



You have downloaded a document from
RE-BUŚ
repository of the University of Silesia in Katowice

Title: Członkostwo w strefie euro jako dylemat integracyjny Polski w warunkach reform Unii Gospodarczej i Walutowej

Author: Tomasz Kubin

Citation style: Kubin Tomasz. (2014). Członkostwo w strefie euro jako dylemat integracyjny Polski w warunkach reform Unii Gospodarczej i Walutowej. W: K. Czornik, M. Lakomy, M. Stolarczyk (red.), "Dylematy polityki zagranicznej Polski na początku XXI wieku" (S. 515-534). Katowice : Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIwersYTET ŚLĄSKI
W KATOWICACH



Biblioteka
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

Tomasz Kubin*

Członkostwo w strefie euro jako dylemat integracyjny Polski w warunkach reform Unii Gospodarczej i Walutowej

Wprowadzenie

Przystąpienie do Unii Gospodarczej i Walutowej (UGiW) jest jednym z najważniejszych i wzbudzających najwięcej kontrowersji zagadnień związanych z członkostwem Polski w Unii Europejskiej (UE). Jednocześnie sprawa uczestnictwa Polski w strefie euro jest obecna w relacjach z UE czy debacie publicznej od samego początku procesu integracji Polski z Unią, a więc już od ponad dwudziestu lat. Wśród przyjętych w czerwcu 1993 roku przez Radę Europejską zebraną w stolicy Danii tzw. kryteriów kopenhaskich, będących ogólnymi warunkami członkostwa w UE, znalazło się sformułowanie o „zdolności sprostaniu zobowiązaniom wynikającym z członkostwa, w tym podzieleniu celów unii politycznej, gospodarczej i walutowej”¹.

W momencie przystępowania Polski do UE nawet członkostwo w UGiW w latach 2009–2010 było uważane za wariant określany mianem „późnego” uczestnictwa w strefie euro². Jak się okazało, taki termin okazał się

* Doktor, adiunkt w Zakładzie Stosunków Międzynarodowych Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu Śląskiego.

¹ Conclusions of the Presidency. European Council in Copenhagen, 21–22 June 1993. Zob. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/72921.pdf [dostęp: 13.09.2013].

² A. STĘPNIAK: *Strategia wejścia Polski do strefy euro*. W: *Polska w strefie euro*. Red. B. KUBSKA-MACIEJEWICZ, A. STĘPNIAK. Poznań 2005, s. 79.

nierealny. We wrześniu 2008 roku Prezes Rady Ministrów RP Donald Tusk zapowiedział, że celem Polski jest członkostwo w strefie euro od 1 stycznia 2012 roku. Zostało to formalnie potwierdzone w przyjętym kilka tygodni później przez Radę Ministrów RP dokumencie pt. Mapa drogowa przyjęcia euro przez Polskę³. Zgodnie z tym dokumentem w pierwszym kwartale 2009 roku miały rozpocząć się prace nad zmianą Konstytucji RP w zakresie koniecznym dla przystąpienia do UGiW, w pierwszej połowie 2009 roku złoty miał zostać włączony do mechanizmu kursowego ERM II, na koniec 2010 roku Polska miała spełniać nominalne kryteria konwergencji, a w pierwszej połowie 2011 roku Rada UE miała podjąć decyzję, na podstawie raportu o konwergencji przygotowanego przez Komisję, o uchyleniu wobec Polski derogacji. W ten sposób na początku 2012 roku Polska miała stać się członkiem strefy euro. Cel ten został potwierdzony kilka miesięcy później w dokumencie pt. Uwarunkowania realizacji kolejnych etapów Mapy drogowej przyjęcia euro przez Polskę⁴.

Kryzys gospodarczy, którego symbolicznym i umownym początkiem był upadek banku inwestycyjnego Lehman Brothers 15 września 2008 roku, w ciągu kilku miesięcy rozprzestrzenił się poza USA i dotknął państwa UE, w tym także kraje należące do strefy euro oraz Polskę, a jego konsekwencje spowodowały, że wskazane zamierzenia nie zostały zrealizowane. Jednym z powodów było niespełnianie przez Polskę warunków udziału w strefie euro, co było następstwem m.in. wywołanego kryzysem pogorszenia się stanu finansów publicznych. Poza tym, obserwując poważne problemy gospodarcze kilku państw należących do strefy euro, bardzo często formułowano opinie, że to właśnie członkostwo w unii walutowej było jedną z głównych przyczyn tych problemów oraz okolicznością, która utrudnia ich przezwyciężenie. Przyznawano, że pozostawanie poza strefą euro i posiadanie własnej waluty pozwoliło Polsce relatywnie dobrze poradzić sobie z kryzysem, a wobec niepewności co do przyszłości i efektów podjętych reform UGiW, lepiej będzie wstrzymać się przystępowaniem do strefy euro. Zgodzono się także, że doświadczenia wynikające z kryzysu nakazują weryfikację dotychczasowych poglądów i ocen korzyści oraz kosztów wiążących się z członkostwem w unii walutowej państw UE. Wskazywane w literaturze przedmiotu

³ Mapa drogowa przyjęcia euro przez Polskę. Materiał informacyjny. Ministerstwo Finansów. Warszawa 2008, s. 3. Zob. http://polskawue.gov.pl/files/polska_w_ue/Euro/Mapa_drogowa_przyjecia_euro.pdf [dostęp: 13.09.2013].

⁴ Uwarunkowania realizacji kolejnych etapów Mapy drogowej przyjęcia euro przez Polskę. Ministerstwo Finansów, Pełnomocnik Rządu ds. Wprowadzenia Euro przez Rzeczpospolitą Polską. Warszawa 2009. Zob. http://polskawue.gov.pl/files/polska_w_ue/Euro/Uwarunkowania_kolejnych_etapow_przyjecia_euro.pdf [dostęp: 13.09.2013].

późniejsze terminy przystąpienia Polski do strefy euro, np. lata 2012–2013 czy rok 2015⁵, przestały być możliwe.

W rezultacie, przystąpienie Polski do strefy euro pozostaje tematem ciągle aktualnym. Co więcej, następstwa kryzysu powodują, że potencjalne konsekwencje zarówno członkostwa, jak i pozostawania poza unią walutową państw UE muszą być ciągle weryfikowane w świetle nowych okoliczności i uwarunkowań. Kryzys gospodarczy wzbudził natomiast potrzebę weryfikacji gospodarczych konsekwencji członkostwa Polski w UGiW. Jako główną tezę niniejszego opracowania przyjmuję stwierdzenie, że reformy dotyczące funkcjonowania strefy euro, podjęte przez państwa UE w związku z kryzysem, wpłynęły na pogłębienie zróżnicowania integracji w ramach UE, której głównym kryterium jest członkostwo w strefie euro. W związku z tym, podejmując się oceny następstw przystąpienia albo pozostawania poza strefą euro, należy w coraz większym stopniu uwzględniać także konsekwencje o charakterze politycznym. Celem artykułu jest przedstawienie zagadnienia członkostwa Polski w unii walutowej państw UE w kontekście reform przeprowadzonych przez nią w związku z kryzysem gospodarczym. Kwestia ta zostanie poprzedzona przedstawieniem obecności Polski w UGiW, postanowień traktatowych dotyczących państw objętych derogacją oraz stopnia spełniania przez Polskę kryteriów konwergencji. Ostatnia część opracowania zawiera podsumowanie i wnioski.

Polska a Unia Gospodarcza i Walutowa — stan aktualny

W trakcie negocjacji akcesyjnych do UE Polska nie zabiegała o okresy przejściowe, jeśli chodzi o członkostwo w UGiW, i zgodnie z art. 4 traktatu akcesyjnego⁶ „uczestniczy w unii gospodarczej i walutowej z dniem przy-

⁵ W. MAŁECKI: *Globalny kryzys finansowo-gospodarczy a przystąpienie Polski do Unii Gospodarczej i Walutowej*. W: *Globalny kryzys finansowy a gospodarka Polski*. Red. W. MAŁECKI. Warszawa 2009, s. 180.

⁶ „Treaty between the Kingdom of Belgium, the Kingdom of Denmark, the Federal Republic of Germany, the Hellenic Republic, the Kingdom of Spain, the French Republic, Ireland, the Italian Republic, the Grand Duchy of Luxembourg, the Kingdom of the Netherlands, the Republic of Austria, the Portuguese Republic, the Republic of Finland, the Kingdom of Sweden, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland (Member States of the European Union) and the Czech Republic, the Republic of Estonia, the Republic of Cyprus, the Republic of Latvia, the Republic of Lithuania, the Republic of Hungary, the Republic of Malta, the Republic of Poland, the Republic of Slovenia, the Slovak Republic, concerning the accession of the Czech Republic, the Republic of Estonia, the Republic of Cyprus, the Republic of Latvia, the Republic of Lithuania, the Republic of Hungary, the Republic of

stąpienia jako państwo objęte derogacją” w rozumieniu art. 122 traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE). Obecnie, po zmianach wprowadzonych w mocy traktatu z Lizbony⁷, postanowienia byłego art. 122 TWE zawarte są w art. 139 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁸ (TFUE).

Biorąc pod uwagę treść postanowień TFUE dotyczących państw objętych derogacją, pozostawianie danego państwa poza strefą euro oznacza nie tylko sytuację, w której niejako nie mają zastosowania korzyści i koszty o charakterze gospodarczym, lecz także szereg konsekwencji o charakterze politycznym. Po pierwsze, państwo spoza strefy euro nie korzysta z pewnych praw i nie musi wywiązywać się z niektórych obowiązków określonych w TFUE i przyjętych na jego podstawie postanowień aktów prawa pochodnego UE. Po drugie, tak jak wspomniano we wstępie niniejszego artykułu, nieuczestniczenie w trzecim etapie UGiW pociąga za sobą szereg konsekwencji będących następstwem pogłębiania integracji państw eurolandu i, w rezultacie, pogłębiania się zróżnicowania integracji w UE, którego głównym kryterium jest właśnie członkostwo w strefie euro.

Zgodnie ze wspomnianym art. 139 ust. 2 TFUE do państw objętych derogacją nie stosuje się szeregu postanowień TFUE, takich jak:

- „przyjmowanie części ogólnych kierunków polityk gospodarczych dotyczących strefy euro w sposób ogólny” (art. 121 ust. 2 TFUE);
- „środki przymusowe mające na celu zaradzenie nadmiernemu deficytowi” (art. 126 ust. 9 i 11 TFUE);
- „cele i zadania ESBC” (art. 127 ust. 1, 2, 3 i 5 TFUE);
- „emisja euro” (art. 128 TFUE);
- „akty EBC” (art. 132 TFUE);
- „środki dotyczące używania euro” (art. 133 TFUE);
- „porozumienia walutowe i inne środki dotyczące polityki kursowej” (art. 219 TFUE);
- „mianowanie członków Zarządu EBC” (art. 283 ust. 2 TFUE);
- „decyzje ustanawiające wspólne stanowiska w kwestiach szczególnego zainteresowania dla unii gospodarczej i walutowej, w ramach właści-

Malta, the Republic of Poland, the Republic of Slovenia and the Slovak Republic to the European Union.

Act concerning the conditions of accession of the Czech Republic, the Republic of Estonia, the Republic of Cyprus, the Republic of Latvia, the Republic of Lithuania, the Republic of Hungary, the Republic of Malta, the Republic of Poland, the Republic of Slovenia and the Slovak Republic and the adjustments to the Treaties on which the European Union is founded”. „Official Journal of the European Union” L 236, 23.09.2003.

⁷ Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską. „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” C 306, 17.12.2007.

⁸ Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” C 83, 30.03.2010.

wych międzynarodowych instytucji i konferencji finansowych” (art. 138 ust. 1 TFUE);

- „środki w celu zapewnienia jednolitej reprezentacji w międzynarodowych instytucjach i konferencjach finansowych” (art. 138 ust. 2 TFUE).

Poza tym, państwa członkowskie objęte derogacją i ich banki centralne są wyłączone z praw i obowiązków w ramach ESBC (art. 139 ust. 3 TFUE). Przy przyjmowaniu przez Radę środków wymienionych w art. 139 ust. 2 TFUE prawa głosu reprezentantów państw objętych derogacją są zawieszane. Zgodnie z art. 139 ust. 4 TFUE jest tak również w przypadku przyjmowania przez Radę zaleceń kierowanych do państw UE należących do strefy euro w ramach wielostronnego nadzoru (art. 121 ust. 4 TFUE) oraz środków odnoszących się do nadmiernych deficytów w tych państwach (art. 126 ust. 6, 7, 8, 12 i 13 TFUE).

Jednocześnie, pozostawanie poza strefą euro (wyjątkiem są Wielka Brytania⁹ czy Dania¹⁰, które na podstawie odpowiednich protokołów dołączonych do traktatu z Maastricht mogą nie przystępować do trzeciego etapu UGiW) z założenia powinno mieć charakter tymczasowy. Państwa objęte derogacją, wśród nich także Polska, zobowiązane są bowiem do dążenia do spełnienia kryteriów konwergencji – zgodnie z art. 140 ust. 1 TFUE, przynajmniej raz na dwa lata lub na wniosek samego państwa objętego derogacją Komisja i EBC składają Radzie „sprawozdanie w sprawie postępów dokonanych przez państwa członkowskie objęte derogacją w wypełnianiu ich zobowiązań w zakresie urzeczywistniania unii gospodarczej i walutowej”. Także polityka kursowa państwa objętego derogacją jest przedmiotem „wspólnego zainteresowania” (art. 142 TFUE). Natomiast „w przypadku trudności lub poważnego zagrożenia trudnościami w bilansie płatniczym [...] zwłaszcza gdy trudności te mogą narazić na niebezpieczeństwo funkcjonowanie rynku wewnętrznego lub realizację wspólnej polityki handlowej, Komisja niezwłocznie bada sytuację tego państwa” oraz wskazuje przyjęcie odpowiednich środków. Jeśli okażą się one niewystarczające, „Komisja zaleca Radzie, po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Finansowym, przyznanie wzajemnej pomocy” (art. 143 ust. 1 TFUE). Pomoc taka, przyznana przez Radę, może mieć formę „uzgodnionego działania” w ramach innych organizacji międzynarodowych, do których dane państwo może się zwrócić, „środków niezbędnych do uniknięcia zakłóceń w handlu” oraz „udzielenia ograniczonych kredytów” przez inne państwa UE za ich zgodą (art. 143 ust. 2 TFUE). W przypadku, gdy zalecona przez Komisję pomoc nie została przez Radę przyznana lub jeśli okazała się niewystarczająca, Komisja upo-

⁹ Protocol on certain provisions relating to the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Treaty on European Union. “Official Journal” C 191, 29.07.1992.

¹⁰ Protocol on certain provisions relating to Denmark, Treaty on European Union. “Official Journal” C 191, 29.07.1992.

ważna dane państwo do podjęcia środków ochronnych, których szczegóły i warunki określa sama Komisja. Upoważnienie to może być odwołane, a jego warunki i szczegóły zmienione przez Radę (art. 143 ust. 3 TFUE). W przypadku „nagle” kryzysu w bilansie płatniczym i braku decyzji, o której mowa w art. 143 ust. 2 TFUE, dane państwo może samo podjąć „niezbędne środki ochronne”. Powinny one powodować „jak najmniejsze zakłócenia w funkcjonowaniu rynku wewnętrznego i nie mogą wykroczyć poza to, co jest ściśle konieczne do pokonania powstałych trudności” (art. 144 ust. 1 TFUE). Co ważne, Komisja i pozostałe państwa muszą być o tych środkach poinformowane najpóźniej w chwili ich wejścia w życie (art. 144 ust. 2 TFUE), zaś po wydaniu zalecenia przez Komisję i po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Finansowym Rada może zadecydować, że dane państwo „zmienia, zawiesza lub znosi” wspomniane środki ochronne (art. 144 ust. 3 TFUE).

W odniesieniu do formalnych postanowień, stanowiących o zróżnicowaniu pomiędzy państwami UE należącymi i nienależącymi do unii walutowej UE, należy wspomnieć także o dołączonym do TL nowym „Protokole w sprawie eurogrupy”¹¹. Stwarza on podstawę prawną dla funkcjonowania eurogrupy, która działała na podstawie konkluzji Rady Europejskiej z grudnia 1997 roku i stanowiła nieformalne forum dyskusji ministrów finansów państw strefy euro¹². Protokół ten przewiduje nieformalne spotkania ministrów finansów państw członkowskich strefy euro, które mają się odbywać „w miarę potrzeby” w celu omówienia spraw związanych ze wspólną walutą oraz wybór przez tych ministrów przewodniczącego (na dwa i pół roku, zwykłą większością). 21 stycznia 2013 roku przewodniczącym eurogrupy został wybrany minister finansów Holandii Jeroen Dijsselbloem¹³.

Przechodząc do formalnych kwestii dotyczących perspektyw przystąpienia Polski do trzeciego etapu UGiW, należy zaznaczyć, że obecnie (wrzesień 2013 roku), według najnowszych danych (za lipiec 2013 roku), Polska spełnia kryterium stabilności cen oraz kryterium stóp procentowych. Nie spełnia natomiast kryterium stabilności finansów publicznych — dług publiczny na koniec 2012 roku wynosił 55,6% PKB, a więc poniżej dopuszczalnej granicy 60% PKB, jednak deficyt sektora finansów publicznych na koniec 2012 roku wyniósł 3,9% PKB. W roku 2009 po raz drugi została przez Komisję wszczęta procedura nadmiernego deficytu w odniesieniu do Polski (po raz pierwszy trwała w latach 2004–2008); w lipcu 2009 roku Rada stwierdziła,

¹¹ Protokół w sprawie eurogrupy, traktat z Lizbony...

¹² Luxembourg European Council. Presidency Conclusions, 12.12.1997. Zob. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/032a0008.htm [dostęp: 16.09.2013].

¹³ Zob. <http://eurozone.europa.eu/newsroom/news/2013/01/eurogroup-dijsselbloem-appointed-eurogroup-president/> [dostęp: 16.09.2013].

że w Polsce istnieje nadmierny deficyt budżetowy¹⁴. Zgodnie z rekomendacją Rady, Polska miała zredukować deficyt sektora finansów publicznych do poziomu nieprzekraczającego 3% PKB do końca 2012 roku. Biorąc pod uwagę nowelizację ustawy budżetowej na rok 2013 roku oraz założenia do ustawy budżetu na rok 2014, a także prognozy Komisji¹⁵, deficytu sektora finansów publicznych nie uda się Polsce zredukować do poziomu nie wyższego niż 3% PKB także w 2014 roku. Ponieważ złoty nie jest włączony do mechanizmu kursowego ERM II, Polska nie spełnia także kryterium stabilności kursu waluty¹⁶.

Oprócz spełnienia warunków o charakterze gospodarczym, aby Polska mogła przystąpić do trzeciego etapu UGiW konieczne jest także wprowadzenie zmian do Konstytucji RP¹⁷. Chodzi przede wszystkim o postanowienia zawarte w art. 227 Konstytucji. W art. 227 ust. 1 czytamy, że „centralnym bankiem państwa jest Narodowy Bank Polski. Przysługuje mu wyłączne prawo emisji pieniądza oraz ustalania i realizowania polityki pieniężnej. Narodowy Bank Polski odpowiada za wartość polskiego pieniądza”. Zaś art. 227 ust. 6 podaje, że: „Rada Polityki Pieniężnej ustala corocznie założenia polityki pieniężnej i przedkłada je do wiadomości Sejmowi równocześnie z przedłożeniem przez Radę Ministrów projektu ustawy budżetowej. Rada Polityki Pieniężnej, w ciągu 5 miesięcy od zakończenia roku budżetowego, składa Sejmowi sprawozdanie z wykonania założeń polityki pieniężnej”.

Postanowienia te są sprzeczne z regulacjami dotyczącymi analogicznych kwestii zawartymi w TFUE i dołączonym do niego „Protokole w sprawie Statutu ESBC i EBC”¹⁸.

W art. 282 ust. 1 TFUE stwierdza się bowiem, że: „EBC i krajowe banki centralne, których walutą jest euro, tworzące Eurosystem, prowadzą politykę pieniężną Unii”. Zgodnie z art. 12.1 Statutu ESBC i EBC, w państwach strefy euro politykę pieniężną prowadzi Rada Prezesów (składa się ona z członków Zarządu EBC oraz prezesów banków centralnych państw UE, których walutą jest euro), a realizuje ją Zarząd EBC. Z kolei według art. 128

¹⁴ Decyzja Rady z dnia 7 lipca 2009 r. w sprawie istnienia nadmiernego deficytu w Polsce (2009/589/WE). Dz.Urz. UE L 202, 04.08.2009.

¹⁵ *Analysis by the Commission services of the budgetary situation in Poland following the adoption of the Council Recommendation to Poland of 2 December 2009 with a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit*. Commission Staff Working Document. Brussels, 29.05.2013, SWD(2013) 393 final. Zob. http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/30_edps/other_documents/2013-05-29_pl_126-7_commission_-_swd_en.pdf [dostęp: 15.09.2013].

¹⁶ „Monitor Konwergencji Nominalnej” 2013, nr 9, s. 1. Zob. http://www.mf.gov.pl/documents/764034/1002547/monitor_09_2013.pdf [dostęp: 15.09.2013].

¹⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Dz.U. 2009, nr 114, poz. 946.

¹⁸ Protokół w sprawie Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego, Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu...

ust. 1 TFUE, „EBC ma wyłączne prawo do upoważniania do emisji banknotów euro w Unii” (takie samo w istocie postanowienie zawarte jest także w art. 282 ust. 3 TFUE).

Biorąc pod uwagę, że zgodnie z art. 235 ust. 4, „ustawę o zmianie Konstytucji RP uchwała Sejm większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów oraz Senat bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów” oraz aktualne uwarunkowania polityczne i stosunek ugrupowań politycznych do wejścia Polski do strefy euro, trudno jest wyobrazić sobie zmianę Konstytucji w trakcie obecnej kadencji Sejmu. Przystąpienie Polski do trzeciego etapu UGiW wydaje się zatem w tej chwili niemożliwe. Oprócz zmian w Konstytucji RP, przed ewentualnym wejściem Polski do strefy euro konieczne byłyby także modyfikacje wielu postanowień ustawy o Narodowym Banku Polskim¹⁹.

Reformy Unii Gospodarczej i Walutowej a członkostwo Polski w strefie euro

Kryzys gospodarczy oraz jego następstwa ujawniły słabe punkty Unii Gospodarczej i Walutowej, w przypadku której integracja w sferze walutowej (wspólna waluta i polityka pieniężna) jest znacznie bardziej zaawansowana w porównaniu do integracji na płaszczyźnie gospodarczej (tylko koordynacja w niektórych dziedzinach polityk gospodarczych). Regulacje prawne zawarte w TWE oraz składające się na tzw. Pakt Stabilności i Wzrostu²⁰,

¹⁹ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim. Dz.U. 2013, poz. 908 z późniejszymi zmianami (tekst ujednolicony).

²⁰ Na Pakt Stabilności i Wzrostu składały się dwa rozporządzenia: Council Regulation (EC) No 1466/97 of 7 July 1997 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies. „Official Journal” L 209, 02.08.1997 i Council Regulation (EC) No 1467/97 of 7 July 1997 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure. „Official Journal” L 209, 02.08.1997 oraz rezolucja Rady Europejskiej z 17.06.1997 (Resolution of the European Council on the Stability and Growth Pact, Amsterdam, 17 June 1997. „Official Journal” C 236, 02.08.1997).

W 2005 roku wymienione rozporządzenia zostały zmienione. Zob. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1055/2005 z dnia 27 czerwca 2005 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) 1466/1997 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych. Dz.Urz. UE L 174, 07.07.2005 oraz Rozporządzenie Rady (WE) nr 1056/2005 z dnia 27 czerwca 2005 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) 1467/2005 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu. Dz.Urz. UE L 174, 07.07.2005.

mające zapobiegać występowaniu nadmiernych deficytów sektora finansów publicznych i przyrostowi długu publicznego, co było jedną z głównych przyczyn problemów takich państw jak Grecja, Hiszpania, Portugalia czy Włochy, okazały się niewystarczające. Warto dodać, że wystąpienie nadmiernego deficytu Rada stwierdzała 38 razy. Państwami UE, w przypadku których nie zostało to przez Radę stwierdzone, jak do tej pory (wrzesień 2013 roku) ani razu, są tylko Szwecja, Estonia i Luksemburg oraz Chorwacja, która przystąpiła do UE 1 lipca 2013 roku²¹. Biorąc pod uwagę, że procedura nadmiernego deficytu toczy się kilka lat, a w przypadku wielu państw UE była wszczynana dwu-, a nawet trzykrotnie (w przypadku Malty i Portugalii), można stwierdzić, że nadmierny w rozumieniu TFUE (a wcześniej TWE) deficyt sektora finansów publicznych był i jest w państwach UE raczej normą niż wyjątkiem. Zgodnie z Paktem Stabilności i Wzrostu Rada UE może nakładać sankcje finansowe w przypadku wystąpienia nadmiernego deficytu, jednak ani razu nie podjęła takich środków.

Reakcją państw i instytucji Unii Europejskiej na problemy gospodarcze i związane z zadłużeniem publicznym było wiele działań, które miały na celu zreformowanie UGiW, wzmocnienie nadzoru nad politykami gospodarczymi państw UE, jak też stworzenie mechanizmów umożliwiających udzielenie pomocy finansowej krajom jej potrzebującym. Większość tych reform dotyczy przede wszystkim państw należących do strefy euro, co należy uwzględnić w bilansie korzyści i szans oraz zagrożeń i wyzwań wynikających dla Polski z ewentualnego przystąpienia do trzeciego etapu UGiW, w tym: określenia optymalnego momentu tego przystąpienia lub pozostawania poza unią walutową.

Przejawem podziału pomiędzy państwami UE, którego kryterium jest członkostwo w unii walutowej, są szczyty szefów państw lub rządów państw strefy euro, które odbywają się najczęściej przy okazji posiedzeń Rady Europejskiej. Pierwszy szczyt zwołano 25 marca 2010 roku i do tej pory (wrzesień 2013 roku) zorganizowano osiem takich spotkań. Szczególnie istotny dla funkcjonowania strefy euro w aspekcie instytucjonalnym był szczyt z 26 października 2011 roku, na którym przyjęto dziesięć środków mających usprawnić zarządzanie strefą euro. Postanowiono wówczas, że szczyty państw strefy euro, w których uczestniczyć będą szefowie tych państw lub rządów i przewodniczący KE, będą zwoływane co najmniej dwa razy w roku (w miarę możliwości po spotkaniach Rady Europejskiej; w razie potrzeby w dodatkowych terminach). Wyborowi przewodniczącego Rady Europejskiej miał towarzyszyć wybór przewodniczącego szczytu państw strefy euro, a do tego czasu państwom tym miał przewodniczyć

²¹ Zob. http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/corrective_arm/index_en.htm [dostęp: 16.09.2013].

szef Rady Europejskiej²². Formalnego wyboru pierwszego przewodniczącego państw strefy euro dokonano 2 marca 2012 roku – został nim, piastujący także stanowisko przewodniczącego Rady Europejskiej, H. Van Rompuy²³.

Innym przejawem pogłębienia różnic pomiędzy państwami UE, w których walutą jest euro a pozostałymi jest szereg aktów prawa pochodnego, mających na celu m.in. wzmocnienie kontroli polityk budżetowych państw UE, zapobieganie występowaniu nadmiernych deficytów budżetowych oraz zaostrzenie sankcji i przyspieszenie ich nakładania za niewywiązywanie się z przyjętych zobowiązań. Pierwszą grupą aktów prawnych był tzw. sześciopak, czyli pięć rozporządzeń oraz jedna dyrektywa²⁴. Dwa spośród tych aktów prawnych obowiązują tylko te państwa UE, w których walutą jest euro – jest tak w przypadku rozporządzeń 1173/2011 i 1174/2011. W 2013 roku zostały przyjęte jeszcze dwa rozporządzenia²⁵ (zwane potocznie „dwupakiem”, dotyczą tylko państw należących do unii walutowej państw UE) stanowiące kolejne wzmocnienie gospodarczego wymiaru UGiW, zapewnia-

²² Oświadczenie ze szczytu państw strefy euro. Bruksela, 26 października 2011 r. Zob. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/125655.pdf [dostęp: 18.09.2013].

²³ Statement Euro area Heads of State or Government. Brussels, 2 March 2012. Zob. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/128521.pdf [dostęp: 18.09.2013].

²⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1173/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro. Dz.Urz. UE L 306, 23.11.2011; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1174/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie środków egzekwowania korekty nadmiernych zakłóceń równowagi makroekonomicznej w strefie euro. Dz.Urz. UE L 306, 23.11.2011; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1175/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk budżetowych. Dz.Urz. UE L 306, 23.11.2011; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania. Dz.Urz. UE L 306, 23.11.2011; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1177/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu. Dz.Urz. UE L 306, 23.11.2011; Dyrektywa Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich. Dz.Urz. UE L 306, 23.11.2011.

²⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 472/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru gospodarczego i budżetowego nad państwami członkowskimi należącym do strefy euro dotkniętymi lub zagrożonymi poważnymi trudnościami w odniesieniu do ich stabilności finansowej. Dz.Urz. UE L 140, 27.05.2013 oraz Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 473/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie wspólnych przepisów dotyczących monitorowania i oceny projektów planów budżetowych oraz zapewnienia korekty nadmiernego deficytu w państwach członkowskich należących do strefy euro. Dz.Urz. UE L 140, 27.05.2013.

jące większą harmonizację polityk budżetowych i ich monitorowanie przez Komisję.

Kolejnym bardzo ważnym dokumentem utrwalającym i pogłębiającym podział między państwami UE jest Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w UGiW²⁶, zwany potocznie paktem fiskalnym. Porozumienie co do jego zawarcia wypracowano na szczycie państw strefy euro 9 grudnia 2011 roku²⁷. Ostatecznie został podpisany na spotkaniu Rady Europejskiej 2 marca 2012 roku przez przedstawicieli wszystkich państw UE z wyjątkiem Wielkiej Brytanii i Czech.

Traktat ten zawiera m.in. postanowienia o „nieformalnych” spotkaniach szefów państw lub rządów krajów strefy euro wraz z przewodniczącym Komisji, na które zapraszany jest prezes EBC. Przywódcy państw strefy euro mianują przewodniczącego szczytów państw strefy euro (art. 12 (1)). Odbywają się one w razie potrzeby, jednak co najmniej dwa razy w roku (art. 12 (2)). Natomiast szefowie państw lub rządów państw UE spoza strefy euro, które ratyfikowały traktat, uczestniczą w debatach podczas szczytów strefy euro dotyczących „konkurencyjności [...], zmiany ogólnej struktury strefy euro i podstawowych zasad dotyczących tej strefy, które będą obowiązywały w przyszłości, jak również, w odpowiednich przypadkach i przynajmniej raz w roku”, a także w debatach na temat wdrażania omawianego traktatu (art. 12 (3)).

Aby pakt fiskalny wszedł w życie 1 stycznia 2013 roku, konieczna była ratyfikacja tego traktatu przez przynajmniej 12 państw strefy euro (art. 14 (2)), co zostało spełnione²⁸. Traktat dotyczy państw strefy euro (art. 1 (2)) oraz tych państw, które go podpisały i ratyfikowały oraz które oświadczą, że chcą być wcześniej związane wszystkimi lub tylko niektórymi postanowieniami tytułu III i IV traktatu (art. 14 (5)). W ciągu pięciu lat mają zostać podjęte kroki służące włączeniu postanowień traktatu do ram prawnych UE (art. 16) — pakt fiskalny ma bowiem charakter umowy międzyrządowej i pozostaje poza dorobkiem prawnym UE.

Jeśli chodzi o Polskę, to projekt ustawy o ratyfikacji Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w UGiW został przyjęty przez Sejm RP

²⁶ Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej. http://european-council.europa.eu/media/639256/16_-_tscg.pl.12.pdf [dostęp: 19.03.2012].

²⁷ Oświadczenie ze szczytu państw strefy euro. Bruksela, 26 października 2011 r. Zob. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/126674.pdf [dostęp: 16.01.2012].

²⁸ Fiscal compact enters into force. Brussels, 21 December 2012, 18019/12, PRESSE 551. Zob. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/134543.pdf [dostęp: 20.09.2013].

20 lutego 2013 roku²⁹, przez Senat RP – 21 lutego 2013 roku³⁰, zaś 24 lipca 2013 roku został ratyfikowany przez prezydenta RP³¹. Warto dodać, że 21 marca 2013 roku grupa posłów na sejm złożyła wniosek do Trybunału Konstytucyjnego (TK) o zbadanie zgodności z Konstytucją RP ustawy z 20 lutego 2013 roku o ratyfikacji Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w UGiW oraz samego traktatu³². Wniosek uzasadniono podejrzeniem, że na mocy paktu fiskalnego dokonuje się przekazania „szeregu kompetencji organów władzy państwowej na rzecz Unii Europejskiej” i dlatego zgoda na jego ratyfikację powinna być wyrażona w trybie art. 90 ust. 2 albo w referendum, o którym mowa w art. 90 ust. 3 Konstytucji RP. Ustawa z 20 lutego 2013 roku o ratyfikacji paktu fiskalnego została zaś przyjęta zwykłą większością głosów w trybie art. 120 oraz art. 121 Konstytucji RP. Jak uznano, Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w UGiW „narusza istotę konstytucyjnego porządku, dokonując przekazania instytucjom Unii Europejskiej w niedopuszczalny sposób (uniwersalny lub blankietowy), jak i naruszając istotę uprawnień konstytucyjnych organów państwa, co nie daje się pogodzić z normami konstytucyjnymi nawet poprzez zastosowanie procedury przekazania kompetencji”. W postanowieniu z 21 maja 2013 roku TK umorzył postępowanie w rzeczonyj sprawie, uzasadniając, że w dniu wystąpienia grupy posłów do TK, pakt fiskalny nie był ratyfikowany przez prezydenta RP i tym samym nie był częścią obowiązującego w Polsce porządku prawnego. Nie może więc być przedmiotem wniosku o kontrolę jego zgodności z Konstytucją RP na podstawie art. 188 pkt 1 Konstytucji. Dwóch sędziów TK (M. Granat i M. Kotlinowski) złożyło zdania odrębne³³.

Innym dokumentem, którego znaczenie, po przyjęciu wspomnianych: „sześciopaku” i paktu fiskalnego, jest relatywnie mniejsze, ale o którym należy wspomnieć w kontekście tematu niniejszego artykułu, jest pakt euro plus (pierwotnie nazywany paktem na rzecz konkurencyjności). Został on przyjęty na spotkaniu Rady Europejskiej, które odbyło się w dniach 24–25 mar-

²⁹ Głosowanie nad przyjęciem w całości projektu ustawy zawartego w druku nr 961. Zob. <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&NrKadencji=7&NrPosiedzenia=34&NrGlosowania=5> [dostęp: 20.09.2013].

³⁰ 27 posiedzenie Senatu RP VIII kadencji, głosowanie nr 64, 21.02.2013. Zob. <http://www.senat.gov.pl/prace/senat/posiedzenia/glosowanie-drukuj,1028.html> [dostęp: 20.09.2013].

³¹ Pakt fiskalny ratyfikowany. Zob. <http://www.prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/art,2636,pakt-fiskalny-ratyfikowany.html> [dostęp: 20.09.2013].

³² Wniosek grupy posłów na sejm K 11/13. Zob. http://www.trybunal.gov.pl/OTK/ezd/sprawa_lista_plikow.asp?syg=K%2011/13 [dostęp: 20.09.2013]. 28 marca 2013 r. wniosek do TK o stwierdzenie ustawy o ratyfikacji paktu fiskalnego za niezgodny z Konstytucją RP złożyła także grupa senatorów RP. Z uwagi na tożsamość przedmiotu zaskarżenia, prezes TK zarządził łączne rozpoznanie obu wniosków pod wspólną sygnaturą K 11/13.

³³ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego RP z dnia 21 maja 2013 r. Sygn. akt K 11/13.

ca 2011 roku³⁴, przez państwa strefy euro oraz przez Polskę, Bułgarię, Danię, Litwę, Łotwę i Rumunię. Celem paktu euro plus jest wzmocnienie koordynacji i konkurencyjności gospodarek państw, które są jego sygnatariuszami. Ma on charakter deklaracji politycznej, jego postanowienia są raczej ogólne, a za niewywiązywanie się z nich nie ma możliwości karania sankcjami.

Na tym samym spotkaniu podjęto także kilka decyzji, które pogłębiają i utrwalają różnice pomiędzy państwami strefy euro a pozostałymi członkami UE znacznie bardziej. Rada Europejska postanowiła mianowicie dodać do art. 136 TFUE ustęp, zgodnie z którym członkowie UGiW mogą ustanowić „mechanizm stabilności”, w ramach którego możliwe będzie udzielenie im pomocy finansowej³⁵. W związku z tym Rada Europejska zdecydowała o utworzeniu przez państwa strefy euro stałego Europejskiego Mechanizmu Stabilności (EMS). Przejmie on zadania stworzonych wcześniej mechanizmów pomocy państwom strefy euro o charakterze doraźnym – Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej oraz Europejskiego Mechanizmu Stabilizacji Finansowej. Szczególnie ważne w kontekście zagadnienia zróżnicowania państw UE należących do UGiW i pozostałych jest to, że mechanizm ma służyć tylko państwom strefy euro. Udział państw spoza unii walutowej miałby polegać wyłącznie na uczestniczeniu w pomocy państwom strefy euro. Należy także zwrócić uwagę, że EMS ma zostać utworzony przez państwa strefy euro jako organizacja międzyrządowa, dlatego też będzie działać na podstawie prawa międzynarodowego publicznego, a nie na podstawie prawa UE. Pomimo tego EMS ma być ściśle związany z UE, gdyż na jego rzecz ma pracować Komisja Europejska, Europejski Bank Centralny i Trybunał Sprawiedliwości. Pieniądze z sankcji finansowych nałożonych na państwa strefy euro w ramach Paktu Stabilności i Wzrostu oraz procedur dotyczących zakłócenia równowagi makroekonomicznej mają być przekazywane do EMS. W skład najważniejszego organu decyzyjnego EMS – Rady Zarządzającej – mają wchodzić ministrowie finansów państw strefy euro oraz komisarz UE ds. gospodarczych i walutowych, a także prezes EBC, zaś organ wykonawczy EMS (Rada Dyrektorów) ma być tworzony przez osoby wyznaczone przez państwa UGiW oraz obserwatorów powołanych przez KE i EBC³⁶.

³⁴ Pakt euro plus. Ścisłsza koordynacja polityki gospodarczej służąca zwiększeniu konkurencyjności i konwergencji. Konkluzje. Załącznik I. Rada Europejska. 24–25 marca 2011 roku. Zob. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/120311.pdf [dostęp: 20.09.2013].

³⁵ Decyzja Rady Europejskiej 2011/199/UE z dnia 25 marca 2012 r. w sprawie zamiany art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w odniesieniu do mechanizmu stabilności dla państw członkowskich, których walutą jest euro. Dz.Urz. UE L 91 z 06.04.2011.

³⁶ Podstawowe ustalenia w sprawie Europejskiego Mechanizmu Stabilności. Konkluzje. Załącznik II. Rada Europejska 24–25 marca 2011 roku. Zob. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/120311.pdf [dostęp: 19.03.2013].

Zmiana TFUE została przez Polskę ratyfikowana na podstawie ustawy przyjętej przez sejm 11 maja 2012 roku, w której wyrażono zgodę na ratyfikację przez prezydenta RP decyzji Rady Europejskiej 2011/199/UE³⁷. Podobnie jak miało to miejsce w przypadku ustawy będącej podstawą ratyfikacji paktu fiskalnego, także i tym razem do TK został złożony wniosek o sprawdzenie zgodności tej ustawy z Konstytucją RP oraz TUE przez grupę posłów na sejm³⁸. Wnioskodawcy zwrócili się o stwierdzenie, że decyzja Rady Europejskiej 2011/199/UE jest niezgodna z art. 90 w zw. z art. 120 zd. 1 Konstytucji RP w zakresie trybu uchwalenia tej ustawy. Została ona bowiem uchwalona w trybie art. 89 Konstytucji RP, podczas gdy – zdaniem wnioskodawców – Europejskiemu Mechanizmowi Stabilności zostały przekazane kompetencje władz państwowych w niektórych sprawach, a także stworzono prawne podstawy do ograniczenia uprawnień sejmu do prowadzenia polityki budżetowej oraz uprawnień Rady Ministrów do prowadzenia polityki gospodarczej. W drugim punkcie wniosku zwracano się o stwierdzenie niezgodności wskazanej ustawy z 11 maja 2012 roku z art. 48 ust. 6 TUE ze względu na to, że decyzja 2011/199/UE w opinii wnioskodawców została „wydana bez podstawy prawnej”, a zatem w konsekwencji jej ratyfikacja jest nie tylko sprzeczna z art. 90 Konstytucji RP, ale wprowadza do porządku prawnego przepisy, które zostały przyjęte w TFUE nielegalnie.

W wyroku z 26 czerwca 2013 roku³⁹ TK RP orzekł, że ustawa z 11 maja 2012 roku o ratyfikacji decyzji Rady Europejskiej 2011/199/UE nie jest niezgodna ani z Konstytucją RP, ani z TUE oraz że TK nie jest upoważniony do orzekania o ważności aktów UE. Zdania odrębne od wyroku Trybunału złożyło pięcioro sędziów (Z. Cieślak, M. Granat, M. Kotlinowski, T. Liszcz, M. Zubik).

Oprócz pomocy finansowej udzielanej w ramach wspomnianych wcześniej funduszy doraźnych, a po zmianie TFUE także w ramach EMS, innym udogodnieniem mającym na celu poprawę sytuacji finansowej w państwach UGiW są niskooprocentowane pożyczki udzielane bankom komercyjnym państw strefy euro przez EBC (ang. long term refinancing operations). W ramach tego typu działań, EBC m.in. podjął decyzję o obniżeniu oprocento-

³⁷ Ustawa z dnia 11 maja 2012 r. o ratyfikacji decyzja Rady Europejskiej 2011/199/UE z dnia 25 marca 2012 r. w sprawie zamiany art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w odniesieniu do mechanizmu stabilności dla państw członkowskich, których walutą jest euro. Dz.U. 2012, poz. 748.

³⁸ Wniosek grupy posłów na sejm K 32/12. Zob. http://62.111.213.54/sprawa/sprawa_pobierz_plik62.asp?plik=F1686796344/K_33_12_wns_2012_07_26_ADO.pdf&syg=K 33/12 [dostęp: 20.09.2013].

³⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 czerwca 2013 r. Sygn. akt 33/12.

wania pożyczek do 1%⁴⁰. Część uzyskanych w ten sposób pieniędzy banki komercyjne przeznaczyły na inwestycje w papiery dłużne państw strefy euro, co obniżyło ich rentowność i w efekcie doprowadziło do spadku kosztów obsługi długu publicznego w tych państwach, to zaś stało się dla banków komercyjnych źródłem zarobku. EBC skupował też obligacje państw strefy euro znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji. Różnice w dostępie do pomocy finansowej dla państw strefy euro i tych spoza UGiW są więc bardzo wyraźne.

Kolejnym przedsięwzięciem pogłębiającym integrację gospodarczą państw UE, w tym przede wszystkim należących do strefy euro, jest koncepcja określana ogólnym mianem unii bankowej. Na obecnym etapie mają się na nią składać regulacje obejmujące głównie cztery strefy, dotyczące:

- przepisów odnoszących się do obowiązkowych rezerw kapitałowych banków;
- jednolitego unijnego nadzoru nad bankami;
- przepisów służących zapobieganiu upadłości banków, odpowiednio wczesnych interwencji w przypadku ich problemów finansowych oraz tzw. uporządkowanej likwidacji banków;
- jednolitego systemu gwarancji depozytów.

Konieczność przyjęcia regulacji dotyczących wskazanych kwestii stwierdza się w konkluzjach z ostatnich kilku spotkań Rady Europejskiej (m.in. z grudnia 2012 roku⁴¹, marca 2013 roku⁴², czerwca 2013 roku⁴³). Generalnie projekt unii bankowej pomyślany jest przede wszystkim dla państw UGiW z ewentualnym dobrowolnym uczestnictwem w niektórych jej elementach państw spoza strefy euro. Obecnie trwają prace legislacyjne Komisji, PE i Rady nad aktami prawnymi mającymi regulować poszczególne kwestie składające się na unię bankową. Trudno więc stwierdzić, jak duże różnice pomiędzy państwami strefy euro a pozostałymi krajami UE będą następstwem realizacji tej koncepcji.

⁴⁰ Summary of ad hoc communication related to monetary policy implementation issued by the ECB since 1 January 2007. European Central Bank. Zob. <http://www.ecb.int/mopo/implement/omo/html/communication.en.html> [dostęp: 24.06.2012].

⁴¹ Rada Europejska 13–14 grudnia 2012 roku. Konkluzje. Zob. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/134361.pdf [dostęp: 20.09.2013].

⁴² Rada Europejska 14–15 marca 2013 roku. Konkluzje. Zob. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/136156.pdf [dostęp: 20.09.2013].

⁴³ Rada Europejska 27–28 czerwca 2013 roku. Konkluzje. Zob. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/137653.pdf [dostęp: 20.09.2013].

Podsumowanie i wnioski

Chociaż formalna nazwa unii walutowej państw UE to Unia Gospodarcza i Walutowa, to jednak z unifikacją faktycznie mamy do czynienia tylko w odniesieniu do sfery pieniężnej, natomiast w płaszczyźnie gospodarczej można mówić o koordynacji lub harmonizacji niektórych jej aspektów. Kryzys zadłużeniowy unaoczniał słabości UGiW, w której brak wystarczająco skutecznych mechanizmów zapobiegających nadmiernemu zadłużaniu się był jedną z przyczyn problemów kilku państw UE. Reakcją państw i instytucji UE było podjęcie działań, które nie tyle rozwiążą obecne problemy, ile przede wszystkim pozwolą na uniknięcie ich w przyszłości. Z jednej strony wpływają one na zwiększenie integracji — przede wszystkim pomiędzy państwami strefy euro, z drugiej — pogłębiają różnice pomiędzy państwami należącymi do unii walutowej a pozostałymi członkami UE. Podział ten, wyraźny już przed kryzysem gospodarczym, od jego początku staje się jeszcze wyraźniejszy i głębszy.

Ogólnie rzecz biorąc, wskazane w artykule przedsięwzięcia integracyjne dotyczą państw unii walutowej, a pozostałe kraje UE mogą dobrowolnie zadeklarować przestrzeganie niektórych ich postanowień. Na przykład, aby zachować możliwość przynajmniej ograniczonego udziału w spotkaniach państw strefy euro, przedstawienia na nich swojego stanowiska czy też wpływu na ewentualne decyzje o zmianie treści paktu fiskalnego, większość państw spoza strefy euro zdecydowała się go podpisać. Na wzmocnienie odrębności państw strefy euro od pozostałych członków UE w zdecydowany sposób wpłynęło utworzenie stałego EMS. Ma on znaczenie bardzo wymierne, gdyż może zapewnić pomoc finansową tylko państwom strefy euro. W wyniku przyjętych rozwiązań prawnych oraz decyzji politycznych doszło do zawarcia pewnego rodzaju unii personalnej pomiędzy Radą Europejską a państwami strefy euro — H. Van Rompuy jest jednocześnie przewodniczącym Rady Europejskiej oraz szczytów państw strefy euro. Takie rozwiązanie jest konsekwencją decyzji politycznych. Model, w którym jedna osoba pełni te dwie funkcje nie musi być utrzymywany w przyszłości. Z drugiej strony, w kontekście tematu niniejszego artykułu, należy zwrócić uwagę, że pełnienie obydwu urzędów przez tę samą osobę jest rozwiązaniem, które może być oceniane jako redukujące podział UE na państwa należące do strefy euro i spoza niej.

Pogłębiające się zróżnicowanie państw UE ze względu na członkostwo w UGiW stawia państwa nienależące do unii walutowej w coraz trudniejszej sytuacji. Z jednej strony pozostawanie poza UGiW oznacza wyraźnie mniejszy wpływ na decyzje zapadające na forum UE i na działania unijnych instytucji. Minister spraw zagranicznych RP R. Sikorski w marcu 2013 roku

powiedział m.in., że „trwałe pozostawanie poza obszarem wspólnej waluty ograniczyłoby nasze pole manewru. Będziemy więc mieli wybór – albo pozostaniemy w nurcie ściślejszej integracji gospodarczej, finansowej i politycznej, albo staniemy gdzieś z boku, zaprzepaszczając szansę na szybszy rozwój i wpływ na kształt polityk unijnych”⁴⁴.

Z drugiej jednak strony, decyzja o wejściu do strefy euro w obecnej, ciągle niepewnej sytuacji jest niełatwa. Trzeba bowiem wziąć pod uwagę prawidłowość, zgodnie z którą niekorzystna sytuacja ekonomiczna w jednym państwie strefy euro wpływa na położenie innych członków unii walutowej, nawet tych znajdujących się w wyraźnie lepszej sytuacji gospodarczej. Doświadczenie płynące z kryzysu pokazuje, że jednym z czynników, który pozwolił Polsce relatywnie dobrze sobie poradzić, jest zachowanie własnej waluty. Zdaniem P. Krugmana, Polska poradziła sobie z kryzysem stosunkowo dobrze nie tylko dzięki posiadaniu własnej waluty, lecz także dzięki systemowi płynnego kursu walutowego. Zdaniem ekonomisty, to, że przywódcy polityczni w Polsce chcą wejścia Polski do strefy euro, powoduje, że „chce się walić głową w ścianę”; doświadczenia Hiszpanii, Irlandii czy Cypru wskazują, że euro jest „pułapką”⁴⁵.

Chyba najszerzą i najpełniejszą analizą korzyści i kosztów przystąpienia Polski do UGiW jest raport Narodowego Banku Polskiego z roku 2009⁴⁶. Do potencjalnych korzyści i szans należą m.in. eliminacja ryzyka kursowego i kosztów transakcyjnych, większa stabilność makroekonomiczna, intensyfikacja wymiany handlowej, wzrost inwestycji, integracja rynków finansowych, ograniczenie ryzyka gwałtownych przepływów kapitałowych (spowodowanych np. spekulacją na rynkach walutowych), mniejsze ryzyko wystąpienia kryzysu walutowego⁴⁷.

Z kolei potencjalne zagrożenie stanowią m.in. utrata możliwości prowadzenia samodzielnej polityki pieniężnej i ryzyko nieadekwatności polityki pieniężnej prowadzonej przez EBC do potrzeb polskiej gospodarki, brak mechanizmu absorbującego tzw. szoki realne, jakim jest kurs waluty narodowej, niepewność co do dynamiki kształtowania się cen i skutków tego dla gospodarki, wzrost cen wynikających z zaokrągleń cen wyrażonych w euro, konieczność poniesienia kosztów technicznych i organizacyjnych związa-

⁴⁴ „Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2013 roku”. Zob. <http://www.msz.gov.pl/resource/43569e19-908b-4695-9520-19d34407af2a>:JCR [dostęp: 13.09.2013].

⁴⁵ P. KRUGMAN: *Poland is not yet Lost*. „The New York Times” 27.03.2013. Zob. <http://krugman.blogs.nytimes.com/2013/03/27/poland-is-not-yet-lost/> [dostęp: 30.03.2013].

⁴⁶ Raport na temat pełnego uczestnictwa Rzeczypospolitej Polskiej w trzecim etapie Unii Gospodarczej i Walutowej. Warszawa 2009. Zob. http://www.nbp.pl/publikacje/o_euro/re.pdf [dostęp: 13.09.2013].

⁴⁷ Ibidem, s. 148–149.

nych z wymianą złotego na euro, krótkookresowe zagrożenia wynikające z konieczności spełnienia kryteriów konwergencji⁴⁸.

Zgodnie z tym opracowaniem, w perspektywie długofalowej polska gospodarka powinna odnieść korzyści z integracji ze strefą euro. Konieczne jest jednak spełnienie warunku odpowiedniego przygotowania. Natomiast dla bilansu korzyści i kosztów z tego wynikających w krótkim okresie kluczowy będzie wybór właściwego momentu wprowadzenia euro⁴⁹.

Raport NBP, poza tym, że był przygotowywany w przeważającej części w okresie przed kryzysem gospodarczym, koncentruje się przede wszystkim na aspektach gospodarczych dotyczących ewentualnego przystąpienia Polski do strefy euro. Wskazane w artykule działania zwiększające integrację państw strefy euro oraz zróżnicowanie pomiędzy nimi a pozostałymi członkami UE sprawiają, że w przypadku państw pozostających dotychczas poza strefą euro (np. Polska), zagadnienie ich wejścia do unii walutowej lub pozostawania poza nią powinno być sytuowane w nowej perspektywie, w tym uwzględniającej również aspekty pozaekonomiczne. Jest tak przynajmniej z trzech powodów. Po pierwsze, kryzys gospodarczy w znacznie pełniejszy sposób niż w warunkach stabilności pokazał potencjalne korzyści i szanse oraz koszty i zagrożenia o charakterze gospodarczym wynikające z członkostwa w unii walutowej. Po drugie, skutek wymienionych reform UGiW ma dziś inną postać niż przed kryzysem. Stopień zintegrowania państw strefy euro także w płaszczyźnie gospodarczej jest obecnie wyraźnie głębszy niż kilka lat temu. Kwestia ta ma znaczenie także polityczne — w referendum akcesyjnym większość polskiego społeczeństwa opowiedziała się za członkostwem w UE na warunkach zawartych w traktacie akcesyjnym, czyli także za dążeniem do spełnienia kryteriów konwergencji i wejściem do UGiW (odrębną sprawą pozostaje oczywiście to, ile osób spośród głosujących zdawało sobie z tego sprawę). Biorąc pod uwagę przeprowadzone reformy UGiW, w debacie dotyczącej przystąpienia Polski do strefy euro można spodziewać się argumentu, że głosujący w referendum akcesyjnym, opowiadając się za wejściem Polski do UGiW, mieli na myśli inną formę unii walutowej niż obecna. W związku z tym można spodziewać się głosów wzywających do zorganizowania referendum w sprawie przystąpienia Polski do strefy euro. Po trzecie, reformy UGiW sprawiły, że członkostwo w niej stało się główną linią podziału pomiędzy państwami UE. Udział w unii walutowej wpływa więc coraz bardziej na pozycję i znaczenie polityczne danego państwa w UE i na jego możliwości oddziaływania na kształt i tempo procesu integracji. Zatem jak wspomniano, w dyskusji na temat przystępowania do UGiW (czy też pozostawania poza nią) obok bardzo istotnych kwestii *stricto*

⁴⁸ Ibidem, s. 247–249.

⁴⁹ Ibidem, s. 372.

gospodarczych, coraz większą rolę odgrywają konsekwencje o charakterze politycznym. Należy podkreślić, że pogłębianie integracji państw strefy euro najprawdopodobniej będzie postępować. Wiele reform już zostało przeprowadzonych, a obecnie trwa proces budowania unii bankowej. Można powiedzieć, że jak na standardy UE, tempo zmian jest wysokie. Zapowiadane są także dalsze kroki – np. wspólne stanowisko RFN i Francji ogłoszone 30 maja 2013 roku zakłada podjęcie, po najbliższych wyborach do PE, działań na rzecz dalszego wzmocnienia zarządzania w strefie euro. Miałyby one obejmować m.in. bardziej regularne szczyty państw strefy euro, powołanie „na pełny etat” „prezydenta” ministrów finansów państw strefy euro czy możliwość zlecania na szczytach państw strefy euro innym ministrom, np. zatrudnienia, spraw społecznych czy gospodarki, wykonywania zadań dotyczących zagadnień strefy euro⁵⁰.

Biorąc pod uwagę m.in. wspomnianą konieczność zmiany konstytucji oraz aktualne uwarunkowania polityczne, przystąpienie Polski do strefy euro jest realne nie wcześniej niż za kilka lat. Jak wskazują badania opinii publicznej, stosunek większości Polaków do wprowadzenia w Polsce euro jest negatywny. W maju 2013 roku stosunek „zdecydowanie pozytywny” miało 5% badanych, „raczej pozytywny” – 25%, „raczej negatywny” – 33%, „zdecydowanie negatywny” – 25%, zaś 11% nie miało na ten temat zdania⁵¹. Taki stan rzeczy bez wątpienia wpływa na działania i decyzje ugrupowań politycznych, które dla zdobycia jak największej popularności i/lub aby nie zniechęcić do siebie wyborców, uwzględniają wyniki badań opinii publicznej w różnych kwestiach w swoich kampaniach.

Jak wskazują doświadczenia państw należących do strefy euro, dla procesu akcesji do niej bardzo duże znaczenie ma odpowiednia współpraca najistotniejszych instytucji państwowych oraz porozumienie głównych sił politycznych⁵². Samo spełnienie kryteriów konwergencji nie oznacza automatycznego przyjęcia członkostwa w strefie euro. Po włączeniu, złoty musi być obecny w ERM II przynajmniej przez dwa lata, następnie Komisja i EBC przygotowują raport o konwergencji, dopiero w końcowym etapie Rada

⁵⁰ *France and Germany – Together for a stronger Europe of Stability and Growth*. Pressemitteilung, Nummer 187/13 vom 30. Mai 2013. Zob. <http://www.bundeskanzlerin.de/Content/EN/Reiseberichte/2013/2013-05-30-merkel-paris.html;jsessionid=97F482C9EF47A865566D96FE441E15A.s1t1> [dostęp: 26.06.2013].

⁵¹ „Monitor Opinii Publicznej” 2013, nr 05, s. 2. Zob. http://www.mf.gov.pl/documents/764034/1002547/monitor+opinii_08_2013.pdf [dostęp: 21.09.2013]. Szerzej na temat stanowiska opinii publicznej w Polsce i pozostałych państwach UE w okresie przed kryzysem gospodarczym zob. np. T. KUBIN: *Tak czy nie dla euro? Stosunek społeczeństw państw Unii Europejskiej do Unii Gospodarczej i Walutowej*. „Przegląd Politologiczny” 2009, nr 2, s. 119–135.

⁵² W. MAŁECKI: *Globalny kryzys finansowo-gospodarczy a przystąpienie Polski do Unii Gospodarczej i Walutowej*. W: *Globalny kryzys finansowy a gospodarka Polski*. Red. W. MAŁECKI: Warszawa 2009, s. 164–165.

podejmuje decyzję o uchyleniu derogacji i wyznacza termin, od którego dane państwo staje się członkiem strefy euro. Zatem od momentu podjęcia decyzji o wejściu do strefy euro i włączenia waluty krajowej do ERM II do czasu wejścia do unii walutowej państw UE muszą minąć przynajmniej 3 lata. Jeśli w czasie pobytu waluty w ERM II dane państwo przestaje spełniać inne kryteria bądź kurs waluty przekracza dopuszczalne granice, okres ten wydłuża się. Bez wątplenia korzystne dla Polski będzie dążenie do ograniczenia deficytu sektora finansów publicznych i niedopuszczanie do nadmiernego wzrostu długu publicznego — bez względu na to, czy i ewentualnie kiedy Polska zdecydowałaby się przystąpić do trzeciego etapu UGiW. Przypadek Szwecji pokazuje, że nawet nie mając formalnych podstaw prawnych do tego, aby pozostawać poza strefą euro, można taką politykę prowadzić, tzn. starać się utrzymywać w dobrej kondycji finanse publiczne, spełniając tym samym ten warunek udziału w strefie euro, ale jednocześnie nie dążyć do spełniania tych kryteriów, które są przede wszystkim kwestią decyzji politycznych, np. nie włączać złotego do mechanizmu ERM II czy też nie dokonywać koniecznych zmian w Konstytucji. Im lepszy stan finansów publicznych w Polsce, tym silniejsza pozycja naszego kraju nie tylko w kontekście ewentualnego wejścia do UGiW, ale ogólnie w UE, tym większy wpływ na funkcjonowanie tej organizacji. Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu, dobry stan finansów publicznych sprzyja także utrzymaniu waluty w ERM II⁵³. Trwale dobra sytuacja finansów publicznych jest wartością samą w sobie. Zamknięcie przez Radę procedury nadmiernego deficytu w odniesieniu do Polski i tym samym spełnianie przez Polskę kryterium fiskalnego będą dawały maksymalną w interesującej nas sytuacji swobodę w decydowaniu o tym, kiedy ewentualnie wejść do strefy euro.

⁵³ L. OREŹIAK: *Ocena funkcjonowania strefy euro*. W: *Polska w strefie euro*. Red. B. KUBSKA-MACIEJEWICZ, A. STĘPNIAK. Poznań 2005, s. 35–36; G. TCHOREK: *Polityka makroekonomiczna a uczestnictwo złotego w ERM II*. W: *Polska w strefie euro...*, s. 129–138; J. GRZYWACZ: *Druga szansa na euro*. W: *Polska w strefie euro. Szanse i zagrożenia*. Red. J. OSTASZEWSKI. Warszawa 2008, s. 242. Zob. też np.: K. ZAWADZKI: *Udział złotego w mechanizmie stabilizowania kursu a ryzyko wystąpienia kryzysu walutowego w Polsce*. W: *Polska w strefie euro. Szanse i zagrożenia...*, s. 349–357.