



SENAT RP

ZAPIS STENOGRAFICZNY

Wspólne posiedzenie
Komisji Budżetu
i Finansów Publicznych (9.)
oraz Komisji Spraw Unii Europejskiej (11.)
w dniu 31 stycznia 2012 r.

VIII kadencja

Porządek obrad:

1. Informacja na temat projektu międzynarodowego porozumienia na rzecz wzmocnionej unii gospodarczej (tzw. pakt fiskalny).

(Początek posiedzenia o godzinie 15 minut 05)

(Posiedzeniu przewodniczą przewodniczący Komisji Budżetu i Finansów Publicznych Kazimierz Kleina oraz przewodniczący Komisji Spraw Unii Europejskiej Edmund Wittbrodt)

Przewodniczący Kazimierz Kleina:

Otwieram wspólne posiedzenie Komisji Budżetu i Finansów Publicznych oraz Komisji Spraw Unii Europejskiej.

Przedmiotem naszego posiedzenia będzie informacja na temat projektu międzynarodowego porozumienia na rzecz wzmocnionej unii gospodarczej, czyli tak zwanego paktu fiskalnego.

Witam wszystkich na naszym posiedzeniu, w pierwszej kolejności pana ministra Szpunara, który jest wiceministrem spraw zagranicznych, odpowiedzialnym ze strony rządu za realizację tego projektu. Witam również osoby towarzyszące, a także wszystkich członków komisji i inne osoby, które dotarły na posiedzenie naszej komisji.

Czy są uwagi do porządku naszego posiedzenia? Nie ma uwag.

W takim razie zwracam się z prośbą do pana ministra o przedstawienie informacji na temat projektu międzynarodowego porozumienia na rzecz wzmocnionej unii gospodarczej.

I bardzo proszę pana senatora Wittbrodta, przewodniczącego Komisji Spraw Unii Europejskiej, o dalsze prowadzenie naszego posiedzenia.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych Maciej Szpunar:

Dziękuję.

Szanowni Panowie Przewodniczący! Wysokie Komisje!

Przede wszystkim przepraszam za niewielkie spóźnienie. Dopiero przed chwilą skończyło się posiedzenie Rady Ministrów. Ja zresztą uprzedzałem, że kilka minut się spóźnię.

Przedmiotem informacji są kwestie związane z negocjacjami dotyczącymi paktu fiskalnego i jego ostateczną treścią. Jest z nami pan minister Kotecki z Ministerstwa Finansów, tak że ja może ograniczę się do omówienia zagadnień instytucjonalno-prawnych związanych z umową i tylko napomknę o tych aspektach, które leżą w kompetencjach przede wszystkim ministra finansów.

Zanim przejdę do omówienia samych negocjacji w sprawie paktu fiskalnego, wspomnę, że pomysły dotyczące pewnej instytucjonalizacji państw strefy euro funkcjonowały w debacie europejskiej już od dłuższego czasu. Kryzys tylko umocnił przekonanie, że państwa te powinny podjąć się ściślejszej integracji, przede wszystkim w zakresie polityki gospodarczej, aby przeciwdziałać skutkom kryzysu.

W konkluzjach Rady Europejskiej z dnia 9 grudnia 2011 r. przyjęto, że będzie przygotowany projekt umowy międzynarodowej zaostrzającej dyscyplinę budżetową i usprawniającej zarządzanie oraz koordynację polityki gospodarczej państw strefy euro, a także, ewentualnie, innych państw należących do Unii Europejskiej.

Z jakiego powodu pojawiła się konieczność przygotowania nowej umowy międzynarodowej? Wiadomo, że najłatwiej byłoby wprowadzić ewentualne zmiany do traktatów, ale na skutek tego, że jedno z państw członkowskich, a mianowicie Wielka Brytania, nie wyraziło na to zgody, jedyną możliwością wprowadzenia takich przepisów do jakiegoś aktu prawa międzynarodowego stało się zawarcie odrębnej umowy międzynarodowej poza ramami instytucjonalnymi Unii Europejskiej.

Prace nad umową rozpoczęły się tuż po zakończeniu szczytu w dniu 9 grudnia. Były one prowadzone w grupie zadaniowej utworzonej w ramach Grupy Roboczej Eurogrupy, tak zwanej Eurogroup Working Group, w składzie poszerzonym o przedstawicieli państw spoza strefy euro – także Wielkiej Brytanii, która już w grudniu zeszłego roku nie wyraziła intencji związania się wspomnianą umową. W pracach uczestniczyli także przedstawiciele Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Banku Centralnego. Obradom przewodniczył przedstawiciel Luksemburga, jako że premier Luksemburga przewodzi Eurogrupie. W zeszłym roku odbyły się dwa spotkania, a jedno spotkanie negocjacyjne zorganizowano już w tym roku. Następnie projekt tej umowy był omawiany przy okazji posiedzenia Rady do spraw Gospodarczych i Finansowych, czyli Ecofinu. I ostatnie spotkanie przed wczorajszym posiedzeniem Rady Europejskiej, spotkanie tak zwanych szerpów, miało miejsce w zeszły piątek w godzinach popołudniowych w Brukseli.

Jakie są kluczowe postanowienia omawianej umowy? Otóż przewiduje ona wprowadzenie reguły fiskalnej, zgodnie z którą państwa będące stronami umowy powinny osiągać swoje średniookresowe cele budżetowe, czyli tak zwane MTO, na poziomie nie niższym niż deficyt strukturalny wynoszący 0,5% produktu krajowego brutto. Jedyne

w przypadku tych państw, których dług publiczny jest na poziomie znacząco poniżej 60% PKB, te reguły ulegają pewnemu złagodzeniu. Myślę, że o szczegółach powie pan minister Kotecki. Wspomniana reguła fiskalna, zgodnie z deklaracją Rady, miała zostać wprowadzona na poziomie konstytucyjnym bądź równoważnym wobec konstytucji. Ponieważ zmiana konstytucji w przypadku niektórych państw strefy euro jest niezwykle skomplikowaną procedurą – są państwa, gdzie większość kwalifikowana wynosi 5/6, gdzie jakiegokolwiek zmiany konstytucji mogą nastąpić tylko poprzez zaakceptowanie parlamentu dwóch kadencji itd., a więc trwałoby to wyjątkowo długo – ostatecznie zdecydowano się ten wymóg złagodzić. Uzgodniono, że reguła powinna być wprowadzona przepisami o charakterze konstytucyjnym lub innym – zapewniającym odpowiednią trwałość reguły, które to przepisy byłyby przestrzegane w ramach krajowych procedur budżetowych – czyli na poziomie ustawowym, ale w takiej ustawie, która byłaby wiążąca w całej procedurze budżetowej.

Umowa wprowadza także obowiązek redukcji długu publicznego w przypadkach, w których przekracza on wartość odniesienia 60% PKB, średnio w tempie 1/20 długu rocznie. Te postanowienia w pewnym zakresie pokrywają się z postanowieniami tak zwanego sześciopaku, ale w niektórych aspektach są one zmodyfikowane.

Ważne w kontekście reguły budżetowej jest to, że postanowiono powierzyć Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej kompetencję do orzekania, czy państwa będące stronami umowy spełniły obowiązek wprowadzenia reguły na poziomie konstytucyjnym bądź w ustawie, która jest wiążąca w procedurach budżetowych. Pojawiło się oczywiście pytanie, czy jest dopuszczalne, aby Trybunał Sprawiedliwości – czyli instytucja unijna – mógł orzekać w przedmiocie umowy, która została zawarta poza ramami instytucjonalnymi Unii Europejskiej. Ostatecznie spór przesądziła opinia serwisu prawnego Rady Unii Europejskiej wskazująca, że jest to możliwe na podstawie art. 273 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, który umożliwia poddawanie jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości sporów pomiędzy państwami członkowskimi. W art. 8 paktu fiskalnego jest takie sformułowanie, że traktuje się ten przepis jako skorzystanie z kompetencji, jaką mają państwa członkowskie na podstawie art. 273 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Umowa zawiera także zobowiązania dotyczące koordynacji polityki gospodarczej, w tym wzmocnienia spójności i zwiększenia konkurencyjności, które mają przyczyniać się do sprawnego funkcjonowania Unii Gospodarczej i Walutowej oraz osiągnięcia wzrostu gospodarczego. W tytule IV tej umowy jest zawarte zobowiązanie do wykorzystywania procedur przewidzianych w traktatach – i w Traktacie o Unii Europejskiej, i w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – czyli tak zwanej wzmocnionej współpracy. Chodzi o to, że tam, gdzie jest to możliwe, powinno się wykorzystywać procedury wynikające z prawa unijnego.

Najwięcej kontrowersji budzi kwestia szczytów państw strefy euro. Jak już mówiłem, tendencja wśród niektórych państw członkowskich do maksymalnej instytucjonalizacji współpracy w ramach państw strefy euro była widoczna

już od dłuższego czasu. W umowie jest odwołanie się do szczytów państw strefy euro... Ja tylko powiem – bo to jest często mylone – że do traktatów jest dołączony protokół dotyczący Eurogrupy, tak więc Eurogrupa jest już usankcjonowana, ministrowie finansów państw strefy euro spotykają się zgodnie z ramami instytucjonalnymi Unii. Tymczasem spotkania na szczeblu szefów państw i rządów miały miejsce kilka razy, ale odbywały się bez wyraźnej podstawy prawnej – po prostu nie przewidziano takiej możliwości w traktatach. A więc jednym z celów umowy było uregulowanie tej kwestii i realizacja konkluzji Rady z 9 grudnia 2011 r., tak aby spotkania szefów państw i rządów strefy euro mogły nabrać formalnego charakteru.

Jeśli chodzi o Polskę, to oczywiście było to przedstawiane tak, że walczymy wyłącznie o krzesło, o obecność na tych szczytach. Chciałbym jednak wyjaśnić, że intencją Polski w staraniach o to, żebyśmy zostali dopuszczeni do udziału w tych szczytach, było zapobiegnięcie utworzeniu się Unii dwóch prędkości i zapewnienie integralności i spójności Unii Europejskiej. Obecność państw spoza strefy euro, no, może nie gwarantuje, ale w każdym razie przyczynia się do zachowania stabilności i jednolitości Unii Europejskiej. Z jednej strony my oczywiście nie mamy nic przeciwko temu, żeby przedstawiciele państw strefy euro podejmowali decyzje dotyczące ich samych, ale z drugiej strony chodziło nam o to, aby to, że przywódcy państw strefy euro będą się spotykali i dyskutowali o problemach dotyczących ich krajów, nie naruszało integralności Unii Europejskiej.

I jeszcze jedna sprawa. Wprowadzono urząd przewodniczącego szczytu państw strefy euro, który będzie wybierany zwykłą większością głosów spośród państw strefy euro. W związku z tym pojawiła się kwestia, która w tej chwili jeszcze nie jest wyjaśniona. Postanowiono, że kadencja przewodniczącego szczytu państw strefy euro będzie równoległa do kadencji przewodniczącego Rady Europejskiej. Wydaje się, że niektóre sformułowania zawarte w umowie, wskazujące, że pewne decyzje będą konsultowane przez przewodniczącego szczytu państw strefy euro z przewodniczącym Rady Europejskiej, świadczą o tym, że to nie powinna być ta sama osoba, no bo trudno, żeby przewodniczący sam ze sobą się konsultował.

Spośród pozostałych elementów tej umowy chciałbym wskazać na art. 7. Jest to przepis dotyczący popierania rekomendacji przedstawionych przez Komisję Europejską w ramach procedury nadmiernego deficytu. To jest zagadnienie istotne instytucjonalnie, nawiązujące w pewnym zakresie do sześciopaku. W procedurze, o której mowa w traktacie, bodajże w art. 129. rekomendacje Komisji są zatwierdzane większością kwalifikowaną przez państwa strefy euro, a tutaj, na wzór sześciopaku, wprowadzono mechanizm polegający na tym, że procedura nadmiernego deficytu zasadniczo jest uruchamiana w momencie, kiedy Komisja wydaje rekomendacje w ramach tej procedury, chyba że sprzeciwi się temu większość kwalifikowana państw strefy euro. To jest zasada tak zwanej odwróconej większości kwalifikowanej.

Umowa zawiera także przepis dotyczący współpracy parlamentarnej. Jest to art. 13, w którym przewidziano współpracę odpowiednich komisji parlamentów krajowych,

których przedstawiciele będą spotykali się w celu przedyskutowania zagadnień związanych z funkcjonowaniem tej umowy. Co istotne, przedstawiciele polskiego parlamentu od momentu, kiedy Polska stanie się już stroną porozumienia, będą w tym uczestniczyli.

Wspomnę o jeszcze jednej kwestii. Oczywiście pakt jest otwarty także dla państw spoza strefy euro, co jest bardzo istotne. Polskiemu rządowi zależało na tym, aby miał on charakter otwarty. To zostało rozstrzygnięte już na spotkaniu szerpów w piątek. Art. 15 w początkowej wersji był sformułowany w ten sposób, że wynikało z niego, iż państwo, które nie przystąpi do tego paktu od razu i będzie chciało przystąpić do niego później, będzie musiało uzyskać zgodę wszystkich dotychczasowych stron tej umowy. To był mechanizm, który mógł stanowić swego rodzaju szantaż w trakcie wczorajszych negocjacji na forum Rady Europejskiej. Mianowicie można było powiedzieć tak: jeżeli nie przystępujecie w tej chwili, a będziecie chcieli przystąpić później, to będzie potrzebna zgoda wszystkich państw będących dotychczas stronami tej umowy. Ten zapis udało się zmienić. Pakt jest otwarty i każde państwo członkowskie Unii Europejskiej – na razie dwa państwa nie wyraziły intencji przystąpienia do niego – może stać się stroną umowy wyłącznie na skutek złożenia dokumentów ratyfikacyjnych u jej depozytariusza.

I kolejna niezwykle istotna kwestia. Tak jak mówiłem, intencją rządu Polski w trakcie negocjacji w sprawie projektu tej umowy było to, aby, po pierwsze, dotyczyła ona jak najwęższego zakresu spraw, to znaczy, żeby tylko w minimalnym stopniu wchodziła w zakres kompetencji instytucji unijnych, a po drugie, aby z założenia była umową tymczasową. Dlatego że, jak już wspomniałem, w momencie, gdy doszło do podjęcia decyzji o jej przygotowaniu, nie wszystkie państwa członkowskie chciały w tym uczestniczyć.

W art. 16 zamieszczona jest tak zwana *sunset clause*, czyli klauzula zachodzącego słońca, która zobowiązuje państwa będące stronami tej umowy, aby w okresie pięciu lat uczyniły wszystko, by wprowadzić całość czy poszczególne aspekty tej umowy w ramy prawne Unii Europejskiej.

To może tyle z mojej strony tytułem wprowadzenia. Pewnie będzie dość dużo pytań, a ja z przyjemnością się do nich odniosę.

(Przewodnictwo obrad obejmuje przewodniczący Komisji Spraw Unii Europejskiej Edmund Wittbrodt)

Przewodniczący Edmund Wittbrodt:

Dziękuję bardzo, Panie Ministrze, za przedstawienie tych politycznych aspektów porozumienia.

A teraz pewne kwestie merytoryczne omówi pan minister Kotecki. Bardzo proszę.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów Ludwik Kotecki:

Wydaje mi się, że pan minister przedstawił już trochę kwestii merytorycznych. Ja chciałbym powiedzieć przede wszystkim o aspektach ekonomicznych, czyli o celu całego

tego wysiłku związanego z powstaniem paktu – a jest nim zaostrenie dyscypliny budżetowej.

Geneza i potrzeba takiego zaostrenia dyscypliny są oczywiste. Sytuacja na rynkach finansowych ciągle wymaga od rządów krajów strefy euro podejmowania nowych prób przekonania tychże rynków, że dyscyplina finansowa i polityka budżetowa, a także jej koordynacja, będą w tych krajach usprawnione. Ten pakt to kolejny etap tego przekonywania po, przede wszystkim, sześciopaku – czyli po tych pięciu rozporządzeniach i jednej dyrektywie wprowadzających nowe, bardziej wymagające zasady prowadzenia i koordynacji polityki budżetowej w Unii Europejskiej – po projektach, które już znamy i które są w tej chwili dyskutowane w Komisji Europejskiej, i po tak zwanym dwupaku, obecnie omawianym i negocjowanym na poziomie krajowym. Tak że ten traktat jest już trzecim etapem. On ma, powiedziałbym, cztery cechy powodujące, że jest jeszcze bardziej restrykcyjny niż obowiązujący już sześciopak.

Po pierwsze, tak zwany średniookresowy cel budżetowy. Do momentu wejścia w życie tego traktatu tak dla krajów strefy euro, jak i dla wszystkich innych krajów, czyli także dla Polski, obowiązuje minimum, jeśli chodzi o deficyt strukturalny, na poziomie minus 1% PKB. Teraz te kraje, które postanowiły pokazać, że chcą te restrykcje jeszcze bardziej zaostriżyć, ustaliły, że deficyt strukturalny, czyli średniookresowy cel budżetowy, nie może być mniejszy niż 0,5% produktu krajowego brutto. Jedynie w przypadku kraju, którego dług sektora rządowego i samorządowego utrzymuje się na poziomie wyraźnie poniżej 60% – przy braku zagrożenia długookresowej stabilności finansów publicznych, obejmującej zarówno zobowiązania jawne, jak i tak zwane zobowiązania ukryte – *medium-term objective*, średniookresowy cel budżetowy, mógłby zostać ustalony na poziomie nie niższym niż minus 1% PKB, czyli na takim jak dzisiaj.

Czym jest średniookresowy cel budżetowy? To jest już dosyć powszechnie znany termin, ale być może wymaga jeszcze pewnego wyjaśnienia. Otóż to jest deficyt strukturalny, a deficyt strukturalny to taki deficyt, w którym nie uwzględnia się wahań cyklicznych w gospodarce. To znaczy, jest to skorygowany deficyt nominalny, czyli okrojony o dochody i wydatki, które wynikają z wahań cyklicznych, to jest wahań koniunktury w gospodarce, a także o tak zwane jednorazowe działania, czyli na przykład jednorazowe dochody czy jednorazowe wydatki związane z jakimiś nadzwyczajnymi wydarzeniami, które nie powtórzą się w przyszłości. Tych korekt dokonuje się w stosunku do deficytu nominalnego, który jest podstawowym deficytem i w odniesieniu do którego, między innymi, podejmowane są decyzje o wszczęciu procedury nadmiernego deficytu. I taki deficyt skorygowany, jak powiedziałem, jeśli chodzi o wahania cykliczne, a właściwie skutki tych wahań dla dochodów i wydatków, oraz skutki działań jednorazowych dla dochodów i wydatków sektora rządowego i samorządowego... Taki właśnie deficyt strukturalny na poziomie minus 0,5% PKB jest w tej chwili wpisany do traktatu jako średniookresowy cel budżetowy dla krajów, które zobowiążą się do przestrzegania tego kluczowego artykułu. Moim zdaniem jest on kluczowy, i to zdanie jest chyba powszechnie podzielane. Główna wartość dodana tego traktatu to

jest właśnie ta reguła sformułowana w art. 3. To pierwsza cecha tego traktatu – bardziej ambitny średniookresowy cel budżetowy.

Po drugie, mechanizm korekcyjny. Umowa przewiduje wprowadzenie takiego mechanizmu korekcyjnego, który byłby uruchamiany automatycznie – to jest ważne – w momencie, kiedy doszłoby bądź do odchylenia strukturalnego wyniku sektora finansów publicznych od MTO, średniookresowego celu budżetowego, bądź odchylenia tego wyniku od ścieżki dochodzenia do MTO. Chodzi o to, że kraje, których deficyty nie są na poziomie MTO, będą miały określoną ścieżkę dochodzenia do MTO, i w momencie, kiedy dojdzie do odchylenia od tej ścieżki, mechanizm korekcyjny włączy się automatycznie.

Po trzecie, tym, co odróżnia ten traktat od istniejących już dziś przepisów, w szczególności od sześciopaku, jest to, że reguła fiskalna ma zostać wpisana do przepisów krajowych. Jak pan minister powiedział, większość tych rozwiązań już dzisiaj funkcjonuje, ale one oczywiście są zawarte tylko w przepisach unijnych – „tylko” albo „aż”. A teraz idzie się o krok dalej: reguła fiskalna i mechanizmy korekcyjne mają być zawarte w przepisach krajowych. Oczywiście te kraje, które będą wprowadzać te reguły, zostaną potem ocenione pod kątem tego, w jaki sposób wywiązały się z tego zobowiązania.

Po czwarte, wyrazem jeszcze bardziej restrykcyjnego stosunku do dyscypliny budżetowej jest automatyzm, którego stopień jest w tym traktacie większy niż w dziś obowiązujących przepisach, w szczególności sześciopaku, w którym stopień automatyzmu nakładania sankcji na kraj nierealizujący postanowień i tak został bardzo wyraźnie zwiększony. O tym automatyzmie pan minister już tutaj mówił. To był komentarz dotyczący MTO. Pan minister chyba już mówił o tych specjalnych programach, zwanych partnerskimi, które będą musiały być przedstawiane przez państwa objęte procedurą nadmiernego deficytu – to jest kolejny nowy element. Te programy partnerskie będą zawierały szczegółowy opis reform strukturalnych, jakie państwo będzie wdrażać w celu efektywnej korekty nadmiernego deficytu – przede wszystkim chodzi o trwałość tej korekty. No, tutaj przykład Węgier jest bardzo dobry. Węgry miały w zeszłym roku nadwyżkę, ale okazało się, że nie jest to nadwyżka trwała, tylko jednorazowa. Tak że aspekt trwałości jest w przypadku programów partnerskich uwypuklony.

To byłoby chyba tyle tytułem wstępu. Jeżeli będą pytania, to ja oczywiście chętnie na nie odpowiem. Dziękuję.

Przewodniczący Edmund Wittbrodt:

Dziękuję bardzo, Panie Ministrze.

Proszę państwa, ja chciałbym tylko powiedzieć, że wczoraj wróciłem z tak zwanego małego posiedzenia COSAC, skupiającego przewodniczących komisji unijnych ze wszystkich państw członkowskich. Myśmy na ten temat rozmawiali i z tej dyskusji jednoznacznie wynikało, że jeżeli w Unii Europejskiej ma istnieć solidarność, to musi być i odpowiedzialność. A jeżeli zasada odpowiedzialności nie jest przestrzegana, to muszą być z tego wyciągane pewne konsekwencje. W przeszłości też mieliśmy różnego rodzaju

regulacje, na przykład Pakt Stabilności i Wzrostu, który nie funkcjonował dobrze dlatego, że nie wyciągano potem żadnych konsekwencji z jego nieprzestrzegania.

Podkreślano też, że duże znaczenie ma art. 13, dotyczący roli parlamentów narodowych, i to, że poprzez wspólne spotkania w ramach COSAC można monitorować sytuację. To tyle dodatkowych informacji.

A teraz proszę bardzo o zadawanie pytań.

Rozpocznijmy od pana senatora Pinióra, który zgłosił się jako pierwszy, następnie głos zabierze pan senator Marek Borowski, potem pan senator Sepioł i na końcu pan senator Bierecki.

Proszę bardzo.

Senator Józef Piniór:

Dziękuję bardzo panom ministrom za te wyjaśnienia.

Mam dwa pytania. Pierwsze dotyczy tej politycznej części paktu. Mówił pan, że ten nowy pakt przewiduje spotkania komisji parlamentarnych. Czy mógłby pan, Panie Ministrze, powiedzieć coś więcej na ten temat? Jak rozumiem, chodzi o spotkania komisji parlamentarnych z krajów strefy euro. Tak? Czy ze wszystkich krajów Unii Europejskiej? Proszę to wyjaśnić. Czy komisje parlamentarne z państw spoza strefy euro będą miały prawo do udziału w tych spotkaniach – tak jak Polska w szczytach państw strefy euro – tylko od czasu do czasu, czy też tu ma miejsce takie, powiedziałbym, przełamanie reguł i możliwa będzie regularna współpraca parlamentów wszystkich krajów z całej Unii Europejskiej?

Drugie pytanie kieruję do obydwu panów, choć być może w większym stopniu do pana ministra z Ministerstwa Finansów. Na tym szczyście przewijała się także kwestia wejścia Polski do strefy euro. Zresztą jest jasne, że te kwestie są ze sobą bardzo ściśle związane i że nasze problemy z tym paktem wynikają z tego, że nie należymy do strefy euro. Czy ten temat był podejmowany? Czy mogliby państwo coś o tym powiedzieć? Wiemy z doniesień prasowych, że ta kwestia była poruszana podczas rozmów z przewodniczącym Parlamentu Europejskiego Martinem Schulzem. Prawdopodobnie doszło wtedy do jakiegoś nieporozumienia. Minister Rostowski mówił, że z naszej strony nie padły deklaracje, że wejdziemy do strefy euro w 2015 r., tylko że chcemy spełnić warunki dotyczące naszego ewentualnego wejścia do tej strefy. W jakim stopniu ta sprawa miała wpływ na rozmowy w związku z paktem fiskalnym? Oczywiście jeżeli w ogóle miała wpływ i jeżeli można coś na ten temat powiedzieć. Dziękuję.

Przewodniczący Edmund Wittbrodt:

Dziękuję bardzo.

Pan minister Szpunar chciałby coś dodać do swojej wypowiedzi.

Ja potem oddam głos kolejnym pytającym. Pan przewodniczący Kleina podpowiada, że kolejność zgłoszeń do zadawania pytań była taka: pan senator Sepioł, pan senator Bierecki, potem pan senator Borowski, a następnie pan senator Wojciechowski.

Proszę bardzo, Panie Ministrze.

**Podsekretarz Stanu
w Ministerstwie Spraw Zagranicznych
Maciej Szpunar:**

Dziękuję.

Zapomniałem na samym początku swojej wypowiedzi wspomnieć o dość istotnej kwestii. Mianowicie o tym, że państwa, które nie są członkami strefy euro, nie są objęte obowiązkami wynikającymi z tytułu III i IV. Z art. 14 ust. 5 wynika, że państwa takie jak Polska, w stosunku do których stosuje się derogację z art. 139 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, nie są związane obowiązkami z tytułu III i IV. Będą zobligowane do ich wypełniania dopiero w momencie uchylecia derogacji, czyli wtedy, kiedy staną się członkami strefy euro, bądź wcześniej, jeżeli zadeklarują taką wolę. Dziękuję.

Przewodniczący Edmund Wittbrodt:

Dziękuję bardzo.

Teraz pan senator Sepioł, bardzo proszę.

Senator Janusz Sepioł:

Chciałbym prosić o wyjaśnienie jeszcze tej relacji: deficyt nominalny – deficyt strukturalny. O ile to, że ten drugi jest okrojony z wydatków czy dochodów jednorazowych, jest klarowne, o tyle jego związek z cyklicznością jest dla mnie niejasny. I w tym kontekście chciałbym zapytać: ile wynosi w tej chwili polski deficyt strukturalny? Czy mógłby pan na przykładzie paru krajów pokazać, jak te relacje wyglądają?

A jeśli chodzi o średniookresowy cel budżetowy, to czy ja dobrze rozumiem, że chodzi o rok 2018? O jaką datę tutaj chodzi? Dziękuję.

Przewodniczący Edmund Wittbrodt:

Dziękuję bardzo.

Pan senator Grzegorz Bierecki.

Senator Grzegorz Bierecki:

Mam kilka pytań związanych z tym paktem i z celowością polskiego akcesu do tego paktu. Czy podpisanie paktu fiskalnego przez rząd polski oznacza, że Polska przyjmie zobowiązanie do wpłaty środków na rzecz europejskiego mechanizmu stabilności? Jeśli tak, to w jakiej wysokości może być ta wpłata?

Czy przystępując do tego paktu, zapewniamy sobie dostęp do środków pomocowych z europejskiego mechanizmu stabilności?

Później, po uzyskaniu odpowiedzi na te pytania, pozwolę sobie zadać jeszcze kolejne.

Może jeszcze jedno: czy dostęp do tych środków z europejskiego mechanizmu stabilności jest uwarunkowany podpisaniem tego paktu?

Przewodniczący Edmund Wittbrodt:

Dziękuję bardzo.

Trzy osoby zadały pytania, wobec tego proszę panów ministrów o odpowiedzi.

Najpierw pan minister Szpunar, potem pan minister Kotecki.

**Podsekretarz Stanu
w Ministerstwie Spraw Zagranicznych
Maciej Szpunar:**

Dziękuję.

Pytanie pana senatora Piniora dotyczy art. 13. Polski rząd oczywiście w trakcie negocjacji był zwolennikiem włączenia w ramy tej umowy zarówno parlamentów narodowych państw będących stronami umowy, jak i Parlamentu Europejskiego. Wychodziliśmy z założenia, że to nada bardziej wspólnotowy charakter tej nowej strukturze instytucjonalnej, która się teraz tworzy. Ostatecznie w treści tego przepisu znalazło się odwołanie do tytułu II Protokołu nr 1 w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej, dołączonego do traktatu z Lizbony. Ten przepis stanowi, że odpowiednie komisje zarówno parlamentów państw będących stronami tej umowy, jak i Parlamentu Europejskiego będą się spotykały w celu dyskusowania na temat polityki budżetowej i innych zagadnień objętych niniejszym traktatem. Nie ma wątpliwości, że to dotyczy wszystkich państw będących stronami tej umowy, a nie tylko państw strefy euro. Akurat w tym przepisie nie ma żadnego rozróżnienia ze względu na to, czy państwo, którego komisja parlamentarna bierze udział w tych spotkaniach, jest państwem strefy euro, czy nie jest.

Pytanie pana senatora Biereckiego dotyczyło powiązania... Przede wszystkim w umowie w ogóle nie wspomina się o tym, że bycie stroną tej umowy jest uzależnione od jakichkolwiek wpłat. Tak że to, o czym się mówi, czyli kwestia naszej wpłaty do Międzynarodowego Funduszu Walutowego czy na rzecz europejskiego mechanizmu stabilności, nie jest z tym w ogóle powiązane. Jedyne element, który na to powiązanie wskazuje, to preambuła. Jeden z punktów preambuły mówi o tym, że skorzystanie ze środków europejskiego mechanizmu stabilności jest uzależnione od ratyfikacji tej umowy. Na tym postulacie zależało Niemcom. Europejski mechanizm stabilności jest przeznaczony przede wszystkim dla państw strefy euro. Chodziło o to, aby państwo, które będzie się domagało pomocy, zobowiązało się przestrzegać warunków dyscypliny budżetowej, które wynikają z tej umowy.

Przewodniczący Edmund Wittbrodt:

Dziękuję bardzo.

Pan minister Kotecki.

**Sekretarz Stanu
w Ministerstwie Finansów
Ludwik Kotecki:**

Bardzo dziękuję, Panie Przewodniczący.

Jak rozumiem, dwa czy trzy pytania były skierowane do mnie. Po pierwsze, pytanie o wejście Polski do strefy

euro. Tę pogłoskę, która pojawiła się w mediach, dotyczącą wejścia Polski do strefy euro w 2015 r. należy uznać za jakieś nieporozumienie, za szum informacyjny. Chodziło tak naprawdę o gotowość spełnienia kryteriów, w szczególności kryterium fiskalnego, i ten cel mamy zamiar osiągnąć w 2015 r. W bieżącym roku Polska prawdopodobnie zredukuje swój deficyt do poziomu 3%, co w roku przyszłym może oznaczać – miejmy nadzieję, że tak będzie – zdjęcie z Polski rygoru wynikającego z procedury nadmiernego deficytu. Tak że spełnienie kryterium fiskalnego będzie miało miejsce tak naprawdę już w przyszłym roku. Jeśli chodzi o 2015 r., to wyjaśniam, że mylona jest droga konwergencji z drogą do strefy euro. Konwergencja nie jest tym samym, co wprowadzenie euro. Tak jak pan minister Rostowski wyjaśniał po szczycie, nie należy łączyć tych dwóch dróg. My mamy zamiar konwergować, czyli chcemy spełniać kryteria związane z PKB i kryteria nominalne, tak zwane kryteria z Maastricht, bo to są kryteria, które są jednocześnie odzwierciedleniem stanu gospodarki. Gospodarka z niskim deficytem, z niską inflacją, ze stabilnym kursem walutowym, z relatywnie niskimi stopami procentowymi to jest to, co byśmy chcieli osiągnąć. Tak więc musimy spełniać kryteria. Ale oczywiście nie oznacza to wejścia do strefy euro w 2015 r. Ta data nie została, jak państwo wiedzą, określona. W tej chwili nie ma wyznaczonej daty wejścia do strefy euro. Myśmy określili kilka tak zwanych filarów niezbędnych do wejścia i pierwszym z nich jest oczywiście spełnienie wspomnianych kryteriów, ale drugim bardzo ważnym filarem naszej strategii wprowadzenia Polski do strefy euro jest uzdrowienie sytuacji w samej strefie euro. Oczywiście traktat jest elementem takiego, miejmy nadzieję, uzdrawiania tej sytuacji, ale trzeba jeszcze poczekać na ocenę funkcjonowania traktatu.

Drugie pytanie dotyczyło deficytu nominalnego i strukturalnego. Działania jednorazowe to jedno, ale... Właśnie polityka Węgier, polegająca na znacjonalizowaniu części sektora finansowego i niejako wprowadzeniu go do sektora rządowego i samorządowego, była takim jednorazowym działaniem, które spowodowało nadwyżkę w zeszłym roku, ale prawdopodobnie skutkuje dosyć dużym deficytem w roku bieżącym. To jest ten jednorazowy efekt, który powinien być w kalkulacji deficytu strukturalnego usunięty. Ale oprócz działań jednorazowych w tych kalkulacjach powinny być pominięte jeszcze efekty cykliczne, które wynikają z tego, że każda gospodarka ma pewien poziom wzrostu potencjalnego, czyli wzrostu powiązanego z trendem. Chodzi mi o to, że gospodarki cechują się wahaniami cyklicznymi wokół trendu, czyli występują w nich okresy, kiedy obserwuje się spowolnienie i recesję, następnie wychodzenie z recesji, a potem ożywienie i boom, czyli takie jakby wejście na górkę i potem zejście. Każdy z tych okresów, kiedy wzrost gospodarczy kształtuje się wokół trendu, cechuje się pewnymi efektami dla finansów publicznych, wynikającymi przede wszystkim z elastyczności podatkowych. To znaczy, podczas recesji wpływów z podatków w sektorze finansów publicznych jest mniej, niżby wynikało z różnicy między tym trendem, przeciętnym wzrostem, a wzrostem obserwowanym, bo recesja powoduje nie tylko spadek dochodów, ale też, no, poniekąd ukrywanie tych dochodów i jakieś efekty międzyokresowe. I dlatego

w tym okresie wpływów z podatków jest dużo mniej, niż wynikałoby to z samej różnicy poziomów potencjalnego i rzeczywistego. Zupełnie odwrotnie jest w tym drugim okresie, kiedy jest boom i wpływy z podatków rosną dużo szybciej niż wskaźniki wzrostu gospodarczego. Ja bym powiedział, że zeszły rok byłby dobrym przykładem tego zjawiska, ponieważ obserwowaliśmy w niektórych miesiącach dynamikę chociażby VAT na poziomie kilkunastu procent, jeżeli chodzi o miesięczną dynamikę, o porównanie miesiąc do miesiąca z analogicznym okresem roku poprzedniego, podczas gdy wzrost gospodarczy był, jak wiemy, nominalnie na poziomie 6–7%, czyli realnie 4,3% plus deflator. Oczywiście trzeba to porównywać z nominalnym wzrostem, a nie z realnym. VAT rósł dużo szybciej właśnie dzięki tym elastycznościom podatkowym. Zupełnie odwrotnie było w 2009 r., kiedy realny wzrost był na poziomie 1,6% – plus deflator PKB na poziomie pewnie 2–3%, więc w sumie około 4–5% na plusie – a dynamika dochodów była ujemna. To są te efekty, z których trzeba oczyścić deficyt nominalny – my planujemy w tym roku zredukować go do poziomu poniżej 3% – żeby obliczyć deficyt strukturalny. To są albo nadzwyczajne dochody, albo nadzwyczajne ubytki dochodów wynikające z cyklicznych wahań wokół pewnego trendu, który w Polsce jest szacowany na około 4%. Chodzi o taki przeciętny długookresowy wzrost gospodarczy w Polsce, który czasami jest niższy, czasami wyższy, co oczywiście ma wpływ na finanse publiczne. I biorąc pod uwagę efekty tych różnic, trzeba skorygować deficyt nominalny, czy, ściślej biorąc, wynik sektora finansów publicznych – no bo oczywiście może to być też nadwyżka – żeby oszacować deficyt strukturalny, który jest zmienną nieobserwowalną, w przeciwieństwie do deficytu nominalnego. Oczywiście należy wykonać pewne szacunki różnych elastyczności i efektów cyklicznych, żeby dokonać korekty i obliczyć tę zmienną nieobserwowalną, jaką jest deficyt strukturalny.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

No właśnie sięgnęliśmy... Francja jest chyba trochę lepszym...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

A, to zanim kolega znajdzie mi te dane, może powiem, że ta różnica wynika z tak zwanej luki podażowej. Jest coś takiego w ekonomii jak luka podażowa, ale nie chciałem tego terminu wprowadzać, bo to byłoby już kolejne pojęcie... Jeżeli ta luka jest bliska zeru, to deficyt nominalny jest bliski deficytowi strukturalnemu. Jeżeli jest duża – ujemna bądź dodatnia – to oczywiście deficyt strukturalny może być większy lub mniejszy, w zależności od tej luki podażowej. Czyli luka podażowa jest różnicą między dynamiką potencjalnego długookresowego wzrostu i tego rzeczywistego w danym roku, na przykład, czy kwartale.

W przypadku Polski w roku 2008 deficyt nominalny był na poziomie 3,7%, a strukturalny na poziomie 4,6%. Ten rok jest bardzo dobrym przykładem do wytłumaczenia tej kwestii, bo wtedy był wysoki wzrost gospodarczy, na poziomie 5,1%, a więc powyżej potencjału, czyli te efekty cykliczne były dodatnie, i dlatego deficyt strukturalny był większy niż deficyt nominalny. W 2009 r. deficyt nominalny wyniósł 7,3%, a strukturalny... To są wyliczenia Komisji Europejskiej, bo oczywiście istotna jest tu też kwestia me-

todologii, a można to liczyć różnie, ale ja mówię o danych Komisji Europejskiej. Deficyt strukturalny w 2009 r. wyniósł 7,4%, na minusie oczywiście, czyli był bliski deficytu strukturalnego – różnił się od niego tylko o 0,1%. W 2010 r. deficyt nominalny wynosił 7,8%, a strukturalny – 7,6%. To wynikało z tego, że luka podażowa była niezbyt duża. W roku bieżącym, według szacunków z jesieni, deficyt nominalny wynosił 5,6%, strukturalny zaś był na poziomie 5,5%. Nie ma w tych szacunkach żadnych działań jednorazowych albo są one bardzo, bardzo malutkie. Zresztą nie podejmowaliśmy w Polsce jakichś nadzwyczajnych działań, powodujących w którymś roku duże zwiększenie dochodów bądź wydatków.

(Przewodniczący Edmund Wittbrodt: Dziękuję bardzo, Panie Ministrze...)

(Wypowiedź poza mikrofonem)

W jakim czasie mamy osiągnąć średniookresowy cel budżetowy? Poszczególne rządy określają tę datę w aktualizacjach swoich programów konwergencji lub stabilności. W przypadku naszego kraju, a więc kraju spoza strefy euro, są to programy konwergencji. One są aktualizowane co roku. Obecnie celem ministra finansów jest przede wszystkim zredukowanie nadmiernego deficytu. To jest podstawowe zadanie, z którym musimy się zmierzyć, ono wychodzi na pierwszy plan. Zobowiązaliśmy się w programie konwergencji, że w roku 2012 zejdziemy do poziomu poniżej 3%, jeżeli chodzi o deficyt nominalny. To jest też element naszej procedury nadmiernego deficytu. Zobowiązaliśmy się w 2008 r. do tego, że w roku 2012 zredukujemy deficyt.

Jeżeli chodzi o *medium-term objective*, średniookresowy cel budżetowy, to my określiliśmy, że kiedy już zredukujemy deficyt nominalny do poziomu poniżej progu 3%, będziemy dalej konsolidować finanse publiczne w celu osiągnięcia MTO, tak żeby właśnie w roku 2015 zbliżyć się do poziomu minus 1%. Dziękuję.

Przewodniczący Edmund Wittbrodt:

Dziękuję bardzo.

Proszę państwa, kolejne trzy osoby. Proszę o zwięzłe pytania i o zwięzłe odpowiedzi. Myśmymy chyba źle zaplanowali kolejne posiedzenia komisji. Nasze posiedzenie powinno się skończyć o godzinie 16.00, bo potem będą inne. Możemy sobie pozwolić na niewielkie opóźnienie, ale tylko na niewielkie, więc proszę o zwięzłe zadawanie pytań.

Pan senator Marek Borowski.

Senator Marek Borowski:

Dziękuję bardzo.

Ja zadam trzy zwięzłe pytania.

Pierwsze. Proszę panów ministrów o precyzyjną odpowiedź na pytanie, co oznacza związanie się Polski tą umową – może nie nazywajmy tego na razie traktatem. Czy w najbliższym czasie będą spoczywać na Polsce jakiegokolwiek zobowiązania – przez zobowiązania rozumiem takie powinności, w przypadku niewykonania których poniesiemy jakieś konsekwencje – czy też jest to pewnego

rodzaju symboliczna deklaracja, że chcemy być w przyszłości w strefie euro i będziemy stopniowo przybliżać się do spełnienia tych kryteriów? No bo wiadomo, że ich jeszcze nie spełniamy. Tak więc proszę o precyzyjną odpowiedź na pytanie, czy będziemy do czegokolwiek zobowiązani, czy też nie.

Drugie pytanie dotyczy deficytu strukturalnego. No, powiem szczerze, pan minister zaaplikował nam solidną dawkę informacji. Ja wiem trochę na temat tego, co to jest deficyt strukturalny. Zresztą są i inne definicje, na przykład taka, że jest to deficyt, który się uzyskuje – jeśli on w ogóle zaistnieje – w warunkach pełnego zatrudnienia, tak że to się trochę inaczej przelicza, ale to nie jest najważniejsze. Do tej pory deficyty strukturalne rzeczywiście były liczone. Te informacje przy różnych okazjach były podawane do wiadomości, ale dotychczas ta informacja była ważna przede wszystkim dla rynków finansowych, które chciały wiedzieć, rzecz jasna, jaką wiarygodność ma dany kraj. A teraz deficyt strukturalny zaczyna być ważnym kryterium, od którego będzie zależało to, czy na dany kraj zostaną nałożone sankcje, czy nie. Rodzi się pytanie, kto ten deficyt będzie tak naprawdę obliczał i czy przewiduje się ustalenie jakichś kryteriów w tym względzie, czy też to będzie robione tak dowolnie. No, nie chce mi się wierzyć, żeby robiono to dowolnie, więc moje pytanie raczej dotyczy tego, kto to będzie obliczał. Czy to już jest postanowione, czy dopiero będzie?

I ostatnie pytanie. Z informacji pojawiających się w mediach wynika, że będą trzy rodzaje szczytów europejskich. Po pierwsze, szczyt Siedemnastki, na którym będą omawiane wyłącznie sprawy związane z, nazwijmy to, wewnętrzną stabilnością, ewentualnie z jakąś pomocą itd., i na którym nie będzie się mówiło o sprawach dotyczących tego paktu, czyli o jego wdrażaniu, rozszerzaniu itd. Po drugie, szczyt Dwudziestki Piątki, w którym Polska będzie uczestniczyć, a na którym będą omawiane na przykład sprawy dotyczące paktu i tego, co z niego będzie wynikało. No i po trzecie, dotychczasowy szczyt Dwudziestki Siódemki. Moje pytanie jest takie: czy na ten szczyt dwudziestu pięciu krajów – wiadomo których, choć tego nie mówi się wprost, mówi się o dopraszaniu innych krajów... Rozumiem, że Czechy i Wielka Brytania nie będą dopraszane, tak? Chciałbym się tego dowiedzieć. To te trzy pytania. Dziękuję.

Przewodniczący Edmund Wittbrodt:

Dziękuję bardzo.

Pan senator Grzegorz Wojciechowski.

Senator Grzegorz Wojciechowski:

Panie Przewodniczący! Wysoka Komisjo! Panowie Ministrowie!

Chodzi mi o kwestię Europy dwóch prędkości. 17 marca ubiegłego roku przedstawiciel polskiego rządu podpisał de facto zgodę na istnienie Europy dwóch prędkości w największym obszarze polityki unijnej, czyli we wspólnej polityce rolnej. To, co zostało podpisane, a następnie opublikowane w dokumencie KOM (2011) 625, jest jakby przepisane z konkluzji prezydencji węgierskiej.

Zatem mam następujące pytanie: na czym ma polegać to niwelowanie zjawiska Europy dwóch prędkości czy ustanowienie Europy jednej prędkości, skoro rząd w odniesieniu do najważniejszego obszaru polityki unijnej wyraża zgodę na to, żeby dalej tolerować podział na te dwie prędkości? Przypominam, że od momentu wejścia do Unii...

(Przewodniczący Edmund Wittbrodt: Ja bym prosił o zwięzłe zadawanie pytań. Jutro będziemy o tym dyskuutować na posiedzeniu naszej komisji.)

...nasi rolnicy utracili 110 miliardów na skutek polityki dwóch prędkości. Chciałbym się dowiedzieć, czy taka polityka będzie kontynuowana, czy nie. Na czym w ogóle polega rządowa polityka jednej prędkości, wspólnej dla wszystkich krajów? Nie rozumiem tego. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Edmund Wittbrodt:

To już jest jasne.

Pani poseł Krystyna Pawłowicz, bardzo proszę o krótkie pytania.

Poseł Krystyna Pawłowicz:

Dziękuję bardzo. Będę mówić bardzo zwięźle.

Chciałabym przede wszystkim spytać – a właściwie przyłączyć się do pytania, które zadał pan senator Borowski – czy mógłby pan minister wyliczyć konkretne zobowiązania, jakie przyjmie na siebie Polska w związku z tą umową.

Po drugie, czy mógłby pan wyliczyć konkretne uprawnienia, jakie zyskuje Polska dzięki temu paktowi, nie będąc, pamiętajmy, członkiem strefy euro?

Kolejne pytanie. Mówił pan o art. 13 tej umowy stanowiącym, że Sejm będzie włączony w jakieś procedury oceniania tej umowy. Proszę też o konkretne wyliczenie, jakie uprawnienia zyska Sejm w procesie oceny tego mechanizmu. Cały czas pamiętajmy, że Polska nie jest w strefie euro.

I ostatnie pytanie. Chciałabym się dowiedzieć, czy przed wyrażeniem przez premiera zgody na podpisanie paktu fiskalnego rząd robił jakieś symulacje ekonomiczne, prawne, społeczne, związane na przykład z obniżeniem deficytu z obecnych 6% do 3% w ciągu najbliższych kilkudziesięciu miesięcy. Bardzo jestem ciekawa, czy taki pomysł po prostu przyszedł panu premierowi do głowy, czy jest to uzasadnione jakimiś opiniami. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Edmund Wittbrodt:

Dziękuję bardzo.

Pan przewodniczący Kleina.

Senator Kazimierz Kleina:

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Ja też chciałabym przyłączyć się do tego pytania, które wcześniej padło: jakie zobowiązania wynikają z tej umowy dla strony polskiej i co będziemy musieli zrobić po kroku zrobić?

I drugie pytanie: jakimi argumentami kierowały się Czechy, nie przystępując do tej umowy?

Przewodniczący Edmund Wittbrodt:

Dziękuję.

Jeszcze raz pan senator Bierecki.

Senator Grzegorz Bierecki:

Ja przyłączam się do pytania o szacunki dotyczące wpływu przyjęcia tego paktu na zdolność absorpcji przez Polskę środków Unii Europejskiej przy obniżeniu deficytu, a także na zdolność Polski do emisji długu. To są dwa pytania do pana wiceministra finansów.

Trzecie pytanie dotyczy kwestii suwerenności. Czy przyjmując zapisy tego paktu i zobowiązując się na przykład do uprzedniego przedstawiania – o tym jest mowa w art. 11 – wszystkich istotnych reform ekonomicznych, które zamierzamy podjąć, wszystkim stronom tej umowy, nie ograniczamy suwerenności parlamentu?

Przewodniczący Edmund Wittbrodt:

Dziękuję bardzo.

Pan senator Cioch.

Senator Henryk Cioch:

Panowie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

To jest bardzo skomplikowana problematyka, ponieważ wywołuje daleko idące następstwa. Pojawiło się na ten temat kilka artykułów, z którymi się zapoznałem, między innymi, w „Rzeczpospolitej”, no i one mnie zadziwiły. Jako przykład podam tekst, który ukazał się w „Rzeczpospolitej”, autorstwa pana Marka Magierowskiego. On traktuje o konsekwencjach, jakie poniesiemy, jeżeli Polska zacznie korzystać z ESM. Nie wiem, skąd są te wyliczenia, ale wynika z nich, że składka będzie wynosić aż – no, dla mnie to jest szokujące – 26 miliardów euro.

Tutaj się dowiedziałem, z dotychczasowych wypowiedzi, między innymi pana ministra – i proszę o potwierdzenie tego – o związku treści tego paktu z decyzją o ustanowieniu ESM. Między innymi padło takie ogólne stwierdzenie, iż podpisanie tego paktu to jakby pierwszy krok, bo z dobrodziejstw ESM mogą korzystać tylko członkowie Unii Europejskiej należący do strefy euro, oczywiście pod warunkiem, że przystąpią do paktu fiskalnego. Ja to rozumiem w ten sposób, że teraz robimy pierwszy krok, czyli przystępujemy do paktu fiskalnego, później musimy zrobić drugi krok, czyli przystąpić do strefy euro, no i wtedy konsekwencją będzie krok trzeci, a więc korzystanie z ESM. No, przynajmniej ja to tak rozumiem.

A moje pytanie, trochę wybiegające do przodu, jest następujące: jaki jest związek pomiędzy podpisaniem i ratyfikowaniem tej umowy a korzystaniem w przyszłości z ESM? I jak odległa jest to przyszłość? No a z tym się wiąże, jak wiemy, konkretne konsekwencje natury finansowej. Trzeba będzie wnieść swój wkład, a dziennikarze obliczają – no, mnie to przeraziło – że to będzie kwota 26 miliardów euro. Skąd my tyle weźmiemy?

Przewodniczący Edmund Wittbrodt:

Dziękuję bardzo.

Ponieważ pytania właściwie się powtarzają, wobec tego zamykam, proszę państwa, tę część obrad przeznaczoną na zadawanie pytań, bo musimy już kończyć.

Może zapytam jeszcze tylko o tryb ratyfikacji tego dokumentu, Panie Ministrze. To może też wiele wyjaśnić.

Proszę panów ministrów po kolei – najpierw ministra Szpunara, a potem ministra Koteckiego – o ustosunkowanie się do tych pytań. Zwiążcie, proszę.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych Maciej Szpunar:

Jeśli chodzi o pierwsze pytanie pana senatora Borowskiego, które się powtarzało, to art. 14 ust. 5 paktu stanowi, że państwa takie jak Polska, objęte derogacją z art. 139 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – albo osobnym protokołem, jak w przypadku Danii – nawet jeżeli ratyfikują traktat, to nie będą związane tytułem III i IV.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Tytuł III dotyczy tak zwanej złotej reguły, *golden rule*. Ja może omówię je wszystkie po kolei. Tytuł I określa tylko cel i zakres umowy. Oczywiście tymi przepisami będziemy związani, ale z tego tytułu nie wynikają jakiegokolwiek zobowiązania ani jakiegokolwiek uprawnienia.

Tytuł II to tylko jeden artykuł stanowiący, że niniejsza umowa musi być zgodna z prawem unijnym, i przewidujący w jakimś tam zakresie pierwszeństwo prawa unijnego i pierwszeństwo kompetencji Unii Europejskiej w stosunku do tej umowy. Tak że też nic konkretnego z tego nie wynika, to jest tylko taka deklaracja.

Tytuł III dotyczy tak zwanego *fiscal compact* i zawiera te wszystkie *golden rules*, czyli regulacje dotyczące deficytu, długu, rekomendacji Komisji i kompetencji Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w zakresie sprawdzania, czy reguła została wprowadzona do porządku prawnego na poziomie konstytucyjnym bądź równoważnym. Polska nie jest w ogóle związana wynikającymi z tego tytułu obowiązkami. Podobnie, jeśli chodzi o tytuł IV...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Słucham?

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Art. 14 ust. 5. Mówiłem o tym na początku.

Tytuł IV dotyczy koordynacji polityki ekonomicznej i konwergencji. W trakcie negocjacji myśmy wskazywali na to, że unormowania z art. 9–11 mają charakter deklaracyjny, czyli nie wynikają z nich żadne konkretne obowiązki. Mówi się w nich o tym, że wtedy, gdy jest to możliwe, państwa będące stronami tej umowy powinny wykorzystywać procedury unijne i uruchamiać na przykład wzmocnioną współpracę. Ja myślę, że nie zdecydowano się tych zapisów uczynić obligatoryjnymi z uwagi na ewentualne problemy ratyfikacyjne, jako że oprócz *fiscal compact*, czyli dyscypliny finansowej, w traktacie zamieszczono także unormowania dotyczące koordynacji polityki gospodarczej. Ale pomimo tego, że z tych z tych trzech artykułów nie

wynikają konkretne obowiązki lub uprawnienia, Polska i tak będzie zwolniona ze stosowania przepisów tego tytułu, jeżeli nie wyrazi intencji ich przestrzegania.

Tytuł V, którego przepisami bylibyśmy związani, dotyczy kwestii szczytów Eurogrupy. Za chwilę przejdę do omówienia tych trzech rodzajów szczytów. Jedno z pytań dotyczyło tego, na czym konkretnie ma polegać współpraca parlamentarna. Otóż na razie nie można tego sprecyzować. W art. 13 mówi się tylko o tym, że przedstawiciele parlamentów będą się spotykali. Pamiętajmy, że to, co zostanie utworzone na podstawie tej umowy, będzie się opierać na integracji wykorzystującej tak zwaną metodę międzyrządową. To nie jest sytuacja taka jak w Unii Europejskiej, gdzie działa Parlament Europejski, który jest współustawodawcą, który podejmuje istotne decyzje i współdecyduje w wielu sprawach w Unii Europejskiej. Współpraca parlamentów państw będących stronami umowy oraz Parlamentu Europejskiego ma w pewien sposób legitymizować działania rządów podejmowane na podstawie tej umowy. Tak że żadne konkretne uprawnienia na rzecz tego zgromadzenia parlamentarnego – użyjmy takiego dość daleko idącego sformułowania – nie są przewidziane.

Tytuł VI, którym będziemy związani, zawiera przepisy ogólne i końcowe, dotyczące wejścia traktatu w życie, jego zmian itd.

Podsumowując, można powiedzieć, że dopóki Polska nie zgłosi intencji związania się przepisami z tytułu III lub IV, właściwie żadne obowiązki ani żadne uprawnienia dla nas z tego paktu nie wynikają, z wyjątkiem uczestnictwa w szczytach szefów państw i rządów strefy euro.

Teraz przejdę do trzeciego pytania pana senatora Borowskiego. Na drugie, jak rozumiem, odpowie pan minister Kotecki. Rzeczywiście będą te trzy kategorie szczytów: siedemnastu, dwudziestu pięciu i dwudziestu siedmiu państw. Moja pierwsza uwaga jest taka, szczyty Siedemnastki i Dwudziestki Piątki nie mieszczą się w strukturze instytucjonalnej Unii Europejskiej. One zostaną ustanowione wyłącznie na podstawie tej umowy. Z kolei normalny szczyt – szczyt Rady Europejskiej będącej instytucją Unii Europejskiej – pozostanie bez zmian. W treści art. 12, który był negocjowany jeszcze wczoraj do późna, jest mowa o dwóch rodzajach szczytów usankcjonowanych tą umową, ale niemieszczących się w porządku unijnym. Szczyty, które będą obejmować tylko państwa strefy euro, będą dotyczyły zagadnień związanych ze wspólną walutą i zarządzaniem strefą euro, a także strategicznych decyzji w zakresie prowadzenia polityki gospodarczej i zwiększenia konwergencji w strefie euro. Z kolei szczyty z udziałem państw, które ratyfikują tę umowę, ale nie są w strefie euro, dotyczyć będą konkurencyjności, modyfikacji globalnej architektury finansowej w strefie euro bądź fundamentalnych zasad, które będą miały zastosowanie w przyszłości. Myślę, że intencja była taka, aby te decyzje, które będą miały znaczenie z punktu widzenia na przykład Polski jako przyszłego członka strefy euro, były podejmowane na szczycie w formacie siedemnastki plus. Oczywiście niezależnie od tego w traktacie jest zapis mówiący, że przewodniczący szczytu państw strefy euro ma obowiązek informowania zarówno Parlamentu Europejskiego, jak i pozostałych stron umowy – nawet jeżeli chodzi o szczyt

wyłącznie Siedemnastki – o przygotowaniach do takiego szczytu i jego wynikach.

Pytanie, dlaczego Czesi nie przystąpili do paktu. Wedle mojej wiedzy problemem jest wyłącznie kwestia ratyfikacji. Aktualnie nie ma szans na ratyfikację tego traktatu w Republice Czeskiej, i to jest ich główny argument. Z tego też względu w trakcie negocjacji przedstawiciele zarówno Polski, jak i Republiki Czeskiej postulowali zmiany w art. 15 po to, żeby umowa była inkluzywna i każde państwo w każdej chwili mogło do tego paktu przystąpić.

Kwestia suwerenności. No, to jest pytanie fundamentalne, ale odpowiedź na nie oczywiście będzie zależała od tego, jak zdefiniujemy suwerenność. Pan senator wspominał o art. 11. Na razie Polska, jak wiadomo, tym przepisem związana nie będzie, nawet jeżeli podpiszemy i ratyfikujemy traktat. Ja bym się nie doszukiwał w umowach międzynarodowych, w których państwa decydują się współdziałać czy poddać w jakimś zakresie kompetencjom organów międzynarodowych, naruszenia suwerenności. Gdyby przyjąć takie ścisłe rozumienie pojęcia suwerenności, to właściwie nie tylko członkostwo w Unii, ale każda umowa międzynarodowa, w której podejmujemy jakieś zobowiązania i poddajemy się jurysdykcji jakiegoś sądu międzynarodowego, byłaby naruszeniem suwerenności. Tak że treść art. 11 wynika bez wątplenia z potrzeby zapewnienia dyscypliny budżetowej w strefie euro.

Pytanie dotyczące ESM. Ja nie czytałem artykułu pana Magierowskiego w „Rzeczpospolitej”, tak że trudno mi jest się odnieść do tego tekstu. Przystąpienie do paktu fiskalnego... Ja jednak będę używał słowa „traktat”. Pytanie, czy to ma być nazwane umową, czy traktatem, było przedmiotem negocjacji. Przedstawiciele niektórych państw negocjujących wskazywali na zasadność użycia słowa „traktat” z uwagi na to, że to podnosi rangę tej umowy, mimo że z punktu widzenia prawa międzynarodowego nie ma żadnej różnicy między umową a traktatem, bo każdy traktat jest umową. Przystąpienie do paktu fiskalnego w żaden sposób nie determinuje – ani nie stanowi jakiegoś dodatkowego zobowiązania – przystąpienia do strefy euro. Jeśli chodzi o ESM, to jest to mechanizm powiązany z członkostwem w strefie euro. No, jeżeli chce się być w strefie euro, to trzeba przystąpić do ESM, i na odwrót. Jeżeli ta umowa będzie długotrwała, to nie ma przeszkód, aby ktoś, kto ją ratyfikuje, nigdy nie zadeklarował chęci związania się przepisami tytułu III lub IV ani przystąpienia do strefy euro. To są dwie różne kwestie. Dla nas obowiązek przystąpienia do strefy euro wynika z traktatu akcesyjnego.

Ostatnie pytanie pana przewodniczącego Wittbrodta dotyczyło trybu ratyfikacji. No, dopiero od niedawna znamy ostateczny tekst tej umowy i analizujemy, czy spełnione są przesłanki art. 90 konstytucji, a mianowicie czy następuje w tym przypadku przekazanie kompetencji organów władzy państwowej. Nasza pierwsza ekspertyza jest taka, że nie mamy do czynienia z przekazaniem kompetencji organów władzy państwowej organowi międzynarodowemu, aczkolwiek sprawa jest na tyle poważna, że w dalszym ciągu trwają analizy prawne. Myśmy zlecili sporządzenie takich analiz także poza Ministerstwem Spraw Zagranicznych.

Przewodniczący Edmund Wittbrodt:

Dziękuję bardzo.
Pan minister Kotecki.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów Ludwik Kotecki:

Bardzo dziękuję, Panie Przewodniczący.
Postaram się krótko odpowiedzieć na pozostałe pytania.

Po pierwsze, pytanie pana senatora Borowskiego dotyczące większej roli deficytu strukturalnego czy uznania deficytu strukturalnego za ważny parametr oceny polityki fiskalnej. Tak naprawdę już w 2005 r. przy okazji poprzedniej rewizji Paktu stabilności i wzrostu pojawił się termin *medium-term objective*, a zaraz potem zostały podjęte prace nad metodologią, według której to powinno być liczone. Był jeszcze termin *minimal benchmarks*, na ich podstawie obliczano, jakie powinny być te minimalne średniookresowe cele budżetowe, czyli MTO. Następnie poszczególne kraje w swoich programach konwergencji zobowiązywały się do osiągnięcia jakichś celów, które nie mogły być niższe niż minus 1%. Polska ma w swoim programie właśnie taki cel średniookresowy.

Przy okazji chciałbym powiedzieć, że mimo tego, że ranga deficytu strukturalnego i średniookresowego celu budżetowego rzeczywiście została podniesiona, trzeba zwrócić uwagę na dług publiczny. Do tej pory procedury nadmiernego deficytu były skupione, sfokusowane na samych deficytach, a teraz pojęcie długu publicznego pojawia się coraz częściej, na przykład w sześciopaku, a także w tym traktacie czy, jak kto woli, umowie. W pakcie fiskalnym jest wyraźny zapis stanowiący, że kraje, których dług przekracza 60% – jeżeli chodzi o relacje długu do PKB – mają go redukować w tempie 1/20 tej nadwyżki rocznie. To jest zresztą wprost powtórzone za sześciopakiem. To nie jest nic nowego, ale stanowi element zacieśniania polityki budżetowej i poprawiania koordynacji.

Drugie pytanie zadane przez panią senator Pawłowicz...

(*Senator Marek Borowski: A kto będzie liczył?*)

Komisja Europejska, tak jak to jest dzisiaj.

Przepraszam, przeskoczyłem tę kwestię. To był skrót myślowy. Mówiłem o pracach metodologicznych. Otóż została wypracowana wspólna, uzgodniona na poziomie całej Unii Europejskiej, metodologia liczenia deficytu strukturalnego. W związku z tym to nie jest tak, że Komisja sama sobie...

(*Senator Marek Borowski: A więc jest metodologia?*)

Jest metodologia, uzgodniona już w 2005 czy 2006 r.

Co do symulacji dotyczących deficytu czy redukcji deficytu... Procedura nadmiernego deficytu istnieje od zawsze. To znaczy, w momencie, kiedy wchodziliśmy do Unii Europejskiej, ta procedura już funkcjonowała i my zostaliśmy nią objęci. Potem udało się zredukować deficyt do poziomu poniżej 3%, tak że w roku 2007 wyniósł on 1,9%. Dopiero w 2009 r. znowu objęto nas tą procedu-

raż, co oznacza, że już od 2009 r. musimy zredukować ten deficyt w wyznaczonym terminie, deadline, czyli obowiązek zakończenia tej redukcji, został wyznaczony na rok 2012. Tak więc pakt fiskalny nie ma nic wspólnego z redukcją naszego deficytu, bo te zobowiązania istnieją od lipca 2009 r.

Trzecie pytanie, pana senatora Biereckiego. Ja je sobie zapisałem jako pytanie, na które nie odpowiedział pan minister Szpunar. Chodzi o wpływ paktu na dług publiczny i na emisję...

(Senator Grzegorz Bierecki: Na absorpcję środków z Unii.)

Tak. Te skutki są tylko pośrednie. Pakt ma służyć temu, żeby rozwiązać problemy strefy euro, i oczywiście to może, a wręcz powinno spowodować, że rynki finansowe się uspokoją, co pozwoli niejako taniej emitować dług publiczny. To jest jedyny sposób, jaki ja widzę, pośredniego oddziaływania na popyt na dług publiczny. Podobnie jest z absorpcją środków unijnych.

Jeszcze słowo o ESM, chociaż pan minister Szpunar o tym już powiedział. Decyzja o przystąpieniu do ESM jest zupełnie osobną kwestią i należy do kraju, który już jest w strefie euro. Dziękuję.

(Przewodnictwo obrad obejmuje przewodniczący Komisji Spraw Unii Europejskiej Edmund Wittbrodt)

Przewodniczący Kazimierz Kleina:

Dziękuję bardzo.

Proszę państwa, temat, nad którym dzisiaj dyskutowaliśmy, jest bardzo ważny i bardzo aktualny. Będziemy do tego tematu na pewno wielokrotnie wracali. Dlatego jeżeli pojawią się sugestie ze strony państwa senatorów, aby przygotować odrębne posiedzenie komisji poświęcone jakiemuś wycinkowi lub całości tych spraw, to w przyszłości jesteśmy gotowi je zorganizować, aby przeanalizować i pogłębić te wszystkie sprawy, które dzisiaj de facto zostały tylko zasygnalizowane.

A teraz chciałbym bardzo serdecznie podziękować panom ministrom – za tę informację dotyczącą bardzo aktualnej sprawy – a także wszystkim gościom, którzy dotarli na nasze posiedzenie, oraz członkom połączonych komisji.

Zamykam posiedzenie Komisji Spraw Unii Europejskiej i Komisji Budżetu i Finansów Publicznych.

Proszę, aby państwo senatorowie nie zapomnieli o jutrzejszym seminarium, dotyczącym procedur budżetowych. To spotkanie zaczyna się o godzinie 8.30. Wszystkich bardzo serdecznie zapraszam.

Czy są jeszcze jakieś inne komunikaty? Nie ma.

O ile wiem, Komisja Spraw Unii Europejskiej spotyka się w sali nr 307, tak że tam zapraszam wszystkich zainteresowanych.

(Koniec posiedzenia o godzinie 16 minut 27)

Kancelaria Senatu

Opracowanie:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk i łamanie: Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii