyzyjnym określeniem nowych kompetencji Parlamentu Europejskiego (m.in. włączenie go do procedury semestru europejskiego, spraw związanych z paktem euro plus czy też korzystania państw zadłużonych ze środków ewentualnego budżetu strefy euro) oraz parlamentów narodowych (wyrażanie zgody na wszelkie działania podejmowane na poziomie unijnym, a dotyczące kompetencji państw członkowskich [m.in. budżet krajowy]), a także ustanowieniem stałego wspólnego komitetu złożonego z przedstawicieli Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych, zajmującego się polityką gospodarczą i fiskalną w ramach Unii Gospodarczej i Walutowej⁴⁹.

⁴⁷ *Ibidem*, s. 3-5. Pojęcia „zintegrowane ramy finansowe”, „zintegrowane ramy budżetowe” oraz „zintegrowane ramy polityki gospodarczej” zostały wyjaśnione niżej przy okazji analizy pierwszego raportu Van Rompuy'a.

⁴⁸ Podobnie jak CDU w swojej uchwale programowej w sprawie polityki europejskiej z listopada 2011 r.

⁴⁹ *Raport końcowy Grupy Refleksyjnej...*, s. 3-5.

Po przeprowadzeniu reformy ustroju Unii Gospodarczej i Walutowej oraz przewycięzeniu kryzysu zadłużeniowego w strefie euro celem UE miała być jej kompleksowa, druga reforma ustrojowa. Pewne działania – być może już w perspektywie krótkoterminowej – powinny być zrealizowane na istniejących traktatach, zaś inne w perspektywie długoterminowej poprzez rewizję traktatów, dokonaną w czasie obrad konwentu i konferencji międzyrządowej. Druga reforma ustrojowa winna doprowadzić do zwiększenia spójności działań zewnętrznych Unii i usprawnienia procesu podejmowania decyzji w tej dziedzinie, zacieśnienia współpracy i zwiększenia efektywności Unii w relacjach z partnerami strategicznymi, wzmocnienia innych polityk unijnych, zwłaszcza polityki energetycznej oraz polityk należących do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, zmian w systemie instytucjonalnym Unii, umocnienia aksjologii Unii, a także poprawy długofalowego zarządzania Unią.

W celu zwiększenia spójności działań zewnętrznych Unii należałoby wypracować kompleksowe i zintegrowane podejście do wszystkich aspektów „pozycji UE na arenie międzynarodowej”, w szczególności jednak nieodzowne byłoby wzmocnienie Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (najlepiej już w 2013 r. w ramach zaplanowanego na ten rok przeglądu decyzji z 26 lipca 2010 r. o jej ustanowieniu)⁵⁰, pozycji wysokiego przedstawiciela Unii w poszczególnych elementach działań zewnętrznych, opracowanie jasnych zasad współpracy pomiędzy nim a pozostałymi komisarzami, usprawnienie pracy Rady do Spraw Zagranicznych, zwiększenie częstotliwości spotkań ministrów spraw zagranicznych w formule Gymnich, wzmocnienie wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony poprzez wykorzystanie do tego celu stałej współpracy strukturalnej, a także rozszerzenie katalogu jej celów poza inicjatywę łączenia i udostępniania zdolności wojskowych (*pooling and sharing*)⁵¹. Ponadto wysoki przedstawiciel Unii wraz z rządami państw członkowskich powinni podjąć niezbędne inicjatywy służące zacieśnieniu współpracy i zwiększeniu efektywności Unii w relacjach z partnerami strategicznymi. W perspektywie długoterminowej należałoby znacząco rozszerzyć zakres stosowania procedury podejmowania decyzji większością kwalifikowaną we wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa, podjąć nowe działania w dziedzinie przemysłu obronnego (np. utworzenie wspólnego rynku projektów zbrojeniowych), a także zmierzać do ustanowienia w tej dziedzinie wspólnej reprezentacji Unii na forum organizacji międzynarodowych⁵².

Wzmocnieniu polityki energetycznej mogłoby służyć ustanowienie wewnętrznego rynku energii opartego na unijnej infrastrukturze energetycznej, poprawa

⁵⁰ Decyzja Rady z dnia 26 lipca 2010 r. określająca organizację i zasady funkcjonowania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2010, nr 30, s. 32.

⁵¹ Szerzej na temat inicjatywy łączenia i udostępniania zdolności wojskowych przez NATO i Unię Europejską, por. J.J. Węc, *Pierwsza polska prezydencja w Unii Europejskiej. Uwarunkowania – Procesy decyzyjne – Osiągnięcia i niepowodzenia*, Kraków 2012, s. 114.

⁵² Raport końcowy Grupy Refleksyjnej..., s. 6-7.

wydajności energetycznej oraz zdefiniowanie wspólnych zewnętrznych relacji energetycznych z otoczeniem międzynarodowym. Pierwszoplanowym celem reformy polityk należących do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości winno być ustanowienie Europejskiej Służby Granicznej, zaś celem średnioterminowym – wprowadzenie „europejskiej wizy”⁵³.

Zmiany w systemie instytucjonalnym UE miałyby polegać przede wszystkim na zwiększeniu efektywności oraz legitymizacji działań poszczególnych instytucji, w szczególności Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej. Komisja Europejska winna nadal odgrywać „kluczową rolę motoru metody wspólnotowej”, ale należałoby usprawnić jej wewnętrzną strukturę organizacyjną (utworzenie klastrów z dwustopniową hierarchią komisarzy), zaś w perspektywie średniookresowej „zająć się kwestią liczby komisarzy”. Zmiany w Parlamencie Europejskim objęłyby ustanowienie europejskiej listy wyborczej (obok dotychczasowych list krajowych), organizację wyborów w tym samym dniu we wszystkich państwach członkowskich, usprawnienie procedury powoływania przewodniczącego Komisji Europejskiej w Parlamencie, a także wzmocnienie europejskich partii politycznych, które „powinny działać na rzecz autentycznie «europejskiej przestrzeni politycznej»”. Ponadto należałoby wzmocnić pozycję parlamentów narodowych w UE, m.in. poprzez zacieśnienie współpracy w ramach COSAC, kooperację komisji ze wszystkich parlamentów krajowych zajmujących się tym samym europejskim *dossier*, a także udział deputowanych do Parlamentu Europejskiego w strategicznych debatach europejskich w parlamentach narodowych. Reforma Rady Unii Europejskiej winna się natomiast sprowadzać do usprawnienia jej współpracy z Radą Europejską, w szczególności w zakresie przygotowywania posiedzeń tej ostatniej przez Radę do Spraw Ogólnych, ale w porozumieniu z innymi formacjami Rady. W perspektywie średniookresowej należałoby zwiększyć liczbę stałych przewodniczących poszczególnych formacji Rady Unii Europejskiej oraz „znaleźć równowagę” pomiędzy stałymi a rotacyjnymi przewodniczącymi. Nie ulega wątpliwości, że byłoby to równoznaczne z kolejnym osłabieniem pozycji prezydencji Unii Europejskiej, po zmianach wprowadzonych w tym zakresie na mocy traktatu lizbońskiego. Część członków Grupy Refleksyjnej opowiedziała się ponadto za połączeniem urzędu przewodniczącego Rady Europejskiej i przewodniczącego Komisji Europejskiej⁵⁴.

Umocnienie aksjologii UE polegałoby na ustanowieniu nowego, prostszego mechanizmu monitorowania sposobu przestrzegania wartości Unii przez państwa członkowskie. W przypadku stwierdzenia naruszeń wartości Unii określonych w art. 2 TUE Komisja Europejska sporządzałaby stosowny raport i wydawała zalecenia dla takiego państwa lub kierowałaby sprawę do Rady Unii Europejskiej⁵⁵.

⁵³ *Ibidem*, s. 7.

⁵⁴ *Ibidem*, s. 7-8.

⁵⁵ *Ibidem*, s. 8.

W celu usprawnienia długofalowego zarządzania UE Grupa Refleksyjna opowiedziała się za wprowadzeniem zmian w procedurze rewizji traktatów. Zarówno przyjęcie, jak i późniejsze wejścia w życie zmian traktatowych (z wyjątkiem akcesji nowych państw do Unii) powinno następować w drodze superkwalifikowanej większości głosów państw członkowskich i reprezentującej je ludności Unii. Zmiany traktatowe byłyby wiążące jedynie dla tych państw członkowskich, które dokonałyby ich ratyfikacji. W perspektywie długoterminowej należałoby rozważyć udoskonalenie systemu zarządzania w UE poprzez ustanowienie zmian w jej dotychczasowym systemie podziału władzy. Zdaniem niektórych członków Grupy Refleksyjnej zmiany te mogłyby polegać m.in. na wprowadzeniu bezpośrednich wyborów przewodniczącego Komisji Europejskiej, który „samodzielnie wyznaczałby członków swojego «europejskiego rządu»”, nadaniu prawa do inicjatywy ustawodawczej Parlamentowi Europejskiemu oraz ustanowieniu drugiej izby parlamentarnej złożonej z przedstawicieli państw członkowskich⁵⁶.

INSTYTUCJE UNII EUROPEJSKIEJ

Pierwszy raport Hermana Van Rompuy'a

Debata na temat zmian ustrojowych w UE weszła w nową fazę po przedstawieniu przez Van Rompuy'a w czasie posiedzenia Rady Europejskiej w dniach 28-29 czerwca 2012 r. raportu zatytułowanego *W kierunku faktycznej Unii Gospodarczej i Walutowej*. Raport został opracowany w ścisłej współpracy z przewodniczącym Komisji Europejskiej José Manuelem Barroso, prezesem EBC Mario Draghim oraz przewodniczącym Eurogrupy Jeanem-Claudem Junckerem. W dokumencie tym nie wspomniano wprawdzie o konieczności ustanowienia Unii Politycznej, ale postulowano radykalne wzmocnienie w ciągu najbliższej dekady Unii Gospodarczej i Walutowej przez ustanowienie w niej zintegrowanych ram finansowych, budżetowych i gospodarczych. Wszystkie zmiany ustrojowe w Unii Gospodarczej i Walutowej miałyby być legitymizowane przez stosowne rozszerzenie ram uprawnień instytucji Unii Europejskiej oraz parlamentów narodowych⁵⁷.

Zintegrowane ramy finansowe miałyby obejmować jednolity nadzór bankowy na szczeblu unijnym i krajowym, wspólne gwarancje depozytów oraz zapewnienie warunków do restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków w całej UE. Na mocy art. 127 ust. 6 TFUE należałoby rozważyć możliwość powierzenia EBC

⁵⁶ *Ibidem*, s. 8-9.

⁵⁷ Rada Europejska. *Sprawozdanie przewodniczącego Rady Europejskiej Hermana Van Rompuy'a. W kierunku faktycznej Unii Gospodarczej i Walutowej. Komunikat prasowy*, Bruksela, 26.06.2012, EUCO 120/12, s. 3.

uprawnień do nadzoru nad bankami strefy euro. „System gwarantowania depozytów oraz fundusz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków” winien podlegać nadzorowi „wspólnego organu restrukturyzacyjnego”. Mógłby nim być Europejski Mechanizm Stabilności⁵⁸.

Zintegrowane ramy budżetowe winny się opierać na Pakcie Stabilności i Wzrostu, Pakcie Fiskalnym oraz Unii Fiskalnej. Należałoby „wspólnie uzgodnić pułapy rocznego salda budżetowego i długu publicznego poszczególnych państw członkowskich” strefy euro. Emisja długu publicznego „ponad wspólnie uzgodniony pułap musiałaby być uzasadniona i uprzednio zatwierdzona”. W perspektywie średnioterminowej należałoby rozważyć możliwość emisji wspólnego długu, zaś w perspektywie długoterminowej – ustanowienie pełnej Unii Fiskalnej, wyposażonej w urząd skarbu, a być może także w budżet centralny powiązany z budżetami krajowymi⁵⁹.

Zintegrowane ramy polityki gospodarczej oznaczałyby koordynację i konwergencję polityk gospodarczych państw strefy euro w celu przeciwdziałania zakłóceniom równowagi oraz zapewnienia UE zdolności do konkutowania w zglobalizowanej gospodarce światowej. Zintegrowane ramy polityki gospodarczej stanowiłyby niezbędne „dopełnienie ram finansowych i fiskalnych”, a to miałyby z kolei gwarantować sprawne funkcjonowanie Unii Gospodarczej i Walutowej⁶⁰.

Ponieważ każda decyzja o ograniczeniu kompetencji w polityce budżetowej dotyczy jednego z najbardziej newlargicznych atrybutów suwerenności państw członkowskich, zintegrowane podejmowanie decyzji finansowych, budżetowych i gospodarczych w Unii Gospodarczej i Walutowej wymagałoby niezbędnej legitymizacji. Mogłoby to nastąpić m.in. przez rozszerzenie kompetencji instytucji UE (zwłaszcza Parlamentu Europejskiego) w reformowanych dziedzinach, a także znaczące zaangażowanie parlamentów narodowych w proces podejmowania decyzji m.in. w sprawach dotyczących ograniczenia uprawnień państw członkowskich w dziedzinie polityki budżetowej. Należałoby przy tym także skorzystać z zasad współpracy między Parlamentem Europejskim a parlamentami narodowymi, określonych w przepisach protokołu nr 1 w sprawie roli parlamentów narodowych w UE w wersji traktatu lizbońskiego⁶¹.

Van Rompuy zaproponował również w swoim raporcie opracowanie wspólnie z Barroso, Draghim i Junckerem szczegółowego planu (harmonogramu) działania przewidującego ustanowienie „faktycznej unii gospodarczej i walutowej”⁶². Rada

⁵⁸ *Ibidem*, s. 4-5.

⁵⁹ *Ibidem*, s. 5-6.

⁶⁰ *Ibidem*, s. 6.

⁶¹ *Ibidem*, s. 7. Szerzej na temat współpracy międzyparlamentarnej oraz roli parlamentów narodowych w procesie legislacyjnym w Unii Europejskiej, por. J.J. Węc, *Traktat Lizboński...*, s. 214-226.

⁶² Rada Europejska. *Sprawozdanie przewodniczącego Rady Europejskiej Hermana Van Rompuy'a...*, s. 7.

Europejska przyjęła raport Van Rompuy'a oraz zobowiązała go do przygotowania takiego planu w ścisłej współpracy z wymienionymi wyżej przewodniczącymi oraz po przeprowadzeniu konsultacji z rządami państw członkowskich i Parlamentem Europejskim. Raport okresowy z prac prowadzonych przez czterech przewodniczących miały być przedstawiony w październiku 2012 r., zaś raport końcowy – w grudniu tegoż roku⁶³.

Program Europejskiego Banku Centralnego

6 września 2012 r. Rada Prezesów EBC, przy sprzeciwie prezesa *Bundesbanku* Jensa Weidmanna, zapowiedziała realizację programu „Bezpośrednich transakcji monetarnych” (*Outright Monetary Transactions – OMT*). Program ten zakładał, że EBC będzie mógł dokonywać nielimitowanego skupu (bez limitu czasu oraz skali operacji) obligacji skarbowych państw strefy euro. Skup obligacji został jednak obwarowany trzema podstawowymi warunkami: po pierwsze, miał on się odbywać na rynku wtórnym (m.in. banki komercyjne czy fundusze inwestycyjne), a nie na rynku pierwotnym (aukcje organizowane przez państwa), ponieważ prawo traktatowe zabrania EBC takiego finansowania państw; po drugie, winien obejmować papiery dłużne krótkoterminowe, których termin wykupu (zapadalności) sięgał od roku do trzech lat; po trzecie, zanim EBC mogłyby zacząć jakiegokolwiek działania, skup obligacji na rynku pierwotnym musiałby rozpocząć Europejski Mechanizm Stabilizacji Finansowej (*European Financial Stabilisation Mechanism – EFSM*), a w przyszłości Europejski Mechanizm Stabilności (*European Stability Mechanism – ESM*). Spełnienie tego ostatniego, ale zarazem najważniejszego warunku oznaczało, że zainteresowane pomocą finansową państwa strefy euro będą musiały najpierw przeprowadzić bardzo rygorystyczne reformy naprawcze monitorowane przez tzw. trojkę, czyli Komisję Europejską, EBC i Międzynarodowy Fundusz Walutowy. Na skup obligacji przez EBC mogłyby liczyć zarówno państwa, które już otrzymały pomoc z *EFSM*, jak i kraje, które będą się dopiero ubiegały o wsparcie z *EFSM* lub *ESM*⁶⁴.

⁶³ *Posiedzenie Rady Europejskiej w dniach 28-29 czerwca 2012 r. Konkluzje*, Bruksela, 28-29.06.2012, EUCO 76/12, s. 3.

⁶⁴ *EBC podjął decyzję w sprawie wprowadzenia programu skupu obligacji – Draghi*; PAP, 6.09.2012, s. 1. T. Prusek, L. Baj, *Twarde warunki skupu obligacji przez EBC*, 7.09.2012, <http://wyborcza.biz/>, s. 1. L. Baj, *EBC na ratunek strefie euro*, 9 września 2012 r., <http://wyborcza.biz/>, s. 1-2. A. Mitraszewska, *Czy ratunek dla euro nie przyszedł za późno?*, 10 września 2012 r., <http://wyborcza.biz/>, s. 1. Szerzej na temat interpretacji decyzji EBC o zakupie obligacji, por. K. Kozłowska, *W sprawie OMT zderzają się poglądy krajów północy i krajów południa*, <http://www.obserwatorfinansowy.pl/> s. 1-2.

Komunikat Komisji Europejskiej

12 września 2012 r. przewodniczący Komisji Europejskiej Barroso podczas przemówienia w Parlamencie Europejskim wezwał do publicznej debaty na temat nowej reformy ustrojowej UE, wiążąc ją czasowo z wyborami bezpośrednimi do Parlamentu Europejskiego w 2014 r. Debata taka winna doprowadzić do zwołania konwentu europejskiego, który przygotowałby nowy traktat rewizyjny. Jego celem winno być przekształcenie UE w „federację państw narodowych”. Barroso zaapelował także do wszystkich europejskich partii politycznych do wystawienia w najbliższych wyborach do Parlamentu Europejskiego po jednym wspólnym kandydacie na stanowisko przewodniczącego Komisji Europejskiej⁶⁵.

W nawiązaniu do konkluzji Rady Europejskiej, przyjętych podczas jej posiedzenia w dniach 18-19 października 2012 r.⁶⁶, Komisja Europejska ogłosiła 28 listopada tegoż roku komunikat zatytułowany *Plan działania na rzecz pogłębionej i rzeczywistej Unii Gospodarczej i Walutowej (UGW): początek europejskiej debaty*⁶⁷. Był to trzyetapowy harmonogram zmian ustrojowych w Unii Gospodarczej i Walutowej oraz strefie euro, który częściowo można byłoby zrealizować na mocy obowiązujących traktatów, częściowo zaś dopiero po ich rewizji skutkującej przyznaniem nowych kompetencji UE⁶⁸.

W perspektywie krótkoterminowej (w ciągu 6 do 18 miesięcy) należałoby się zająć realizacją reform określonych w semestrze europejskim i „sześciopaku” oraz uchwalić „dwupak” (zintegrowane ramy budżetowe); ustanowić jednolity mechanizm nadzoru banków, a następnie jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków (zintegrowane ramy finansowe); utworzyć mechanizm koordynacji *ex ante* głównych reform polityki gospodarczej, wyposażony w „instrument na rzecz konwergencji i konkurencji”, który byłby umieszczony poza wieloletnimi ramami finansowymi i wspierałby terminową realizację przez państwa członkowskie reform strukturalnych (zintegrowane ramy polityki gospodarczej)⁶⁹.

W perspektywie średnioterminowej (18 miesięcy do 5 lat) niezbędne byłoby ustanowienie tzw. mechanizmu zdolności fiskalnej dla strefy euro, czyli odrębnego budżetu strefy euro, który wspierałby jej państwa członkowskie znajdujące się

⁶⁵ *Europejska federacja?*, EurActiv, 12.09.2012, s. 1; Barroso wzywa do federacji narodowych państw w Europie, PAP, 12.09.2012, s. 1. Za ustanowieniem federacji europejskiej opowiedziała się także już w czerwcu 2012 r. luksemburska komisarz ds. sprawiedliwości Viviane Reding, por. *Przyszłość czas na Federację Europejską*, „Gazeta Wyborcza”, 28.06.2012, s. 1.

⁶⁶ *Posiedzenie Rady Europejskiej w dniach 18-19 października 2012 r. Konkluzje*, Bruksela, 19.10.2012, EUCO 156/12, s. 6.

⁶⁷ Komisja Europejska. *Plan działania na rzecz pogłębionej i rzeczywistej Unii Gospodarczej i Walutowej (UGW): początek europejskiej debaty. Komunikat prasowy*, Bruksela, 28.11.2012, IP/12/1272, s. 1-3.

⁶⁸ *Ibidem*, s. 1, 3.

⁶⁹ *Ibidem*, s. 1.

w trudnej sytuacji gospodarczej. Mógłby on powstać na bazie „instrumentu na rzecz konwergencji i konkurencyjności”. Należałoby również rozważyć możliwość utworzenia w jego ramach tzw. funduszu amortyzacji zadłużenia oraz wprowadzenia „europejskich bonów skarbowych”, co łącznie winno się przyczynić do redukcji zadłużenia i stabilizacji rynków finansowych (zintegrowane ramy budżetowe). Ponadto powinno się wzmocnić koordynację polityk gospodarczych, w szczególności w dziedzinie podatków i zatrudnienia (zintegrowane ramy polityki gospodarczej)⁷⁰.

W perspektywie długoterminowej (ponad 5 lat) doszłoby do ustanowienia pełnej Unii Bankowej oraz pełnej Unii Fiskalnej i Gospodarczej. Wszystkie zmiany ustrojowe w Unii Gospodarczej i Walutowej i w strefie euro winny być legitymizowane przez odpowiednie rozszerzenie uprawnień instytucji UE i parlamentów narodowych na obszary objęte tymi zmianami. Ułatwiłoby to w przyszłości przekształcenie UE w Unię Polityczną⁷¹.

Drugi i trzeci raport Hermana Van Rompuy'a

Po przeprowadzeniu we wrześniu 2012 r. konsultacji z rządami wszystkich państw członkowskich i przedstawicielami Parlamentu Europejskiego Van Rompuy przygotował i przedstawił w czasie posiedzenia Rady Europejskiej w dniach 18-19 października 2012 r. raport okresowy⁷². Na podstawie wniosków wynikających z dyskusji nad raportem okresowym, do której doszło podczas tegoż posiedzenia, i opierając się na przyjętych wówczas przez Radę Europejską konkluzjach, a także w nawiązaniu do wspomnianego wyżej komunikatu Komisji Europejskiej z 28 listopada 2012 r. – Van Rompuy opracował raport końcowy⁷³. Zgodnie z wcześniejszymi ustaleniami obydwaj raporty były konsultowane z Barroso, Draghim i Junckerem. Raport końcowy był omawiany podczas posiedzenia Rady Europejskiej w dniach 13-14 grudnia 2012 r.⁷⁴ Zawierał on trzyetapowy plan działań zmierzających do zakończenia procesu konstytuowania Unii Gospodarczej i Walutowej. Część tego programu można było zrealizować opierając się na obowiązujących przepisach traktatowych, zaś część dopiero po przeprowadzeniu rewizji TUE i TFUE⁷⁵.

⁷⁰ *Ibidem*, s. 2.

⁷¹ *Ibidem*, s. 2.

⁷² Rada Europejska. *Przewodniczący. W kierunku faktycznej Unii Gospodarczej i Walutowej. Sprawozdanie okresowe*, Bruksela, 12.10.2012, s. 1-8.

⁷³ Rada Europejska. *Przewodniczący. W kierunku faktycznej Unii Gospodarczej i Walutowej. [Sprawozdanie końcowe]*, Bruksela, 5.12.2012, s. 1-18.

⁷⁴ *Posiedzenie Rady Europejskiej w dniach 13-14 grudnia 2012 r. Konkluzje*, Bruksela, 14.12.2012, EUCO 205/12, s. 1-5.

⁷⁵ Rada Europejska. *Przewodniczący. W kierunku faktycznej Unii Gospodarczej i Walutowej. Sprawozdanie końcowe...*, s. 18.

Etap pierwszy winien się rozpocząć jeszcze w grudniu 2012 r. i miał obejmować realizację następujących zadań: po pierwsze, ustanowienie jednolitego mechanizmu nadzorczego (*Single Supervisory Mechanism – SSM*) nad sektorem bankowym, osiągnięcie porozumienia w sprawie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków oraz harmonizacji krajowych systemów gwarantowania depozytów, a także uzgodnienie warunków umożliwiających bezpośrednio dokapitalizowywanie banków ze środków Europejskiego Mechanizmu Stabilności (zintegrowane ramy finansowe); po drugie, zakończenie prac nad wzmocnieniem zarządzania gospodarczego i budżetowego w Unii Gospodarczej i Walutowej przez implementację „sześciopaku”, wejście w życie paktu fiskalnego oraz uchwalenie „dwupaku”. Te nowe rozwiązania winny zapewnić m.in. koordynację rocznych budżetów państw członkowskich strefy euro w trybie *ex ante* („dwupak”) oraz wzmocnić nadzór nad państwami strefy euro, doświadczającymi trudności finansowych (zintegrowane ramy budżetowe); po trzecie, ustanowienie mechanizmu (ram) koordynacji *ex ante* głównych reform polityki gospodarczej zgodnie z art. 11 paktu fiskalnego (zintegrowane ramy polityki gospodarczej)⁷⁶.

Zakończenie pierwszego etapu prac winno skutkować wzmocnieniem zarządzania finansami publicznymi i zerwaniem powiązań pomiędzy bankami a rządami, co było jedną z głównych przyczyn kryzysu zadłużeniowego strefy euro. Zerwanie tych powiązań oznaczałoby, że to nie rządy (podatnicy), lecz same banki ponosiłyby koszty swych ryzykownych transakcji. W ten sposób zmniejszyłoby się także prawdopodobieństwo wystąpienia w przyszłości nowego systemowego kryzysu bankowego⁷⁷. Jednolity mechanizm nadzorczy, w skład którego miał wchodzić EBC i krajowe organy nadzoru bankowego, winien objąć banki państw strefy euro. Natomiast banki państw nienależących do strefy miałyby możliwość przystąpienia do niego w przyszłości po zawarciu przez zainteresowane państwo umowy o „bliskiej współpracy” z EBC. W momencie osiągnięcia przez jednolity mechanizm nadzorczy pełnej zdolności operacyjnej, podlegające mu banki mogłyby liczyć na bezpośrednie dokapitalizowanie ze środków Europejskiego Mechanizmu Stabilności⁷⁸.

⁷⁶ *Ibidem*, s. 4.

⁷⁷ Ponieważ nadzór bankowy, zarządzanie bankami w sytuacji kryzysowej oraz restrukturyzacja i uporządkowana likwidacja banków pozostawały dotychczas w gestii państw członkowskich, Unia Europejska nie dysponowała skutecznymi instrumentami zarządzania w sytuacji kryzysowej. W związku z tym prawdopodobieństwo wystąpienia systemowego kryzysu bankowego było duże.

⁷⁸ Rada Europejska. *Przewodniczący. W kierunku faktycznej Unii Gospodarczej i Walutowej. Sprawozdanie końcowe...*, s. 5-8. 13 grudnia 2012 r. nad ranem, czyli kilkanaście godzin przed prezentowanym posiedzeniem Rady Europejskiej, Rada ds. Gospodarki i Finansów po kilkumiesięcznych negocjacjach osiągnęła polityczne porozumienie w sprawie projektów dwóch rozporządzeń: rozporządzenia powierzającego EBC zadania związane z nadzorem nad instytucjami kredytowymi w ramach jednolitego mechanizmu nadzorczego oraz rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie z 2010 r. o ustanowieniu Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego. Jednolity mechanizm nadzorczy ma obejmować EBC i właściwe organy krajowe. EBC winien sprawować bezpośredni nadzór nad

W drugim etapie, który miał się rozpocząć jeszcze w 2013 r. i trwać do 2014 r., należałoby zrealizować następujące cele: po pierwsze, utworzyć jednolity organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków z odpowiednimi gwarancjami zabezpieczającymi. Organem tym miał zarządzać EBC i mogłyby do niego należeć państwa spoza strefy euro (zintegrowane ramy finansowe); po drugie, ustanowić mechanizm ds. koordynacji i konwergencji polityk gospodarczych państw strefy euro oparty na umowach reformatorskich podpisywanych między państwami członkowskimi a instytucjami unijnymi. Umowy takie zawierałyby harmonogram reform uzgodnionych z instytucjami unijnymi, a dotyczących głównie wzmocnienia konkurencyjności oraz wzrostu gospodarczego. W zamian za zobowiązania do przeprowadzenia reform strukturalnych państwa członkowskie otrzymywałyby wsparcie finansowe z budżetu UE, mające jednak tymczasowy charakter i dlatego nieobjęte wieloletnimi ramami finansowymi (zintegrowane ramy polityki gospodarczej)⁷⁹.

Zakończenie drugiego etapu prac miało zaowocować ustanowieniem w pełni zintegrowanych ram finansowych oraz stworzeniem mechanizmu ds. koordynacji i konwergencji polityk gospodarczych państw strefy euro. W pełni zintegrowane ramy finansowe składałyby się z jednolitego mechanizmu nadzorczego, jednolitego organu ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków oraz przepisów gwarantujących harmonizację krajowych systemów gwarantowania depozytów. W ten sposób powstałaby pełna Unia Bankowa (Unia Rynków Finansowych). Koordynacja i konwergencja polityk gospodarczych opierałaby się na umowach reformatorskich, na mocy których poszczególne państwa zobowiązywałyby się do przeprowadzenia reform strukturalnych (np. na rynku pracy). Umowy takie byłyby obowiązkowe dla państw strefy euro i dobrowolne dla pozostałych państw członkowskich Unii. Zostałyby one wpisane do procedury semestru europejskiego. Komisja Europejska dokonywałaby systematycznych przeglądów sposobu realizacji

bankami, ale w ścisłej współpracy z krajowymi organami nadzoru bankowego. Zadania EBC dotyczące polityki pieniężnej zostaną oddzielone od zadań nadzorczych w celu wyeliminowania potencjalnych konfliktów interesów pomiędzy obu rodzajami jego uprawnień. W związku z tym w EBC zostanie ustanowiona Rada Nadzorcza odpowiedzialna za realizację zadań nadzorczych. Państwa nienależące do strefy euro, ale uczestniczące w jednolitym mechanizmie nadzorczym, będą miały pełne prawa, w tym także prawo do głosowania, w Radzie Nadzorczej. Projekty decyzji przygotowywane przez Radę Nadzorczą będą uznawane za przyjęte, chyba że odrzuci je Rada Prezesów EBC. Krajowe organy nadzorcze będą nadal odpowiedzialne za wszystkie zadania niepowierzone EBC (m.in. ochrona konsumentów, pranie brudnych pieniędzy, usługi płatnicze, filie banków w państwach trzecich). Europejski Urząd Nadzoru Bankowego zachowa swoje uprawnienia do opracowywania jednolitego zbioru przepisów oraz zapewniania konwergencji i spójności praktyk nadzorczych. EBC rozpocznie wykonywanie swoich zadań w SSM od 1 marca 2014 r. lub 12 miesięcy po wejściu w życie stosownych przepisów, por. *Posiedzenie Rady ds. Gospodarki i Finansów. Komunikat prasowy*, 17739/12, Bruksela, 13.12.2012, s. 1-2.

⁷⁹ Rada Europejska. *Przewodniczący. W kierunku faktycznej Unii Gospodarczej i Walutowej. Sprawozdanie końcowe...*, s. 4.

tychże reform przez poszczególne państwa i byłaby ona w tej sprawie odpowiedzialna przed Parlamentem Europejskim⁸⁰.

Etap trzeci winien się rozpocząć po 2014 r. i miał stanowić punkt kulminacyjny procesu zmian ustrojowych. W tym okresie należałoby zrealizować dwa podstawowe zadania. Były to: po pierwsze, utworzenie tzw. mechanizmu zdolności fiskalnej, czyli stałego odrębnego budżetu dla państw strefy euro, w ramach którego miałyby także powstać tzw. mechanizm amortyzacji wstrząsów. Jego celem byłoby wspieranie państw strefy euro, dotkniętych cyklicznymi wstrząsami kryzysowymi (zintegrowane ramy budżetowe); po drugie, wzmocnienie koordynacji polityk gospodarczych, w szczególności w dziedzinie podatków i zatrudnienia. Koordynacja polityk zatrudnienia winna brać pod uwagę krajowe plany zwiększenia zatrudnienia, opracowywane przez poszczególne państwa członkowskie (zintegrowane ramy polityki gospodarczej)⁸¹.

Zakończenie trzeciego etapu powinno doprowadzić do ustanowienia w pełni zintegrowanych ram budżetowych oraz dalszego wzmocnienia koordynacji polityk gospodarczych. Mechanizm zdolności fiskalnej byłby finansowany ze składek państw strefy euro lub zasobów własnych (np. podatku od transakcji finansowych) albo z obu źródeł jednocześnie. Nie pełniłby on roli instrumentu zarządzania kryzysowego, lecz miałyby raczej na celu zapobieganie kryzysom. Przyczyniałyby się bowiem do zwiększania ogólnej odporności gospodarczej państw strefy euro, a tym samym zmniejszałyby prawdopodobieństwo przyszłych interwencji ze strony Europejskiego Mechanizmu Stabilności. Ten ostatni pozostałby nadal instrumentem zarządzania kryzysowego. Jednym z kryteriów uczestniczenia danego państwa w mechanizmie amortyzacji wstrząsów jako elementu składowego mechanizmu zdolności fiskalnej mogłoby być przestrzeganie zobowiązań wynikających z umów reformatorskich. Mechanizm zdolności fiskalnej mógłby stworzyć podstawy do wprowadzenia w przyszłości wspólnej emisji długu w ramach strefy euro, czyli zaciągania pożyczek. W pełni zintegrowane ramy budżetowe wymagałyby także ustanowienia specjalnego organu skarbowego o wyraźnie określonych uprawnieniach fiskalnych⁸².

Zmiany ustrojowe w Unii Gospodarczej i Walutowej oraz strefie euro powinny być legitymizowane przez stosowne rozszerzenie uprawnień instytucji UE, w szczególności Parlamentu Europejskiego, i parlamentów narodowych w dziedzinach nimi objętych. W zintegrowanych ramach finansowych EBC jako jednolity mechanizm nadzorczy, jak również jako przyszły jednolity organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków powinien być wprawdzie rozliczany na szczeblu

⁸⁰ *Ibidem*, s. 7-8, 13-16.

⁸¹ *Ibidem*, s. 5.

⁸² *Ibidem*, s. 9-12. A. Słojewska, *Drogi budżet strefy euro*, „Rzeczpospolita”, 7.12.2012, s. 1; *Serafin: na razie bez budżetu dla strefy euro*, EurActiv, 12.12.2012, s. 1; *Niemcy przeciwko obecnej propozycji odrębnego budżetu dla strefy euro*, „Gazeta Wyborcza”, PAP, 12.12.2012, s. 1; T. Bielecki, *Łagodzenie wstrząsów niemiecką gotówką?*, „Gazeta Wyborcza”, 14.12.2012, s. 23.

unijnym, ale parlamenty narodowe winny być o tym przynajmniej informowane. Natomiast w zintegrowanych ramach budżetowych i polityki gospodarczej powinny one brać udział w procedurze podpisywania umów przez rządy państw członkowskich z instytucjami unijnymi oraz w procedurze semestru europejskiego. Niezbędne byłoby także ustanowienie nowych mechanizmów ściślejszej współpracy między Parlamentem Europejskim a parlamentami narodowymi na mocy przepisów protokołu nr 1 w sprawie roli parlamentów narodowych w UE w wersji traktatu lizbońskiego oraz postanowień art. 13 paktu fiskalnego⁸³.

Rada Europejska zaakceptowała raport końcowy Van Rompuy'a oraz zobowiązała Radę Unii Europejskiej i Parlament Europejski do pilnego uchwalenia „dwupaku”; szybkiego osiągnięcia porozumienia politycznego w sprawie rozporządzenia powierzającego EBC zadania związane z nadzorem nad instytucjami kredytowymi w ramach jednolitego mechanizmu nadzorczego oraz rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie z 2010 r. o ustanowieniu Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego; zakończenia negocjacji nad rozporządzeniem i dyrektywą, dotyczącymi wymogów kapitałowych dla banków, dzięki którym sektor finansowy byłby lepiej przygotowany do zarządzania ryzykiem i amortyzowania wstrząsów, a także osiągnięcia do czerwca 2013 r. przez Komisję Europejską (która winna dopiero opracować stosowne wnioski ustawodawcze), Radę Unii Europejskiej i Parlament Europejski kompromisu w sprawie dyrektywy o naprawie oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków, a także dyrektywy dotyczącej systemu gwarantowania depozytów. Jednocześnie Rada Europejska powierzyła Van Rompuy'owi zadanie opracowania we współpracy z Barroso i po przeprowadzeniu konsultacji z rządami państw członkowskich, harmonogramu działań na temat następujących zmian ustrojowych: po pierwsze, ściślejszej koordynacji *ex ante* głównych reform państw członkowskich w zakresie polityki gospodarczej; po drugie, wymiaru społecznego Unii Gospodarczej i Walutowej; po trzecie, warunków wykonalności umów reformatorskich zawieranych przez rządy państw członkowskich z instytucjami unijnymi; po czwarte, wsparcia finansowego dla państw członkowskich, które na mocy tychże umów zobowiążą się do przeprowadzenia reform strukturalnych⁸⁴.

UWAGI KOŃCOWE

Debata na temat drugiej reformy ustrojowej rozpoczęła się w UE pod koniec 2011 r. Był to jeden z rezultatów przedłużającego się kryzysu zadłużeniowego w strefie euro. Dotychczasowy przebieg debaty unaoczniał, że rządy niektórych państw członkowskich uznawały, iż warunkiem przewyciężenia

⁸³ Rada Europejska. *Przewodniczący. W kierunku faktycznej Unii Gospodarczej i Walutowej. Sprawozdanie końcowe...*, s. 16-17.

⁸⁴ *Posiedzenie Rady Europejskiej w dniach 13-14 grudnia 2012 r. Konkluzje...*, s. 2-5.

kryzysu zadłużeniowego winny być jedynie zmiany w ustroju strefy euro. Rządy innych państw traktowały natomiast zmiany w ustroju całej UE, polegające m.in. na jej przekształceniu w Unię Polityczną, jako remedium na przewycięzenie kryzysu. O ile trzy raporty Hermana Van Rompuy'a, opracowane we współpracy z Barroso, Draghim i Junckerem, a przedstawione Radzie Europejskiej w czerwcu, październiku i grudniu 2012 r., doprowadziły do opracowania planu działań zmierzających do ukończenia procesu konstytuowania Unii Gospodarczej i Walutowej poprzez stworzenie zintegrowanych ram finansowych, budżetowych i gospodarczych, a w konsekwencji do przewycięzenia kryzysu zadłużeniowego w strefie euro, o tyle raport Grupy Refleksyjnej ds. Przyszłości Unii Europejskiej z września 2012 r. zawierał postulat przeprowadzenia drugiej w historii, kompleksowej reformy ustrojowej całej Unii. Ostatecznie jednak Rada Europejska, przyjmując w grudniu 2012 r. trzeci raport Van Rompuy'a, zdecydowała się na pragmatyczne rozwiązanie, polegające na konieczności przeprowadzenia w pierwszej kolejności zmian ustrojowych w Unii Gospodarczej i Walutowej oraz w strefie euro w celu przewycięzenia kryzysu zadłużeniowego. Spowodowało to, że idea ewentualnego przekształcenia Unii Europejskiej w Unię Polityczną została odroczone przynajmniej na kilka lat.

ABSTRACT

The debate on the second institutional reform of the European Union began towards the end of 2011. The purpose of the new reform is to complete the systemic changes of EU implemented by the Treaty of Lisbon of 13 December 2007. The first part of the article presents the standpoints of the most important states whose representatives took active part in this debate or participated in the proceedings of the Reflection Group on the Future of the European Union. The second part discusses the opinions of EU institutions, particularly the European Commission and the European Council on the proposed reform. The three reports of Herman Van Rompuy prepared in collaboration with Barroso, Draghi and Juncker, which were presented to the European Council in June, October and December 2012 led to the development of a plan of measures aimed at completing the process of constituting an Economic and Currency Union by creating an integrated financial, budget and economic framework that would eventually overcome the debt crisis in the Eurozone. In turn the report of the Reflection Group on the Future of the European Union of September 2012 contained the postulate of a second in history, complex systemic reform of the entire EU. The idea of a possible transformation of the European Union into a Political Union has been postponed for at least a few years.