

Michał Pyka

UNIAGOSPODARCZAIWALUTOWA–AKTUALNYIPRZYSZŁY WPLYW NA PRAWO POLSKIE I POLSKĄ GOSPODARKE

Wstęp

Przystąpienie do strefy euro, do czego Polska zobowiązała się, ratyfikując Traktat akcesyjny, wciąż pozostaje jednym z głównych celów polskiej polityki gospodarczej. Jednak zmieniające się uwarunkowania, zarówno zewnętrzne (obecny kryzys strefy euro), jak i wewnętrzne (trudności w spełnieniu kryteriów konwergencji oraz spadające poparcie społeczne dla przystąpienia do strefy euro), oddalają wizję pełnego uczestnictwa Polski w unii gospodarczej i walutowej. Obecnie nie tylko nie sposób ustalić konkretnej daty wejścia Polski do strefy euro, ale trudno nawet przewidzieć, kiedy Polska wypełni wszystkie kryteria konwergencji. Kwestionuje się również zasadność przystępowania Polski do strefy euro, akcentując korzyści, jakie wiążą się z posiadaniem własnej waluty, a także zagrożenia związane z obecnym kryzysem strefy euro.

Powstaje pytanie o to, jaki wpływ na polskie prawo i polską gospodarkę wywierać będzie przedłużające się pozostawanie Polski poza strefą euro. Od odpowiedzi na to pytanie zależą w dużej mierze decyzje dotyczące przyszłości polskiej polityki gospodarczej.

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie wybranych elementów unii gospodarczej i walutowej pod kątem wpływu, jaki wywierają one (lub mogą wywierać po przyjęciu waluty euro) na prawo polskie i polską gospodarkę, ze szczególnym uwzględnieniem obecnej reformy strefy euro związanej m.in. z projektem wprowadzenia unii bankowej czy też wprowadzenia dodatkowych mechanizmów pomocowych oraz mechanizmów koordynujących polityki gospodarcze państw członkowskich.

1. Obecny wpływ unii gospodarczej i walutowej na prawo polskie i polską gospodarkę

Wszystkie państwa członkowskie UE, także te, które nie przystąpiły do strefy euro, są adresatem szeregu unormowań unijnych odnoszących się do polityki gospodarczej i monetarnej. Szczególnie istotne są reguły związane z dyscypliną

finansów publicznych, a także z możliwością uzyskania wsparcia finansowego w przypadku trudności gospodarczych.

1.1. Reguły związane z dyscypliną finansów publicznych

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)¹ wprowadza maksymalne poziomy długi publicznego (60% w relacji do PKB) oraz deficytu finansów publicznych (3% w relacji do PKB) dla wszystkich państw członkowskich UE². Regulacja ta ma w założeniu dyscyplinować państwa członkowskie, zapobiegając rozluźnieniu rygorów polityki budżetowej.

Istotne znaczenie dla zapewnienia dyscypliny finansów publicznych państw członkowskich mają postanowienia Paktu Stabilności i Wzrostu, czyli uchwały Rady Europejskiej oraz dwóch rozporządzeń³ przyjętych w 1997 r. Pakt Stabilności i Wzrostu wprowadza sankcje za nieprzestrzeganie dyscypliny budżetowej przez państwa UE, z których najdalej idącą jest złożenie nieoprocentowanego depozytu w wysokości min. 0,2% PKB, który przekształcać ma się w karę, jeżeli w ciągu 2 lat od chwili wydania decyzji wzywającej dane państwo członkowskie do złożenia depozytu nadmierny deficyt nie zostanie w opinii Rady skorygowany⁴.

W 2003 r. Francja i Niemcy doprowadziły do odrzucenia przez Radę zaleceń Komisji Europejskiej, co skutkowało zawieszeniem procedury nadmiernego deficytu w stosunku do tych państw⁵. W odpowiedzi na trudności z egzekwowaniem postanowień Paktu przeprowadzono w 2005 r. jego reformę. Rozluźniła ona rygory stosowania Paktu, wprowadzając możliwość uwzględnienia szeregu czynników usprawniających przekroczenie wartości referencyjnej deficytu finansów publicznych⁶, takich jak reforma systemu emerytalnego⁷.

¹ Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (DzUrz. UE C 326 z 26 października 2012 r., s. 47).

² Zob. art. 126 ust. 2 TFUE oraz art. 1 Protokołu nr 12 do TFUE w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu.

³ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru sytuacji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych (DzUrz. UE L 209 z 2 sierpnia 1997 r., s. 1); rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 w sprawie przyśpieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (DzUrz. UE L 209 z 2 sierpnia 1997 r., s. 6).

⁴ K. Zawadzki, *Pakt stabilności i wzrostu – strażnik porządku Unii Gospodarczej i Walutowej?*, [w:] *Rynki finansowe. Mikrofinanse*, red. E. Ostrowska, J. Ossowski, Sopot 2009, <http://www.zie.pg.gda.pl/~kza/pliki/opracowania/1.pdf>.

⁵ *Ibidem*.

⁶ Zob. art. 2 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 1467/97 ze zmianami wprowadzonymi przez rozporządzenie Rady (WE) nr 1056/2005 z 27 czerwca 2005 r. (DzUrz. UE L 174 z 7 lipca 2005 r., s. 5). Pozwalając na okresowy wzrost zadłużenia, nowe regulacje wprowadzały możliwość odstępstwa od ustalonych reguł na rzecz większej uznaniowości. W ten sposób istotnie ograniczały możliwość wpływu instytucji unijnych na decyzje fiskalne państw, które nie respektowały postanowień Paktu. Zob. J. Heller, K. Kotliński, *Finanse publiczne w krajach UE-15 a uczestnictwo w strefie euro*, „*Ekonomista*” 2012, nr 2, s. 236.

⁷ Na tę przesłankę powoływał się ostatnio polski rząd, oczekując, że Komisja Europejska uwzględni koszt reformy emerytalnej i zrezygnuje z procedury nadmiernego deficytu w stosunku do

Reforma Paktu spotkała się z krytyką ze strony Europejskiego Banku Centralnego⁸. Późniejsza praktyka stosowania Paktu potwierdziła zastrzeżenia EBC. Mimo iż procedura nadmiernego deficytu była często wykorzystywana przez Komisję Europejską, nie spełniła pokładanych w niej nadziei, a stosowane sankcje były często iluzoryczne⁹.

Niedoskonałość dotychczasowych regulacji uwidoczniła się szczególnie w dobie kryzysu finansów publicznych państw członkowskich UE. W efekcie w grudniu 2011 r. przyjęto tzw. sześciopak, czyli pakiet pięciu rozporządzeń i jednej dyrektywy regulujących ramy nadzoru budżetowego państw członkowskich. Obecnie o wiele łatwiej będzie wszcząć procedurę nadmiernego deficytu – wystarczą niekorzystne zmiany długu publicznego lub deficytu. Państwa członkowskie mogą zostać poddane procedurze nadmiernego deficytu, nawet jeśli ich deficyt jest niższy niż 3% PKB, o ile różnica między ich poziomem zadłużenia a poziomem 60% nie będzie redukowana o 1/20 rocznie¹⁰. Wprowadzono tzw. regułę wydatkową uzależniającą wzrost wydatków od średnioterminowej stopy wzrostu potencjalnego PKB. Ułatwiono nakładanie na państwa sankcji za nieprzestrzeganie dyscypliny budżetowej. Dotychczas podjęcie decyzji o zastosowaniu sankcji wymagało kwalifikowanej większości w Radzie, natomiast obecnie skutek wprowadzenia zasady tzw. odwróconej większości kwalifikowana większość będzie wymagana do zablokowania decyzji w Radzie.

Jednym z przykładów nieskuteczności dotychczasowych działań unijnych jest pozostawanie Polski w procedurze nadmiernego deficytu nieprzerwanie od 2009 r. Komisja Europejska kieruje wobec Polski kolejne zalecenia, nie jest jednak w stanie nałożyć na nasz kraj żadnych sankcji, gdyż w świetle art. 139 ust. 2 lit. b) TFUE do państw objętych derogacją (tj. państw, które nie przystąpiły do strefy euro) nie stosuje się środków przymusowych mających na celu zaradzenie nadmiernemu deficytowi. Polski nie obejmują także nowe, zaostrzone regulacje sankcyjne przewidziane w ramach „sześciopaku”.

Polski: „Według Ludwika Koteckiego, głównego ekonomisty Ministerstwa Finansów, uchylenie procedury będzie możliwe po odjęciu przez KE kosztów reformy systemu emerytalnego, dzięki czemu deficyt sektora finansów będzie na poziomie około 3% PKB”. Zob. W. Gadomski, *Nielatwo uwolnić się od procedury nadmiernego deficytu*, <http://www.obserwatorfinansowy.pl/forma/analizy/nielatwo-uwolnic-sie-od-procedury-nadmiernego-deficytu/>.

⁸ L. Schuknecht, P. Moutot, P. Rother, J. Stark, *The Stability and Growth Pact. Crisis and Reform*, „European Central Bank. Occasional Paper Series” 2011, nr 129, s. 10: „During negotiations regarding the reform of the Pact, the ECB pointed to the risks entailed by watering down the institutional framework, and in March 2005 it expressed serious concerns regarding the outcome”. Tekst dostępny jest na stronie: <https://www.ecb.int/pub/pdf/scpops/ecbocp129.pdf>.

⁹ W. Gadomski, *Europa w procedurze nadmiernego deficytu*, <http://www.obserwatorfinansowy.pl/forma/analizy/europa-w-procedurze-nadmiernego-deficytu/>: „Ani razu nie doszło do złożenia przez państwo członkowskie nieoprocentowanego depozytu. Procedura nadmiernego deficytu od momentu jej ustanowienia była użyta 37 razy. W okresie recesji nie zostały nią objęte jedynie trzy kraje: Estonia, Luksemburg i Szwecja. Wysoki poziom zadłużenia, który wiele krajów Unii osiągnęło, zanim zaczął się kryzys, pokazuje, że nie było to skuteczne narzędzie powstrzymywania wzrostu długu”.

¹⁰ *Ibidem*.

W swojej prognozie z lutego 2013 r. Komisja Europejska podniosła prognozę deficytu dla Polski w 2013 r. do 3,4%¹¹. Niższy niż Polska deficyt będzie mieć w tym roku 17 państw UE¹². W świetle ostatnich danych GUS deficyt budżetowy Polski wyniósł w 2012 r. 3,9%, nie należy się więc spodziewać zniesienia wobec Polski procedury nadmiernego deficytu w 2013 r.¹³

Prawo unijne nie ma obecnie skutecznych instrumentów wpływania na polską politykę budżetową. Regulacja unijna, nie dość że praktycznie pozbawiona sankcji, jest również znacznie bardziej elastyczna niż normy polskiej Konstytucji, która bezwzględnie zakazuje przekraczania 60% długu publicznego w relacji do PKB¹⁴. Unormowania unijne zezwalają na przekraczanie wartości referencyjnych długu publicznego i deficytu, jeżeli wartości te obniżają się i zbliżają w sposób zadowalający do poziomu odniesienia¹⁵.

Wobec niedoskonałości unijnych sankcji szczególnego znaczenia nabiera art. 112c ustawy o finansach publicznych¹⁶, zgodnie z którym w okresie objęcia Polski zaleceniami Komisji Europejskiej dotyczącymi nadmiernego deficytu Rada Ministrów nie może przyjmować projektów ustaw wprowadzających zwolnienia, ulgi i obniżki skutkujące zmniejszeniem dochodów jednostek sektora finansów publicznych, a także projektów ustaw zwiększających wydatki.

Można odnieść wrażenie, że polska regulacja ustawy o finansach publicznych nadmiernie ogranicza możliwości prowadzenia pro wzrostowej polityki budżetowej w czasach kryzysu. Koncentruje się ona na krótkofalowych skutkach budżetowych wprowadzanych zmian. Tymczasem w dłuższej perspektywie czasowej zmiany skutkujące początkowym zmniejszeniem dochodów państwa, takie jak obniżanie podatków, prowadzą do zwiększenia tych dochodów wskutek pobudzenia koniunktury gospodarczej.

Należy mieć jednak na uwadze, że jest to regulacja wyjątkowa, znajdująca zastosowanie w okresach kryzysów finansów publicznych. Polska regulacja przyjmuje inny punkt widzenia niż regulacja unijna – w większym stopniu chroni dyscyplinę finansów publicznych, nawet kosztem wzrostu gospodarczego, aby nie

¹¹ Komisja Europejska, *European Economic Forecast. Winter 2013*, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2013/pdf/ee1_en.pdf, s. 72.

¹² W. Gadomski, *op.cit.*

¹³ Zob. J. Pieńczykowska, *Dług publiczny sięga już 886 mld zł: Nie udało się zbić deficytu do 3,5 proc. PKB*, <http://www.polskatimes.pl/artukul/875711,dlug-publiczny-siega-juz-886-mld-zl-nie-udalo-sie-zbic-id,t.html?cookie=1>. Por. PAP, *Rostowski: nie spodziewamy się w br. zdjęcia procedury nadmiernego deficytu*, <http://www.bankier.pl/wiadomosc/Rostowski-nie-spodziewamy-sie-w-br-zdjecia-procedury-nadmiernego-deficytu-2810817.html>.

¹⁴ W przypadku takiego przekroczenia kolejny budżet musi być budżetem zrównoważonym, tj. bez deficytu publicznego. Zob. art. 216 ust. 5 Konstytucji: „Nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto”.

¹⁵ Zob. art. 126 ust. 2 TFUE.

¹⁶ Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (DzU z 2009 r., nr 157, poz. 1240).

doprowadzać do załamania finansów publicznych, które mogłoby mieć znacznie bardziej negatywne konsekwencje niż krótkotrwałe ograniczenie wzrostu gospodarczego. Wychodzi ona z założenia, że reformy pro wzrostowe należy przeprowadzać w okresach koniunktury gospodarczej, a nie w okresach kryzysu finansów publicznych. Należy stosować ją ostrożnie, mając na względzie, że nie każde obniżanie podatków skutkuje zmniejszeniem dochodów państwa, zaś nadmierne podwyższanie podatków w okresach dekonunktury może te dochody zmniejszać.

Na korzyść polskich unormowań świadczy również fakt, że wprowadzane ostatnio w UE zmiany zmierzają w podobnym kierunku. Usztywniają one reguły dyscypliny finansów publicznych państw członkowskich, przewidując coraz dalej idące i łatwiejsze w stosowaniu sankcje.

Z punktu widzenia polskiej gospodarki korzystne byłoby objęcie Polski nowymi regulacjami unijnymi, tak aby w większym niż dotychczas stopniu wymusić przestrzeganie przez nią dyscypliny finansów publicznych. Jak pokazuje bowiem przykład obecnego kryzysu polskich finansów publicznych, polskie regulacje nie stanowią wystarczającej ochrony przed nadmiernym zadłużaniem się państwa. W tym kontekście przystąpienie Polski do strefy euro i objęcie jej sankcjami przewidzianymi w „sześciopaku” mogłoby przynieść długofalowe korzyści dla jej finansów publicznych.

Istotne znaczenie dla przyszłości polskiej polityki budżetowej ma ratyfikacja przez Polskę tzw. Paktu fiskalnego, czyli umowy międzynarodowej zawartej pomiędzy 25 państwami członkowskimi UE (z wyjątkiem Wielkiej Brytanii i Czech), która weszła w życie 1 stycznia 2013 r.¹⁷. Po wyrażeniu przez Sejm i Senat zgody na ratyfikację Prezydent RP podpisał 1 marca 2013 r. ustawę zezwalającą na ratyfikację Paktu fiskalnego¹⁸. 21 marca 2013 r. do Trybunału Konstytucyjnego wpłynął wniosek grupy posłów o zbadanie zgodności Paktu fiskalnego z polską Konstytucją¹⁹.

Postanowienia Paktu fiskalnego zawierają reguły tożsame z Paktem Stabilności i Wzrostu, odnoszące się do zakazu przekraczania wartości referencyjnych 60% długu publicznego i 3% deficytu w relacji do PKB. Dodatkowo wprowadzają tzw. złotą regułę, zgodnie z którą roczny deficyt strukturalny danego państwa członkowskiego nie może przekroczyć 0,5% PKB (art. 3 ust. 1 lit. b) Paktu fiskalnego). Istotną zmianą, jaką przynosi Pakt fiskalny, jest możliwość nakładania przez Trybunał Sprawiedliwości UE kar finansowych za nieprzestrzeganie tych reguł w procedurze zainicjowanej złożeniem wniosku przez inne państwo członkowskie. Kary orzekane przez Trybunał Sprawiedliwości UE mają sięgnąć 0,1% PKB (art. 8 ust. 2 Paktu fiskalnego).

¹⁷ Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej, http://european-council.europa.eu/media/639256/16_-tscg.pl.12.pdf.

¹⁸ Euractiv, *Polska ratyfikuje pakt fiskalny*, <http://www.euractiv.pl/euowibory/artukul/polska-ratyfikuje-pakt-fiskalny-004486>.

¹⁹ Wniosek zostanie rozpoznany przez Trybunał Konstytucyjny najprawdopodobniej jesienią 2013 r. Zob. Euractiv, *Trybunał Konstytucyjny ws. paktu fiskalnego – jesienią?*, <http://www.euractiv.pl/gospodarka/artukul/trybuna-konstytucyjny-ws-paktu-fiskalnego---jesieni-004626>.

Pakt fiskalny jako umowa międzynarodowa zawarta przez wszystkie państwa strefy euro wiąże w całości te państwa. Pozostałe państwa członkowskie UE, które nie przystąpiły do strefy euro, nie mają obowiązku przystąpienia do Paktu, mogą jednak oświadczyć, że wiążą je niektóre jego postanowienia lub też cały Pakt (klauzula *opt-in*; art. 14 ust. 5 Paktu fiskalnego). Ratyfikując Pakt fiskalny, państwa, które nie przyjęły waluty euro, będą miały możliwość uczestnictwa w posiedzeniach szczytów strefy euro dotyczących konkurencyjności państw strefy euro, zmiany ogólnej struktury strefy euro i podstawowych zasad dotyczących tej strefy, które będą obowiązywały w przyszłości (art. 12 ust. 3 Paktu fiskalnego).

Pakt fiskalny stanowi niewątpliwie kolejny krok naprzód w reformie finansów publicznych państw członkowskich UE. Jego ratyfikacja przez Polskę powinna przynieść korzyści w zakresie utrzymywania dyscypliny finansów publicznych, jak również dać Polsce możliwość wpływania na kształt strefy euro poprzez uczestnictwo w szczytach tej strefy jeszcze przed formalnym przystąpieniem do niej.

Zastrzeżenia budzi jednak przyjęcie Paktu fiskalnego w formie umowy międzynarodowej, poza oficjalnymi strukturami UE. Krok ten podyktowany był brakiem zgody wszystkich państw członkowskich na proponowane w Pakcie ustalenia. Rodzi on jednak niebezpieczny precedens, którego powielanie może doprowadzić do wykształcenia się „Europy kilku prędkości”, której poszczególni członkowie będą poddani odmiennym regułom. Wydaje się, że jest to sprzeczne z istotą unii gospodarczej i walutowej. W przypadku braku ratyfikacji Paktu fiskalnego Polska siłą rzeczy pozostanie z boku głównego nurtu reform w UE.

Drugim z zastrzeżeń jest przyznanie kompetencji do wszczynania procedury przed Trybunałem Sprawiedliwości UE poszczególnym państwom członkowskim, a nie niezależnemu unijnemu organowi, takiemu jak np. Komisja Europejska. Przyznanie państwom członkowskim roli strażników przestrzegania Paktu fiskalnego może prowadzić do dwojakiemu rodzaju negatywnych konsekwencji. Po pierwsze, w sytuacji dominującego przyzwolenia na łamanie reguł dyscypliny budżetowej, jak miało to miejsce choćby na początku minionej dekady w przypadku Francji i Niemiec, żadne z państw członkowskich może nie mieć interesu w złożeniu skargi przeciwko innemu państwu. Po drugie, w sytuacji kryzysu finansów publicznych w państwach członkowskich bogatsze państwa-pożyczkodawcy mogą wykorzystywać groźbę złożenia skargi przeciwko państwom przechodzącym trudności budżetowe w celu wymuszenia na nich konkretnych reform jako warunku przyznania im pomocy finansowej. W każdym z wymienionych wyżej przypadków interes Polski może stać się przedmiotem rozgrywki pomiędzy innymi państwami członkowskimi UE.

Pakt fiskalny stanowi krok w dobrym kierunku, jednak zarówno forma, w jakiej został on wprowadzony w życie, jak i poszczególne jego rozwiązania mogą rodzić potencjalne zagrożenia dla interesów Polski. Wydaje się jednak, że Polska powinna pozostawać w głównym nurcie reform finansów publicznych państw UE,

a ratyfikacja Paktu fiskalnego pozwoli osiągnąć ten cel jeszcze przed przystąpieniem Polski do strefy euro.

Podsumowując, Polska już obecnie, nawet przed przystąpieniem do strefy euro, jest stosunkowo dobrze zabezpieczona przed zagrożeniami związanymi z naruszeniem dyscypliny finansów publicznych, głównie dzięki funkcjonowaniu polskich regulacji w tym zakresie. Dodatkowe zabezpieczenie wynika z ratyfikacji przez Polskę Paktu fiskalnego. Niemniej w dłuższej perspektywie czasowej korzystne byłoby dla Polski objęcie jej w pełnym zakresie regulacjami unijnymi, co może się dokonać jedynie poprzez przystąpienie do strefy euro.

1.2. Możliwości uzyskania przez Polskę pomocy finansowej

Polska jako państwo objęte derogacją i pozostające poza strefą euro znajduje się z punktu widzenia reguł prawnych unii gospodarczej i walutowej w sytuacji przejściowej. W znacznie większym stopniu niż państwa strefy euro narażona jest przez to na zjawiska kryzysowe. Z tego powodu prawo unijne przewiduje możliwości udzielenia Polsce pomocy finansowej w razie wystąpienia trudności w bilansie płatniczym.

Pomoc ta znajdzie swoją podstawę prawną przede wszystkim w art. 143 TFUE, który przewiduje kilka możliwości udzielenia wsparcia dla państw objętych derogacją. Wsparcie to może przybrać postać wspólnego wystąpienia do organizacji międzynarodowych albo udzielenia kredytów przez inne państwa członkowskie. Zakres wsparcia jest jednak ograniczony – nie obejmuje ono bezpośredniej pomocy finansowej udzielanej przez Unię, a pomoc udzielana przez państwa członkowskie wymaga ich zgody. Wypełnienie tej luki stanowi rozporządzenie Rady (WE) nr 332/2002²⁰ oparte o art. 122 ust. 2 TFUE, zgodnie z którym UE może przyznać bezpośrednią średnioterminową pomoc finansową państwu zagrożonemu poważnymi trudnościami z racji nadzwyczajnych okoliczności pozostających poza jego kontrolą. Artykuł 122 ust. 2 TFUE stanowił również podstawę powołania w 2010 r. Europejskiego Mechanizmu Stabilizacji Finansowej (*European Financial Stabilisation Mechanism – EFSM*)²¹, który dysponuje kwotą 60 mld euro. W ramach EFSM Komisja Europejska upoważniona jest do zaciągania pożyczek na rynkach finansowych, a budżet UE stanowi zabezpieczenie emisji obligacji przez Komisję²².

Przedstawione powyżej uregulowania unijne stanowią dość dobre zabezpieczenie Polski przed skutkami kryzysu finansowego. Należy jednak mieć na względzie, że EFSM stanowi instrument tymczasowy, który będzie funkcjonował tylko

²⁰ Rozporządzenie Rady (WE) nr 332/2002 z 18 lutego 2002 r. ustanawiające instrument średnioterminowej pomocy finansowej dla bilansów płatniczych Państw Członkowskich (DzUrz. UE L 53 z 23 lutego 2002 r., s. 1, polskie wydanie specjalne: rozdział 10, t. 003, s. 81).

²¹ Rozporządzenie Rady (UE) nr 407/2010 z 11 maja 2010 r. ustanawiające europejski mechanizm stabilizacji finansowej (DzUrz. UE L 118 z 12 maja 2010 r., s. 1).

²² D. Sobczyński, *Ramy prawne tzw. mechanizmu greckiego oraz Europejskiego Mechanizmu Stabilności*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2012, nr 2, s. 29.

do wyczerpania środków z tego systemu. Obecnie EFSM zastępowany jest przez Europejski Mechanizm Stabilności (*European Stability Mechanism – ESM*)²³. ESM jest największą na świecie instytucją finansową dysponującą kapitałem w wysokości 500 mld euro. Fundusz ten oparty jest o nową podstawę prawną w postaci znowelizowanego art. 136 TFUE²⁴. Trybunał Sprawiedliwości UE potwierdził w wyroku w sprawie Thomas Pringle przeciwko Government of Ireland, Ireland and the Attorney General (C-370/12)²⁵, że nowelizacja art. 136 TFUE jest zgodna z prawem Unii²⁶, a ESM nie narusza wyłącznej kompetencji Unii w dziedzinie polityki pieniężnej państw członkowskich, których walutą jest euro.

Wejście w życie ESM, które nastąpiło 27 września 2012 r.²⁷, istotnie pogarsza sytuację Polski jako państwa członkowskiego, które nie przyjęło jeszcze euro, ESM został bowiem utworzony na mocy umowy międzynarodowej zawartej wyłącznie pomiędzy państwami strefy euro i jest skierowany tylko do tych państw. Po wyczerpaniu środków z EFSM Polska zostanie pozbawiona alternatywnego źródła pomocy finansowej, którą mógłby być dla niej ESM. Przystąpienie Polski do strefy euro pozwoliłoby jej w pełni uczestniczyć w tym mechanizmie pomocowym, wpływać na kształt pomocy udzielanej przez państwa strefy euro, a także na przyjmowanie ewentualnych dalszych mechanizmów pomocowych w ramach tej strefy. Obecnie Polska jest tych możliwości pozbawiona, chociaż dąży do włączenia jej w ramy ESM poprzez planowaną reformę strefy euro²⁸. Włączenie takie może być jednak trudne, zważywszy na brak podstawy traktatowej – znowelizowany art. 136 TFUE odnosi się wyłącznie do państw strefy euro²⁹.

²³ Traktat o Europejskim Mechanizmie Stabilności, <http://www.european-council.europa.eu/media/582311/05-tesm2.en12.pdf>.

²⁴ Decyzja Rady Europejskiej 2011/199/UE z 25 marca 2011 r. w sprawie zmiany art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w odniesieniu do mechanizmu stabilności dla państw członkowskich, których walutą jest euro (DzUrz. UE L 91 z 6 kwietnia 2011 r., s. 1). Nowelizacja art. 136 TFUE jak dotąd nie weszła jeszcze w życie. Odnośnie do statusu ratyfikacji zmiany TFUE przez poszczególne państwa członkowskie zob.: dokument Parlamentu Europejskiego z 5 marca 2013 r., *Unit Table on the Ratification Process of Amendment of art. 136 TFEU, ESM Treaty and Fiscal Compact*, <http://www.europarl.europa.eu/webnp/webdav/site/myjahiasite/users/fboschi/public/esm%20tscg/art.%20136%20ESM%20fiscal%20compact%20ratprocess.pdf>.

²⁵ Wyrok TS UE z 27 listopada 2012 r. Thomas Pringle przeciwko Government of Ireland, Ireland and the Attorney General (DzUrz. UE C 26 z 26 stycznia 2013 r., s. 15).

²⁶ Trybunał Sprawiedliwości UE, komunikat prasowy nr 154/12 z 27 listopada 2012 r., *Zielone światło trybunału dla europejskiego mechanizmu stabilności (EMS)*, http://europa.eu/rapid/press-release_CJE-12-154_pl.htm.

²⁷ Zob. *Unit Table...*, *op.cit.* Inauguracja ESM nastąpiła 8 października 2012 r., kiedy to po raz pierwszy zebrana się rada zarządzająca tego mechanizmu. Zob. Rada Unii Europejskiej, *Inauguracja europejskiego mechanizmu stabilności*, <http://www.consilium.europa.eu/homepage/highlights/the-european-stability-mechanism-%28esm%29-inaugurated?lang=pl>.

²⁸ Zob. pkt 3.3. poniżej.

²⁹ Zob. brzmienie znowelizowanego art. 136 TFUE: „Państwa członkowskie, których walutą jest euro, mogą ustanowić mechanizm stabilności uruchamiany, jeżeli będzie to niezbędne do ochrony stabilności strefy euro jako całości”.

Co istotne, w traktacie o ESM zapisano obowiązek przystąpienia do ESM przez państwa członkowskie, które przyjmą walutę euro. Obowiązek ten nie wiąże Polski, skoro nie jest ona stroną traktatu o ESM, a traktat ten nie stanowi również umowy międzynarodowej zawartej przez UE. Niemniej jak najszybsze przystąpienie do ESM leży w interesie Polski. Obecnie byłoby ono możliwe jedynie wraz z przyjęciem waluty euro³⁰.

2. Przyszły wpływ unii gospodarczej i walutowej na prawo polskie i polską gospodarkę

2.1. Obowiązek przystąpienia do strefy euro i wiążące się z nim konsekwencje

Akcentując obowiązek przystąpienia Polski do strefy euro, wskazuje się zwykle, że wynika on z Traktatu akcesyjnego Polski do Unii Europejskiej³¹. Traktat ten nigdzie jednak *explicite* nie zawiera obowiązku przystąpienia Polski do strefy euro. Stanowi on jedynie w art. 4, że: „Każde z nowych Państw Członkowskich uczestniczy w unii gospodarczej i walutowej z dniem przystąpienia jako Państwo Członkowskie objęte derogacją w rozumieniu artykułu 122 Traktatu WE”³².

Istota objęcia Polski derogacją polega na tym, że do momentu przystąpienia do strefy euro do Polski nie stosuje się szeregu unormowań dotyczących tej strefy (art. 139 TFUE). Jako państwo objęte derogacją Polska zobowiązana jest nie tyle do przystąpienia do strefy euro, co do wypełnienia kryteriów przystąpienia do tej strefy, tzw. kryteriów konwergencji. Kryteria te obejmują spełnienie wymogów dotyczących dostosowania prawodawstwa (kryteria prawne) oraz gospodarki (kryteria ekonomiczne) do warunków uczestnictwa państwa członkowskiego w strefie euro.

Ocena wypełniania przez państwo objęte derogacją kryteriów konwergencji dokonywana jest co najmniej co 2 lata przez Komisję Europejską i Europejski Bank Centralny (art. 140 ust. 1 TFUE). W przypadku stwierdzenia wypełnienia kryteriów konwergencji Rada podejmuje decyzję o uchyleniu derogacji po konsultacji z Parlamentem Europejskim i dyskusji w ramach Rady Europejskiej (art. 140 ust. 2 TFUE).

³⁰ Zob. jednak postulaty częściowego włączenia państw członkowskich, które nie przyjęły euro, w ramy ESM: pkt 3.3. poniżej.

³¹ K. Iszkowski, *Czy, jak i kiedy wprowadzić euro? Perspektywy polskiego członkostwa w Unii Gospodarczej i Walutowej wobec doświadczeń kryzysu 2008–2011*, raport Polskiej Fundacji im. Roberta Schumana, http://www.kas.de/wf/doc/kas_30081-1522-8-30.pdf?120201181716, s. 28: „Pełne uczestnictwo w UGW stanowi zobowiązanie Rzeczypospolitej jasno wyrażone w traktacie akcesyjnym podpisanym w Atenach 16 kwietnia i ratyfikowanym w ogólnonarodowym referendum 7 i 8 czerwca 2003 roku”.

³² Artykuł 4 Traktatu dotyczącego przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej (Traktat akcesyjny), podpisanego 16 kwietnia 2003 r. w Atenach (DzUrz. UE L 236 z 23 września 2003 r., s. 17).

Z powyższego wynika, że przystąpienie Polski do strefy euro nie wymaga złożenia przez nią jakiegokolwiek formalnego wniosku, nie istnieje również procedura „przystępowania” do strefy euro. Decyzja o przyjęciu Polski do tej strefy podejmowana jest bez jej udziału pod warunkiem spełnienia przez Polskę kryteriów konwergencji, Polska nie wynegocjowała bowiem w Traktacie akcesyjnym postanowień analogicznych do wynegocjowanych przez Wielką Brytanię i Danię, które zastrzegły sobie możliwość podjęcia decyzji, czy zostanie wobec nich uchylona derogacja³³.

Co istotne, przepisy TFUE nie ustanawiają obowiązku spełnienia kryteriów konwergencji w określonym przedziale czasowym. Jak najszybsze spełnienie kryteriów można by wyprowadzić z obowiązku lojalności państw członkowskich względem UE (art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej – TUE³⁴). W rzeczywistości państwa członkowskie objęte derogacją mogą dowolnie odsuwać w czasie moment wypełnienia kryteriów konwergencji. Przykład Szwecji pokazuje, że UE nie ma realnych środków nacisku na państwo, które nie zamierza wypełnić niektórych z tych kryteriów³⁵. Teoretycznie możliwe byłoby wszczęcie przez Komisję Europejską przed Trybunałem Sprawiedliwości UE postępowania przeciwko państwu, które nie wypełnia obowiązku spełnienia kryteriów konwergencji. W praktyce niezwykle trudno byłoby udowodnić, że brak spełnienia kryteriów konwergencji stanowi pochodną decyzji podjętych przez państwo członkowskie. Wydaje się więc, że Polska mogłaby dowolnie długo przedłużać moment wstąpienia do strefy euro, nie narażając się przy tym na negatywne konsekwencje prawne.

2.2. Kryteria konwergencji

2.2.1. *Zmiany w prawie polskim podyktowane koniecznością spełnienia prawnych kryteriów konwergencji*

Istotą prawnych kryteriów konwergencji jest zapewnienie niezależności krajowego banku centralnego oraz dostosowanie ustawodawstwa krajowego, w tym

³³ Wyjątkiem są Wielka Brytania i Dania. Zob. pkt 1 Protokołu nr 15 do TFUE w sprawie niektórych postanowień dotyczących Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej: „Zjednoczone Królestwo nie jest zobowiązane do przyjęcia euro, chyba że taki zamiar notyfikuje Radzie”. Por. pkt 2 Protokołu nr 16 do TFUE w sprawie niektórych postanowień dotyczących Danii: „Dla uchylenia tej derogacji procedura określona w art. 140 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej zostanie rozpoczęta jedynie na wniosek Danii”.

³⁴ Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej (DzUrz. UE C 326 z 26 października 2012 r., s. 13).

³⁵ L. Migalski, *Perspektywa poszerzenia strefy euro o Danię, Szwecję i Wielką Brytanię*, „Studia i Materiały – Wydział Zarządzania UW” 2005, nr 2, <http://www.sim.wz.uw.edu.pl/issue2/08.pdf>, s. 83: „Przypadek Szwecji jest bardzo osobliwy. Pomimo że kraj ten spełnia od lat podstawowe kryteria monetarne i finansowe traktatu z Maastricht, to jednak nigdy nie powiązał formalnie korony z euro w ramach systemu walutowego ERM II”.

statutu krajowego banku centralnego, do wymogów wynikających z prawodawstwa UE³⁶.

Jak zaznacza Europejski Bank Centralny (EBC) w swoim najnowszym Raporcie o konwergencji z maja 2012 r., Polska nie wypełniła zaleceń EBC sformułowanych w poprzednim raporcie z 2010 r.³⁷. EBC konsekwentnie wskazuje w tych raportach, że polskie prawo nie spełnia unijnych wymogów w zakresie zagwarantowania niezależności banku centralnego, zakazu finansowania długu wewnętrznego przez bank centralny czy też integracji polskiego prawa z unormowaniami strefy euro³⁸.

W świetle raportów EBC przyjęcie przez Polskę waluty euro wymagać będzie wprowadzenia do prawa polskiego szeregu zmian. Najistotniejsze z nich obejmują nowelizację Konstytucji RP. Obecnie Konstytucja przyznaje NBP kompetencje centralnego banku państwa, któremu przysługuje prawo emisji pieniądza oraz ustalania i realizowania polityki pieniężnej. Pozycję tę NBP utraci na rzecz EBC po przystąpieniu Polski do strefy euro.

Rozważając zakres zmian Konstytucji niezbędnych do spełnienia przez Polskę prawnych kryteriów konwergencji, wskazuje się najczęściej na potrzebę nowelizacji następujących przepisów Konstytucji:

- art. 203 Konstytucji przewidującego poddanie NBP kompetencji kontrolnych NIK³⁹,
- art. 204 Konstytucji, który przewiduje składanie przez NIK Sejmowi analizy wykonania założeń polityki pieniężnej,
- art. 220 ust. 2 Konstytucji, który zakazując pokrywania deficytu przez zaciąganie zobowiązania w centralnym banku państwa, nie stanowi implementacji art. 123 TFUE⁴⁰,
- art. 227 ust. 1 Konstytucji, który przyznaje NBP wyłączne prawo emisji pieniądza oraz ustalania i realizowania polityki pieniężnej oraz nakłada na NBP odpowiedzialność za wartość polskiego pieniądza⁴¹,

³⁶ Zob. art. 140 ust. 1 TFUE, który odsyła do art. 130 i 131 TFUE. Odnośnie do zakresu, w jakim badane jest spełnienie prawnych kryteriów konwergencji przez poszczególne państwa członkowskie, zob.: M. Olszak, M. Porzycki, *Prawne przygotowania do wejścia Polski do strefy euro na tle rozwiązań przyjętych bądź planowanych w innych państwach członkowskich z derogacją przewidzianą w art. 122 Traktatu*, [w:] NBP, *Raport na temat pełnego uczestnictwa Rzeczypospolitej Polskiej w trzecim etapie unii gospodarczej i walutowej. Projekty badawcze NBP. cz. IV*, http://www.nbportal.pl/t/euro/materialy_papierowe_pdf/raport_euro/re14n.pdf, s. 271–272.

³⁷ European Central Bank, *Convergence Report 2012*, <http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/conrep/cr201205en.pdf>, s. 248.

³⁸ *Ibidem*, s. 253. Por. European Central Bank, *Convergence Report 2010...*, *op.cit.*, s. 256.

³⁹ European Central Bank, *Convergence Report 2012*, s. 249.

⁴⁰ *Ibidem*, s. 251. Zob. również P. Kucharski, *Konstytucyjny zakaz finansowania deficytu budżetowego przez NBP a prawo Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2011, z. 3, s. 33–34.

⁴¹ European Central Bank, *Convergence Report 2012...*, *op.cit.*, s. 252.

- art. 227 ust. 6 Konstytucji, który przyznaje Radzie Polityki Pieniężnej kompetencję do ustalania założeń polityki pieniężnej oraz obowiązek składania Sejmowi sprawozdań z wykonania tych założeń.

Z powołanych wyżej przepisów wynika konieczność zmiany konstytucyjnego umocowania takich organów jak NBP, NIK czy Rada Polityki Pieniężnej. W odniesieniu do tej ostatniej powstaje konieczność rozstrzygnięcia o jej przyszłości w związku z tym, że utraci ona swoją konstytucyjną kompetencję do ustalania założeń polityki pieniężnej⁴².

Wydaje się również, że konieczne będzie wprowadzenie do polskiego prawa szeregu norm uwzględniających nową architekturę polityki pieniężnej po przystąpieniu Polski do strefy euro, z których część mogłaby zostać zapisana w Konstytucji. Normy te obejmowałyby:

- uwzględnienie kompetencji ESBC w obszarze ustalania i realizacji polityki pieniężnej po przystąpieniu Polski do strefy euro,
- wprowadzenie zapisu o członkostwie NBP w Europejskim Systemie Banków Centralnych (ESBC) oraz o jego podporządkowaniu aktom prawnym ESBC⁴³,
- wskazanie, że NBP przysługuje prawo emisji pieniądza wyłącznie za zgodą EBC,
- wprowadzenie obowiązku konsultowania przez NBP projektów aktów prawnych z EBC,
- ograniczenie kontroli NIK tylko do tych aspektów działalności NBP, które nie są związane z EBC.

Redakcja tych zmian w tekście Konstytucji powinna jednak unikać wyraźnego odniesienia do UE czy też instytucji unijnych takich jak EBC, a zamiast tego zawierać odwołanie do zawartej przez Polskę umowy międzynarodowej lub ustawy wykonującej akt prawa organizacji międzynarodowej, której Polska jest członkiem, tak jak to miało miejsce w przypadku nowelizacji Konstytucji w zakresie art. 55 dotyczącego zakazu ekstradycji⁴⁴.

Dodatkowo, nowelizacji wymagać będzie szereg ustaw takich jak ustawa o NBP czy też ustawa o NIK. Najistotniejsze znaczenie ze względu na wymóg większości 2/3 głosów w Sejmie ma jednak nowelizacja Konstytucji. Brak konstytucyjnej większości głosów potrzebnej do przegłosowania wymaganych przez UE zmian Konstytucji w praktyce uniemożliwi Polsce przystąpienie do strefy euro. Warto mieć przy tym na uwadze, że nowelizacja Konstytucji w wymienionym wyżej zakresie wiązać się będzie z przekazaniem UE szeregu kompetencji suwerennych, zarezerwowanych dotychczas dla instytucji państwa polskiego. Polska utraci

⁴² M. Olszak, M. Porzycki, *op.cit.*, s. 317–318.

⁴³ *Ibidem*, s. 315.

⁴⁴ Zob. art. 55 ust. 2 Konstytucji: „Ekstradycja obywatela polskiego może być dokonana na wniosek innego państwa lub sądowego organu międzynarodowego, jeżeli możliwość taka wynika z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowej lub ustawy wykonującej akt prawa stanowionego przez organizację międzynarodową, której Rzeczpospolita Polska jest członkiem”.

możliwość prowadzenia polityki pieniężnej, w tym regulacji stóp procentowych czy też zarządzania rezerwami walutowymi. Decyzje w ramach EBC będą podejmowane większością głosów, a więc także mimo polskiego sprzeciwu.

2.2.2. Konieczność spełnienia gospodarczych kryteriów konwergencji

Do gospodarczych kryteriów konwergencji należą wymienione w art. 140 ust. 1 TFUE:

- kryterium stabilności cen (tzw. kryterium inflacyjne),
- kryterium stabilnej sytuacji finansów publicznych,
- kryterium uczestnictwa w mechanizmie wahań kursowych (ERM II)⁴⁵,
- kryterium długotrwałych stóp procentowych.

Szczegółowy zakres poszczególnych kryteriów określony został w Protokole nr 13 do TFUE⁴⁶. Konieczność spełnienia gospodarczych kryteriów konwergencji uzasadniana jest tym, że do strefy euro aspirować mogą jedynie państwa o stabilnej sytuacji gospodarczej i zdrowych finansach publicznych. Co ciekawe jednak, po przystąpieniu do strefy euro państwa członkowskie są zobowiązane wypełniać w zasadzie tylko jedno kryterium – stabilnej sytuacji finansów publicznych⁴⁷.

W ostatnim wydaniu Monitora konwergencji nominalnej z kwietnia 2013 r. Ministerstwo Finansów wskazuje, że Polska wypełnia obecnie jedynie kryterium stóp procentowych⁴⁸. Polska jest również bliska wypełnienia kryterium inflacyjnego – według Komisji Europejskiej może zacząć wypełniać to kryterium już od końca trzeciego kwartału 2013 r.⁴⁹. Problemem pozostaje spełnienie pozostałych dwóch kryteriów. Nawet gdyby Polsce udało się zredukować deficyt budżetowy, a Komisja Europejska podjęłaby decyzję o zdjęciu z Polski procedury nadmiernego deficytu⁵⁰, to Polska musiałaby jeszcze spełnić kryterium uczestnictwa w mechanizmie kursów walutowych, czyli przez 2 lata utrzymywać kurs złotego w pobliżu poziomu równowagi

⁴⁵ ERM II to mechanizm kursów walutowych między euro a uczestniczącymi w mechanizmie walutami krajowymi. Każde z państw uczestniczących w mechanizmie powinno utrzymywać kurs swojej waluty w przedziale +/-15% w odniesieniu do ustalonego kursu centralnego tej waluty w stosunku do euro. Zob. http://europa.eu/legislation_summaries/economic_and_monetary_affairs/institutional_and_economic_framework/125082_pl.htm.

⁴⁶ Zob. Protokół nr 13 do TFUE w sprawie kryteriów konwergencji, art. 1–4.

⁴⁷ Przy czym dopuszczalne jest przekraczanie maksymalnych poziomów deficytu i długu publicznego. Zob. wyżej pkt 1.1.

⁴⁸ Monitor konwergencji nominalnej jest publikowanym co miesiąc opracowaniem Ministerstwa Finansów, które zawiera ocenę spełnienia przez Polskę gospodarczych kryteriów konwergencji. Zob. Ministerstwo Finansów. Departament Polityki Finansowej, Analiz i Statystyki, „Monitor konwergencji nominalnej w UE 27” 2013, nr 4, http://www.mf.gov.pl/documents/764034/1002547/monitor_2013_04.pdf, s. 1.

⁴⁹ *Ibidem*. Według Komisji Europejskiej Polska będzie wypełniać to kryterium przez trzy kolejne kwartały.

⁵⁰ Co w 2013 r. wydaje się raczej niemożliwe. Por. przypis 13.

względem euro. W sytuacji obecnego kryzysu gospodarczego wahania kursów walut są mocno zaburzone, a waluty państw rozwijających się takich jak Polska są podatne na ataki spekulacyjne. Pozostawanie Polski w mechanizmie sztywnego kursu walutowego oznaczałoby zaproszenie do spekulacji polską walutą⁵¹, a koszty obrony kursu złotego byłyby zapewne bardzo wysokie. Pozostawanie w mechanizmie kursów wymiany walut przynajmniej przez 2 lata jest jednak przesłanką traktatową, której zmiana wymagałaby zmiany art. 140 ust. 1 TFUE. Obecnie nie wydaje się możliwe zwolnienie Polski z obowiązku uczestnictwa w mechanizmie ERM II.

2.3. Implikacje gospodarcze przystąpienia Polski do strefy euro

Zakładając spełnienie przez Polskę kryteriów konwergencji, warto rozważyć ewentualne implikacje gospodarcze uczestnictwa w strefie euro, szczególnie związane z obecnym kryzysem gospodarczym. Ocena ryzyka ekonomicznego przystąpienia do strefy euro obejmująca perspektywę najbliższych kilku lat pozwoli odpowiedzieć na pytanie, czy przystępowanie do strefy euro jest obecnie dla Polski ekonomicznie korzystne.

Wśród pozytywnych aspektów przystąpienia do strefy euro zazwyczaj wymienia się:

- spadek kosztów obsługi zadłużenia zagranicznego,
- eliminację ryzyka kursowego,
- eliminację kosztów transakcyjnych w obrocie z państwami strefy euro,
- spadek krótkoterminowych stóp procentowych zastąpionych niższą stawką ustalaną przez EBC.

Wydaje się, że najistotniejsze znaczenie z polskiego punktu widzenia może mieć eliminacja ryzyka kursowego (zabezpieczająca polską walutę przed atakami spekulacyjnymi i wahaniami kursu), a także spadek obsługi zadłużenia zagranicznego w sytuacji rosnącej w czasie kryzysu rentowności obligacji państwowych.

Wśród możliwych negatywnych konsekwencji przyjęcia euro należy wymienić:

- wzrost cen,
- spadek realnej wartości oszczędności lokowanych dotychczas w złotówkach,
- silniejsze powiązanie polskiej gospodarki z cyklem koniunkturalnym UE,
- ograniczone możliwości wpływania na politykę monetarną EBC,
- brak możliwości sterowania kursem polskiej waluty w celu zwiększenia konkurencyjności gospodarki w obliczu kryzysu (tzw. dewaluacja zewnętrzna) – skutek obserwowany obecnie w Grecji.

W odniesieniu do możliwego wzrostu cen przykład m.in. Portugalii i Irlandii pokazuje, że spadek stóp procentowych związany z wprowadzeniem euro doprowadził do wzrostu popytu wewnętrznego (wskutek niskiego kosztu kredytu), który

⁵¹ Zwraca na to uwagę m.in. Prezes NBP, Marek Belka. Zob. M. Chądzyński, *Kryteria konwergencji: strefa euro w zasięgu Polski. Teoretycznie*, http://forsal.pl/artykuly/698906,kryteria_konwergencji_strefa_euro_w_zasiiegu_polski_teoretycznie.html.

został wykorzystany w sposób mało efektywny – przełożył się na wzrost cen i płac, a nie na wzrost produktywności⁵². W sytuacji Polski niskie stopy procentowe nie prowadzą do wzrostu popytu, a są wynikiem utrzymywania się niskiego wzrostu gospodarczego na pograniczu recesji. Wydaje się więc, że nie ma obecnie zagrożenia znaczącym wzrostem cen i płac po przystąpieniu Polski do strefy euro.

Istotniejsze znaczenie może mieć utrata możliwości sterowania kursem polskiej waluty. W sytuacji kryzysu polskiej gospodarki Polska nie będzie w stanie odzyskać konkurencyjności poprzez dewaluację złotego. Pozostanie jej jedynie kosztowna społecznie droga dewaluacji wewnętrznej, a więc obniżka płac i świadczeń tak jak obecnie w przypadku Grecji czy Portugalii. Ta negatywna konsekwencja przystąpienia Polski do strefy euro będzie jednak przynajmniej częściowo rekompensowana przez uczestnictwo Polski w systemach gwarantowania wypłacalności takich jak wprowadzany obecnie ESM⁵³.

3. Wpływ planowanych reform unii gospodarczej i walutowej na prawo polskie

Trudności w przezwyciężeniu obecnego kryzysu gospodarczego strefy euro uaoaczniły europejskim decydom, że strefa ta wymaga pilnych reform. Okazało się, że integracja w sferze monetarnej nie szła w parze z integracją polityk fiskalnych państw członkowskich⁵⁴. Dodatkowo, rynek finansowy wewnątrz strefy euro okazał się być zbyt słabo zintegrowany, a przez to podatny na występowanie zjawisk kryzysowych. Dostrzegając te niedoskonałości unii gospodarczej i walutowej, wprowadzono szereg reform takich jak przyjęcie „sześciopaku”⁵⁵ czy też ustanowienie nowych organów nadzoru nad rynkiem kapitałowym⁵⁶.

28 listopada 2012 r. Komisja Europejska przedstawiła propozycję Rzeczywistej Unii Gospodarczej i Walutowej (*Genuine Economic and Monetary Union*)⁵⁷,

⁵² Zob. *Czy skutkiem wprowadzenia euro w Polsce będzie głęboki kryzys, podobny do tych, który dotknął peryferyjne gospodarki strefy euro?*, http://e-deklaracje.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=c1997379-1f74-4037-8560-7b11caf73e53&groupId=764034.

⁵³ Zob. pkt 1.2. powyżej.

⁵⁴ Zob. J. Heller, K. Kotliński, *op.cit.*, s. 232: „Proces integracji europejskiej ukształtował wyraźną asymetrię między wspólnie realizowaną i ponadnarodową polityką monetarną a zdecentralizowaną polityką fiskalną, którą pozostawiono w gestii rządów narodowych”.

⁵⁵ Zob. pkt 1.1. powyżej.

⁵⁶ W skład nowego Europejskiego Systemu Organów Nadzoru Finansowego wchodzi: Europejski Organ Nadzoru Bankowego, Europejski Organ Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych oraz Europejski Organ Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych. Zob. A. Jurkowska-Zeidler, *Nowe ramy instytucjonalne nadzoru finansowego w Unii Europejskiej*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2010, t. XXIV, s. 269–272.

⁵⁷ Zob. Komunikat Komisji, *Plan działania na rzecz pogłębionej i rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej. Otwarcie debaty europejskiej*, COM(2012) 777 final/2, Bruksela, 30 listopad 2012 r., <http://register.consilium.europa.eu/pdf/pl/12/st16/st16988-re01.pl12.pdf>, s. 5.

która zakłada m.in. utworzenie pełnej unii fiskalnej i ekonomicznej w ramach strefy euro. Komisja Europejska proponuje wprowadzenie szeregu zmian w trzech okresach czasowych: w krótkim terminie (6–18 miesięcy), w średnim terminie (od 18 miesięcy do 5 lat) oraz w długim terminie (ponad 5 lat).

Najważniejsze z proponowanych zmian obejmują:

- wprowadzenie instrumentów koordynacji polityk gospodarczych,
- wprowadzenie instrumentów pomocy finansowej dla państw znajdujących się w kryzysie,
- utworzenie unii bankowej.

Istnieje niebezpieczeństwo, że uczestnictwo Polski w każdym z tych trzech obszarów będzie uwarunkowane jej uprzednim wstąpieniem do strefy euro.

3.1. Wprowadzenie instrumentów koordynacji polityk gospodarczych

Już w krótkim terminie planowane jest wprowadzenie koordynacji polityk gospodarczych państw strefy euro⁵⁸. Służyć temu mają instrumenty przewidziane w wydanych ostatnio przez Komisję Europejską komunikatach: w sprawie koordynacji planów głównych reform polityki gospodarczej oraz w sprawie instrumentu na rzecz konwergencji i konkurencyjności⁵⁹. Celem wprowadzanych instrumentów jest koordynacja reform gospodarczych w państwach członkowskich oraz udzielanie tym państwom wsparcia finansowego na realizację reform.

W Komunikacie w sprawie wprowadzenia instrumentu na rzecz konwergencji i konkurencyjności Komisja Europejska zaznacza: „należy również znaleźć rozwiązania, by pozwolić państwom członkowskim spoza strefy euro na przystąpienie do ustaleń umownych, w szczególności państwom członkowskim przygotowującym się do przyjęcia euro, uwzględniając stopień zaawansowania ich przygotowania”. Skłaniając się do uwzględnienia państw objętych derogacją w nowym instrumencie, Komisja proponuje, aby stopień uczestnictwa tych państw uzależniony był od ich postępów w spełnieniu kryteriów konwergencji.

Z kolei w Komunikacie w sprawie koordynacji *ex ante* planów zasadniczych reform polityki gospodarczej Komisja stwierdza, że „równocześnie należy także znaleźć sposoby uwzględnienia pozostałych państw członkowskich”, a także „rozważyć możliwość uczestnictwa tych państw na zasadzie dobrowolności”.

⁵⁸ Zob. Komunikat Komisji, *Plan działania na rzecz pogłębionej...*, *op.cit.*, s. 23–26.

⁵⁹ Komisja Europejska, komunikat prasowy z 20 marca 2013 r., *Komisja określa kolejne kroki na rzecz pogłębionej i rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej*, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-248_pl.htm, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, *W kierunku pogłębionej i rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej. Wprowadzenie instrumentu na rzecz konwergencji i konkurencyjności*, COM/2013/0165 final, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0165:FIN:PL:HTML>; Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, *W kierunku pogłębionej i rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej. Koordynacja ex ante planów zasadniczych reform polityki gospodarczej*, COM/2013/0166 final, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0166:FIN:PL:HTML>.

Z dokumentów tych wynika, że uczestnictwo państw objętych derogacją w nowym systemie koordynacji polityk gospodarczych nie jest bynajmniej przesądzone, a nawet jeśli będzie ono możliwe, to może zostać uzależnione od stopnia spełnienia kryteriów konwergencji. Kwestia objęcia Polski nowymi instrumentami jest dla Polski tym bardziej istotna, że w świetle planu Komisji z 28 listopada 2012 r. dalsza koordynacja polityk gospodarczych państw członkowskich obejmie w średnim okresie także politykę budżetową państw członkowskich włącznie z kwestiami podatkowymi i prawa pracy.

Uczestnictwo Polski w nowym systemie koordynacji polityk gospodarczych mogłoby przyspieszyć wprowadzanie reform gospodarczych, a także obniżyć koszty tych reform. Konieczne wydaje się zatem podjęcie przez Polskę działań na rzecz uwzględnienia państw objętych derogacją w nowych projektach zmian.

3.2. Wprowadzenie nowych instrumentów pomocy finansowej dla państw strefy euro

Niezależnie od wprowadzenia ESM Komisja Europejska planuje w średnim terminie utworzyć fundusz amortyzacji zadłużenia dla państw strefy euro. Fundusz posłużyłby jako narzędzie redukcji długu tych państw, przejmując ich długi pod warunkiem spełnienia szeregu warunków, które obwarowane byłyby karami pieniężnymi nakładanymi pod ścisłym nadzorem Trybunału Sprawiedliwości UE⁶⁰. W długim terminie zostałyby utworzony specjalny budżet dla państw członkowskich strefy euro, które mają trudności gospodarcze⁶¹. Dodatkowym zabezpieczeniem byłaby możliwość emisji europejskich bonów skarbowych (tzw. euroweksli) emitowanych wspólnie przez państwa członkowskie strefy euro. W konsekwencji dług państw strefy euro byłby w większym stopniu finansowany i gwarantowany na poziomie unijnym, co powinno zapobiec kryzysom zadłużenia poszczególnych państw członkowskich.

Wymienione wyżej instrumenty, w tym również ESM, dostępne byłyby wyłącznie dla państw strefy euro. Proponuje się w związku z tym utworzenie odrębnego mechanizmu pomocy finansowej dla państw spoza strefy euro, który miałby przynajmniej w części równoważyć rozbudowane regulacje przewidziane dla strefy euro. W projekcie rozporządzenia UE z 22 czerwca 2012 r. ustanawiającego instrument pomocy finansowej dla państw członkowskich, których walutą nie jest euro⁶², przewiduje się wprowadzenie instrumentu pomocowego UE, który miałby zastąpić instrument pomocy średnioterminowej przewidziany w rozporządzeniu 332/2002⁶³. Wysokość pomocy ograniczona byłaby do 50 mld euro. Przyznanie państwu pożyczki lub linii kredytowej zagwarantowane byłoby jednak tylko dla państw, których

⁶⁰ Komunikat Komisji, *Plan działania na rzecz pogłębionej...*, *op.cit.*, s. 32.

⁶¹ *Ibidem*, s. 36–37.

⁶² Projekt rozporządzenia Rady ustanawiającego instrument pomocy finansowej dla państw członkowskich, których walutą nie jest euro, 22 czerwca 2012 r., COM(2012) 336 final, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0336:FIN:PL:PDF>.

⁶³ Zob. przypis 20.

sytuacja gospodarcza i finansowa jest nadal stabilna⁶⁴. Stanowi to istotne ograniczenie w dostępności pomocy dla tych państw objętych derogacją, które znajdują się w sytuacji kryzysu finansów publicznych.

W wydanej ostatnio rezolucji z 17 kwietnia 2013 r.⁶⁵ Parlament Europejski zaproponował zwiększenie dostępnej kwoty wsparcia do 60 mld euro. Dodatkowe 10 mld miałyby pochodzić z niewykorzystanych środków z EFSM⁶⁶.

3.3. Utworzenie unii bankowej

Istotną nowością, jaką przynosi Plan Komisji Europejskiej z 28 listopada 2012 r., jest projekt utworzenia unii bankowej w ramach strefy euro. Pierwszym krokiem w tym kierunku miałyby być wprowadzenie jednolitego unijnego nadzoru bankowego, a także jednolitego mechanizmu uporządkowanej restrukturyzacji i likwidacji banków⁶⁷. Według Planu Komisji Europejskiej pełna unia bankowa byłaby możliwa jedynie w ramach strefy euro⁶⁸. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 17 kwietnia 2013 r. stanowi z kolei, że przynajmniej niektóre elementy unii bankowej, takie jak procedura restrukturyzacji banków, powinny być dostępne również dla państw, które nie przyjęły waluty euro⁶⁹. Parlament Europejski proponuje ponadto umożliwienie tym państwom uczestnictwa w ESM w zakresie, który umożliwiłby korzystanie z instrumentu dokapitalizowania banków w ramach ESM⁷⁰. Dokapitalizowanie banków byłoby również możliwe przy wykorzystaniu środków z planowanego rozporządzenia ustanawiającego instrument pomocy finansowej dla państw członkowskich⁷¹.

⁶⁴ Zob. pkt 2 Uzasadnienia do projektu rozporządzenia ustanawiającego instrument pomocy finansowej dla państw członkowskich, których walutą nie jest euro: „Aspekty prawne wniosku”, a także art. 4 projektu tego rozporządzenia.

⁶⁵ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 17 kwietnia 2013 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady ustanawiającego instrument pomocy finansowej dla państw członkowskich, których walutą nie jest euro, COM(2012)0336 – 2012/0164(APP).

⁶⁶ Zob. pkt 7 iii) Rezolucji PE z 17 kwietnia 2013 r.

⁶⁷ Komunikat Komisji, *Plan działania na rzecz pogłębionej...*, *op.cit.*, s. 19. Zob. również: Rada Unii Europejskiej, *UE szykuje nowe przepisy o upadających bankach*, <http://www.consilium.europa.eu/homepage/highlights/bank-recovery-and-resolution-eu-wide-rules-on-the-councils-table?lang=pl>; Komisja Europejska, *UE bliżej unii bankowej*, http://ec.europa.eu/news/economy/121214_pl.htm.

⁶⁸ Komunikat Komisji, *Plan działania na rzecz pogłębionej...*, *op.cit.*, s. 35.

⁶⁹ Zob. pkt 7 xv) Rezolucji PE z 17 kwietnia 2013 r.: „należy pamiętać o tym, że jakkolwiek przyszedłby jednolity fundusz na cele restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banku będący częścią ram unii bankowej powinien również obejmować państwa członkowskie spoza strefy euro”.

⁷⁰ *Ibidem*, pkt 7 xiv). Państwa takie wnosząby wkład kapitałowy konkretnie w instrument dokapitalizowania banków w ramach ESM. Stanowi to duży krok naprzód, gdyż jak wskazuje komisarz Danuta Hübner, autorka raportu Parlamentu Europejskiego, państwa euro, w szczególności Niemcy, są niechętnie myśleniu, że do ESM można dołączyć kraje spoza strefy euro. Zob. Obserwator finansowy, *Pomoc przy ratowaniu banków to warunek wejścia do unii bankowej*, wywiad z Danutą Hübner, <http://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/finanse-publiczne/pomoc-przy-ratowaniu-bankow-to-warunek-wejscia-polski-do-unii-bankowej/?k=bankowosc>.

⁷¹ Zob. przypis 62.

3.4. Podsumowanie

Wymienione powyżej propozycje reform unii gospodarczej i walutowej skierowane są co do zasady do państw strefy euro. Dostrzegając ograniczenia wynikające z obowiązujących traktatów, Komisja Europejska zaznacza jednak, że należy umożliwić uczestniczenie w nowych mechanizmach także państwom spoza strefy euro⁷². Podobne stanowisko zajmuje Parlament Europejski w Rezolucji z 17 kwietnia 2013 r.⁷³, która stanowi spory krok naprzód w uwzględnieniu interesów państw członkowskich pozostających poza strefą euro⁷⁴. Mimo to przewidziane w niej propozycje tylko w ograniczonym zakresie uwzględniają interesy tych państw. W dalszym ciągu nie jest możliwe ich pełne uczestnictwo w ESM, a alternatywne instrumenty wsparcia finansowego nie są w stanie zapewnić im porównywalnego stopnia ochrony. Nieustalony jest również zakres uczestnictwa tych państw w unii bankowej oraz w koordynacji polityk gospodarczych państw UE.

Wewnętrzna integracja strefy euro przyspieszyła tak bardzo, że państwa funkcjonujące poza tą strefą, w tym Polska, pozostają na uboczu głównego nurtu zmian i nie korzystają w pełni z pozytywnych aspektów pogłębionej integracji. Istniejące różnice pomiędzy państwami strefy euro i państwami objętymi derogacją będą się powiększać ze względu na szybki charakter zmian zachodzących obecnie w strefie euro. Wydaje się w związku z tym, że jedynie szybkie przystąpienie Polski do strefy euro pozwoli jej uczestniczyć w pełni w zachodzących zmianach.

Wnioski końcowe

Unia gospodarcza i walutowa wywiera znaczący wpływ na prawo polskie i polską gospodarkę nawet pomimo pozostawania Polski poza strefą euro. Wpływ ten zaznacza się szczególnie w obszarze związanym z dyscypliną finansów publicznych oraz z ewentualną pomocą finansową dla Polski. Przystąpienie Polski do strefy euro mogłoby przynieść jej długofalowe korzyści w obu tych obszarach.

⁷² Komunikat Komisji, *Plan działania na rzecz pogłębionej...*, *op.cit.*, s. 16: „Jeżeli jest to możliwe z prawnego punktu widzenia, należy umożliwić pozostałym państwom członkowskim udział w działaniach dotyczących omawianej strefy. Chociaż w traktatach przewidziano, że szereg przepisów ma zastosowanie jedynie do państw członkowskich należących do strefy euro, obecna konfiguracja strefy euro ma jedynie charakter przejściowy, ponieważ wszystkie państwa członkowskie oprócz dwóch (Darii i Zjednoczonego Królestwa) mają stać się pełnoprawnymi członkami UGW na mocy traktatów”.

⁷³ Zob. pkt 1 Rezolucji PE z 17 kwietnia 2013 r.: „z zadowoleniem przyjmuje wniosek w sprawie bilansu płatniczego jako pierwszy krok w kierunku stworzenia równych szans państwom członkowskim strefy euro i państwom członkowskim spoza tej strefy; przyznaje, że nie jest to proste zadanie z uwagi na charakterystykę mechanizmów stworzonych w ostatnim czasie dla strefy euro”.

⁷⁴ Skróczone omówienie zmian proponowanych w Rezolucji Parlamentu Europejskiego. Zob. Euractiv, *Unijna pomoc dla banków również spoza strefy euro?*, <http://www.euractiv.pl/eurowybory/artukul/unijna-pomoc-dla-bankow-rownie-spoza-strefy-euro-004620>.

Polska jako państwo objęte derogacją zobowiązana jest do przystąpienia do strefy euro. W praktyce może odwlekać moment przystąpienia do tej strefy, nie narażając się na negatywne konsekwencje z tego powodu. Spośród kryteriów przystąpienia do strefy euro najtrudniejsze do wypełnienia wydają się: nowelizacja Konstytucji, spełnienie kryterium deficytu finansów publicznych oraz uczestnictwa w mechanizmie wymiany kursów walutowych.

Wprowadzane obecnie zmiany architektury strefy euro wiążą się z pogłębieniem integracji gospodarczej w obrębie tej strefy. UE uzyskuje dodatkowe kompetencje w zakresie koordynacji polityk gospodarczych państw członkowskich oraz nadzoru nad bankami i rynkiem finansowym. W zamian państwa członkowskie strefy euro uzyskują daleko idące gwarancje finansowe oraz pomoc finansową na przeprowadzenie reform gospodarczych. Polska jako państwo, które nie przystąpiło do strefy euro, nie uczestniczy w pełni w tych zmianach.

Konieczne jest w związku z tym rozważenie, czy zwiększenie bezpieczeństwa finansowego Polski będące skutkiem pogłębionej integracji w strefie euro zrekompensuje jej ewentualne ryzyko gospodarcze związane z przystąpieniem do tej strefy, takie jak utrata możliwości prowadzenia suwerennej polityki pieniężnej. Dodatkowo, podejmując decyzję o terminie przystąpienia do strefy euro, należy mieć na względzie to, że strefa ta podlega dosyć szybkim zmianom – zarówno ekonomicznym, związanym z kondycją gospodarczą państw członkowskich, jak i prawnym, związanym z postępującą integracją wewnątrz tej strefy. W konsekwencji może się okazać, że za kilka lat Polska przystąpi do zupełnie innej strefy euro niż ta, którą znamy obecnie.

EUROPEAN ECONOMIC AND MONETARY UNION – CURRENT AND FUTURE INFLUENCE ON POLISH LAW AND ECONOMY

Summary

European economic and monetary union influences Polish law and economy, even though Poland is not a member of the eurozone. This influence is visible especially within the field of public finance discipline and financial crisis support.

Poland is obliged to assess to the eurozone. However, in practice it can delay accession without any negative consequences. There are several legal and economic criteria for the eurozone accession to be fulfilled by Poland. Poland will have to bear some political and economic costs connected with the accession.

Current eurozone reforms grant European Union additional competences within the field of economic policy coordination and banking supervision. Eurozone member states receive financial support and financial guarantees in exchange for the shift of competences to the EU. Poland, as a non-Euro member state, does not fully participate in these developments.

Poland should assess whether the deepened integration of the eurozone would give it sufficient advantages to balance legal and economic risks connected with the accession to the eurozone. Additionally, it should take into account that future outcome of the eurozone developments is not fully predictable yet.