

PYTANIA O UNIĘ EUROPEJSKĄ I EURO



Marcin Świącicki

2024



Autor:
Marcin Świącicki

Redakcja:
Natalia Prüfer



Publikacja przygotowana przez autora dla Polskiej Fundacji im. Roberta Schumana i Forum Ruchu Europejskiego.

Publikacja odzwierciedla jedynie stanowisko autora.

Wydawca: Polska Fundacja im. Roberta Schumana
Al. Ujazdowskie 37/5, 00-540 Warszawa
© Copyright by Polska Fundacja im. Roberta Schumana

ISBN: 978-83-88752-42-1

Publikacja powstała przy wsparciu Unii Europejskiej w ramach programu Citizens, Equality, Rights and Values. Wsparcie Unii Europejskiej dla produkcji tej publikacji nie stanowi poparcia dla treści, które odzwierciedlają jedynie poglądy autorów, a Unia Europejska i Komisja Europejska nie mogą zostać pociągnięte do odpowiedzialności za jakiegokolwiek wykorzystanie informacji w niej zawartych.



**Dofinansowane przez
Unię Europejską**

Skład:
Zuzanna Rydzyńska

PYTANIA O UNIĘ EUROPEJSKĄ

1. Suwerenność europejska a suwerenność narodowa.	<u>6</u>
2. Czy ochrona praworządności należy do kompetencji organów Unii i dlaczego jest ważna dla funkcjonowania UE?	<u>8</u>
3. Dlaczego wyroki Trybunału Sprawiedliwości UE (TSUE) obowiązują w Polsce? Co robić, kiedy traktaty unijne są niezgodne z Konstytucją RP?	<u>9</u>
4. Czy ojcowie założyciele chcieli Europy ojczyzn czy Europy federalnej?	<u>11</u>
5. Czy federacja europejska musi się kłócić z państwem narodowym?	<u>13</u>
6. Czy Polska była prekursorem zjednoczonej Europy? Jakie są polskie tradycje federalne?	<u>15</u>
7. Czy Unia Europejska może prowadzić własną politykę obronną?	<u>17</u>
8. Dlaczego UE potrzebuje wspólnej obrony? Czy NATO nie wystarczy?	<u>18</u>
9. Dlaczego UE potrzebuje więcej wspólnej polityki zagranicznej?	<u>19</u>
10. Czy Niemcy mają decydujący głos w UE?	<u>20</u>
11. Czy Niemcy mają decydujący głos w strefie euro?	<u>21</u>
12. Jakie instrumenty ma Unia dla ochrony przestrzegania praworządności?	<u>22</u>
13. Jakie reformy wymiaru sprawiedliwości w Polsce po 2015 roku wzbudziły zastrzeżenia organów Unii Europejskiej?	<u>23</u>
14. Jakie działania w związku z powyższymi reformami podjęta wobec Polski UE?	<u>25</u>
15. Na czym polega spór między Polską a Unią o otrzymanie środków unijnych w zależności od przestrzegania praworządności?	<u>29</u>
16. Jakie są skutki zasady jednomyślności, czyli weta narodowego dla sprawności i skuteczności Unii?	<u>30</u>
17. Jakie są konsekwencje brexitu dla mieszkańców Wielkiej Brytanii?	<u>31</u>
18. Co by oznaczał POLEXIT? Czy Polska powinna wyjść z Unii, kiedy stanie się płatnikiem netto?	<u>33</u>
19. Kiedy Ukraina może wejść do Unii Europejskiej?	<u>34</u>

PYTANIA O EURO

1. Czy po wprowadzeniu euro wzrosną ceny?	<u>37</u>
2. Czy euro było przyczyną kryzysu finansowego w Grecji?	<u>38</u>
3. Czy ze wspólnej waluty korzystają głównie Niemcy, a tracą państwa słabsze ekonomicznie?	<u>40</u>
4. Czy przez euro Słowacy zaczęli przyjeżdżać na zakupy do Polski, bo tam wszystko zdrożało?	<u>41</u>
5. Czy wprowadzenie euro ogranicza suwerenność?	<u>42</u>
6. Czy posiadanie własnej waluty jest korzystne podczas kryzysu finansowego, na przykład z uwagi na możliwość dewaluacji?	<u>43</u>
7. Czy kraje UE z własną walutą rozwijają się szybciej od państw strefy euro?	<u>44</u>
8. Czy euro to waluta o światowym znaczeniu?	<u>45</u>
9. Czy wymiana waluty na euro wiąże się z dużymi kosztami i bałaganem organizacyjnym?	<u>46</u>
10. Czy strefie euro grozi rozpad?	<u>47</u>
11. Czy obywatele państw Eurostrefy są zadowoleni z euro?	<u>49</u>
12. Czy po wejściu do strefy euro będziemy musieli spłacać długi Grecji?	<u>50</u>
13. Czy wprowadzenie euro powoduje wzrost ryzyka narastania długu państwa i konsumentów?	<u>51</u>
14. Czy złotówka to stabilna waluta, co chroni nas lepiej przed inflacją euro czy złoty?	<u>52</u>
15. Czy wprowadzenie euro oznacza obniżkę kosztów działalności dla polskich przedsiębiorstw?	<u>54</u>
16. Czy wprowadzenie euro zwiększy czy zmniejszy wpływy do budżetu?	<u>55</u>

PYTANIA O UNIĘ EUROPEJSKĄ



1. Suwerenność europejska a suwerenność narodowa

Suwerenność to według encyklopedycznej definicji „zdolność do samodzielnego, niezależnego od innych podmiotów, sprawowania władzy politycznej nad określonym terytorium, grupą osób lub samym sobą. Suwerenność państwa obejmuje niezależność w sprawach wewnętrznych i zewnętrznych”¹. Żaden cywilizowany kraj nie jest dziś w pełni suwerenny.

Przystępując do różnych konwencji i międzynarodowych organizacji, podpisując umowy międzynarodowe, każde państwo ogranicza sobie możliwości swobodnego decydowania w pewnym zakresie. Będąc na przykład członkiem Światowej Organizacji Handlu musimy stosować cła i inne praktyki handlowe w sposób zgodny z regułami tej organizacji, godzić się na arbitraż w sprawach spornych, a nawet na kary. Warto przypomnieć, że Międzynarodowy Komitet Strajkowy, powołany w Gdańsku w sierpniu 1980 roku, w pierwszym ze swych 21 postulatów, zażądał od władz PRL zgody na wolny związek zawodowy, powołując się na Konwencję nr 87 Międzynarodowej Organizacji Pracy, którą PRL ratyfikował. Tak powstała „Solidarność”, największy samorządny i niezależny związek zawodowy w krajach komunistycznych. Strajkujący robotnicy powołali się na międzynarodowe normy obowiązujące Polskę. W stanie wojennym władze PRL zawiesiły „Solidarność” a następnie rozwały nawet wycofanie się z Konwencji MOP, ale ostatecznie, zgodziły się przy Okrągłym Stole na reaktywację „Solidarności”.

W Końcowym Akcie Konferencji w Helsinkach przyjętym w 1975 roku przez USA, Kanadę oraz 33 państwa europejskie, w tym państwa komunistyczne, zapisano między innymi zobowiązanie do przestrzegania praw człowieka. Na te właśnie zapisy powoływały się komitety helsińskie, które walczyły z autorytarną władzą o swobody obywatelskie w krajach rządzonych przez partie komunistyczne.

Wejście do Unii Europejskiej to kolosalna rewolucja w zakresie suwerenności. Wraz z akcesją Polska w wielu sprawach utraciła klasycznie rozumianą suwerenność narodową na rzecz suwerenności europejskiej. Wiążące nas decyzje podejmuje organy unijne, a nie narodowe. Unia Europejska ustala dyrektywy regulujące zasady funkcjonowania rynku wewnętrznego, na przykład jakie normy i standardy muszą spełniać towary dopuszczane na rynek, czy jakiej pomocy z budżetu można udzielać przedsiębiorstwom. Unia przejęła wszystkie kompetencje dotyczące handlu zagranicznego, czyli cła, kwoty importowe, negocjacje i umowy handlowe z krajami trzecimi, relacje ze Światową Organizacją Handlu. Unia prowadzi wspólną politykę rolną z dopłatami, standardami fitosanitarnymi, kwotami mlecznymi czy cukrowymi, zostawiając jedynie nieco luzu na decyzje narodowe. Unia ustala zasady ochrony konsumentów: gwarancje, zwroty towarów, wymogi informacyjne. Unia reguluje niektóre kwestie podatkowe, takie jak podstawowe zasady działania VATu, podatku obowiązującego we wszystkich krajach Unii, minimalny poziom stawki podstawowej VATu – 15%, czy spis towarów i usług, na które można stosować stawki niższe. Parę lat temu musieliśmy po okresie przejściowym podnieść stawkę VAT na ubranka dziecięce, za co PIS krytykował rządzącą wtedy PO, ale sam po dojściu do władzy stawki tej nie zmienił, bo ubranka dziecięce nie ma na liście unijnej dopuszczającej niższe stawki. Zawieszenie VATu na paliwa z powodu ograniczeń wywołanych najazdem Rosji na Ukrainę można było wprowadzić tylko za zgodą organów Unii. Unia ustala wyśrubowane przepisy dotyczące ochrony środowiska, i tak dalej. Ocenia się, że grubo ponad połowa przepisów regulujących polską gospodarkę wynika z przepisów unijnych. Sprawie kompetencji Unii w obszarze sądownictwa poświęcamy następny rozdział.

¹. Według Wikipedii.

Co więc oznacza dziś „suwerenność narodowa”?

Po pierwsze, pełną kontrolę organów narodowych nad sprawami nieregulowanymi przez zobowiązania międzynarodowe. Dotyczy to wielu dziedzin polityki społecznej, kulturalnej, szkolnictwa, ochrony zdrowia, ubezpieczeń, samorządów lokalnych, a w gospodarce na przykład większości spraw podatkowych, zakresu własności państwowej i inwestycji publicznych, planownia przestrzennego, rozwoju infrastruktury i innych. W wielu dziedzinach kompetencje są dzielone między Unią a organami narodowymi.

Po drugie, zdolność do wypowiedzenia dowolnej umowy międzynarodowej, do wystąpienia z każdej międzynarodowej organizacji, wymówienia każdej konwencji, do której Polska przystąpiła. Wyjście z Unii Europejskiej też leży całkowicie w kompetencji narodowych organów. W tym sensie jest w pełni zachowana narodowa, suwerenna kontrola nad naszymi zobowiązaniami. Nikt tej suwerennej możliwości Polsce nie odebrał. Do wypowiedzenia umowy akcesyjnej z Unią wystarczy zwykła większość sejmowa. Stąd zresztą wynikają postulaty, aby nasze członkostwo w UE i NATO wpisać do Konstytucji, po to, by wystąpienie z tych organizacji wymagało 2/3 głosów w sejmie, a jakaś przypadkowa większość, jakiś chwilowy spór nie spowodował nieobliczalnych skutków dla naszego rozwoju i bezpieczeństwa.

Po trzecie, rozwija się suwerenność unijna, europejska, ponadnarodowa, zwana suwerennością wspólną, dzieloną, w której Polska i Polacy pełnoprawnie uczestniczą. Mamy 52 polskich parlamentarzystów w Parlamencie Europejskim, przedstawiciele we wszystkich organach Unii: Radzie Europejskiej (reprezentuje nas premier), w Radzie Unii Europejskiej (minister odpowiedniego resortu), Komisji (polski komisarz), w Trybunale Sprawiedliwości (polski sędzia). Parlamente narodowe są konsultowane w sprawie dyrektyw i mają prawo wstrzymać prace nad nimi. Podejmowanie decyzji europejskich w większości spraw następuje większością głosów przez Parlament Europejski i kwalifikowaną większością głosów przez Radę, a tylko w niektórych, w przypadku Rady, jednogłośnie. Bez suwerenności europejskiej, która w wielu dziedzinach zastępuje suwerenność narodową, państwową, Unia Europejska by nie istniała.

Warto dodać, że nasza Konstytucja jasno stanowi, że prawo stanowione przez organizacje międzynarodowe, do których Polska należy, „mają pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami” (art. 91). Chodzi o to, że ani Polska ani żaden inny kraj nie powinien wydawać przepisów, które byłyby sprzeczne ze zobowiązaniami wynikającymi z dobrowolnie zawartych i ratyfikowanych umów międzynarodowych. Co prawda mowa w tym artykule Konstytucji tylko o ustawach, a nie podporządkowaniu samej Konstytucji RP międzynarodowym zobowiązaniom. Problemowi, co ważniejsze: Konstytucja RP czy zobowiązania międzynarodowe poświęcamy odrębny rozdział.

Przystępując do Unii Europejskiej zgodziliśmy się na uczestnictwo w europejskiej, o wiele szerszej niż narodowa, wspólnocie wartości i norm. Była to historyczna decyzja dla Polski: iść razem ze społeczeństwami cywilizacji zachodniej, w organizacji, która łączy i państwa narodowe i obywatele. Ta decyzja jest jednak odwracalna. Wielka Brytania zrezygnowała z suwerenności unijnej na rzecz suwerenności narodowej pod hasłem: „odzyskać kontrolę”, dość dyktatu Brukseli. Jak na tym wychodzi rozpatrujemy w rozdziale o Brexicie.

2. Czy ochrona praworządności należy do kompetencji organów Unii i dlaczego jest ważna dla funkcjonowania UE?

Co się tyczy sądownictwa, to Unia zostawia swobodę jego kształtowania państwom członkowskim, ale pod warunkiem, że realizowana jest podstawowa wartość unijna, czyli „poszanowania (...) państwa prawnego” (art 2. Traktatu o UE), czego istotą jest zachowanie niezależności i bezstronności sądów.

Niezawistość sądownictwa jest ważna dla Unii Europejskiej z trzech powodów:

Po pierwsze, Unia w zamyśle swych ojców założycieli powstawała jako wspólnota wartości: swobód obywatelskich, praw człowieka, demokracji, tolerancji i solidarności. Prawa i wolności człowieka podlegają w Unii najwyższej ochronie, jednolitej dla wszystkich obywateli. Niezawiste sądownictwo jest jednym z praw człowieka. Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej dołączona do Traktatu Lizbońskiego gwarantuje obywatelom ochronę ich praw w szerokim zakresie, w tym prawo każdego do „rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisty i bezstronny sąd.” Ponadto art. 6 Europejskiej Konwencji Ochrony Praw Człowieka i podstawowych wolności Rady Europy stanowi, iż „każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisty i bezstronny sąd”. Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu stoi na straży praw gwarantowanych przez tę konwencję.

Po drugie, członkowie Unii Europejskiej na mocy powszechnej praktyki uznają wzajemnie wyroki sądów. Brak zaufania do sądownictwa w jakimś kraju członkowskim prowadziłby do poważnych komplikacji w stosunkach między obywatelami czy przedsiębiorstwami w każdym przypadku, kiedy w grę wchodzi uznanie i wykonanie wyroku sądowego wydanego w innym kraju członkowskim. Chodzi o sprawy cywilne, rodzinne, kryminalne, rozstrzygnięcia sporów między firmami.

Po trzecie, chodzi o jednolite wykonywanie prawa europejskiego we wszystkich krajach członkowskich. Unia uległaby dezintegracji, gdyby prawo europejskie było dowolnie interpretowane w każdym kraju członkowskim. Dbanie o jednolitość interpretacji prawa UE należy do Komisji Europejskiej. Komisja może wezwać do naprawy, a przy braku właściwej reakcji zaskarżyć decyzje krajowych organów niezgodne z prawem unijnym do TSUE, następnie wystąpić do TSUE o nałożenie kar.

Ponadto trzeba podkreślić, że o tym, czy coś należy do kompetencji Unii czy do kompetencji narodowych decyduje Trybunał Sprawiedliwości UE (TSUE) w Luksemburgu, a nie rząd czy sejm Polski, czy jakkolwiek inny parlament narodowy. Tak stanowi Traktat o Unii Europejskiej. **Dotychczasowe działania TSUE w odniesieniu do Portugalii czy Polski wskazują, że TSUE uznaje, iż organizacja i struktura sądownictwa należą do kompetencji krajowej, ale pod warunkiem, że zapewniona jest niezawistość sądownictwa na odpowiednim poziomie.**

3. Dlaczego wyroki Trybunału Sprawiedliwości UE (TSUE) obowiązują w Polsce? Co robić, kiedy traktaty unijne są niezgodne z Konstytucją RP?

Traktat o UE i traktat o funkcjonowaniu UE przewidują, że sprawy sporne, czy coś jest zgodne z prawem UE czy nie, rozstrzyga TSUE. Co więcej, to TSUE decyduje, co jest objęte prawem UE a co nie, czy na przykład decyzje organów UE, Komisji, Rady UE, parlamentu są zgodne z prawem UE czy naruszają to prawo.

Polska ratyfikowała traktaty, są one dla nas obowiązujące. Za ich nieprzestrzeganie grożą kary nakładane przez TSUE na wniosek Komisji Europejskiej. Artykuł 91 naszej Konstytucji jednoznacznie postanawia, iż zobowiązania międzynarodowe Polski mają pierwszeństwo przed ustawami.

Polska byłaby niewiarygodnym partnerem, jeśli zawierałaby międzynarodowe porozumienia, a następnie przyjmowała ustawy sprzeczne z tymi postanowieniami. W referendum akcesyjnym potwierdzającym wolę wstąpienia do Unii Europejskiej 77,45% głosujących było „za”.

Tymczasem sam Traktat Akcesyjny, w którym Polska akceptuje całość prawa Unii Europejskiej, w tym Traktat Ustanawiający Wspólnotę Europejską (TWE) i Traktat o Unii Europejskiej (TUE) wzbudził wątpliwości grupy postów, która wniosła do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o stwierdzenie niezgodności 18 artykułów Traktatu z Konstytucją. **W przełomowym wyroku z 11 maja 2005 roku Trybunał Konstytucyjny uznał Traktat Akcesyjny za zgodny z Konstytucją RP.** Trybunał Konstytucyjny potwierdził wyższość prawa wspólnotowego nad prawem krajowym, aczkolwiek nie nad Konstytucją, która zgodnie z jej art. 8 „jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej”. W szczególności Trybunał uznał, że postanowienia traktatów nie naruszają możliwości suwerennego i demokratycznego funkcjonowania Rzeczypospolitej Polskiej. Zwrócił uwagę na sformułowania preambuły do Konstytucji, w której deklaruje się „współpracę ze wszystkimi krajami dla dobra Rodziny Ludzkiej” i zobowiązanie do przestrzegania uniwersalnych wartości takich jak prawda i sprawiedliwość. Oddalił szereg szczegółowych zastrzeżeń dotyczących zgodności z ustawą zasadniczą między innymi kompetencji Trybunału Sprawiedliwości, mocy obowiązującej unijnych dyrektyw i rozporządzeń, dopuszczenia obcokrajowców do wyborów lokalnych, podejmowania przez Unię działań mających na celu zwalczanie wszelkiej dyskryminacji, w tym ze względu na orientację seksualną.

W sprawie euro Trybunał uznał, że nie jest to zobowiązanie samorealizujące się i że dla wprowadzenia euro może być potrzebna zmiana w Konstytucji.

Nowy Trybunał Konstytucyjny zakwestionował zgodność z Konstytucją artykułu 1 Traktatu o Unii wyrokiem z 7 października 2021 roku (sygnatura K3/21). Artykuł brzmi następująco: „Niniejszy Traktat wyznacza nowy etap w procesie tworzenia coraz ściślejszego związku między narodami Europy, w którym decyzje podejmowane są z możliwie najwyższym poszanowaniem zasady otwartości i jak najbliżej obywateli.”

Warto przypomnieć, że zastrzeżenia do tego artykułu były szeroko wykorzystane w kampanii popierającej brexit.

W tym samym wyroku TK zakwestionował zgodność z polską Konstytucją możliwość kontroli przez organy unijne procedury powoływania sędziów w Polsce z punktu widzenia unijnego wymagania państwa prawa (art 2 Traktatu o UE), którego jednym z fundamentów jest niezawistość sędziowska.

Wielu wybitnych polskich prawników nie widzi sprzeczności polskiej Konstytucji z Traktatami. Tym niemniej wyroki Trybunału z 2021 roku formalnie obowiązują i oznaczają, iż Polska przestała uznawać część traktatów UE. Tymczasem Unia wymaga zgodności ustawodawstwa krajowego z unijnym na każdym poziomie, również konstytucyjnym. W tej sytuacji istnieją cztery drogi usunięcia sprzeczności między Konstytucją, będącą najwyższym polskim prawem, a traktatami:

- **Wystąpić z Unii czyli POLEXIT.** W tym celu wystarczy zwykła większość w sejmie, jednakże wiązałoby się to z bardzo poważnymi konsekwencjami właściwie we wszystkich dziedzinach życia społecznego.
- **Zmienić naszą Konstytucję w punkcie sprzecznym z Traktatami.** Taka sytuacja miała już miejsce. W 2006 roku, aby wprowadzić europejski nakaz aresztowania do polskiego prawa, zmieniono 55 artykuł naszej Konstytucji, który w pierwotnym brzmieniu z 1997 roku nie przewidywał ekstradycji obywatela polskiego. Warta rozważenia jest bardziej kompleksowa zmiana w Konstytucji dotycząca naszego członkostwa w Unii. Konstytucja powstawała w połowie lat 90-tych XX wieku, kiedy dopiero byliśmy w drodze do Unii. Wpisanie do Konstytucji naszego członkostwa i wynikających stąd konsekwencji, podniosłoby większość wymaganą w sejmie do opuszczenia Unii z połowy do 2/3 głosów, a także pozwoliłoby na przykład wprowadzić przepis umacniający niezależność sądownictwa w Polsce zgodnie ze standardami unijnymi.
- **Zabiegać i przeprowadzić w Unii zmianę traktatów na takie, aby były zgodne z naszą ustawą zasadniczą.** To zadanie jest nierealne, jeśli chodzi o kwestie związane z wymiarem sprawiedliwości, ponieważ z całą pewnością nie będzie jednomyślności w Unii w sprawie zwolnienia państw członkowskich z europejskich standardów dotyczących niezależności sądownictwa i niezawistości sędziów.
- **Uznać postanowienie Trybunału za nieważne lub zmienić je innym postanowieniem.** Taki tryb proponują niektórzy eksperci i politycy w związku z orzekaniem w Trybunale tak zwanych dublerów czyli osób powołanych na miejsce już prawidłowo wybranych trzech sędziów, którzy nie zasiedli w Trybunale, ponieważ prezydent nie odebrał od nich przysięgi.

Spór w sprawie zgodności niektórych postanowień traktatów i ich interpretacji przez TSUE, a polską Konstytucją i jej interpretacją przez Trybunał Konstytucyjny, wszedł w nowy etap w lipcu 2023 roku. Komisja Europejska wniosła do TSUE skargę na oba wyroki Trybunału, w których orzeczono niezgodność niektórych postanowień traktatowych z polską Konstytucją (P7/20 i K3/21), a ponadto Komisja wniosła o uznanie, iż sam Trybunał nie spełnia traktatowych wymagań co do niezależności sędziowskiej z powodu nieprawidłowego powołania trzech sędziów w grudniu 2015 roku (potocznie zwanych dublerami) i uchybienia proceduralne w powołaniu przewodniczącej Trybunału w grudniu 2016. Zdaniem Komisji powyższe nieprawidłowości pozbawiły Trybunał Konstytucyjny cech niezawistego i bezstronnego sądu. Sprawa jest w toku. Rozstrzygnięcie TSUE w tej sprawie może stanowić istotną przesłankę dla unieważnienia wyroków Trybunału Konstytucyjnego wydanych po grudniu 2016, czyli od kiedy zaczęli orzekać tak zwani sędziowie „dublerzy”, a pracom przewodniczyć sędzia Julia Przyłębska.

4. Czy ojcowie założyciele chcieli Europy ojczyzn czy Europy federalnej?

Wszyscy Ojcowie Założyciele byli federalistami, choć różnie patrzyli na tryb wprowadzania integracji europejskiej, tempo tworzenia federalnej unii, rolę państw narodowych.

W historii integracji europejskiej rozszerzały się kompetencje Unii, na przykład zwiększał się zakres decyzji podejmowanych większością głosów w Radzie Unii Europejskiej, czyli organie międzyrządowym. Zmieniła się rola Parlamentu Europejskiego z ciała konsultacyjnego na współdecydujące, organy unijne sięgają po nowe instrumenty nadzoru nad przestrzeganiem europejskich przepisów przez państwa narodowe. Ten trend nie podoba się politykom, którzy mają odmienne koncepcje integracji europejskiej. Domagają się oni zmiany charakteru Unii w organizację międzyrządową podejmującą decyzje jednomyślnie. Powołują się przy tym na Ojców Założycieli, którzy jakoby byli za unią suwerennych państw, a nie strukturą federalną. Jest to fundamentalne nieporozumienie. Ojcowie Założyciele, z Robertem Schumanem, Konradem Adenauerem i Alcide de Gasperi na czele, nie chcieli Europy Narodów, Europy Ojczyzn, na wzór Ligi Narodów. Była ona dla nich negatywnym punktem odniesienia.

Przypomnijmy, dlaczego Ojcowie Założyciele chcieli stworzyć strukturę federalną, która w powierzonych jej sprawach miałaby kompetencje ponadnarodowe:

Pierwszą ponadnarodową organizacją europejską, organizacją hybrydową, o wielu cechach federalnych i międzyrządowych jednocześnie, była Europejska Wspólnota Węgla i Stali (EWWiS) obejmująca 6 państw: Republikę Federalną Niemiec, Francję, Włochy, Holandię, Belgię i Luksemburg. Traktat o jej powołaniu podpisał w imieniu Francji Robert Schuman a w imieniu Niemiec Konrad Adenauer w kwietniu 1951 roku w Paryżu. Jean Monnet został pierwszym przewodniczącym organu wykonawczego Wspólnoty - Wysokiej Władzy.

Dlaczego Liga Narodów, organizacja suwerennych państw, powołana po pierwszej wojnie światowej w celu utrzymania pokoju na świecie, w tym w Europie, się nie sprawdziła? Artykuł 16 Paktu Ligi Narodów stanowił, iż akt wojenny przeciwko jednemu państwu Ligi będzie uważany za akt wojenny przeciw wszystkim członkom Ligi. Jednakże Liga nie miała instrumentów do narzucania swych decyzji komukolwiek. Mogła jedynie zapewnić miejsce do dialogu i wydać rekomendacje. Każde państwo członkowskie miało prawo weta. Misja Ligi zakończyła się kompletnym fiaskiem – po niespełna 20 latach na kontynencie europejskim wybuchła II Wojna Światowa, która pociągnęła za sobą kilkadziesiąt milionów ofiar i zniszczenia materialne na niespotykaną dotąd skalę. Dlatego Ojcowie Założyciele odrzucali model Europy Ojczyzn, chcieli organizacji europejskiej z władzą ponadnarodową, w której decyzje podejmowano by większością głosów, która miałaby możliwość narzucania sankcji nieposłusznym państwom, której częścią byłby międzynarodowy trybunał rozstrzygający spory. Te warunki spełniała EWWiS. Powołana została traktatem, który nadał jej ponadnarodowe kompetencje w sprawach węgla, żelaza i stali. Ponadnarodowa kontrola tych dziedzin gospodarki była wówczas kluczowa dla zatrzymania ewentualnych prób remilitaryzacji Niemiec. EWWiS zajęła się rozbiciem karteli stalowych, zniesieniem ceł wewnętrznych, ograniczeniem subsydiów, interwencjami cenowymi, polityką handlową z krajami trzecimi. Organem wykonawczym była Wysoka Władza, w której decyzje zapadały większością głosów. Francja,

Niemcy i Włochy miały po dwóch przedstawicieli w Radzie a Belgia, Holandia i Luksemburg po jednym. Delegowani do Wysokiej Rady przedstawiciele byli zobowiązani działać na rzecz całej Wspólnoty, a nie swoich państw.

Droga i doświadczenia życiowe, które przywiodły Ojców Założycieli do promowania i wprowadzania federalnych rozwiązań były rozmaite:

Jean Monet pracował w sekretariacie Ligi Narodów od początku, czyli od 1920 roku, ale porzucił go już w 1923 roku, bo uznał, że Liga jest jałową organizacją. Po II wojnie światowej kierował Komisariatem Planu i w 1950 roku przygotował projekt ponadnarodowej organizacji EWWiS i przekonał do niej Ministra Spraw Zagranicznych Roberta Schumana.

W Deklaracji Schumana, ogłoszonej 9 maja 1950 roku, dwukrotnie jest mowa o federacji: „Umieszczenie produkcji węgla i stali pod wspólnym zarządzaniem zapewni natychmiastowe powstanie wspólnych fundamentów rozwoju gospodarczego, pierwszego etapu Federacji Europejskiej” a w dalszej części: „Przez umieszczenie podstawowej produkcji pod wspólnym zarządem i instytucję nowej Wysokiej Władzy, której decyzje zwiążą Francję, Niemcy i kraje, które do niej przystąpią, ta propozycja stanie się pierwszą konkretną podstawą Federacji Europejskiej, niezbędnej dla zachowania pokoju.”

Jednocześnie Schuman doceniał rolę państw narodowych, podkreślał, że nie można ignorować tradycji europejskich narodów, ich historii, ich ducha, a Europa jest według niego w innej sytuacji niż utworzone z kilkunastu kolonii Stany Zjednoczone Ameryki.

Natomiast Altiero Spinelli, w młodości komunista, współautor federalistycznego manifestu z Ventotene (1943 rok), doradca do spraw europejskich premiera de Gaspariego, założyciel Europejskiego Ruchu Federalnego oraz wieloletni eurodeputowany, widział w państwach narodowych niebezpieczeństwo odnowy nacjonalizmów i powrotu do rozwiązywania sporów na drodze wojennej. Schuman i Monet byli gradualistami, opowiadali się za stopniowym wprowadzaniem rozwiązań federalnych, podczas gdy Spinelli chciał wykorzystać gorączkę federacyjną, która zapanowała po II wojnie światowej w Europie i uchwalić całościową europejską konstytucję, odgórnie wprowadzającą Stany Zjednoczone Europy. Tak radykalna idea nie uzyskała poparcia u innych Ojców Założycieli, niemniej jednak przystąpili oni do tworzenia kolejnych federalnych instytucji europejskich.

Po powołaniu EWWiS Schuman, Adenauer i de Gasperi przygotowali utworzenie Europejskiej Wspólnoty Obronnej (EWO) i Europejskiej Wspólnoty Politycznej (EWP) - organizacji o charakterze federalnym. Rober Schuman pisał: „termin federacja jest formułą prawniczą głębokiej i humanistycznej myśli, która otwiera nowe perspektywy². Traktat o wspólnej obronie został uzgodniony między 6 państwami i ratyfikowany przez kraje Beneluksu i Niemcy. Bliska była ratyfikacja we Włoszech. Tymczasem we Francji Schuman przestał być ministrem Spraw Zagranicznych, nastąpiła zmiana rządu i 30 sierpnia 1954 roku Zgromadzenie Narodowe Francji głosami komunistów i gaulistów odrzuciło Traktat o EWO. Traktat o wspólnocie politycznej uznany został w tej sytuacji za bezprzedmiotowy. Federaliści ruszyli wtedy w kierunku integracji gospodarczej, czego rezultatem były przyjęte w 1957 roku Traktaty Rzymskie ustanawiające Europejską Wspólnotę Gospodarczą i Euroatom.

² „Schuman i jego Europa”, Warszawa 2015, str. 35.

Federalistą był też inny Ojciec Założyciel – wspomniany Alcide de Gasperi – współzałożyciel i wieloletni przewodniczący włoskiej partii Chrześcijańsko-Demokratycznej, premier Włoch w latach 1945-53 i podobnie jak Schuman kandydat na ołtarze. Tak mu zależało na integracji europejskiej, że wprowadził Włochy do EWWiS, chociaż nie miały ani kopalń węgla, ani hut stali. De Gasperi w grudniu 1951 roku przedstawił Zgromadzeniu Rady Europy projekt Europejskiej Wspólnoty Obronnej.

Dorzućmy do grona Ojców Założycieli federalistów pierwszego kanclerza powojennego RFN Konrada Adenauera. Adenauer bez wahania poparł Deklarację Schumana. Zdawał sobie sprawę, że Europa obawia się odrodzenia niemieckiej potęgi gospodarczej, a w ślad za nią imperialnych ambicji Niemców. Po zakończeniu wojny alianci zachodni wprowadzili w swoich strefach okupacyjnych ograniczenie produkcji stali początkowo do 25 procent poziomu przedwojennego, a później do 50 procent. Poddanie produkcji stali wspólnemu zarządowi, w którym Niemcy byłiby równorzędnym partnerem, znosiłoby blokadę rozwoju Niemiec. Adenauer mówił: „Przebrane dwie wojny światowe wyraźnie pokazały, że jakakolwiek misja imperialna jest dla Niemiec całkowicie wykluczona. Miejscem Niemiec jest Europa. Nie Europa pod niemiecką dominacją, ale Europa, w której Niemcy współpracują we wspólnym zadaniu na równych prawach z innymi narodami europejskimi. Gdy dojdzie do zjednoczenia Europy, zrodzi się siła duchowa i materialna, która zapewni jej bezpieczeństwo i przywróci jej dawną świetność.”³

Federalną Europę zapoczątkowali więc kandydaci na świętych Kościoła Katolickiego Schuman i de Gasperi oraz głęboko wierzący i praktykujący Konrad Adenauer. Politycy i publicyści zwalczający koncepcje federalne i promujący powrót do idei „suwerennych państw”, „Europy Narodów” i „chrześcijańskich korzeni” niesłusznie powołują się więc na Ojców Założycieli. Europa ma wspólne chrześcijańskie korzenie i wartości. Kierując się tymi wartościami Ojcowie Założyciele pracowali nad federalnymi rozwiązaniami. Okazały się one skuteczne zabezpieczając pokój między członkami ponadnarodowych europejskich organizacji już ponad 70 lat.

5. Czy federacja europejska musi się kłócić z państwem narodowym?

Nie musi. „Federacja nie jest zaprzeczeniem państw narodowych, ale ich połączeniem”⁴

Unia Europejska jest hybrydą: częściowo federacją, a częściowo organizacją międzypaństwową. Najważniejszy organ Unii - Rada Europejska, składająca się z prezydentów lub premierów, jest organem międzypaństwowym, podejmującym najważniejsze decyzje polityczne: zmiany traktatów, przyjęcia nowych członków, sankcji, budżetu, rekomendacje personalne co do przewodniczącego i członków Komisji (zatwierdzone przez Parlament), wytyczne do negocjacji z innymi państwami. Decyzje Rady zapadają drogą konsensusu, czyli jednomyślnie, z niewielkimi wyjątkami. Na przykład dla powołania przewodniczącego Komisji Europejskiej wystarczy 4/5 głosów.

³ <https://www.konrad-adenauer.de/zitate/europa>

⁴ Bronisław Geremek, Profesor to nie obelga. Alfabet Bronisława Geremka, Kraków 2013, str. 143.

Federalny charakter Unii symbolizuje flaga unijna, unijne obywatelstwo, hymn unijny. Najbardziej federalną instytucją jest Parlament Europejski, który jest reprezentacją obywateli Unii. Parlament podejmuje swoje decyzje większością głosów, tak jak parlamenty narodowe. W większości spraw jest on jednak tylko organem współdecydującym.

Drugim organem współdecydującym jest Rada Unii Europejskiej, w której reprezentowane są rządy. Radę Unii Europejskiej tworzą ministrowie z każdego państwa członkowskiego zbiegający się w dziesięciu różnych konfiguracjach, zależnie od sprawy (zagraniczne, gospodarcze i finansowe, transportu, konkurencyjności, rolnictwa, środowiska, i tak dalej). W części spraw, w których Rada podejmuje decyzje większością głosów, najczęściej kwalifikowaną, można nadal uznać ją za organ federalny Unii.

Komisja Europejska jest potężną instytucją, ale jedynie o charakterze usługowym, która szykuje rekomendacje dla Rady i Parlamentu, pilnuje przestrzegania prawa unijnego, inicjuje nowe akty prawne, kieruje służbami Unii, prowadzi negocjacje na podstawie udzielonego jej mandatu przez Radę i Parlament i tym podobne.

Federaliści rozumują następująco: kiedyś Europa była globalną potęgą. Imperia państw europejskich: brytyjskie, francuskie, portugalskie, hiszpańskie sięgały wszystkich kontynentów. Koniec imperiów, wybicie się na niepodległość dziesiątków narodów w Azji, Afryce i Ameryce spowodował spadek roli Europy w świecie. Ponadto, zmniejsza się szybko udział ludności Europy w ludności globu, z 25 procent na początku XX wieku do 9 w 2020 roku. Europa ulega marginalizacji.

Pojedyńcze kraje europejskie nie mogą już odgrywać większej roli w świecie. Tylko zjednoczona Europa może skutecznie stawiać czoła wyzwaniom gospodarczym, migracyjnym, klimatycznym, zdrowotnym, być skutecznym graczem broniącym swego bezpieczeństwa, promować ład światowy oparty na prawie, a nie sile. Wspólne korzenie Europejczyków: wartości judeo-chrześcijańskie, rzymskie prawo, grecka demokracja są właściwą podstawą do jednoczenia się. Integracja europejska po II wojnie światowej skutecznie zapobiegła wewnętrznym wojnom między państwami członkami Unii, co w poprzednich wiekach powtarzało się niemal co pokolenie. Jednolity rynek dobrze służy rozwojowi gospodarczemu, dobrobytowi olbrzymiej większości obywateli. Zniesienie granic, równe prawa dla obywateli z innych krajów Unii, skokowo powiększyły zakres wolności dla każdego. Działania te nie zubożają żadnego narodu europejskiego, nie prowadzą do utraty narodowej tożsamości, odwrotnie, pozwalają każdemu narodowi lepiej się rozwijać.

Dziś przeznaczeniem Unii jest sprostanie nowym wyzwaniom: agresywnym działaniom Rosji, imperialnym aspiracjom Chin, demograficznej bombie afrykańskiej, deficytowi rzadkich surowców, zmianom klimatycznym. Tylko zjednoczona i sprawna Europa jest w stanie skutecznie sprostać tym wyzwaniom. A sprawność wymaga więcej głosowań kwalifikowaną większością głosów, więcej demokracji w organach europejskich, a mniej narodowego liberum veto.

Oddajmy głos Piotrowi Maciejowi Kaczyńskiemu:

„Paradoksalnie jednak integracja europejska to zwielokrotnienie siły państw członkowskich. Widać to na każdym kroku. Interesy małej Irlandii stały się interesami całej Unii w negocjacjach z Wielką Brytanią. Mały Cypr dyktuje politykę europejską wobec Turcji. Bułgaria dziś, a Grecja kiedyś dyktują, co ma robić Macedonia Północna, jak ma się nazywać (to Grecja) i jak ma się identyfikować (to Bułgaria). Litwa może stawiać się wielkim Chinom i narażać się na retorsje, gdy w jej obronie stają wielkie Francja i Niemcy i cała reszta Unii. Unia jest parasolem ochronnym dla jej państw członkowskich. Dzięki temu państwa te zwielokrotniają swoje wpływy w świecie. Warto przypomnieć o wezwaniach do bojkotu produktów duńskich i szwedzkich firm, gdy media w tych krajach opublikowały karykatury Mahometa. Bojkot się nie udał, bo w ich obronie stanęła

cała Unia. Nikomu też nie przyszło do głowy, by pozywać kraje europejskie za wprowadzanie zakazu palenia w przestrzeni publicznej. Natomiast swego czasu proces taki rządowi Urugwaju wytoczył Philipp Morris. Spinelli miał rację, gdy argumentował o nacjonalizmie jako największym zagrożeniu dla pokoju w Europie. Ale jednocześnie nie miał racji w sprawie walki z państwami członkowskimi. Pogłębienie integracji europejskiej wzmocniło państwa członkowskie. Ograniczanie państw członkowskich przez rozwijanie kompetencji i udrażnianie sposobu podejmowania decyzji w sposób większościowy paradoksalnie służy i państwom i coraz bardziej zjednoczonej Europie.”⁵

6. Czy Polska była prekursorem zjednoczonej Europy? Jakie są polskie tradycje federalne?

Polska ma szczególny tytuł, by patronować rozwiązaniom federalnym tam, gdzie służą one naszym narodowym interesom. „Od Unii Lubelskiej do Europejskiej” – Jan Paweł II

Unia Lubelska ustanowiona w 1569 roku- pierwszy taki twór dobrowolnie utworzony w Europie, łączyła w federalny organizm Królestwo Polskie i Wielkie Księstwo Litewskie. Rzeczpospolita Obojga Narodów miała wspólnego króla, wspólny sejm, wspólną monetę i wspólną politykę zagraniczną i obronną, choć odrębne wojska. Zachowano też odrębny skarb i urzędy oraz języki urzędowe: w Koronie – polski, a na Litwie – ruski. Rzeczpospolita przetrwała ponad 200 lat broniąc swojej niepodległości przed Moskalami, Szwedami, Turkami, a upadła na skutek niestawnej zasady „liberum veto” obowiązującej w Sejmie, a którą dzisiejsi przeciwnicy integracji europejskiej chcą utrwalić na zawsze w organach Unii Europejskiej, co prowadzić będzie do jej paraliżu w wielu sprawach, a być może i upadku.

Wybitnym prekursorem idei zjednoczonej Europy był powstaniec listopadowy Bogumił Jastrzębowski, z zawodu przyrodnik. W swym traktacie „o wiecznym przymierzu między narodami cywilizowanym” z 1831 roku zaproponował „Konstytucję dla Europy”, a w niej: unię wszystkich narodów europejskich rządzonych prawem, a nie siłą, zniesienie granic, wspólną armię obronną, prawo narodowe uchwalane przez każdy naród dla siebie i prawo europejskie uchwalane przez wspólne europejskie ciało ustawodawcze, kary za nieprzestrzeganie prawa, równość wszystkich ludzi i narodów. Dokument „musi zadziwiać swym profetycznym potencjałem” (Roman Kuźniar).

Zwolennikiem idei federacyjnej był Józef Piłsudski. Chciał, aby Polska odrodziła się w formie federacji z Ukrainą, Białorusią i Litwą, by lepiej bronić się przed rosyjskim imperializmem. Z atamanem Petlurą zawarł sojusz wojskowy, który miał następnie prowadzić do federacji polsko-ukraińskiej. Nie udało się. Po zwycięstwie nad bolszewikami Polska zawarła z Rosją pokój w Rydze w 1921 roku bez udziału przedstawicieli innych narodów. Piłsudski odwiedził wówczas internowanych oficerów ukraińskich, którym powiedział: „Ja was przepraszam, panowie. Ja was bardzo przepraszam. Tak nie miało być”.⁶

⁵ Maciej Kaczyński, „Silniejsza Unia to silniejsze państwa”, Gazeta Wyborcza 25.07.2022.

⁶ <https://wiadomosci.onet.pl/opinie/ja-was-przepraszam-panowie-ja-was-bardzo-przepraszam-tak-nie-mialo-byc/56z90f9>

Katolicki filozof Bolesław Świącicki w swoim dziele „Unia Krajów Chrześcijańskich” wydanym w Wilnie w 1938 roku, propagował unię, która miała stanowić dobrowolny związek państw centralnej Europy mogący przeciwstawić się zarówno nazistowskiemu Niemcom jak i bolszewickiej Rosji. Gdyby Polska była wśród państw tworzących EWWiS to Józef Retinger, doradca premiera Sikorskiego, byłby zaliczany do ojców założycieli Unii Europejskiej. Jeszcze w czasie wojny w Londynie pracował nad integracją Polski z Czechami, zainicjował integrację krajów Beneluxu. Po wojnie został na emigracji, nie reprezentował już żadnego rządu, ale miał indywidualny wpływ na rozwój integracji europejskiej. Był jednym z inicjatorów i organizatorów Konferencji w Hadze w 1948 roku, która dała początek Radzie Europy, Ruchowi Europejskiemu, którego Retinger został pierwszym sekretarzem generalnym, a także Kolegium Europejskiemu w Brukseli.

O wspólnych wartościach europejskich, misji Europy, poparciu Stolicy Apostolskiej dla członkostwa Polski w Unii Europejskiej mówił wielokrotnie święty Jan Paweł II.

„Integracja Polski z Unią Europejską jest od samego początku wspierana przez Stolicę Apostolską” powiedział w polskim parlamencie 11 czerwca 1999 roku. Stanowisko polskiego papieża niewątpliwie wpłynęło na decyzję polskich biskupów, którzy na czele z prymasem Józefem Glempem udali się do Brukseli, a po powrocie dobrze mówili o Unii. Na pewno miało to wpływ na pozytywny wynik referendum akcesyjnego.

Jan Paweł II, odwołując się do zasady pomocniczości, widział celowość delegowania na poziom europejski spraw, których na szczeblu narodowym nie da się efektywnie rozwiązać dla dobra wspólnego. Ważne jest, że papież traktował poziom europejski jako jeszcze jeden wymiar dla działania zasady pomocniczości, bo dla niektórych pomocniczość kończy się na szczeblu państwa narodowego.

„Mogę się tylko cieszyć, że coraz częściej przywoływana jest bardzo płodna zasada pomocniczości. Sformułowana przez mego poprzednika Piusa XI, w słynnej encyklice *Quadragesimo anno* w 1931 roku, zasada ta jest jednym z filarów całego nauczania społecznego Kościoła. Postuluje ona podział kompetencji między różne szczeble organizacji politycznej danej społeczności, takie jak szczebel regionalny, krajowy czy europejski, wskazując, że należy powierzać szczeblom wyższym tylko te zadania, którym szczeble niższe nie są w stanie sprostać w sposób, jakiego wymaga dobro wspólne” (za Sowiński, op.cit. str. 141).

Papież z uznaniem powitał kolejny etap integracji Europy, jakim było przyjęcie euro. „Spośród powodów do zadowolenia wymienił trzeba, bez wątplenia, postępujące jednoczenie się Europy, co symbolizuje przyjęta ostatnio przez dwanaście państw wspólna moneta. Jest to decydujący etap długiej historii tego kontynentu” – powiedział 10 stycznia 2002 roku w przemówieniu do korpusu dyplomatycznego akredytowanego przy Stolicy Apostolskiej.⁷

W okresie rządów Partii Wolności w Austrii, która kontestowała wymagania unijne Jan Paweł II po ojcowsku upomniał grupę parlamentarzystów austriackich, których przyjął na audiencji w Rzymie 23 marca 1997 roku tymi słowami: „Kościół nie może nigdy pozwolić na nadużywanie go do antyeuropejskiej demagogii oraz podsycania antyeuropejskich nastrojów. Dla zjednoczonej Europy nie ma bowiem alternatywy”.⁸

Dla papieża, szefa ponadnarodowej instytucji, jaką jest Kościół Katolicki, jednoczenie się Europy na podstawie wspólnych chrześcijańskich wartości było sprawą naturalną i oczywistą. Z całą pewnością nie oznaczało to wyrzeczenia się wartości narodowej kultury, tradycji, historii. Wspólnota europejska według Jana Pawła II zapewni lepsze warunki dla rozwoju narodu niż pozostanie w izolacji.

⁷ Cyt. za Sławomir Sowiński i Radosław Zenderowski, „Europa drogą Kościoła, Jan Paweł II o Europie i europejskości”, Ossolineum 2003, strona 306).

⁸ za Sowiński, op.cit. str. 270.

7. Czy Unia Europejska może prowadzić własną politykę obronną?

Tak, może, ale każdy projekt w tej dziedzinie wymaga jednomyślności.

Traktat lizboński (art. 42 ust. 2 TUE) umożliwia prowadzenie wspólnej polityki obronnej, ale na razie konkretnie jest bardzo mało.

W 2017 roku uruchomiono mechanizm PESCO (Permanent Structured Cooperation – Stała Współpraca Strukturalna), który polega na koordynacji współpracy w wybranych dziedzinach między zainteresowanymi państwami-członkami UE. Na przykład w programie dotyczącym mobilności wojsk uczestniczą 24 kraje, a w programie współpracy dotyczącej szkoleń medycznych dwa.

W roku 2004 powołano do życia Europejską Agencję Obronną (EAO, ang. European Defence Agency, EDA), która finansowo wspiera wspólne badania i produkcję systemów obronnych. W unijnym budżecie 2021–2027 przeznaczono na nią zaledwie 27,5 miliarda euro, co będzie stanowiło mniej niż 2% prognozowanych wydatków państw członkowskich na obronę w tym samym okresie.

W 2004 roku podjęto także decyzję o powołaniu grup bojowych, które miały stanowić europejskie narzędzie szybkiego reagowania, ale tego projektu nie doprowadzono do końca.

Pełnoskalowa agresja Rosji na Ukrainę z 24 lutego 2022 roku, największy atak na bezpieczeństwo państwa europejskiego od czasów II wojny światowej, uświadomiła Europejczykom, że Unia potrzebuje więcej współpracy w dziedzinie obrony. Potrzeba większej skali koordynacji zbrojeń, wspólnej armii (obok armii narodowych) i mechanizmu politycznego, który pozwoliłby decydować o jej użyciu, nie zamiast NATO, ale obok NATO, a kiedy trzeba to również w ramach NATO.

Dokument końcowy Konferencji „Przyszłość Europy”, Komisja Konstytucyjna Parlamentu Europejskiego i kilka rezolucji Parlamentu Europejskiego, w tym przyjęta 22 listopada 2023 roku, rekomendują zwiększenie kompetencji Unii w sprawach wspólnej polityki zagranicznej i obronnej. Chodzi o między innymi większy wspólny budżet obronny, powołanie Europejskiej Rady Bezpieczeństwa, ustanowienie nowego, jedenastego formatu Rady Unii Europejskiej, czyli Rady do spraw Obrony, przejścia od jednomyślności do głosowania kwalifikowaną większością głosów w takich sprawach jak sankcje czy misje zagraniczne. Wzywa się Unię do bardziej efektywnego zajęcia się cyberatakami, agresją dezinformacyjną, szantażem energetycznym czy gospodarczym, ochroną praw człowieka. W sprawach bezpieczeństwa i obrony Unia może osiągnąć więcej niż każdy kraj działający w pojedynkę.

Na razie wspólna polityka obronna Unii Europejskiej znajduje się w powijakach. PESCO i EAO w niewielkim stopniu ograniczyły marntrawstwo środków w wyniku dublowania programów obronnych, czy indywidualnie prowadzonych badań i dokonywania zakupów uzbrojenia przez każdy kraj.

8. Dlaczego UE potrzebuje wspólnej obrony? Czy NATO nie wystarczy?

Parasol USA nad Europą nie wystarczy. Potrzebna jest własna armia UE.

Europa, mając więcej ludności niż USA i zbliżony potencjał gospodarczy, powinna sama bardziej zadbać o swoje bezpieczeństwo. Unia Europejska musi mieć własną armię, wywiad, sztab, jednolite wielkoskalowe zamówienia wojskowe, zunifikowaną amunicję, europejską tarczę antyrakietową, itd. Nie chodzi o konkurencję dla NATO, ale o drugi fortepian, tak aby wolny świat mógł zagrać na jednym albo na drugim, albo na obu, jak będzie potrzeba. Wspólna obrona europejska ma być nie zamiast NATO, ale w ramach NATO lecz ze zdolnością do samodzielnego działania, kiedy NATO z jakichś względów nie interweniuje.

Ameryka wielokrotnie ratowała wolność w Europie, ale dopiero po przewyciężeniu wewnętrznego izolacjonizmu. Prezydentowi Wilsonowi udało się włączyć USA do pierwszej wojny światowej dopiero w trzecim roku jej trwania. Do II wojny światowej USA przystąpiła dopiero po ataku Japonii na Pearl Harbour. Wcześniej samoloty amerykańskie, które Roosevelt wysyłał Churchillowi, trzeba było ręcznie przepychać przez granicę z Kanadą i dopiero stamtąd przerzucać do Anglii, bo Kongres i społeczeństwo USA było przeciwne włączaniu się do toczzonej w Europie wojny. Po rozpadzie Jugosławii, to USA zmusiły reżim Miloszewicza do pokoju, bo Europa wobec czystek etnicznych na własnym kontynencie okazała się bezsilna. Cieszą nas deklaracje Bidena w sprawie artykułu piątego Traktatu o NATO, ale nawet najbardziej sprzyjający Europie prezydenci mogą natrafić na podobne problemy jak Wilson czy Roosevelt, ponieważ to Kongres daje zgodę na uruchomienie tego artykułu.

Izolacjonizm amerykański jest ciągle silny. Donald Trump w kampanii wyborczej mówił, że NATO jest przestarzałe, a po objęciu prezydentury długo zwlekał z zapewnieniem sojuszników, że artykuł piąty będzie przez USA dotrzymany. Krytykuje politykę Bidena wobec Ukrainy. Rośnie zresztą zaangażowanie USA w Azji i nie Rosja, ale Chiny stanowią dziś główne globalne wyzwanie dla Amerykanów. Mamy szczęście, że Biden wielokrotnie odwiedzał Ukrainę jako senator i wiceprezydent, że sekretarz stanu Blinken ma wschodnieuropejskie korzenie. Nie ma jednak żadnej gwarancji, iż następni prezydenci USA będą angażować się w obronę wolności w Europie podobnie jak Wilson, Roosevelt czy Biden.

NATO bowiem odstrasza, ale nie daje 100-procentowej gwarancji wsparcia. Uruchomienie kluczowego artykułu numer 5, według którego zbrojna napaść na jedno państwo członkowskie będzie uznana za napaść na wszystkich, wymaga jedności. A co będzie, gdy Rosji zamarzy się roztoczenie „opieki” nad mniejszością rosyjską w Łotwie czy Estonii? Czy wszystkie kraje NATO uznają to za agresję? W gabinecie Orbana wisi mapa pokazująca Wielkie Węgry obejmujące tereny w sąsiednich krajach. Może Orban uzna, że „ochrona mniejszości” w krajach bałtyckich jest uzasadnioną interwencją, a nie żadną agresją? Trzeba też pamiętać, że w NATO mamy Turcję, która miewa odmienne interesy od pozostałych członków sojuszu.

Nawet jedności uruchomienie artykułu piątego niczego nie gwarantuje, bo jego drugie zdanie stanowi, iż każda Strona uruchomi „działania, jakie uzna za konieczne”. Można mieć nadzieję, że nie będzie to tylko wysłanie kamizelek kuloodpornych. Przez 73 lata NATO odstraszało każdego potencjalnego agresora. Ale co będzie, jeśli agresor będzie mógł liczyć na wyłamanie się choćby jednego członka sojuszu?

Już Ojcowie założyciele chcieli stworzyć Europejską Wspólnotę Obronną i Europejską Wspólnotę Polityczną. W 1953 roku sześć rządów pierwszej szóstki, czyli. Francji, Niemiec, Włoch, Holandii, Belgii i Luksemburga uzgodniło Traktat o EWO, cztery parlamenty ratyfikowały, a włoski był bliski ratyfikacji, kiedy we Francji zmienił się rząd i parlament głosami gaulistów i komunistów odrzucił traktat o EWO.

Za uwspólnotowaniem obrony Unii Europejskiej przemawiają bardzo silnie względy ekonomiczne. Państwa Unii wydają na obronę 2,5 raza mniej niż USA, ale finansują aż 170 różnych programów programów obronnych, a USA tylko 70. Mamy w Europie do czynienia z dublowaniem programów, rozcieńczeniem środków, krótkimi seriami produkcji. Uruchomione w ostatnich latach wspólne zamówienia wojskowe, PESCO i Wspólny Fundusz są dobrym początkiem, pilotażem, ale trzeba dużo więcej. Przygotowana przez Ojców Założycieli EWO szła znacznie dalej w uwspólnotowaniu europejskiej obrony niż PESCO i Agencja.

9. Dlaczego UE potrzebuje więcej wspólnej polityki zagranicznej?

Pojedyncze kraje europejskie nie mogą już odgrywać większej roli w świecie. Tylko zjednoczona Europa może skutecznie stawiać czoła współczesnym wyzwaniom.

Polityka globalna zdominowana jest przez wielkich graczy: Chiny, USA, Rosję. Unia Europejska często nie zajmuje stanowiska, bo wszelkie decyzje w polityce zagranicznej wymagają jednomyślności. Stąd brak reakcji bądź spóźnione reakcje UE w wielu sprawach. Potrzeba kompetencji dla organów Unii większościowego głosowania. Dla przykładu sankcje na Rosję wymagają jednomyślności. To utrudnia ich wprowadzanie, przedłużanie co pół roku, powoduje redukcję do najmniejszego wspólnego mianownika.

Unia nie potrafi skutecznie zadziałać na rzecz pokoju w swym najbliższym otoczeniu. W czasie wojny w byłej Jugostawii, Unia była bezsilna i dopiero amerykańskie bombardowania zmusiły Serbię do rozmów pokojowych. W czasie konfliktu wewnętrznego w Mali zginęło blisko milion osób, czemu Unia mogła zapobiec, gdyby wysłała do stolicy Mali kontyngent wojskowy. Siły antyrządowe nie ośmieliłyby się wówczas wejść do stolicy i wymordować setek tysięcy osób. W czasie powstania w Libii, Unia była bardzo długo bierna, bo nie miała wspólnego stanowiska. Po napaści Rosji na Gruzję prezydent Sarkozy negocjował z Putinem warunki rozejmu, ale działał jako prezydent Francji, choć w tym czasie Francja przewodniczyła Radzie Europejskiej. On sam nie miał upoważnień.

Unia musi mieć wspólną politykę wobec ekspansji gospodarczej, politycznej i militarnej Chin. Wielkim wyzwaniem dla Europy jest dynamiczny wzrost liczby ludności w Afryce przy bardzo nierównym rozwoju gospodarczym. Wspólna polityka zagraniczna Unii jest koniecznym narzędziem szerzenia wartości demokratycznych w świecie, bronięcia praw człowieka, hamowania autokratycznych reżimów. Trzeba zasadniczo rozbudować wspólne europejskie zdolności walki z cyberatakami.

Pojedyńcze kraje europejskie nie mogą już odgrywać większej roli w świecie. Tylko zjednoczona Europa może skutecznie stawiać czoła wyzwaniom gospodarczym, migracyjnym, klimatycznym, zdrowotnym, być skutecznym graczem broniącym swego bezpieczeństwa, promować ład światowy oparty na prawie, a nie na sile. Wspólne korzenie Europejczyków: wartości judeo-chrześcijańskie, rzymskie prawo, grecka demokracja są właściwą podstawą do jednoczenia się. Integracja europejska po II wojnie światowej skutecznie zapobiegła wewnętrznym wojnom między państwami Unii, co w poprzednich wiekach powtarzało się niemal co pokolenie. Jednolity rynek dobrze służy rozwojowi gospodarczemu, dobrobytowi olbrzymiej większości obywateli. Zniesienie granic, równe prawa dla obywateli z innych krajów Unii skokowo powiększyły zakres wolności dla każdego. Działania te nie zubożają żadnego narodu europejskiego, nie prowadzą do utraty narodowej tożsamości, odwrotnie, pozwalają każdemu narodowi lepiej się rozwijać.

Dziś przeznaczeniem Unii jest sprostanie nowym wyzwaniom: agresywnym działaniom Rosji, imperialnym aspiracjom Chin, demograficznej bombie afykańskiej, deficytowi rzadkich surowców, zmianom klimatycznym. Tylko zjednoczona i sprawna Europa jest w stanie skutecznie sprostać tym wyzwaniom. A sprawność wymaga więcej głosowań kwalifikowaną większością głosów, więcej demokracji w organach europejskich, a mniej narodowego liberum veto.

10. Czy Niemcy mają decydujący głos w UE?

Niemcy mają najsilniejszą gospodarkę w Unii i największą liczbę ludności. Są też największym płatnikiem netto do budżetu unijnego. Mają duży wpływ na Unię, ale nie mają głosu decydującego.

Po wywołanej przez Niemcy II wojnie światowej, jednym z głównych celów powołania w Europie ponadnarodowej struktury, było dążenie do osłabienia potęgi Niemiec, roztopienia jej we wspólnocie państw europejskich, w której decyzje podejmuje się wspólnie. Powstała w 1951 roku Europejska Wspólnota Węgla i Stali (EWWiS) miała dokładnie na celu rozcieńczenie potencjału gospodarczego i ludnościowego Niemiec, poddania potęgi gospodarczej Niemiec międzynarodowej kontroli.

Alianci zachodni, USA, Wielka Brytania i Francja w swoich strefach okupacyjnych przeprowadzili denazyfikację Niemiec, narzucili Niemcom demokratyczną konstytucję, ale w dalszym ciągu utrzymywali ograniczenia w produkcji żelaza i stali, najpierw do 25% poziomu przedwojennego, potem do 50%. Z jednej strony zachodni alianci chcieli dać szansę demokratycznym Niemcom, które stałyby się sojusznikiem Zachodu w zimnej wojnie ze Związkiem Sowieckim, ale z drugiej obawiały się potencjału gospodarczego Niemiec, który w jakimś momencie mógłby znowu obudzić neoimperialne ambicje. Powołano więc EWWiS, którą wyposażono w kompetencję do sprawowania ponadnarodowej kontroli nad produkcją i dystrybucją węgla, żelaza i stali. Niemcy w organie wykonawczym EWWiS uzyskali tyle samo głosów co Francja i Włochy (po 2 głosy każdy kraj), a Belgia, Holandia i Luksemburg, po jednym głosie, ale razem miały więcej głosów niż Niemcy. Niemcy mogły swobodnie rozwijać swój przemysł, ale poddany międzynarodowej kontroli nie mógł już służyć do budowy militarnej przewagi nad sąsiadami. Pierwszy kanclerz Niemiec, przeciwnik nazizmu, Konrad Adenauer zgodził się na taki ponadnarodowy zarząd, bo chciał rozwoju swego kraju, ale zdawał sobie sprawę z potencjalnego niebezpieczeństwa odrodzenia rodzimego nacjonalizmu.

We wszystkich następnych etapach rozwoju integracji europejskiej: wspólnym rynku, Unii Europejskiej, powołaniu strefy euro (w osobnym punkcie piszemy o znaczeniu Niemiec w Europejskim Banku Centralnym zarządzającym walutą euro) to rozładnianie potęgi gospodarczej i ludnościowej Niemiec było kontynuowane.

W organach Unii Europejskiej reprezentacja niemiecka jest na ogół zaniziona w stosunku do potencjału ludnościowego i gospodarczego Niemiec. W Komisji Europejskiej Niemcy mają jednego komisarza, podobnie jak wszystkie pozostałe kraje UE, w tym tak małe jak Malta i Cypr. W Parlamencie Europejskim obowiązuje zasada degresywnej proporcjonalności, według której Niemcy mają najmniej deputowanych w stosunku do liczby ludności. Jeden eurodeputowany niemiecki przypada na 860 tysięcy mieszkańców, podczas gdy we Francji na 850 tysięcy, w Polsce na 745 tysięcy, na Węgrzech na 466 tysięcy, a na Litwie na 259 tysięcy mieszkańców. W Radzie Unii Europejskiej w głosowaniach większością zwykłą Niemcy mają jeden głos tak, jak każdy inny kraj. Jedynie w głosowaniach większością kwalifikowaną, kiedy wymagane jest co najmniej 65% ludności UE, każdy mieszkaniec Niemiec jest tak samo reprezentowany jak mieszkaniec innych państw UE. Należy jednak podkreślić, że dla skutecznej decyzji Rady sama przewaga ludnościowa nie wystarczy, bo potrzebna jest podwójna większość kwalifikowana, czyli potrzeba jeszcze głosów co najmniej 55% państw. Dzięki zasadzie podwójnej większości chronione są więc interesy małych i średnich krajów. W głośnej Rezolucji PE z 22 listopada 2023 r. zaproponowano przeniesienie części decyzji z głosowania jednomyślnego do głosowania podwójną kwalifikowaną większością z następującymi kryteriami: co najmniej 50% ludności i 2/3 państw (czyli co najmniej 18 państw przy 27 członkach), a przy wzmocnionej kwalifikowanej większości aż 4/5 państw (czyli 22 państwa). Roboczymi językami w Komisji są najczęściej francuski i angielski, a nie niemiecki.

11. Czy Niemcy mają decydujący głos w strefie euro?

Niemcy nie mają decydującego głosu w strefie euro, mimo że są największą potęgą gospodarczą w Unii. Francja, Włochy, Hiszpania i Holandia mają identyczną siłę głosów w Radzie Prezesów Europejskiego Banku Centralnego (EBC), a pozostałe 15 państw strefy euro minimalnie mniejszy.

Powołanie wspólnej waluty europejskiej euro połączone było z likwidacją walut narodowych, w tym najsilniejszej z nich niemieckiej marki, co też miało na celu zmniejszenie potęgi Niemiec.

EBC jest wspólnym bankiem państw członkowskich strefy euro. Organami EBC są Rada Prezesów, Zarząd i Rada Ogólna. Najważniejszy z nich to Rada Prezesów, w skład której wchodzi prezesi banków centralnych wszystkich krajów, które przyjęły euro (obecnie 20) i 6 członków zarządu EBC. Rada Prezesów ustala politykę pieniężną strefy euro. Rada podejmuje decyzje w głosowaniu, w którym udział biorą członkowie Zarządu EBC oraz, rotacyjnie, 15 przedstawicieli krajowych banków centralnych. Rotacja następuje w dwóch grupach – przedstawiciele banków narodowych z 5 krajów o największym potencjale gospodarczym: Niemiec, Francji, Włoch, Hiszpanii i Holandii mają w tym samym momencie łącznie 4 głosujących przedstawicieli, a pozostali (obecnie 15 państw) 11. Na skutek tego rozwiązywania prezesa banków dużych krajów trochę rzadziej podlegają

rotacji niż prezesi banków centralnych krajów o mniejszym potencjale gospodarczym. Tym niemniej mogą być bez kłopotu przegłosowani, bo mniejsze kraje mają 12 głosów, a większe jedynie 4 głosy. Rada Prezesów głosuje zwykłą większością głosów.

Rotacja prawa do głosu powoduje, że prezes niemieckiego banku centralnego (Deutsche Bundesbank) dysponuje w Radzie zaledwie 1/15 siły głosów i to tylko przez cztery miesiące na pięć. W jednym miesiącu na pięć w ogóle nie uczestniczy w głosowaniach Rady.

Zarząd EBC składa się z 6 członków, których powołuje Rada Europejska po konsultacjach z Parlamentem Europejskim i Radą Prezesów. EBC powołany został w 1998 roku, ale żaden Niemiec nie był jeszcze prezesem zarządu Banku. Dotychczas prezesami Zarządu EBC byli Holender Wim Duisenberg, Francuz Jean Claude Trichet, Włoch Mario Draghi i Francuzka Christine Lagarde. Członkowie Zarządu powoływani są na jednorazową 8-letnią kadencję. Mogą być zdymisjonowani tylko przez Trybunał Sprawiedliwości UE, jeśli dopuścili się jakiegoś poważnego uchybienia. Ani Zarząd, ani członkowie Rady nie mogą dostawać żadnych instrukcji od rządów państw członkowskich. Rada Ogólna ma charakter doradczy.

Powyższe rozwiązania gwarantują niezależność EBC od rządów i de facto minimalizują wpływ Niemiec, których udział w gospodarce strefy euro i w kapitale EBC jest wielokrotnie większy niż ich udział w organach zarządzających bankiem. Wkład Deutsche Bundesbanku w kapitał Europejskiego Banku Centralnego wynosi 18%.

12. Jakie instrumenty ma Unia dla ochrony przestrzegania praworządności?

Na straży traktatów stoi Komisja Europejska. Jeżeli Komisja Europejska uzna, że państwo członkowskie łamie prawo unijne, czyli nie stosuje zasad uzgodnionych na szczelnie UE, może wszcząć postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), czego skutkiem mogą być sankcje finansowe wobec tego kraju.

Parlament Europejski przywiązuje dużą wagę do sytuacji w zakresie praworządności w państwach członkowskich, przygotowując sprawozdania, które podkreślają problemy i wzywają do działania. Od 2020 roku Komisja Europejska publikuje coroczne sprawozdanie w sprawie praworządności, które monitoruje zarówno pozytywne jak i negatywne wydarzenia związane z praworządnością we wszystkich państwach członkowskich.

TSUE orzeka w kierowanych do niego sprawach. Najczęstsze rodzaje spraw to:

Interpretacja prawa (orzeczenia wstępne) – sądy krajowe krajów UE mają obowiązek zapewnić prawidłowe stosowanie prawa UE, jednak w różnych krajach mogą je różnie interpretować. Jeżeli sąd krajowy ma wątpliwości co do wykładni lub ważności prawa UE, może zwrócić się do Trybunału o wyjaśnienia. Ten sam mechanizm można zastosować do ustalenia, czy prawo lub praktyka krajowa jest zgodna z prawem UE.

Egzekwowanie prawa (postępowanie o naruszenie prawa) – tego typu sprawa kierowana jest przeciwko rządowi krajowemu z tytułu nieprzestrzegania prawa UE. Może zostać rozpoczęta przez Komisję Europejską lub inny kraj UE. Jeżeli okaże się, że kraj ponosi winę, musi natychmiast naprawić sytuację, w przeciwnym razie ryzykuje wszczęcie drugiej sprawy, która może zakończyć się karą grzywny.

Unieważnianie aktów prawnych UE (skarga o stwierdzenie nieważności) – jeżeli uzna się, że akt UE narusza traktaty UE lub prawa podstawowe, do Trybunału może zwrócić się o jego stwierdzenie nieważności – przez rząd UE, Radę UE, Komisję Europejską lub (w niektórych przypadkach) Parlament Europejski. Osoby prywatne mogą także zwrócić się do Trybunału o stwierdzenie nieważności aktu UE, który ich bezpośrednio dotyczy.

Procedura z Artykułu 7 Traktatu o UE:

Procedura z art. 7 Traktatu o UE została wprowadzona postanowieniami Traktatu z Amsterdamu z 1997 roku. Zawiera ona dwa mechanizmy ochrony wartości UE: zapobiegawczy, jeśli istnieje wyraźne ryzyko naruszenia wartości UE i sankcji, jeśli do takiego naruszenia już doszło. Możliwe sankcje nakładane na państwo członkowskie nie są szczegółowo wymienione w traktatach, ale mogą one obejmować zawieszenie prawa do głosowania na posiedzeniach Rady i Rady Europejskiej.

W obu przypadkach ostateczna decyzja musi zostać podjęta przez przedstawicieli państw członkowskich w Radzie, ale w każdym z nich sposób podejmowania decyzji jest inny:

- decyzja w przypadku mechanizmu zapobiegawczego wymaga większości czterech piątych państw członkowskich,
- stwierdzenie istnienia naruszenia wartości UE wymaga jednomyślności wśród szefów państw i rządów UE.

Państwo członkowskie, którego to dotyczy, nie bierze udziału w głosowaniu.

13. Jakie reformy wymiaru sprawiedliwości w Polsce po 2015 roku wzbudziły zastrzeżenia organów Unii Europejskiej?

Reformy sądownictwa wprowadzane po 2015 roku wzbudziły istotne zastrzeżenia Unii Europejskiej co do niezależności sądownictwa w Polsce, niebezpieczeństwa podporządkowania sądów władzy ustawodawczej i wykonawczej, w tym w szczególności Prokuratorowi Generalnemu. Te zarzuty upolitycznienia sądów dotyczyły Trybunału Konstytucyjnego, Krajowej Rady Sądownictwa, Sądu Najwyższego, w tym mechanizmu dyscyplinarnego wobec sędziów, prokuratury, sądów powszechnych.

Trybunał Konstytucyjny

Przed końcem kadencji sejmu z lat 2011-15 posłowie wybrali 5 nowych sędziów Trybunału Konstytucyjnego na zbliżające się 5 wakatów w Trybunale w ciągu kilku miesięcy. Prezydent, kandydat PiSu, wybrany pół roku wcześniej, nie zaprosił nowych sędziów do złożenia przysięgi. Powstał spór polityczny, czy sędziowie zostali prawidłowo wybrani. Sprawa znalazła się w Trybunale Konstytucyjnym. W międzyczasie wybrano nowy sejm, w którym większość zdobył PiS. Na dzień przed rozprawą Trybunału, która miała rozstrzygnąć o prawidłowości wybrania pięciu sędziów, nowy

sejm wybrał nowych pięciu sędziów, a prezydent w środku nocy przyjął od nich przysięgę. Rano Trybunał orzekł, że z pięciu sędziów wybranych przez poprzedni sejm trzech zostało wybranych prawidłowo, bo miejsca dla nich w Trybunale uwalniały się jeszcze w czasie trwania kadencji starego sejmu. Kadencja dwóch pozostałych sędziów wybranych przez stary sejm zaczynała się już w okresie kadencji nowego sejmu, więc zostali według Trybunału wybrani nieprawidłowo. Ani prezydent ani pięciu nowych sędziów nie uznało tego wyroku Trybunału. W konsekwencji spośród pięciu nowowybranych sędziów trzech objęło miejsca wcześniej obsadzone prawidłowo przez pierwotnie wybranych sędziów. Trzech nowych sędziów wybranych przez nowy sejm nazwano potocznie dublerami, a przewodniczący TK do końca swego urzędowania, czyli przez rok nie powierzał im żadnych spraw. Nowy sejm podjął też inne działania, kilkakrotnie zmieniając ustawę o Trybunale Konstytucyjnym, które miały na celu sparaliżowanie jego pracy, na przykład przez przepis o obowiązku rozpatrywania większości spraw w pełnym składzie, głosowania na rozprawach kwalifikowaną większością głosów, zachowania kolejności rozpatrywania spraw według ich napływu niezależnie od ich pilności, co dawało możliwość „zamulenia” TK małej wagi sprawami. Po kilku latach, kiedy na kolejne wakaty wybierano „swoich” sędziów, a przewodniczącą TK została sędzia współpracująca z czołowym politykiem rządzącej partii, z przepisów tych zrezygnowano. Trybunał został bowiem w pełni podporządkowany rządzącej większości. Rzecznik Praw Obywatelskich wycofał swoje sprawy z TK, postowie z opozycji przestali posyłać swoje wątpliwości dotyczące konstytucyjności uchwalnych przepisów do TK. Liczba wyroków wydanych przez Trybunał spadła z 61 średnio w latach 2011-2016 do 26 średnio w latach 2017-2022. W 2022 roku wydano już tylko 14 wyroków.

TK wydał szereg orzeczeń w spornych sprawach, dotyczących stosunków z UE, aborcji, wnoszonych przez prezydenta lub rząd lub postów rządzącej większości - zawsze zgodnie ze stanowiskiem rządzących. TK przestał być organem niezależnym od rządzących. Trybunał Konstytucyjny orzekł między innymi o niekonstytucyjności uprawnień sądów krajowych – do orzekania w sprawach dotyczących samego sądownictwa, np. że jakiś wyrok jest nieważny, bo sąd nie miał właściwej obsady.

Komisja Europejska w 2023 roku wszczęła postępowania w TSUE dotyczące niespełniania przez Trybunał wymogu niezależności, z powodu wady w obsadzeniu trzech stanowisk sędziowskich i nieprawidłowości w objęciu przewodnictwa Trybunału przez sędzię Julię Przyłębską.

Krajowa Rada Sądownictwa (KRS)

To podstawowy organ typujący kandydatów na sędziów, opiniujący propozycje awansów sędziów. 15 sędziów w Radzie, wybieranych przez sędziów, na 25 członków Rady, gwarantowało Radzie większość niezależną od bieżącej polityki. Sejm wybór przedstawicieli sędziów do Rady odebrał środowisku sędziowskiemu i przekazał większości sejmowej w ten sposób upolitycznając Radę, bo umożliwiając wybór wyłącznie sędziów znanych z sympatii politycznych dla rządzącej większości. Potocznie zaczęto nazywać KRS nazwą NeoKRS. Nowa KRS została we wrześniu 2018 roku zawieszona w prawach członka Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa, a w październiku 2021 usuwająca z Sieci (86 głosów za i 6 wstrzymujących się). ESRS uznał, że nowy KRS nie spełnia wymogów statutowych, bowiem nie broni niezawisłości sędziów i jest uległy wobec władzy wykonawczej (czyli w szczególności Prokuratorowi Generalnemu).

Ponadto Sejm uchwalił 26 kwietnia 2019 roku kolejną nowelizację ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, która usuwa możliwość odwołań od uchwał KRS w sprawie kandydatów na sędziów. Nowe przepisy mają również na celu umorzenie postępowań odwoławczych od uchwał KRS złożonych w Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz uczynienie bezprzedmiotowymi pytań prejudycjalnych NSA do Trybunału Sprawiedliwości UE dotyczących legalności działań KRS.

Sąd Najwyższy

20 lipca 2017 roku Sejm uchwalił na podstawie projektu poselskiego wniesionego 12 lipca nową ustawę o Sądzie Najwyższym, która przewidywała w szczególności przeniesienie sędziów SN w stan spoczynku ze względu na osiągnięcie 65. roku życia. Miało to mieć następujący skutek w ramach poszczególnych izb SN:

- Izba Wojskowa: 3 sędziów spośród 6 (50%)
- Izba Cywilna: 16 spośród 30 (53%)
- Izba Karna: 7 spośród 26 (27%)
- Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych: 7 spośród 20 (35%)

Komisja Europejska uznała, że przymusowe odejście sędziów na emeryturę wcześniejszą, niż przewidywały przepisy, kiedy byli powołani, narusza zasadę nieusuwalności sędziów.

Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego została ustanowiona ustawą z 2016 roku jako odrębne ciało w Sądzie Najwyższym, do którego zostali wybrani wyłącznie nowi sędziowie powołani przez tzw. NeoKRS i która rozpoczęła działania przeciw sędziom publicznie krytykującym reformy sądownictwa lub wydającym wyroki, które nie podobały się władzy. Szereg sędziów zawieszono lub przesunięto do innych miejscowości albo zdegradowano. Zawieszenie sędziów niepokornych łączy się z karą finansową: obniżeniem wynagrodzenia o połowę.

Sądy powszechne

Połączone izby Sądu Najwyższego: Cywilna, Karna oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych podjęły 23 stycznia 2020 roku uchwałę stwierdzającą możliwość podważania prawa do orzekania sędziów powołanych z udziałem nowej Krajowej Rady Sądownictwa. W odpowiedzi sejm przyjął ustawę zakazującą zwracanie się do TSUE w sprawach prawidłowości składów orzekających, zakazano sędziom komentowania reform sądownictwa. Nazwano tę ustawę „ustawą kagańcową”.

Prokuratura

Nastąpiło ubezwłasnowolnienie prokuratorów. Prokurator Generalny każdą sprawę może zatrzymać, wznowić, zmienić działania, przekazać komu innemu. Wprowadzono obowiązek meldowania centrali spraw „politycznych”. Nowe porządki umożliwiły niewszczywanie, pozorowanie i umarzanie spraw prowadzonych wobec przedstawicieli aktualnej władzy, a jednocześnie nękanie niewygodnych dla władzy krytyków, stawianiem im najrozmaitszych zarzutów wprowadzie z reguły uchylanych następnie przez sądy jako niezasadne, ale uprzykszających życie.

14. Jakie działania w związku z powyższymi reformami podjęta wobec Polski UE?

Według Komisji reformy sądownictwa przeprowadzone w Polsce po 2015 roku zwiększyły wpływ władzy wykonawczej i ustawodawczej na system sprawiedliwości ze szkodą dla niezależności sądów i niezawisłości sędziów. W tej sytuacji UE podjęła szereg działań mających na celu przywrócenie praworządności w Polsce.

W grudniu 2017 roku Komisja Europejska zawnioskowała do Rady Unii Europejskiej o stwierdzenie istnienia „wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia zasady praworządności” w Polsce na podstawie art. 7. Traktatu o Unii Europejskiej. Wzięto pod uwagę również regulacje w sprawie wzruszania prawomocnych wyroków przez skargę nadzwyczajną do Sądu Najwyższego. W marcu 2018 roku Parlament Europejski przyjął rezolucję w sprawie sytuacji w Polsce, w której poparł Komisję w kwestii uruchomienia artykułu 7 wobec Polski. Polska była pierwszym krajem, wobec którego uruchomiono art 7. Postępowanie jest w toku, ale prawdopodobnie zostanie umorzone z uwagi na wysokie progi wymagane w głosowaniu przez Radę: 4/5 członków Rady dla uznania wysokiego ryzyka naruszeń praworządności i jednomyślność w przypadku nakładania jakichkolwiek sankcji.

14 sierpnia 2018 roku Komisja Europejska ogłosiła, że wdrożyła nową fazę procedury w sprawie naruszenia praworządności przez Polskę w związku z obniżeniem wieku emerytalnego dla sędziów Sądu Najwyższego i przymusowym przesuwaniem ich na emeryturę, co podważa zasadę nieusuwalności sędziów. Komisja wyznaczyła polskiemu rządowi czas do 14 września 2018 roku na usunięcie zaistniałych naruszeń praworządności. Z powodu braku adekwatnej reakcji Komisja skierowała sprawę do rozstrzygnięcia przez Trybunał Sprawiedliwości UE. Zdaniem rzeczniczki Komisji Miny Andreevej „odsyłanie sędziów SN w stan spoczynku prowadzi do nieodwracalnych szkód”.

19 października 2018 roku Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej na wniosek Komisji Europejskiej wydał postanowienie nakazujące wstrzymanie się Rzeczypospolitej Polskiej z obsadą wakatów zwolnionych przez sędziów Izby Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych. 3 kwietnia 2019 roku Komisja Europejska wszczęła „postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, aby chronić sędziów w Polsce przed kontrolą polityczną”. 24 czerwca 2019 roku Komisja wygrała przed Trybunałem Sprawiedliwości UE proces o naruszenie prawa europejskiego przez polskie przepisy obniżające wiek emerytalny sędziów Sądu Najwyższego. Trybunał stwierdził, że przepisy te łamią zasady nieusuwalności sędziów i niezależności sędziowskiej.

8 kwietnia 2020 roku Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej zobowiązał Polskę do natychmiastowego zawieszenia stosowania przepisów krajowych dotyczących właściwości Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego w sprawach dyscyplinarnych sędziów.

W połowie lipca 2021 roku Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że system odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów w Polsce nie jest zgodny z prawem unijnym. Dzień wcześniej wydał postanowienie o zabezpieczeniu, w którym zobowiązał nasz kraj do „natychmiastowego zawieszenia” przepisów dotyczących uprawnień Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego.

Decyzja oznaczała de facto zamrożenie jej działalności i wymuszała na rządzących zmianę przepisów w tej sprawie, ale tak się nie stało. Na początku września 2021 roku Komisja Europejska zwróciła się do Trybunału Sprawiedliwości o ukaranie Polski. Poinformowała wówczas, że Polska nie podjęła wszystkich środków niezbędnych do pełnego wykonania nakazu TSUE.

27 października 2021 roku wiceprezes TSUE nałożył na Polskę karę w wysokości 1 miliona euro dziennie za niewykonanie środka tymczasowego TSUE.

„Postanowienie środków tymczasowych zarządzonych w dniu 14 lipca 2021 roku jest konieczne, aby uniknąć poważnej i nieodwracalnej szkody dla porządku prawnego Unii oraz wartości, na których opiera się Unia, w szczególności wartości państwa prawnego” – przekazał TSUE w komunikacie. Kara jest naliczana od dnia doręczenia Polsce postanowienia do chwili, w której rząd zastosuje się do treści postanowienia TSUE z 14 lipca 2021 roku.

Po likwidacji Izby Dyscyplinarnej i wprowadzeniu nowej instytucji testu niezawisłości w lipcu 2022 roku rząd wnioskował o wstrzymanie naliczania kar. W kwietniu 2023 roku kara dzienna została zmniejszona o połowę, ale nie zniesiono jej całkiem, ponieważ Polska nadal utrzymała część przepisów ustawy kagańcowej zakazującej sędziom badania czy sąd jest niezawisły i bezstronny w rozumieniu prawa UE, a poza tym nie wszystkie sprawy dyscyplinarne zostały ponownie rozpatrzone.

Kara dotycząca Sądu Najwyższego nie była jedyną, jaką musiała Polska zapłacić. Kara za działanie kopalni w Turowie, w wysokości 500 tysięcy euro dziennie, była naliczana od 20 września 2021 roku do 3 lutego 2022 roku. Wtedy doszło do zawarcia polsko-czeskiego porozumienia w sprawie kopalni Turów i wycofania skargi przez rząd w Pradze z Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

W planie odbudowy i zwiększania odporności (KPO) Polska zobowiązała się do:

- zlikwidowania Izby Dyscyplinarnej i roztrygania spraw dyscyplinarnych przez sąd niezależny i bezstronny, spełniający wymogi prawa UE wynikające z orzecznictwa TSUE.
- usunięcia przepisów umożliwiających pociąganie do odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów za składanie wniosków o orzeczenia prejudycjalne do TSUE, za treść swoich orzeczeń, za sprawdzanie, czy inny sąd jest niezależny, bezstronny i ustanowiony prawem.
- przyznania prawa do rewizji przez niezależny i bezstronny sąd orzeczeń wydanych przez Izbę Dyscyplinarną.

8 lutego 2023 roku sejm przyjął ustawę, która według rządu miała zadośćuczynić powyższym „kamieniom milowym”, ale prezydent jej nie podpisał, a tylko odesłał do Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał kilkakrotnie odraczał rozprawy z powodu braku wymaganego quorum. Część sędziów Trybunału uznała bowiem, że kadencja prezes Trybunału wygasta w grudniu 2022 roku i odmówiła w związku z tym uczestnictwa w rozprawach, którym przewodniczy dotychczasowa prezes. W grudniu 2023 roku Trybunał jednak się zebrał i uznał, iż ustawa jest niekonstytucyjna. Tymczasem premier powołanego 13 grudnia 2023 rządu zapowiedział szybkie porozumienie się z Brukselą w sprawie odblokowania środków KPO dla Polski. W jaki sposób nowy rząd upora się z antyunijną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego i problemem prawdopodobnego weta prezydenta dla wszelkich ustaw znoszących rozwiązania, które prezydent popierał a niektóre nawet inicjował pozostaje tymczasem niewiadomą.

Notabene cztery europejskie stowarzyszenia sędziowskie skierowały do TSUE sprawę przeciwko Radzie Europejskiej za podpisanie KPO dla Polski, gdyż według tych stowarzyszeń kamienie milowe nie są wystarczające do realizacji wyroków TSUE.

Nie podjęto żadnych działań w odpowiedzi na poważne zastrzeżenia Komisji dotyczące niezależności Krajowej Rady Sądownictwa. Trybunał Konstytucyjny wydał kolejne orzeczenia bezpośrednio kwestionujące pierwszeństwo prawa Unii, postanowień Traktatów UE oraz europejskiej konwencji praw człowieka. W grudniu 2021 roku Komisja wszczęła postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w związku z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego.

W lipcu 2023 roku Komisja Europejska wniosła do TSUE skargę na dwa wyroki polskiego Trybunału Konstytucyjnego zarzucając im niezgodność z prawem unijnym. Chodzi o wyrok z 14 lipca (spraw P7/20) i 7 października 2021 roku (spraw K3/21).

Przypomnijmy, iż pierwszy wyrok dotyczył Art. 4 ust. 3 zdania drugiego Traktatu o Unii Europejskiej, które brzmi: „Państwa Członkowskie podejmują wszelkie środki ogólne lub szczególne właściwe dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z Traktatów lub aktów instytucji Unii”. W drugim

wyroku TK Trybunał stwierdził niezgodność z polską Konstytucją Traktatu o Unii Europejskiej w części, która umożliwia polskim sądom kwestionowanie legalności powoływania sędziów przez KRS i stwierdzanie wadliwości powołania sędziów. Trybunał ponadto stwierdził, iż art. 2 TUE przedstawiający katalog wartości unijnych nie może być podstawą orzeczeń TSUE, ponieważ ma jedynie charakter „aksjologiczny”. Trybunał zakwestionował również stwierdzenie art. 1 TUE o „coraz ściślejszym związku narodów europejskich”. Zwolennicy breksitu właśnie na ten artykuł się oburzali.

W uzasadnieniu wystąpienia do TSUE Komisja stwierdziła między innymi, iż zgodnie z zasadą lojalnej współpracy „Unia i Państwa Członkowskie wzajemnie się szanują i udzielają sobie wzajemnego wsparcia w wykonywaniu zadań wynikających z Traktatów. Państwa Członkowskie ułatwiają wypełnianie przez Unię jej zadań i powstrzymują się od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrażać urzeczywistnieniu celów Unii”. Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej art. 279 stanowi jasno, iż „w sprawach, które rozpatruje, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej może zarządzić niezbędne środki tymczasowe”.

Ponadto Komisja wniosła do TSUE o stwierdzenie, że Polska uchybiła swym obowiązkom wynikającym z art. 19 ust. 1 akapit drugi Traktatu o Unii Europejskiej z powodu nieprawidłowości w procedurze powołania trzech sędziów Trybunału w grudniu 2015 roku oraz procedurze powołania Prezesa TK w grudniu 2016 roku, które pozbawiły Trybunał Konstytucyjny cech niezawisłego i bezstronnego sądu. Sprawa jest w toku.

Rozstrzygnięcie TSUE w sprawie Trybunału Konstytucyjnego może mieć istotne znaczenie dla unieważnienia wyroków Trybunału wydanych z udziałem wspomnianych sędziów, a nawet dla całości orzeczeń Trybunału od grudnia 2016 roku, kiedy przewodnictwo objęła sędzia Przyłębska, a tak zwani sędziowie dublerzy zaczęli orzekać.

W ogłoszonym przez Komisję Raportcie o stanie praworządności w 2022 roku w odniesieniu do Polski stwierdzono między innymi, iż „utrzymują się poważne obawy związane z niezależnością polskiego sądownictwa. Od lipca 2021 roku Trybunał Sprawiedliwości i Europejski Trybunał Praw Człowieka wydały orzeczenia potwierdzające szereg obaw wskazanych przez Komisję w postępowaniu na podstawie art. 7 ust. 1 TUE i w poprzednich sprawozdaniach na temat praworządności. W ramach europejskiego semestru Rada, na podstawie wniosku Komisji, zaleciła Polsce poprawę klimatu inwestycyjnego, w szczególności przez ochronę niezależności sądów. W swoim planie odbudowy i zwiększania odporności (KPO) Polska zobowiązała się do przeprowadzenia reformy systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, zlikwidowania Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego oraz ponownego rozpoznania spraw sędziów, których dotknęły decyzje tej Izby, w celu wzmocnienia niektórych aspektów niezależności sądownictwa. Nadal nie podjęto działań w odpowiedzi na poważne zastrzeżenia dotyczące niezależności Krajowej Rady Sądownictwa. Trybunał Konstytucyjny wydał kolejne orzeczenia bezpośrednio kwestionujące pierwszeństwo prawa Unii, postanowień Traktatów UE oraz europejskiej konwencji praw człowieka. W grudniu 2021 roku Komisja wszczęła postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w związku z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego. Utrzymują się obawy dotyczące funkcjonowania prokuratury.

Mimo trwających zastrzeżeń, co do jego niezależności i legitymacji, Trybunał Konstytucyjny wydał kolejne orzeczenie, w którym bezpośrednio zakwestionował pierwszeństwo prawa Unii oraz kluczowych postanowień Traktatów UE i EKPC. Trybunał Konstytucyjny nadal rozwijał swoje orzecznictwo i kwestionował zgodność postanowień Traktatów UE i EKPC z Konstytucją RP. 7 października 2021 roku Trybunał Konstytucyjny orzekł między innymi o niekonstytucyjności art. 19 ust. 1 TUE w zakresie, w jakim – postanowienie te nadaje sądom krajowym uprawnienie do

orzekania w sprawach dotyczących sądownictwa. 22 grudnia 2021 roku, mając na uwadze wspomniane orzecznictwo, a także zastrzeżenia co do tego, że Trybunał Konstytucyjny nie spełnia już wymogów niezależnego i bezstronnego sądu, ustanowionego uprzednio na mocy ustawy zgodnie z wymogiem art. 19 ust. 1 TUE, Komisja wszczęła postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, które nadal jest w toku. Ponadto Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniach z 24 listopada 2021 roku i 10 marca 2022 roku stwierdził, że art. 6 EKPC jest niezgodny z Konstytucją w zakresie, w jakim ma zastosowanie do Trybunału Konstytucyjnego i upoważnia ETPC do oceny legalności powołania sędziów Trybunału Konstytucyjnego oraz w zakresie, w jakim, między innymi, upoważnia sądy krajowe i ETPC do dokonywania szczegółowej oceny w kontekście ustalenia spełnienia przez inne sądy przesłanki „sądu ustanowionego ustawą”.⁹

Działania w sprawie praworządności na Węgrzech

Parlament Europejski po raz pierwszy uruchomił procedurę określoną w art. 7 TUE w 2018 roku, kiedy zwrócił się do Rady o ustalenie, czy Węgry są zagrożone naruszeniem wartości założycielskich UE.

Posłowie określili szereg obaw dotyczących funkcjonowania instytucji w tym kraju, między innymi problemy z systemem wyborczym, niezawistością sądownictwa oraz poszanowaniem praw i wolności obywateli.

15 września 2022 roku Parlament stwierdził, że sytuacja na Węgrzech pogorszyła się do tego stopnia, iż kraj ten stał się „autokracją wyborczą”, czyli systemem konstytucyjnym, w którym odbywają się wybory, ale nie są przestrzegane normy i standardy demokratyczne. W sprawozdaniu Parlamentu przedstawiono, jak wartości UE w tym kraju uległy dalszemu pogorszeniu od 2018 roku, dzięki „zamierzonym i systematycznym wysiłkom rządu węgierskiego”. Posłowie stwierdzili, że beczynność UE pogłębiła pogorszenie się stanu demokracji i że część unijnych funduszy powinna zostać wstrzymana, dopóki ten kraj nie zastosuje się do unijnych zaleceń i orzeczeń sądowych.

18 września 2022 roku Komisja Europejska zaproponowała zawieszenie wypłaty 7,5 miliardów euro środków UE dla Węgier ze względu na obawy dotyczące praworządności, aby ochronić unijny budżet i interesy finansowe.

15. Na czym polega spór między Polską a Unią o otrzymanie środków unijnych w zależności od przestrzegania praworządności?

Polska przegrała w TSUE spór o prawomocność rozporządzenia uzależniającego wypłatę środków unijnych od przestrzegania praworządności, która może mieć wpływ na wydawanie pieniędzy unijnych.

W 2020 roku eurodeputowani zatwierdzili rozporządzenie dla ochrony funduszy unijnych przed niewłaściwym wykorzystaniem przez państwa członkowskie - znane jako „mechanizm warunkowości w zakresie praworządności”. Parlament nalegał, aby miał zastosowanie nie tylko w przypadku bezpośredniego niewłaściwego wykorzystania funduszy UE, takich jak korupcja lub nadużycia

⁹ Raport o praworządności w Polsce, 2022, Komisja Europejska.

finansowe, ale także w przypadku, gdy systemowe naruszenia podstawowych wartości narażają na szwank zarządzanie funduszami UE. W skrócie chodzi o to, aby środki unijne nie trafiły do rządów niezachowujących unijnych standardów praworządności.

Rząd polski zaskarżył to rozporządzenie Rady i Parlamentu do TSUE, jako wykraczające poza kompetencje traktatowe przyznane Unii i mające charakter sankcji politycznej, ale sprawę przegrał. Skargę Polski popierały jedynie Węgry, pozwanych poparło natomiast 10 państw unijnych, w tym Francja, Niemcy, Hiszpania i Szwecja oraz Komisja Europejska. W uzasadnieniu TSUE powołało się w szczególności na art. 19 ust 1 drugi akapit Traktatu o Unii Europejskiej, który brzmi: „Państwa Członkowskie ustanawiają środki niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii.” Według TSUE poszanowanie państwa prawnego ma zasadnicze znaczenie dla ochrony innych podstawowych wartości, na których opiera się Unia, takich jak wolność, demokracja, równość i poszanowanie praw człowieka, wyrażone w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej. Poszanowanie prawa jest też jednym z zasadniczych warunków należytego zarządzania finansami. Niezawisłość sądownictwa i jego ochrona przed naciskami z zewnątrz stanowią gwarancję poszanowania państwa prawnego. Mechanizm zawarty w zarządzeniu uzupełnia inne instrumenty, które chronią budżet Unii przed naruszeniami, ale mogą być niewystarczające. W uzasadnieniu TSUE zwraca też uwagę na wzajemne zaufanie między państwami członkowskimi, że prawo Unii, przyjęte i zaakceptowane przez państwa członkowskie, w tym prawo do niezależnego sądu, będzie w pełni przestrzegane. Podatnicy muszą mieć zaufanie, że ich środki wydawane są zgodnie z zasadami prawa, w tym zasadami finansowymi Unii i w tym względzie mają ochronę poprzez niezależne sądownictwo. Środki dyscyplinujące, czyli sankcje, przewidziane w tym zarządzeniu, mogą być zastosowane tylko wtedy, jeśli naruszenie zasad państwa prawnego wpływa lub stwarza poważne ryzyko wpływu na należyte zarządzanie finansami. TSUE odrzucił zarzut strony polskiej, że zasada głosowania ewentualnych sankcji kwalifikowaną większością głosów ma charakter dyskryminujący. Według TSUE jest ona zgodnie z traktatami szeroko stosowana i jedynie w szczególnych przypadkach traktaty stanowią o innym trybie głosowania.

16. Jakie są skutki zasady jednomyślności, czyli weta narodowego dla sprawności i skuteczności Unii?

W sprawach, w których Unia zniósła weto narodowe i zastąpiła je kwalifikowaną większością głosów Unia jest potęgą, tam gdzie zostawiła prawo weta jest często bezsilna.

Kolejne traktaty zwiększały zakres decyzji podejmowanych większością głosów w Radzie UE. Państwa narodowe mogą więc być przegłosowane w tych dziedzinach, w których decyzje zapadają większością głosów (niekiedy jest to większość kwalifikowana, czyli większa, niż 1/2). Dotyczy to przede wszystkim spraw gospodarczych, wspólnego jednolitego rynku, handlu zagranicznego. Niemal wszystkie dyrektywy unijne dotyczące gospodarki (z wyjątkiem podatkowych) Rada UE przyjmuje kwalifikowaną większością głosów, a Parlament Europejski, zwykłą. W skali globalnej Unia jest potęgą gospodarczą i handlową.

Jednakże nadal wiele decyzji w Unii wymaga jednomyślności państw członkowskich, niezależnie od stanowiska Parlamentu Europejskiego. Jednomyślność, a tym samym możliwość weta narodowego, obowiązuje w Radzie w następujących sprawach:

- przyjmowanie nowych lub zmiany istniejących traktatów;
- przyjmowanie nowych członków;
- wszelkie działania w polityce zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony. Mimo że istnieje stanowisko specjalnego komisarza do spraw polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, i to w randze Zastępcy Przewodniczącego Komisji Europejskiej, to jest on/ona bezsilny/a i nie może podejmować żadnych działań w imieniu UE, dopóki nie ma jednomyślnego upoważnienia od Rady. Stąd w wielu kryzysach nie ma reakcji Unii lub jest ona opóźniona. Ostatnim tego przykładem są sankcje na Rosję i rosyjskich popleczników agresji, które opóźniają i rozmiękczają Węgry. Decyzje o sankcjach muszą zapadać jednomyślnie i wymagają odnawiania co pół roku. Od 2016 roku Węgry co najmniej 18 razy wetowały lub groziły wetem w sprawach dotyczących Rosji, Białorusi, Bliskiego Wschodu a nawet rezolucji potępiającej władzę chińskie za politykę wobec Hong-Kongu. W pojedynczych sprawach wetowały również Grecja, Cypr, Francja, Austria, Włochy, Malta;
- zawieranie umów stowarzyszeniowych. Unia o mały włos nie ratyfikowałaby umowy stowarzyszeniowej z Ukrainą, którą, z poparciem wszystkich 28 rządów, podpisano w 2014 roku zaraz po Rewolucji Godności, która obaliła prorosyjskiego prezydenta Ukrainy Janukowicza ale kosztem setki zabitych Ukraińców demonstrujących za Unią na Majdanie Niezależności. Kiedy większość państw członkowskich ratyfikowała już umowę stowarzyszeniową z Ukrainą (umowy podpisują rządy, a ratyfikują parlamenty narodowe) grupa obywateli w Holandii zażądała przeprowadzenie w tej sprawie narodowego referendum. Wzięło w nim udział 32% uprawnionych do głosowania. Większość, 61%, zagłosowała przeciw umowie stowarzyszeniowej z Ukrainą. Stanowili oni zaledwie 7 promilli dorosłej ludności Unii Europejskiej, ale dzięki regule weta narodowego mogliby zatrzymać cały z trudem wypracowany i krwią oplacony proces integracji Ukrainy z Unią. Na szczęście to referendum miało tylko konsultacyjny charakter i rząd holenderski mógł przeprowadzić do końca procedurę ratyfikacyjną deklarując jedynie, że umowa stowarzyszeniowa nie stanowi zaproszenia do członkostwa. To tylko jeden przykład, jak reguła weta narodowego może być ryzykowna i niebezpieczna dla przyszłości Unii.

17. Jakie są konsekwencje brexitu dla mieszkańców Wielkiej Brytanii?

Brexit miał przyhamować imigrację, dać więcej wolności gospodarczej, zaoszczędzić środki budżetowe, umożliwić własne relacje gospodarcze ze światem, w sumie szybszy wzrost i dobrobyt. Tymczasem przeważają efekty negatywne: zwiększenie inflacji, spadek wartości funta, mniej inwestycji zagranicznych, wolniejsze tempo wzrostu.

Pod koniec 2022 roku aż 57% elektoratu przyznało, że wyjście z UE było złą decyzją.¹⁰ Sondáže przeprowadzone w hrabstwie Kent pokazują, że wyborcy są coraz bardziej zaniepokojeni faktem, że obietnice brexitu nie zostały spełnione. „To wszystko kłamstwa, dzisiaj zagłosowałbym za pozostaniem” twierdzi Paul, poławiacz ostryg i dodaje, że od brexitu sprzedaje 50% mniej ostryg.

¹⁰ „Ignorowanie aktu samodestrukcji” Tim Clapham, Dzienniki Gazeta Prawna 30 grudnia 2022 str. A22.

Dopiero się okaże, czy sprawdzą się nadzieje, iż Wielka Brytania będzie miała mniej biurokratyczną gospodarkę niż unijna, że uzyska lepsze porozumienia handlowe z zagranicą, niż te wynegocjowane przez UE.

Produkcja Wielkiej Brytanii jest silnie powiązana z rynkiem UE. W 2021 roku 42% eksportu i 47% importu odbywało się z Unią. Aby eksportować na rynek unijny producenci w Wielkiej Brytanii muszą uwzględniać dyrektywy unijne, ale Wielka Brytania utraciła wpływ na kształt tych dyrektyw. Obrót musi podlegać kontroli celnej, nawet jeśli zwolniony jest od cła, bo obowiązkiem celników jest nadzór nad rynkiem europejskim i niedopuszczanie towarów niespełniających wymogów rynku unijnego. Dotyczy to również handlu internetowego, w tym paczek wysyłanych bezpośrednio do konsumentów. Procedury unijne dotyczące opłaty VAT i akcyzy są takie same wobec Wielkiej Brytanii jak w przypadku towarów nadchodzących z krajów trzecich. Z części tych przepisów zwolniona jest Irlandia Północna, która jak gdyby pozostała w Unii. Chodzi o zachowanie jedności gospodarczej z pozostałą częścią wyspy, czyli Republiką Irlandii, będącą członkiem Unii. W 1973 roku rząd brytyjski zawarł bowiem porozumienie, zwane wielkopiątkowym, z terrorystami irlandzkimi, którzy dążyli do przyłączenia Irlandii Północnej do Republiki Irlandii. Porozumienie dawało pokój w zamian za zniesienie wszelkich utrudnień w ruchu osobowym i towarowym między obydwoma częściami wyspy. Z tego powodu uznano za zbyt szkodliwe i ryzykowne wprowadzenie granicy między Republiką Irlandii, pozostającą w Unii, a Irlandią Północną będącą częścią wychodzącej z Unii Wielkiej Brytanii. Przepływy towarów między Irlandią Północną, a resztą Wielkiej Brytanii, musiały stać się przedmiotem odrębnych regulacji, czyli sama Wielka Brytania została podzielona na dwa obszary handlowe. Do takich paradoksów doprowadził brexit.

Szacunki makro skutków brexitu wskazują na zwolnienie tempa wzrostu PKB. Straty i koszty z perspektywy budżetowej też mogą okazać się większe niż oszczędności z wpłat netto do budżetu unii. Na przykład według Jonathana Haskela, członka Rady Polityki Pieniężnej brytyjskiego banku centralnego, po brexicie utrata wydajności gospodarki wynosi już 1,3% PKB, czyli 29 miliardów funtów (około 160 miliardów złotych) rocznie. „To w przybliżeniu tysiąc funtów na gospodarstwo domowe” - stwierdził, a wypowiedź ta natychmiast znalazła się na nagłówkach kluczowych mediów brytyjskich i ekonomicznych.

W kolejnych latach, utracony z powodu brexitu, wzrost gospodarczy w Wielkiej Brytanii ma sięgnąć 2,8% PKB. „Mieliśmy wielki boom inwestycyjny od 2012 do 2016 roku. Potem inwestycje stanęły w miejscu, a Wielka Brytania spadła pod tym względem na ostatnie miejsce wśród państw G7” - tłumaczył Haskel.

John Springford z think tanku Center for European Reform opracował zatem model przedstawiający, jak wyglądałaby obecnie gospodarka Wielkiej Brytanii, gdyby Brytyjczycy nie zdecydowali się na brexit.

Symulacja uwzględnia dane na temat funkcjonowania 22 rozwiniętych gospodarczo państw. Informacje te pozwoliły na wygenerowanie fikcyjnego obrazu Wielkiej Brytanii, jej „sobowtóra”. Pozwoliło to oszacować, jak zachowałaby się gospodarka tego kraju, gdyby pozostał on w UE. Pod koniec 2022 roku PKB Wielkiej Brytanii byłoby o 5,5% wyższe, gdyby Brytyjczycy nie zdecydowali o wyjściu ze wspólnoty. To więcej niż szacunki Banku Anglii i Office for Budget Responsibility, które oceniły możliwości wzrostu gospodarczego w UE na 4%. Według modelu inwestycje w Wielkiej Brytanii spadły o 11% poniżej potencjału, a handel towarami o 7%. Symulacja nie znalazła z kolei różnic, jeśli chodzi o aktywność w sektorze usług. Sondaże jednoznacznie wskazują, że w dobie kryzysu gospodarczego i wysokiej inflacji, negatywny wpływ brexitu na gospodarkę, jest główną przyczyną zmiany poglądów obywateli na temat pożądanego kształtu relacji z UE.

Brytyjczycy muszą mieć stempel w paszporcie za każdym razem, gdy wjeżdżają do strefy Schengen, aby europejskie władze mogły monitorować, czy goście przekraczają limit 90 dni bezwizowego pobytu turystycznego w ciągu sześciu miesięcy.

W związku z tym, w okresach wzmożonego ruchu – głównie podczas wakacji szkolnych – ustawiają się długie kolejki do kontroli paszportowej w Eurotunelu i porcie w Dover, a także na niektórych europejskich lotniskach, gdzie Brytyjczycy mają zazwyczaj zakaz korzystania z bramek elektronicznych.¹¹

Czas pokaże, czy wystąpią pozytywne skutki zapowiadane przez zwolenników brexitu, takie jak ułatwienie dla handlu z krajami trzecimi po zawarciu z nimi nowych własnych umów handlowych, przyspieszenie rozwoju gospodarczego, dzięki odejściu od unijnych regulacji, oszczędności na wpłatach do budżetu unijnego.

18. Co by oznaczał POLEXIT? Czy Polska powinna wyjść z Unii, kiedy stanie się płatnikiem netto?

Straty Polski po wyjściu z Unii byłyby znacznie bardziej dotkliwe niż straty gospodarki brytyjskiej, zyski znacznie mniejsze. Warto być członkiem Unii niezależnie od salda przepływów finansowych między budżetem polskim a unijnym.

Polska gospodarka jest silniej powiązana z gospodarką UE niż brytyjska. Nie mamy byłych kolonii, ani tak silnych więzi gospodarczych z USA i Kanadą, jak Wielka Brytania. Rynek UE to blisko $\frac{3}{4}$ polskiego eksportu i ponad połowa importu. W inwestycjach zagranicznych w Polsce udział UE wynosi ponad 60 procent.

Wyjście z Unii oznacza konieczność przywrócenia kontroli ruchu towarowego i osobowego na granicach z Unią. Byłby to koszmar dla transportu towarowego i setek przedsiębiorstw blisko i codziennie kooperujących ze sobą po obu stronach granicy. Polska przestałaby być częścią wspólnego rynku, miejscem atrakcyjnym dla inwestorów, z którego jest bezpośredni dostęp do rynku blisko pół miliarda relatywnie zamożnych konsumentów. Wyjście ze strefy Schengen i przywrócenie kontroli na granicach byłoby szokiem dla tysięcy podróżujących w obu kierunkach każdego dnia.

Polacy utraciliby swobodny dostęp do unijnego rynku pracy. Możliwość zatrudniania polskich pracowników zależałaby od widzimisię każdego kraju członkowskiego. Nie można będzie oznaczać polskich produktów znacznikiem „wyprodukowano w EU”, co utrudni eksport we wszystkich kierunkach. Dopłaty rolnicze w całości musiałyby przejść na finansowanie przez polskiego podatnika. Rolnicy mogliby utracić cenny rynek zbytu, bo Unia broni swego rynku rolnego, chyba że w traktacie udałoby się utrzymać wolny handel w tym obszarze. Podobnie na duże straty narażone byłyby polskie firmy transportowe, które opanowały znaczną część europejskiego rynku przewozowego.

¹¹ wg Onet, 8 kwietnia 2023.

Unia ma korzystne traktaty handlowe z wieloma państwami, wątpliwe czy Polsce udałoby się wynegocjować bardziej korzystne warunki dostępu do innych rynków. Pod znakiem zapytania znalazłaby się dostępność programu Erasmus dla polskich studentów.

W ciągu 19 lat członkostwa w Unii, od 1 maja 2004 do 1 maja 2023 roku, Polska wpłaciła do budżetu Unii 74 miliardów euro, a otrzymała 235 miliardów euro, czyli netto zyskała 161 miliardów euro. Była największym beneficjentem netto środków budżetowych w historii Unii. W dalszej przyszłości może jednak stać się płatnikiem netto. Po pierwsze, rosną szybko wydatki na wspólne cele unijne, takie jak pomoc rozwojowa i humanitarna dla krajów trzecich, w tym Ukrainy czy Afryki, na wspólne programy badawcze, ochronę granic, wspólne agencje, programy obronne, itp. Wydatki te dotyczą na ogół celów ważnych politycznie dla Polski, ale oczywiście nie zasilają naszego budżetu. Po drugie, ewentualne wejście do Unii państw biedniejszych od Polski: Ukrainy, Mołdawii, Serbii, Albanii znacząco zmniejszy możliwości transferu środków budżetowych do Polski. Po trzecie, Polska gospodarka szybciej się rozwija niż średnia unijna i może w ciągu najbliższej dekady wyprzedzić w poziomie rozwoju niektóre państwa tzw. „starej Unii”, na przykład Portugalię czy Grecję. Będziemy więcej płacić, a mniej otrzymywać z budżetu unijnego. Główne korzyści z przynależności do Unii nie wynikają jednak z transferów budżetowych. Większość państw członkowskich to płatnicy netto, a mimo to tylko Wielka Brytania zdecydowała się na exit. Jak przedstawiono wyżej, korzyści z obecności w Unii dotyczą dostępu do olbrzymiego rynku, wiarygodności członków Unii, zaufania, jakim są obdarzani przez inwestorów i kupców producenci unijni, to korzyści z otwartych granic, itd. Nawet gdyby w budżecie unijnym nie dokonywano żadnych transferów między bogatszymi a biedniejszymi państwami Unii, to przynależność do Unii uzasadniona jest wieloma innymi korzyściami dla naszych obywateli.

19. Kiedy Ukraina może wejść do Unii Europejskiej?

Jest to możliwe przed 2030 rokiem.

W kilka dni po zmasowanym ataku Rosji na Ukrainę 24 lutego 2022 roku władze w Kijowie wystąpiły z zuchwałym dla niektórych wnioskiem o przyjęcie do Unii Europejskiej. W okolicznościach tak niezwyklej determinacji narodu ukraińskiego do obrony swej tożsamości i europejskiego wyboru, Unia nie mogła dalej zwlekać. Wniosek Ukrainy olbrzymią większością głosów poparł, po raz kolejny zresztą, Parlament Europejski w rezolucji potępiającej rosyjską agresję. Komisja Europejska przygotowała pozytywną rekomendację dla Rady Europejskiej, która w czerwcu 2022 roku podjęła decyzję o nadaniu Ukrainie statusu kraju kandydackiego. Postawiono przy tym 7 warunków do spełnienia przed rozpoczęciem negocjacji akcesyjnych: ustanowienie specjalnej prokuratury do walki z korupcją i zapewnienie niezależnego naboru do Agencji Antykorupcyjnej, wprowadzenie w życie ustawy antyoligarchicznej, dokończenie reformy sądownictwa, ustawowego umocnienia wolności mediów i zabezpieczenia praw mniejszości narodowych na poziomie wyznaczonym przez Komisję Wenecką, zwalczanie prania brudnych pieniędzy. Trwa realizacja tych warunków. Komisja Europejska w listopadzie 2023 odnotowała znaczący postęp w wykonaniu powyższych warunków i zarekomendowała rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych, co Rada w grudniu przyjęła.

Warto podkreślić, że same negocjacje będą z jednej strony trudne, bo Ukraina jest dużym krajem, ale z drugiej o tyle ułatwione, że Ukraina od 8 lat wprowadza w życie postanowienia umowy stowarzyszeniowej z Unią. Umowa ta, „wszechstronna i pogłębiona”, jeśli chodzi o część ekonomiczną, stawia wymagania bardzo zbliżone do członkostwa, zakłada przyjęcie *acquis communautaire* niemal w pełni. Według ocen ukraińskich warunki umowy stowarzyszeniowej w 2022 roku były wykonane w ponad 60 procentach. Warto dodać, że według badań opinii publicznej członkostwo Ukrainy w Unii popiera blisko 87 procent mieszkańców Ukrainy, a obowiązek działania rządu na rzecz integracji euroatlantyckiej jest wpisany do konstytucji Ukrainy.

Można przypuszczać, że proces negocjacji będzie więc trwał nie więcej niż 3-4 lata, potem potrzebna jest ratyfikacja przez wszystkich członków Unii, Parlament Europejski i oczywiście samą Ukrainę, co może potrwać do dwóch lat. W sumie Ukraina może stać się członkiem Unii jeszcze przed końcem tej dekady.

Nie wiadomo, jak zakończy się wojna, czy Ukrainie uda się odzyskać całe terytorium zajęte przez agresora. Nawet jeśli część Ukrainy pozostanie pod obcą okupacją, Ukraina może zostać członkiem Unii. Wystarczy, aby rząd w Kijowie zapewnił wykonanie praw europejskich na kontrolowanym przez siebie terytorium. Takie precedensy już w Unii były. Cypr został przyjęty, choć część jego terytorium znajdowała się i nadal faktycznie znajduje się pod kontrolą Turcji. Gibraltar od lat pozostaje terytorium spornym między Wielką Brytanią a Hiszpanią. Niemcy nie miały uregulowanych granic, kiedy tworzyły Unię.

PYTANIA O EURO

1. Czy po wprowadzeniu euro wzrosną ceny?

Nie, wprowadzenie euro nie przyczynia się do wzrostu cen. Wszystkie 20 krajów, które już wprowadziły euro, skutecznie zastosowało instrumenty chroniące konsumentów przed praktyką ukrytych podwyżek.

Wprowadzając nową walutę przelicza się ceny krajowe na euro według ustalonego kursu z dokładnością do sześciu cyfr. Gdyby na przykład zastosować kurs z 1 grudnia 2022 roku, to wszystkie ceny w Polsce trzeba by przeliczyć według kursu za 1 zł 0,213447 euro. Przykładowo kilogram cukru, który kosztuje 2,49 zł powinien kosztować 0,53148 euro, czyli po zaokrągleniu 53 centy. Powstaje obawa, że przedsiębiorstwa i handlowcy mogą zawyżać ceny i na przykład wystawić cenę 54 centy. Konsumentom nie są w stanie przeliczać starych cen na nowe według sześciocyfrowego przelicznika i handlowcy mogliby to wykorzystać.

Aby zapobiec takim praktykom, w krajach przechodzących na euro zastosowano cały arsenał środków gwarantujących rzetelność przeliczeń. We wszystkich państwach wprowadzono obowiązek publikowania starej ceny oraz jej przeliczenia na euro według obowiązującego przelicznika. Każdy mógł sobie porównać, czy nowa cena w euro odpowiada cenie wynikającej z oficjalnego przelicznika. Sklepy były zobowiązane podawać takie informacje co najmniej przez pół roku od przejścia na euro. W Słowenii każde gospodarstwo domowe otrzymało kalkulator, który przeliczał ceny. Urzędy statystyczne zwiększyły częstotliwość i zakres badania cen przed i po przejściu na euro. Do monitorowania cen zmobilizowały się również ruchy obywatelskie: rozmaite stowarzyszenia konsumenckie, zrzeszenia emerytów, organizacje młodzieżowe. Doniesienia o zmianach cen były sprawdzane i jeśli się potwierdziły, a nie były uzasadnione, to sprzedawca trafiał na publiczną czarną listę. Na Słowacji przyjęto ustawę, która umożliwiała administracyjną kontrolę cen, choć minister finansów zastrzegł, że będzie to broń ostateczna, której władze wolałyby nie używać.

Metody chroniące konsumentów przed ukrytymi podwyżkami cen okazały się w pełni skuteczne, na co wskazuje doświadczenie krajów, które przyjęły euro. Wśród pierwszych 12 państw, które wprowadziły euro od 1 stycznia 2002 roku, w 10 z nich tempo wzrostu cen spadło, a jedynie w Grecji i Francji było nieco szybsze niż w roku 2001. Okazało się też, że najtrudniej kontrolować ceny w restauracjach i kawiarniach. W sumie według badań Eurostatu wpływ wprowadzenia euro na tempo wzrostu cen wyniósł około 0,3 punktu procentowego.

Niektóre sklepy w celu przyciągnięcia klientów przekonywały, że nowe ceny są niższe, niż by to wynikało z mechanicznego przeliczenia. W niektórych krajach sieci sklepowe podpisały publiczne zobowiązania, że będą uczciwie przeliczać ceny.

W wielu krajach zaobserwowano rozbieżność między danymi statystycznymi dotyczącymi wzrostu cen a percepcją konsumentów, według których ceny po przejściu na euro znacznie wzrosły. W innych latach takich rozbieżności między statystyką a odczuciami konsumentów nie odnotowano. Na przykład we Włoszech po pierwszym roku używania euro (2002) Eurostat podał, że przeciętny wzrost cen wszystkich wyrobów konsumpcyjnych wyniósł 2,5%, czyli był wolniejszy niż w ostatnim roku funkcjonowania lira (2001), kiedy inflacja wyniosła 2,8%. Przeciętny Włoch nie chciał w to wierzyć, bo z jego codziennego doświadczenia wynikało, że ceny wzrosły dużo bardziej. Koronnym dowodem była podwyżka cen filiżanki cappuccino, która przed zmianą waluty kosztowała 1500 lirów (czyli 0,77 euro), a po zmianie 1 euro, czyli o 30% więcej. Czy jest możliwe, żeby i Eurostat i przeciętny Włoch mieli rację? Psychologowie i ekonomiści zwrócili uwagę na pewne zjawisko – otóż Włosi wypijają po dwie lub więcej filiżanek cappuccino dziennie, ale nie prowadzą rachunków

wskazujących, że ma to dla ich domowego budżetu marginalne znaczenie. Drobnym wydatek o dużej częstotliwości zaważył na percepcji wpływu euro na inflację. Psychologowie nazwali to „efektem cappuccino”. We Francji podobny efekt nazwano „efektem bagietki”, a w Niemczech „teuro” (drogie euro). Ogólne tempo inflacji w 2002 roku w Niemczech było wolniejsze niż w roku poprzednim, a we Francji minimalnie większe.

Od 1 stycznia 2023 roku w strefie euro znalazła się Chorwacja. Cały styczeń polskie media donosiły o rzekomym wybuchu inflacji po wprowadzeniu euro. Tymczasem dane statystyczne pokazały zupełnie odwrotny trend. W grudniu 2022 roku stopa inflacji w Chorwacji (w porównaniu z grudniem 2021) wyniosła 12,7% a w styczniu 2023 roku dwunastomiesięczne tempo wzrostu cen obniżyło się do 12,5%, zaś w lutym do 11,7%. W analogicznych miesiącach w Polsce inflacja zwiększyła się z 16,6% do 17,2% w styczniu i do 18,4% w lutym. W sierpniu 2023 roku dwunastomiesięczna inflacja obniżyła się w Chorwacji do 7,3%, w Polsce do 10,1%. Wpływ przejścia z waluty narodowej na euro na inflację był w Chorwacji był żaden lub co najwyżej znikomy.

W całej strefie euro dwunastomiesięczna inflacja obniżyła się z 9,2% w grudniu 2022 do 8,6% w styczniu, 8,5% w lutym i 5,3% w sierpniu 2023 roku. Jedynymi krajami strefy euro, w których inflacja w pierwszych miesiącach 2023 roku była wyższa niż w Polsce, były Litwa i Łotwa, liczące około 1,5% mieszkańców strefy euro. Blisko 99% mieszkańców strefy euro zamieszkiwało państwa, w których inflacja była niższa niż w Polsce. Dla przykładu w lutym 2023 roku wzrost cen konsumpcyjnych w Niemczech wyniósł – 8,7%, we Francji 6,3%.

2. Czy euro było przyczyną kryzysu finansowego w Grecji?

Nie, euro nie było przyczyną kryzysu finansowego w Grecji.

W 2010 roku Grecja nie była w stanie obsługiwać swojego długu publicznego. Zbankrutowałaby, gdyby nie warta setki miliardów euro pomoc z Europejskiego Banku Centralnego, krajów Unii Europejskiej, Międzynarodowego Funduszu Walutowego oraz banków prywatnych. Prawdą jest jednak, że przynależność do strefy euro zwiększała zaufanie wierzycieli i ułatwiała branie kredytów.

Zaufanie do sektora publicznego w strefie euro bierze się stąd, że objęty jest on bardzo wymagającym nadzorem Unii Europejskiej: państwa członkowskie zobowiązane są do utrzymania w ryzach deficytu finansów publicznych i długu publicznego, a także prowadzenia odpowiedzialnej polityki w zakresie podatków i wydatków. Wejście do strefy euro wymaga spełnienia pięciu tak zwanych kryteriów konwergencji ujętych w Traktacie o Unii Europejskiej. Są to:

- stabilne ceny (stopa inflacji może najwyżej o 1,5 punktu procentowego przekraczać inflację 3 najstabilniejszych cenowo państw członkowskich);
- długoterminowa równowaga finansów publicznych (deficyt finansów publicznych może wynosić najwyżej 3% PKB, a dług publiczny 60% PKB);
- stabilny kurs walutowy (państwo członkowskie musi od co najmniej 2 lat uczestniczyć w mechanizmie walutowym ERM II. W tym czasie jego waluta nie może wykazywać silnych wahań względem ustalonego parytetu);

- stabilne długoterminowe stopy procentowe (długoterminowe stopy procentowe mogą najwyżej o 2 punkty procentowe przekraczać stopy 3 najstabilniejszych pod tym względem państw członkowskich);
- niezależność banku centralnego i zgodność jego statutu ze statutem Europejskiego Banku Centralnego i odpowiednimi traktatami.

Tymczasem decyzja Rady Europejskiej o przyjęciu Grecji do strefy euro opierała się na nieprawdziwych danych dostarczonych przez rząd Grecji. Grecja miała deficyt przekraczający 3% PKB i nie panowała nad źródłami jego narastania. Również poziom inflacji i dług publiczny były za wysokie. Dopiero w 2004 roku ujawniono prawdziwe dane o sytuacji finansowej Grecji, co spowodowało spadek ratingu (zaufania) kredytowego i wywołało efekt śnieżnej kuli. Rząd musiał oferować znacząco wyższe oprocentowanie dla nowych obligacji, niezbędnych dla pokrycia starych zobowiązań.

Z banków obciążonych niepewnymi pożyczkami dla sektora publicznego zaczęli wycofywać depozyty klienci indywidualni. W 2010 roku doszło do stanu krytycznego. Rząd nie był w stanie obsługiwać dalej swoich zobowiązań i musiał wystąpić o pomoc międzynarodową. Doszło do ujawnienia braku odpowiedzialności i niegospodarności sektora publicznego w Grecji, między innymi: trzynastki i czternastki w sektorze publicznym, niemal powszechna możliwość przechodzenia na wysokie wcześniejsze emerytury, dodatkowe pełnopłatne urlopy, różne dodatki do płac na przykład za pracę przed komputerem, niewydolny system podatkowy. Ponad połowa mieszkańców najdroższego osiedla w Atenach (Kolonaki) deklarowała dochody niższe od średnich. Na unikaniu płacenia podatków budżet Grecji tracił 30 miliardów euro rocznie. Na wyspie Zakintos prawie 2% ludności pobierało zasiłki dla niewidomych, to jest 9-ciokrotnie więcej niż średnio w Europie, a wśród tych deklarowanych niewidomych zdarzali się nawet kierowcy taksówek. Płace podnoszono tak szybko, że Grecja utraciła zdolności konkurencyjne.

Przed wierzycielami stanął dylemat, czy ratować Grecję, dopuścić do jej bankructwa, czy usunąć ją ze strefy euro. Wybrano wariant ratunkowy, ale pod ostrymi warunkami: cięć płac i emerytur, redukcji zatrudnienia w administracji, likwidacji przywilejów. Okazało się to jednak procesem trudnym i bolesnym. Życie na kredyt Grecy przepłacili 20-procentowym spadkiem PKB per capita. W 2018 roku budżet został wreszcie zrównoważony. Dług Grecji częściowo umorzono, a częściowo rozłożono na wieloletnie spłaty.

Gdyby Unia nie przyszła Grecji z pomocą lecz dopuściła do jej bankructwa lub jej wyjścia ze strefy euro, groziłoby to utratą zaufania rynków do innych krajów strefy euro. Dotyczyło to w szczególności Hiszpanii, Portugalii i Włoch. Groziłaby wówczas reakcja łańcuchowa, a nawet rozpad strefy euro. W odpowiedzi na kryzys grecki i zagrożenie w innych krajach, Unia przyjęła szereg rozwiązań zaostrzających wymagania co do stabilności finansowej, wprowadziła niemal automatyczne kary za łamanie reguł dotyczących stabilności finansów publicznych, stworzono fundusze stabilizacyjne, tworzy się unię bankową uszczelniającą europejski nadzór nad bankami. W rezultacie bycie w strefie euro zmniejsza, a nie zwiększa ryzyko wystąpienia kryzysu finansowego.

3. Czy ze wspólnej waluty korzystają głównie Niemcy, a tracą państwa słabsze ekonomicznie?

Euro stwarza wszystkim krajom należącym do wspólnego obszaru walutowego szansę szybszego rozwoju, ale nie każdy kraj sprostał wymaganiom, jakie narzuca euro i nie każdy tę szansę w pełni wykorzystał.

Po drugiej wojnie światowej zachodni alianci, Stany Zjednoczone, Francja i Wielka Brytania obawiali się odrodzenia potęgi Niemiec. Okupacji Niemiec nie można było jednak przedłużyć w nieskończoność, tym bardziej, że pojawili się w zachodnich Niemczech demokratyczni politycy, którzy chcieli współpracować z aliantami.

Odpowiedzią na obawy co do wzrostu niemieckiej potęgi było powołanie ponadnarodowej struktury europejskiej. Taki cel postawiła sobie słynna deklaracja Roberta Schumana, ministra spraw zagranicznych Francji, ogłoszona 9 maja 1950 roku, która dała początek integracji Europy. Jej realizację rozpoczęto od powołania Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, którą utworzyły Francja, RFN, Włochy, Belgia, Holandia i Luksemburg. Niemcy uzyskiwały możliwość rozwoju w ramach wspólnej organizacji, co łagodziło obawy przed nadmiernym wzrostem ich siły.

Kolejnym krokiem miała być Europejska Wspólnota Obronna uzgodniona przez sześć rządów zachodnioeuropejskich w roku 1953. Została ona ratyfikowana przez cztery parlamenty, w tym parlament Republiki Federalnej Niemiec. Jednakże parlament francuski, głosami gaullistów i komunistów, odrzucił ją. W tej sytuacji zaniechano także prac nad Europejską Wspólnotą Polityczną.

Po nieudanych próbach integracji obronnej i politycznej przyspieszono prace nad integracją gospodarczą powołując w 1957 roku w Rzymie Europejską Wspólnotę Gospodarczą i Europejską Wspólnotę Energii Atomowej. Powstał w ten sposób wspólny rynek zapewniający cztery swobody przepływu: towarów, usług, osób i kapitału. W 1979 roku wprowadzono europejski system walutowy, który ograniczał wahania kursów walutowych między walutami dziewięciu krajów członkowskich (tak zwany wąż walutowy). Wprowadzono także wspólną walutę do bezgotówkowych rozliczeń międzynarodowych, czyli ECU, składającą się z koszyka walut dziewięciu krajów EWG. Powyższe działania hamowały presję rynku na umocnienie marki niemieckiej. Traktat z Maastricht z 1991 roku tworzący Unię Gospodarczą i Walutową doprowadził ostatecznie do utworzenia wspólnej europejskiej waluty zastępującej waluty narodowe.

Po upadku muru berlińskiego w listopadzie 1989 roku realne stało się zjednoczenie Niemiec, czyli przyłączenie do RFN Niemieckiej Republiki Demokratycznej, powstałej w 1949 roku na bazie sowieckiej strefy okupacyjnej w Niemczech. Kanclerz RFN Helmut Kohl uczynił z tego swój życiowy cel. Prezydent Francji François Mitterand, a także premierka Wielkiej Brytanii Margaret Thatcher obawiali się jednak wzrostu potęgi Niemiec. Według relacji jednego z doradców, Mitterand nie zgodziłby się na zjednoczenie Niemiec bez pogłębienia integracji europejskiej. Najbardziej zaawansowanym projektem dalszej integracji było wprowadzenie unii walutowej, której założenia zostały opracowane już w 1970 roku w formie tak zwanego Planu Wernera. Jak wynika z opublikowanych kilka lat temu dokumentów niemieckiego MSZ, uzgodnienia polityczne w tej sprawie między Francją a RFN, miały miejsce pod koniec 1989 roku. Za rezygnację Niemiec z marki i wprowadzenie wspólnej waluty europejskiej, Francja zgodziła się na zjednoczenie Niemiec. Wspólna waluta zastępująca niemiecką markę, najsilniejszą europejską walutę, miała w ten sposób osłabić przewagę gospodarczą Niemiec. Traktat z Maastricht wprowadzający unię walutową został parafowany w grudniu 1991 roku, a podpisany w lutym 1992 roku.

Wprowadzenie euro ułatwiło handel między krajami unii walutowej. Niemcy, jako kraj o dużym potencjale eksportowym, niewątpliwie na tym zyskują. Jednak również dlatego, że potrafią utrzymać pod kontrolą koszty płacowe i inflację. Kraje takie jak Włochy czy Grecja, gdzie płace rosną szybciej niż wydajność pracy, osłabiały swoją konkurencyjność. Po przyjęciu euro nie mogły już tego kompensować osłabianiem własnej waluty.

Według danych Komisji Europejskiej, w ciągu pierwszych 10 lat po wprowadzeniu euro w 1999 roku utworzono w strefie euro około 8,7 milionów nowych miejsc pracy, w porównaniu z zaledwie 1,5 milionów w ciągu 7 poprzednich lat. Większość z nich powstała poza Niemcami.

Wspólna waluta ułatwia działania gospodarcze na wspólnym obszarze, gdyż znosi ryzyko zmiany kursu i koszty wymiany waluty, jednocześnie wymagając większej dyscypliny płacowej w taki sposób, że wzrost płac musi odpowiadać wzrostowi wydajności pracy. We wspólnym obszarze walutowym nadmierny wzrost płac lub wydatków publicznych w jednym państwie pociąga za sobą osłabienie konkurencyjności. Jednocześnie nie można go skompensować dewaluacją (osłabieniem) waluty narodowej.

4. Czy przez euro Słowacy zaczęli przyjeżdżać na zakupy do Polski, bo tam wszystko zdrożało?

Zaczęli przyjeżdżać, ale dlatego, że przejście Słowacji na euro od 1 stycznia 2009 roku zbiegło się w czasie z dużym osłabieniem złotego w stosunku do euro. Polska stała się tanim krajem dla zarabiających w euro. Ceny na Słowacji nie wzrosły i zachowały tę samą relację do płac, jaka miała miejsce przed wejściem Słowacji do euro.

Nie ulega wątpliwości, że mieszkańcy terenów przygranicznych zawsze dorabiają na zróżnicowaniu cen po obu stronach granicy. Jeszcze przed wejściem do strefy euro, Słowacy jeździli na zakupy do Polski, a Polacy na Słowację. Po przyjęciu przez Słowację euro różnice w cenach się utrzymały i zarówno Słowacy przyjeżdżają do Polski po zakupy, jak i Polacy kupują na Słowacji. Wystarczy w Chochołowie przejechać 100 metrów przez granicę, aby zobaczyć przed pierwszym słowackim sklepem samochody z polskimi rejestracjami.

Słowacja przyjęła euro w roku 2009. Warto zwrócić uwagę, że w latach 2008-2009 złoty został silnie zdewaluowany (osłabiony) w stosunku do euro i dla osób zarabiających w euro Polska stała się tanim krajem. Dewaluacja złotego w stosunku do euro od połowy 2008 roku do I kwartału 2009 roku wyniosła 45% - z 3,20 zł za euro do 4,60 zł za euro. Później złoty się nieco umocnił - do około 4 zł za euro, ale nadal był słabszy niż przed latem 2008 roku.

Ten zbieg w czasie dewaluacji złotego i przejścia Słowacji na euro mógł spowodować wzmożone przyjazdy Słowaków do Polski w celach zakupowych, ale wcale nie świadczy o tym, że ceny na Słowacji poszły w górę. Ceny zmieniły się nieznacznie, na przykład w 2009 roku o 0,9%, a w roku 2010 o 0,7%. W całym okresie 2009-2017 ceny wzrosły tam o 11,9%, podczas gdy w Czechach, w których nie zmieniano waluty, w tym samym czasie aż o 13,3%. Warto podkreślić, że przez dewaluację złotówki różnica zarobków między Słowakami a Polakami zmieniła się na korzyść

tych pierwszych. Dewaluacja złotego do euro oznacza, że nasze ceny w złotych w stosunku do euro spadły, ale jednocześnie nasze zarobki w złotych przeliczone na euro też się obniżyły. Mogło zatem powstać wrażenie, że wzmożone przyjazdy Słowaków do Polski są skutkiem przejścia Słowacji na euro. Tymczasem był to raczej skutek dewaluacji złotego w stosunku do euro. Podobny wzrost zakupów nastąpił po dewaluacji złotego przy naszej granicy z Niemcami.

5. Czy wprowadzenie euro ogranicza suwerenność?

Rezygnacja z waluty narodowej i przyjęcie euro zmniejsza zakres suwerenności narodowej, ale zwiększa zakres działania suwerenności europejskiej.

Po wejściu do UE z suwerenności europejskiej (nazywanej też suwerennością dzieloną z innymi krajami) korzystamy w wielu dziedzinach. Polska nie ustala już samodzielnie polityki handlowej, na przykład własnych ceł lecz bierze udział w ustalaniu polityki handlowej UE. Dyrektywy Unii Europejskiej i rozporządzenia regulują funkcjonowanie jednolitego rynku europejskiego, pozostawiając niewiele miejsca na narodowe regulacje. Podobnie rzecz się ma ze wspólną polityką rolną i rybołówstwem.

Po wejściu do strefy euro Narodowy Bank Polski jako bank centralny dalej będzie istniał, ale nie będzie już samodzielnie kształtował polityki pieniężnej, ponieważ stanie się jednym z elementów systemu banków centralnych strefy euro. Prezes NBP będzie członkiem Rady Prezesów Europejskiego Banku Centralnego, która zbiera się raz w miesiącu i podejmuje główne decyzje wyznaczające politykę banku. NBP zachowa swoje funkcje analityczne.

Warto dodać, że niektóre kraje, których walutą jest euro, takie jak na przykład Czarnogóra i Kosowo, nie mają żadnego wpływu na politykę pieniężną strefy euro, ponieważ nie są jej członkami. Z krajów UE stała derogacją, czyli zwolnieniem z obowiązku wejścia do strefy euro, uzyskała tylko Dania. Jednakże kurs duńskiej korony jest sztywno związany z euro, czyli innymi słowy Dania zrezygnowała z własnej polityki pieniężnej. Takie sztywne powiązanie sygnalizuje podmiotom gospodarczym stabilność kursu. Utrzymywanie sztywnego kursu wobec euro nie daje jednak możliwości udziału w kształtowaniu polityki pieniężnej strefy euro. Poza tym w wyjątkowych sytuacjach takie sztywne powiązanie może się załamać.

Kraje bałtyckie przez wiele lat utrzymywały sztywny kurs wobec dolara, marki niemieckiej lub koszyka walut, a potem do euro, co zapewniało inwestorom, handlowcom oraz zwykłym obywatelom stabilizację i ułatwiło tym krajom przejście na euro. Wejście do strefy euro całkowicie wyeliminowało niepewność co do możliwej zmiany kursu.

Członkowie strefy euro muszą koordynować swoją politykę budżetową. W tym celu funkcjonuje tak zwana Euro-grupa, którą tworzą ministrowie finansów państw strefy euro. W jej posiedzeniach uczestniczy też między innymi komisarz UE do spraw gospodarczych i finansowych oraz prezes EBC. Padają propozycje powołania osobnego budżetu dla strefy euro, ale nie uzyskały one dostatecznego poparcia przy projektowaniu budżetu UE na lata 2021-27. Podobnie została odrzucona propozycja zbierania się Parlamentu Europejskiego tylko w składzie członków strefy euro w celu podejmowania decyzji dotyczących tej strefy.

Tym niemniej można przypuszczać, że kraje strefy euro będą w przyszłości dążyć do rozwinięcia różnych form współpracy politycznej między sobą. Wejście do strefy euro umocniłoby pozycję Polski w Unii Europejskiej.

6. Czy posiadanie własnej waluty jest korzystne podczas kryzysu finansowego, na przykład z uwagi na możliwość dewaluacji?

Dewaluacja, czyli obniżenie kursu waluty wobec innych walut, może być przejściowo korzystna.

Dewaluacja naszej waluty powoduje, że towary przez nas produkowane stają się tańsze dla zagranicy. Gdy wybuchł kryzys finansowy w 2008 roku i gospodarka naszego głównego partnera, czyli innych państw UE, stanęła w miejscu, a nawet wpadła w recesję, dewaluacja złotówki spowodowała, że polskie towary stały się tańsze i popyt zagraniczny na nie wzrósł. Trzeba jednak pamiętać, że dewaluacja oznacza także, iż za zarabiane przez nas złotówki możemy kupić mniej zagranicznych towarów. Podróże zagraniczne stają się dla nas droższe, a przedsiębiorstwa, które zaopatrują się za granicą w surowce lub półprodukty mają wyższe koszty. Dewaluacja łatwo może spowodować inflację. Można ją hamować restrykcyjną polityką pieniężną, ale na taką politykę można sobie pozwolić wtedy, gdy nie ma dużego bezrobocia.

Kolejną konsekwencją dewaluacji jest wzrost obciążeń wszystkich podmiotów, zarówno przedsiębiorstw, jak i osób fizycznych, które zarabiają w złotówkach, a muszą spłacać kredyty zaciągnięte w obcych walutach. Cały problem tak zwanych „frankowiczów” wziął się stąd, że kredyty zaciągnięte we frankach wydawały się bardzo tanie ze względu na niskie oprocentowanie. Jednakże po dewaluacji złotego i jeszcze dodatkowemu umocnieniu się franka szwajcarskiego wobec innych walut, wartość kredytów frankowych w krańcowych przypadkach uległa nawet podwojeniu.

Należy też pamiętać, że dług publiczny częściowo jest zaciągnięty w walutach obcych. 31 grudnia 2022 roku zadłużenie Skarbu Państwa wynosiło 1.238 mld zł, z czego 23,3% było w walutach obcych – dolarach, euro, frankach szwajcarskich, funtach szterlingach. Obsługa tego długu według bieżących kursów kosztowała w 2021 roku 26 mld złotych. Dewaluacja złotówki oznacza, że trzeba więcej złotówek z budżetu przeznaczyć na obsługę tego długu. Umocnienie złotówki, czyli jej aprecjacja, oznacza natomiast zmniejszenie obciążeń budżetu państwowego obsługą długów zagranicznych.

Presja na dewaluację ma różne źródła. Jej przyczyną może być na przykład zbyt szybki wzrost płac w stosunku do wzrostu wydajności pracy. Rosną wówczas koszty produkcji i staje się ona mniej konkurencyjna. Dalszą tego konsekwencją są problemy w bilansie handlu zagranicznego – kraj zaczyna więcej kupować, a mniej sprzedawać. W tym wypadku państwo może ratować się chwilowo dewaluacją, która jak wskazano powyżej, ma też wiele skutków ubocznych. Będąc w strefie euro dewaluacji nie można już zastosować. Teoretycznie można by obniżyć płace, ale w praktyce jest to bardzo trudne. Ani pracownicy, ani związki zawodowe nie godzą się na ogół na zmiany stawek płacowych w dół. Ekonomiści nazywają to zjawisko oddolną sztywnością płac. Dlatego w krajach strefy euro trzeba bardziej pilnować relacji płac do wydajności.

Powyżej zwróciliśmy uwagę na dewaluację wobec partnerów ze strefy euro. Natomiast waluta euro sama może być zdewaluowana lub zrewaluowana wobec innych walut światowych, w szczególności wobec dolara. W transakcjach niegotówkowych euro zaczęto stosować już 1 stycznia 1999 roku i wówczas kurs euro do dolara wynosił 1,16. W 2001 i 2002 roku euro osłabło do poziomu 0,83 dolara za euro. Najmocniejsze wobec dolara euro było w lipcu 2008 roku, kiedy kurs ten wyniósł 1,59. Pod koniec marca 2023 roku za jedno euro trzeba było zapłacić ok. 1,07 dolara.

7. Czy kraje UE z własną walutą rozwijają się szybciej od państw strefy euro?

Będąca w strefie euro Irlandia rozwijała się szybciej niż Wielka Brytania. Podobnie było w przypadku Słowacji, w której po przyjęciu euro nastąpił szybszy wzrost gospodarczy niż w Czechach.

Ciężko jest porównywać wszystkie kraje strefy euro z krajami Unii Europejskiej poza strefą euro, ponieważ cały czas mamy do czynienia z rozszerzaniem się tej strefy, a trudno porównania ograniczyć do jednego roku czy dwóch lat. W latach 2007-2016 do strefy euro weszło kolejnych siedem krajów: Słowenia, Cypr, Malta, Słowacja, Estonia, Łotwa i Litwa. Tempo rozwoju gospodarczego jest wypadkową działania wielu czynników: warunków inwestowania, funkcjonowania rynku pracy, stabilności makroekonomicznej. Dlatego warto porównać kraje zbliżone do siebie, na przykład Czechy (poza euro) i Słowację (w strefie euro od 1 stycznia 2009 roku), Irlandię (w strefie euro od 2002 roku) i Wielką Brytanię (poza strefą euro).

Porównanie skali wzrostu PKB w krajach sąsiednich, należących i nienależących do strefy euro. Rok wejścia do euro = 100,0: ¹²

	2002	2017
Irlandia (w euro od 2002)	100,0	182,4
Wielka Brytania (poza euro)	100,0	128,7
Słowacja (w euro od 2009)	100,0	129,1
Czechy (poza euro)	100,0	116,0

¹² <https://fred.stlouisfed.org/>

Jak wynika z przedstawionej powyżej tabeli, Irlandia w ciągu 15 lat obecności w unii walutowej, zwiększyła swoje PKB o 82%, a sąsiadująca z nią Wielka Brytania, nienależąca do euro, o niespełna 29%, czyli rozwijała się w tempie prawie trzy razy wolniejszym. PKB Słowacji po jej wejściu do strefy euro w roku 2009 zwiększyło się do 2017 roku o 29%. W tym samym okresie PKB w Czechach, nie należących do unii walutowej, wzrosło tylko o 16%. Powyższe trendy utrzymują się w latach następnych. I tak w 2019 roku tempo wzrostu PKB w Irlandii wyniosło aż 5,9% a w Wielkiej Brytanii tylko 1,26%. Słowacja odnotowała wzrost PKB o 2,4% w 2019 roku, a Czechy tylko 2,27%.

Przynależność do strefy euro nie gwarantuje jednak sama w sobie szybkiego wzrostu gospodarczego. Mamy przykłady krajów należących od początku do strefy euro, w których PKB rośnie bardzo wolno. W okresie kryzysu po 2008 roku jedynym krajem w UE, który nie znalazł się w recesji, była znajdująca się poza strefą euro Polska. W latach 2010-2015 PKB w całej strefie euro zwiększył się zaledwie o 0,7%, a w Polsce o 2,9%.¹³

Jednakże przyszłe tempo rozwoju w Polsce będzie w istotnym stopniu zależało od nowych inwestycji. Polacy relatywnie mało oszczędzają i inwestują. Potrzebujemy więc kapitału z zewnątrz. Kraje tak zwanej „starej Unii” mają natomiast dużo oszczędności, dla których szukają możliwości inwestycyjnych. Inwestycje na ogół potrzebują wielu lat na zwrot zainwestowanego kapitału. Jeśli ktoś zainwestuje w Polsce swoje euro, zyski będzie miał w złotówkach. Jeżeli Polska zdevaluuje złotówkę, to odzyskiwanie zainwestowanego kapitału będzie trudniejsze. Wejście Polski do euro i zniesienie ryzyka zmiany kursu znosi jeden z czynników hamujących napływ kapitału. Zwiększony napływ kapitału zagranicznego do Polski będzie miał pozytywny wpływ na rozwój i modernizację naszej gospodarki.

8. Czy euro to waluta o światowym znaczeniu?

Euro jest drugą po dolarze walutą o znaczeniu światowym.

Od grudnia 2006 roku wartość banknotów i monet euro przewyższa wartość znajdujących się w obiegu dolarów amerykańskich. Jednakże pod względem udziału w transakcjach międzynarodowych, czy wykorzystania waluty dla tworzenia rezerw walutowych, euro znacznie ustępuje dolarowi, mimo że gospodarki Unii i USA są co do wielkości porównywalne.

Euro odgrywa większą rolę w gospodarce światowej niż łączna rola wszystkich walut, które euro zastąpiło, w tym marki niemieckiej, guldena holenderskiego i franka francuskiego. Tym niemniej walutą dominującą na świecie pozostaje dolar. Co więcej, również firmy europejskie dokonują wielu transakcji w dolarze, na przykład zakupów ropy naftowej czy innych surowców. Europa płaci 80% swego rachunku za import energii – 300 mld euro rocznie – w dolarach, podczas gdy zaledwie 2% importowanej przez nią energii pochodzi ze Stanów Zjednoczonych. Jak stwierdził przewodniczący Komisji Europejskiej Jean Claude Juncker w expose o stanie Unii wygłoszonym 12 września 2018 roku w Parlamencie Europejskim: „Jest to niedorzeczne. Równie niedorzeczne jest to, że europejskie przedsiębiorstwa kupują europejskie samoloty za dolary, zamiast za euro”.

¹³ według The Economist Pocket World in Figures, 2018, str. 192 i 238.

Według danych Banku Rozrachunków Międzynarodowych w 2016 roku dolar uczestniczył aż w 87,5% transakcji na rynku Forex, euro w 31,4%, jen – 21,6%, funt szterling 12,8%, a złoty w ok. 0,7% (wskaźniki sumują się do 200%, bo w każdej transakcji biorą udział dwie waluty). Te proporcje utrzymują się co najmniej od roku 2001¹⁴. Co więcej, rola euro w tym czasie nie zwiększyła się. Tymczasem Unia Europejska jest pierwszą potęgą handlową na świecie, a jeśli chodzi o PKB stanowi jedną z trzech największych gospodarek świata obok amerykańskiej i chińskiej.

Jak wynika z danych Międzynarodowego Funduszu Walutowego, rezerwy walutowe na świecie mają wartość 8,98 biliona dolarów, z czego 5,3 biliona, czyli około 59% przypada na walutę amerykańską, a rezerwy o wartości około 1,85 biliona, to jest 20,6% rezerw walutowych na świecie – na euro. Na jena i funta brytyjskiego przypada odpowiednio 5,57% i 4,8%¹⁵.

Transakcje we własnej walucie są korzystne, bo nie ponosi się kosztów wymiany waluty i kosztów ryzyka kursowego. Globalne znaczenie własnej waluty ułatwia nie tylko bieżące transakcje handlowe, ale też wypuszczanie obligacji czy zaciąganie kredytów. Dzięki temu, że dolar jest walutą globalną Stany Zjednoczone mają niższe koszty zadłużania się, ponieważ ich waluta jest poszukiwaną na świecie walutą rezerwową, cechującą się dużą płynnością i cieszącą się dużym zaufaniem. Euro też może korzystać z tych wszystkich przewag, gdy stanie się walutą globalną porównywalną z amerykańską.

Komisja Europejska zobowiązała się przedstawić inicjatywę zmierzającą do wzmocnienia międzynarodowej roli euro. Jak powiedział w wyżej wspomnianym wystąpieniu Juncker: „Euro musi stać się aktywnym narzędziem nowej suwerenności europejskiej. Aby to osiągnąć, musimy najpierw zaprowadzić porządek na własnym podwórku i wzmocnić naszą unię gospodarczą i walutową, do czego już przystąpiliśmy. Bez pogłębionej unii gospodarczej i walutowej nie mamy wiarygodnych argumentów przemawiających za wzmocnieniem międzynarodowej roli euro. Musimy ukończyć budowę unii, aby Europa i euro miały silniejszą pozycję”. Warto dodać, że po wyjściu Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej 85% produkcji gospodarki unijnej jest wytwarzane w strefie euro.

9. Czy wymiana waluty na euro wiąże się z dużymi kosztami i bałaganem organizacyjnym?

Koszty wymiany waluty narodowej na euro mogą sięgać do 0,5% PKB, ale są jednorazowe. We wszystkich krajach przechodzących na euro udało się sprawnie zorganizować wymianę waluty.

Pierwsza wymiana walut narodowych na euro rozpoczęła się 1 stycznia 2002 roku w 12 krajach Unii Europejskiej. Operacja ta została bardzo dobrze przygotowana. Nowe banknoty i monety zostały odpowiednio wcześniej dostarczone do banków, bankomatów, pracodawców itp. W środkach masowego przekazu, szkołach, miejscach pracy i rozmaitych organizacjach konsumenckich można było zapoznać się ze wzorami nowej waluty. Przez kilka tygodni w obiegu można było używać też

¹⁴ www.bis.org/statistics

¹⁵ https://en.wikipedia.org/wiki/Reserve_currency

starych walut. Później starą walutę można było wymieniać na nową już tylko w bankach – w niektórych krajach bezterminowo, w innych natomiast zostawiono na taką wymianę 10 lat. Banki były zobowiązane do wymieniać walut bezpłatnie.

Wymiana waluty wymagała oczywiście podstawy ustawowej, gwarantującej obligatoryjne przeliczenie wszystkich należności i zobowiązań na nową walutę według ustalonego kursu, podawanie cen w dwóch walutach przez pewien czas, ustalenie trybu wycofania starej waluty z obiegu. Wprowadzenie nowej waluty wymagało również dostosowań technicznych, na przykład w automatach biletowych, maszynach sprzedających itp. Wybito dużo jedno- i dwucentówek, żeby nie trzeba było stosować zbyt dużych zaokrągleń.

W każdym kraju powołano specjalną komisję albo urząd pełnomocnika do spraw wymiany waluty, który koordynował prace przygotowawcze. Jednym z najważniejszych jego zadań było przygotowanie mieszkańców do stosowania nowej waluty, poznania jej wyglądu, zabezpieczeń, a także zasad przeliczania cen i kontroli rzetelności przeliczania cen na nowe. Zapoznanie ludności z nową walutą od samego początku jest o tyle ważne, że wymiana może rodzić pokusę rozmaitych oszustw i wprowadzania do obiegu fałszywek. Trzeba było przeszkolić kasjerów, aby bezbłędnie rozróżniali prawdziwe i fałszywe środki płatnicze. Warto podkreślić, że euro spełnia najwyższe standardy zabezpieczeń przed fałszerstwami. Przejście na nową walutę we wszystkich krajach wymagało znacznego wysiłku organizacyjnego, ale w żadnym nie zanotowano jakiegokolwiek dezorganizacji związanej z wprowadzaniem nowej waluty.

W niektórych krajach, na przykład na Litwie, każde gospodarstwo domowe mogło nabyć zestaw nowych monet o wartości łącznej 11,59 euro, żeby się z nimi bliżej zapoznać. 1 stycznia 2015 roku już w pierwszych godzinach, 96% bankomatów wydawało nową walutę. Koszt tych wszystkich zabiegów na Słowacji wyniósł około 0,5% PKB, co jest wydatkiem dość sporym, ale jednorazowym. Polska mogłaby wykorzystać doświadczenie krajów, które przeszły już na euro, aby uniknąć ewentualnych błędów. Warto ponadto przypomnieć, że w roku 1995 w Polsce nastąpiła tak zwana denominacja, czyli wymieniono nominały złotych na 10.000 razy mniejsze. Przykładowo banknot o nominale 10.000 złotych zastąpiła dzisiejsza złotówka. Udało się to zrobić bez wielkich perturbacji. Można więc śmiało zakładać, że Polska poradzi sobie również z technicznymi i organizacyjnymi wyzwaniem z przejściem na euro.

10. Czy strefie euro grozi rozpad?

Strefie euro nie grozi rozpad. Od początku kryzysu w 2008 roku do wspólnej waluty euro przystąpiło 6 kolejnych państw: Cypr, Malta, Litwa, Łotwa, Estonia, Słowacja i Chorwacja. Od 2023 roku strefę euro tworzy 20 krajów, a Bułgaria przygotowuje się. Żaden z krajów nie zamierza wystąpić ze strefy euro.

O groźbie rozpadu euro zaczęto mówić, kiedy wybuchł kryzys finansowy, który zaczął się w Stanach Zjednoczonych i przejawiał się między innymi utratą zaufania do banków. W Europie największe niebezpieczeństwo dla wielu banków stworzyła niewypłacalność rządu w Grecji. Pakiet ratunkowy dla tego kraju był jednocześnie pakietem dla banków, głównie niemieckich i francuskich, które pożyczały rządowi greckiemu pieniądze. Zagrożone niewypłacalnością były również banki we

Włoszech, Hiszpanii, Francji, Irlandii. Dla ratowania banków wykorzystano pieniądze podatników w formie wprowadzenia publicznego kapitału dla banków prywatnych. Niestandardowe działania podjął Europejski Bank Centralny, którego prezes Mario Draghi 26 lipca 2012 roku zapowiedział, że Bank zrobi „wszystko co konieczne” dla ratowania strefy euro. EBC rozpoczął skupowanie obligacji emitowanych przez rządy najbardziej zagrożone niewypłacalnością. Działania EBC uspokoiły rynki finansowe. Spadło bardzo wysokie oprocentowanie nowych obligacji wypuszczanych przez zagrożone niewypłacalnością rządy.

Dodatkowo przywódcy UE przyjęli szereg rozwiązań, które umocnią strefę euro i uodpornią ją na zewnętrzne, jak i wewnętrzne wstrząsy. Pakt Stabilności i Wzrostu zawarty 17 czerwca 1997 roku podczas szczytu Rady Europejskiej w Amsterdamie ma na celu utrzymanie dyscypliny makroekonomicznej, polegającej na ograniczeniu długu publicznego do 60% PKB, a deficytu finansów publicznych do 3% PKB. Przed kryzysem finansowym Pakt ten był kilkakrotnie naruszany, a kary finansowe z tytułu naruszenia ustalonych pułapów nie były stosowane. Po wybuchu kryzysu 25 krajów UE, w tym wszystkie państwa strefy euro, zgodziły się w 2012 roku na Traktat o Stabilności, Koordynacji i Zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej (zwany Paktem Fiskalnym), który zastrzał kontrolę Rady UE i Komisji nad finansami publicznymi. Pakt wprowadził zalecenie zmniejszenia deficytu strukturalnego finansów publicznych do maksimum 0,5% PKB. Taki cel zwiększa bezpieczeństwo utrzymania się w granicach 3% deficytu w przypadku osłabienia koniunktury gospodarczej. Wcześniej jeszcze, w 2011 roku, przyjęto tak zwany sześciopak, czyli pakiet sześciu aktów prawa europejskiego, które służą monitorowaniu, ocenie i formułowaniu zaleceń dotyczących makroekonomicznych proporcji w budżetach krajowych, tempa redukcji zadłużenia publicznego itp. W 2013 roku sześciopak został uzupełniony przez tak zwany dwupak.

Innym instrumentem koordynacji polityki gospodarczej jest tak zwany europejski semestr, wprowadzony w 2010 roku. Coroczny cykl pracy rozpoczyna się w listopadzie, kiedy Komisja Europejska prezentuje sytuację gospodarczą w UE i wstępne rekomendacje. Każdy kraj przedstawia Komisji zamierzenia polityki gospodarczej na najbliższy rok, w tym planowane reformy na kilka miesięcy przed przesłaniem narodowego budżetu do parlamentu krajowego. Komisja analizuje plany krajów członkowskich dotyczące reform makroekonomicznych, budżetowych oraz strukturalnych i przedstawia rekomendacje na następne 12-18 miesięcy. Ministrowie gospodarki i finansów krajów euro dyskutują nad zaleceniami Komisji do projektów narodowych budżetów na osobnym posiedzeniu Rady ECOFIN (Rada do Spraw Gospodarczych i Finansowych).

Procedura nadmiernego deficytu nakładana jest na każdy kraj członkowski, który nie wypełnia kryteriów konwergencji (czyli 3% deficytu i 60% zadłużenia publicznego w stosunku do PKB). Procedura oznacza objęcie budżetu narodowego szczególnym nadzorem Komisji co do realizacji szczegółowych zaleceń mających przywrócić stabilność makroekonomiczną. W czasie ostatniego kryzysu aż 21 krajów objętych było okresowo tą procedurą, w tym Polska w latach 2009-2015. Kary za nieprzestrzeganie rekomendacji będą przyjmowane automatycznie, chyba, że zostaną odrzucone przez kwalifikowaną większość członków Rady.

Tworzona jest unia bankowa. Ma ona na celu między innymi usprawnienie nadzoru nad bankami europejskimi oraz lepszemu zagwarantowaniu depozytów bankowych posiadanych przez obywateli.

Wszystkie te działania mają skuteczniej zapobiegać nadmiernemu zadłużaniu się przez rządy i lepiej chronić pieniądze obywateli Unii Europejskiej.

Sceptycy integracji walutowej przypominają, że stworzenie wspólnej waluty europejskiej było projektem politycznym, niepodpartym dostatecznymi przesłankami ekonomicznymi. Zwracano między innymi uwagę na różnice w cyklach koniunkturalnych, trudności praktyczne ograniczające

przepływy pracowników i kapitału, brak koordynacji polityki fiskalnej. Wszystkie te zastrzeżenia nie są bezpodstawne. Jednakże przeszkody utrudniające działanie wspólnego obszaru walutowego stopniowo znikają. Działania podjęte w obronie strefy euro w ostatnich latach świadczą o determinacji polityków w utrzymaniu strefy euro. Mimo kryzysu, zaufanie rynków finansowych, czyli inwestorów prywatnych do waluty euro nie spada, ale rośnie.

11. Czy obywatele państw Eurostrefy są zadowoleni z euro?

Tak, obywatele państw strefy euro są zadowoleni z europejskiej waluty.

Na zlecenie Komisji Europejskiej przeprowadza się corocznie badania opinii publicznej na temat zadowolenia mieszkańców krajów Unii Europejskiej z waluty euro.

Badania dotyczące euro zaczęto prowadzić w roku 2000, zanim jeszcze wprowadzono tę walutę do obiegu. Jedynie w czasie kryzysu 2007-8 odsetek uważających, że euro jest dobrym rozwiązaniem dla ich kraju spadł poniżej 50% - do poziomu 45% w 2007 roku i 47% w roku 2008. Jednakże po rozpoczęciu działań naprawczych zaufanie do euro wyraża ponownie ponad połowa mieszkańców krajów strefy euro.

W grudniu 2017 roku opublikowano wyniki badań przeprowadzonych w 19 krajach strefy euro, w których wzięło udział 17.547 respondentów¹⁶. Na pytanie, czy waluta euro jest dobra czy zła dla twojego kraju, prawie 2/3 (64%) odpowiedziało „dobra”, a tylko 25%, że „zła”. Pozostali wybrali odpowiedź „trudno powiedzieć”. W 16 krajach na 19 większość odpowiadających uważała, że euro jest dobre dla ich kraju. Najbardziej zadowoleni z euro byli Irlandczycy (85%), Luksemburczycy (82%) i Niemcy (76%). Były tylko trzy kraje, w których mniej niż połowa mieszkańców była zadowolona z euro: Litwa (36%), Włochy (45%), Cypr (48%).

W okresie pandemii zaufanie do euro wzrosło. Według badania ankietowego Eurobarometru przeprowadzonego wśród około 17 700 respondentów z 19 państw członkowskich strefy euro w marcu 2021 roku rekordowe 80% respondentów uważa, że euro jest dobre dla UE, a 70% uważa, że euro jest dobre dla ich własnego kraju.

W krajach UE pozostających poza strefą euro, poparcie dla tej waluty z reguły jest niższe niż w krajach, które już euro przyjęły. W maju 2021 roku według badania obejmującego 7.000 wywiadów telefonicznych, wynosiło ono średnio 57%. Największym poparciem wśród społeczeństw krajów nienależących do euro waluta europejska cieszyła się w Rumunii (75%), na Węgrzech (69%) i w Chorwacji (61%). W Polsce odsetek popierających euro wynosił według Eurobarometru 56%, w Bułgarii 54%, Szwecji 42%, a w Czechach 33%¹⁷. We wszystkich badanych państwach, z wyjątkiem Czech, nastąpił wzrost odsetka zwolenników wprowadzenia euro w porównaniu z 2020 r.¹⁸

¹⁶ „Flash Eurobarometer 458”, The euro area, October-December 2017

¹⁷ Flash Eurobarometr 492, lipiec 2021.

¹⁸ Flash Eurobarometer 492.

W badaniach z 2017 roku aż 94% respondentów ze strefy euro stwierdziło, że banknoty euro są łatwe do odróżniania i posługiwania się nimi. W odniesieniu do monet odpowiedni odsetek wyniósł 81%. Za najtrudniejsze do stosowania uznano monety jedno i dwucentowe. 2/3 respondentów poparło opinię, że monety o najniższym nominale można wycofać z obiegu. 67% uważa, że należy wzmocnić koordynację polityki gospodarczej rządów państw należących do strefy euro, a jedynie 7%, że koordynacji powinno być mniej. 12% respondentów uważa, że obecny stopień koordynacji jest dostateczny.

12. Czy po wejściu do strefy euro będziemy musieli spłacać długi Grecji?

Po wejściu do strefy euro Polska będzie musiała wnieść swój wkład do funduszy stabilizacyjnych, z których korzystają kraje strefy euro mające problem z płynnością finansową. W razie kłopotów Polska też mogłaby z takich funduszy korzystać. Fundusze stabilizacyjne podnoszą wiarygodność wypłacalności krajów należących do strefy euro.

Kryzys grecki rozpoczął się w 2010 roku i był największym kryzysem w rozwiniętym kraju kapitalistycznym od czasu Wielkiego Kryzysu z lat 1929-32. Wywołany został przez nadmierne zadłużenie, któremu rząd nie był w stanie sprostać w warunkach silnego spowolnienia wzrostu gospodarczego. W latach 2004-2009 produkcja zwiększyła się w cenach bieżących o 40%, wydatki rządowe o 87%, a dochody podatkowe tylko o 31%. Deficyt finansów publicznych w 2008 roku wyniósł 10%, w 2009 15%, a w 2010 11% PKB. W rezultacie relacja długu publicznego do PKB zwiększyła się z 109% w 2008 roku do 146% w roku 2010. Rządowi groziła niewypłacalność.

Rozważano wtedy wyjście Grecji ze strefy euro i wprowadzenie nowej waluty. Przeliczenie wszystkich płac, świadczeń emerytalnych i wydatków rządowych na nową walutę nastąpiłoby po kursie, który obniżyłby wartość tych wszystkich świadczeń i wydatków w stosunku do ich dotychczasowej wartości w euro. Nie podjęto jednak realnych kroków w tym kierunku, natomiast przyjęto pakiety ratunkowe, aby utrzymać Grecję w strefie euro. Warunkiem przyznania Grecji nowych kredytów gwarantowanych przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy było przyjęcie radykalnego programu dostosowawczego.

Skoro Grecja miała pozostać w strefie euro, teoretycznie najbardziej skutecznym środkiem ratującym finanse publiczne i konkurencyjność Grecji byłaby tak zwana dewaluacja wewnętrzna, czyli nominalne obniżenie wysokości płac, emerytur, świadczeń itp. W praktyce takie działania są bardzo trudne do przeprowadzenia, bo wywołują oczywiste protesty.

Ostatecznie w 2010 roku Unia Europejska, Międzynarodowy Fundusz Walutowy i Europejski Bank Centralny (tzw. „trojka”) przygotowały pożyczkę w wysokości 110 miliardów euro w celu ratowania Grecji przed bankructwem, ale pod warunkiem odpowiednich reform strukturalnych. W latach 2009-2014 rząd przeprowadził jedno z największych w historii dostosowań strukturalnych oznaczających redukcję wydatków publicznych i podniesienie dochodów o wartości łącznej 16% PKB. Program obejmował między innymi zmniejszenie wynagrodzeń w sektorze publicznym, odejście od wypłacania tak zwanej trzynastej i czternastej emerytury, wyeliminowanie trzynastej i czternastej pensji w przypadku wszystkich zatrudnionych, zmniejszenie bieżących wydatków

instytucji publicznych i obciążenie specjalnymi podatkami między innymi wysoce dochodowych firm i wielkich majątków, paliw, a także konsumpcji dóbr luksusowych. Częścią programu były również zmiany ułatwiające dostęp do wielu zawodów i inne działania o charakterze deregulacyjnym. Towarzyszyły temu zamieszki, kryzysy polityczne, ale również spadek produkcji. Potrzebne były kolejne pakiety pomocowe i programy dostosowawcze, które przyjęto w marcu 2012 roku i lipcu 2015 roku. Banki prywatne musiały zgodzić się nie tylko na restrukturyzację zadłużenia, lecz i na jego redukcję nawet do 50%.

W celu ratowania krajów mających kłopoty z płynnością finansową państwa strefy euro stworzyły Europejski Fundusz Stabilności Finansowej (EFSF), Europejski Mechanizm Stabilności Finansowej (EFSM) i Instrument Pożyczkowy na rzecz Grecji (GLF). Od 2012 roku głównym źródłem pomocy finansowej dla państw strefy euro jest Europejski Mechanizm Stabilności (EMS). Może on udzielać pożyczek, dokapitalizować instytucje finansowe, banki, skupować obligacje państw strefy euro. Maksymalna wartość pożyczki wynosi 500 miliardów euro. Państwa strefy euro wpłaciły do tego funduszu 80 miliardów euro i zobowiązały się na żądanie dostarczyć dodatkowo 702 miliardy euro. Finansowanie EMS przez kraje członkowskie strefy euro odbywa się zgodnie z kluczem wkładów do Europejskiego Banku Centralnego. Z podanej kwoty Niemcy gwarantowały 25,6%, Francja 20,1%, Włochy 17,5%, Holandia 5,7%, Hiszpania 12,6%. Na Słowację przypadło około 1,1% gwarancji. Pomocy udzielono dotychczas Irlandii, Portugalii i przede wszystkim Grecji.

Środki funduszy stabilizacyjnych pomagają splacać dotychczasowe zobowiązania i rozkładać spłatę długów na wiele lat. Oprocentowanie pożyczek EFSF i innych funduszy stabilizacyjnych od 2011 roku jest wyraźnie niższe niż rynkowe. Wypłata kolejnych rat jest uwarunkowana przygotowaniem i realizacją odpowiedniego programu naprawczego.

Gdyby Polska weszła do strefy euro, musiałaby zadeklarować odpowiednią kwotę gwarancyjną dla EMS, ale jednocześnie w razie potrzeby mogłaby sama z tego funduszu korzystać.

EMS jest funduszem solidarnościowym, rodzajem wzajemnego ubezpieczenia i w ten sposób poprawia wiarygodność kraju wstępującego do strefy euro. Pożyczkodawcy mogą być spokojni, że kraj strefy euro nie zbankrutuje, skoro w tak krańcowym przypadku jak grecki przystąpiono do jego ratowania. Wiarygodność rządów krajów euro, do której EMS się przyczynia, ułatwia tym rządów dostęp do pożyczek na rynkach prywatnych i obniża ich koszt.

13. Czy wprowadzenie euro powoduje wzrost ryzyka narastania długu państwa i konsumentów?

Samo wprowadzenie euro nie powoduje ryzyka narastania długu państwa i konsumentów.

Natomiast w pierwszym okresie funkcjonowania euroobligacje wypuszczone przez państwa strefy euro były niemal jednakowo traktowane przez Europejski Bank Centralny. Jeśli ktoś zakupił obligacje wypuszczone przez rząd, miał gwarancję, że EBC odkupi je po określonej cenie z określoną marżą, niezależnie od tego, czy będą to na przykład obligacje niemieckie czy greckie.

Prowadziło to do uspienia rynku i powstania wrażenia zbliżonej wiarygodności krajów strefy euro co do możliwości spłacania długów. Dopiero groźba niewypłacalności Grecji unaoczniała, że zakup obligacji greckich wiąże się z daleko większym ryzykiem niż na przykład obligacji niemieckich. EBC zbyt późno odstąpił od jednakowego traktowania obligacji różnych krajów. Analitycy czynili zarzut EBC, że taka polityka sprzyjała nadmiernemu zadłużaniu europejskich rządów.

W reakcji na kryzys finansowy EBC zmienił swoją praktykę. Nastąpiło duże zróżnicowanie oprocentowania obligacji rządowych. Poza tym zaostrzono wymogi co do zmniejszenia zadłużenia. Wszystkie kraje strefy euro, które mają dług powyżej 60% PKB są zobowiązane do stopniowego obniżenia relacji zadłużenia do PKB do wymaganych 60% pod groźbą kar finansowych. W Pakcie Fiskalnym przyjętym w 2012 roku zaleca się, żeby reguły ograniczające zadłużenie i deficyt finansów publicznych miały w miarę możliwości charakter ograniczeń konstytucyjnych.

Do walki z kryzysem finansowym coraz więcej krajów stosuje tak zwane reguły fiskalne. Mają one na celu ograniczać wydatki rządowe, deficyt budżetu lub zadłużenie sektora publicznego. Komisja Europejska rekomenduje stosowanie tych reguł, które mają zazwyczaj charakter ustawowy.

Warto zauważyć, że Polska była pierwszym krajem, który wprowadził konstytucyjne ograniczenie długu publicznego do 3/5 PKB (art. 216 ust. 5 konstytucji z 1997 roku). Po przekroczeniu tak zwanego progu ostrożnościowego 55% zadłużenia w stosunku do PKB, rząd zobowiązany jest odpowiednio ograniczyć deficyt budżetowy. Polska stosuje też regułę wydatkową, która ma za zadanie wzmocnić stabilność finansów publicznych.

Na podstawie Traktatu o funkcjonowaniu UE państwa członkowskie mają obowiązek unikać nadmiernego deficytu budżetowego. Komisja nadzoruje rozwój sytuacji budżetowej i wysokość długu publicznego i przygotowuje odpowiednie zalecenia. Rada Europejska na wniosek Komisji może skierować odpowiednie zalecenia do kraju o nadmiernym deficycie, nałożyć grzywnę, ograniczyć pożyczki z Europejskiego Banku Centralnego itp.

14. Czy złotówka to stabilna waluta, co chroni nas lepiej przed inflacją euro czy złoty?

Obecnie złotówka jest walutą dość stabilną, ale to euro jest walutą bardziej stabilną i cieszącą się na rynku światowym znacznie większym zaufaniem niż złoty. Euro lepiej chroni przed inflacją niż złoty.

Za stabilność polskiej waluty odpowiada Narodowy Bank Polski, o czym stanowi artykuł 227 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Międzynarodowe badania dotyczące inflacji prowadzone w latach 1973-1986 przez harwardzkiego ekonomistę Alberto Alesina w 17 państwach OECD wykazały, że inflacja jest niższa w tych krajach, w których bank centralny jest mniej zależny od polityki. Twórcy polskiej konstytucji wzięli pod uwagę te badania i dlatego Narodowy Bank Polski i jego organ ustalający założenia polityki pieniężnej, to jest Rada Polityki Pieniężnej (RPP), są niezależne od władzy wykonawczej i ustawodawczej. Członkowie Rady (9 osób) powoływani są na 6 lat w równej liczbie przez prezydenta, Sejm oraz Senat. Nie mogą oni otrzymywać żadnych

instrukcji od rządu, prezydenta, czy na przykład większości sejmowej, a ich kadencja jest nieodnawialna. Jedynie przewodniczący RPP, prezes NBP, który powoływany jest przez Sejm na wniosek prezydenta, może sprawować swoją funkcję przez dwie kadencje.

Założenia polityki pieniężnej są przedstawiane Sejmowi jedynie do wiadomości – nie podlegają zatwierdzeniu lub odrzuceniu. Prezes NBP ani członkowie RPP nie mogą prowadzić działalności politycznej (jeśli należą do partii politycznej, są zobowiązani zawiesić członkostwo w niej na czas sprawowania funkcji w NBP i RPP).

Zbyt mała podaż pieniądza (to jest niewielkie wydatki rządu i przedsiębiorstw), szczególnie w okresie dużego bezrobocia i wolnych mocy produkcyjnych, może hamować rozwój gospodarki. Jednakże jej pobudzenie poprzez zwiększenie ilości pieniądza na rynkach jest jedynie dodatkową funkcją polityki pieniężnej w Polsce i nie może naruszać funkcji podstawowej, jaką jest dbanie o jego wartość. Polityka pieniężna ułatwiająca branie kredytów może początkowo przyspieszyć rozwój gospodarki. Jednakże zwiększanie ilości pieniądza w obiegu, kiedy przyczyną zastoju gospodarczego są czynniki inne niż brak popytu, zwiększa ryzyko nadmiernego zadłużenia się przedsiębiorstw i obywateli, a także wzrostu cen.

Traktat o Unii Europejskiej gwarantuje niezależność Europejskiego Banku Centralnego odpowiedzialnego za politykę pieniężną w strefie euro. Inflacja w strefie euro jest na niższym poziomie niż w większości krajów strefy euro przed wprowadzeniem wspólnej waluty.

W latach 2002-2018 inflacja w strefie euro kształtowała się na nieco niższym poziomie niż w Polsce, wynosiła rocznie średnio 1,69%, natomiast w Polsce 1,96%.

Po 2020 roku nastąpił niespotykany w Europie od kilkudziesięciu lat wybuch inflacji. Pandemia już w drugiej połowie 2020 spowodowała spadki podaży w części branż, takich jak turystyka, gastronomia, transport lotniczy, różne usługi. Z powodu Covidu nastąpiły przestoje w produkcji i dostawach półprzewodników z Azji, w wyniku czego w 2020 roku wyprodukowano na świecie o 23% samochodów mniej niż w 2019 roku. Jednocześnie przyjęto programy ostonowe wypłacając rekompensaty pracownikom zakładów objętych lockdownem. Podaż towarów i usług malała, a podaż pieniądza rosła - podręcznikowy sposób napędzania inflacji. EBC zareagował zbyt późno podwyżką stóp procentowych, NBP jeszcze później. Na to nałożyły się wzrosty cen energii, spotęgowane po 24 lutego 2022 roku skutkami pełnoskalowej agresji Rosji na Ukrainę. Ponadto w Polsce osłabł złoty, co zwiększyło ceny importowanych surowców, w tym energetycznych. Kłopoty z eksportem rolnym z Ukrainy podbiły światowe ceny żywności. W rezultacie nastąpił szybki wzrost tempa inflacji. Najwyższy w Europie wskaźnik zanotowano na Węgrzech – 26% w styczniu i lutym 2023 roku w skali 12-to miesięcznej. W lutym 2023 roku średnia 12-to miesięczna inflacja w strefie euro wyniosła 8,5 %, a w Polsce 18,4%. We wszystkich państwach strefy euro inflacja była niższa niż w Polsce, z wyjątkiem Łotwy i Litwy (inflacja odpowiednio 20,3% i 18,7%), które zamieszkuje około 1,5% mieszkańców strefy euro. 98,5% procent mieszkańców strefy euro miało więc niższą inflację niż w Polsce. Ponadto ceny kredytów w euro są tańsze (również na Litwie i w Łotwie) niż w złotówkach. W lipcu 2018 roku stopa referencyjna NBP wynosiła 1,5% wobec stopy depozytowej EBC wynoszącej -0,4%. W okresie pandemii i postpandemii różnica w cenie kredytów na korzyść kredytów w euro się jeszcze zwiększyła. W lutym 2023 roku stopa referencyjna NBP wynosiła 6,75% a w EBC – 3% (źródło Business Insider 2 lutego 2023).

Wiele krajów pewną część swoich rezerw trzyma w euro, ale nie w złotówkach. W sumie można powiedzieć, że złotówka jest już walutą dość stabilną, ale euro, mimo rzekomego kryzysu, jest walutą jeszcze bardziej stabilną i cieszącą się na rynku światowym znacznie większym zaufaniem niż złoty.

15. Czy wprowadzenie euro oznacza obniżkę kosztów działalności dla polskich przedsiębiorstw?

Tak, wprowadzenie euro oznacza obniżenie kosztów dla polskich przedsiębiorstw.

Polska gospodarka jest silnie powiązana z zagranicą, a w szczególności z krajami obszaru euro. Przypada na nie około 70% naszego eksportu i ponad 50% importu. Transakcje z przedsiębiorstwami z krajów euro odbywają się z reguły w euro, w związku z czym przedsiębiorstwo kupujące za granicą musi wymieniać złotówki na euro, a przedsiębiorstwo eksportujące wymienia z kolei zarobione euro na złotówki. Każda taka wymiana kosztuje. Ponieważ kurs waluty waha się z dnia na dzień, a nawet częściej, wiele przedsiębiorstw ubezpiecza swoje transakcje na wypadek zmiany kursu, co też oznacza pewne koszty. Ocenia się, że koszty transakcyjne w handlu zagranicznym sięgają nawet 2% obrotów. Komisja Europejska szacuje, że przed wprowadzeniem wspólnej waluty, koszty wymiany walut w UE wynosiły 20-25 miliardów euro rocznie. Kosztów tych w strefie euro już się nie ponosi.

Dużo większym ryzykiem obciążone są transakcje średnio- i długoterminowe na przykład pożyczki zaciągane w walucie euro czy obligacje wypuszczane przez przedsiębiorstwa. Polska jest krajem ubogim w kapitał, a oprocentowanie pożyczek i obligacji jest niższe w euro niż w złotówkach. W związku z tym polscy przedsiębiorcy są zainteresowani zaciąganiem pożyczek za granicą. Lepiej dla nich, jeśli sami eksportują i zarabiają w dewizach. Natomiast przedsiębiorstwa, które dostarczają towary i usługi na rynek krajowy są w gorszym położeniu. Muszą wtedy wybierać między tańszą pożyczką w euro (ale narażoną na ryzyku kursowe), a droższą (ale bardziej stabilną) w złotówkach.

Kolejnym rozwiązaniem, które przedsiębiorstwa mogą wykorzystywać w celu swojego rozwoju, jest pozyskiwanie partnerów kapitałowych w strefie euro, a więc takich, którzy wniosą swój kapitał jako udziałowcy do projektów realizowanych w Polsce. Z uwagi na ryzyko zmian kursowych atrakcyjne mogą być dla nich tylko przedsięwzięcia cechujące się bardzo wysokim poziomem przewidywanego zysku. Przebywanie poza strefą euro niewątpliwie utrudnia polskim przedsiębiorstwom pozyskiwanie kredytów bądź partnerów kapitałowych z zagranicy.

Przyjęcie euro będzie oznaczało dla polskich przedsiębiorstw wejście do zintegrowanego, wielkiego rynku finansowego, gdzie jest dużo dostępnego kapitału, z którego polscy przedsiębiorcy będą mogli korzystać bez ryzyka, barier i kosztów, które tworzy odrębność walutowa.

16. Czy wprowadzenie euro zwiększy czy zmniejszy wpływy do budżetu?

Wprowadzenie euro zmniejszy obciążenia naszego budżetu w części dotyczącej obsługi zadłużenia z tego powodu, że oprocentowanie długu w euro jest niższe niż długu w złotówkach.

Oprocentowanie polskich pięcioletnich obligacji skarbowych wynosiło w okresie od września 2016 roku do września 2018 roku od 2,1 do 3,1% dla pożyczek złotówkowych i od 0,1 do 0,5% dla pożyczek w euro. Można więc powiedzieć, że koszty oprocentowania pożyczek w euro były o około 2 punktów procentowych niższe od kosztów oprocentowania pożyczek w złotówkach. Przypomnijmy, że w najgorszym momencie – w październiku 2022 roku – rentowność 10-letnich obligacji skarbowych osiągnęła rekordowo wysoki poziom zbliżając się do 9%. W końcu 2022 roku rentowność polskich 10-latek spadła poniżej 7%, a w lutym 2023 lokalny szczyt wynosił 6,7%. Wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa w 2022 roku sięgnęły 32,7 miliardów zł, co oznacza wzrost o niemal 7 miliardów zł, czyli 26%, w porównaniu z 2021 rokiem – wynika z danych o szacunkowym wykonaniu budżetu państwa. Ministerstwo Finansów szacuje (w ustawie budżetowej), że koszty obsługi długu w 2023 roku mogą podwoić się, sięgając nawet 66 miliardów zł, czyli ok. 2% PKB, przy średniej unijnej (w 2021 roku) około 1,4%. Dla porównania na naukę i szkolnictwo wyższe w budżecie państwa na rok 2022 przeznaczono przeszło 2 razy mniej środków, to jest tylko 28 miliardów zł.

Po przyjęciu euro wzrost wiarygodności kredytowej i niższe stopy procentowe spowodują spadek kosztów obsługi długu zagranicznego Polski. Według szacunków ekspertów wykonanych w 2009 roku korzyści z tego tytułu wyniosłyby 6,1 miliardów złotych rocznie. Obecnie oszczędności byłyby zapewne znacznie większe.



Co robić, kiedy traktaty unijne są niezgodne z Konstytucją RP? Czy Niemcy mają decydujący wpływ w UE? Kiedy Ukraina może wejść do Unii Europejskiej? Czy po wprowadzeniu euro wzrosną ceny?

Publikacja autorstwa Marcina Świącickiego zawiera 35 pytań, które obecne są w debacie publicznej i w prosty i zarazem merytoryczny sposób udziela na nie rzetelnych odpowiedzi.

To doskonałe kompendium, które przyda się zarówno uczniom, jak i osobom szukającym wiarygodnych argumentów w dyskusji na tematy unijne.



Dofinansowane przez
Unię Europejską

