

I. ARTYKUŁY

WOJCIECH ŁĄCZKOWSKI

KONSTYTUCJA RP A WALUTA EURO

Problem przyjęcia przez Polskę waluty euro wpisuje się w debatę o Konstytucji RP. Dyskusję na ten temat dobrze byłoby prowadzić na tle relacji międzynarodowych, a zwłaszcza związków Polski z takimi organizacjami, jak Unia Europejska. Obiektywne, nieuchronne zjawiska globalizacyjne stymulowane rozwojem technologicznym i społecznym powodują, że ziemia staje się organizmem coraz mniejszym, powiązaniem siecią współzależności. Bez względu na to, jaki jest stosunek emocjonalny do tych zjawisk, są one nie do zatrzymania. Ich negowanie wynika między innymi z przestarzałych poglądów na rolę i możliwości pojedynczych państw. Nie zauważa się tego, że nawet największe i najpotężniejsze państwa nie są już w stanie samodzielnie sprostać wszystkim wyzwaniom szybko zmieniającego się świata. Odnosi się to tym bardziej do państw o średnim potencjale, takich jak Polska, która we współczesnym świecie nie ma żadnych możliwości zrealizowania marzeń o – w pełni samodzielnym – „mocarstwie międzymorza”. Podejmowanie dzisiaj prób w tym kierunku jest nie tylko anachronizmem wywołującym śmieszność, ale na dłuższą metę mogłoby okazać się szkodliwe, prowadzić do marginalizacji lub nawet izolacji Polski, a więc – wbrew pozorom – byłoby mało patriotyczne. Interes Polski wymaga bowiem przyłączenia się do większych, silniejszych struktur, które nie tylko są w stanie zagwarantować bezpieczeństwo, lecz także umożliwiają szybkie niwelowanie różnic rozwojowych. Takimi strukturami są obecnie przede wszystkim NATO, do którego Polska została przyjęta w 1999 r., oraz Unia Europejska, do której przystąpiliśmy w 2004 r. Powinno to znaleźć swoje odbicie w Konstytucji.

Niestety Konstytucja RP uchwalona została w 1997 r., a więc przed wstąpieniem Polski do tych organizacji. Wprawdzie w czasie prac nad Konstytucją brano taką sytuację pod uwagę, ale nie można było tego antycypować normatywnie. Dlatego brakuje w Konstytucji wyraźnego uregulowania relacji prawa pochodzącego od ustawodawcy polskiego do prawa pochodzącego od prawodawcy unijnego. Nieśmiałą próbą nawiązania do tych spraw jest art. 9 Konstytucji, który stanowi, że Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego, czy art. 90 ust. 1, w którym zawarte jest stwierdzenie, że: „Rzeczpospolita Polska może na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach”. Po kilku latach

okazało się, że sformułowania te nie są wystarczająco precyzyjne. Przykładem może być sprawa dotycząca europejskiego nakazu aresztowania, którego stosowanie przez Polskę uniemożliwiała Konstytucja RP. Kolidzja norm wymusiła na Polsce zmianę Konstytucji. Przypadek ten można traktować jako uznanie prymatu prawa europejskiego nad wewnętrznym prawem polskim. Nie dzieje się to jednak automatycznie, lecz wymaga każdorazowej i wyraźnej zmiany prawa, także wyrażonego w Konstytucji. Do spraw wymagających takiej zmiany zaliczyć należy między innymi problem przyjęcia przez Polskę wspólnej waluty euro, do czego Polska zobowiązała się, przystępując do Unii Europejskiej.

Ostatnio, w związku z reformowaniem Unii Europejskiej, sprawa przyjęcia waluty euro powinna stać się dla Polski jednym z priorytetów. Rdzeń Europy koncentruje się wokół państw mających wspólną walutę. Jest to proces, który zapewne będzie się pogłębiał. Strefa euro, ponieważ dysponuje największymi możliwościami politycznymi oraz gospodarczymi, będzie coraz mocniej wpływać na kształt przyszłej Europy. Państwa nienależące do tej strefy, a zwłaszcza te, które deklarują, że nie chcą do niej przystąpić także w przyszłości, same stawiają się na peryferiach i pozbawiają możliwości wpływania na rozwój wydarzeń. Nie są przecież w stanie tych zjawisk zatrzymać.

Dobro Polski wymaga więc, aby możliwie jak najszybciej znalazła się ona w głównym nurcie decyzyjnym, wśród najważniejszych państw naszego kontynentu. Niestety na tej drodze stoi kilka przeszkód.

1. Pierwsza przeszkoda ma charakter formalnoprawny, ale legislacyjnie jest łatwa do usunięcia. Chodzi o potrzebę zmiany rozdziału X Konstytucji RP, a w szczególności art. 227. Artykuł ten w ust. 1 stanowi, że wyłączne prawo emisji pieniądza przysługuje Narodowemu Bankowi Polskiemu, który odpowiada za wartość polskiego pieniądza. Dalsze ustępy tego artykułu regulują strukturę banku centralnego oraz określają skład i kompetencje Rady Polityki Pieniężnej, odnoszące się oczywiście także do pieniądza polskiego. Taka treść art. 227 Konstytucji jest trudna do pogodzenia z ewentualnym przyjęciem przez Polskę waluty euro. Także inne postanowienia Konstytucji zawarte w rozdziale X mogą w przyszłości okazać się sprzeczne z decyzjami władz Unii Europejskiej. Sytuacja taka wystąpiłaby na przykład wówczas, gdyby powołany został wspólny minister finansów czy uchwalany byłby wspólny budżet strefy euro, o czym ostatnio mówi się coraz wyraźniej. Nowelizacja Konstytucji staje się więc koniecznością warunkującą przyjęcia wspólnej waluty.

Można by wprawdzie próbować twierdzić, że przystąpienie Polski do strefy euro jest możliwe bez zmiany Konstytucji, gdyż pozwala na to wspomniany wyżej art. 9 nakazujący respektować prawa międzynarodowe czy art. 90 ust. 1 dopuszczający możliwość przekazania organowi międzynarodowemu niektórych kompetencji polskich organów władzy państwowej, ale – moim zdaniem – byłoby to naciąganie prawa, graniczące z manipulacją. Najprostszym rozwiązaniem byłoby dodanie na końcu rozdziału X Konstytucji stwierdzenia, że po przyjęciu przez Polskę wspólnej waluty euro obowiązują w tym zakresie rozwiązania przyjęte na szczeblu Unii Europejskiej.

2. Następna przeszkoda stojąca przed przystąpieniem Polski do strefy euro ma charakter polityczny. Utrudnia ona przeprowadzenie nowelizacji Konstytucji we wskazanym wyżej kierunku. Chodzi zwłaszcza o pogląd, że przyjęcie waluty euro oznaczałoby ograniczenie suwerenności Polski. Odwoływanie się do takich patriotycznych uczuć – bez bliższego uzasadnienia – łatwo zniechęca mniej wyrobionych politycznie obywateli do tego projektu. Dlatego sprawie tej należy poświęcać więcej uwagi, aby przeciwdziałać uleganiu błędnym argumentom.

Najpierw należy wyjaśnić, na czym polega pozbawienie lub choćby tylko ograniczenie suwerenności państwa, jako cennego dobra wymagającego bezwarunkowej ochrony. Można o tym mówić w sytuacji, w której państwo jest pozbawiane niezależności za pomocą metod siłowych lub podstępny, wbrew jego woli i słusznym interesom. Taka utrata suwerenności wiąże się na przykład z agresją militarną III Rzeszy Niemieckiej na Polskę czy po II wojnie światowej siłowym narzuceniem Polsce ustroju politycznego przez ZSRR i podporządkowaniem sobie Polski w najważniejszych sprawach społeczno-gospodarczych. Natomiast zupełnie czymś innym jest dobrowolne, oparte na umowach, przystąpienie do struktur międzynarodowych, takich jak Unia Europejska czy NATO. Jeżeli bilans kosztów i korzyści z tym związanych jest dodatni – nie można traktować takiej sytuacji jako nagannego ograniczania suwerenności. Analogią mogą być umowy cywilnoprawne, w których też dochodzi do dobrowolnej utraty władztwa nad jednym dobrem w zamian za uzyskanie innego dobra. Sprzedaż samochodu pozbawia dotychczasowego właściciela dysponowania tym dobrem, ale w zamian otrzymuje on zapłatę, którą uznaje za korzystną dla siebie. Przeciwnością byłaby kradzież tego samochodu, którą można by porównać do rzeczywistego ograniczenia suwerenności. Dlatego nadużyciem jest utożsamianie Brukseli z Moskwą, czego dopuszczają się czasami prominentni politycy.

3. Inną przeszkodą stawianą przed projektem przyjęcia waluty euro są argumenty natury ekonomicznej. Jest to bardzo szeroki temat wykraczający daleko poza ramy niniejszego opracowania koncentrującego się głównie na zagadnieniach prawnoustrojowych. Ograniczyć się dlatego można tylko do niektórych zarzutów, najczęściej podnoszonych w publicystyce, mających przeciwdziałać wejściu Polski do strefy euro. Jednym z argumentów ma być szybszy wzrost gospodarczy niektórych państw spoza tej strefy oraz łagodniejszy w tych państwach przebieg światowego kryzysu gospodarczego. Uzasadnieniem takiego stanowiska są dane statystyczne. Należy jednak zwrócić uwagę na niebezpieczeństwo wybiórczego wykorzystywania statystyki. Przykładem może być porównywanie wzrostu gospodarczego Polski, wyrażanego w procentach PKB, ze średnią w najwyżej rozwiniętych państwach strefy euro. Wzrost Polski prawdopodobnie zbliży się w 2017 r. do poziomu sprzed kilku lat i osiągnie nawet 4% PKB, podczas gdy w tamtych państwach wzrost ten wyniesie prawdopodobnie niecałe 2%. Jeżeli jednak te dane miałyby stać się argumentem przeciwko przyjęciu waluty euro, to warto wielkości procentowe uzupełnić o wartości w liczbach bezwzględnych. Powinno to nieco urealnić porównania. Na przykład – dla uproszczenia –

porównajmy dwa państwa o mocno różniącym się potencjale ekonomicznym. Załóżmy, że w pierwszym z nich poziom PKB jest 5-krotnie wyższy aniżeli w drugim i wynosi 500 jednostek, a w drugim – 100 jednostek (różnice pomiędzy Niemcami a Polską są jeszcze większe). Dwuprocentowy wzrost w pierwszym państwie oznaczać będzie 10 jednostek w liczbach bezwzględnych, a czteroprocentowy wzrost w drugim państwie, w liczbach bezwzględnych, oznaczać będzie zaledwie 4 jednostki. Powyższy przykład pokazuje, do jakich mocno naciąganych wniosków może prowadzić wybiórcze posługiwanie się prawdziwymi danymi statystycznymi. Potrzeba szybszego wyrównywania poziomów rozwoju państw europejskich wymaga radykalniejszych przedsięwzięć, takich jak przyjęcie wspólnej waluty. Zadawalanie się korzystnymi danymi procentowymi, gdyby nawet okazały się one zjawiskiem trwałym, może niepotrzebnie wydłużać czas osiągnięcia przez Polaków stopy życiowej, którą od wielu lat mają obywatele sąsiednich państw. Wymaga to rzetelnych analiz ekonomicznych niemotywowanych względami wyłącznie politycznymi.

Inny popularny argument mający świadczyć przeciwko przyjęciu waluty euro dotyczy Grecji, która mimo że znajduje się w strefie euro, ma wyjątkowo trudną sytuację gospodarczą. Należy jednak podkreślić, że sytuacja ta spowodowana została między innymi nieodpowiedzialną rozbudową wydatków socjalnych. Na krótką metę dawały one władzom duże poparcie społeczne, ale w dłuższym okresie doprowadziły do zadłużenia trudnego do spłacenia oraz do ograniczenia nakładów rozwojowo-inwestycyjnych. Do tego doszły nieuczciwe praktyki w sprawozdawczości finansowej, uniemożliwiające ingerencję – we właściwym czasie – odpowiednich organów Unii. Poza tym warto zwrócić uwagę, że tylko dzięki temu, że Grecja jest członkiem strefy euro, otrzymuje ona ogromną pomoc finansową ratującą ją przed bankructwem. Pomocy tej zapewne nie otrzymałaby, gdyby miała własną walutę.

Nieuzasadnione jest także straszenie wzrostem cen. Doświadczenia państw naszego regionu, które niedawno przyjęły walutę euro (np. Słowacja czy państwa bałtyckie) pokazują, że stosunkowo łatwo można uniknąć negatywnych zjawisk charakteryzujących proces wstępowania do strefy euro w początkowym okresie.

4. Do przyjęcia euro może ponadto zniechęcać szereg restrykcji adresowanych do państw decydujących się na tę walutę. Chodzi tu chociażby o tak zwane kryteria konwergencji, które muszą spełnić państwa ubiegające się o możliwość posługiwania się wspólną walutą. Kryteria te dotyczą określonego poziomu inflacji, długu publicznego, deficytu budżetowego, poziomu długoterminowych stóp procentowych czy stabilnego kursu wymiany waluty w ciągu ostatnich dwóch lat. To ostatnie kryterium powoduje, że nawet bezzwłocznie podjęta decyzja o przystąpieniu do strefy euro wymagałaby stosunkowo długiego okresu oczekiwania. Wszystkie wymienione wyżej kryteria, pomimo że narzucają państwom twarde warunki, są w istocie uzdrawiające i wartościowe nie tylko z punktu widzenia finansów publicznych, ale w dłuższej perspektywie także dla państwa i jego obywateli. Są zapewne niewygodne i trudne dla rządu, ale gwarantują zdrową politykę pieniężną

oraz fiskalną. Jest to ich samoistna wartość niezależna od tego, że warunkują wejście do strefy euro, która zapewnia jej uczestnikom liczne korzyści. Chodzi na przykład o bezpieczeństwo wynikające z faktu, że waluta euro jest drugą (po dolarze USA) najważniejszą walutą świata. Przyjęcie jej daje ponadto wiele bezpośrednich i bardzo wymiernych korzyści związanych z wymianą handlową. Wymienić tu można między innymi eliminację kosztów wymiany walut i uniknięcie ryzyka niekorzystnych wahań kursowych. Trudne do przecenienia są ułatwienia podróżowania i wiele innych udogodnień związanych z posługiwaniem się walutą obowiązującą w najbardziej rozwiniętych częściach naszego kontynentu.

Konsekwencje ekonomiczne przyjęcia waluty euro są oczywiście, jak wspomniano wyżej, bardzo rozległe i wymagają wielu rzetelnych analiz, wykraczających daleko poza przedstawione wyżej uwagi. Byłoby niedobrze, gdyby aprioryczne, negatywne stanowisko polityczne w tych sprawach zniechęcało do prowadzenia takich analiz.

* * *

Reasumując, można twierdzić, że przystąpienie Polski do strefy euro jest uzasadnione nie tylko względami politycznymi, pozwalającymi uczestniczyć w najważniejszych decyzjach dotyczących przyszłości Europy i tym samym gwarantujących bezpieczeństwo naszego Państwa, ale także ekonomicznymi, umożliwiającymi rozwój gospodarczy, zmierzający do wyrównania poziomu życia Polaków do stopy życiowej obywateli najwyżej rozwiniętych państw świata. Nie należy tego mylić z suwerennością państwa i zachowaniem wartości kulturowych, które nie mają wiele wspólnego z obowiązującą walutą. Świadczyć może o tym sytuacja państw, które już od kilkunastu lat są w strefie euro i obce są im zjawiska, którymi straszeni są Polacy. Warto dlatego dążyć do przyjęcia wspólnej waluty europejskiej i przygotować do tego polską Konstytucję.

prof. dr hab. Wojciech Łączkowski

*Emerytowany profesor Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
i Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II*

THE CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF POLAND AND EURO

Summary

There are many reasons why joining the eurozone may be beneficial for Poland. Above all it would mean joining the group of states that have a decisive influence on Europe's future. Poland would not only increase real influence on the most important decisions concerning our continent, but would also have a greater impact on the guarantees of its own security. Moreover, there are economic reasons for adopting the single currency that will facilitate faster economic development and accelerate the levelling of differences in the living standards between Poles and citizens of the most developed countries of the world. The adoption of the single currency should not be confused with the loss or limitation of sovereignty or threats to cultural values. Preparations for accession to the eurozone require a number of measures, including amendments to the Constitution.

