



EUROPEJSKI BANK CENTRALNY

EUROSYSTEM

Raport o konwergencji

Czerwiec 2016



Spis treści

1	Wstęp	3
2	Schemat analizy	5
2.1	Konwergencja gospodarcza	5
	Ramka 1 Sytuacja cenowa	6
	Ramka 2 Sytuacja finansów publicznych	8
	Ramka 3 Sytuacja kursowa	12
	Ramka 4 Sytuacja w zakresie długoterminowych stóp procentowych	13
	Ramka 5 Inne istotne czynniki	15
2.2	Zgodność ustawodawstwa krajowego z Traktatami	17
3	Stan konwergencji gospodarczej	47
3.1	Kryterium stabilności cen	51
3.2	Kryterium sytuacji finansów publicznych	53
3.3	Kryterium kursu walutowego	55
3.4	Kryterium długoterminowych stóp procentowych	56
3.5	Inne istotne czynniki	56
4	Podsumowania dla poszczególnych krajów	62
4.1	Bułgaria	62
4.2	Czechy	63
4.3	Chorwacja	64
4.4	Węgry	65
4.5	Polska	66
4.6	Rumunia	68
4.7	Szwecja	69
5	Analiza stanu konwergencji gospodarczej poszczególnych krajów	71
5.5	Polska	71
7	Analiza zgodności ustawodawstwa krajowego z traktatami	83
7.5	Polska	83
	Skróty	91

Polska wersja Raportu EBC o konwergencji 2016 zawiera następujące części: Wstęp, Schemat analizy, Stan konwergencji gospodarczej, Podsumowania dla poszczególnych krajów, Analiza stanu konwergencji gospodarczej poszczególnych krajów – Polska oraz Analiza zgodności ustawodawstwa krajowego z Traktatami – Polska. Pełny raport w języku angielskim jest dostępny na stronie internetowej [EBC](#).

Od 1 stycznia 1999 r. w 19 państwach członkowskich UE wprowadzono euro; niniejszy raport analizuje siedem z dziewięciu krajów UE, które nie wprowadziły jeszcze wspólnej waluty. Dwa spośród dziewięciu krajów – Dania i Zjednoczone Królestwo – zadeklarowały, że nie będą uczestniczyć w trzecim etapie UGW. W konsekwencji raporty o konwergencji dla tych dwóch państw są sporządzane wyłącznie na ich wniosek. Ponieważ żadne z nich nie złożyło takiego wniosku, przedmiotem niniejszego raportu jest siedem państw: Bułgaria, Czechy, Chorwacja, Polska, Rumunia, Szwecja i Węgry. Wszystkie te państwa są na mocy Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Traktat)¹ zobowiązane do wprowadzenia euro, co oznacza, że muszą dążyć do spełnienia wszystkich kryteriów konwergencji.

Przedstawiając niniejszy raport, EBC spełnia swój obowiązek wynikający z art. 140 Traktatu. Artykuł ten stanowi, że przynajmniej raz na dwa lata, oraz każdorazowo na wniosek państwa członkowskiego UE objętego derogacją, EBC i Komisja Europejska winny składać Radzie Unii Europejskiej (Rada UE) sprawozdanie „w sprawie postępów dokonanych przez państwa członkowskie objęte derogacją w wypełnianiu ich zobowiązań w zakresie urzeczywistnienia unii gospodarczej i walutowej”. Badanie siedmiu krajów uwzględnionych w niniejszym raporcie przeprowadzono w ramach regularnego cyklu dwuletniego. Komisja Europejska sporządziła także odpowiednie sprawozdanie i oba sprawozdania są jednocześnie przedstawiane Radzie UE.

W niniejszym Raporcie o konwergencji EBC stosuje ten sam schemat analizy co we wcześniejszych raportach. W odniesieniu do siedmiu wymienionych krajów ocenia, czy osiągnęły one wysoki stopień trwałej konwergencji gospodarczej, czy ich ustawodawstwo krajowe jest zgodne z Traktatami i ze Statutem Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego (Statut) oraz czy zostały spełnione wymogi prawne, by banki centralne tych krajów mogły stać się integralną częścią Eurosystemu.

Ocena procesu konwergencji gospodarczej w dużej mierze zależy od jakości i rzetelności użytych danych statystycznych. Sporządzanie i przedstawianie statystyk, zwłaszcza dotyczących finansów publicznych, nie może zależeć od względów politycznych ani podlegać ingerencji politycznej. W związku z tym zalecono państwom członkowskim UE, by traktowały jakość i rzetelność swoich statystyk jako sprawę bardzo ważną oraz by wdrożyły na potrzeby ich sporządzania

¹ O ile nie zaznaczono inaczej, wszystkie odniesienia do Traktatu w niniejszym raporcie dotyczą Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, a odniesienia do numerów artykułów odpowiadają numeracji obowiązującej od 1 grudnia 2009 r., natomiast wszystkie odniesienia do Traktatów dotyczą Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

odpowiednie mechanizmy kontrolne i przestrzegały minimalnych standardów statystycznych. Standardy te mają podstawowe znaczenie dla umacniania niezależności, rzetelności i odpowiedzialności krajowych urzędów statystycznych oraz dla utrzymywania zaufania do jakości statystyk finansów publicznych (zob. część 6, dostępna w pełnej wersji raportu w języku angielskim).

Należy również przypomnieć, że od 4 listopada 2014 r.² każdy kraj, którego derogacja zostanie uchylona, będzie najpóźniej z dniem wprowadzenia euro przystępować do Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego. Od tego dnia wszystkie prawa i obowiązki związane z Jednolitym Mechanizmem Nadzorczym będą mieć zastosowanie także do tego kraju. W związku z tym niezwykle ważne jest poczynienie odpowiednich przygotowań. Zwłaszcza systemy bankowe wszystkich państw członkowskich przystępujących do strefy euro, a zatem również do Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego, zostaną poddane wszechstronnej ocenie³.

Struktura niniejszego raportu jest następująca. W części 2 opisano schemat analizy konwergencji gospodarczej i prawnej. Część 3 przedstawia podstawowe aspekty konwergencji gospodarczej w ujęciu przekrojowym. Część 4 zawiera podsumowanie najważniejszych wyników badania konwergencji gospodarczej i prawnej dla poszczególnych krajów. W części 5 (dostępnej w pełnej wersji raportu w języku angielskim) opisano szczegółowo stan konwergencji gospodarczej w każdym z siedmiu badanych państw członkowskich UE. W części 6 (w pełnej wersji raportu w języku angielskim) przedstawiono w zarysie wskaźniki konwergencji i metodykę statystyczną użytą do ich opracowania. Część 7 (także dostępna w pełnej wersji raportu w języku angielskim) zawiera ocenę zgodności ustawodawstwa krajowego badanych państw członkowskich, w tym statutów ich banków centralnych, z art. 130 i 131 Traktatu.

² W tym dniu EBC przystąpił do wykonywania zadań, które zostały na niego nałożone w art. 33 ust. 2 rozporządzenia Rady (UE) nr 1024/2013 z dnia 15 października 2013 r. powierzającego Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególne zadania z zakresu polityki związanej z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kredytowymi.

³ Zob. motyw 10 rozporządzenia Europejskiego Banku Centralnego EBC/2014/17 z dnia 16 kwietnia 2014 r. ustanawiającego ramy współpracy pomiędzy Europejskim Bankiem Centralnym a właściwymi organami krajowymi oraz wyznaczonymi organami krajowymi w ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego (rozporządzenie ramowe w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego).

2 Schemat analizy

2.1 Konwergencja gospodarcza

Do oceny stanu konwergencji gospodarczej w państwach członkowskich UE dążących do wprowadzenia euro EBC stosuje jednolity schemat analizy.

Schemat ten, stosowany konsekwentnie we wszystkich raportach o konwergencji EIW i EBC, opiera się, po pierwsze, na postanowieniach Traktatu i sposobie ich stosowania przez EBC w odniesieniu do sytuacji cenowej, wskaźników salda finansów publicznych i długu publicznego, kursów walutowych, długoterminowych stóp procentowych oraz innych czynników istotnych z punktu widzenia integracji i konwergencji gospodarczej. Po drugie, schemat analizy opiera się na kilku dodatkowych wskaźnikach gospodarczych (retrospektywnych i prognostycznych) uważanych za odpowiednie do bardziej szczegółowej oceny trwałości konwergencji. Dzięki uwzględnieniu wszystkich tych czynników w badaniu państw członkowskich możliwa jest ocena, czy integracja tych państw ze strefą euro będzie przebiegać bez większych trudności. W ramach 1–5 poniżej przytoczono odpowiednie przepisy i omówiono szczegółowo sposób ich stosowania przez EBC.

W celu zapewnienia ciągłości analizy i równego traktowania badanych krajów niniejszy raport opiera się na zasadach określonych w poprzednich raportach opublikowanych przez EBC (a wcześniej – przez EIW). Przy stosowaniu kryteriów konwergencji EBC kieruje się kilkoma zasadami przewodnimi. Po pierwsze, poszczególne kryteria interpretuje się i stosuje w sposób ścisły. Za stosowaniem tej zasady przemawia fakt, że głównym celem kryteriów jest umożliwienie udziału w strefie euro tylko tym państwom członkowskim, których sytuacja gospodarcza sprzyja utrzymaniu stabilności cen i spójności całej strefy. Po drugie, kryteria konwergencji stanowią spójną, zintegrowaną całość i wszystkie muszą być spełnione; Traktat wymienia je jako równorzędne, bez ich hierarchizowania. Po trzecie, o spełnieniu kryteriów konwergencji muszą świadczyć rzeczywiste dane. Po czwarte, sposób stosowania kryteriów konwergencji powinien być spójny, przejrzysty i prosty. Ponadto przy badaniu zgodności z tymi kryteriami zasadniczym aspektem, który należy uwzględnić, jest trwałość, gdyż konwergencja musi mieć charakter stały, a nie doraźny. Dlatego aspekt trwałości jest szczególnie istotny w ocenie konwergencji poszczególnych krajów.

Analizy sytuacji gospodarczej poszczególnych krajów z punktu widzenia trwałości konwergencji dokonuje się retrospektywnie za okres obejmujący zazwyczaj ostatnich dziesięć lat. Pozwala to dokładniej określić, w jakim stopniu bieżące osiągnięcia wynikają z faktycznych zmian strukturalnych, dzięki czemu można z kolei lepiej ocenić trwałość konwergencji gospodarczej.

Ponadto dokonuje się, w odpowiednim zakresie, analizy prognostycznej.

W tym aspekcie szczególną uwagę zwraca się na fakt, że trwałość korzystnych zmian gospodarczych zależy przede wszystkim od właściwych i trwałych reakcji polityki na obecne i przyszłe wyzwania. Sprawne zarządzanie, solidne instytucje i stabilne finanse publiczne są także bardzo ważne dla trwałego wzrostu produktu

krajowego w średnim i długim okresie. Podsumowując należy podkreślić, że zapewnienie trwałości konwergencji gospodarczej zależy od osiągnięcia silnej pozycji wyjściowej, istnienia stabilnych instytucji oraz prowadzenia odpowiedniej polityki już po wprowadzeniu euro.

Analizę według jednolitego schematu przeprowadza się osobno dla każdego z siedmiu badanych państw członkowskich UE. Wyniki dla poszczególnych krajów należy rozpatrywać odrębnie, zgodnie z postanowieniami art. 140 Traktatu.

Data graniczną dla statystyk zawartych w niniejszym raporcie był 18 maja 2016 r. Danych statystycznych do oceny spełnienia kryteriów konwergencji dostarczyła Komisja Europejska (zob. część 6 dostępną w pełnej wersji raportu w języku angielskim oraz tabele i wykresy), w przypadku kursów walutowych i długoterminowych stóp procentowych – we współpracy z EBC. Dane o konwergencji cen i długoterminowych stóp procentowych przedstawiono za okres do kwietnia 2016 r., czyli ostatniego miesiąca, za który były dostępne dane na temat inflacji HICP. W przypadku danych miesięcznych dotyczących kursów walutowych okres uwzględniony w niniejszym raporcie kończy się w kwietniu 2016 r. Dane historyczne na temat sytuacji finansów publicznych obejmują okres do 2015 r. Uwzględniono także prognozy pochodzące z różnych źródeł oraz najnowszy program konwergencji analizowanego państwa członkowskiego i inne informacje istotne dla prognostycznej oceny perspektyw trwałości konwergencji. Daty publikacji dokumentów Komisji Europejskiej uwzględnionych w niniejszym raporcie były następujące: prognoza gospodarcza z wiosny 2016 r. – 4 maja 2016 r., sprawozdanie przedłożone w ramach mechanizmu ostrzegania za rok 2016 – 26 listopada 2015 r. Niniejszy raport został przyjęty przez Radę Ogólną EBC 31 maja 2016 r.

W ramce 1 przedstawiono przepisy dotyczące sytuacji cenowej oraz sposób ich stosowania przez EBC.

Ramka 1

Sytuacja cenowa

1. Postanowienia Traktatu

Zgodnie z art. 140 ust. 1 tiret pierwsze Traktatu w raporcie o konwergencji należy określić, czy został osiągnięty wysoki poziom trwałej konwergencji, analizując, w jakim stopniu każde państwo członkowskie spełniło następujące kryterium:

„osiągnięcie wysokiego stopnia stabilności cen; będzie to wynikało ze stopy inflacji zbliżonej do istniejącej w co najwyżej trzech państwach członkowskich, które mają najlepsze rezultaty w dziedzinie stabilności cen”.

Artykuł 1 Protokołu (nr 13) w sprawie kryteriów konwergencji stanowi, że:

„Kryterium stabilności cen określone w artykule 140 ustęp 1 tiret pierwsze Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oznacza, że państwo członkowskie ma trwały poziom

stabilności cen, a średnia stopa inflacji, odnotowana w tym państwie w ciągu jednego roku poprzedzającego badanie, nie przekracza o więcej niż 1,5 punktu procentowego inflacji trzech państw członkowskich o najbardziej stabilnych cenach. Inflacja mierzona jest za pomocą wskaźnika cen artykułów konsumpcyjnych na porównywalnych podstawach, z uwzględnieniem różnic w definicjach krajowych".

2. Sposób stosowania postanowień Traktatu

W kontekście niniejszego raportu Europejski Bank Centralny stosuje postanowienia traktatowe w następujący sposób:

Po pierwsze, jeśli chodzi o „średnią stopę inflacji, odnotowaną [...] w ciągu jednego roku poprzedzającego badanie”, stopę inflacji obliczono jako zmianę ostatniej dostępnej średniej 12-miesięcznej stopy inflacji HICP w relacji do średniej za okres poprzednich 12 miesięcy. A więc w przypadku stopy inflacji w niniejszym raporcie uwzględniono okres referencyjny od maja 2015 r. do kwietnia 2016 r.

Po drugie, w zastosowaniu koncepcji „najwyżej trzech państw członkowskich, które mają najlepsze rezultaty w dziedzinie stabilności cen”, przyjętej do zdefiniowania wartości odniesienia, wykorzystano nieważoną średnią arytmetyczną stóp inflacji z następujących trzech państw członkowskich: Bułgarii (-1,0%), Słowenii (-0,8%) i Hiszpanii (-0,6%). Obliczona w ten sposób średnia stopa wyniosła -0,8%, a po dodaniu do niej 1,5 pkt proc. otrzymano wartość odniesienia równą 0,7%. Należy podkreślić, że zgodnie z Traktatem wyniki poszczególnych krajów w zakresie inflacji ocenia się w ujęciu względnym, czyli w porównaniu z innymi państwami członkowskimi. Zatem kryterium stabilności cen, które uwzględnia powszechnie występujące wstrząsy gospodarcze (wynikające np. ze światowych cen surowców) dopuszcza możliwość przejściowego odchylenia stóp inflacji od celów inflacyjnych banków centralnych.

Przy obliczaniu wartości odniesienia nie uwzględniono stopy inflacji na Cyprze i w Rumunii. W wyniku zmian sytuacji cenowej odnotowanych w okresie referencyjnym średnia 12-miesięczna stopa inflacji tych krajów wyniosła w kwietniu 2016 r. odpowiednio 1,8% i -1,3%. Oba powyższe kraje zostały na potrzeby obliczenia wartości odniesienia uznane za „obserwacje odstające”, ponieważ w obu tych krajach w okresie referencyjnym stopy inflacji były znacznie niższe niż porównywalne stopy w innych państwach członkowskich i w obu było to wynikiem czynników szczególnych. Na Cyprze pojawiła się niezmiernie głęboka recesja, w wyniku której wystąpiła wyjątkowo silnie ujemna luka PKB prowadząca do spadku poziomu cen. W Rumunii wprowadzona ostatnio seria obniżek stawek VAT silnie oddziałuje na sytuację cenową, przez co inflacja HICP utrzymuje się poniżej zera.

Należy zauważyć, że koncepcja obserwacji odstającej pojawiła się już w poprzednich raportach o konwergencji sporządzonych przez EBC (np. w raportach z 2012, 2013 i 2014 r.) oraz przez EIW. Jak wyjaśniono już w tych raportach, państwo członkowskie uznaje się za obserwację odstającą, jeżeli spełnione są dwa warunki: po pierwsze, średnia 12-miesięczna stopa inflacji w tym kraju jest znacznie niższa niż porównywalne stopy w innych państwach członkowskich, a po drugie, na sytuację cenową w tym kraju silny wpływ wywarły czynniki szczególne. Identyfikacji obserwacji odstających nie dokonuje się mechanicznie. Zastosowana metoda została wprowadzona w celu odpowiedniego traktowania potencjalnych znacznych odchyleń stopy inflacji w poszczególnych krajach.

Inflację mierzy się wskaźnikiem HICP, który opracowano na potrzeby oceny konwergencji z punktu widzenia stabilności cen na porównywalnych zasadach (zob. rozdział 2 w części 6 w pełnej wersji raportu dostępnej w języku angielskim).

Średnią stopę inflacji HICP za 12-miesięczny okres referencyjny od maja 2015 r. do kwietnia 2016 r. analizuje się na tle wyników ekonomicznych danego kraju w obszarze stabilności cen za ostatnie 10 lat. Umożliwia to bardziej szczegółową ocenę stabilności sytuacji cenowej w badanym kraju. Zwraca się przy tym uwagę na kierunek polityki pieniężnej, zwłaszcza na to, czy podstawowym celem władz monetarnych było osiągnięcie i utrzymanie stabilności cen, a także na udział innych dziedzin polityki gospodarczej w realizacji tego celu. Uwzględnia się też, jaki wpływ na osiągnięcie stabilności cen miało otoczenie makroekonomiczne. Rozwój sytuacji cenowej bada się na tle warunków popytowo-podażowych, ze szczególnym uwzględnieniem m.in. czynników wpływających na jednostkowe koszty pracy i ceny importu. Wreszcie, uwzględniane są tendencje kształtowania się innych istotnych wskaźników cen. W ujęciu prognostycznym ocenia się perspektywy kształtowania się inflacji w najbliższych latach, w tym prognozy ważniejszych organizacji międzynarodowych i uczestników rynku. Omawia się ponadto kwestie instytucjonalne i strukturalne istotne dla utrzymania warunków sprzyjających stabilności cen po wprowadzeniu euro.

W ramce 2 przedstawiono przepisy dotyczące sytuacji finansów publicznych oraz sposób ich stosowania przez EBC, w tym kwestie proceduralne.

Ramka 2

Sytuacja finansów publicznych

1. Postanowienia Traktatu i inne przepisy

Zgodnie z art. 140 ust. 1 tiret drugie Traktatu, w raporcie o konwergencji należy określić, czy został osiągnięty wysoki poziom trwałej konwergencji, analizując, w jakim stopniu każde państwo członkowskie spełniło następujące kryterium:

„stabilna sytuacja finansów publicznych; będzie to wynikało z sytuacji budżetowej, która nie wykazuje nadmiernego deficytu budżetowego w rozumieniu artykułu 126 ustęp 6”.

Artykuł 2 Protokołu (nr 13) w sprawie kryteriów konwergencji stanowi, że:

„Kryterium sytuacji finansów publicznych, określone w artykule 140 ustęp 1 tiret drugie wspomnianego Traktatu, oznacza, że w czasie badania państwo członkowskie nie jest objęte decyzją Rady zgodnie z artykułem 126 ustęp 6 wspomnianego Traktatu, stwierdzającą istnienie nadmiernego deficytu”.

W art. 126 opisano procedurę dotyczącą nadmiernego deficytu. Zgodnie z art. 126 ust. 2 i 3 Komisja Europejska opracowuje sprawozdanie, jeśli państwo członkowskie nie spełnia wymogów dyscypliny budżetowej, w szczególności gdy:

1. stosunek planowanego lub faktycznego deficytu sektora finansów publicznych do PKB przekracza wartość odniesienia (zdefiniowaną w Protokole w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu jako 3% PKB), chyba że:
 - (a) stosunek ten znacznie i stale się zmniejszał i osiągnął poziom bliski wartości odniesienia lub
 - (b) przekroczenie wartości odniesienia ma charakter wyjątkowy i tymczasowy, a stosunek ten pozostaje bliski wartości odniesienia;
2. stosunek długu publicznego do PKB przekracza wartość odniesienia (zdefiniowaną w Protokole w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu jako 60% PKB), chyba że stosunek ten zmniejsza się dostatecznie i zbliża do wartości odniesienia w zadowalającym tempie.

Sprawozdanie Komisji musi ponadto stwierdzać, czy deficyt sektora finansów publicznych jest wyższy niż publiczne wydatki inwestycyjne, oraz uwzględniać wszelkie inne istotne czynniki, w tym średniookresową sytuację gospodarczą i budżetową państwa członkowskiego. Komisja może także sporządzić sprawozdanie, jeśli uzna, że mimo spełnienia kryteriów w państwie członkowskim istnieje ryzyko nadmiernego deficytu. Sprawozdanie Komisji jest opiniowane przez Komitet Ekonomiczno-Finansowy. Na koniec – zgodnie z art. 126 ust. 6 – Rada UE, na podstawie zalecenia Komisji i po rozważeniu ewentualnych uwag danego państwa członkowskiego, stanowiąc większością kwalifikowaną z wyłączeniem zainteresowanego państwa oraz po dokonaniu ogólnej oceny, rozstrzyga, czy w państwie tym występuje nadmierny deficyt.

Postanowienia Traktatu zawarte w art. 126 zostały dodatkowo wyjaśnione w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1467/97⁴ zmienionym rozporządzeniem (UE) nr 1177/2011⁵, które m.in.:

- potwierdza równorzędność kryteriów długu i deficytu poprzez wdrożenie tego pierwszego do stosowania, przy możliwości zachowania trzyletniego okresu przejściowego przez państwa członkowskie wychodzące z procedury nadmiernego deficytu, którą zostały objęte przed 2011 r. Zgodnie z art. 2 ust. 1a rozporządzenia można uznać, że stosunek długu publicznego do PKB, przekraczający wartość odniesienia, zmniejsza się dostatecznie i zbliża do tej wartości w zadowalającym tempie, jeśli w ciągu trzech poprzednich lat różnica między tym stosunkiem a wartością odniesienia zmniejszała się średnio w referencyjnym tempie jednej dwudziestej rocznie, wyliczonej na podstawie zmian w trzech ostatnich latach, za które dostępne są dane. Kryterium długu publicznego uznane zostaje za spełnione również wówczas, gdy z prognoz budżetowych Komisji wynika, że wymagane zmniejszenie tej różnicy powinno nastąpić w ciągu wyznaczonego okresu trzech lat. Przy stosowaniu wartości odniesienia dotyczącej redukcji długu uwzględnia się wpływ, jaki na tempo tej redukcji ma cykl koniunkturalny;

⁴ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu, Dz.U. L 209 z 23.11.2011, s. 6.

⁵ Rozporządzenie Rady (UE) nr 1177/2011 z dnia 8 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu, Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 33.

- szczegółowo opisuje istotne czynniki, które Komisja powinna brać pod uwagę przy opracowywaniu sprawozdania na mocy art. 126 ust. 3 Traktatu. Przede wszystkim rozporządzenie określa zbiór czynników uznanych za istotne dla oceny średniookresowego rozwoju sytuacji gospodarczej oraz sytuacji finansów publicznych i długu publicznego (zob. art. 2 ust. 3 rozporządzenia oraz szczegóły analizy EBC poniżej).

Ponadto 2 marca 2012 r. 25 państw członkowskich UE (wszystkie oprócz Zjednoczonego Królestwa, Czech i Chorwacji) podpisało Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej, będący rozwinięciem postanowień wzmocnionego paktu stabilności i wzrostu; traktat ten wszedł w życie 1 stycznia 2013 roku⁶. Tytuł III (Pakt budżetowy) przewiduje m.in. wiążącą regułę fiskalną, która ma zapewnić utrzymanie salda sektora instytucji rządowych i samorządowych w stanie równowagi lub nadwyżki. Uznaje się, że zasada ta jest przestrzegana, jeżeli roczne saldo strukturalne odpowiada średniookresowemu celowi danego państwa, a deficyt – w ujęciu strukturalnym – nie przekracza 0,5% PKB. Jeżeli wskaźnik długu publicznego do PKB jest znacznie poniżej 60%, a ryzyko utraty długookresowej stabilności finansów publicznych jest niskie, jako cel średniookresowy można przyjąć deficyt strukturalny wynoszący maksymalnie 1% PKB. Wyżej wspomniany traktat obejmuje także zasadę wartości odniesienia dla redukcji długu, o której mowa w rozporządzeniu Rady (UE) nr 1177/2011 zmieniającym rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97⁷. Sygnatariusze są zobowiązani wprowadzić do swoich konstytucji – lub do innego równorzędnego aktu prawnego o randze wyższej niż ustawa budżetowa – wskazane reguły fiskalne wraz z automatycznym mechanizmem korygującym, na wypadek odchyień od celu fiskalnego.

2. Sposób stosowania postanowień Traktatu

Na potrzeby oceny konwergencji Europejski Bank Centralny wyraża opinię na temat sytuacji finansów publicznych. Przy ocenie stabilności EBC bada najważniejsze wskaźniki fiskalne za lata 2006–2015 oraz perspektywy finansów sektora instytucji rządowych i samorządowych i związane z nimi wyzwania, koncentrując się przy tym na powiązaniach w kształtowaniu się deficytu i długu. EBC prowadzi analizę skuteczności krajowych ram budżetowych, o czym mowa w art. 2 ust. 3 lit. b) rozporządzenia Rady (WE) nr 1467/97 oraz w dyrektywie Rady 2011/85/UE⁸. Ponadto, reguła wydatkowa, wskazana w art. 9 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 1466/97⁹, ma na celu zapewnienie odpowiedniego finansowania wzrostu wydatków. Stanowi ona między innymi, że państwa członkowskie UE, które nie osiągnęły jeszcze średniookresowego celu budżetowego, powinny dopilnować, by roczny wzrost określonych wydatków pierwotnych nie przekroczył referencyjnej średniookresowej stopy wzrostu potencjalnego PKB, chyba że wartość przekroczenia

⁶ Traktat ten obowiązuje także państwa członkowskie UE objęte derogacją, które go ratyfikowały, począwszy od daty wejścia w życie decyzji uchylającej tę derogację lub od daty wcześniejszej, jeżeli dane państwo członkowskie zadeklaruje, że od tej daty chce zostać objęte wszystkimi lub niektórymi przepisami tego traktatu.

⁷ Rozporządzenie Rady (UE) nr 1177/2011 z dnia 8 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu, Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 33.

⁸ Dyrektywa Rady 2011/85/UE z 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich, Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 41.

⁹ Rozporządzenie Rady (WE) Nr 1466/97 z 7 lipca 1997 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych, Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

ma pokrycie w dyskrejonalnych działaniach po stronie przychodów. EBC przytacza najnowsze oceny przestrzegania przez państwa członkowskie reguły wydatkowej przeprowadzone przez Komisję Europejską. W odniesieniu do art. 126 Europejski Bank Centralny – w przeciwieństwie do Komisji – nie odgrywa formalnej roli w procedurze nadmiernego deficytu. Z tego powodu w swoim raporcie EBC zaznacza jedynie, czy dany kraj jest tą procedurą objęty.

W odniesieniu do postanowienia Traktatu, że wskaźnik długu publicznego przekraczający 60% PKB powinien „zmniejszać się dostatecznie i zbliżać się do wartości odniesienia w zadowalającym tempie”, EBC analizuje przeszłe i przyszłe tendencje kształtowania się tego wskaźnika. Dla państw członkowskich UE, w których wskaźnik długu publicznego przekracza wartość odniesienia, EBC przedstawia ocenę zgodności z wartością odniesienia dla redukcji długu, określoną w art. 2 ust. 1a rozporządzenia Rady (WE) nr 1467/97.

Ocena sytuacji finansów publicznych opiera się na danych opracowanych na podstawie rachunków narodowych, zgodnie z ESA 2010 (zob. część 6 pełnej wersji raportu dostępnej w języku angielskim). Większość danych liczbowych przedstawionych w niniejszym raporcie została udostępniona przez Komisję w kwietniu 2016 r.; dotyczą one sytuacji finansów publicznych za lata 2006–2015 oraz prognoz Komisji na rok 2016–2017.

W odniesieniu do stabilności finansów publicznych wynik danego kraju za rok referencyjny (2015) ocenia się na podstawie osiągniętych przezeń wyników w ciągu ostatnich dziesięciu lat. Najpierw analizuje się rozwój wskaźnika deficytu finansów publicznych. Warto pamiętać, że zmiana rocznego wskaźnika deficytu danego kraju jest zwykle wypadkową różnych czynników. W tym kontekście często dokonuje się podziału na zmiany „cykliczne”, czyli reakcje deficytu związane z wahaniami koniunkturalnymi, oraz „niecykliczne”, które z reguły mogą być odzwierciedleniem strukturalnych lub stałych dostosowań polityki fiskalnej. Jednak zmiany niecykliczne, które zostały ujęte ilościowo w niniejszym raporcie, nie muszą wynikać wyłącznie ze strukturalnej zmiany sytuacji finansów publicznych, gdyż obejmują także przejściowe efekty wynikające z działań w dziedzinie polityki oraz z czynników szczególnych. W tym zakresie trudno jest ocenić zwłaszcza zmiany strukturalnej pozycji budżetowej, które nastąpiły w okresie kryzysu, z uwagi na niepewność co do poziomu i tempa wzrostu produktu potencjalnego.

Następnie rozważa się kształtowanie wskaźnika długu publicznego w analizowanym okresie oraz czynniki leżące u jego podstaw. Czynniki te obejmują różnicę między wzrostem nominalnego PKB a stopami procentowymi, saldo pierwotne oraz dostosowanie deficytu do długu. Taka perspektywa analityczna może dostarczyć dodatkowych informacji o tym, w jakim zakresie na dynamikę długu wpływało otoczenie makroekonomiczne, w szczególności połączenie tempa wzrostu gospodarczego i stóp procentowych. Może ona także być źródłem dalszych informacji o wpływie działań na rzecz konsolidacji fiskalnej, które znajdują odzwierciedlenie w saldzie pierwotnym, oraz o roli czynników szczególnych, uwzględnianych w dostosowaniu deficytu do długu. Ponadto analizuje się strukturę długu publicznego, ze szczególnym uwzględnieniem udziałów zadłużenia krótkoterminowego i zadłużenia w walutach obcych oraz ich kształtowania się w czasie. Zestawienie udziałów tych dwóch kategorii zadłużenia z obecnym

poziomem wskaźnika długu pozwala pokazać wrażliwość sald finansów publicznych na zmiany kursów walut i stóp procentowych.

Jeśli chodzi o perspektywę prognostyczną, bierze się pod uwagę krajowe plany budżetowe i najnowsze prognozy Komisji Europejskiej na lata 2016–2017 oraz średniookresowe strategie w zakresie finansów publicznych przedstawione w programach konwergencji. W ramach tej analizy ocenia się perspektywy osiągnięcia przez dany kraj średniookresowego celu budżetowego określonego w pakcie stabilności i wzrostu, a także prawdopodobne kształtowanie się wskaźnika długu publicznego na podstawie obecnej polityki fiskalnej. Na koniec przedstawia się długookresowe wyzwania związane ze stabilnością finansów publicznych i ogólne obszary wymagające konsolidacji, w tym zwłaszcza wynikające z państwowych niekapitałowych systemów emerytalnych w związku ze zmianami demograficznymi oraz z zobowiązań warunkowych zaciągniętych przez rządy, szczególnie podczas kryzysu finansowo-gospodarczego. Zgodnie z wcześniejszą praktyką opisana powyżej analiza obejmuje także większość istotnych czynników określonych w art. 2 ust. 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 1467/97, zgodnie z opisem w ramce 2.

W ramce 3 przedstawiono przepisy dotyczące sytuacji kursowej oraz sposób ich stosowania przez EBC.

Ramka 3

Sytuacja kursowa

1. Postanowienia Traktatu

Zgodnie z art. 140 ust. 1 tiret trzecie Traktatu w raporcie o konwergencji należy określić, czy został osiągnięty wysoki poziom trwałej konwergencji, analizując, w jakim stopniu każde państwo członkowskie spełniło następujące kryterium:

„poszanowanie zwykłych marginesów wahań kursów przewidzianych mechanizmem kursów wymiany walut europejskiego systemu walutowego przez co najmniej dwa lata, bez dewaluacji w stosunku do euro”.

Artykuł 3 Protokołu (nr 13) w sprawie kryteriów konwergencji stanowi, że:

„Kryterium udziału w mechanizmie kursów walut Europejskiego Systemu Walutowego, określonego w artykule 140 ustęp 1 tiret trzecie wspomnianego Traktatu, oznacza, że państwo członkowskie stosowało normalne granice wahań, przewidziane w mechanizmie kursów walut Europejskiego Systemu Walutowego, bez poważnych napięć przynajmniej przez dwa lata przed badaniem. W szczególności państwo członkowskie nie zdevaluowało dwustronnego centralnego kursu swojej waluty wobec euro z własnej inicjatywy przez ten sam okres”.

2. Sposób stosowania postanowień Traktatu

W odniesieniu do stabilności kursu walutowego EBC ocenia, czy dany kraj przez co najmniej dwa lata przed badaniem konwergencji uczestniczył w mechanizmie kursowym ERM II (wprowadzonym

w styczniu 1999 r. w miejsce ERM) bez poważnych napięć, a zwłaszcza bez dewaluacji swojej waluty wobec euro. W wypadku krótszego uczestnictwa, sytuację kursową przedstawia się za dwuletni okres referencyjny.

Ocena stabilności kursu danej waluty wobec euro koncentruje się na tym, czy kurs ten był bliski parytetowi ERM II, a jednocześnie uwzględnia czynniki, które mogły spowodować aprecjację waluty; jest to zgodne z podejściem stosowanym dotychczas. Na ocenę spełnienia kryterium stabilności kursu nie wpływa szerokość pasma wahań w ramach ERM II.

Kwestię braku „poważnych napięć” rozstrzyga się zwykle przez: (a) zbadanie stopnia odchylenia kursu danej waluty wobec euro od parytetu w ramach ERM II; (b) wykorzystanie takich wskaźników jak zmienność kursu walutowego wobec euro i tendencje tej zmienności, a także różnice między krótkoterminowymi stopami procentowymi w danym kraju i w strefie euro oraz ich kształtowanie się w czasie; (c) analizę roli interwencji walutowych; (d) ocenę znaczenia międzynarodowych programów pomocy finansowej dla stabilizacji waluty.

W niniejszym raporcie jako referencyjny przyjęto okres od 19 maja 2014 r. do 18 maja 2016 r. Wszystkie dwustronne kursy walutowe to oficjalne kursy referencyjne EBC (zob. część 6 pełnej wersji raportu dostępnej w języku angielskim).

Oprócz uczestnictwa w ERM II i rozwoju kursu nominalnego wobec euro w okresie referencyjnym analizuje się pokrótce dane istotne z punktu widzenia stabilności bieżącego kursu. Dane te wyprowadza się ze zmian realnych kursów efektywnych oraz z rachunków bieżącego, kapitałowego i finansowego bilansu płatniczego. Ocenia się także kształtowanie się długu zagranicznego brutto i międzynarodowej pozycji inwestycyjnej netto w dłuższych okresach. W sekcji dotyczącej sytuacji kursowej uwzględnia się też miary integracji danego kraju ze strefą euro. Stopień integracji ocenia się w aspekcie integracji handlu zagranicznego (eksportu i importu) oraz integracji finansowej. Ponadto w sekcji dotyczącej sytuacji kursowej podaje się, czy badane kraje otrzymały wsparcie płynnościowe od banku centralnego lub wsparcie bilansu płatniczego – dwustronne lub wielostronne z udziałem MFW lub UE. Uwzględnia się wsparcie zarówno faktycznie udzielone, jak i udostępnione prewencyjnie, w tym dostęp do finansowania zapobiegawczego, np. w formie elastycznej linii kredytowej z MFW.

W ramce 4 przedstawiono przepisy dotyczące sytuacji w zakresie długoterminowych stóp procentowych oraz sposób ich stosowania przez EBC.

Ramka 4

Sytuacja w zakresie długoterminowych stóp procentowych

1. Postanowienia Traktatu

Zgodnie z art. 140 ust. 1 tiret czwarte Traktatu w raporcie o konwergencji należy określić, czy został osiągnięty wysoki poziom trwałej konwergencji, analizując, w jakim stopniu każde państwo członkowskie spełniło następujące kryterium:

„trwały charakter konwergencji osiągniętej przez państwo członkowskie objęte derogacją i jego udziału w mechanizmie kursów wymiany walut, co odzwierciedla się w poziomach długoterminowych stóp procentowych”.

Artykuł 4 Protokołu (nr 13) w sprawie kryteriów konwergencji stanowi że:

„Kryterium konwergencji stóp procentowych określone w artykule 140 ustęp 1 tiret czwarte wspomnianego Traktatu oznacza, że w ciągu jednego roku przed badaniem państwo członkowskie posiadało średnią nominalną długoterminową stopę procentową nie przekraczającą więcej niż o dwa punkty procentowe stopy procentowej trzech państw członkowskich o najbardziej stabilnych cenach. Stopy procentowe oblicza się na podstawie długoterminowych obligacji państwowych lub porównywalnych papierów wartościowych, z uwzględnieniem różnic w definicjach krajowych”.

2. Sposób stosowania postanowień Traktatu

W kontekście niniejszego raportu Europejski Bank Centralny stosuje postanowienia traktatowe w następujący sposób:

Po pierwsze, „średnią nominalną długoterminową stopę procentową” odnotowaną „w ciągu jednego roku przed badaniem” oblicza się jako średnią arytmetyczną za ostatnie 12 miesięcy, za które dostępne są dane o inflacji HICP. W niniejszym raporcie jako referencyjny przyjęto okres od maja 2015 r. do kwietnia 2016 r.

Po drugie, przyjętą w definicji wartości odniesienia koncepcję „najwyżej trzech państw członkowskich, które mają najlepsze rezultaty w dziedzinie stabilności cen” stosuje się przez wykorzystanie nieważonej średniej arytmetycznej długoterminowych stóp procentowych tych samych trzech państw członkowskich, co przy obliczaniu wartości odniesienia dla kryterium stabilności cen (por. ramka 1). W omawianym w niniejszym raporcie okresie referencyjnym długoterminowe stopy procentowe trzech państw członkowskich, które mają najlepsze rezultaty w tej dziedzinie, wynosiły odpowiednio 1,7% (Słowenia), 1,7% (Hiszpania) i 2,5% (Bułgaria). Obliczona w ten sposób średnia stopa wyniosła 2,0%, a po dodaniu do niej 2 pkt proc. otrzymano wartość odniesienia równą 4,0%. Stopy procentowe mierzy się na podstawie dostępnych zharmonizowanych długoterminowych stóp procentowych, które zostały opracowane na potrzeby oceny konwergencji (zob. część 6 pełnej wersji raportu dostępnej w języku angielskim).

Jak wspomniano powyżej, Traktat odwołuje się wprost do „trwałości konwergencji” znajdującej odzwierciedlenie w poziomie długoterminowych stóp procentowych. W związku z tym sytuację w okresie referencyjnym od maja 2015 r. do kwietnia 2016 r. ocenia się w zestawieniu z kształtowaniem długoterminowych stóp procentowych przez ostatnie dziesięć lat (lub okres, za który dostępne są dane) oraz z głównymi czynnikami odpowiedzialnymi za różnice w stosunku do średniej długoterminowej stopy procentowej dla strefy euro. W okresie referencyjnym na poziom tej ostatniej wpływały m.in. wysokie premie za ryzyko kraju stosowane wobec kilku państw strefy euro. Z tego względu do porównania zastosowano także długoterminową rentowność obligacji strefy euro o ratingu AAA (tj. długoterminową rentowność wynikającą z krzywej dochodowości obejmującej obligacje krajów strefy euro o ratingu AAA). Raport podaje także

informacje o wielkości i stopniu rozwoju rynku finansowego, stanowiące jedną z podstaw analizy. Opierają się one na trzech wskaźnikach (saldzie dłużnych papierów wartościowych wyemitowanych przez przedsiębiorstwa niefinansowe, kapitalizacji rynku akcji oraz kredytach MFW dla krajowego sektora prywatnego), które łącznie są miarą wielkości rynku finansowego.

Na koniec, zgodnie z art. 140 ust. 1 Traktatu, niniejszy raport powinien uwzględnić kilka innych istotnych czynników (zob. ramka 5). W tym zakresie 13 grudnia 2011 r. weszły w życie wzmocnione ramy zarządzania gospodarczego, zgodne z art. 121 ust. 6 Traktatu, mające zapewnić ściślejszą koordynację polityki gospodarczej i trwałą konwergencję wyników gospodarczych państw członkowskich UE. Krótkie omówienie tych przepisów oraz sposobu, w jaki wspomniane czynniki dodatkowe zostały uwzględnione w ocenie konwergencji przeprowadzonej przez EBC, przedstawiono w ramce 5.

Ramka 5

Inne istotne czynniki

1. Postanowienia Traktatu i inne przepisy

Artykuł 140 ust. 1 Traktatu zawiera następujący wymóg: „Sprawozdania Komisji i Europejskiego Banku Centralnego biorą również pod uwagę wyniki integracji rynków, sytuację i rozwój równowagi płatności bieżących oraz ocenę rozwoju jednostkowych kosztów pracy i innych wskaźników cen”.

W odniesieniu do tego wymogu EBC uwzględnia pakiet legislacyjny dotyczący zarządzania gospodarczego w UE, który wszedł w życie 13 grudnia 2011 r. Rozwijając postanowienia art. 121 ust. 6 Traktatu, Parlament Europejski i Rada UE uchwałyły szczegółowe zasady dotyczące procedury wielostronnego nadzoru, o której mowa w art. 121 ust. 3 i 4 Traktatu. Zasady te zostały przyjęte „w celu zapewnienia ściślejszej koordynacji polityk gospodarczych i trwałej konwergencji dokonań gospodarczych państw członkowskich” (art. 121 ust. 3) w związku z tym, że „należy wyciągnąć wnioski z doświadczeń zdobytych w czasie pierwszego dziesięciolecia funkcjonowania unii gospodarczej i walutowej, a w szczególności konieczna jest poprawa zarządzania gospodarczego w Unii, które powinno się opierać na silniejszym utożsamianiu się państw ze wspólnie uzgodnionymi zasadami i strategiami politycznymi na poziomie Unii”¹⁰. Pakiet legislacyjny obejmuje wzmocnione ramy nadzoru (procedurę dotyczącą zakłóceń równowagi makroekonomicznej) mające zapobiegać nadmiernej nierównowadze makroekonomicznej i makrofinansowej przez zapewnienie państwom członkowskim UE, w których nierównowaga taka występuje, pomocy we wprowadzaniu planów naprawczych, zanim stan ten się utrwali. Procedurę tę, obejmującą część prewencyjną i naprawczą, stosuje się do wszystkich państw członkowskich UE z wyjątkiem tych, które z racji korzystania z międzynarodowego programu pomocy finansowej podlegają już ściślejszej kontroli połączonej z określonymi wymogami. Częścią tej procedury jest

¹⁰ Zob. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania, motyw 2.

mechanizm ostrzegania, który ma umożliwić wczesne wykrywanie nierównowagi na podstawie przejrzystej tabeli wskaźników zawierającej progi ostrzegawcze dla wszystkich państw członkowskich UE oraz oceny ekonomicznej. Ocena ta powinna uwzględniać m.in. konwergencję nominalną i realną wewnątrz strefy euro i poza nią¹¹. W odniesieniu do badania nierównowagi makroekonomicznej procedura ta powinna należycie uwzględniać skalę tej nierównowagi oraz jej potencjalne negatywne skutki gospodarcze i finansowe, które mogą zwiększyć podatność gospodarki UE na zakłócenia i zagrozić prawidłowemu funkcjonowaniu UGW¹².

2. Sposób stosowania postanowień Traktatu

Zgodnie z dotychczasową praktyką, analizę czynników dodatkowych, o których mowa w art. 140 ust. 1 Traktatu, przedstawiono w części 5 (w całości dostępnej w wersji angielskiej raportu), w sekcjach poświęconych poszczególnym kryteriom opisanym w ramkach 1–4. Dla uzupełnienia w części 3 podano wartości wskaźników dla krajów omawianych w niniejszym raporcie (w tym w odniesieniu do progów ostrzegawczych), dostarczając tym samym wszystkie dostępne informacje istotne dla wykrywania nierównowagi makroekonomicznej i makrofinansowej, które mogą utrudniać osiągnięcie wysokiego stopnia trwałej konwergencji, zgodnie z art. 140 ust. 1 Traktatu. W szczególności nie można uznać, że wysoki stopień trwałej konwergencji, o którym mowa w art. 140 ust. 1 Traktatu osiągnęły państwa członkowskie UE z derogacją, objęte procedurą dotyczącą nadmiernych zakłóceń równowagi.

¹¹ Zob. rozporządzenie (UE) nr 1176/2011, art. 4 ust. 4.

¹² Zob. rozporządzenie (UE) nr 1176/2011, motyw 17.

2.2 Zgodność ustawodawstwa krajowego z Traktatami

1.1.1 Wstęp

Artykuł 140 ust. 1 Traktatu zobowiązuje EBC (oraz Komisję Europejską) do składania Radzie, co najmniej raz na dwa lata lub na wniosek państwa członkowskiego objętego derogacją, sprawozdań dotyczących postępów państw członkowskich objętych derogacją w wypełnianiu zobowiązań ciężących na nich w zakresie urzeczywistniania unii gospodarczej i walutowej. Sprawozdania takie zawierają analizę zgodności ustawodawstwa krajowego danego państwa członkowskiego objętego derogacją (w tym statutu jego krajowego banku centralnego) z art. 130 i 131 Traktatu oraz odpowiednimi postanowieniami Statutu. Ten traktatowy obowiązek ciężący na państwach członkowskich objętych derogacją jest również nazywany „konwergencją prawną”. W ocenie konwergencji prawnej EBC nie musi ograniczać się do dokonania formalnej oceny litery prawa krajowego, ale może również rozważyć, czy stosowanie odpowiednich przepisów jest zgodne z duchem Traktatów i Statutu. Szczególne zaniepokojenie EBC budzą wszelkie oznaki wywierania nacisku na organy decyzyjne banków centralnych państw członkowskich, jako niezgodne z postanowieniami Traktatu dotyczącymi niezależności banków centralnych. EBC dostrzega również potrzebę sprawnego i nieprzerwanego funkcjonowania organów decyzyjnych krajowych banków centralnych. W tym zakresie właściwe władze państw członkowskich mają w szczególności obowiązek podjęcia niezbędnych działań w celu zapewnienia terminowego powołania następcy w przypadku pojawienia się wakatów na stanowisku członka organu decyzyjnego krajowego banku centralnego¹³. Przed dokonaniem ostatecznej oceny potwierdzającej zgodność ustawodawstwa krajowego poszczególnych państw członkowskich z postanowieniami Traktatu i Statutu EBC będzie uważnie śledzić rozwój wypadków w tym zakresie.

Państwa członkowskie objęte derogacją i konwergencja prawna

Bulgaria, Czechy, Chorwacja, Węgry, Polska, Rumunia i Szwecja, których ustawodawstwa krajowe są przedmiotem niniejszego raportu, mają status państw członkowskich objętych derogacją, tj. nie wprowadziły jeszcze euro. Szwecja ma status państwa członkowskiego objętego derogacją na mocy decyzji Rady z maja 1998 roku¹⁴. Jeżeli chodzi o pozostałe państwa członkowskie, art. 4¹⁵ i art. 5¹⁶ aktów

¹³ Opinie CON/2010/37 i CON/2010/91.

¹⁴ Decyzja Rady 98/317/WE z dnia 3 maja 1998 r. zgodnie z art. 109j ust. 4 Traktatu (Dz.U. L 139 z 11.5.1998, s. 30). Uwaga: tytuł decyzji 98/317/WE odnosi się do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (przed zmianą numeracji przepisów tego traktatu zgodnie z art. 12 Traktatu z Amsterdamu), przepis ten został uchylony przez Traktat z Lizbony.

dotyczących warunków przystąpienia stanowią, że każde z tych państw członkowskich uczestniczy w unii gospodarczej i walutowej z dniem przystąpienia jako państwo członkowskie objęte derogacją w rozumieniu art. 139 Traktatu. Niniejszy raport nie obejmuje Danii i Zjednoczonego Królestwa, które są państwami członkowskimi posiadającymi status szczególny i które nie przyjęły jeszcze euro.

Protokół (nr 16) w sprawie niektórych postanowień dotyczących Danii, dołączony do Traktatów, stanowi, że z uwagi na notyfikację dokonaną Radzie przez rząd Danii 3 listopada 1993 roku Dania zostaje objęta derogacją, a procedura uchylecia derogacji zostanie rozpoczęta dopiero na wniosek Danii. Ponieważ do Danii stosuje się art. 130 Traktatu, Danmarks Nationalbank musi spełniać wymogi dotyczące niezależności banku centralnego. Raport o konwergencji Europejskiego Instytutu Walutowego z 1998 r. stwierdzał, że wymóg ten został spełniony. Ze względu na status szczególny Danii od 1998 roku nie dokonywano oceny jej konwergencji. Do czasu złożenia przez Danię Radzie notyfikacji wyrażającej zamiar przyjęcia euro Danmarks Nationalbank nie ma obowiązku prawnej integracji z Eurosystemem, ani też nie ma konieczności wprowadzania zmian w duńskim ustawodawstwie.

Zgodnie z Protokołem (nr 15) w sprawie niektórych postanowień dotyczących Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej Zjednoczone Królestwo nie ma obowiązku przyjęcia euro, o ile nie złoży Radzie notyfikacji wyrażającej taki zamiar. W dniu 30 października 1997 r. Zjednoczone Królestwo notyfikowało Radzie brak zamiaru przyjęcia euro z dniem 1 stycznia 1999 r. i sytuacja ta nie uległa zmianie. Zgodnie z tą notyfikacją niektóre przepisy Traktatu (w tym art. 130 i art. 131) i Statutu nie znajdują zastosowania do Zjednoczonego Królestwa. Dlatego też nie ma obecnie obowiązku prawnego zapewnienia zgodności ustawodawstwa krajowego (w tym statutu banku centralnego Wielkiej Brytanii) z Traktatem i Statutem.

Celem oceny konwergencji prawnej jest ułatwienie Radzie rozstrzygnięcia o tym, które państwa członkowskie wypełniają ciążące na nich „zobowiązania w zakresie urzeczywistnienia unii gospodarczej i walutowej” (art. 140 ust. 1 Traktatu). W przypadku kwestii prawnych warunki te dotyczą w szczególności niezależności banku centralnego oraz integracji prawnej krajowych banków centralnych z Eurosystemem.

¹⁵ Akt dotyczący warunków przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej oraz dostosowań w traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej (Dz.U. L 236 z 23.9.2003, s. 33).

¹⁶ W odniesieniu do Bułgarii i Rumunii zob. art. 5 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia Republiki Bułgarii i Rumunii oraz dostosowań w traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej (Dz.U. L 157 z 21.6.2005, s. 203). W odniesieniu do Chorwacji zob. Akt dotyczący warunków przystąpienia Republiki Chorwacji oraz dostosowań w Traktacie o Unii Europejskiej, Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i Traktacie ustanawiającym Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (Dz.U. L 112 z 24.4.2012, s. 21).

Struktura oceny prawnej

Ocena prawna ma strukturę podobną jak w poprzednich raportach EBC i EIW dotyczących konwergencji prawnej¹⁷.

Zgodność ustawodawstwa krajowego jest badana w kontekście przepisów prawa uchwalonych przed dniem 20 marca 2016 r.

1.1.2 Zakres dostosowań

2.2.1.2 Obszary dostosowań

W celu identyfikacji obszarów, w których występuje potrzeba dostosowania ustawodawstwa krajowego, poddano analizie następujące zagadnienia:

- zgodność z postanowieniami Traktatu (art. 130) i Statutu (art. 7 i art. 14 ust. 2) dotyczącymi niezależności krajowych banków centralnych, a także z postanowieniami dotyczącymi poufności (art. 37 Statutu);
- przestrzeganie zakazu finansowania ze środków banku centralnego (art. 123 Traktatu) oraz uprzywilejowanego dostępu (art. 124 Traktatu), a także przestrzeganie jednolitej pisowni euro wymaganej prawem UE; oraz
- integrację prawną krajowych banków centralnych z Eurosystemem (w szczególności w świetle art. 12 ust. 1 oraz art. 14 ust. 3 Statutu).

2.2.1.3 „Zgodność” a „harmonizacja”

Artykuł 131 Traktatu wymaga, aby ustawodawstwo krajowe było „zgodne” z Traktatami i Statutem; wszelkie niezgodności muszą zatem zostać usunięte. Obowiązek ten ma zastosowanie niezależnie od pierwszeństwa Traktatów i Statutu przed ustawodawstwem krajowym oraz bez względu na charakter niezgodności.

¹⁷ W szczególności w Raportach EBC o konwergencji z czerwca 2014 r. (na temat Bułgarii, Czech, Chorwacji, Litwy, Węgier, Polski, Rumunii i Szwecji), z czerwca 2013 r. (na temat Łotwy), z maja 2012 r. (na temat Bułgarii, Czech, Łotwy, Litwy, Węgier, Polski, Rumunii i Szwecji), z maja 2010 r. (na temat Bułgarii, Czech, Estonii, Łotwy, Litwy, Węgier, Polski, Rumunii i Szwecji), z maja 2008 r. (na temat Bułgarii, Czech, Estonii, Łotwy, Litwy, Węgier, Polski, Rumunii, Słowacji i Szwecji), z maja 2007 r. (na temat Cypru i Malty), z grudnia 2006 r. (na temat Czech, Estonii, Cypru, Łotwy, Węgier, Malty, Polski, Słowacji i Szwecji), z maja 2006 r. (na temat Litwy i Słowenii), z października 2004 r. (na temat Czech, Estonii, Cypru, Łotwy, Litwy, Węgier, Malty, Polski, Słowenii, Słowacji i Szwecji), z maja 2002 r. (na temat Szwecji) oraz z kwietnia 2000 r. (na temat Grecji i Szwecji), a także w Raporcie o konwergencji sporządzonym przez EIW w marcu 1998 r.

Wymóg „zgodności” ustawodawstwa krajowego nie oznacza, że na mocy Traktatu wymagana jest „harmonizacja” statutów krajowych banków centralnych, czy to wzajemnie pomiędzy sobą, czy też ze Statutem. Specyfika krajowa może zostać zachowana, o ile nie narusza wyłącznych kompetencji monetarnych Unii. Artykuł 14 ust. 4 Statutu zezwala wręcz krajowym bankom centralnym na wykonywanie funkcji innych niż wymienione w Statucie, o ile nie są one sprzeczne z celami i zadaniami ESBC. Dobrym przykładem sytuacji, w których dopuszcza się utrzymanie różnic, są przepisy statutów krajowych banków centralnych uprawniające do wykonywania takich dodatkowych funkcji. Używany w tym kontekście termin „zgodny” należy zatem rozumieć jako wymóg dostosowania ustawodawstwa krajowego i statutu krajowego banku centralnego w celu wyeliminowania niespójności z Traktatami i Statutem oraz zapewnienia niezbędnego stopnia integracji krajowego banku centralnego z ESBC. W szczególności dostosowania wymagają wszelkie postanowienia, które naruszają określoną w Traktacie niezależność krajowych banków centralnych oraz ich rolę integralnej części ESBC. Dla osiągnięcia powyższych celów nie należy zatem powoływać się wyłącznie na zasadę nadrzędności prawa UE nad ustawodawstwem krajowym.

Obowiązek wynikający z art. 131 Traktatu dotyczy wyłącznie występowania niezgodności z Traktatem i Statutem. Jednak ustawodawstwo krajowe, które jest niezgodne z wtórnym ustawodawstwem UE istotnym dla obszarów dostosowania omawianych w niniejszym Raporcie powinno również zostać dostosowane do wspomnianego prawa wtórnego. Pierwszeństwo prawa UE nie zwalnia z obowiązku dostosowania ustawodawstwa krajowego. Ten ogólny wymóg wynika nie tylko z art. 131 Traktatu, lecz również z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej¹⁸.

Traktaty i Statut nie narzucają sposobu dostosowania ustawodawstwa krajowego. Można tego dokonać bądź to przez umieszczenie odwołań do Traktatów i Statutu, bądź też przez włączenie do prawa krajowego odpowiednich postanowień Traktatu i Statutu ze wskazaniem ich źródła, względnie przez usunięcie występujących niezgodności albo łączne zastosowanie wymienionych sposobów.

Ponadto, między innymi w celu osiągnięcia i utrzymania zgodności ustawodawstwa krajowego z Traktatami i Statutem, instytucje UE i państwa członkowskie muszą konsultować z EBC projekty przepisów w dziedzinach podlegających jego kompetencji, zgodnie z art. 127 ust. 4 i art. 282 ust. 5 Traktatu oraz art. 4 Statutu. Decyzja Rady 98/415/WE z dnia 29 czerwca 1998 r. w sprawie konsultacji Europejskiego Banku Centralnego udzielanych władzom krajowym w sprawie projektów przepisów prawnych¹⁹ wyraźnie wymaga od państw członkowskich

¹⁸ Zob. między innymi wyrok z dnia 4 kwietnia 1974 r. w sprawie 167/73 Komisja przeciwko Francji, Rec. str. 359 („Code du Travail Maritime”).

¹⁹ Dz.U. L 189 z 3.7.1998, s. 42.

podjęcia kroków niezbędnych do zapewnienia przestrzegania wspomnianego obowiązku.

1.1.3 Niezależność krajowych banków centralnych

Jeśli chodzi o niezależność banków centralnych oraz poufność, ustawodawstwo krajowe państw członkowskich, które przystąpiły do UE w 2004 r., w 2007 r. lub w 2013 r., należało dostosować w celu zapewnienia zgodności z odpowiednimi postanowieniami Traktatu i Statutu, odpowiednio, do dnia 1 maja 2004 r., 1 stycznia 2007 r. i 1 lipca 2013 r. Szwecja została zobowiązana do wprowadzenia w życie niezbędnych zmian do momentu utworzenia ESBC w dniu 1 czerwca 1998 r.

Niezależność banku centralnego

W listopadzie 1995 r. EIW określił listę cech charakteryzujących niezależność banku centralnego (przedstawionych później szczegółowo w Raporcie o konwergencji z 1998 r.), stanowiącą wówczas podstawę do oceny ustawodawstwa krajowego państw członkowskich, a zwłaszcza oceny statutów krajowych banków centralnych. Pojęcie niezależności banku centralnego obejmuje różne rodzaje niezależności, które należy oceniać osobno: funkcjonalną, instytucjonalną, personalną i finansową. W opiniach wydanych przez EBC na przestrzeni ostatnich kilku lat dokonano dalszego doprecyzowania wymienionych powyżej aspektów niezależności banku centralnego. Aspekty te są podstawą oceny stopnia konwergencji ustawodawstwa państw członkowskich objętych derogacją z Traktatami i Statutem.

Niezależność funkcjonalna

Niezależność banku centralnego nie jest celem samym w sobie, lecz środkiem do osiągnięcia celu, który powinien być jasno określony i nadrzędny względem innych celów. Niezależność funkcjonalna wymaga określenia głównego celu krajowego banku centralnego w sposób jednoznaczny i prawnie nienaruszalny, oraz żeby pozostawał on w pełnej zgodzie z podstawowym celem określonym w Traktacie, a mianowicie zapewnieniem stabilności cen. Służy temu zapewnienie krajowemu bankowi centralnemu środków i instrumentów niezbędnych do osiągnięcia przez bank centralny wspomnianego celu w sposób niezależny od innych organów władzy. Określony w Traktacie wymóg niezależności banku centralnego odzwierciedla powszechnie przyjęty pogląd, że głównemu celowi utrzymania stabilności cen najlepiej służy w pełni niezależna instytucja, której mandat został precyzyjnie zdefiniowany. Niezależność banku centralnego jest przy tym w pełni zgodna z zasadą ponoszenia przez bank centralny odpowiedzialności za podejmowane decyzje. Zasada ta stanowi ważny aspekt wzmacniający zaufanie do niezależnego statusu krajowego banku centralnego, czego konsekwencją jest wymóg przejrzystości działania oraz dialogu z osobami trzecimi.

Jeśli chodzi o harmonogram dostosowania, Traktat nie określa wyraźnie, od kiedy banki centralne państw członkowskich objętych derogacją będą musiały podporządkować się głównemu celowi, jakim jest utrzymanie stabilności cen, określonego w art. 127 ust. 1 i art. 282 ust. 2 Traktatu oraz art. 2 Statutu. W przypadku państw członkowskich, które przystąpiły do UE po dacie wprowadzenia w Unii euro, nie jest jasne, czy obowiązek ten wchodzi w życie z dniem przystąpienia do UE, czy też z dniem wprowadzenia euro przez te państwa członkowskie. Do państw członkowskich objętych derogacją nie ma zastosowania art. 127 ust. 1 Traktatu (zob. art. 139 ust. 2 lit. c), stosuje się do nich natomiast art. 2 Statutu (zob. art. 42 ust. 1 Statutu). W opinii EBC obowiązek traktowania przez bank centralny utrzymania stabilności cen jako celu głównego ma zastosowanie od dnia 1 czerwca 1998 r. w przypadku Szwecji oraz od dnia 1 maja 2004 r., 1 stycznia 2007 r. i 1 lipca 2013 r. w przypadku państw członkowskich, które w tych terminach przystąpiły do UE. Wynika to z faktu, że jedna z zasad przewodnich UE, czyli utrzymanie stabilności cen (art. 119 Traktatu), ma zastosowanie również do państw członkowskich objętych derogacją. Stanowisko EBC wynika także z zapisanego w Traktacie celu, zgodnie z którym wszystkie państwa członkowskie powinny dążyć do konwergencji makroekonomicznej, w tym do stabilności cen, czemu ma sprzyjać regularna publikacja raportów EBC i Komisji Europejskiej. Takie podejście wiąże się również z niezależnością banku centralnego, która jest uzasadniona jedynie wówczas, gdy utrzymanie stabilności cen jest celem nadrzędnym.

Podstawą zawartej w niniejszym raporcie oceny są powyższe ustalenia dotyczące momentu, od którego krajowe banki centralne państw członkowskich objętych derogacją są zobowiązane do traktowania utrzymania stabilności cen jako podstawowego celu działania.

Niezależność instytucjonalna

Wyraźne odniesienie do zasady niezależności instytucjonalnej zawiera art. 130 Traktatu i art. 7 Statutu. Oba te artykuły zabraniają krajowym bankom centralnym i członkom ich organów decyzyjnych zwracania się o instrukcje oraz ich przyjmowania od instytucji lub organów UE, rządów państw członkowskich i wszelkich innych organów. Zabraniają one także instytucjom, organom, urzędom i agencjom UE oraz rządów państw członkowskich prób wywierania wpływu na członków organów decyzyjnych krajowych banków centralnych, których decyzje mogą wpływać na realizację zadań krajowych banków centralnych w ramach ESBC. W przypadku, gdy ustawodawstwo krajowe przytacza art. 130 Traktatu i art. 7 Statutu, powinno odzwierciedlać obydwa te zakazy bez zawężania zakresu ich zastosowania²⁰.

²⁰ Opinia CON/2011/104.

Bez względu na to, czy krajowy bank centralny prowadzi działalność w formie podmiotu państwowego, specjalnego podmiotu prawa publicznego czy też zwykłej spółki akcyjnej, istnieje zagrożenie, że podmiot występujący wobec banku centralnego jako właściciel może, korzystając z prawa własności, wywierać wpływ na procesy decyzyjne dotyczące realizacji zadań związanych z uczestnictwem w ESBC. Taki wpływ, wywierany poprzez wykonywanie praw udziałowych lub w inny sposób, mógłby naruszać niezależność banku centralnego i dlatego powinien być prawnie ograniczony.

Zakaz wydawania instrukcji

Uprawnienia osób trzecich do wydawania instrukcji krajowym bankom centralnym, ich organom decyzyjnym i członkom tych organów są niezgodne z Traktatem i Statutem w zakresie zadań związanych z uczestnictwem w ESBC.

Udział krajowego banku centralnego w stosowaniu przepisów mających na celu wzmocnienie stabilności finansowej musi być zgodny z Traktatem, tzn. funkcje krajowego banku centralnego muszą być realizowane w sposób całkowicie zgodny z jego niezależnością funkcjonalną, instytucjonalną i finansową, chroniąc tym samym należyte wykonywanie zadań wynikających z Traktatu i Statutu²¹. Jeżeli ustawodawstwo krajowe przewiduje, że rola krajowego banku centralnego wykraczać będzie poza funkcje doradcze, co będzie wymagało przyjęcia dodatkowych zadań, należy zapewnić, aby zadania te nie miały wpływu na operacyjną i finansową zdolność krajowego banku centralnego do realizowania zadań związanych z uczestnictwem w ESBC²². Ponadto uczestnictwo przedstawicieli krajowego banku centralnego w kolegialnych organach decyzyjnych władz nadzorczych i innego rodzaju władzach powinno w odpowiedni sposób uwzględniać środki zapewniające ochronę niezależności personalnej członków organów decyzyjnych krajowego banku centralnego²³.

Zakaz zatwierdzania, zawieszania, anulowania i odraczania decyzji

Prawo osób trzecich do zatwierdzania, zawieszania, anulowania lub odraczania decyzji krajowego banku centralnego w zakresie zadań związanych z uczestnictwem w ESBC jest niezgodne z Traktatem i Statutem.

Zakaz podważania decyzji ze względów prawnych

Prawo organów innych niż niezawisłe sądy do podważania, ze względów prawnych, decyzji dotyczących realizacji zadań związanych z uczestnictwem w ESBC jest niezgodne z Traktatem i Statutem, ponieważ realizacja tych zadań nie może podlegać ocenie czynników politycznych. Prawo prezesa krajowego banku centralnego do wstrzymania, ze względów prawnych, realizacji decyzji podejmowanych przez ESBC lub organy decyzyjne krajowego banku centralnego

²¹ Opinia CON/2010/31.

²² Opinia CON/2009/93.

²³ Opinia CON/2010/94.

z zamiarem ich przedłożenia organom politycznym w celu podjęcia ostatecznej decyzji byłoby równoznaczne ze zwracaniem się do osób trzecich o wydanie instrukcji.

Zakaz uczestniczenia w organach decyzyjnych krajowego banku centralnego z prawem głosu

Uczestniczenie przedstawicieli osób trzecich w organie decyzyjnym krajowego banku centralnego z prawem głosu w sprawach dotyczących realizacji przez krajowy bank centralny zadań związanych z uczestnictwem w ESBC, nawet jeśli taki głos nie jest decydujący, jest niezgodne z Traktatem i Statutem. Uczestniczenie tych osób nawet bez prawa głosu jest niezgodne z Traktatem i Statutem, jeżeli sprzeciwia się ono realizacji zadań związanych z uczestnictwem w ESBC przez organy decyzyjne lub zagraża przestrzeganiu zasad poufności ESBC²⁴.

Zakaz konsultowania a priori decyzji krajowego banku centralnego

Ciążący na krajowym banku centralnym wyraźny ustawowy obowiązek zasięgnięcia a priori opinii osób trzecich w odniesieniu do decyzji krajowego banku centralnego dawałby osobom trzecim formalną możliwość wpływania na ostateczny kształt takich decyzji, i w związku z tym jest niezgodny z Traktatem i Statutem.

Natomiast dialog prowadzony przez krajowy bank centralny z osobami trzecimi, nawet jeśli wynika z ustawowych obowiązków dostarczania informacji i wymiany poglądów, jest zgodny z zasadą niezależności banku centralnego, o ile:

- nie prowadzi do naruszenia niezależności członków organów decyzyjnych krajowego banku centralnego;
- w pełni respektowany jest szczególny status prezesów jako członków organów decyzyjnych EBC;
- przestrzegane są, wynikające ze Statutu, wymogi dotyczące poufności.

Udzielanie absolutorium członkom organów decyzyjnych krajowych banków centralnych

Przepisy ustawowe dotyczące udzielania absolutorium członkom organów decyzyjnych krajowego banku centralnego (np. w związku ze sprawozdaniem finansowym) przez osoby trzecie (np. administrację rządową) powinny zawierać odpowiednie gwarancje, tak aby kompetencje tego rodzaju nie wpływały na zdolność do niezależnego podejmowania decyzji przez poszczególnych członków organów krajowego banku centralnego w odniesieniu do zadań związanych z uczestnictwem w ESBC (lub do realizacji decyzji podjętych na szczeblu ESBC). Zaleca się wprowadzenie do statutów krajowych banków centralnych wyraźnego postanowienia w tej sprawie.

²⁴ Opinie CON/2014/25 i CON/2015/57.

Niezależność personalna

Zawarte w Statucie postanowienie dotyczące stabilności sprawowania urzędu przez członków organów decyzyjnych krajowych banków centralnych jest kolejnym czynnikiem zapewniającym niezależność banku centralnego. Prezesi krajowych banków centralnych są członkami Rady Ogólnej EBC i staną się członkami Rady Prezesów po przyjęciu euro przez ich państwa członkowskie. Artykuł 14 ust. 2 Statutu stanowi, że statuty krajowych banków centralnych muszą w szczególności zapewniać co najmniej pięcioletni okres kadencji prezesa. Artykuł ten chroni również przed arbitralną decyzją o odwołaniu prezesa dzięki postanowieniu, że prezes może zostać odwołany ze stanowiska jedynie w przypadku, gdy przestanie spełniać warunki konieczne do wykonywania swoich funkcji lub dopuści się poważnego uchybienia, przy jednoczesnym zapewnieniu możliwości odwołania do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Statuty krajowych banków centralnych muszą być zgodne z tym przepisem, w szczególności w sposób przedstawiony poniżej.

Artykuł 130 Traktatu zabrania rządów krajowym i wszelkim innym organom wywierania wpływu na członków organów decyzyjnych krajowego banku centralnego wypełniających swoje zadania. W szczególności państwa członkowskie nie mogą dążyć do wywierania wpływu na członków organów decyzyjnych krajowego banku centralnego poprzez wprowadzanie zmian do ustawodawstwa krajowego, mających wpływ na wysokość ich wynagrodzenia; zmiany takie zasadniczo powinny mieć zastosowanie jedynie do przyszłych powołań²⁵.

Minimalny okres kadencji prezesów

Zgodnie z art. 14 ust. 2 Statutu statuty krajowych banków centralnych muszą przewidywać co najmniej pięcioletni okres kadencji prezesa. Nie wyklucza to dłuższej kadencji, przy czym również powołanie prezesa na czas nieokreślony nie wymaga dostosowania statutów, o ile podstawy odwołania prezesa są zgodne z art. 14 ust. 2 Statutu. Ustawodawstwo krajowe ustanawiające przymusowy wiek emerytalny powinno zapewniać, aby wiek emerytalny nie kolidował z minimalnym okresem kadencji określonym w art. 14 ust. 2 Statutu; minimalny okres kadencji ma bowiem pierwszeństwo przed mającym zastosowanie do prezesa banku centralnego przymusowym wiekiem emerytalnym²⁶. W przypadku nowelizacji statutu krajowego banku centralnego akt prawny wprowadzający zmiany powinien gwarantować stabilność sprawowania urzędu przez prezesa oraz pozostałych członków organów decyzyjnych zaangażowanych w wykonywanie zadań związanych z uczestnictwem w ESBC.

Podstawy odwołania prezesa

Statuty krajowych banków centralnych muszą gwarantować niemożność usunięcia prezesa z powodów innych niż wymienione w art. 14 ust. 2 Statutu. Ma to zapobiec

²⁵ Zobacz np. opinie CON/2010/56, CON/2010/80, CON/2011/104 i CON/2011/106.

²⁶ Opinia CON/2012/89.

uznaniowemu odwoływaniu prezesa przez organy państwowe zaangażowane w jego powoływanie, w szczególności rząd lub parlament. Statut krajowego banku centralnego powinien odwoływać się do art. 14 ust. 2 Statutu, wcielać jego postanowienia ze wskazaniem ich źródła, usuwać wszelkie niezgodności z podstawami odwołania określonymi w art. 14 ust. 2 lub też nie wspominać o podstawach odwołania w ogóle, ponieważ art. 14 ust. 2 jest stosowany bezpośrednio. Po wybraniu lub mianowaniu prezes nie może być odwołany z powodów innych niż wymienione w art. 14 ust. 2 Statutu, nawet jeżeli nie objął jeszcze obowiązków.

Stabilność sprawowania urzędu i podstawy odwołania innych niż prezesi członków organów decyzyjnych krajowych banków centralnych zaangażowanych w realizację zadań związanych z uczestnictwem w ESBC

Gdyby te same zasady gwarantujące stabilność sprawowania urzędu i podstawy odwołania prezesów nie miały również zastosowania do innych członków organów decyzyjnych krajowych banków centralnych zaangażowanych w realizację zadań związanych z uczestnictwem w ESBC, zagrożona byłaby niezależność personalna²⁷. Szereg postanowień Traktatu i Statutu wymaga porównywalnej stabilności sprawowania urzędu. Artykuł 14 ust. 2 Statutu nie ogranicza stabilności sprawowania urzędu do prezesów, natomiast art. 130 Traktatu i art. 7 Statutu odnoszą się do „członków organów decyzyjnych” krajowych banków centralnych, a nie konkretnie do prezesów. Ma to zastosowanie zwłaszcza w przypadku, gdy prezes jest primus inter pares w stosunku do pozostałych członków organu decyzyjnego dysponujących takim samym prawem głosu lub w sytuacji, gdy pozostali członkowie organu decyzyjnego są zaangażowani w wykonywanie zadań związanych z uczestnictwem w ESBC.

Prawo do zaskarżenia na drodze sądowej

W celu ograniczenia arbitralności decyzji organów politycznych przy ocenie podstaw odwołania członków organów decyzyjnych krajowych banków centralnych, członkowie organów decyzyjnych muszą mieć możliwość zaskarżenia takich decyzji do niezależnego sądu.

Zgodnie z art. 14 ust. 2 Statutu odwołany ze stanowiska prezes krajowego banku centralnego może zaskarżyć tę decyzję do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Ustawodawstwo krajowe powinno albo powoływać się na Statut, albo w ogóle nie wspominać o prawie zaskarżenia decyzji o odwołaniu prezesa do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, ponieważ art. 14 ust. 2 Statutu jest stosowany bezpośrednio.

Ustawodawstwo krajowe powinno również gwarantować prawo zaskarżenia w sądzie krajowym decyzji o odwołaniu członka organu decyzyjnego krajowego

²⁷ Najważniejszymi opiniami EBC kształtującymi stanowisko w tym zakresie są: CON/2004/35, CON/2005/26, CON/2006/32, CON/2006/44 oraz CON/2007/6.

banku centralnego zaangażowanego w realizację zadań związanych z uczestnictwem w ESBC. Prawo takie może wynikać bądź to z zasad ogólnych, bądź też mieć formę przepisu szczególnego. Również w przypadkach, gdy prawo takie wynika z zasad ogólnych, dla zachowania pewności prawnej zaleca się wprowadzenie wyraźnego postanowienia gwarantującego prawo zaskarżenia.

Mechanizmy zabezpieczające przed konfliktem interesów

Niezależność personalna obejmuje również zabezpieczenia mające nie dopuszczać do powstawania konfliktu interesów pomiędzy obowiązkami członków organów decyzyjnych krajowych banków centralnych zaangażowanych w realizację zadań związanych z uczestnictwem w ESBC wobec ich odpowiednich banków (jak również obowiązkami prezesów wobec EBC) a wszelkimi innymi funkcjami członków organów decyzyjnych mogącymi stanowić zagrożenie dla ich niezależności personalnej. Członkostwo w organie decyzyjnym zaangażowanym w realizację zadań związanych z uczestnictwem w ESBC jest zasadniczo niezgodne z pełnieniem innych funkcji mogących powodować konflikt interesów.

W szczególności członkowie organów decyzyjnych nie mogą zajmować stanowisk ani reprezentować interesów, które mogłyby mieć wpływ na ich działalność, bądź to poprzez uczestnictwo we władzach ustawodawczych lub wykonawczych państwa, bądź też w administracji lokalnej lub regionalnej albo w przedsiębiorstwach. Szczególną uwagę należy zwrócić na zapobieganie potencjalnym konfliktom interesów w przypadku członków organów decyzyjnych, którzy nie pełnią w nich funkcji wykonawczych.

Niezależność finansowa

Nawet jeśli pod względem funkcjonalnym, instytucjonalnym i personalnym krajowy bank centralny jest w pełni niezależny (tzn. gwarantuje to statut krajowego banku centralnego), jego ogólna niezależność zostałaby zagrożona, gdyby nie mógł on suwerennie korzystać z odpowiednich środków finansowych niezbędnych do realizacji swojego mandatu (tzn. wykonywania zadań związanych z uczestnictwem w ESBC, do realizacji których zobowiązuje go Traktat i Statut).

Państwo członkowskie nie może dopuszczać do tego, aby zasoby finansowe i fundusze własne netto w dyspozycji jego banku centralnego²⁸ były niewystarczające w kontekście realizacji zadań związanych z uczestnictwem w ESBC lub w Eurosystemie. Należy podkreślić, że art. 28 ust. 1 i art. 30 ust. 4 Statutu umożliwiają EBC wezwanie krajowych banków centralnych do wniesienia uzupełniających wkładów kapitałowych do EBC oraz przekazania dodatkowych rezerw walutowych²⁹. Ponadto art. 33 ust. 2 Statutu przewiduje³⁰, że w przypadku

²⁸ Opinie CON/2014/24, CON/2014/27 i CON/2014/56.

²⁹ Art. 30 ust. 4 Statutu ma zastosowanie wyłącznie w ramach Eurosystemu.

³⁰ Art. 33 ust. 2 Statutu ma zastosowanie wyłącznie w ramach Eurosystemu.

poniesienia przez EBC strat, które nie mogą być w pełni pokryte z ogólnego funduszu rezerwowego, Rada Prezesów może zdecydować, aby pozostała strata została pokryta z dochodów pieniężnych z odpowiedniego roku obrachunkowego proporcjonalnie i do wysokości sum przydzielonych poszczególnym krajowym bankom centralnym. Zasada niezależności finansowej oznacza, że w celu zachowania zgodności ze wspomnianymi postanowieniami należy umożliwić krajowemu bankowi centralnemu realizację jego funkcji w sposób nienaruszony.

Zasada niezależności finansowej oznacza również, że krajowy bank centralny musi dysponować środkami wystarczającymi nie tylko do realizacji zadań związanych z uczestnictwem w ESBC, lecz także własnych zadań krajowych (np. w zakresie finansowania własnej administracji i działalności operacyjnej).

W związku z powyższym niezależność finansowa oznacza też, że krajowy bank centralny powinien mieć zawsze do dyspozycji wystarczający kapitał.

W szczególności należy unikać sytuacji, w których przez dłuższy okres fundusze własne netto krajowego banku centralnego byłyby poniżej poziomu funduszu statutowego albo osiągnęły poziom ujemny, również w przypadku poniesienia strat przekraczających poziom funduszy i rezerw na następny okres. Każda tego rodzaju sytuacja może mieć niekorzystny wpływ na zdolność krajowego banku centralnego do realizacji zadań związanych z uczestnictwem w ESBC, jak również na zdolność do realizacji własnych zadań krajowych. Tego rodzaju sytuacja może też podważać wiarygodność polityki pieniężnej Eurosystemu. W związku z powyższym, aby zapewnić zachowanie zasady niezależności finansowej, w razie spadku funduszy własnych netto krajowego banku centralnego poniżej poziomu funduszu statutowego lub do wartości ujemnej dane państwo członkowskie jest zobowiązane dokapitalizować swój bank centralny w rozsądnym terminie, co najmniej do poziomu funduszu statutowego. Jeśli chodzi o EBC, znaczenie tej kwestii zostało już potwierdzone przez Radę, która przyjęła rozporządzenie Rady (WE) nr 1009/2000 z dnia 8 maja 2000 r. dotyczące powiększenia kapitału Europejskiego Banku Centralnego³¹. Rozporządzenie to umożliwiło Radzie Prezesów EBC podjęcie decyzji o faktycznym powiększeniu kapitału w celu utrzymania podstawy współczynnika kapitał-aktywa na poziomie umożliwiającym prowadzenie działalności EBC.³² Sytuacja finansowa krajowych banków centralnych powinna umożliwiać im odpowiednie zareagowanie na taką decyzję EBC.

Koncepcja niezależności finansowej powinna zatem być oceniana pod kątem tego, czy jakkolwiek osoba trzecia jest w stanie wywierać bezpośredni lub pośredni wpływ nie tylko na zadania krajowego banku centralnego, lecz również na jego zdolność do wykonywania powierzonego mandatu, zarówno operacyjną – pod względem zasobów ludzkich, jak i finansową – pod względem odpowiednich

³¹ Dz.U. L 115 z 16.5.2000, s. 1.

³² Decyzja EBC/2010/26 z dnia 13 grudnia 2010 r. w sprawie podwyższenia kapitału Europejskiego Banku Centralnego (Dz.U. L 11 z 15.1.2011, s. 53).

zasobów finansowych. W tym kontekście szczególnie istotne są aspekty niezależności finansowej przedstawione poniżej.³³ Są to jednocześnie te aspekty niezależności finansowej, w odniesieniu do których krajowe banki centralne są najbardziej narażone na wpływy zewnętrzne.

Ustalanie budżetu

Uprawnienie osoby trzeciej do określania budżetu krajowego banku centralnego lub wpływania na ten budżet jest niezgodne z zasadą niezależności finansowej, chyba że w odpowiednim akcie prawnym zawarto klauzulę ochronną stanowiącą, że wspomniane uprawnienie nie może mieć niekorzystnego wpływu na środki finansowe niezbędne do realizacji przez krajowy bank centralny zadań związanych z uczestnictwem w ESBC.

Zasady rachunkowości

Sprawozdania finansowe powinny być sporządzane albo zgodnie z ogólnymi zasadami rachunkowości, albo zgodnie z zasadami określonymi przez organy decyzyjne krajowego banku centralnego. Jeśli zaś zasady rachunkowości są ustalane przez osobę trzecią, muszą przynajmniej uwzględniać propozycje organów decyzyjnych krajowego banku centralnego.

Roczne sprawozdania finansowe powinny być przyjmowane przez organy decyzyjne krajowych banków centralnych wspomagane przez niezależnych księgowych; sprawozdania te mogą być również zatwierdzane a posteriori przez osoby trzecie (np. rząd czy parlament). Organy decyzyjne krajowych banków centralnych powinny mieć możliwość decydowania o sposobie obliczania zysków w sposób niezależny i profesjonalny.

Jeżeli działalność krajowego banku centralnego podlega kontroli państwowego organu kontroli lub innego podobnego organu odpowiedzialnego za kontrolę wykorzystania środków publicznych, zakres tej kontroli powinien być jasno określony przepisami prawa, nie powinien ograniczać działalności niezależnych zewnętrznych biegłych rewidentów krajowego banku centralnego³⁴, ponadto, zgodnie z zasadą niezależności instytucjonalnej, powinien respektować zakaz wydawania instrukcji krajowemu bankowi centralnemu lub jego organom decyzyjnym oraz nie powinien utrudniać realizacji zadań związanych z uczestnictwem krajowego banku centralnego w ESBC.³⁵ Kontrola państwowa powinna być przeprowadzana w sposób apolityczny, niezależny i profesjonalny.

Podział zysków, kapitał i rezerwy finansowe krajowych banków centralnych

Sposób podziału zysków może zostać określony w statucie krajowego banku

³³ Najważniejszymi opiniami EBC kształtującymi stanowisko w tym zakresie są opinie CON/2002/16, CON/2003/22, CON/2003/27, CON/2004/1, CON/2006/38, CON/2006/47, CON/2007/8, CON/2008/13, CON/2008/68 oraz CON/2009/32.

³⁴ W odniesieniu do działalności niezależnych zewnętrznych biegłych rewidentów krajowych banków centralnych - zobacz art. 27 ust. 1 Statutu.

³⁵ Opinie CON/2011/9, CON/2011/53 i CON/2015/57.

centralnego. W przypadku braku takiego zapisu decyzję o podziale zysków powinien podejmować organ decyzyjny krajowego banku centralnego w oparciu o profesjonalne przesłanki; decyzja taka nie powinna być podejmowana według swobodnego uznania osób trzecich, chyba że istnieje klauzula ochronna stanowiąca, że wspomniany sposób podjęcia decyzji nie może mieć niekorzystnego wpływu na środki finansowe niezbędne do realizacji przez krajowy bank centralny zadań związanych z uczestnictwem w ESBC, jak również zadań krajowych.

Zyski mogą być wpłacane do budżetu państwa dopiero po pokryciu łącznych strat z lat ubiegłych³⁶ i utworzeniu rezerw finansowych uznanych za konieczne do ochrony realnej wartości kapitału i aktywów krajowego banku centralnego. Niedopuszczalne są tymczasowe lub doraźne środki ustawodawcze równoznaczne z wydawaniem poleceń krajowemu bankowi centralnemu co do sposobu podziału zysku³⁷. Analogicznie, zasadę niezależności finansowej naruszałoby opodatkowanie niezrealizowanych zysków kapitałowych krajowego banku centralnego³⁸.

Państwo członkowskie nie może narzucać krajowemu bankowi centralnemu obowiązku zmniejszenia kapitału bez wyrażonej a priori zgody organów decyzyjnych tego krajowego banku centralnego, która musi uwzględniać konieczność zachowania przez krajowy bank centralny wystarczających środków potrzebnych do realizacji powierzonych mu – jako członkowi ESBC – zadań wymienionych w art. 127 ust. 2 Traktatu i w Statucie. Z tego samego względu wszelkie zmiany zasad podziału zysku krajowego banku centralnego mogą być inicjowane i podejmowane wyłącznie w porozumieniu z krajowym bankiem centralnym, który jest w stanie najlepiej ocenić wymagany poziom rezerw.³⁹ Krajowy bank centralny musi mieć swobodę niezależnego tworzenia rezerw finansowych w celu ochrony realnej wartości swojego kapitału i aktywów. Państwa członkowskie nie mogą utrudniać krajowemu bankowi centralnemu gromadzenia rezerw do poziomu potrzebnego członkowi ESBC do realizacji jego zadań⁴⁰.

Odpowiedzialność finansowa za organy nadzoru

Większość państw członkowskich sytuuje organy nadzoru finansowego w strukturze krajowego banku centralnego. Takie usytuowanie nie stanowi problemu, jeżeli organy te mają obowiązek stosowania się do niezależnych decyzji krajowego banku centralnego. Jeśli jednak ustawodawstwo przewiduje dla takich organów odrębne procesy decyzyjne, należy zapewnić, by decyzje podejmowane przez te organy nie zagrażały finansom banku centralnego jako całości. W takich przypadkach ustawodawstwo krajowe powinno umożliwiać krajowemu bankowi centralnemu sprawowanie ostatecznej kontroli nad decyzjami organów nadzoru, które mogą

³⁶ Opinia CON/2009/85.

³⁷ Opinia CON/2009/26 i opinia CON/2013/15.

³⁸ Opinia CON/2009/63 i opinia CON/2009/59.

³⁹ Opinia CON/2009/83 i opinia CON/2009/53.

⁴⁰ Opinia CON/2009/26 i opinia CON/2012/69.

wpływać na niezależność banku centralnego, w szczególności na jego niezależność finansową.

Autonomia w sprawach kadrowych

Państwa członkowskie nie mogą ograniczać zdolności krajowych banków centralnych do zatrudniania i zatrzymywania wykwalifikowanego personelu koniecznego do niezależnego wykonywania zadań, które na nie nakłada Traktat i Statut. Krajowy bank centralny nie może też znaleźć się w sytuacji, w której pozbawiony jest kontroli nad personelem, kontrola ta jest ograniczona lub rząd państwa członkowskiego może wpływać na decyzje banku dotyczące personelu⁴¹. Zmiany przepisów dotyczących wynagrodzeń członków organów decyzyjnych i pracowników krajowych banków centralnych powinny być ustalane w ścisłej i efektywnej współpracy z krajowym bankiem centralnym i z należyтым uwzględnieniem jego stanowiska, tak aby umożliwić krajowemu bankowi centralnemu nieprzerwane wykonywanie jego zadań w niezależny sposób⁴². Autonomia w sprawach kadrowych rozciąga się także na kwestie dotyczące emerytur pracowników. Ponadto zmiany przepisów, które prowadzą do obniżenia wynagrodzenia pracowników krajowych banków centralnych nie powinny ograniczać uprawnień krajowych banków centralnych do zarządzania własnymi środkami finansowymi, w tym środkami pochodzącymi z obniżki wypłacanych przez niego wynagrodzeń⁴³.

Prawo własności i prawa majątkowe

Prawa osób trzecich do interweniowania lub udzielania instrukcji krajowemu bankowi centralnemu w odniesieniu do majątku posiadanego przez bank są niezgodne z zasadą niezależności finansowej.

1.1.4 Zasada poufności

Przewidziany w art. 37 Statutu obowiązek zachowania tajemnicy służbowej przez personel i członków organów kierowniczych EBC oraz krajowych banków centralnych może skutkować wprowadzeniem podobnych postanowień w statutach krajowych banków centralnych lub innym ustawodawstwie państw członkowskich. Ponadto pierwszeństwo prawa wspólnotowego oraz przepisów przyjętych na jego podstawie oznacza również, że ustawodawstwo krajowe dotyczące dostępu osób trzecich do dokumentów powinno być zgodne z odpowiednimi przepisami prawa wspólnotowego, w tym z art. 37 Statutu i nie może prowadzić do naruszania zasad poufności ESBC. Dostęp państwowego organu kontroli lub podobnego organu do

⁴¹ Opinia CON/2008/9, opinia CON/2008/10 i opinia CON/2012/89.

⁴² Najważniejszymi opiniami w tym zakresie są: CON/2010/42, CON/2010/51, CON/2010/56, CON/2010/69, CON/2010/80, CON/2011/104, CON/2011/106, CON/2012/6, CON/2012/86 i CON/2014/7.

⁴³ Opinia CON/2014/38.

informacji poufnych i dokumentów krajowego banku centralnego musi być ograniczony do informacji potrzebnych organom, które otrzymują te informacje do realizacji zadań statutowych i nie może naruszać niezależności i zasady poufności ESBC, do przestrzegania których są zobowiązani członkowie organów decyzyjnych i personel krajowego banku centralnego⁴⁴. Krajowy bank centralny powinien zapewnić ochronę przez te organy poufności ujawnionych im informacji i dokumentów na poziomie odpowiadającym poziomowi ochrony zapewnianemu przez krajowy bank centralny.

1.1.5 Zakaz finansowania ze środków banku centralnego i zakaz uprzywilejowanego dostępu

Jeśli chodzi o zakaz finansowania ze środków banku centralnego i zakaz uprzywilejowanego dostępu, ustawodawstwo krajowe państw członkowskich, które przystąpiły do UE w 2004 r., w 2007 r. lub w 2013 r., należało dostosować w celu zapewnienia zgodności z odpowiednimi postanowieniami Traktatu i Statutu, odpowiednio, do dnia 1 maja 2004 r., 1 stycznia 2007 r. i 1 lipca 2013 r. Szwecja została zobowiązana do wprowadzenia w życie niezbędnych zmian do 1 stycznia 1995 r.

2.2.1.4 Zakaz finansowania ze środków banku centralnego

Przewidziany w art. 123 ust. 1 Traktatu zakaz finansowania ze środków banku centralnego zabrania udzielania przez EBC i krajowe banki centralne państw członkowskich pożyczek na pokrycie deficytu lub jakichkolwiek innych kredytów instytucjom, organom, urzędom lub agencjom UE, instytucjom rządowym szczebla centralnego, władzom regionalnym, lokalnym lub innym władzom publicznym, innym instytucjom lub przedsiębiorstwom publicznym państw członkowskich, jak również bezpośredniego nabywania przez EBC i krajowe banki centralne instrumentów dłużnych od takich podmiotów publicznych. Traktat przewiduje jeden wyjątek od tego zakazu: nie ma on zastosowania w przypadku publicznych instytucji kredytowych, które w ramach utrzymywania rezerw przez banki centralne muszą być traktowane tak samo, jak prywatne instytucje kredytowe (art. 123 ust. 2 Traktatu). Ponadto EBC i krajowe banki centralne mogą działać jako agenci skarbowi wymienionych powyżej organów sektora publicznego (art. 21 ust. 2 Statutu). Szczegółowy zakres obowiązywania zakazu finansowania ze środków banku centralnego został doprecyzowany w rozporządzeniu Rady (WE) nr 3603/93 z dnia 13 grudnia 1993 r. określającym definicje w celu zastosowania zakazów, o których mowa w art. 104

⁴⁴ Opinie CON/2015/8 i CON/2015/57.

i art. 104b ust. 1 Traktatu⁴⁵ – stwierdzającym jednoznacznie, że zakaz obejmuje wszelkie finansowanie zobowiązań sektora publicznego wobec osób trzecich.

Zakaz finansowania ze środków banku centralnego ma podstawowe znaczenie dla ochrony głównego celu polityki pieniężnej - utrzymania stabilności cen. Ponadto finansowanie sektora publicznego przez bank centralny zmniejsza presję na utrzymanie dyscypliny budżetowej. W związku z tym zakaz powyższy należy interpretować rozszerzająco w celu zapewnienia ścisłego przestrzegania, z nielicznymi wyjątkami przewidzianymi w art. 123 ust. 2 Traktatu i rozporządzeniu (WE) nr 3603/93. Tak więc choć art. 123 ust. 1 Traktatu odnosi się do „kredytów”, a więc form związanych z obowiązkiem spłaty środków, zakaz dotyczy również a fortiori innych form finansowania, niezwiązanych z obowiązkiem spłaty.

Ogólne stanowisko EBC dotyczące zgodności ustawodawstwa krajowego z opisywanym zakazem zostało sformułowane głównie w opiniach wydawanych przez EBC na wniosek państw członkowskich w odniesieniu do projektów krajowych aktów prawnych, zgodnie z art. 127 ust. 4 i art. 282 ust. 5 Traktatu⁴⁶.

Przeniesienie zakazu finansowania ze środków banku centralnego do ustawodawstwa krajowego

Zasadniczo nie ma konieczności przenoszenia art. 123 Traktatu, uzupełnionego rozporządzeniem (WE) nr 3603/93, do ustawodawstwa krajowego, ponieważ oba te akty prawne są stosowane bezpośrednio. Jeśli jednak przepisy ustawodawstwa krajowego odzwierciedlają stosowane bezpośrednio przepisy UE, nie mogą one zawężyć zakresu stosowania zakazu finansowania ze środków banku centralnego ani rozszerzać listy wyjątków przewidzianych w prawie unijnym. Przykładowo, ustawodawstwo krajowe, które przewiduje finansowanie przez krajowy bank centralny zobowiązań finansowych państwa członkowskiego wobec międzynarodowych instytucji finansowych (poza MFW wykonującym funkcje określone w rozporządzeniu (WE) nr 3603/93⁴⁷) lub wobec krajów trzecich, jest niezgodne z postanowieniem o zakazie finansowania ze środków banku centralnego.

⁴⁵ Dz.U. L 332 z 31.12.1993, s. 1. Art. 104 i art. 104b(1) Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską to obecnie art. 123 i art. 125 ust. 1 Traktatu.

⁴⁶ Zob. Raport o konwergencji z 2008 r., s. 23, przypis 13, zawierający listę opinii EIW/EBC kształtujących stanowisko w tej dziedzinie, przyjętych w okresie od maja 1995 r. do marca 2008 r. Inne opinie kształtujące doktrynę EBC w tym zakresie to opinie CON/2008/46, CON/2008/80, CON/2009/59 oraz CON/2010/4.

⁴⁷ Opinia CON/2013/16.

Finansowanie sektora publicznego lub jego zobowiązań wobec osób trzecich

Ustawodawstwo krajowe nie może nakładać na krajowy bank centralny obowiązku finansowania działalności innych organów sektora publicznego lub zobowiązań sektora publicznego wobec osób trzecich. W szczególności ustawodawstwo krajowe może nie nakładać na krajowy bank centralny zadania finansowania działań osób trzecich, jeśli nie jest ono związane z jakimkolwiek zadaniami i funkcjami banku centralnego, lecz należy do kompetencji rządu.⁴⁸ Przykładowo, ustawodawstwo krajowe, które nakłada na krajowy bank centralny obowiązek lub przyznaje mu uprawnienie do finansowania organów sądowych lub quasi-sądowych niezależnych od banku centralnego i wykonujących władzę państwową, jest niezgodne z postanowieniem o zakazie finansowania ze środków banku centralnego. W celu zapewnienia zgodności z zakazem finansowania ze środków banku centralnego, żadne nowe zadanie powierzone krajowemu bankowi centralnemu nie może być wykonywane bez pełnego i adekwatnego wynagrodzenia chyba, że: (a) jest zadaniem banku centralnego lub działaniem wspierającym realizację zadania banku centralnego; (b) jest związane z zadaniami rządu i realizowane na jego rzecz⁴⁹.

Do istotnych kryteriów, według których nowe zadanie kwalifikuje się jako zadanie rządu należą: (a) nietypowy charakter zadania, (b) fakt, że jest ono wykonywane w imieniu i wyłącznie w interesie rządu; oraz (c) wpływ zadania na instytucjonalną, personalną i finansową niezależność krajowego banku centralnego.

W szczególności nowe zadanie kwalifikuje się jako zadanie rządu, jeśli jego realizacja spełnia jeden z następujących warunków: (a) zadanie powoduje konflikty interesów z dotychczasowymi zadaniami banku centralnego, które są rozwiązywane w niewystarczający sposób; (b) zadanie jest nieproporcjonalne w stosunku do zdolności finansowej i organizacyjnej krajowego banku centralnego; (c) zadanie nie wpisuje się w strukturę instytucjonalną krajowego banku centralnego; (d) zadanie stanowi źródło dużego ryzyka finansowego; (e) zadanie naraża organy decyzyjne krajowych banków centralnych na nieproporcjonalne ryzyko polityczne, które może również negatywnie oddziaływać na personalną niezależność tych organów⁵⁰.

Do nowych zadań powierzonych krajowym bankom centralnym, które EBC uznaje jako zadania rządowe, należą: (a) zadania dotyczące finansowania mechanizmów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji lub mechanizmów finansowania oraz systemów rekompensat dla inwestorów⁵¹; (b) zadania dotyczące utworzenia centralnego rejestru rachunków bankowych⁵²; oraz (c) zadania mediatorów

⁴⁸ Opinia CON/2006/15.

⁴⁹ Opinie CON/2011/30, CON/2015/36 i CON/2015/46.

⁵⁰ Opinie CON/2015/22, CON/2015/36 i CON/2015/46.

⁵¹ Opinie CON/2011/103 i CON/2012/22. Zob. również dział zatytułowany: „Wsparcie finansowe dla systemów gwarantowania depozytów i systemów rekompensat dla inwestorów”, gdzie znajdują się przykłady w tym zakresie.

⁵² Opinie CON/2015/36 i CON/2015/46.

kredytowych⁵³. Niemniej jednak do zadań banku centralnego mogą należeć m.in. zadania nadzorcze lub zadania, które są z nimi związane, np. dotyczące ochrony konsumentów w obszarze usług finansowych⁵⁴, nadzoru nad działalnością firm leasingowych⁵⁵ lub nadzoru nad instytucjami i pośrednikami udzielającymi kredytów konsumenckich⁵⁶. Dzięki zrozumieniu, że zadania administracyjne w obszarze restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz zadania nadzorcze uzupełniają się wzajemnie, zadania dotyczące wykonywania technicznych uprawnień w zakresie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji i decyzji mogą być również uznane za działania banku centralnego, pod warunkiem że nie podważają one niezależności banku centralnego zgodnie z art. 130 Traktatu i art. 7 Statutu⁵⁷. Tak więc zapewnianie przez krajowy bank centralny środków organom nadzoru nie budzi zastrzeżeń związanych z zakazem finansowania, o ile krajowy bank centralny finansuje wykonanie ustawowych zadań nadzorczych zgodnie z ustawodawstwem krajowym w ramach swojego mandatu, lub o ile może mieć udział w procesie decyzyjnym tych organów nadzoru lub może wpływać na ten proces⁵⁸.

Ponadto niedozwolone jest też zapewnianie przez krajowy bank centralny finansowania pomostowego umożliwiającego państwu członkowskiemu wypełnienie jego zobowiązań w odniesieniu do gwarancji państwa dotyczących zobowiązań banków⁵⁹. Niezgodny z zakazem finansowania ze środków banku centralnego jest również podział zysków banku centralnego, które nie zostały w pełni zrealizowane, zaksięgowane i poddane audytowi. Niezgodne z tym zakazem jest także wypłacanie, choćby częściowe, kwoty podlegającej wpłacie do budżetu państwa zgodnie z mającymi zastosowanie przepisami dotyczącymi przeznaczenia zysku krajowego banku centralnego, z kapitału rezerwowego tego banku. Zasady dotyczące przeznaczenia zysków krajowego banku centralnego nie mogą zatem naruszać jego kapitału rezerwowego. Ponadto przeniesienie aktywów krajowego banku centralnego na państwo może odbywać się wyłącznie odpłatnie, według wartości rynkowej, przy czym przeniesienie powinno mieć miejsce jednocześnie z przekazaniem odpłatności⁶⁰.

Analogicznie, niedozwolone jest ingerowanie w realizację innych zadań Eurosystemu, takich jak zarządzanie rezerwami walutowymi, przez wprowadzenie opodatkowania teoretycznych i niezrealizowanych zysków kapitałowych⁶¹.

⁵³ Opinia CON/2015/12.

⁵⁴ Opinia CON/2007/29.

⁵⁵ Opinia CON/2015/45.

⁵⁶ Opinia CON/2015/54.

⁵⁷ Opinia CON/2015/22.

⁵⁸ Opinia CON/2010/4.

⁵⁹ Opinia CON/2012/4.

⁶⁰ Opinie CON/2011/91 i CON/2011/99.

⁶¹ Opinia CON/2009/63.

Przejęcie zobowiązań sektora publicznego

Ustawodawstwo krajowe, które wymagałoby od krajowego banku centralnego przejęcia zobowiązań niezależnego dotąd organu publicznego wskutek reorganizacji określonych zadań i funkcji wewnątrz kraju (na przykład w sytuacji przekazania krajowemu bankowi centralnemu określonych zadań nadzorczych uprzednio wykonywanych przez państwowe lub niezależne instytucje lub organy) i jednocześnie nie zwalniałoby całkowicie banku centralnego z wszelkich zobowiązań finansowych wynikających z wcześniejszej działalności takiego organu, byłoby niezgodne z postanowieniem o zakazie finansowania ze środków banku centralnego⁶². Na tych samych zasadach ustawodawstwo krajowe, które wymagałoby od krajowego banku centralnego, by przed podjęciem działań w obszarze restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji uzyskał zgodę rządu w szerokiej gamie przypadków, mimo że nie ogranicza ono odpowiedzialności krajowego banku centralnego do własnych działań administracyjnych, byłoby niezgodne z postanowieniem o zakazie finansowania ze środków banku centralnego⁶³.

Wsparcie finansowe dla instytucji kredytowych lub finansowych

Ustawodawstwo krajowe, które przewidywałoby finansowanie przez krajowy bank centralny instytucji kredytowych, udzielane niezależnie i całkowicie według ich własnego uznania, w trybie innym niż wynikający z zadań banku centralnego (takich jak prowadzenie polityki pieniężnej, systemu płatniczego lub przeprowadzanie tymczasowych operacji wspierających płynność), w szczególności udzielanie wsparcia niewypłacalnym instytucjom kredytowym lub innym instytucjom finansowym, byłoby niezgodne z zapisem o zakazie finansowania ze środków banku centralnego.

Ma to w szczególności zastosowanie do wsparcia udzielanego niewypłacalnym instytucjom kredytowym. Jest to uzasadnione faktem, że finansując niewypłacalną instytucję kredytową, krajowy bank centralny przejmowałby wykonywanie zadań rządu⁶⁴. Takie same zastrzeżenia budzi finansowanie przez Eurosystem instytucji kredytowej, która została poddana rekapitalizacji w celu przywrócenia wypłacalności, poprzez plasowanie bezpośrednio instrumentów dłużnych emitowanych przez państwo w sytuacji, gdzie nie istnieją alternatywne rynkowe źródła finansowania (zwanymi dalej „obligacjami rekapitalizacyjnymi”) i gdzie obligacje takie mają być wykorzystane jako zabezpieczenie. W takim przypadku przeprowadzanej przez państwo rekapitalizacji instytucji kredytowej w drodze plasowania bezpośredniego

⁶² Opinia CON/2013/56.

⁶³ Opinia CON/2015/22.

⁶⁴ Opinia CON/2013/5.

obligacji rekapitalizacyjnych późniejsze wykorzystanie takich obligacji jako zabezpieczenia w operacjach płynnościowych banku centralnego budzi zastrzeżenia dotyczące zakazu finansowania ze środków banku centralnego⁶⁵. Awaryjne wsparcie płynności udzielane przez krajowy bank centralny niezależnie i na zasadzie pełnej uznaniowości wypłacalnym instytucjom kredytowym za zabezpieczeniem w formie gwarancji państwa musi spełniać następujące kryteria: a) należy zagwarantować, aby kredyt udzielany przez krajowy bank centralny był możliwie krótkoterminowy; b) musi istnieć zagrożenie stabilności systemu; c) nie może być wątpliwości co do ważności prawnej oraz wykonalności gwarancji państwa zgodnie z mającym zastosowanie prawem krajowym oraz d) nie może być wątpliwości co do ekonomicznej adekwatności gwarancji państwa, przy czym gwarancja ta powinna obejmować zarówno kwotę główną kredytu, jak i odsetki⁶⁶.

W związku z tym należy rozważyć uwzględnienie w prawie krajowym odniesienia do art. 123 Traktatu.

Wsparcie finansowe dla systemów gwarantowania depozytów i systemów rekompensat dla inwestorów

Ogólnie uważa się, że zadania administracyjne dotyczące restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji odnoszą się do zadań, o których mowa w Artykuł 127 ust. 5 Traktatu, jednak finansowanie mechanizmów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji lub mechanizmów finansowania nie jest zgodne z zakazem finansowania ze środków banku centralnego⁶⁷. Jeżeli dany krajowy bank centralny jest organem ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, nie powinien on w żadnym przypadku przyjmować lub finansować zobowiązań instytucji pomostowej lub podmiotu zarządzającego aktywami⁶⁸. W związku z tym ustawodawstwo krajowe powinno jasno stwierdzać, że krajowy bank centralny nie przyjmuje na siebie ani nie finansuje jakichkolwiek zobowiązań tych podmiotów⁶⁹.

Dyrektywa w sprawie systemów gwarancji depozytów⁷⁰ oraz dyrektywa w sprawie systemów rekompensat dla inwestorów⁷¹ przewidują, że koszty wynikające z finansowania systemów gwarantowania depozytów oraz koszty wynikające z finansowania systemów rekompensat dla inwestorów obciążają, odpowiednio, same instytucje kredytowe i przedsiębiorstwa inwestycyjne. Ustawodawstwo krajowe

⁶⁵ Opinie CON/2012/50, CON/2012/64 i CON/2012/71.

⁶⁶ Opinia CON/2012/4, przypis 42 odsyłający do dalszych opinii omawiających te zagadnienia.

⁶⁷ Opinia CON/2015/22.

⁶⁸ Opinie CON/2011/103, CON/2012/99, CON/2015/3 oraz CON/2015/22.

⁶⁹ Opinie CON/2015/33 i CON/2015/35.

⁷⁰ Motyw 27 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/49/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów (Dz.U. L 173 z 12.6.2014, s. 149).

⁷¹ Motyw 23 dyrektywy 97/9/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 3 marca 1997 r. w sprawie systemów rekompensat dla inwestorów (Dz.U. L 84 z 26.3.1997, s. 22).

przewidujące finansowanie przez krajowy bank centralny krajowego systemu gwarancji depozytów dla instytucji kredytowych lub krajowego systemu rekompensat dla inwestorów dla przedsiębiorstw inwestycyjnych jest zgodne z postanowieniem o zakazie finansowania ze środków banku centralnego tylko wtedy, gdy jest to finansowanie krótkoterminowe, odnoszące się do nagłych sytuacji, w grę wchodzi zagrożenie stabilności systemowej, a decyzję podejmuje wedle własnego uznania krajowy bank centralny⁷². W związku z tym należy rozważyć uwzględnienie w prawie krajowym odniesienia do art. 123 Traktatu. Uznaniowość decyzji o udzieleniu kredytu nie może oznaczać, że krajowy bank centralny de facto przejmuje zadania rządu⁷³. W szczególności wsparcie banku centralnego dla systemu gwarantowania depozytów nie może sprowadzać się do systematycznej operacji prefinansowania⁷⁴.

Funkcja agenta skarbowego

Artykuł 21 ust. 2 Statutu stanowi, że „EBC i krajowe banki centralne mogą działać jako agenci skarbowi” na rzecz „instytucji, organów, urzędów lub agencji Unii, instytucji rządowych szczebla centralnego, władz regionalnych, lokalnych lub innych władz publicznych oraz innych instytucji lub przedsiębiorstw publicznych państw członkowskich”. Artykuł 21 ust. 2 Statutu ma na celu – po przekazaniu Eurosystemowi kompetencji w zakresie polityki pieniężnej – umożliwienie krajowym bankom centralnym dalszego wykonywania usług agenta skarbowego, tradycyjnie świadczonych przez banki centralne na rzecz instytucji rządowych i innych podmiotów publicznych, bez automatycznego naruszania zakazu finansowania ze środków banku centralnego. Rozporządzenie (WE) nr 3603/93 określa kilka następujących, jednoznacznie i wąsko zdefiniowanych wyjątków od zakazu finansowania ze środków banku centralnego dotyczących funkcji agenta skarbowego: a) udzielanie sektorowi publicznemu kredytu w ciągu dnia jest dopuszczalne, o ile jest on ograniczony do jednego dnia, bez możliwości przedłużenia⁷⁵ b) zapisywanie czeków wystawionych przez osoby trzecie na dobro rachunku sektora publicznego zanim bank akceptant został nimi obciążony jest dopuszczalne, jeżeli od momentu otrzymania czeku upłynął ustalony okres odpowiadający normalnemu okresowi inkasa czeków przez rzeczony bank centralny, a чеki jeszcze niezainkasowane są czymś wyjątkowym, opiewającym na niewielkie sumy i w krótkim okresie uśredniają się oraz⁷⁶ c) przechowywanie monet wyemitowanych przez sektor publiczny i zapisanych na dobro sektora publicznego

⁷² Opinia CON/2015/40.

⁷³ Opinie CON/2011/83 i CON/2015/52.

⁷⁴ Opinia CON/2011/84.

⁷⁵ Zob. art. 4 rozporządzenia (WE) nr 3603/93 oraz opinię CON/2013/2.

⁷⁶ Zob. art. 5 rozporządzenia (WE) nr 3603/93.

jest dopuszczalne, gdy liczba tych aktywów pozostaje na poziomie poniżej 10% monet znajdujących się w obiegu.⁷⁷

Ustawodawstwo krajowe dotyczące funkcji agenta skarbowego winno być zasadniczo zgodne z prawem UE, a w szczególności winno być zgodne z zakazem finansowania ze środków banku centralnego⁷⁸. Biorąc pod uwagę, że art. 21 ust. 2 Statutu wyraźnie uznaje świadczenie usług agenta skarbowego za uzasadnioną funkcję tradycyjnie wykonywaną przez krajowe banki centralne, świadczenie przez banki centralne usług agenta skarbowego jest zgodne z zakazem finansowania ze środków banku centralnego, pod warunkiem że usługi te nie wykraczają poza zakres funkcji agenta skarbowego i nie stanowią finansowania przez bank centralny zobowiązań sektora publicznego wobec podmiotów trzecich lub kredytowania przez bank centralny sektora publicznego w sposób przekraczający wąsko zdefiniowane odstępstwa określone w rozporządzeniu (WE) nr 3603/93⁷⁹. Ustawodawstwo krajowe, które umożliwi krajowemu bankowi centralnemu przyjmowanie depozytów instytucji rządowych i obsługę ich rachunków, nie pozostaje w sprzeczności z zakazem finansowania ze środków banku centralnego, o ile takie zapisy nie dają możliwości udzielania kredytu, w tym jednodniowego przekroczenia stanu konta. Jednakże kwestia zgodności z zakazem finansowania ze środków banku centralnego pojawiłaby się na przykład, gdyby ustawodawstwo krajowe zezwalało na oprocentowanie depozytów lub sald bieżących powyżej stawek rynkowych, a nie w wysokości tych stawek lub poniżej nich. Oprocentowanie wyższe niż stawka rynkowa stanowi w istocie kredyt, co jest niezgodne z celem zakazu finansowania ze środków banku centralnego i mogłoby podważyć cel wprowadzenia tego zakazu. Ważne jest, aby oprocentowanie konta odzwierciedlało parametry rynkowe, a szczególnie aby skorelować oprocentowanie depozytów z ich terminem zapadalności.⁸⁰ Ponadto nieodpłatne świadczenie przez krajowy bank centralny usług agenta skarbowego nie budzi obaw co do finansowania ze środków banku centralnego, o ile są to podstawowe usługi agenta skarbowego⁸¹.

2.2.1.5 Zakaz uprzywilejowanego dostępu

Zgodnie z art. 124 Traktatu „zakazany jest każdy środek nieoparty na względach o charakterze ostrożnościowym, ustanawiający uprzywilejowany dostęp instytucji, organów lub jednostek organizacyjnych Unii, rządów centralnych, władz regionalnych, lokalnych lub innych władz publicznych, innych instytucji lub przedsiębiorstw publicznych państw członkowskich do instytucji finansowych”.

⁷⁷ Zob. art. 6 rozporządzenia (WE) nr 3603/93.

⁷⁸ Opinia CON/2013/3.

⁷⁹ Opinie CON/2009/23, CON/2009/67 i CON/2012/9.

⁸⁰ Zob. m.in. opinie CON/2010/54, CON/2010/55 i CON/2013/62.

⁸¹ Opinia CON/2012/9.

Zgodnie z art. 1 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 3604/93⁸² przez uprzywilejowany dostęp należy rozumieć każdą ustawę, rozporządzenie lub inny wiążący akt prawny przyjęty w wykonywaniu władzy publicznej, który:

a) zobowiązuje instytucje finansowe do nabywania lub przechowywania pasywów instytucji lub organów Unii, rządów centralnych, władz regionalnych, lokalnych lub innych władz publicznych, innych instytucji lub przedsiębiorstw publicznych przedsiębiorstw państw członkowskich lub b) przyznaje ulgi podatkowe, które mogą przynosić korzyść jedynie instytucjom finansowym, lub udogodnienia finansowe, które nie są zgodne z zasadami gospodarki rynkowej, aby zachęcić te instytucje do nabywania lub przechowywania takich pasywów.

Jako instytucje publiczne krajowe banki centralne nie mogą przyznawać uprzywilejowanego dostępu do instytucji finansowych sektorowi publicznemu, chyba że wynika to ze względów o charakterze ostrożnościowym. Ponadto wprowadzane przez krajowe banki centralne zasady dotyczące dopuszczania przez bank centralny wykorzystania instrumentów dłużnych w swoich operacjach, w tym jako zabezpieczeń, nie mogą być stosowane jako środki obchodzenia zakazu uprzywilejowanego dostępu⁸³. Ustawodawstwo państw członkowskich w tej dziedzinie nie może ustanawiać takiego uprzywilejowanego dostępu.

Artykuł 2 rozporządzenia (WE) nr 3604/93 definiuje „względy o charakterze ostrożnościowym” jako te, które są podstawą krajowych przepisów ustawowych, wykonawczych lub administracyjnych działań opartych na prawie Unii lub zgodnych z nim, które przeznaczone są do wspierania rzetelności instytucji finansowych tak, aby wzmocnić stabilność systemu finansowego jako całości oraz ochronę klientów tych instytucji. Względy o charakterze ostrożnościowym służą zapewnieniu wypłacalności banków wobec swoich deponentów⁸⁴. W obszarze nadzoru ostrożnościowego prawo wtórne Unii ustanowiło szereg wymogów zapewniających rzetelność instytucji kredytowych⁸⁵. „Instytucja kredytowa” zdefiniowana została jako przedsiębiorstwo, którego działalność polega na przyjmowaniu depozytów lub innych funduszy podlegających zwrotowi od klientów oraz na udzielaniu kredytów na swój własny rachunek⁸⁶. Instytucje kredytowe są również często określane jako banki,

⁸² Rozporządzenie Rady (WE) nr 3604/93 z dnia 13 grudnia 1993 r. określające definicje do celów stosowania zakazu uprzywilejowanego dostępu wymienionego w art. 104a Traktatu [ustanawiającego Wspólnotę Europejską] (Dz.U. L 332 z 31.12.1993, s. 4). Art. 104a został zastąpiony art. 124 Traktatu.

⁸³ Zob. art. 3 ust. 2 oraz motyw 10 rozporządzenia (WE) nr 3604/93.

⁸⁴ Opinia rzecznika generalnego Elmera w sprawie C-222/95 Parodi przeciwko Banque H. Albert de Bary [1997] ECR I-3899, pkt 24.

⁸⁵ Zob. a) rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012 (Dz.U. L 176 z 27.6.2013, s. 1) oraz b) dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, zmieniająca dyrektywę 2002/87/WE i uchylająca dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE (Dz.U. L 176 z 27.6.2013, s. 338).

⁸⁶ Zob. art. 4 pkt 1 ppkt 1 rozporządzenia (UE) nr 575/2013.

a świadczenie przez nie usług wymaga zezwolenia wydanego przez właściwy organ państwa członkowskiego⁸⁷.

Chociaż rezerwy obowiązkowe można uważać za element wymogów ostrożnościowych, zwykle należą one do zakresu działalności krajowych banków centralnych i są wykorzystywane jako narzędzie polityki pieniężnej w większości gospodarek, w tym w strefie euro⁸⁸. W tym zakresie punkt 2 załącznika I do wytycznych EBC/2014/60⁸⁹ przewiduje, że system rezerw obowiązkowych Eurosystemu ma na celu przede wszystkim stabilizację stóp procentowych rynku pieniężnego oraz stworzenie (lub pogłębienie) strukturalnego niedoboru płynności⁹⁰. EBC wymaga, aby instytucje kredytowe mające siedzibę w strefie euro utrzymywały rezerwy obowiązkowe (w formie depozytów) na rachunkach w krajowych bankach centralnych⁹¹.

Niniejszy raport koncentruje się na zgodności ustawodawstwa krajowego i zasad przyjętych przez krajowe banki centralne oraz statutów tych banków z zawartym w Traktacie zapisem o zakazie uprzywilejowanego dostępu. Niniejszy raport nie zawiera jednak oceny tego, czy – pod pretekstem względów o charakterze ostrożnościowym – ustawy, rozporządzenia, zasady lub przepisy administracyjne w państwach członkowskich są wykorzystywane do obchodzenia zakazu uprzywilejowanego dostępu. Taka ocena wykracza poza zakres raportu.

1.1.6 Jednolita pisownia euro

Artykuł 3 ust. 4 Traktatu o Unii Europejskiej stanowi, że „Unia ustanawia unię gospodarczą i walutową, której walutą jest euro”. W tekście Traktatów we wszystkich oryginalnych językach stosujących alfabet łaćniński euro jest konsekwentnie określone w mianowniku liczby pojedynczej jako „euro”. W tekstach zapisywanych alfabetem greckim euro jest pisane jako „ευρώ”, a w tekstach pisanych cyrylicą

⁸⁷ Zob. art. 8 dyrektywy 2013/36/UE.

⁸⁸ Potwierdza to art. 3 ust. 2 oraz motyw 9 rozporządzenia (WE) nr 3604/93.

⁸⁹ Wytyczne Europejskiego Banku Centralnego (UE) 2015/510 z dnia 19 grudnia 2014 r. w sprawie implementacji ram prawnych polityki pieniężnej Eurosystemu (Wytyczne w sprawie dokumentacji ogólnej) (EBC/2014/60) (Dz.U. L 91 z 2.4.2015, s. 3).

⁹⁰ Wyższy wymóg dotyczący rezerw oznacza mniej środków dostępnych na udzielania pożyczek, co spowoduje obniżenie podaży pieniądza.

⁹¹ Zob. art. 19 Statutu; rozporządzenie Rady (WE) nr 2531/98 z dnia 23 listopada 1998 r. dotyczące stosowania stóp rezerw obowiązkowych przez Europejski Bank Centralny (Dz.U. L 318 z 27.11.1998, s. 1), rozporządzenie Europejskiego Banku Centralnego (WE) nr 1745/2003 z dnia 12 września 2003 r. dotyczące stosowania rezerw obowiązkowych (EBC/2003/9) (Dz.U. L 250 z 2.10.2003, s. 10) oraz Rozporządzenie Europejskiego Banku Centralnego (UE) nr 1071/2013 z dnia 24 września 2013 r. dotyczące bilansu sektora monetarnych instytucji finansowych (EBC/2013/33) (Dz.U. L 297 z 7.11.2013, s. 1).

– jako „ebpo”.⁹² Zgodnie z tą zasadą rozporządzenie Rady (WE) nr 974/98 z dnia 3 maja 1998 r. w sprawie wprowadzenia euro⁹³ stwierdza jasno, że nazwa wspólnej waluty musi być taka sama we wszystkich językach urzędowych UE, z uwzględnieniem istnienia różnych alfabetów. Tak więc Traktaty wymagają jednolitej pisowni słowa „euro” w mianowniku liczby pojedynczej w całym ustawodawstwie UE i całym ustawodawstwie krajowym, z uwzględnieniem istnienia różnych alfabetów.

Mając na uwadze wyłączną kompetencję UE do ustalania nazwy wspólnej waluty, wszelkie odstępstwa od tej zasady są niezgodne z Traktatami i powinny zostać wyeliminowane. Powyższa zasada dotyczy całości ustawodawstwa krajowego, ale ocena w rozdziale dotyczącym badanego kraju koncentruje się na statutach krajowych banków centralnych oraz przepisach prawnych dotyczących przyjęcia euro.

1.1.7 Integracja prawna krajowych banków centralnych z Eurosystemem

Od momentu wprowadzenia euro przez dane państwo członkowskie przepisy prawa krajowego (w tym w szczególności statuty krajowych banków centralnych, ale także inne akty prawne) uniemożliwiające realizację zadań związanych z Eurosystemem lub przestrzeganie decyzji EBC są niezgodne z wymogiem skutecznego funkcjonowania Eurosystemu. W celu zapewnienia zgodności z Traktatem i Statutem w zakresie zadań związanych z uczestnictwem w Eurosystemie ustawodawstwo krajowe powinno zatem być odpowiednio dostosowane. Zapewnienie zgodności z art. 131 Traktatu wymagało dostosowania ustawodawstwa krajowego przed datą ustanowienia ESBC (w przypadku Szwecji) oraz przed 1 maja 2004 r., 1 stycznia 2007 r. i 1 lipca 2013 r. (w przypadku państw członkowskich, które przystąpiły do UE w tych terminach). Niemniej jednak wymogi ustawowe związane z pełną integracją prawną krajowych banków centralnych z Eurosystemem wchodzą w życie dopiero w momencie rzeczywistej pełnej integracji, tj. w dniu, w którym państwo członkowskie objęte derogacją przyjmuje euro.

Analizie w niniejszym raporcie poddano głównie te obszary, w których przepisy ustawowe mogą utrudniać dostosowanie się banku centralnego do wymogów Eurosystemu. Dotyczy to m.in. przepisów, które mogłyby uniemożliwić uczestnictwo krajowego banku centralnego w realizacji wspólnej polityki pieniężnej określonej przez organy decyzyjne EBC lub utrudniać prezesowi krajowego banku centralnego wykonywanie obowiązków jako członka Rady Prezesów EBC, albo przepisów, które

⁹² „Deklaracja Republiki Łotewskiej, Republiki Węgierskiej i Republiki Malty w sprawie pisowni nazwy jednej waluty w Traktatach” dołączona do Traktatów stwierdza, że: „Nie naruszając ujednoczonej pisowni nazwy jednej waluty Unii Europejskiej, o której mowa w Traktatach, w formie w jakiej nazwa ta jest umieszczona na banknotach i monetach, Łotwa, Węgry i Malta oświadczają, że pisownia nazwy jednej waluty, w tym jej form pochodnych stosowanych w łotewskiej, węgierskiej i maltańskiej wersji językowej Traktatów, nie ma wpływu na obowiązujące zasady języków łotewskiego, węgierskiego i maltańskiego”.

⁹³ Dz.U. L 139 z 11.5.1998, s. 1.

nie uwzględniają prerogatyw EBC. Analiza wyróżnia cele polityki gospodarczej, zadania, przepisy finansowe, politykę kursową oraz współpracę międzynarodową. Wspomniano również inne dziedziny, w których statuty krajowych banków centralnych wymagają dostosowania.

2.2.1.6 Cele polityki gospodarczej

Pełna integracja krajowego banku centralnego z Eurosystemem wymaga, aby statutowe cele banku były zgodne z celami ESBC określonymi w art. 2 Statutu. Oznacza to m.in., że cele statutowe uwzględniające specyfikę krajową – na przykład postanowienia nakładające obowiązek prowadzenia polityki pieniężnej w ramach ogólnej polityki gospodarczej danego państwa członkowskiego – powinny zostać odpowiednio dostosowane. Ponadto cele dodatkowe krajowego banku centralnego muszą być zgodne i nie mogą naruszać obowiązku wspierania ogólnych polityk gospodarczych w Unii, mając na względzie przyczynianie się do osiągnięcia celów Unii ustanowionych w art. 3 Traktatu o Unii Europejskiej, który to cel sam w sobie nie może naruszać utrzymywania stabilności cen⁹⁴.

2.2.1.7 Zadania

Zadania banku centralnego państwa członkowskiego, które przyjęło euro, są określane głównie przez Traktat i Statut, z uwagi na status krajowego banku centralnego jako integralnej części Eurosystemu. W celu zapewnienia zgodności z art. 131 Traktatu należy zatem zawarte w statutach krajowych banków centralnych postanowienia dotyczące zadań porównać z odpowiednimi zapisami Traktatu i Statutu, a wszelkie niezgodności usunąć⁹⁵. Dotyczy to każdego przepisu, który po przyjęciu euro i integracji z Eurosystemem utrudniałby realizację zadań związanych z uczestnictwem w ESBC, a w szczególności przepisów, które nie uwzględniają uprawnień ESBC określonych w rozdziale IV Statutu.

Wszystkie przepisy prawa krajowego dotyczące polityki pieniężnej powinny uznawać, że polityka pieniężna UE to zadanie, które ma być realizowane przez Eurosystem⁹⁶. Statut krajowego banku centralnego może zawierać postanowienia dotyczące instrumentów polityki pieniężnej. Postanowienia takie powinny być podobne do postanowień zawartych w Traktacie i Statucie, a wszelkie niezgodności powinny zostać usunięte w celu zapewnienia zgodności z art. 131 Traktatu.

Monitorowanie sytuacji budżetowej jest jednym z zadań rutynowo wykonywanych przez EBC w celu właściwej oceny decyzji podejmowanych na potrzeby polityki

⁹⁴ Opinie CON/2010/30 i CON/2010/48.

⁹⁵ Zob. w szczególności art. 127 i 128 Traktatu oraz art. 3 do 6 i art. 16 Statutu.

⁹⁶ Pierwsze tiret art. 127 ust. 2 Traktatu.

pieniężnej. Również krajowe banki centralne mogą przedstawiać swoje stanowisko w zakresie rozwoju sytuacji budżetowej, opierając się na prowadzonym przez siebie monitorowaniu tych kwestii oraz niezależności prezentowanych poglądów, mając na uwadze przyczynianie się do właściwego funkcjonowania europejskiej unii walutowej. Monitorowanie sytuacji budżetowej przez krajowe banki centralne na potrzeby polityki pieniężnej powinno opierać się na pełnym dostępie do wszelkich właściwych danych o finansach publicznych. W związku z tym krajowe banki centralne powinny posiadać bezwarunkowy, szybki i zautomatyzowany dostęp do wszelkich danych statystycznych dotyczących finansów publicznych. Działalność krajowych banków centralnych nie powinna jednak wykraczać poza działania w zakresie monitorowania, które wynikają z wypełniania przez nie zadań w zakresie polityki pieniężnej lub są z tymi zadaniami bezpośrednio bądź pośrednio powiązane⁹⁷. Przyznanie krajowym bankom centralnym mandatu do oceny prognoz i sytuacji budżetowej zakłada pełnienie przez te banki funkcji w zakresie określania zasad polityki budżetowej (oraz odpowiedzialność za tę politykę), co może negatywnie wpłynąć na wypełnianie zadań w zakresie polityki pieniężnej Eurosystemu i niezależność krajowych banków centralnych⁹⁸.

W kontekście krajowych inicjatyw ustawodawczych związanych z kryzysem na rynkach finansowych EBC podkreśla, że należy unikać zakłóceń w krajowych segmentach rynku pieniężnego strefy euro, ponieważ może to utrudniać realizację wspólnej polityki pieniężnej. Dotyczy to w szczególności udzielania gwarancji państwowych na depozyty międzybankowe⁹⁹.

Państwa członkowskie mają obowiązek zapewnienia, aby przepisy prawa krajowego dotyczące problemów z płynnością doświadczanych przez przedsiębiorstwa i osoby indywidualne, na przykład ich zadłużenie wobec instytucji finansowych, nie miały niekorzystnego wpływu na płynność rynku. W szczególności przepisy te nie mogą naruszać zasady gospodarki wolnorynkowej znajdującej odzwierciedlenie w art. 3 Traktatu o Unii Europejskiej, ponieważ mogłyby to zakłócać przepływ kredytu, mieć istotny wpływ na stabilność instytucji finansowych i rynków, a więc niekorzystnie wpływać na realizację zadań Eurosystemu¹⁰⁰.

Ustawodawstwo krajowe przyznające krajowemu bankowi centralnemu wyłączne prawo emisji banknotów powinno uwzględniać fakt, że po przyjęciu euro wyłączne prawo zatwierdzania emisji banknotów euro będzie miała Rada Prezesów EBC (zgodnie z art. 128 ust. 1 Traktatu i art. 16 Statutu), natomiast EBC i krajowe banki centralne będą miały prawo emisji banknotów euro. Ustawodawstwo krajowe umożliwiające rządowi wywieranie wpływu na decyzje dotyczące m.in. nominałów,

⁹⁷ Opinie CON/2012/105, CON/2013/90 i CON/2013/91.

⁹⁸ Np. krajowe przepisy przenoszące dyrektywę Rady 2011/85/UE z 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich (Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 41). Opinia CON/2013/90 i opinia CON/2013/91.

⁹⁹ Opinie CON/2009/99 i CON/2011/79.

¹⁰⁰ Opinia CON/2010/8.

produkcji, wielkości emisji i wycofywania banknotów euro musi także zostać uchylone albo uznać uprawnienia EBC w zakresie banknotów euro, zgodnie z przytoczonymi powyżej postanowieniami Traktatu i Statutu. Bez względu na to, jaki jest podział kompetencji między rządami i krajowymi bankami centralnymi w zakresie monet, od momentu przyjęcia euro odpowiednie przepisy muszą uznawać uprawnienia EBC do zatwierdzania wielkości emisji monet euro. Państwo członkowskie nie może uważać pieniądza w obiegu za dług swojego banku centralnego wobec rządu, ponieważ zachwałoby to koncepcją wspólniej waluty i byłoby niezgodne z wymogami integracji prawnej Eurosystemu¹⁰¹.

Jeżeli chodzi o zarządzanie rezerwami walutowymi¹⁰², państwo członkowskie, które przyjęło euro, ale nie przekazało oficjalnych rezerw walutowych¹⁰³ krajowemu bankowi centralnemu, narusza postanowienia Traktatu. Ponadto prawo osób trzecich (m.in. rządu i parlamentu) do wywierania wpływu na decyzje krajowego banku centralnego w zakresie zarządzania oficjalnymi rezerwami walutowymi jest niezgodne z art. 127 ust. 2 Traktatu. Krajowy bank centralny jest również zobowiązany do przekazania EBC rezerw walutowych w wysokości proporcjonalnej do udziału tego banku centralnego w subskrybowanym kapitale EBC. Oznacza to, że nie może być przeszkód prawnych dla przekazywania rezerw walutowych z krajowego banku centralnego do EBC.

W zakresie danych statystycznych, mimo iż rozporządzenia przyjmowane na mocy art. 34 ust. 1 Statutu nie przyznają praw ani nie nakładają obowiązków na państwa członkowskie, które nie przyjęły euro, art. 5 Statutu, który odnosi się do zbierania informacji statystycznych, stosuje się do wszystkich państw członkowskich, bez względu na to, czy przyjęły one euro. W związku z powyższym państwa członkowskie, których walutą nie jest euro, mają obowiązek przyjęcia i wdrożenia na poziomie krajowym wszelkich środków uznanych przez nie za właściwe w celu zbierania informacji statystycznych potrzebnych do wypełniania wymogów EBC w zakresie sprawozdawczości statystycznej oraz w celu przeprowadzenia terminowych przygotowań w dziedzinie statystyki umożliwiających uzyskanie przez nie statusu państw członkowskich, których walutą jest euro¹⁰⁴. Ustawodawstwo krajowe określające zasady współpracy pomiędzy krajowymi bankami centralnymi i krajowymi urzędami statystycznymi powinno gwarantować niezależność krajowych banków centralnych w wykonywaniu ich zadań zgodnie z zasadami statystycznymi Eurosystemu¹⁰⁵.

¹⁰¹ Opinie CON/2008/34, CON/2013/90 i CON/2013/91.

¹⁰² Trzecie tiret art. 127 ust. 2 Traktatu.

¹⁰³ Z wyjątkiem walutowych kapitałów obrotowych, które państwa członkowskie mogą utrzymywać zgodnie z art. 127 ust. 3 Traktatu.

¹⁰⁴ Opinia CON/2013/88.

¹⁰⁵ Opinie CON/2015/5 i CON/2015/24.

2.2.1.8 Przepisy finansowe

Postanowienia finansowe zawarte w Statucie obejmują przepisy dotyczące sprawozdań finansowych¹⁰⁶, audytu¹⁰⁷, subskrypcji kapitału¹⁰⁸, przekazywania rezerw walutowych¹⁰⁹ oraz podziału dochodów pieniężnych¹¹⁰. Krajowe banki centralne muszą mieć możliwość wykonywania swoich obowiązków wynikających z tych postanowień, w związku z czym wszelkie niezgodne przepisy krajowe muszą zostać uchylone.

2.2.1.9 Polityka kursowa

W ustawodawstwie państwa członkowskiego objętego derogacją może zostać zachowany zapis, że za politykę kursową tego państwa członkowskiego odpowiada rząd, z nadaniem roli opiniodawczej bądź wykonawczej krajowemu bankowi centralnemu. W chwili przyjęcia euro przez państwo członkowskie jego ustawodawstwo krajowe musi jednak uwzględniać fakt, że odpowiedzialność za politykę kursową strefy euro została przeniesiona na poziom UE, zgodnie z art. 138 i art. 219 Traktatu.

2.2.1.10 Współpraca międzynarodowa

W chwili przyjęcia euro ustawodawstwo krajowe musi być zgodne z art. 6 ust. 1 Statutu, który stanowi, że w dziedzinie współpracy międzynarodowej związanej z zadaniami powierzonymi Eurosystemowi, o sposobie reprezentacji ESBC decyduje EBC. Ustawodawstwo krajowe, umożliwiając krajowym bankom centralnym uczestnictwo w międzynarodowych instytucjach walutowych, powinno uzależniać takie uczestnictwo od uzyskania zgody EBC (art. 6 ust. 2 Statutu).

2.2.1.11 Inne zagadnienia

Oprócz powyższych zagadnień, w przypadku niektórych państw członkowskich ustawodawstwo krajowe wymaga dostosowania w jeszcze innych obszarach (m.in. w dziedzinie systemów rozliczeń i systemów płatności oraz w zakresie wymiany informacji).

¹⁰⁶ Art. 26 Statutu.

¹⁰⁷ Art. 27 Statutu.

¹⁰⁸ Art. 28 Statutu.

¹⁰⁹ Art. 30 Statutu.

¹¹⁰ Art. 32 Statutu.

3 Stan konwergencji gospodarczej

Zgodność z kryteriami konwergencji wzrosła od czasu opublikowania Raportu EBC o konwergencji z 2014 r. W kilku krajach odnotowano postęp w obniżaniu stóp inflacji do poziomu panującego w strefie euro (zob. tabela 3.1).

We wszystkich krajach dokonał się również postęp w zmniejszeniu nierównowagi fiskalnej. Niemniej żaden z krajów opisanych w tym raporcie nie uczestniczy w ERM II, a niektóre waluty podlegały w ciągu ostatnich kilku lat znacznym fluktuacjom w stosunku do euro. Ponadto osiągnięto istotny postęp w ograniczaniu długoterminowych różnic w stopach procentowych w stosunku do strefy euro.

Tabela 3.1

Zestawienie wskaźników konwergencji gospodarczej

		Stabilność cen		Budżety centralne i projekcje			Kurs walutowy		Długoterminowa stopa procentowa ⁶⁾
		Inflacja HICP ¹⁾	Istnienie nadmiernego deficytu ^{2),3)}	Nadwyżka (+)/Deficyt (-) sektora instytucji rządowych i samorządowych ⁴⁾	Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych ⁴⁾	Udział waluty w ERM II ³⁾	Kurs walutowy w stosunku do euro ^{3), 5)}		
Bułgaria	2014	-1,6	Nie	-5,4	27,0	Nie	0,0	3,3	
	2015	-1,1	Nie	-2,1	26,7	Nie	0,0	2,5	
	2016	-1,0	Nie	-2,0	28,1	Nie	0,0	2,5	
Czechy	2014	0,4	Nie	-1,9	42,7	Nie	-6,0	1,6	
	2015	0,3	Nie	-0,4	41,1	Nie	0,9	0,6	
	2016	0,4	Nie	-0,7	41,3	Nie	0,9	0,6	
Chorwacja	2014	0,2	Tak	-5,5	86,5	Nie	-0,7	4,1	
	2015	-0,3	Tak	-3,2	86,7	Nie	0,3	3,6	
	2016	-0,4	Tak	-2,7	87,6	Nie	0,5	3,7	
Węgry	2014	0,0	Nie	-2,3	76,2	Nie	-4,0	4,8	
	2015	0,1	Nie	-2,0	75,3	Nie	-0,4	3,4	
	2016	0,4	Nie	-2,0	74,3	Nie	-0,7	3,4	
Polska	2014	0,1	Tak	-3,3	50,5	Nie	0,3	3,5	
	2015	-0,7	Nie	-2,6	51,3	Nie	0,0	2,7	
	2016	-0,5	Nie	-2,6	52,0	Nie	-4,2	2,9	
Rumunia	2014	1,4	Nie	-0,9	39,8	Nie	-0,6	4,5	
	2015	-0,4	Nie	-0,7	38,4	Nie	0,0	3,5	
	2016	-1,3	Nie	-2,8	38,7	Nie	-1,0	3,6	
Szwecja	2014	0,2	Nie	-1,6	44,8	Nie	-5,2	1,7	
	2015	0,7	Nie	0,0	43,4	Nie	-2,8	0,7	
	2016	0,9	Nie	-0,4	41,3	Nie	0,6	0,8	
Wartość referencyjna ⁷⁾		0,7		-3,0	60,0			4,0	

Źródła: Komisja Europejska (Eurostat, DG ECFIN) i ESBC.

1) Średnioroczna zmiana procentowa. Dane dla 2016 r. dotyczą okresu od maja 2015 r. do kwietnia 2016 r.

2) Informacja, czy dany kraj był choćby przez część roku objęty decyzją Rady UE w sprawie istnienia nadmiernego deficytu.

3) Dane dla 2016 r. dotyczą okresu do daty granicznej dla danych statystycznych, czyli do 18 maja 2016 r.

4) Jako procent PKB. Dane dotyczące 2016 r. pochodzą z prognozy gospodarczej Komisji Europejskiej z wiosny 2016 r.

5) Średnioroczna zmiana procentowa. Liczba dodatnia (ujemna) oznacza aprecjację (deprecjację) waluty wobec euro.

6) Średnioroczna stopa procentowa. Dane dla 2016 r. dotyczą okresu od maja 2015 r. do kwietnia 2016 r.

7) Wartości referencyjne dla inflacji HICP i długoterminowych stóp procentowych dotyczą okresu od maja 2015 r. do kwietnia 2016 r. Wartości referencyjne dla salda sektora instytucji rządowych i samorządowych i długu tego sektora zostały określone w art. 126 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i towarzyszącym Protokole (nr 12) dotyczącym procedury nadmiernego deficytu.

Sytuacja gospodarcza poprawiła się od publikacji ostatniego Raportu o konwergencji. Aktywność gospodarcza zaczęła znów nabierać tempa

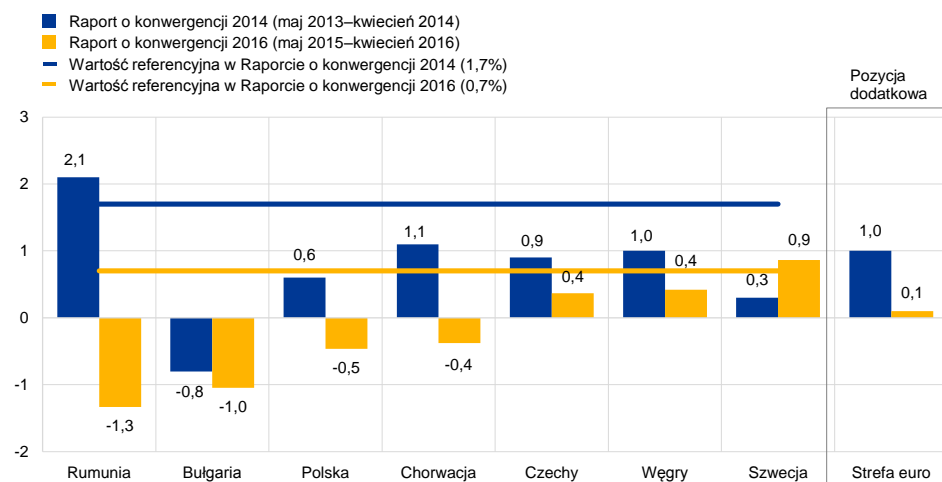
w większości państw członkowskich UE i stopniowo rozszerzała swój zasięg w krajach ujętych w niniejszym raporcie. Wpłynęły na to rosnące realne dochody do dyspozycji przy braku presji inflacyjnej w większości krajów, akomodacyjna polityka monetarna oraz coraz wyraźniejsze oznaki stabilizacji gospodarczej w wielu krajach strefy euro. Zapoczątkowane ożywienie doprowadziło do znacznej poprawy sytuacji na rynku pracy w niemal wszystkich analizowanych krajach; w Chorwacji bezrobocie

wciąż jest bardzo wysokie. Wszystkie kraje poczyniły dalsze postępy w korygowaniu nierównowagi zewnętrznej i zmniejszaniu zależności od finansowania zewnętrznego, zwłaszcza w sektorze bankowym. Zwiększyło to odporność większości analizowanych krajów w związku z ostatnimi przypadkami zawirowań na rynkach wschodzących spoza UE. Niemniej w niektórych krajach wciąż występują różnego rodzaju słabości, które – jeśli nie zostaną w sposób odpowiedni wyeliminowane – mogą ograniczyć proces konwergencji w długim okresie.

Jeśli chodzi o kryterium stabilności cen, w sześciu spośród siedmiu krajów analizowanych w niniejszym raporcie średnia 12-miesięczna stopa inflacji była niższa – w niektórych przypadkach znacznie niższa – od wartości referencyjnej, wynoszącej 0,7% (zob. wykres 3.1). W Bułgarii, Chorwacji, Polsce i Rumunii odnotowano ujemne stopy inflacji. W Szwecji inflacja była wyższa od wartości referencyjnej. W Raporcie o konwergencji z 2014 r. Rumunia została wymieniona jako jedyny kraj, w którym stopa inflacji była wyższa od wówczas obowiązującej wartości referencyjnej w wysokości 1,7%.

Wykres 3.1
Inflacja HICP

(średnioroczne zmiany procentowe)



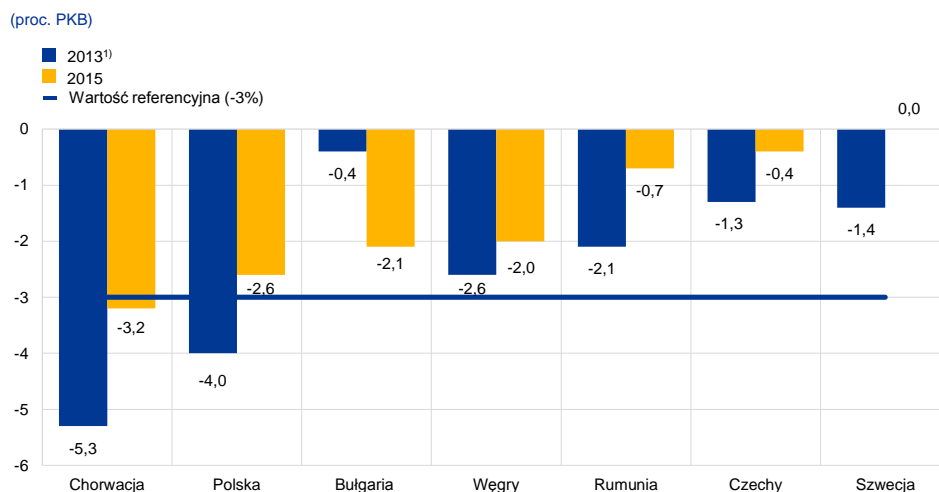
Źródło: Eurostat.

Jeśli chodzi o kryterium fiskalne, w momencie publikacji niniejszego raportu spośród analizowanych krajów jedynie Chorwacja jest objęta decyzją Rady UE w sprawie istnienia nadmiernego deficytu. Sytuacja uległa więc zmianie od czasu publikacji Raportu o konwergencji z 2014 r., kiedy to także Czechy i Polska były poddane procedurze nadmiernego deficytu. Procedury te zostały uchylone w czerwcu 2014 r. (Czechy) i w czerwcu 2015 r. (Polska). W 2015 r. nominalne saldo budżetowe we wszystkich krajach z wyjątkiem Chorwacji kształtowało się poniżej wartości referencyjnej, wynoszącej 3% PKB, podczas gdy w raporcie z 2014 r. wymienia się Chorwację i Polskę jako kraje, w których deficyt fiskalny przekroczył 3% PKB w 2013 r. (zob. wykres 3.2a). Podobnie jak w Raporcie o konwergencji z 2014 r. Chorwacja i Węgry były w 2015 r. jedynymi krajami, w których relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB przekroczyła wartość

referencyjną 60%. W Chorwacji wskaźnik zadłużenia był znacznie wyższy niż w 2013 r., zaś na Węgrzech nieco niższy. Wskaźnik zadłużenia do PKB w 2015 r. w przypadku Polski przekraczał 50%, w Czechach i Szwecji kształtował się poniżej 50%, w Rumunii – poniżej 40%, zaś w Bułgarii – poniżej 30% (zob. wykres 3.2b).

Wykres 3.2 a

Nadwyżka (+) lub deficyt (-) sektora instytucji rządowych i samorządowych

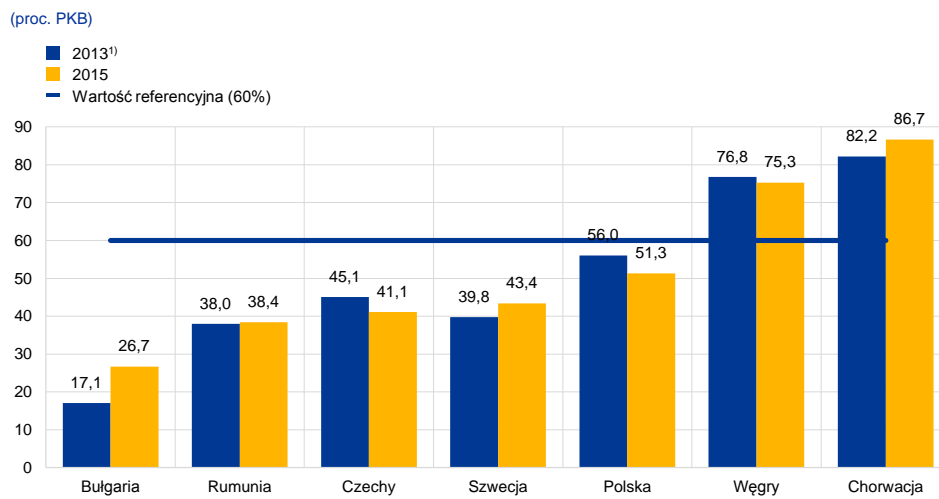


Źródło: Eurostat.

1) Od publikacji Raportu o konwergencji 2014 dane zostały nieznacznie zrewidowane.

Wykres 3.2 b

Zadłużenie brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych



Źródło: Eurostat.

1) Od publikacji Raportu o konwergencji 2014 dane zostały nieznacznie zrewidowane.

Jeśli chodzi o kryterium kursu walutowego, żaden z omawianych krajów nie uczestniczył w ERM II.

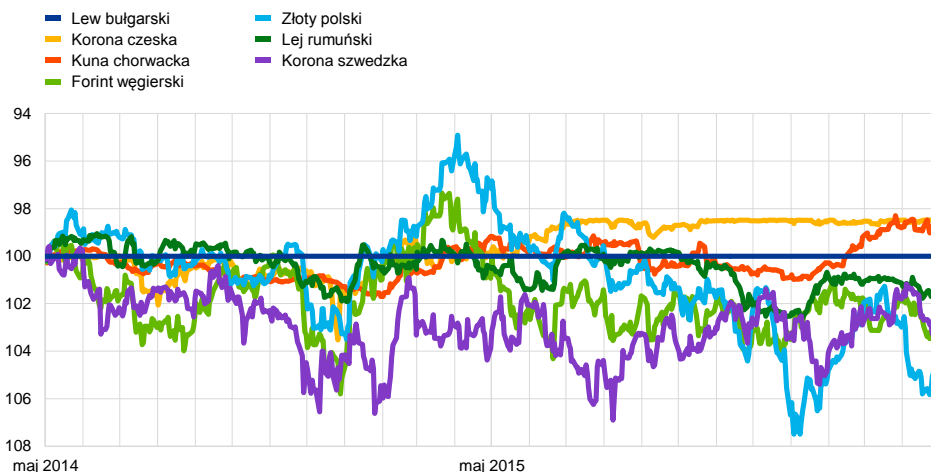
W wielu krajach kurs walutowy wykazywał w dwuletnim okresie referencyjnym stosunkowo duże wahania. Wyjątkami były Bułgaria, której waluta jest powiązana z euro w systemie izby walutowej, oraz Chorwacja, w której obowiązuje kurs płynny ściśle kierowany. Większość pozostałych omawianych walut w tym okresie uległa osłabieniu w stosunku do euro; dotyczyło to w szczególności

polskiego złotego (zob. wykres 3.3). Natomiast korona czeska i kuna chorwacka umiarkowanie umocniły się w stosunku do euro.

Wykres 3.3

Dwustronne kursy walutowe wobec euro

(dane dzienne; średnia z maja 2014 = 100; 19 maja 2014–18 maja 2016)



Źródło: EBC

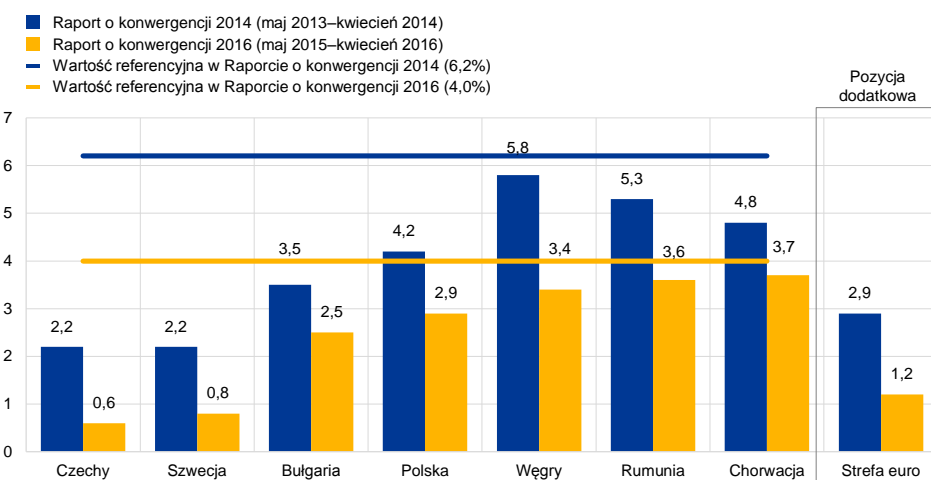
Uwaga: Ruch kursu w górę (w dół) oznacza aprecjację (deprecjację) waluty krajowej.

Jeśli chodzi o konwergencję długoterminowych stóp procentowych, podobnie jak w 2014 r., wszystkich siedem krajów analizowanych w raporcie miało wskaźniki poniżej wartości referencyjnej dla tego kryterium konwergencji, wynoszącej 4% (wykres 3.4). Stopy procentowe były najniższe w Czechach i Szwecji.

Wykres 3.4

Długoterminowe stopy procentowe

(proc., średnio rocznie)



Źródła: Eurostat i EBC.

Przy badaniu zgodności z kryteriami konwergencji zasadniczym czynnikiem jest ocena trwałości. Konwergencja powinna być trwała, a nie doraźna. Pierwsza dekada istnienia unii gospodarczej i walutowej pokazała, że słabe fundamenty, nadmierne poluzowanie polityki gospodarczej na poziomie krajowym oraz zbyt optymistyczne oczekiwania co do konwergencji dochodów realnych stanowią ryzyko nie tylko dla pojedynczych krajów, lecz także dla niezakłóconego funkcjonowania całej strefy euro. Spełnienie na daną chwilę ilościowych kryteriów konwergencji nie jest samo w sobie gwarancją braku problemów po wejściu do strefy euro. Kraje przystępujące do tej strefy powinny zatem wykazać trwałość zachodzących w nich procesów konwergencji i zdolność do sprostania stałym zobowiązaniom związanym z wprowadzeniem euro. Leży to w interesie zarówno poszczególnych krajów, jak i całej strefy euro.

Osiągnięcie trwałej konwergencji w wielu spośród analizowanych krajów wymaga długofalowych dostosowań w dziedzinie polityki. Warunkiem wstępnym trwałej konwergencji jest stabilność makroekonomiczna, a w szczególności zdrowa polityka fiskalna. Do przewyciężania szoków makroekonomicznych konieczny jest wysoki stopień elastyczności na rynkach pracy i produktów. Musi istnieć kultura stabilności, charakteryzująca się dobrze zakotwiczonymi oczekiwaniami inflacyjnymi, które są pomocne w osiągnięciu środowiska stabilności cen. Korzystne warunki dla efektywnego użytkowania kapitału i pracy w gospodarce są potrzebne do zwiększenia łącznej produktywności czynników produkcji i długoterminowego wzrostu gospodarczego. Trwała konwergencja wymaga również stabilnych instytucji oraz sprzyjającego otoczenia biznesowego. Do synchronizacji cykli biznesowych konieczny jest wysoki stopień integracji gospodarczej ze strefą euro. Ponadto potrzebna jest właściwa polityka makroostrożnościowa mająca na celu zapobieżenie narastaniu nierównowagi makroekonomicznej w zakresie, np. nadmiernych wzrostów cen aktywów oraz faz wzrostu i spadku akcji kredytowej. Wreszcie – konieczne są odpowiednie ramy nadzoru nad instytucjami finansowymi.

3.1 Kryterium stabilności cen

W kwietniu 2016 r. w sześciu z siedmiu analizowanych krajów średnia 12-miesięczna stopa inflacji była niższa – a w niektórych przypadkach znacznie niższa – od wartości referencyjnej dla kryterium stabilności cen, wynoszącej 0,7%. Inflacja w UE w okresie referencyjnym była bardzo niska, głównie z powodu znacznego spadku cen ropy. Znalazło to odzwierciedlenie w wartości referencyjnej, która wyniosła 0,7% (zob. ramka 1 w rozdziale 2). We wszystkich analizowanych krajach inflacja była według historycznych standardów bardzo niska. Czechy i Węgry odnotowały niskie dodatnie stopy inflacji poniżej wartości referencyjnej. W Bułgarii, Chorwacji, Polsce i Rumunii inflacja była ujemna. W Szwecji inflacja była wyższa od wartości referencyjnej.

W ciągu ostatnich 10 lat zarówno średni poziom, jak i zmienność inflacji w analizowanych krajach podlegały znacznym wahaniom. W okresie tym w Bułgarii, na Węgrzech i w Rumunii średnia stopa inflacji HICP znacznie

przekraczała 3%. W Czechach, Chorwacji i w Polsce średnia stopa inflacji była bliższa 2%. W Szwecji w ciągu ostatnich 10 lat inflacja wynosiła średnio 1,4%. W tym okresie dynamika cen była szczególnie zmienna w Bułgarii, choć w Czechach, w Chorwacji, na Węgrzech, w Polsce i w Rumunii inflacja również wahała się w stosunkowo szerokim przedziale. W Szwecji odnotowano najniższą zmienność stóp inflacji. Wyraźne różnice między krajami, jeśli chodzi o średni poziom i zmienność inflacji w dłuższym okresie, kontrastują z małymi różnicami w poziomach inflacji w okresie referencyjnym od maja 2015 r. do kwietnia 2016 r., co wskazuje na postęp na drodze do konwergencji w ostatnim czasie. Do pewnego stopnia niedawne zmiany są także odzwierciedleniem powszechnych szoków związanych z cenami ropy naftowej.

Zmiany cen w perspektywie długoterminowej odzwierciedlały większą zmienność koniunktury gospodarczej w wielu krajach. W latach poprzedzających globalny kryzys finansowy inflacja rosła coraz szybciej w warunkach dużego wzrostu gospodarczego we wszystkich analizowanych krajach. Jednocześnie w niektórych krajach Europy centralnej i wschodniej narastała nierównowaga makroekonomiczna, zwłaszcza w formie nadmiernego wzrostu kredytów i dużych deficytów na rachunkach bieżących. W większości analizowanych krajów średnia roczna inflacja osiągnęła swój szczyt w 2008 r., zanim spadła znacząco w 2009 r. w sytuacji gwałtownego załamania gospodarczego i spadku cen surowców na rynkach światowych. W następnych latach zmiany cen były bardziej zróżnicowane, co było częściowo odzwierciedleniem różnic w sile ożywienia gospodarczego i konkretnych rozwiązań krajowych w zakresie cen administrowanych. Od 2013 r. inflacja zaczęła spadać we wszystkich analizowanych krajach, by osiągnąć historyczne minimum, a często nawet zejść poniżej zera. Ten powszechny trend odzwierciedlał głównie zmiany cen na globalnych rynkach surowców, niskie importowane presje inflacyjne i utrzymujące się wolne moce wytwórcze w niektórych krajach. Kształtowanie się globalnych cen surowców miało szczególnie istotny wpływ na gospodarki krajów środkowo- i wschodnioeuropejskich, zważywszy na stosunkowo dużą wagę energii i żywności w ich koszykach HICP. W niektórych z analizowanych krajów presję na spadek inflacji wywierały również cięcia cen administrowanych i podatków pośrednich, efekty bazowe z poprzednich podwyżek podatków pośrednich oraz umocnienie nominalnego efektywnego kursu walutowego. W tym kontekście w ostatnich latach polityka pieniężna została znacznie złagodzona.

Choć oczekuje się, że w nadchodzących latach inflacja wzrośnie umiarkowanie, istnieją obawy o długoterminowe perspektywy trwałości konwergencji w zakresie inflacji w większości analizowanych krajów. Zgodnie z prognozą gospodarczą Komisji Europejskiej z wiosny 2016 r. oczekuje się, że w 2016 r. i w 2017 r. we wszystkich analizowanych krajach inflacja będzie stopniowo rosła w stosunku do obecnego bardzo niskiego poziomu. Odzwierciedla to częściowo efekty bazy związane z niedawnymi spadkami cen ropy. Niemniej słabe globalne ożywienie gospodarcze w połączeniu z utrzymującymi się wolnymi mocami wytwórczymi w niektórych krajach powinny utrzymać presje inflacyjne w ryzach. Czynniki proinflacyjne i antyinflacyjne w większości krajów zasadniczo się równoważą. Podstawowym ryzykiem działającym antyinflacyjnie jest zwiększona

niepewność co do rozwoju sytuacji w gospodarce światowej, co może zmniejszać zewnętrzne presje cenowe. W większości omawianych krajów ryzyko proinflacyjne może się pojawić z powodu większych, niż oczekiwano, presji na wzrost płac i cen krajowych w sytuacji rosnącej aktywności gospodarczej i zaostrzających się warunków na rynkach pracy. W dalszej perspektywie w wielu analizowanych krajach Europy Środkowej i Wschodniej proces nadganiaania zaległości prawdopodobnie będzie skutkował wyższą inflacją niż w strefie euro.

Środowisko sprzyjające trwałej stabilności cen w krajach objętych niniejszym raportem wymaga polityki gospodarczej ceniącej stabilność, reform strukturalnych oraz działań zabezpieczających stabilność finansową.

Osiągnięcie lub utrzymanie sytuacji sprzyjającej stabilności cen będzie w ogromnym stopniu zależać od wdrożenia dalszych reform strukturalnych. Zwłaszcza podwyżki płac powinny odzwierciedlać wzrost produktywności pracy na poziomie przedsiębiorstw i uwzględniać warunki panujące na rynku pracy i sytuację w krajach konkurencyjnych. Ponadto konieczne są dalsze działania na rzecz reform w celu głębszego usprawniania rynku pracy i rynku produktów oraz utrzymania korzystnych warunków do ekspansji gospodarczej i wzrostu zatrudnienia. Bardzo istotne w tym względzie są także środki ukierunkowane na wzmocnienie zarządzania oraz dalsza poprawa jakości instytucji w gospodarkach Europy Środkowej i Wschodniej. Ponieważ przy ściśle kierowanym kursie walutowym w Chorwacji oraz systemie izby walutowej w Bułgarii kraje te mają ograniczone pole manewru w polityce pieniężnej, jest bezwzględnie konieczne, by polityka prowadzona w innych dziedzinach wzmacniała zdolność tych gospodarek do przewyższania szoków dotyczących pojedyncze kraje i zapobiegania wzrostowi nierównowagi makroekonomicznej. Polityka sektora finansowego i polityka nadzorcza powinny mieć na celu dalsze gwarantowanie stabilności finansowej. W tym zakresie należy również wdrożyć rekomendacje Europejskiej Rady Ryzyka Systemowego (ERRS).

3.2 Kryterium sytuacji finansów publicznych

Na dzień publikacji niniejszego raportu jedynie Chorwacja objęta jest decyzją Rady UE w sprawie istnienia nadmiernego deficytu. Datą graniczną dla dokonania korekty nadmiernego deficytu w Chorwacji jest 2016 r. Wszystkie inne kraje omawiane w raporcie miały w 2015 r. wskaźnik deficytu fiskalnego do PKB na poziomie 3% wartości referencyjnej lub niższym. W Chorwacji deficyt wynosił 3,2% PKB, w pozostałych krajach kształtował się następująco: w Polsce – 2,6%, w Bułgarii – 2,1%, w Węgrzech – 2,0%, w Rumunii – 0,7%, w Czechach – 0,4%. Zmiana w Szwecji wyniosła 0%.

W okresie od 2013 r. do 2015 r. w większości krajów omawianych w niniejszym raporcie – wyjątkiem była Bułgaria – saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych poprawiło się. W Chorwacji, Polsce, Rumunii i Szwecji lepsze salda sektora instytucji rządowych i samorządowych odzwierciedlają poprawę sytuacji makroekonomicznej, a także działania na rzecz konsolidacji strukturalnej. W przypadku Węgier i Czech lepsze wyniki makroekonomiczne zostały częściowo

znielowane bardziej swobodną polityką fiskalną. Wzrost deficytu w Bułgarii można wytłumaczyć w głównej mierze pogorszeniem się salda strukturalnego.

Na 2016 r. Komisja Europejska prognozuje, że wskaźnik deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB we wszystkich analizowanych krajach będzie kształtować się poniżej 3-procentowej wartości referencyjnej.

Przewiduje się, że Rumunia, Chorwacja i Polska będą miały wskaźnik deficytu poniżej wartości referencyjnej, tj. odpowiednio 2,8%, 2,7% i 2,6%. Bułgaria i Węgry mają odnotować deficyt w wysokości 2,0%, zaś Czechy i Szwecja znajdują się według prognozy wyraźnie poniżej wartości referencyjnej z deficytami na poziomie – odpowiednio – 0,7% i 0,4% PKB.

W Chorwacji i na Węgrzech wskaźnik zadłużenia kształtował się powyżej 60% PKB w 2015 r., podczas gdy w innych analizowanych krajach poziom zadłużenia był poniżej lub znacznie poniżej tego progu (zob. tabela 3.1). Od

2013 r. wskaźnik długu publicznego do PKB wzrósł w Bułgarii o 9,6 pkt proc., w Chorwacji o 4,5 pkt proc., a w Szwecji o 3,7 pkt proc. Na Węgrzech i w Rumunii wskaźniki zadłużenia zmieniły się tylko nieznacznie. W tym samym okresie Polska i Czechy odnotowały wyraźne spadki wskaźników zadłużenia (odpowiednio o 4,7 i 4,1 pkt proc. PKB). Analizując perspektywę długoterminową, można zauważyć, że w okresie od 2006 r. do 2015 r. wskaźnik długu publicznego do PKB wzrósł znacząco w Chorwacji (o 47,8 pkt proc.), Rumunii (o 26,2 pkt proc.), Czechach (o 13,1 pkt proc.) i na Węgrzech (o 10,7 pkt proc.), podczas gdy w innych krajach zmiany były mniejsze.

Na 2016 r. Komisja Europejska prognozuje wzrost wskaźnika długu publicznego w Bułgarii, Czechach, Chorwacji, Polsce i Rumunii, zaś spadek na Węgrzech i w Szwecji. Prognozy Komisji wskazują także, że w 2016 r. wskaźnik ten utrzyma się poniżej 60-procentowej wartości referencyjnej we wszystkich krajach oprócz Chorwacji i Węgier.

Jeśli chodzi o dalszą przyszłość, badane kraje muszą osiągnąć i utrzymać dobry i stabilny stan finansów publicznych. Chorwacja, która jest objęta decyzją Rady UE w sprawie istnienia nadmiernego deficytu, musi w wiarygodny sposób i terminowo wypełnić swoje zobowiązania wynikające z procedury nadmiernego deficytu i sprowadzić deficyt finansów publicznych poniżej wartości referencyjnej w 2016 r. Dalsza konsolidacja jest również konieczna w Bułgarii, na Węgrzech i w Polsce, które nie osiągnęły jeszcze swoich średnioterminowych celów budżetowych, jak też w Czechach i w Rumunii, w których według prognoz wystąpią odchylenia od takich celów. W tym względzie szczególną uwagę należy zwrócić na ograniczenie tempa wzrostu wydatków poniżej średnioterminowej stopy potencjalnego wzrostu, zgodnie z wartością odniesienia dla wydatków wskazaną w znowelizowanym pakcie stabilności i wzrostu. Ponadto kraje, których wskaźnik długu publicznego do PKB po wyznaczonym w pakcie okresie przejściowym będzie przekraczać wartość referencyjną, powinny dopilnować, by wskaźnik ten zmniejszał się wystarczająco szybko, zgodnie z nowymi zapisami paktu. Dalsza konsolidacja pozwoli też lepiej zmierzyć się z wyzwaniem, jakie dla finansów publicznych stanowić będzie starzenie się społeczeństwa, i ułatwi zbudowanie buforów, które pozwolą zadziałać automatycznym stabilizatorom koniunktury. Do konsolidacji

finansów publicznych i ograniczenia przekroczeń wydatków publicznych oraz zapobiegania ponownemu wystąpieniu nierównowagi makroekonomicznej potrzebne są solidne krajowe ramy fiskalne, w pełni zgodne z zasadami UE i skutecznie wdrażane. Ogólnie rzecz biorąc, aby zwiększyć potencjalny wzrost i zatrudnienie, strategie fiskalne powinny być spójne z kompleksowymi reformami strukturalnymi.

3.3 Kryterium kursu walutowego

Spośród krajów omówionych w niniejszym raporcie żaden nie jest obecnie uczestnikiem ERM II. W krajach tych obowiązują różne systemy kursowe.

Kurs lewa bułgarskiego został w okresie referencyjnym ustalony na 1,95583 lewa za euro w ramach systemu izby walutowej. W systemie tym różnice w krótkoterminowych stopach procentowych w stosunku do strefy euro były przeważnie niskie.

Kuna chorwacka i lej rumuński były notowane w ramach systemów płynnego kursu walutowego, w których wobec euro był – w różnym stopniu – kierowany.

Zmienność kursu kuny w porównaniu z innymi walutami o kursie płynnym omawianymi w raporcie była niewielka, przy małych różnicach między krótkoterminowymi stopami procentowymi w Chorwacji i strefie euro. Kurs leja rumuńskiego względem euro wykazywał stosunkowo dużą zmienność, zaś różnica w krótkoterminowych stopach procentowych między tym krajem a strefą euro w okresie referencyjnym utrzymywała się na stosunkowo wysokim poziomie. W 2009 r. Rumunia została objęta międzynarodowym programem pomocy finansowej kierowanym przez UE i MFW, w 2011 r. – programem zapobiegawczym, a w 2013 r. – kolejnym programem. Ponieważ programy te pomogły ograniczyć słabości systemu finansowego, mogły również przyczynić się do złagodzenia presji na kurs walutowy w okresie referencyjnym.

Wszystkie inne waluty były notowane w ramach systemu płynnego kursu walutowego przy dużej zmienności kursu walutowego w większości krajów.

W przypadku Czech należy jednak wspomnieć o dodatkowym czynniku, mianowicie o zobowiązaniu się czeskiego banku centralnego w 2013 r., że nie dopuści, aby kurs korony przekroczył poziom zbliżony do 27 koron za euro. Różnice między poziomem krótkoterminowych stóp procentowych w stosunku do strefy euro były niewielkie w Czechach i Szwecji, natomiast stosunkowo wysokie na Węgrzech i w Polsce. W Polsce w okresie referencyjnym obowiązywało porozumienie z MFW w sprawie elastycznej linii kredytowej, mającej pokryć zapotrzebowanie na środki zapobiegające kryzysowi i łagodzące skutki ewentualnego kryzysu. Porozumienie to pomogło w zmniejszeniu ryzyka związanego z brakiem odporności finansowej, mogło też więc przyczynić się do złagodzenia presji na kurs walutowy. W okresie referencyjnym szwedzki banki centralny miał zawartą z EBC umowę swap, co zwiększyło jego odporność finansową, a zatem mogło też przyczynić się do złagodzenia presji na kurs korony szwedzkiej wobec euro.

3.4 Kryterium długoterminowych stóp procentowych

W okresie referencyjnym we wszystkich analizowanych krajach średnie długoterminowe stopy procentowe kształtowały się poniżej wartości referencyjnej, wynoszącej 4,0%. Stopy te w Czechach i Szwecji były poniżej 1%, gdy w Bułgarii i Polsce kształtowały się między 2% a 3%, zaś w Chorwacji, na Węgrzech i w Rumunii – powyżej 3%.

Od publikacji Raportu o konwergencji z 2014 r. spready między długoterminowymi stopami procentowymi a średnią stopą w strefie euro w większości omawianych krajów zasadniczo się nie zmieniły. Niemniej rynki finansowe nadal stosowały zróżnicowane podejście do krajów, zależne od oceny ich zewnętrznych i wewnętrznych słabości, w tym sytuacji budżetowej i perspektyw trwałości konwergencji.

3.5 Inne istotne czynniki

Według Komisji Europejskiej większość analizowanych krajów poczyniła różnego stopnia postępy w uporaniu się z nierównowagą w ich gospodarkach.

W szczegółowym przeglądzie, którego wyniki opublikowano 8 marca 2016 r., Komisja Europejska stwierdza, że Szwecja doświadcza nierównowagi makroekonomicznej, zaś Bułgaria i Chorwacja – nadmiernej nierównowagi makroekonomicznej¹¹¹. W odniesieniu do Bułgarii Komisja stwierdziła, że słabymi punktami gospodarki tego kraju nadal są: utrzymująca się kruchość sektora finansowego i wysokie zadłużenie przedsiębiorstw; uporanie się z tymi problemami wymaga pełnego wdrożenia ambitnego programu reform. W przypadku Chorwacji Komisja uznała, że postępy w korygowaniu nierównowagi makroekonomicznej były ograniczone, a w realizacji planu reform nastąpiły znaczne opóźnienia, spowodowane m.in. przez wybory parlamentarne, które odbyły się w listopadzie 2015 r. Chociaż Komisja Europejska uznała, że pozostałe analizowane kraje nie doświadczają zakłóceń równowagi makroekonomicznej, również one stoją przed różnymi wyzwaniami.

Deficyty zewnętrzne w ostatnich latach się zmniejszyły. Tabela wskaźników nadmiernego zakłócenia równowagi makroekonomicznej pokazuje, że trzyletnia średnia sald rachunku obrotów bieżących w 2015 r. nadal się poprawiała (zob. tabela 3.2). Niemniej w Szwecji duża nadwyżka na rachunku obrotów bieżących pozostała niezmienną w stosunku do 2014 r. (tuż poniżej progu referencyjnego 6%

¹¹¹ Dla krajów, w których rozpoznano nadmierną nierównowagę, rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1176/2011 z 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania przewiduje możliwość wydania przez Radę Unii Europejskiej, na podstawie rekomendacji Komisji Europejskiej, rekomendacji dla państwa członkowskiego do podjęcia działań naprawczych. Skutkowałoby to wejściem kraju na ścieżkę innej procedury, tj. procedury nadmiernego zakłócenia równowagi makroekonomicznej.

PKB). Nadwyżkę odnotowano także na Węgrzech, w Chorwacji, w Bułgarii i w Czechach, podczas gdy w Polsce i Rumunii wystąpił deficyt.

Ujemna międzynarodowa pozycja inwestycyjna netto mierzona udziałem w PKB spadła, ale utrzymała się na wysokim poziomie niemal we wszystkich omawianych krajach. Pozytywnie ocenić można fakt, że zobowiązania zagraniczne netto krajów Europy Środkowej i Wschodniej mają przeważnie formę bezpośrednich inwestycji zagranicznych, które uważa się za stabilną formę finansowania. W 2015 r. międzynarodowa pozycja inwestycyjna przekraczała próg referencyjny -35% PKB w pięciu spośród siedmiu analizowanych krajów. Zobowiązania zagraniczne netto były szczególnie duże w Chorwacji, gdzie przekroczyły 70% PKB. Najmniejsze były w Czechach (31,5% PKB) i w Szwecji (1,6% PKB).

Jeśli chodzi o konkurencyjność cenowo-kosztową, w trzyletnim okresie od 2012 r. do 2015 r. realne efektywne kursy walutowe uległy deprecjacji, w różnym stopniu, w większości analizowanych krajów – wyjątkiem były jedynie Rumunia i Chorwacja. Trzyletnia stopa wzrostu jednostkowych kosztów pracy, która przed kryzysem kształtowała się na bardzo wysokim poziomie w niemal wszystkich krajach, w ostatnich latach generalnie nie przekraczała orientacyjnego progu 12%. W ciągu pięciu lat od 2011 r. do 2015 r. zwiększenie udziału w rynkach eksportowych odnotowano w Rumunii, a w mniejszym stopniu także w Bułgarii, Polsce i Czechach. Udziały innych krajów w rynku eksportowym spadły.

Ceny nieruchomości mieszkaniowych we wszystkich omawianych krajach z wyjątkiem Chorwacji ponownie wzrosły. Wzrost ten został poprzedzony okresem korekty w dół wysokiego poziomu cen sprzed kryzysu. W ostatnich latach szczególnie duży wzrost cen nieruchomości mieszkaniowych odnotowano w Szwecji, częściowo z powodu ograniczeń po stronie podażowej i rekordowo niskich stóp procentowych.

Tabela 3.2

Wskaźniki do monitorowania nierównowagi makroekonomicznej

Tabela 3.2a – Nierównowaga zewnętrzna i konkurencyjność

		Saldo obrotów bieżących ¹⁾	Międzynarodowa pozycja inwestycyjna netto ²⁾	Realny efektywny kurs walutowy, deflowany HICP ³⁾	Udział w rynkach eksportowych ⁴⁾	Nominalne jednostkowe koszty pracy ⁵⁾
Bułgaria	2013	0,3	-73,5	-1,0	0,2	15,2
	2014	0,4	-74,8	-2,8	6,0	17,0
	2015	1,2	-60,7	-4,1	14,4	10,8
Czechy	2013	-1,4	-39,4	-3,1	-9,4	4,2
	2014	-0,6	-36,8	-10,0	-5,7	3,8
	2015	0,2	-31,5	-8,0	0,4	0,1
Chorwacja	2013	0,0	-88,7	-4,0	-23,1	-2,9
	2014	0,6	-88,1	-1,0	-18,6	-5,8
	2015	2,3	-78,7	0,1	-3,1	-5,1
Węgry	2013	2,2	-83,5	-4,0	-20,9	6,3
	2014	2,6	-73,9	-7,0	-15,6	6,9
	2015	3,4	-68,6	-6,9	-7,2	6,1
Polska	2013	-3,4	-69,7	-4,3	0,1	3,3
	2014	-2,3	-67,1	-1,3	5,0	2,5
	2015	-1,2	-60,7	-1,0	9,1	-1,4
Rumunia	2013	-3,6	-61,9	0,3	14,2	-3,2
	2014	-2,1	-56,9	-1,1	20,8	6,0
	2015	-0,9	-50,2	2,7	21,7	1,1
Szwecja	2013	6,0	-14,3	5,1	-16,5	8,6
	2014	5,8	-2,5	-3,6	-9,7	7,2
	2015	5,8	-1,6	-7,9	-9,9	4,0
Próg		-4,0/+6,0	-35,0	+/-11,0	-6,0	+12,0

Tabela 3.2b – Nierównowaga wewnętrzna i bezrobocie

		Nierównowaga wewnętrzna						Nowe wskaźniki bezrobocia		
		Ceny nieruchomości, deflowane stopą spożycia ⁶⁾	Przepływy kredytowe sektora prywatnego, skonsolidowane ²⁾	Dług sektora prywatnego, skonsolidowany ²⁾	Zobowiązania sektora finansowego ⁶⁾	Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych ²⁾	Bezrobocie ⁷⁾	Współczynnik aktywności zawodowej ⁸⁾	Bezrobocie długoterminowe ⁸⁾	Bezrobocie wśród młodzieży ⁸⁾
Bułgaria	2013	0,4	7,3	132,2	4,3	17	12,2	1,7	2,7	6,4
	2014	1,5	-0,3	124,3	7,2	27	12,2	3,1	0,6	-1,3
	2015	3,6	.	.	.	27	11,2	2,2	-1,2	-6,4
Czechy	2013	-0,8	4,4	74,1	11,3	45	6,9	2,7	0,0	0,6
	2014	1,9	1,8	72,7	4,4	43	6,7	3,0	-0,1	-2,2
	2015	3,8	.	.	.	41	6,1	2,4	-0,6	-6,9
Chorwacja	2013	-5,7	-0,6	119,7	3,2	82	15,7	-1,4	4,4	17,6
	2014	-1,2	0,3	120,8	0,9	87	16,9	2,0	1,7	8,9
	2015	-2,4	.	.	.	87	17,0	3,0	0,1	0,9
Węgry	2013	-4,6	-1,1	95,2	-1,0	77	10,7	2,8	-0,5	0,2
	2014	3,1	-0,5	91,3	8,5	76	9,6	4,6	-1,6	-5,6
	2015	11,6	.	.	.	75	8,2	4,9	-1,9	-10,9
Polska	2013	-4,7	3,1	75,4	7,6	56	10,0	1,7	1,4	3,6
	2014	1,1	4,8	77,9	0,6	50	9,8	2,1	0,3	-1,9
	2015	2,8	.	.	.	51	9,0	1,6	-1,1	-5,7
Rumunia	2013	-2,8	-1,5	66,6	1,1	38	7,0	0,0	0,8	1,6
	2014	-3,2	-2,4	62,1	1,1	40	6,9	1,6	-0,1	0,2
	2015	1,7	0,0	58,3	3,8	38	6,9	1,3	0,0	-0,9
Szwecja	2013	4,7	4,7	192,4	8,8	40	7,9	2,0	-0,1	-1,2
	2014	8,6	5,9	194,0	13,4	45	8,0	1,6	0,0	0,2
	2015	12,0	.	.	.	43	7,8	1,4	0,0	-3,3
Próg		+6,0	+14,0	133	+16,5	+60	+10,0	-0,2	0,5	2,0

Źródła: Komisja Europejska (Eurostat, DG ECFIN) i ESBC

Uwaga: Tabela zawiera dane wg stanu na 18 maja 2016 r. (data graniczna), w związku z czym różni się od tabeli wskaźników przedstawionej w sprawozdaniu nt. mechanizmu ostrzegania z listopada 2015 r.

1) Jako procent PKB, średnia trzyletnia.

2) Jako procent PKB.

3) Trzyletnia zmiana procentowa w relacji do 41 innych krajów uprzemysłowionych. Wartość dodatnia oznacza spadek konkurencyjności.

4) Pięcioletnia zmiana procentowa.

5) Trzyletnia zmiana procentowa.

6) Zmiana procentowa rok do roku.

7) Średnia trzyletnia.

8) Zmiana trzyletnia w pkt proc.

Stosunkowo długi okres ekspansji kredytowej przed kryzysem finansowym skutkował wysokim poziomem zakumulowanego zadłużenia w prywatnym sektorze niefinansowym w niektórych z badanych krajów. Stanowi to kluczową słabość tych krajów. Znaczny wzrost akcji kredytowej, zwłaszcza na zakup nieruchomości mieszkaniowych w Szwecji, wymaga uważnego monitorowania. W 2014 r. Szwecja odnotowała szczególnie wysoki poziom zadłużenia sektora prywatnego, powyżej 190% PKB. Ponadto pula kredytów walutowych w części analizowanych krajów jest bardzo duża i stanowi źródło ryzyka makroekonomicznego i finansowego, gdyż naraża niezabezpieczonych kredytobiorców na ryzyko kursowe. Ryzyko wynikające z różnic kursowych – dotyczące gospodarstwa domowe, a w Chorwacji także sektor publiczny – jest znaczne w Chorwacji, Rumunii oraz (w mniejszym stopniu) w Polsce.

Polityka w sektorze finansowym powinna zmierzać do tego, by mocno przyczyniał się on do wzrostu gospodarczego i stabilności cen w omawianych krajach, a politykę nadzorczą należy ukierunkować na stabilizację ram nadzoru, co stanowi warunek wstępny przystąpienia do Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego. Aby zminimalizować potencjalne ryzyko związane z dużym udziałem kredytów denominowanych w walutach obcych, należy wdrożyć zalecenia ERRS w sprawie kredytów walutowych. Skuteczne wdrożenie przewidzianych środków będzie wymagać ścisłej współpracy między organami nadzoru z państw członkowskich.

Proces dostosowawczy poskutkował stosunkowo wysokim poziomem bezrobocia w niektórych z omawianych krajów. W szczególności w Chorwacji wysokie bezrobocie długotrwałe i bezrobocie wśród młodzieży świadczą o skali nierównowagi wewnętrznej. W wielu krajach słabością i źródłem ryzyka dla konwergencji dochodów realnych jest bezrobocie, któremu zwykle towarzyszy pogłębianie się niedopasowania kwalifikacji na rynku pracy lub niedopasowania geograficznego, a także niekorzystne trendy demograficzne.

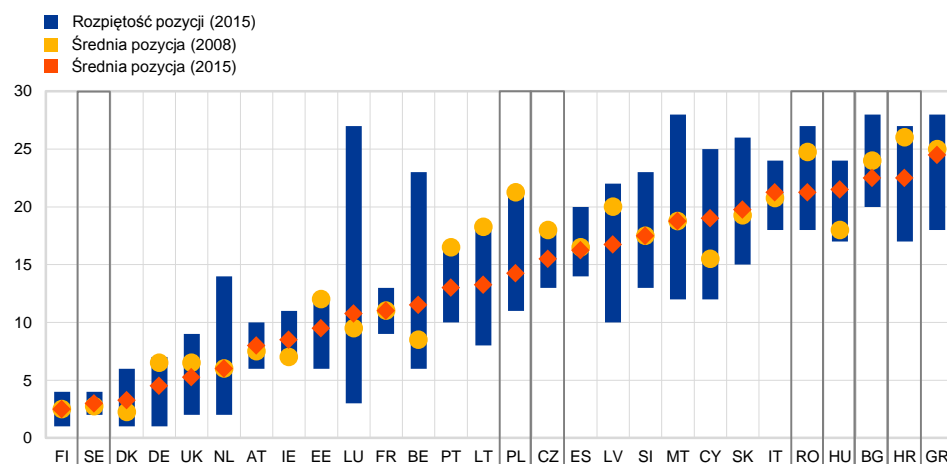
Siła środowiska instytucjonalnego jest kolejnym ważnym czynnikiem w analizie trwałości integracji gospodarczej i konwergencji. W wielu krajach Europy Środkowej i Wschodniej wyeliminowanie istniejącej nieelastyczności i przeszkód dla efektywnego wykorzystania i alokacji czynników produkcji pomogłoby w poprawie potencjału gospodarczego. Czynniki te wiążą się ze słabością otoczenia biznesowego, stosunkowo niską jakością instytucji, słabym zarządzaniem i korupcją. Otoczenie instytucjonalne może też – przez hamowanie potencjalnego wzrostu produkcji – osłabić zdolność kraju do obsługi zadłużenia i utrudnić dostosowania w gospodarce, a także niekorzystnie wpływać na zdolność kraju do wdrożenia niezbędnych rozwiązań i prowadzenia właściwej polityki.

Jakość instytucji i zarządzania jest stosunkowo niska we wszystkich badanych krajach z wyjątkiem Szwecji. Szczegółowe wskaźniki instytucjonalne zasadniczo potwierdzają ogólnie niską jakość instytucji i zarządzania w większości omawianych krajów, choć z pewnymi istotnymi różnicami (zob. wykresy 3.5 i 3.6). Chorwacja, mimo pewnej poprawy w ostatnich latach, zajmuje ostatnie miejsce pod względem jakości instytucji i zarządzania wśród omawianych krajów, a przedostatnie – wśród państw UE. Choć kolejność krajów w rankingach zależy od sposobu pomiaru jakości

otoczenia biznesowego i instytucjonalnego, to niewątpliwie większość analizowanych krajów ma w tej dziedzinie jeszcze wiele do zrobienia.

Wykres 3.5

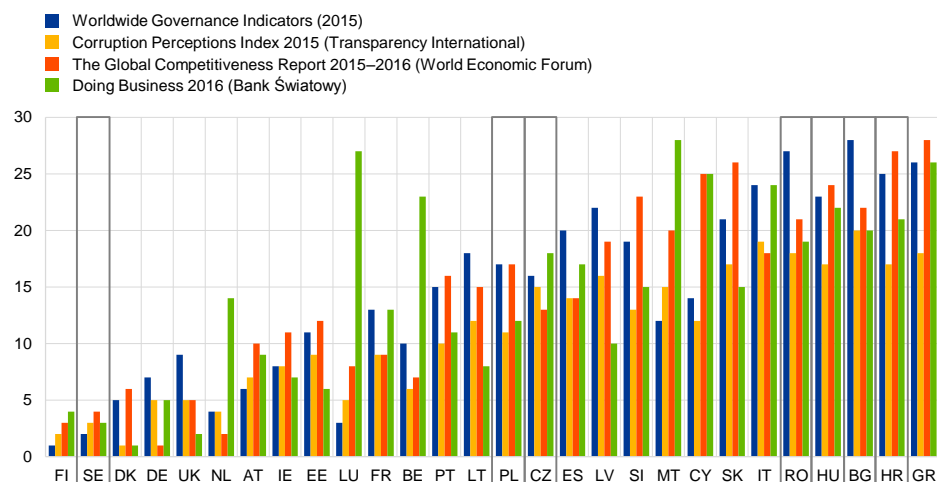
Przegląd rankingów krajów UE pod względem jakości instytucji



Źródła: Worldwide Governance Indicators 2015, The Global Competitiveness Report 2015–2016 (Światowe Forum Gospodarcze), Corruption Perceptions Index 2015 (Transparency International), Doing Business 2016 (Bank Światowy).
 Uwagi: Ranking obejmuje miejsca od 1 (najlepsze wyniki w UE) do 28 (najgorsze wyniki w UE); kolejność krajów odpowiada ich średniej pozycji w rankingach z 2015 r. W raporcie Doing Business Malta jest uwzględniona od 2013 r., a Cypr – od 2010 r.

Wykres 3.6

Rankingi krajów UE pod względem jakości instytucji według różnych wskaźników



Źródła: Worldwide Governance Indicators 2015, The Global Competitiveness Report 2015–2016 (World Economic Forum), Corruption Perceptions Index 2015 (Transparency International), Doing Business 2016 (Bank Światowy).
 Uwaga: Ranking obejmuje miejsca od 1 (najlepsze wyniki w UE) do 28 (najgorsze wyniki w UE); kolejność krajów odpowiada ich średniej pozycji w rankingach z 2015 r.

W większości omawianych krajów konieczne są szeroko zakrojone reformy strukturalne w celu poprawy wzrostu gospodarczego i konkurencyjności.

Poprawa jakości instytucji lokalnych, zarządzania i otoczenia biznesowego wraz z dalszym postępowaniem prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych oraz wzmocnionymi wysiłkami na rzecz absorpcji funduszy unijnych przyspieszyłyby wzrost produktywności. To z kolei przyczyniłoby się do zwiększenia konkurencyjności.

w kluczowych sektorach (np. energetyki i transportu), zmniejszając bariery wejścia dla inwestycji prywatnych i wspierając tak potrzebne inwestycje prywatne.

Na koniec należy stwierdzić, że niezakłóconemu przebiegowi procesu konwergencji sprzyjają także cechy instytucjonalne wiążące się z jakością statystyk. Dotyczy to m.in. wyraźnego określenia niezależności prawnej krajowego organu statystycznego, jego nadzoru administracyjnego i autonomii budżetowej, nadanych mu prawem uprawnień do zbierania danych oraz przepisów dotyczących poufności statystyk; sprawy te opisano szczegółowo w części 6 (dostępnej w pełnej wersji raportu w języku angielskim).

4 Podsumowania dla poszczególnych krajów

4.1 Bułgaria

W kwietniu 2016 r. średnia 12-miesięczna stopa inflacji HICP w Bułgarii wynosiła -1,0%, była zatem wyraźnie niższa od wartości referencyjnej dla kryterium stabilności cen, wynoszącej 0,7%. Przez ostatnich dziesięć lat roczna inflacja cen konsumpcyjnych oscylowała w szerokim przedziale od -1,7% do 12,6%, a jej średni poziom za ten okres wyniósł 3,6%, czyli był podwyższony. Jeśli chodzi o dalszą przyszłość, występują obawy co do trwałości konwergencji inflacji w Bułgarii w dłuższym okresie. Będą prawdopodobnie występować dodatnie różnice w stopach inflacji w relacji do strefy euro, spowodowane przez proces nadrabiania dystansu rozwojowego. Aby nie doszło do narastania nadmiernej presji cenowej i zaburzeń równowagi makroekonomicznej, proces ten powinien być wspierany przez odpowiednią politykę.

W 2015 r. dług i deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w Bułgarii spełniały kryteria z Maastricht. Od 2012 r. Bułgaria podlega przepisom części prewencyjnej paktu stabilności i wzrostu. W 2014 r. deficyt publiczny w relacji do PKB przekroczył 3-procentową wartość referencyjną. Jednak Komisja Europejska uznała, że sytuacja ta ma charakter wyjątkowy i tymczasowy, więc nie wymaga uruchomienia procedury nadmiernego deficytu. W swojej prognozie gospodarczej z wiosny 2016 r. Komisja Europejska wskazała na ryzyko wystąpienia w latach 2016 i 2017 pewnego odchylenia od ścieżki dostosowania prowadzącej do celu średniookresowego. Ponadto w Bułgarii występuje średnie ryzyko dla długofalowej stabilności finansów publicznych, które wynika m.in. ze spodziewanego wzrostu wydatków na opiekę zdrowotną i długoterminową związanych ze starzeniem się społeczeństwa. Aby zapewnić dobry stan finansów publicznych w średnim i długim okresie, konieczne są kolejne reformy w powyższej dziedzinie i dalszy postęp w realizacji celu średniookresowego zgodnie z wymogami części prewencyjnej paktu.

W dwuletnim okresie referencyjnym – od 19 maja 2014 r. do 18 maja 2016 r. – lew bułgarski nie należał do ERM II, lecz jego kurs do euro był ustalony na poziomie 1,95583 w ramach systemu izby walutowej. W ostatniej dekadzie saldo rachunku bieżącego i kapitałowego Bułgarii poprawiło się, jednak zobowiązania zagraniczne netto pozostają wysokie.

W okresie referencyjnym – od maja 2015 r. do kwietnia 2016 r. – średnia długoterminowa stopa procentowa w Bułgarii wyniosła 2,5%, czyli była niższa od wartości referencyjnej, wynoszącej 4,0%. Stopa ta obniżała się od 2009 r. – jej średnia 12-miesięczna spadła z powyżej 7% do niecałych 3%.

Stworzenie w Bułgarii warunków sprzyjających trwałej konwergencji wymaga polityki gospodarczej ukierunkowanej na stabilność oraz szeroko zakrojonych reform strukturalnych. Jeśli chodzi o zaburzenia równowagi makroekonomicznej, w 2016 r. Komisja Europejska w swoim sprawozdaniu w ramach mechanizmu

ostrzegania wybrała Bułgarię do szczegółowego przeglądu i stwierdziła, że w kraju tym występują nadmierne zaburzenia równowagi. Korzystne dla Bułgarii byłoby przeprowadzenie szeroko zakrojonych reform strukturalnych mających na celu wzmocnienie otoczenia instytucjonalnego i biznesowego. Dla ochrony stabilności finansowej bardzo ważne jest, aby władze zakończyły przegląd jakości aktywów i test warunków skrajnych w odniesieniu do sektora finansowego oraz dalej ulepszały praktyki nadzorcze.

Prawo bułgarskie nie spełnia wszystkich wymagań dotyczących niezależności banku centralnego, zakazu finansowania sektora publicznego przez bank centralny oraz integracji prawnej z Eurosystemem. Jako państwo członkowskie UE objęte derogacją Bułgaria musi w całości spełnić wymagania dostosowawcze określone w art. 131 Traktatu.

4.2 Czechy

W kwietniu 2016 r. średnia 12-miesięczna stopa inflacji HICP w Czechach wynosiła 0,4%, była zatem niższa od wartości referencyjnej dla kryterium stabilności cen, wynoszącej 0,7%. Przez ostatnich dziesięć lat stopa ta oscylowała w stosunkowo szerokim przedziale, od 0,3% do 6,6%, a jej średni poziom za ten okres wyniósł 2,1%, czyli był umiarkowany.

W 2015 r. dług i deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w Czechach spełniały kryteria z Maastricht. Od 2014 r. Czechy podlegają przepisom części prewencyjnej paktu stabilności i wzrostu. Według prognozy gospodarczej Komisji Europejskiej z wiosny 2016 r. deficyt strukturalny będzie w analizowanym okresie niższy od celu średniookresowego, czyli zgodny z wymogami części prewencyjnej. W perspektywie długoterminowej ryzyko napięć fiskalnych w Czechach kształtuje się na średnim poziomie, co wynika głównie ze starzenia się społeczeństwa. Aby zagwarantować dobry stan finansów publicznych, należy rozszerzyć zakres prowadzonych obecnie reform ram fiskalnych, zdecydowanie egzekwować przestrzeganie istniejących zasad oraz osiągnąć dalszy postęp w realizacji celu średniookresowego, z zachowaniem całkowitej zgodności z wymogami części prewencyjnej paktu.

W dwuletnim okresie referencyjnym – od 19 maja 2014 r. do 18 maja 2016 r. – korona czeska nie należała do ERM II. Była notowana w systemie kursu płynnego, przy czym w listopadzie 2013 r. czeski bank centralny (Česká národní banka) zobowiązał się, że nie dopuści do aprecjacji jej kursu powyżej 27 koron za euro. W okresie referencyjnym kurs korony czeskiej do euro wykazywał niską zmienność. 18 maja 2016 r. wynosił 27,022, czyli był o 1,5% mocniejszy niż średni kurs z maja 2014 r. Deficyt na rachunku bieżącym stopniowo się zmniejszał i od 2014 r. saldo jest dodatnie, zaś zobowiązania zagraniczne netto Czech systematycznie malały.

W okresie referencyjnym – od maja 2015 r. do kwietnia 2016 r. – średnia długoterminowa stopa procentowa w Czechach wyniosła 0,6%, czyli była wyraźnie niższa od wartości referencyjnej, wynoszącej 4,0%. Stopy

długoterminowe obniżały się od 2009 r. – średnia 12-miesięczna spadła z prawie 5% do poniżej 1%.

Stworzenie warunków sprzyjających trwałej konwergencji wymaga ukierunkowania polityki gospodarczej na stabilność cen, w tym przeprowadzenia ukierunkowanych reform mających na celu zapewnienie stabilności makroekonomicznej. Jeśli chodzi o zaburzenia równowagi

makroekonomicznej, w 2016 r. Komisja Europejska w swoim sprawozdaniu w ramach mechanizmu ostrzegania nie wybrała Czech do szczegółowego przeglądu. Niemniej jednak, aby zwiększyć potencjał wzrostowy tego kraju, należy zintensyfikować ukierunkowane reformy strukturalne odnoszące się do polityki dotyczącej rynków pracy i produktów oraz otoczenia biznesowego.

Prawo czeskie nie spełnia wszystkich wymagań dotyczących niezależności banku centralnego, zakazu finansowania sektora publicznego przez bank centralny oraz integracji prawnej z Eurosystemem. Jako państwo członkowskie UE objęte derogacją Czechy muszą w całości spełnić wymagania dostosowawcze określone w art. 131 Traktatu.

4.3 Chorwacja

W kwietniu 2016 r. średnia 12-miesięczna stopa inflacji HICP w Chorwacji wynosiła -0,4%, była zatem wyraźnie niższa od wartości referencyjnej dla kryterium stabilności cen, wynoszącej 0,7%. Przez ostatnich dziesięć lat roczna stopa ta oscylowała w stosunkowo szerokim przedziale, od -0,4% do 6,0%, a jej średni poziom za ten okres wyniósł 2,3%, czyli był umiarkowany. Jeśli chodzi o dalszą przyszłość, występują obawy co do trwałości konwergencji inflacji w Chorwacji w dłuższym okresie. Będą prawdopodobnie występować dodatnie różnice w stopach inflacji w relacji do strefy euro, spowodowane przez proces nadrobienia dystansu rozwojowego. Aby nie doszło do narastania nadmiernej presji cenowej i zaburzeń równowagi makroekonomicznej, proces ten powinien być wspierany przez odpowiednią politykę.

W 2015 r. dług i deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w Chorwacji nie spełniały kryteriów z Maastricht. Od 2014 r. Chorwacja podlega przepisom części naprawczej paktu stabilności i wzrostu; termin na usunięcie nadmiernego deficytu wyznaczono na 2016 r. W swojej prognozie gospodarczej z wiosny 2016 r. Komisja Europejska przewiduje terminową korektę nadmiernego deficytu, ale wskazuje na znaczące ryzyko, że Chorwacja nie spełni przepisów paktu stabilności i wzrostu. Sprawozdanie Komisji za rok 2015 dotyczące stabilności budżetowej wskazuje na wysokie ryzyko w zakresie stabilności długu publicznego w średnim okresie. W długim okresie – mimo że w tym przypadku ryzyko ocenia się jako niskie, ze względu na spodziewane obniżenie się wydatków związanych ze starzeniem się społeczeństwa – obecny niski poziom i przewidywany dalszy spadek stopy zastąpienia rodzi obawy, czy system emerytalny jest odpowiedni. W sumie ważne jest, aby Chorwacja z determinacją prowadziła strategię konsolidacyjną sprzyjającą wzrostowi gospodarczemu, która będzie uwzględniać wysokie ryzyko dla

zdolności do obsługi zadłużenia w średnim okresie. Aby stworzyć warunki do długotrwałej poprawy w zakresie realizacji polityki fiskalnej, strategii tej będzie musiała towarzyszyć gruntowna rewizja ram zarządzania finansami publicznymi ukierunkowana na zwiększenie efektywności wydatków publicznych.

W dwuletnim okresie referencyjnym – od 19 maja 2014 r. do 18 maja 2016 r. – kuna chorwacka nie należała do ERM II, lecz miała kurs płynny ściśle kierowany. Kurs kuni do euro wykazywał w tym okresie przeciętnie niską zmienność. 18 maja 2016 r. wynosił 7,488, czyli był o 1,4 mocniejszy od średniego kursu z maja 2014 r. W ostatniej dekadzie saldo rachunku bieżącego i kapitałowego Chorwacji poprawiło się, jednak zobowiązania zagraniczne netto są nadal wysokie.

W okresie referencyjnym – od maja 2015 r. do kwietnia 2016 r. – średnia długoterminowa stopa procentowa w Chorwacji wyniosła 3,7%, czyli była niższa od wartości referencyjnej, wynoszącej 4,0%. Stopa ta obniżała się od 2009 r. – jej średnia 12-miesięczna spadła z ok. 8% do niecałych 4%.

Stworzenie w Chorwacji warunków sprzyjających trwałej konwergencji wymaga polityki gospodarczej ukierunkowanej na stabilność oraz szeroko zakrojonych reform strukturalnych. Jeśli chodzi o zaburzenia równowagi makroekonomicznej, w 2016 r. Komisja Europejska w swoim sprawozdaniu w ramach mechanizmu ostrzegania wybrała Chorwację do szczegółowego przeglądu i stwierdziła, że w kraju tym występują nadmierne zakłócenia równowagi. W odniesieniu do reform strukturalnych istnieje możliwość i pilna potrzeba przeprowadzenia reform mających na celu poprawę otoczenia instytucjonalnego i biznesowego, pobudzenie konkurencji na rynku produktów, zmniejszenie niedopasowań na rynku pracy oraz usprawnienie administracji publicznej i systemu sądownictwa. Należy także podjąć działania na rzecz zwiększenia absorpcji środków unijnych, która jest obecnie w Chorwacji bardzo niska.

Prawo chorwackie nie spełnia wszystkich wymagań dotyczących niezależności banku centralnego. Jako państwo członkowskie UE objęte derogacją Chorwacja musi w całości spełnić wymagania dostosowawcze określone w art. 131 Traktatu.

4.4 Węgry

W kwietniu 2016 r. średnia 12-miesięczna stopa inflacji HICP na Węgrzech wynosiła 0,4%, była zatem niższa od wartości referencyjnej dla kryterium stabilności cen, wynoszącej 0,7%. Przez ostatnich dziesięć lat stopa ta oscylowała w stosunkowo szerokim przedziale, od -0,3% do 7,9%, a jej średni poziom za ten okres wyniósł 3,8%, czyli był podwyższony. Jeśli chodzi o dalszą przyszłość, występują obawy co do trwałości konwergencji inflacji na Węgrzech w dłuższym okresie. Będą prawdopodobnie występować dodatnie różnice w stopach inflacji w relacji do strefy euro, spowodowane przez proces nadrabiania dystansu rozwojowego. Aby nie doszło do narastania nadmiernej presji cenowej i zaburzeń równowagi makroekonomicznej, proces ten powinien być wspierany przez odpowiednią politykę.

W 2015 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych na Węgrzech spełniał kryteria z Maastricht, natomiast dług tego sektora przekraczał wartość referencyjną. Od 2013 r. Węgry podlegają przepisom części prewencyjnej paktu stabilności i wzrostu. W swojej prognozie gospodarczej z wiosny 2016 r. Komisja Europejska wskazała na wysokie ryzyko wystąpienia w latach 2016–2017 znacznego odchylenia od ścieżki dostosowania prowadzącej do celu średniookresowego. W długim okresie na Węgrzech nie ma ryzyka napięć budżetowych, ale w średnim występuje ryzyko na średnim poziomie. Czynnikiem zagrażającym stabilności finansów publicznych jest starzenie się społeczeństwa. Aby zapewnić stabilność w średnim okresie, konieczny jest zdecydowany postęp w realizacji celu średniookresowego, z zachowaniem zgodności z wymogami części prewencyjnej paktu, a także reforma ram zarządzania finansami publicznymi.

W dwuletnim okresie referencyjnym – od 19 maja 2014 r. do 18 maja 2016 r. – forint węgierski nie należał do ERM II, a jego kurs był płynny. Kurs forinta do euro wykazywał w tym okresie przeciętnie stosunkowo wysoką zmienność. 18 maja 2016 r. wynosił 316,05, czyli był o 3,8% słabszy niż średni kurs z maja 2014 r. W ostatniej dekadzie saldo rachunku bieżącego i kapitałowego Węgier wyraźnie się poprawiło, co przyczyniło się do niewielkiego spadku zobowiązań zagranicznych netto tego kraju, których poziom jednak nadal pozostaje wysoki.

W okresie referencyjnym – od maja 2015 r. do kwietnia 2016 r. – średnia długoterminowa stopa procentowa na Węgrzech wyniosła 3,4%, czyli była niższa od wartości referencyjnej, wynoszącej 4,0%. Stopa ta obniżała się od 2009 r. – jej średnia 12-miesięczna spadła z powyżej 9% do niecałych 4%.

Stworzenie na Węgrzech warunków sprzyjających trwałej konwergencji wymaga polityki gospodarczej ukierunkowanej na stabilność oraz szeroko zakrojonych reform strukturalnych. Jeśli chodzi o zaburzenia równowagi makroekonomicznej, w 2016 r. Komisja Europejska w swoim sprawozdaniu w ramach mechanizmu ostrzegania wybrała Węgry do szczegółowego przeglądu i stwierdziła, że w kraju tym nie występują zakłócenia równowagi. Niemniej jednak korzystne dla Węgier byłyby reformy strukturalne, takie jak poprawa zarządzania instytucjami, ograniczenie biurokracji i nadmiernych obciążeń podatkowych oraz pobudzenie akcji kredytowej na rzecz sektora prywatnego, które wspierałyby wzrost napędzany przez ten sektor.

Prawo węgierskie nie spełnia wszystkich wymagań dotyczących niezależności banku centralnego, zakazu finansowania sektora publicznego przez bank centralny, jednolitej pisowni euro oraz integracji prawnej z Eurosystemem. Jako państwo członkowskie UE objęte derogacją Węgry muszą w całości spełnić wymagania dostosowawcze określone w art. 131 Traktatu.

4.5 Polska

W kwietniu 2016 r. średnia 12-miesięczna stopa inflacji HICP w Polsce wynosiła -0,5%, była zatem wyraźnie niższa od wartości referencyjnej dla kryterium stabilności cen, wynoszącej 0,7%. Przez ostatnich dziesięć lat roczna

stopa ta oscylowała w stosunkowo szerokim przedziale, od -0,7% do 4,3%, a jej średni poziom za ten okres wyniósł 2,3%, czyli był umiarkowany. Jeśli chodzi o dalszą przyszłość, występują obawy co do trwałości konwergencji inflacji w Polsce w dłuższym okresie. Będą prawdopodobnie występować dodatnie różnice w stopach inflacji w relacji do strefy euro, spowodowane przez proces nadrobienia dystansu rozwojowego. Aby nie doszło do narastania nadmiernej presji cenowej i zaburzeń równowagi makroekonomicznej, proces ten powinien być wspierany przez odpowiednią politykę.

W 2015 r. dług i deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w Polsce spełniały kryteria z Maastricht. Od 2015 r. Polska podlega przepisom części prewencyjnej paktu stabilności i wzrostu. W czerwcu 2015 Rada ECOFIN postanowiła umorzyć procedurę nadmiernego deficytu wobec Polski – mimo że deficyt przekraczał wartość referencyjną – ponieważ wskaźnik długu do PKB był poniżej 60%, a przekroczenie wartości referencyjnej było niewielkie i można je było wytłumaczyć kosztem netto przeprowadzonych w przeszłości reform systemu emerytalnego. W swojej prognozie gospodarczej z wiosny 2016 r. Komisja Europejska wskazała na ryzyko znacznego odchylenia od ścieżki dostosowania prowadzącej do celu średniookresowego. Ponadto w Polsce występuje średnie ryzyko dla średnio- i długofalowej stabilności finansów publicznych. Aby zapewnić dobry stan finansów publicznych w średnim i długim okresie, konieczny jest zatem dalszy postęp w realizacji celu średniookresowego, z zachowaniem zgodności z wymogami części prewencyjnej paktu.

W dwuletnim okresie referencyjnym – od 19 maja 2014 r. do 18 maja 2016 r. – złoty polski nie należał do ERM II, a jego kurs był płynny. Kurs złotego do euro wykazywał w tym okresie przeciętnie dość wysoką zmienność. 18 maja 2016 r. wynosił 4,3885, czyli był o 5,0% słabszy niż średni kurs z maja 2014 r. W ostatniej dekadzie saldo rachunku bieżącego i kapitałowego Polski poprawiło się, jednak zobowiązania zagraniczne netto pozostają wysokie.

W okresie referencyjnym – od maja 2015 r. do kwietnia 2016 r. – średnia długoterminowa stopa procentowa w Polsce wyniosła 2,9%, czyli była niższa od wartości referencyjnej, wynoszącej 4,0%. Stopa ta obniżała się od 2009 r. – jej średnia 12-miesięczna spadła z ok. 6% do niecałych 3%.

Stworzenie w Polsce warunków sprzyjających trwałej konwergencji wymaga polityki gospodarczej ukierunkowanej na stabilność, środków na rzecz ochrony stabilności finansowej oraz ukierunkowanych reform strukturalnych. Jeśli chodzi o zaburzenia równowagi makroekonomicznej, w 2016 r. Komisja Europejska w swoim sprawozdaniu w ramach mechanizmu ostrzegania nie wybrała Polski do szczegółowego przeglądu. Aby zapewnić odpowiedni udział sektora bankowego we wzroście gospodarczym, który powinien być podtrzymywany przez dobrze ukierunkowane reformy strukturalne mające na celu pobudzenie konkurencji na rynkach produktów i przyspieszenie innowacji, prywatyzacji oraz modernizacji infrastruktury, konieczne jest utrzymanie obecnej silnej pozycji finansowej tego sektora.

Prawo polskie nie spełnia wszystkich wymagań dotyczących niezależności banku centralnego, poufności, zakazu finansowania sektora publicznego przez bank centralny oraz integracji prawnej z Eurosystemem. Jako państwo członkowskie UE objęte derogacją Polska musi w całości spełnić wymagania dostosowawcze określone w art. 131 Traktatu.

4.6 Rumunia

W kwietniu 2016 r. średnia 12-miesięczna stopa inflacji HICP w Rumunii wynosiła -1,3%, była zatem wyraźnie niższa od wartości referencyjnej dla kryterium stabilności cen, wynoszącej 0,7%. Przez ostatnich dziesięć lat stopa ta oscylowała w stosunkowo szerokim przedziale od -1,3% do 8,5%, a jej średni poziom za ten okres wyniósł 4,5%, czyli był podwyższony. Jeśli chodzi o dalszą przyszłość, występują obawy co do trwałości konwergencji inflacji w Rumunii w dłuższym okresie. Będą prawdopodobnie występować dodatnie różnice w stopach inflacji w relacji do strefy euro, spowodowane przez proces nadrobienia dystansu rozwojowego. Aby nie doszło do narastania nadmiernej presji cenowej i zaburzeń równowagi makroekonomicznej, proces ten powinien być wspierany przez odpowiednią politykę.

W 2015 r. dług i deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w Rumunii spełniały kryteria z Maastricht. Od 2013 r. Rumunia podlega przepisom części prewencyjnej paktu stabilności i wzrostu. Według prognozy gospodarczej Komisji Europejskiej z wiosny 2016 r. Rumunia od 2013 r. przestrzega swojego celu średniookresowego, ale istnieje ryzyko znacznego odchylenia w latach 2016 i 2017. Oczekuje się ponadto, że planowane ekspansywne środki fiskalne spowodują w 2017 r. wzrost deficytu powyżej progu 3% PKB i popchną dług na ścieżkę wzrostową. Sprawozdanie Komisji za rok 2015 dotyczące stabilności budżetowej wskazuje na wysokie ryzyko dla stabilności w średnim okresie i średnie ryzyko w długim okresie, częściowo związane ze wzrostem kosztów opieki zdrowotnej i długoterminowej. Aby zapewnić stabilność finansów publicznych, potrzebne są dalsze reformy w powyższej dziedzinie oraz ostrożna realizacja polityki fiskalnej, która pozwoli szybko powrócić do celu średniookresowego.

W dwuletnim okresie referencyjnym – od 19 maja 2014 r. do 18 maja 2016 r. – lej rumuński nie należał do ERM II, a jego kurs był płynny kierowany. Kurs leja do euro wykazywał w tym okresie przeciętnie dość wysoką zmienność. 18 maja 2016 r. wynosił 4,4990, czyli był o 1,7% słabszy niż średni kurs z maja 2014 r. W ostatniej dekadzie saldo rachunku bieżącego i kapitałowego Rumunii znacznie się poprawiło, jednak zobowiązania zagraniczne netto, mimo stopniowego spadku, pozostają wysokie.

W okresie referencyjnym – od maja 2015 r. do kwietnia 2016 r. – średnia długoterminowa stopa procentowa w Rumunii wyniosła 3,6%, czyli była niższa od wartości referencyjnej, wynoszącej 4,0%. Stopa ta obniżała się od 2009 r. – jej średnia 12-miesięczna spadła z niemal 10% do poniżej 4%.

Stworzenie w Rumunii warunków sprzyjających trwałej konwergencji wymaga polityki gospodarczej ukierunkowanej na stabilność oraz szeroko zakrojonych reform strukturalnych. Jeśli chodzi o zaburzenia równowagi makroekonomicznej, w 2016 r. Komisja Europejska w swoim sprawozdaniu w ramach mechanizmu ostrzegania wybrała Rumunię do szczegółowego przeglądu i stwierdziła, że w kraju tym nie występują zakłócenia równowagi. Niemniej jednak możliwe i konieczne jest przedsięwzięcie środków mających na celu poprawę otoczenia instytucjonalnego i biznesowego, pobudzenie inwestycji i konkurencji na rynkach produktów, zmniejszenie bezrobocia młodzieży i bezrobocia długotrwałego oraz poprawę zarówno jakości, jak i skuteczności administracji publicznej i systemu sądownictwa. Należy także podjąć działania na rzecz zwiększenia absorpcji środków unijnych, która obecnie jest w Rumunii bardzo niska.

Prawo rumuńskie nie spełnia wszystkich wymagań dotyczących niezależności banku centralnego, zakazu finansowania sektora publicznego przez bank centralny oraz integracji prawnej z Eurosystemem. Jako państwo członkowskie UE objęte derogacją Rumunia musi w całości spełnić wymagania dostosowawcze określone w art. 131 Traktatu.

4.7 Szwecja

W kwietniu 2016 r. średnia 12-miesięczna stopa inflacji HICP w Szwecji wynosiła 0,9%, była zatem wyższa od wartości referencyjnej dla kryterium stabilności cen, wynoszącej 0,7%. Przez ostatnich dziesięć lat stopa ta oscylowała w przedziale, od 0,2% do 3,4%, a jej średni poziom za ten okres wyniósł 1,4%, czyli był niski. Jeśli chodzi o dalszą przyszłość, osiągnięciu stabilności cen w Szwecji powinny nadal sprzyjać realizowana polityka pieniężna i ramy instytucjonalne ukierunkowane na stabilność.

W 2015 r. dług i deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w Szwecji spełniały kryteria z Maastricht. Od wejścia w życie paktu stabilności i wzrostu w 1998 r. Szwecja podlega przepisom jego części prewencyjnej. W swojej prognozie gospodarczej z wiosny 2016 r. Komisja Europejska szacuje, że w analizowanym okresie Szwecja będzie przestrzegała średniookresowego celu budżetowego. Ryzyko związane ze stabilnością długu publicznego w Szwecji jest w średnim okresie niskie, a w długim – średnie, co wiąże się głównie ze spodziewanym wzrostem wydatków na opiekę długoterminową. Aby jeszcze polepszyć tradycyjnie dobry stan finansów publicznych, Szwecja powinna przeprowadzić reformy w tej dziedzinie i przestrzegać celu średniookresowego w nadchodzących latach.

W dwuletnim okresie referencyjnym – od 19 maja 2014 r. do 18 maja 2016 r. – korona szwedzka nie należała do ERM II, a jej kurs był płynny. Kurs korony szwedzkiej do euro wykazywał w tym okresie przeciętnie stosunkowo dużą zmienność. 18 maja 2016 r. wynosił 9,3525, czyli był o 3,6% słabszy niż średni kurs z maja 2014 r. W ciągu ostatnich dziesięciu lat Szwecja notowała duże nadwyżki

obrotów bieżących, którym zwykle towarzyszyła stosunkowo niska ujemna międzynarodowa pozycja inwestycyjna netto.

W okresie referencyjnym – od maja 2015 r. do kwietnia 2016 r. – średnia długoterminowa stopa procentowa w Szwecji wyniosła 0,8%, czyli była wyraźnie niższa od wartości referencyjnej, wynoszącej 4,0%. Stopa ta obniżała się od 2009 r. – jej średnia 12-miesięczna spadła z powyżej 3% do poniżej 1%.

Utrzymanie w Szwecji warunków sprzyjających trwałej konwergencji wymaga kontynuacji polityki gospodarczej ukierunkowanej na stabilność, środków na rzecz ochrony stabilności finansowej i ukierunkowanych reform strukturalnych. Jeśli chodzi o zaburzenia równowagi makroekonomicznej, w 2016 r. Komisja Europejska w swoim sprawozdaniu w ramach mechanizmu ostrzegania wybrała Szwecję do szczegółowego przeglądu i stwierdziła, że w kraju tym występują zakłócenia równowagi. Szwecja powinna zatem podjąć zdecydowane działania na rzecz wyeliminowania zagrożeń dla stabilności makroekonomicznej wynikających z trwającego boomu na rynku nieruchomości i podwyższonego poziomu zadłużenia sektora prywatnego.

Prawo szwedzkie nie spełnia wszystkich wymagań dotyczących niezależności banku centralnego, zakazu finansowania sektora publicznego przez bank centralny oraz integracji prawnej z Eurosystemem. Jako państwo członkowskie UE objęte derogacją Szwecja musi w całości spełnić wymagania dostosowawcze określone w art. 131 Traktatu. Od 1 czerwca 1998 r. Szwecja jest zobowiązana na mocy Traktatu do uchwalenia przepisów krajowych umożliwiających integrację z Eurosystemem. Dotychczas władze Szwecji nie podjęły żadnych działań legislacyjnych w celu usunięcia niezgodności opisanych w tym i poprzednich raportach.

5 Analiza stanu konwergencji gospodarczej poszczególnych krajów

5.5 Polska

5.5.1 Sytuacja cenowa

W kwietniu 2016 r. średnia 12-miesięczna stopa inflacji HICP w Polsce wyniosła -0,5%, czyli była wyraźnie niższa od wartości referencyjnej przyjętej dla kryterium stabilności cen, wynoszącej 0,7% (zob. wykres 5.5.1).

Na nadchodzące miesiące oczekuje się wzrostu tej stopy.

Przez ostatnich dziesięć lat średnia 12-miesięczna stopa inflacji HICP wahała się w stosunkowo szerokim przedziale, od -0,7% do 4,3%, a jej średnia wartość za ten okres wyniosła 2,3%, była zatem umiarkowana. W latach 2006–2008 inflacja HICP wykazywała trend wzrostowy i przekraczała 4%. Było to przede wszystkim wynikiem silniejszego wzrostu jednostkowych kosztów pracy i zmian w cenach administrowanych oraz globalnego szoku cenowego na rynkach żywności i surowców energetycznych. W latach 2006 i 2007 roczne tempo wzrostu realnego PKB znacznie przekraczało 6%, a stopa bezrobocia spadła do rekordowo niskiego poziomu. W wyniku stosunkowo krótkotrwałego spowolnienia gospodarczego – Polska była jedynym krajem członkowskim UE, w którym nie doszło do spadku produktu w 2009 r. – oraz niższych światowych cen surowców roczna inflacja HICP w lecie 2010 r. przejściowo spadła do nieco poniżej 2%. Następnie w 2011 r. ponownie pojawiła się presja inflacyjna, wsparta silnymżywieniem aktywności gospodarczej oraz wzrostem podatku VAT. W rezultacie od 2011 r. do połowy 2012 r. Narodowy Bank Polski musiał podnosić stopy procentowe. W 2012 r. polska gospodarka zwolniła w efekcie słabego popytu krajowego i niekorzystnych warunków zewnętrznych. Osłabienie krajowej aktywności gospodarczej wraz ze znacznym spadkiem cen surowców na świecie przyczyniło się do zdecydowanego obniżenia inflacji w latach 2013–2015. W 2015 r. średnioroczna stopa inflacji HICP wyniosła -0,7% (zob. tabela 5.5.1), pomimo silniejszego wzrostu realnego PKB od połowy 2013 r. oraz obniżenia przez Narodowy Bank Polski podstawowej stopy procentowej do rekordowo niskiego poziomu 1,50%.

Średnioroczna stopa inflacji HICP za pierwsze cztery miesiące 2016 r.

wyniosła -0,4%. Ten rekordowo niski poziom inflacji wiąże się przede wszystkim z ubiegłorocznym spadkiem światowych cen surowców. Jednocześnie wewnętrzna presja inflacyjna była nadal słaba, czego odzwierciedleniem był bardzo niski poziom inflacji HICP z wyłączeniem żywności nieprzetworzonej i energii.

Ważną rolę w kształtowaniu dynamiki inflacji w Polsce w ostatniej dekadzie odegrały decyzje w zakresie polityki, w tym szczególnie ukierunkowanie polityki pieniężnej na stabilność cen. Narodowy Bank Polski stosuje system kursu płynnego, a od 1999 r. realizuje strategię celu inflacyjnego. Od 2004 r.

średniookresowy cel dla inflacji CPI został ustalony na poziomie 2,5% (± 1 pkt proc.). Korzystny wpływ na kształtowanie się inflacji wywierały reformy mające wzmocnić stabilność rynku finansowego, podnieść elastyczność rynku pracy oraz zwiększyć konkurencję na rynku produktów.

Na nadchodzące lata oczekuje się wzrostu inflacji, choć jego tempo ma pozostać umiarkowane. W dłuższym horyzoncie zachodzą obawy o trwałość konwergencji stóp inflacji w Polsce. Prognoza gospodarcza Komisji Europejskiej z wiosny 2016 r. przewiduje wzrost inflacji średniorocznej do poziomu 1,6% w 2017 r. Stosunkowo silny wzrost realnego PKB oraz dalszy spadek stopy bezrobocia prawdopodobnie będą sprzyjały stopniowemu wzrostowi inflacji do dolnej granicy celu inflacyjnego banku centralnego. Czynniki proinflacyjne i antyinflacyjne zasadniczo się równoważą. W kierunku spadku inflacji może oddziaływać zwiększona niepewność co do rozwoju sytuacji w gospodarce światowej, która może ograniczyć zewnętrzną presję cenową, natomiast w kierunku wzrostu inflacji – silniejsza od oczekiwanej presja płacowa związana z zacieśnieniem się rynku pracy. Co do dalszych perspektyw, ponieważ PKB per capita oraz poziom cen są w Polsce wciąż niższe niż w strefie euro, proces nadrobienia dystansu rozwojowego może spowodować, że stopa inflacji w Polsce będzie wyższa niż w strefie euro. Aby zapobiec narastaniu nadmiernej presji cenowej i nierównowagi makroekonomicznej, proces nadrobienia dystansu rozwojowego musi być wsparty przez odpowiednią politykę.

Stworzenie w Polsce warunków sprzyjających trwałej konwergencji wymaga polityki pieniężnej nastawionej na stabilność oraz ukierunkowanych reform strukturalnych. Choć polskiej gospodarce udało się stosunkowo dobrze przetrwać światowy kryzys finansowy, wielu problemów strukturalnych nadal nie rozwiązano. Zwiększenie wzrostu potencjalnego i alokacji zasobów wymaga działań na rzecz konkurencyjności na rynkach produktów oraz przyspieszenia poprawy innowacyjności, prywatyzacji i modernizacji infrastruktury. Poprawa otoczenia biznesowego mogłaby pomóc w przyciągnięciu inwestycji prywatnych. Jeżeli chodzi o rynek pracy, należy zająć się kilkoma słabościami strukturalnymi, na przykład rozbudować kształcenie zawodowe i ograniczyć niedopasowania na rynku pracy oraz zwiększyć współczynnik aktywności zawodowej ludności. Konieczne jest również przeprowadzenie reform mających na celu eliminację czynników zniechęcających do podejmowania pracy, zwłaszcza wynikających z podatku dochodowego i programów emerytalnych. Jeśli chodzi o nierównowagę makroekonomiczną, Komisja Europejska w swoim sprawozdaniu w ramach mechanizmu ostrzegania w 2016 r. nie wybrała Polski do szczegółowego przeglądu.

Polityka dotycząca sektora finansowego powinna być ukierunkowana na ochronę stabilności finansowej i zapewnienie stałego udziału sektora finansowego we wzroście gospodarczym. W kontekście podatku od aktywów instytucji finansowych, wprowadzonego w lutym 2016 r., oraz potencjalnego rozporządzenia na temat przewalutowania kredytów hipotecznych denominowanych w walucie obcej konieczne jest zachowanie dobrej sytuacji finansowej sektora bankowego. Zapewniłoby to napływ kredytów do sektora realnego gospodarki.

Potrzebna jest też poprawa w odniesieniu do ukończenia przepisów dotyczących mechanizmów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

5.5.2 Sytuacja finansów publicznych

Deficyt sektora finansów publicznych i zadłużenie Polski w 2015 r. spełniały kryteria z Maastricht. W referencyjnym roku 2015 saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych wykazało deficyt w wysokości 2,6% PKB, czyli niższy od 3-procentowej wartości referencyjnej. Wskaźnik zadłużenia brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB wyniósł 51,3%, czyli był niższy od 60-procentowej wartości referencyjnej (zob. tabela 5.5.2). W porównaniu z poprzednim rokiem wskaźnik deficytu obniżył się o 0,7 pkt proc. PKB, natomiast wskaźnik długu wzrósł o 0,8 pkt. proc. Komisja Europejska prognozuje, że w 2016 r. deficyt pozostanie na takim samym poziomie, po czym w 2017 r., jeśli nie zmieni się polityka, wzrośnie do 3,1%. Oczekiwany jest dalszy wzrost wskaźnika długu do PKB, do poziomu 52,7% w 2017 r. Co do innych czynników fiskalnych, wskaźnik deficytu w 2015 r. nie przewyższył wskaźnika inwestycji publicznych do PKB i nie przewiduje się, aby miało się to zmienić w 2016 r.

Od 2015 r. Polska jest objęta częścią prewencyjną paktu stabilności i wzrostu.

W związku z tym, że deficyt budżetowy w 2008 r. wzrósł powyżej wartości referencyjnej, 7 lipca 2009 r. Rada ECOFIN stwierdziła, że w Polsce istnieje nadmierny deficyt i wskazała rok 2012 jako wymagany termin jego skorygowania. Termin ten został przesunięty na rok 2014 decyzją z 21 czerwca 2013 r., a następnie przedłużony o kolejny rok, do 2015 r., decyzją z dnia 10 grudnia 2013 r. Zwrócono uwagę na niepodjęcie przez Polskę skutecznych działań w reakcji na rekomendację wydaną przez Radę 21 czerwca 2013 r. Rada ECOFIN uchyliła procedurę nadmiernego deficytu 19 czerwca 2015 r., czyli rok przed wyznaczonym terminem naprawy sytuacji. Kiedy w 2014 r. deficyt wynosił 3,3% PKB, tj. przekraczał 3-procentową wartość referencyjną, Rada uznała, że w ramach procedury nadmiernego deficytu do Polski mogą mieć zastosowanie przepisy szczególne, które odnoszą się do reformy systemu emerytalnego. Prognoza gospodarcza Komisji Europejskiej z wiosny 2016 r. wskazuje na ryzyko znacznego odejścia od ścieżki dostosowania do celu średniookresowego w 2016 r. oraz – jeśli nie zmieni się polityka – w 2017 r.

Obniżenie deficytu w ostatnich latach jest skutkiem poprawy salda strukturalnego. Wskaźnik deficytu spadł z najwyższej wartości 7,7% PKB w 2010 r. do 2,6% PKB w 2015 r. Według szacunków Komisji Europejskiej (przedstawionych w tabeli 5.5.2) saldo strukturalne jeszcze się poprawiło, natomiast cykliczny komponent deficytu budżetowego nieznacznie się pogorszył. Poprawa salda strukturalnego odzwierciedla znaczną konsolidację wydatków w wyniku ogólnego ograniczenia wydatków bieżących i redukcji inwestycji publicznych do poziomu średniej historycznej. Do poprawy tej przyczyniły się niektóre działania fiskalne po stronie przychodów, takie jak podniesienie stawki VAT i składek na ubezpieczenie społeczne, oraz zmiany w systemie emerytalnym, które wywarły pozytywny wpływ

na budżet. Ponadto korzystny wpływ na dostosowanie fiskalne wywarło znaczne ograniczenie kosztów płatności odsetkowych w relacji do PKB.

Wskaźnik długu do PKB wzrósł w niewielkim stopniu w pierwszych latach kryzysu, następnie zbliżył się do 60-procentowej wartości referencyjnej, a ostatnio się obniżył. W latach 2010–2011 wskaźnik ten wzrósł o ok. 5 pkt proc., do 55% PKB. Było to wynikiem znacznego deficytu pierwotnego, wynikającego ze stosunkowo wysokich wydatków kapitałowych związanych z absorpcją unijnych funduszy strukturalnych. W 2014 r. wskaźnik długu wyraźnie spadł (o ponad 5 pkt proc.) w efekcie ujemnego dostosowania deficytu do długu. Spadek ten odzwierciedla wpływ zmian w systemie emerytalnym, które obejmowały jednorazowy transfer zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych z prywatnych funduszy emerytalnych do sektora publicznego, co stanowiło częściowe odwrócenie wcześniejszych reform emerytalnych. Sektor instytucji rządowych nie wykazywał zobowiązań warunkowych związanych z sektorem finansowym.

Struktura zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych do pewnego stopnia naraża Polskę na zmiany stóp procentowych i wahania kursowe. Udział zadłużenia krótkoterminowego sektora instytucji rządowych i samorządowych w jego zadłużeniu ogółem jest znikomy (0,8% w 2015 r. – zob. tabela 5.5.2). Część zadłużenia długoterminowego (ok. 20% w 2015 r.) jest oprocentowana według zmiennej stopy. Ze względu na zarówno cechy zadłużenia, jak i poziom wskaźnika długu do PKB saldo budżetowe pozostaje stosunkowo wrażliwe na zmiany stóp procentowych. Udział zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych denominowanego w walutach obcych jest znaczny (35% w 2015 r.), z czego ok. 75% jest denominowane w euro. W rezultacie, gdy uwzględni się wskaźnik długu do PKB, saldo sektora finansów publicznych jest stosunkowo wrażliwe na wahania kursowe.

Prognoza gospodarcza Komisji Europejskiej z wiosny 2016 r. wskazuje na ryzyko znacznego odejścia od ścieżki dostosowania do celu średniookresowego. W prognozie tej zwraca się uwagę na pogorszenie salda strukturalnego o 0,7 pkt proc. PKB w 2016 r. Oznacza to znaczące odchylenie – o 0,5 pkt proc. – od wzrostu PKB, który jest wymagany zgodnie z częścią prewencyjną paktu. Ponadto wskaźnik deficytu prognozowany na 2017 r. przekracza wartość referencyjną, wynoszącą 3%. Plany polskiego rządu przedstawione w dokumencie *Program Konwergencji. Aktualizacja 2016* zakładają, że wskaźnik zadłużenia pozostanie poniżej 3%. Jednak dostosowanie strukturalne będzie zgodne z wymogami dopiero w późniejszych latach (tj. 2018–2019). Ponadto według projekcji rządowych nie oczekuje się, by Polska zrealizowała do roku 2019 cel średniookresowy, jakim jest saldo strukturalne w wysokości -1,0% PKB. Strategia fiskalna nie została jeszcze w pełni poparta konkretnymi rozwiązaniami.

Polska polityka fiskalna ma silne strony, ale jej efektywności posłużyłaby bardziej stanowcza realizacja praktyczna. Reguła konstytucyjna dotycząca długu publicznego, która uwzględnia sygnały ostrzegawcze uruchamiające działania korygujące, zapewnia ochronę prawną przed przekroczeniem 60-procentowej wartości referencyjnej. Planowanie budżetu w horyzoncie średniookresowym opiera się na Wieloletnim Planie Finansowym Państwa, który obejmuje okres czterech lat

i stanowi podstawę przygotowania rocznych planów budżetowych. Poza tym w 2015 r. weszła w życie stała reguła wydatkowa, zgodnie z którą tempo wzrostu wydatków publicznych nie może przewyższyć trendu wzrostu PKB, lub niższej wartości w przypadku, gdy zadłużenie sektora instytucji rządowych i samorządowych przekroczy wyznaczone progi ostrożnościowe. Jednak skuteczność tej reguły nie jest jeszcze potwierdzona, szczególnie w świetle ostatnich zmian, które dopuszczają prowadzenie mniej restrykcyjnej polityki fiskalnej w warunkach niskiej inflacji. W przeciwieństwie do większości krajów UE Polska nie ma niezależnej rady budżetowej. Natomiast zgodnie z postanowieniami paktu fiskalnego przed przystąpieniem do strefy euro Polska powinna wprowadzić w życie rolę i niezależność instytucji, które są odpowiedzialne na poziomie krajowym za monitorowanie zgodności z regułami fiskalnymi UE.

W perspektywie średnio- i długookresowej ryzyko dla stabilności finansów publicznych w Polsce jest średnie. Analiza przedstawiona przez Komisję Europejską w sprawozdaniu za rok 2015 dotyczącym stabilności budżetowej (*2015 Fiscal Sustainability Report*) wskazuje na średnie ryzyko w horyzoncie średnio- i długookresowym. Wynika ono głównie z niekorzystnych wyjściowych pozycji budżetowych i konieczności sprostania w przyszłości wzrostowi wydatków ściśle związanych z wiekiem. Zgodnie z raportem z 2015 r. o starzeniu się społeczeństwa (*2015 Ageing Report*)¹¹², przy scenariuszu referencyjnym grupy roboczej do spraw starzenia się ludności (AWG) wydatki te powinny do roku 2060 rosnąć w umiarkowanym tempie (o 1,3 pkt proc.), z poziomu 20,7% PKB w 2013 r. Zgodnie ze scenariuszem ryzyka opracowanym przez AWG, w tym samym okresie nastąpi znaczny wzrost kosztów związanych ze starzeniem się społeczeństwa (o 3,3 pkt proc. PKB), który będzie jednak niższy niż średni wzrost tych kosztów w UE (3,8 pkt proc.). Oczekiwany wzrost wynika w całości z wydatków na opiekę zdrowotną i opiekę długookresową, natomiast w kierunku jego zmniejszenia działają wydatki na świadczenia emerytalno-rentowe i edukację. Zmiany te sygnalizują potrzebę reform mających na celu zneutralizowanie oczekiwanej presji na wzrost wydatków.

Korzystne średniookresowe prognozy makroekonomiczne należy wykorzystać do stworzenia buforów fiskalnych i wprowadzenia koniecznych reform. Polska powinna zapewnić zgodność z przepisami części prewencyjnej paktu i osiągnąć odpowiedni postęp na drodze do średniookresowego celu budżetowego. Należy zwiększyć rolę i niezależność krajowych instytucji monitorujących zgodność z regułami fiskalnymi UE. Jest jeszcze dużo możliwości poszerzenia bazy podatkowej oraz zwiększenia zgodności przepisów podatkowych. W zakresie wydatków strategia powinna koncentrować się na poprawie ich efektywności dzięki przeglądom i lepszemu ukierunkowaniu zasiłków. Należy także wprowadzić reformę w celu ograniczenia prognozowanego wzrostu wydatków na opiekę zdrowotną i długoterminową.

¹¹² Komisja Europejska i Komitet Polityki Gospodarczej, *The 2015 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU-28 Member States (2013-2060)*.

5.5.3 Sytuacja kursowa

W dwuletnim okresie referencyjnym – między 19 maja 2014 r. a 18 maja 2016 r. – złoty polski nie należał do ERM II, a jego kurs był płynny. W okresie referencyjnym kurs złotego do euro czasami spadał poniżej średniego kursu z maja 2014 r., wynoszącego 4,1800 zł za euro, który jest stosowany jako poziom odniesienia w braku centralnego parytetu ERM II (zob. wykres 5.5.3). Kurs walutowy z 18 maja 2016 r. wyniósł 4,3885 zł za euro, czyli był o 5,0% słabszy niż jego średni poziom z maja 2014 r. W okresie referencyjnym największe odchylenie w górę od kursu odniesienia wyniosło 5,1%, a największe odchylenie w dół – 7,5%. W dłuższej perspektywie przez ostatnich 10 lat kurs złotego do euro uległ deprecjacji o 12,7%.

W okresie referencyjnym kurs złotego do euro wykazał, w ujęciu średnim, stosunkowo dużą zmienność. Wzrosła ona na początku 2015 r., co zbiegło się z decyzjami w zakresie polityki pieniężnej podjętymi w krajach będących głównymi partnerami handlowymi Polski oraz z wpływem tych decyzji na rynki finansowe, i w pierwszym półroczu 2015 r. pozostała na podwyższonym poziomie. Do połowy kwietnia 2015 r. złoty gwałtownie umacniał się w stosunku do euro, jednak w czasie kolejnych dwóch miesięcy trend ten całkowicie się odwrócił. Generalnie od połowy 2015 r. stopniowo złoty osłabiał się wobec euro, m.in. wskutek zmniejszenia się różnicy w dodatnim oprocentowaniu aktywów w porównaniu ze strefą euro. Wpływ na walutę polską mogły wywrzeć również: rosnąca zmienność na globalnych rynkach finansowych, obawy o rozwój wydarzeń we wschodzących gospodarkach rynkowych oraz podniesienie stóp procentowych przez System Rezerwy Federalnej pod koniec 2015 r. Wyraźnie kontrastowało to ze stosunkowo silnymi i wykazującymi odporność na szoki wynikami makroekonomicznymi polskiej gospodarki w tym okresie. W okresie referencyjnym różnica między krótkoterminową stopą procentową a 3-miesięczną stopą EURIBOR była nadal przeciętnie stosunkowo wysoka, ponieważ podstawowe stopy polityki pieniężnej w Polsce były wyższe niż w strefie euro. Jednak w związku z dwiema obniżkami stóp procentowych dokonanymi przez Narodowy Bank Polski różnica ta zmniejszyła się z 2,4 pkt proc. w 3-miesięcznym okresie kończącym się we wrześniu 2014 r. do 1,9 pkt proc. w 3-miesięcznym okresie kończącym się w marcu 2016 r. Od połowy 2009 r. obowiązuje porozumienie z MFW w sprawie elastycznej linii kredytowej, którą mogą uzyskać kraje o bardzo silnych podstawach gospodarczych i dobrych dotychczasowych wynikach w prowadzonej polityce. Najnowsze dwuletnie porozumienie w sprawie elastycznej linii kredytowej, zatwierdzone w styczniu 2015 r. na kwotę 15,51 mld SDR, zostało potwierdzone w styczniu 2016 r., jednak na kwotę niższą – 13 mld SDR, jako sposób na zapewnienie wystarczającego zabezpieczenia na wypadek ryzyka zewnętrznego, a jednocześnie jako sygnał intencji stron, by stopniowo odchodzić od tego porozumienia, gdy tylko warunki na to pozwolą. Polska nie otrzymała żadnych wypłat z tej linii od czasu jej ustanowienia. Ponieważ porozumienie to pomogło w ograniczeniu ryzyka związanego z brakiem odporności finansowej, mogło się również przyczynić do złagodzenia presji na kurs walutowy.

Przez ostatnich 10 lat realny efektywny kurs złotego polskiego ogólnie się osłabił (zob. wykres 5.5.4). Jednak wskaźnik ten należy interpretować ostrożnie,

ponieważ w tym okresie Polska przechodziła proces konwergencji gospodarczej, co komplikuje ocenę zmian realnego kursu walutowego w ujęciu historycznym.

Rachunek bieżący i kapitałowy Polski poprawił się w ostatniej dekadzie, jednak zobowiązania zagraniczne netto są wciąż wysokie (zob. tabela 5.5.3). Po okresie stosunkowo dużych deficytów, jakie występowały w latach 2008–2012, na rachunku bieżącym i kapitałowym wystąpiła niewielka nadwyżka. Odzwierciedlała ona głównie poprawę bilansu obrotów towarowych i usług związaną ze wzrostem eksportu. Jeżeli chodzi o finansowanie, w latach 2008–2015 Polska była beneficjentem netto napływu inwestycji bezpośrednich i portfelowych. W tym kontekście we wspomnianym okresie zadłużenie zewnętrzne brutto rosło i w 2015 r. doszło do poziomu 70,3% PKB. Jednocześnie międzynarodowa pozycja inwestycyjna netto Polski znacznie się pogorszyła, do bardzo wysokiego poziomu -60,7% PKB w 2015 r. Zatem duże znaczenie dla równowagi zewnętrznej i konkurencyjności gospodarki nadal ma polityka fiskalna i strukturalna.

Polska gospodarka jest dobrze zintegrowana ze strefą euro przez powiązania handlowe i inwestycyjne. W 2015 r. eksport towarów i usług do strefy euro stanowił 56,5% eksportu ogółem, natomiast odpowiednia wartość dla importu była nieznacznie wyższa: 58,2%. Udział strefy euro w saldzie wewnętrznych inwestycji bezpośrednich w 2015 r. wyniósł 77,5% a w zobowiązaniach z tytułu inwestycji portfelowych – 37,2%. Udział aktywów zagranicznych Polski z tytułu inwestycji w strefie euro wyniósł w 2015 r. 67,5% w przypadku inwestycji bezpośrednich i 58,2% w przypadku inwestycji portfelowych.

5.5.4 Sytuacja w zakresie długoterminowych stóp procentowych

W okresie referencyjnym – od maja 2015 r. do kwietnia 2016 r. – średnia długoterminowa stopa procentowa wynosiła średnio 2,9%, czyli była poniżej wartości referencyjnej dla tego kryterium konwergencji, wynoszącej 4% (zob. wykres 5.5.5).

Od 2011 r. długoterminowa stopa procentowa w Polsce wykazywała tendencję spadkową – jej 12-miesięczna średnia ruchoma zmalała o ponad połowę, z ok. 6% do poniżej 3% pod koniec okresu referencyjnego. W latach 2008–2011 stopa ta utrzymywała się na poziomie ok. 6% (zob. wykres 5.5.5), po czym zaczęła się obniżać, przy czym jednocześnie spadały też stopy na świecie. Ponadto do spadku stóp procentowych w Polsce w latach 2011 i 2012 mogły się przyczynić stosunkowa odporność polskiej gospodarki oraz stabilny wówczas rating kredytowy.

W ostatniej dekadzie różnica między długoterminowymi stopami procentowymi w Polsce i strefie euro kształtowała się dość stabilnie. Przez większą część okresu po 2006 r. pozostawała w przedziale od ok. 1 pkt proc. do ok. 2 pkt proc. (zob. wykres 5.5.6). Dopiero w latach 2009 i 2010 stała się przekraczać 2 pkt proc., przy czym najwyższą wartość – 2,6 pkt. proc. – osiągnęła pod koniec 2009 r. Po kolejnych obniżkach długoterminowej stopy procentowej w Polsce w latach 2011–2013, których skala była nieco większa niż w strefie euro, na wiosnę 2013 r. różnica między stopami w Polsce i strefie euro osiągnęła najniższy poziom –

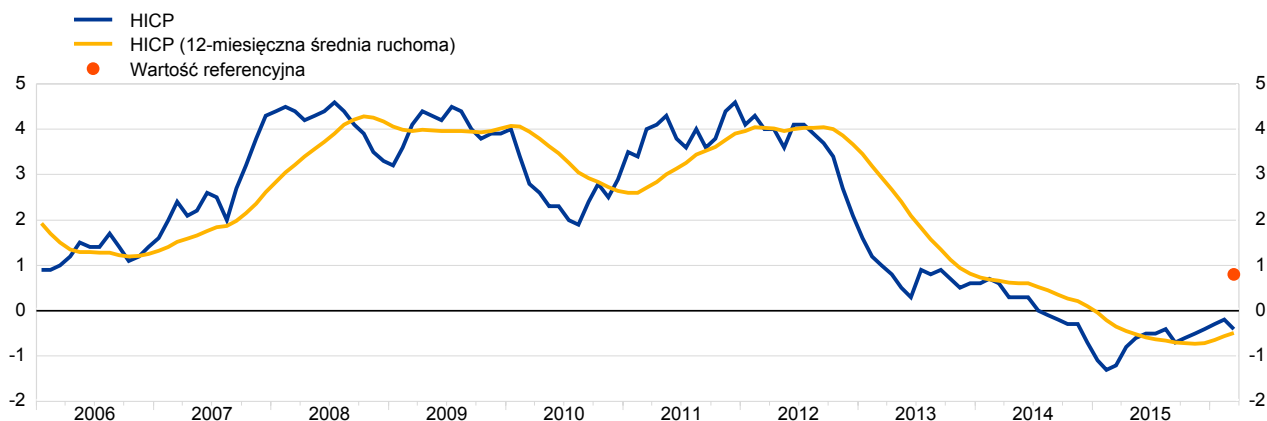
ok. 0,6 pkt proc. Od tego czasu, po zakończeniu poprzedniego cyklu redukcji stóp procentowych, różnica ta rośnie w związku z oczekiwaniami dotyczącymi stopniowego ożywienia gospodarczego. Jednak jej obecny poziom – ok. 2,0 pkt proc. – jest zbliżony do obserwowanego przez ostatnich 10 lat (dla porównania, różnica w stosunku do rentowności obligacji strefy euro o ratingu AAA wyniosła 2,7 pkt. proc.).

Pod koniec 2015 r. rynek kapitałowy w Polsce był mniejszy i o wiele mniej rozwinięty niż średnio w strefie euro. Choć zarówno zadłużenie przedsiębiorstw, jak i rynki kapitałowe mierzone w relacji do PKB były mniejsze niż w strefie euro, szczególnie niska była emisja obligacji korporacyjnych, która wyniosła 7,7% PKB, wobec ponad 70% w strefie euro (zob. tabela 5.5.4). Równocześnie różnica w kapitalizacji rynku kapitałowego w porównaniu ze strefą euro była mniejsza (28,5% w Polsce wobec 60,4% w strefie euro). Integracja polskiego sektora finansowego ze strefą euro, mierzona należnościami banków strefy euro od banków w Polsce, jest ograniczona. Na koniec 2015 r. należności MIF strefy euro stanowiły 5,4% pasywów polskich banków (zob. tabela 5.5.4). Polski sektor bankowy jest mniejszy i mniej rozwinięty niż sektor bankowy strefy euro, ale równocześnie dobrze zintegrowany z systemem finansowym UE. Do końca 2015 r. monetarne instytucje finansowe udzieliły sektorowi prywatnemu kredytów o równowartości 57,2% PKB (wobec 114,7% w strefie euro), przy czym większość tych kredytów przypada na banki europejskie.

Polska - Sytuacja cenowa

Wykres 5.5.1 Inflacja HICP i wartość referencyjna¹⁾

(roczne zmiany w proc.)



Źródła: Komisja Europejska (Eurostat) i obliczenia EBC.

1) Podstawą obliczenia wartości referencyjnej dla okresu od maja 2015 r. do kwietnia 2016 r. jest nieważona średnia arytmetyczna rocznych zmian procentowych HICP dla Bułgarii, Słowenii i Hiszpanii powiększona o 1,5 pkt proc. Wartość referencyjna wynosi 0,7%.

Tabela 5.5.1 Miary inflacji i wskaźniki pokrewne

(roczne zmiany w proc., o ile nie zaznaczono inaczej)

	2006-2015 ¹⁾	2006-2010 ¹⁾	2011-2015 ¹⁾	2011	2012	2013	2014	2015	2016 ²⁾	2017 ²⁾
Miary inflacji										
HICP	2,2	2,9	1,5	3,9	3,7	0,8	0,1	-0,7	0,0	1,6
HICP z wyłączeniem cen żywności nieprzetworzonej i surowców energetycznych	1,9	2,3	1,5	3,1	2,8	1,0	0,6	0,3	0,6	1,6
HICP przy stałych stawkach podatkowych ³⁾	1,8	2,5	1,2	3,1	3,4	0,5	-0,3	-0,7	-	-
CPI	2,3	2,9	1,7	4,3	3,7	0,9	0,0	-0,9	0,0	1,6
Deflator spożycia indywidualnego	2,1	2,7	1,4	4,9	3,4	0,4	-0,2	-1,2	0,0	1,6
Deflator PKB	2,2	3,1	1,4	3,2	2,4	0,4	0,5	0,4	0,2	1,3
Ceny produkcji sprzedanej ⁴⁾	2,5	3,8	1,2	7,6	3,6	-1,2	-1,4	-2,4	-	-
Wskaźniki pokrewne										
Wzrost realnego PKB	3,8	4,7	2,9	5,0	1,6	1,3	3,3	3,6	3,7	3,6
PKB per capita wyrażony w PPS ⁵⁾ (strefa euro = 100)	56,0	51,5	61,8	59,5	61,9	62,4	63,4	.	-	-
Względny poziom cen (strefa euro = 100)	58,4	60,8	55,5	56,9	55,2	54,8	55,0	.	-	-
Luka PKB ⁶⁾	0,9	1,8	0,0	2,3	0,4	-1,2	-1,0	-0,5	0,0	0,4
Stopa bezrobocia (%) ⁷⁾	9,5	9,7	9,3	9,7	10,1	10,3	9,0	7,5	6,8	6,3
Jednostkowe koszty pracy (cała gospodarka)	1,6	2,9	0,3	0,9	2,1	0,3	0,1	-1,8	0,8	1,3
Przeciętne wynagrodzenie (cała gospodarka)	4,2	5,9	2,5	5,3	3,6	1,7	1,6	0,4	3,8	4,3
Wydajność pracy (cała gospodarka)	2,5	2,9	2,2	4,4	1,4	1,3	1,5	2,2	3,0	3,0
Deflator importu towarów i usług	2,3	2,9	1,8	8,5	5,1	-1,1	-1,9	-1,3	0,0	1,9
Nominalny efektywny kurs walutowy ⁸⁾	-0,5	0,3	-1,2	-2,7	-3,8	1,5	1,7	-2,5	-	-
Podaż pieniądza (M3) ⁹⁾	10,4	13,1	7,9	10,8	5,6	6,2	7,8	8,9	-	-
Zadłużenie w bankach ¹⁰⁾	12,5	19,8	5,7	5,9	7,3	4,0	5,4	5,8	-	-
Ceny akcji (Warszawski Indeks Giełdowy) ¹¹⁾	30,5	33,4	-2,2	-20,8	26,2	8,1	0,3	-9,6	-	-
Ceny nieruchomości mieszkaniowych ¹²⁾	-1,1	-	-1,1	0,1	-3,5	-4,4	1,0	1,5	-	-

Źródła: Komisja Europejska (Eurostat, DG ECFIN), dane krajowe dot. CPI, podaży pieniądza, zadłużenia w bankach i cen nieruchomości mieszkaniowych oraz obliczenia EBC na podstawie danych Thomson Reuters dot. cen akcji.

1) Wieloletnie średnie obliczone z wykorzystaniem średniej geometrycznej, z wyjątkiem PKB per capita z uwzględnieniem PPS, względnych poziomów cen, luki PKB i stopy bezrobocia, dla których użyto średniej arytmetycznej.

2) Dane pochodzą z prognozy gospodarczej Komisji Europejskiej z wiosny 2016 r.

3) Różnica między HICP a HICP przy stałych stawkach podatkowych pokazuje teoretyczny wpływ zmian w podatkach pośrednich (np. VAT i akcyzie) na ogólną stopę inflacji. Wpływ ten zakłada całkowite i natychmiastowe przełożenie zmian stawek podatkowych na ceny płacone przez konsumentów.

4) Sprzedaż krajowa, przemysł ogółem z wyłączeniem budownictwa.

5) PPS oznacza standardy siły nabywczej.

6) Procentowa różnica potencjalnego PKB: wartość dodatnia (ujemna) oznacza, że rzeczywisty PKB jest powyżej (poniżej) potencjalnego PKB.

7) Definicja zgodna z wytycznymi Międzynarodowej Organizacji Pracy.

8) EER-38: kurs wobec grupy 38 partnerów handlowych. Wartość dodatnia (ujemna) oznacza aprecjację (deprecjację).

9) Szereg zawiera transakcje repo z partnerami centralnymi.

10) Nieskorygowane o kredyty spisane z bilansu MIF w związku z ich sprzedażą lub sekurytyzacją.

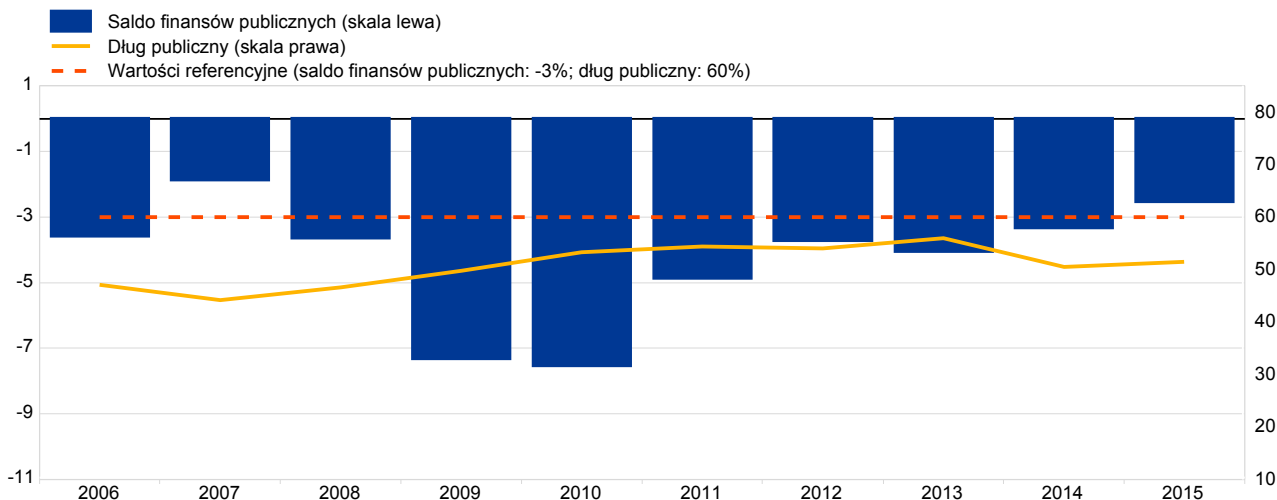
11) Wartości wieloletnie i roczne stanowią zmianę procentową między końcem danego okresu a końcem okresu poprzedniego.

12) Dane dostępne od 2010 r.

Polska - Sytuacja finansów publicznych

Wykres 5.5.2 Saldo i zadłużenie sektora instytucji rządowych i samorządowych

(jako procent PKB)



Źródła: Europejski System Banków Centralnych i Komisja Europejska (Eurostat).

Tabela 5.5.2 Zmiany i projekcje sytuacji finansów publicznych

(jako procent PKB, o ile nie zaznaczono inaczej)

	2006-2015 ¹⁾	2006-2010 ¹⁾	2011-2015 ¹⁾	2011	2012	2013	2014	2015	2016 ²⁾	2017 ²⁾	2018	2019
Saldo sektora finansów publicznych	-4,2	-4,8	-3,7	-4,9	-3,7	-4,0	-3,3	-2,6	-2,6	-3,1	.	.
Dochody ogółem	39,3	39,9	38,7	38,8	38,9	38,4	38,9	38,9	39,1	39,1	.	.
Dochody bieżące	38,4	39,2	37,5	37,0	37,6	37,4	37,7	37,8	38,1	37,8	.	.
Podatki bezpośrednie	7,2	7,6	6,9	6,7	6,9	6,8	6,9	6,9	7,1	7,2	.	.
Podatki pośrednie	13,5	13,9	13,0	13,7	12,9	12,8	12,8	12,9	13,0	12,7	.	.
Składki na ubezpieczenia społeczne netto	12,7	12,4	13,0	12,1	12,9	13,3	13,2	13,6	13,7	13,7	.	.
Pozostałe dochody bieżące ³⁾	5,0	5,3	4,6	4,6	4,8	4,6	4,7	4,4	4,4	4,3	.	.
Dochody kapitałowe	1,0	0,7	1,3	1,7	1,3	1,0	1,2	1,1	1,0	1,3	.	.
Wydatki ogółem	43,6	44,7	42,4	43,6	42,6	42,4	42,2	41,5	41,7	42,2	.	.
Wydatki bieżące	38,3	39,1	37,5	37,3	37,6	38,1	37,4	36,8	37,6	37,4	.	.
Wynagrodzenia pracowników	10,6	10,8	10,4	10,5	10,3	10,4	10,4	10,2	10,1	10,1	.	.
Świadczenia socjalne	16,2	16,4	16,0	15,5	15,8	16,3	16,2	16,3	17,1	17,2	.	.
Odsetki naliczone	2,3	2,3	2,3	2,5	2,7	2,5	1,9	1,8	1,7	1,5	.	.
Pozostałe wydatki bieżące ⁴⁾	9,1	9,5	8,8	8,7	8,8	8,9	8,9	8,5	8,6	8,5	.	.
Wydatki kapitałowe	5,3	5,6	5,0	6,3	5,0	4,3	4,7	4,7	4,1	4,8	.	.
w tym: Inwestycje	4,8	4,8	4,7	5,8	4,7	4,1	4,5	4,4	4,3	4,5	.	.
Saldo skorygowane o efekty cykliczne	-4,7	-5,7	-3,7	-6,0	-3,9	-3,4	-2,8	-2,4	-2,6	-3,3	.	.
Działania jednorazowe i tymczasowe	.	.	0,0	0,0	0,1	0,0	-0,2	0,0	0,4	0,0	.	.
Saldo strukturalne ⁵⁾	.	.	-3,7	-6,0	-4,0	-3,4	-2,6	-2,3	-3,0	-3,3	.	.
Dług publiczny	50,7	48,2	53,2	54,4	54,0	56,0	50,5	51,3	52,0	52,7	.	.
Średni pozostały okres zapadalności (w latach)	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	.	.	.	.
W walucie obcej (% ogółem)	29,2	26,1	32,3	31,1	30,7	29,6	35,1	35,0	.	.	.	.
w tym: Euro	21,2	19,0	23,5	21,5	21,9	21,7	25,9	26,5	.	.	.	.
Własność krajowa (% ogółem)	54,0	61,5	46,5	51,2	47,5	49,5	42,3	42,0	.	.	.	.
Zapadalność średnio- i długoterminowa (% ogółem) ⁶⁾	96,8	94,3	99,3	98,5	99,3	99,9	99,7	99,2	.	.	.	.
w tym: Zmienna stopa procentowa (% ogółem)	14,4	12,0	16,8	11,3	15,4	17,6	18,8	21,0	.	.	.	.
Dostosowanie deficytu do długu publicznego	-0,9	0,0	-1,9	0,3	-2,0	-1,1	-6,8	0,2	.	.	.	.
Nabycie netto podstawowych kategorii aktywów finansowych	-0,4	0,0	-0,7	-1,8	-0,3	-1,5	0,9	-0,9	.	.	.	.
Rachunki bieżące i depozyty	0,1	0,4	-0,2	-0,6	0,8	-1,0	0,6	-0,9	.	.	.	.
Dłużne papiery wartościowe	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	-0,1	0,0	.	.	.	.
Kredyty i pożyczki	0,1	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,2	0,0	.	.	.	.
Akcje i inne formy udziałów lub jednostek uczestnictwa w funduszach inwestycyjnych	-0,5	-0,5	-0,5	-1,3	-1,0	-0,6	0,2	0,0	.	.	.	.
Wpływ wyceny na dług	0,3	0,2	0,4	1,9	-1,5	0,0	1,2	0,5	.	.	.	.
w tym: Zasoby walutowe - dochody/straty	0,2	0,1	0,4	1,9	-1,4	-0,1	0,9	0,5	.	.	.	.
Pozostałe ⁷⁾	-0,9	-0,2	-1,6	0,3	-0,2	0,3	-8,8	0,6	.	.	.	.
Program konwergencji: saldo finansów publicznych	-	-	-	-	-	-	-	-	-2,6	-2,9	-2,0	-1,3
Program konwergencji: saldo strukturalne	-	-	-	-	-	-	-	-	-3,1	-2,8	-2,1	-1,3
Program konwergencji: dług publiczny	-	-	-	-	-	-	-	-	52,0	52,5	52,0	50,4

Źródła: Europejski System Banków Centralnych i Komisja Europejska (Eurostat, DG ECFIN)

1) Średnie wieloletnie.

2) Dane z prognozy gospodarczej Komisji Europejskiej z wiosny 2016 r., z wyjątkiem danych dot. programu konwergencji.

3) Sprzedaż i inne dochody bieżące.

4) Spożycie pośrednie, zobowiązania z tytułu dotacji i inne wydatki bieżące.

5) Saldo skorygowane o efekty cykliczne z wyłączeniem działań jednorazowych i tymczasowych.

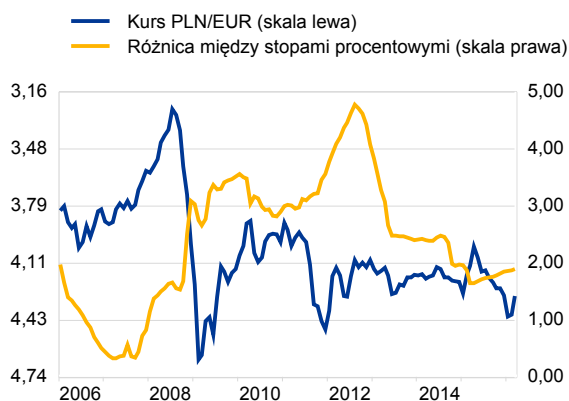
6) Pierwotny termin zapadalności powyżej roku.

7) Moment ujęcia różnic i innych rozbieżności (zmiana klasyfikacji sektorowej i rozbieżności statystyczne).

Polska - Sytuacja kursowa i zewnętrzna

Wykres 5.5.3 Dwustronny kurs walutowy i różnica między krótkoterminowymi stopami procentowymi

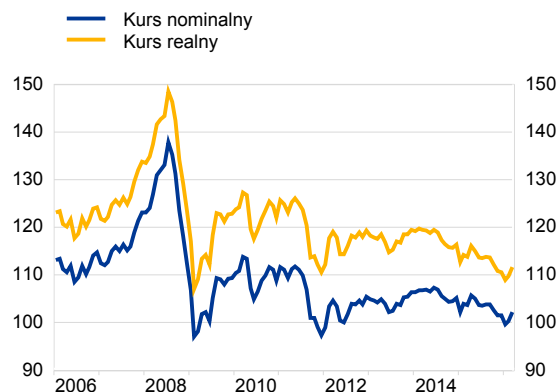
(kurs walutowy PLN/EUR; średnie miesięczne; różnica między 3-miesięczną stopą międzybankową a 3-miesięczną stopą EURIBOR; pkt bazowe, wartości miesięczne)



Źródła: Dane krajowe oraz obliczenia EBC.

Wykres 5.5.4 Efektywny kurs walutowy (EER)¹⁾

(EER-38: kurs wobec grupy 38 partnerów handlowych; średnie miesięczne, indeks bazowy: I kw. 1999 = 100)



Źródło: EBC.

1) Realny EER-38 deflowany CPI. Wzrost (spadek) EER oznacza aprecjację (deprecjację).

Tabela 5.5.3 Sytuacja zewnętrzna

(jako procent PKB, o ile nie zaznaczono inaczej)

	2008-2015 ¹⁾	2008-2010 ¹⁾	2011-2015 ¹⁾	2011	2012	2013	2014	2015	2016 ²⁾	2017 ²⁾
Bilans płatniczy										
Saldo rachunku bieżącego i kapitałowego ³⁾	-1,6	-3,9	-0,2	-3,3	-1,5	1,0	0,4	2,1	0,9	0,4
Saldo rachunku bieżącego	-3,6	-5,4	-2,5	-5,2	-3,7	-1,3	-2,0	-0,2	-0,3	-0,9
Towary	-2,2	-4,0	-1,2	-3,5	-2,1	-0,1	-0,8	0,5	.	.
Usługi	1,6	1,3	1,8	1,4	1,5	1,9	2,1	2,3	.	.
Dochody pierwotne	-2,9	-2,7	-3,1	-3,2	-3,1	-3,0	-3,2	-2,8	.	.
Dochody wtórne	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0	-0,1	-0,1	-0,2	.	.
Saldo rachunku kapitałowego	2,0	1,5	2,2	1,9	2,2	2,3	2,4	2,4	.	.
Łączne saldo inwestycji bezpośrednich i portfelowych ³⁾	-3,5	-4,8	-2,7	-5,8	-5,1	-0,8	-1,6	0,0	.	.
Inwestycje bezpośrednie	-1,6	-1,8	-1,5	-2,6	-1,2	-0,8	-2,0	-0,7	.	.
Inwestycje portfelowe	-1,9	-2,9	-1,2	-3,2	-3,9	0,0	0,4	0,7	.	.
Saldo pozostałych inwestycji	-1,0	-3,7	0,5	-0,6	1,2	-0,4	0,7	1,8	.	.
Aktywa rezerwowe	1,2	1,9	0,8	1,2	2,2	0,2	0,1	0,2	.	.
Eksport towarów i usług	43,2	38,5	46,0	42,6	44,4	46,3	47,5	49,4	.	.
Import towarów i usług	43,8	41,2	45,4	44,7	44,9	44,4	46,2	46,6	.	.
Międzynarodowa pozycja inwestycyjna netto ⁴⁾	-62,0	-57,8	-64,5	-57,8	-67,1	-69,7	-67,1	-60,7	.	.
Zadłużenie zagraniczne brutto ⁴⁾	65,6	58,5	69,9	65,5	72,1	70,6	71,1	70,3	.	.
Handel wewnętrzny ze strefą euro⁵⁾										
Eksport towarów i usług	.	.	55,2	56,1	54,3	53,8	55,4	56,5	.	.
Import towarów i usług	.	.	57,3	57,5	56,1	57,1	57,4	58,2	.	.
Pozycja inwestycyjna wobec strefy euro⁵⁾										
Inwestycje bezpośrednie - aktywa ⁴⁾	.	.	64,1	59,6	62,5	65,6	65,0	67,5	.	.
Inwestycje bezpośrednie - pasywa ⁴⁾	.	.	76,8	75,0	75,5	77,4	78,5	77,5	.	.
Inwestycje portfelowe - aktywa ⁴⁾	.	.	56,2	53,7	50,9	59,3	58,8	58,2	.	.
Inwestycje portfelowe - pasywa ⁴⁾	43,7	47,4	41,5	44,4	42,8	42,6	40,4	37,2	.	.

Źródła: Europejski System Banków Centralnych i Komisja Europejska (Eurostat, DG ECFIN).

Uwaga: Wcześniejsze dane dostępne za okres od 2008 r.

1) Średnie wieloletnie.

2) Dane z prognozy gospodarczej Komisji Europejskiej z wiosny 2016 r.

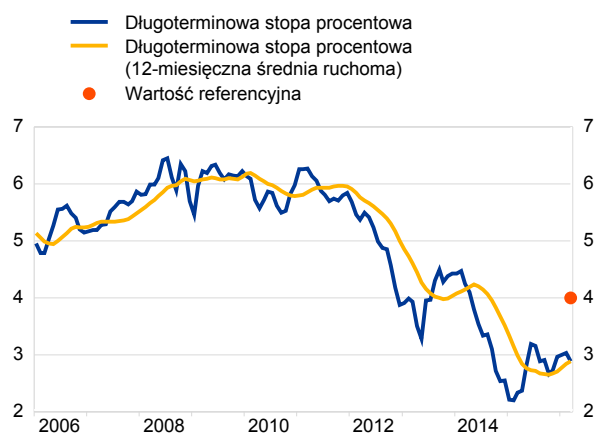
3) Różnice między kwotą ogółem a sumą jej składników są wynikiem zaokrągleń.

4) Stany na koniec okresu.

5) Jako procent kwoty ogółem.

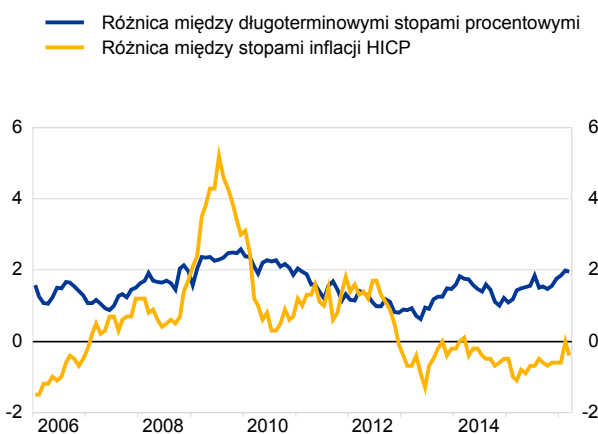
Polska - Sytuacja w zakresie długoterminowych stóp procentowych

Wykres 5.5.5 Długoterminowa stopa procentowa¹⁾
(średnie miesięczne w procentach)



Źródła: Europejski System Banków Centralnych i obliczenia EBC.
1) Podstawą obliczenia wartości referencyjnej za okres od maja 2015 r. do kwietnia 2016 r. jest nieważona średnia arytmetyczna poziomu stóp procentowych w Bułgarii, Słowenii i Hiszpanii plus 2 pkt proc. Wartość referencyjna wynosi 4,0%.

Wykres 5.5.6 Różnice między długoterminowymi stopami procentowymi i między stopami inflacji HICP w stosunku do strefy euro
(średnie miesięczne w pkt proc.)



Źródła: Europejski System Banków Centralnych i Komisja Europejska (Eurostat).

Tabela 5.5.4 Długoterminowe stopy procentowe oraz wskaźniki rozwoju sytuacji finansowej i integracji
(jako procent PKB, o ile nie zaznaczono inaczej)

	2006-2015 ¹⁾	2006-2010 ¹⁾	2011-2015 ¹⁾	2012	2013	2014	2015	Maj 2015- kwiecień 2016	Pozycja dodatkowa: strefa euro 2015
Długoterminowe stopy procentowe									
Polska ²⁾	5,0	5,7	4,2	5,0	4,0	3,5	2,7	2,9	-
Strefa euro ^{2), 3)}	3,4	4,0	2,9	3,9	3,0	2,0	1,2	1,2	-
Krzywa emisji o ratingu AAA w strefie euro, 10-letni termin zapadalności ^{2), 3)}	2,8	3,8	1,8	2,1	1,9	1,4	0,6	0,6	-
Wskaźniki rozwoju sytuacji finansowej i integracji									
Dłużne papiery wartościowe wyemitowane przez instytucje finansowe ⁴⁾	6,8	4,5	9,1	9,6	10,6	8,5	7,7	-	73,6
Dłużne papiery wartościowe wyemitowane przez przedsiębiorstwa niefinansowe ⁵⁾	3,5	2,6	4,5	4,2	4,3	4,9	5,0	-	10,8
Kapitalizacja giełdy ⁶⁾	32,7	33,9	31,4	31,9	34,8	33,6	28,5	-	60,4
Kredyty MIF dla rezydentów innych niż sektor instytucji rządowych i samorządowych ⁷⁾	49,2	44,1	54,2	52,1	53,5	55,4	57,2	-	114,7
Należność MIF strefy euro od MIF mających status rezydenta ⁸⁾	9,0	9,9	8,0	8,9	8,1	5,8	5,4	-	27,4

Źródła: Europejski System Banków Centralnych i obliczenia EBC.
1) Średnie wieloletnie obliczone z użyciem średniej arytmetycznej.
2) Średnia stopa procentowa.
3) Wyłącznie dla celów informacyjnych.
4) Saldo dłużnych papierów wartościowych wyemitowanych przez MIF mające status rezydenta oraz pozostałe instytucje finansowe.
5) Saldo dłużnych papierów wartościowych wyemitowanych przez przedsiębiorstwa niefinansowe mające status rezydenta.
6) Saldo akcji notowanych na giełdzie wyemitowanych przez rezydentów; na koniec okresu według wartości rynkowej.
7) Kredyty udzielone przez MIF (z wyłączeniem krajowych banków centralnych) krajowym instytucjom niemonetarnym spoza sektora instytucji rządowych i samorządowych mającym status rezydenta. Kredyty obejmują pozostałe do spłaty kwoty pożyczek i dłużnych papierów wartościowych.
8) Depozyty i dłużne papiery wartościowe wyemitowane przez krajowe MIF (z wyłączeniem krajowych banków centralnych) będące w posiadaniu MIF strefy euro, wyrażone jako odsetek pasywów ogółem krajowych MIF (z wyłączeniem krajowych banków centralnych). Pasywa ogółem nie obejmują kategorii „Kapitał i rezerwy” i „Pozostałe pasywa”.

7 Analiza zgodności ustawodawstwa krajowego z traktatami

7.5 Polska

7.5.1 Zgodność ustawodawstwa krajowego

Podstawę prawną dla Narodowego Banku Polskiego i jego działalności stanowią następujące akty prawne:

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej¹¹³
- Ustawa o Narodowym Banku Polskim (zwana dalej „Ustawą o NBP”)¹¹⁴
- Ustawa o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym¹¹⁵
- Ustawa Prawo bankowe (zwana dalej „Prawem bankowym”)¹¹⁶
- Ustawa o ostateczności rozrachunku w systemach płatności i systemach rozrachunku papierów wartościowych oraz zasadach nadzoru nad tymi systemami¹¹⁷.

W odniesieniu do zagadnień wymienionych w Raporcie EBC o konwergencji z czerwca 2014 r. nie zostały przyjęte żadne znaczące nowe akty prawne, dlatego też komentarze, które znalazły się w tegorocznej ocenie, stanowią w dużej mierze powtórzenie poprzedniego raportu.

7.5.2 Niezależność krajowego banku centralnego

W odniesieniu do zasady niezależności Narodowego Banku Polskiego należy zmienić Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej, Ustawę o NBP oraz Ustawę o Trybunale Stanu¹¹⁸ w obszarach przedstawionych poniżej.

¹¹³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dziennik Ustaw z 1997 r., Nr 78, poz. 483.

¹¹⁴ Ustawa o Narodowym Banku Polskim z dnia 29 sierpnia 1997 r. Tekst jednolity opublikowany w Dzienniku Ustaw z 2013 r., poz. 908, z późniejszymi zmianami.

¹¹⁵ Ustawa o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym z dnia 14 grudnia 1994 r. Tekst jednolity opublikowany w Dzienniku Ustaw z 2014 r., poz. 1866, z późniejszymi zmianami.

¹¹⁶ Ustawa Prawo bankowe z dnia 29 sierpnia 1997 r. Tekst jednolity opublikowany w Dzienniku Ustaw z 2015 r., poz. 128, z późniejszymi zmianami.

¹¹⁷ Ustawa o ostateczności rozrachunku w systemach płatności i systemach rozrachunku papierów wartościowych oraz zasadach nadzoru nad tymi systemami z dnia 24 sierpnia 2001 r. Tekst jednolity opublikowany w Dzienniku Ustaw z 2013 r., poz. 246, z późniejszymi zmianami.

7.5.2.1 Niezależność instytucjonalna

Ustawa o NBP nie zabrania Narodowemu Bankowi Polskiemu ani członkom jego organów decyzyjnych zwracania się o polecenia bądź ich przyjmowania od organów zewnętrznych; ponadto, nie zabrania ona w sposób wyraźny Rządowi dążenia do wywierania wpływu na członków organów decyzyjnych Narodowego Banku Polskiego w sytuacji, gdy może to oddziaływać na wykonanie przez Narodowy Bank Polski zadań związanych z uczestnictwem w ESBC. W tym zakresie należy dostosować Ustawę o NBP do postanowień art. 130 Traktatu i art. 7 Statutu. Ponadto Trybunał Konstytucyjny RP potwierdził¹¹⁹, że chociaż Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej nie formułuje wprost zasady niezależności Narodowego Banku Polskiego jako centralnego banku państwa, jednakże analiza przepisów konstytucyjnych dotyczących Narodowego Banku Polskiego prowadzi do wniosku, że zasada ta została wyrażona w Konstytucji implicite. W związku z tym wskazane jest, aby oprócz nowelizacji Ustawy o NBP odpowiednio dostosować Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej w tym zakresie przy okazji jej przyszłej zmiany. Należy dostosować art. 11 ust. 3 Ustawy o NBP, który przewiduje, że Prezes NBP reprezentuje interesy Rzeczypospolitej Polskiej w międzynarodowych instytucjach bankowych oraz, o ile Rada Ministrów nie postanowi inaczej, w międzynarodowych instytucjach finansowych do postanowień art. 130 Traktatu i art. 7 Statutu.

Należy dostosować art. 23 ust. 1 pkt 2 Ustawy o NBP, który zobowiązuje Prezesa NBP do przekazywania Radzie Ministrów i Ministrowi Finansów projektów założeń polityki pieniężnej do postanowień art. 130 Traktatu i art. 7 Statutu.

Najwyższa Izba Kontroli (NIK), będąca konstytucyjnym organem kontroli, posiada na mocy art. 203 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej szerokie uprawnienia do kontrolowania działalności wszystkich organów władzy publicznej oraz Narodowego Banku Polskiego w zakresie ich legalności, efektywności gospodarczej i rzetelności. Zakres kontroli NIK powinien być jasno określony, nie powinien ograniczać działalności niezależnych zewnętrznych biegłych rewidentów Narodowego Banku Polskiego¹²⁰, powinien respektować zakaz wydawania instrukcji krajowemu bankowi centralnemu lub jego organom decyzyjnym oraz nie powinien utrudniać realizacji zadań związanych z uczestnictwem krajowego banku centralnego w ESBC. W szczególności należy zapewnić, by podczas audytu Narodowego Banku Polskiego stosowane przez NIK „kryterium efektywności” nie rozciągało się na ocenę działań Narodowego Banku Polskiego związanych z głównym celem utrzymania

¹¹⁸ Ustawa o Trybunale Stanu z dnia 26 marca 1982 r.; tekst jednolity opublikowany w Dzienniku Ustaw z 2002 r., Nr 101, poz. 925, z późniejszymi zmianami.

¹¹⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 lipca 2009 r. Sygn. Kp 4/08.

¹²⁰ W odniesieniu do działalności niezależnych zewnętrznych biegłych rewidentów krajowych banków centralnych – zobacz art. 27 ust. 1 Statutu.

stabilności cen¹²¹. W tym zakresie należy dostosować art. 203 ust. 1 Konstytucji do postanowień art. 130 Traktatu i art. 7 Statutu.

7.5.2.2 Niezależność personalna

Artykuł 9 ust. 5 Ustawy o NBP reguluje sposób odwoływania Prezesa Narodowego Banku Polskiego przez Sejm RP, w przypadku gdy:

- nie wypełnia on swych obowiązków na skutek długotrwałej choroby,
- został skazany prawomocnym wyrokiem sądu za popełnione przestępstwo,
- złożył niezgodne z prawdą oświadczenie lustracyjne, stwierdzone prawomocnym orzeczeniem sądu¹²²,
- Trybunał Stanu orzekł wobec niego zakaz zajmowania kierowniczych stanowisk lub pełnienia funkcji związanych ze szczególną odpowiedzialnością w organach państwowych¹²³.

Ponadto na podstawie art. 25 ust. 3 w powiązaniu z art. 3 oraz art. 1 ust. 1 pkt 3 Ustawy o Trybunale Stanu, Prezes Narodowego Banku może również zostać usunięty z urzędu, jeżeli naruszy postanowienia Konstytucji lub ustawy¹²⁴.

Podstawy odwołania wymienione powyżej uzupełniają dwie podstawy odwołania określone w art. 14 ust. 2 Statutu. W związku z tym art. 9 ust. 5 Ustawy o NBP i odpowiednie przepisy Ustawy o Trybunale Stanu należy dostosować do zgodności z art. 14 ust. 2 Statutu.

W odniesieniu do zasady gwarantującej stabilność sprawowania urzędu i podstaw odwołania innych członków organów decyzyjnych Narodowego Banku Polskiego zaangażowanych w realizację zadań związanych z uczestnictwem w ESBC (tj. Członków Zarządu, Pierwszego Zastępcy Prezesa NBP oraz Członków Rady Polityki Pieniężnej), art. 13 ust. 5 i art. 17 ust. 2b, drugie zdanie, przewidują następujące przyczyny odwołania:

- choroba trwale uniemożliwiająca sprawowanie funkcji,

¹²¹ Zob. pkt 3 ust. 6 opinii CON/2011/9.

¹²² Przepis ten z mocą obowiązującą od 15 marca 2007 r. został dodany w art. 37a ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów z dnia 18 października 2006 r., tekst jednolity opublikowany w Dzienniku Ustaw z 2007 r., Nr 63, poz. 425.

¹²³ Uchwała Sejmu o postawieniu w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu Prezesa Narodowego Banku Polskiego powoduje z mocy prawa zawieszenie Prezesa NBP w czynnościach (art. 11 ust 1, drugie zdanie w związku z art. 1 ust. 1 pkt 3 Ustawy o Trybunale Stanu).

¹²⁴ Akt oskarżenia przygotowany przez Sejm dotyczący postawienia Prezesa Narodowego Banku Polskiego przed Trybunałem Stanu powoduje zawieszenie Prezesa NBP w czynnościach z mocy prawa, zob. poprzedni przypis.

- skazanie prawomocnym wyrokiem sądu za popełnienie przestępstwa,
- złożenie niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego, stwierdzonego prawomocnym orzeczeniem sądu¹²⁵,
- niezawieszenie członkostwa w partii politycznej lub związku zawodowym.

Podstawy odwołania wymienione powyżej uzupełniają dwie podstawy odwołania określone w art. 14 ust. 2 Statutu. W związku z tym art. 13 ust. 5 Ustawy o NBP należy dostosować do zgodności z art. 14 ust. 2 Statutu. Artykuł 14 ust. 3 Ustawy o NBP, który potwierdza możliwość odwołania Członka Rady Polityki Pieniężnej, gdy jego powodem jest skazanie prawomocnym wyrokiem sądu za popełnienie przestępstwa również wymaga doprowadzenia do zgodności z art. 14 ust. 2 Statutu.

Prezes Narodowego Banku Polskiego wykonuje swoje funkcje w podwójnej roli – jako członek organów decyzyjnych Narodowego Banku Polskiego oraz odpowiednich organów decyzyjnych EBC. Artykuł 9 ust. 3 Ustawy o NBP, który określa treść przysięgi składanej przez Prezesa Narodowego Banku Polskiego, wymaga zmiany w ten sposób, aby odzwierciedlał status i obowiązki Prezesa Narodowego Banku Polskiego jako członka odpowiednich organów decyzyjnych EBC.

Ustawa o NBP nie określa czy sądy krajowe są uprawnione do rozpatrywania skarg na decyzje o odwołaniu członków organów decyzyjnych krajowego banku centralnego – innych niż Prezes – zaangażowanych w wykonywanie zadań związanych z uczestnictwem w ESBC. Zasady ogólne prawa polskiego dają możliwość skorzystania z tego prawa, jednak wprowadzenie wyraźnego postanowienia w tym zakresie mogłoby poprawić pewność prawną.

7.5.3 Poufność

Artykuł 23 ust. 7 Ustawy o NBP określa przypadki, w których dane uzyskane od poszczególnych instytucji finansowych oraz zestawienia, opracowania i oceny, umożliwiające powiązanie ich z konkretnymi podmiotami są udostępniane przez Narodowy Bank Polski podmiotom zewnętrznym. Jednym z wymienionych przypadków jest udostępnianie tych informacji „innym podmiotom” - na podstawie „odrębnych przepisów”¹²⁶. Takie ujawnianie informacji mogłyby wpłynąć na dane

¹²⁵ Przepis ten z mocą obowiązującą od 15 marca 2007 r. został dodany w art. 37a ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów z dnia 18 października 2006 r.; tekst jednolity opublikowany w Dzienniku Ustaw z 2007 r., Nr 63, poz. 425.

¹²⁶ Art. 23 ust. 7 pkt 3 Ustawy o NBP.

chronione zgodnie z zasadą poufności ESBC, w związku z tym Ustawę o NBP należy dostosować do zgodności z art. 37 Statutu¹²⁷.

Ponadto z uwagi na fakt, że Najwyższa Izba Kontroli posiada na mocy art. 203 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej szerokie uprawnienia do kontrolowania działalności Narodowego Banku Polskiego, o czym jest mowa w Rozdziale 7.5.2.1, posiada ona również szeroki dostęp do informacji poufnych i dokumentów Narodowego Banku Polskiego. Jednakże na podstawie art. 37 Statutu w powiązaniu z art. 130 Traktatu dostęp do informacji poufnych i dokumentów Narodowego Banku Polskiego przez NIK musi być ograniczony do informacji koniecznych do wykonywania przez nią zadań statutowych. Dostęp do informacji poufnych nie może naruszać również zasady niezależności i poufności ESBC, do przestrzegania których są zobowiązani członkowie organów decyzyjnych krajowych banków centralnych i ich personel. Ponadto odpowiednie przepisy prawa polskiego powinny zostać znowelizowane w ten sposób, by Najwyższa Izba Kontroli zapewniała ochronę poufności informacji i dokumentów ujawnianych przez Narodowy Bank Polski na poziomie odpowiadającym poziomowi ochrony zapewnianemu przez Narodowy Bank Polski.

7.5.4 Finansowanie ze środków banku centralnego i uprzywilejowany dostęp

Artykuł 42 ust. 1 w powiązaniu z art. 3 ust. 2 pkt. 5 Ustawy o Narodowym Banku Polskim przewidują możliwość udzielenia przez NBP kredytu refinansowanego bankom spełniającym określone warunki¹²⁸. Ponadto art. 42 ust. 3 Ustawy o Narodowym Banku Polskim pozwala NBP na udzielenie kredytu refinansowego dla realizacji programu postępowania naprawczego banku, które wszczyna się w przypadku poniesienia przez bank straty netto, zagrożenia powstania takiej straty lub zagrożenia upadłością¹²⁹. We wszystkich przypadkach udzielenie kredytu podlega ogólnym przepisom Prawa bankowego, których zmiany wynikają z Ustawy o NBP¹³⁰. Środki zabezpieczające terminową spłatę takiego kredytu zawarte w obowiązujących przepisach nie wykluczają w pełni interpretacji, która pozwalałaby na udzielenie kredytu refinansowego bankowi, który realizuje program postępowania

¹²⁷ Zob. opinia CON/2008/53.

¹²⁸ Decyzję o udzieleniu kredytu refinansowego Narodowy Bank Polski podejmuje na podstawie oceny zdolności banku do terminowej spłaty kwoty kapitału wraz z odsetkami (Art. 42 ust. 2 Ustawy o NBP).

¹²⁹ Art. 142 ust. 1 Prawa bankowego.

¹³⁰ Art. 42 ust. 7 Ustawy o NBP.

naprawczego, a następnie staje się niewypłacalny¹³¹. Potrzebne są bardziej wyraźne środki zabezpieczające w odniesieniu do wszystkich instytucji finansowych, którym Narodowy Bank Polski udziela wsparcia w zakresie płynności, by uniknąć niezgodności z zakazem finansowania ze środków banku centralnego w świetle art. 123 Traktatu¹³². Powinno się dostosować Ustawę o NBP w taki sposób, by jasne było, że to wsparcie ma tylko tymczasowy charakter i że nie można go udzielać niewypłacalnym instytucjom finansowym. Artykuł 220 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowi, że „ustawa budżetowa nie może przewidywać pokrywania deficytu budżetowego przez zaciąganie zobowiązań kredytowych w centralnym banku państwa”. O ile artykuł ten zakazuje państwu finansowania swojego deficytu budżetowego poprzez Narodowy Bank Polski, to EBC rozumie, że nie implementuje on art. 123 Traktatu, który zakazuje finansowania ze środków banku centralnego, a w związku z tym jego cele i funkcje nie są identyczne z celami i funkcjami rzeczzonego zakazu finansowania zawartego w Traktacie. Artykuł 123 Traktatu, uzupełniony rozporządzeniem (WE) nr 3603/93, jest stosowany bezpośrednio, więc zasadniczo nie ma konieczności przenoszenia go do ustawodawstwa krajowego.

7.5.5 Integracja prawna krajowych banków centralnych z Eurosystemem

W odniesieniu do zasady prawnej niezależności Narodowego Banku Polskiego należy zmienić Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej oraz Ustawę o NBP w obszarach przedstawionych poniżej.

7.5.5.1 Cele polityki gospodarczej

Artykuł 3 ust. 1 Ustawy o NBP stanowi, że podstawowym celem działalności Narodowego Banku Polskiego jest utrzymanie stabilnego poziomu cen, przy jednoczesnym wspieraniu polityki gospodarczej Rządu, o ile nie ogranicza to podstawowego celu NBP. Artykuł ten jest niezgodny z art. 127 ust. 1 Traktatu i art. 2 Statutu, ponieważ nie odzwierciedla on wtórnego celu, jakim jest wspieranie ogólnych polityk gospodarczych Unii.

¹³¹ Zgodnie z przepisami Prawa bankowego, które mają zastosowanie do kredytu refinansowego przez Narodowy Bank Polski, bank komercyjny może udzielić go kredytobiorcy niemającemu zdolności kredytowej, o ile: (a) ustanowiono szczególny sposób zabezpieczenia spłaty kredytu oraz (b) rozpoczęto program naprawy, którego realizacja zapewni – według oceny kredytodawcy – uzyskanie zdolności kredytowej kredytobiorcy w określonym czasie (art. 70 ust. 2 Prawa bankowego). Ponadto Narodowy Bank Polski może zażądać wcześniejszej spłaty kredytu refinansowego, jeśli sytuacja finansowa banku korzystającego z takiego kredytu ulega pogorszeniu w stopniu zagrażającym terminowej spłacie kredytu (art. 42 ust. 6 Ustawy o NBP).

¹³² Zob. opinia CON/2013/5.

7.5.5.2 Zadania

Polityka pieniężna

Artykuł 227 ust.1 i 5 Konstytucji oraz art. 3 ust. 2 pkt 5, artykuły 12, 23 i 38 do 50a i 53 Ustawy o NBP, które określają zadania Narodowego Banku Polskiego dotyczące polityki pieniężnej, nie uznają uprawnień EBC w tym zakresie.

Gromadzenie informacji statystycznych

Artykuł 3 ust. 2 pkt 7 oraz art. 23 Ustawy o NBP, które określają zadania Narodowego Banku Polskiego dotyczące gromadzenia informacji statystycznych, nie uznają uprawnień EBC w tym zakresie.

Zarządzanie rezerwami walutowymi

Artykuł 3 ust. 2 pkt 2 oraz art. 52 Ustawy o NBP, które określają zadania Narodowego Banku Polskiego dotyczące zarządzania rezerwami dewizowymi, nie uznają uprawnień EBC w tym zakresie.

Systemy płatności

Artykuł 3 ust. 2 pkt 1 Ustawy o NBP, który określa zadania Narodowego Banku Polskiego w zakresie organizowania rozliczeń pieniężnych, nie uznaje uprawnień EBC w tym zakresie.

Emisja banknotów

Artykuł 227 ust. 1 Konstytucji oraz art. 4 i artykuły 31 do 37 Ustawy o NBP, które określają wyłączne prawo Narodowego Banku Polskiego do emisji banknotów i monet będących prawnym środkiem płatniczym i wycofywania ich z obiegu, nie uznają uprawnień Rady oraz EBC w tym zakresie.

7.5.5.3 Przepisy finansowe

Mianowanie niezależnych rewidentów

Artykuł 69 ust. 1 Ustawy o NBP, który przewiduje kontrolę Narodowego Banku Polskiego, nie uznaje uprawnień Rady oraz EBC wynikających z art. 27 ust.1 Statutu. Uprawnienia NIK do kontroli działalności Narodowego Banku Polskiego

powinny być jasno określone w ustawodawstwie i powinny pozostawać bez uszczerbku dla działań niezależnych zewnętrznych biegłych rewidentów Narodowego Banku Polskiego, zgodnie z art. 27 ust.1 Statutu.

7.5.5.4 Polityka kursowa

Artykuł 3 ust. 2 pkt 3 i art. 17 ust. 4 pkt 2 oraz art. 24 Ustawy o NBP, które określają zadanie Narodowego Banku Polskiego dotyczące realizowania polityki kursowej w porozumieniu z Radą Ministrów, nie uznają uprawnień Rady i EBC w tym zakresie.

7.5.5.5 Współpraca międzynarodowa

Artykuły 5 ust. 1 i 11 ust. 3 Ustawy o NBP, które określają prawo Narodowego Banku Polskiego do uczestnictwa w międzynarodowych instytucjach finansowych i bankowych, nie uznają uprawnień EBC w tym zakresie.

7.5.5.6 Inne zagadnienia

Artykuł 9 ust. 3 Ustawy o NBP, który określa treść przysięgi składanej przez Prezesa Narodowego Banku Polskiego, wymaga doprowadzenia do zgodności z art. 14 ust. 3 Statutu.

Jeśli chodzi o art. 21 ust. 4 Ustawy o NBP, który określa prawa Narodowego Banku Polskiego do opiniowania projektów aktów normatywnych dotyczących działalności banków i mających znaczenie dla systemu bankowego, należy zauważyć, że zasięgnięcie opinii Narodowego Banku Polskiego nie zwalnia z konieczności zasięgnięcia opinii Europejskiego Banku Centralnego na mocy art. 127 ust. 4 i art. 282 ust. 5 Traktatu.

7.5.6 Wnioski

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Ustawa o NBP oraz Ustawa o Trybunale Stanu nie są zgodne ze wszystkimi wymogami dotyczącymi niezależności banku centralnego, poufności, zakazu finansowania ze środków banku centralnego i integracji prawnej z Eurosystemem. Jako państwo członkowskie UE objęte derogacją Polska musi w całości spełnić wymagania dostosowawcze określone w art. 131 Traktatu¹³³.

¹³³ Szczegółowy przegląd koniecznych dostosowań postanowień Konstytucji, Ustawy o NBP i innych ustaw zawiera opinia CON/2011/9.

Skróty

Państwa

BE	Belgia	HR	Chorwacja	PL	Polska
BG	Bułgaria	IT	Włochy	PT	Portugalia
CZ	Czechy	CY	Cypr	RO	Rumunia
DK	Dania	LV	Łotwa	SI	Słowenia
DE	Niemcy	LT	Litwa	SK	Słowacja
EE	Estonia	LU	Luksemburg	FI	Finlandia
IE	Irlandia	HU	Węgry	SE	Szwecja
GR	Grecja	MT	Malta	UK	Zjednoczone Królestwo
ES	Hiszpania	NL	Holandia	US	Stany Zjednoczone
FR	Francja	AT	Austria		

W niniejszym raporcie, zgodnie z praktyką UE, państwa członkowskie UE wymienia się w porządku alfabetycznym według nazw w ich językach krajowych.

Inne

AWG	grupa robocza Komitetu Polityki Gospodarczej ds. starzenia się społeczeństwa	ESBC	Europejski System Banków Centralnych
CPI	wskaźnik cen konsumpcyjnych	EUR	euro
DG ECFIN	Dyrekcja Generalna ds. Gospodarczych i Finansowych, Komisja Europejska	HICP	zharmonizowany wskaźnik cen konsumpcyjnych
EBC	Europejski Bank Centralny	KBC	krajowy bank centralny
EER	efektywny kurs walutowy	MFW	Międzynarodowy Fundusz Walutowy
EIW	Europejski Instytut Walutowy	MIF	monetarna instytucja finansowa
ERM	mechanizm kursów walutowych	PKB	produkt krajowy brutto
ERRS	Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego	UE	Unia Europejska
ESA 2010	Europejski System Rachunków Narodowych i Regionalnych 2010	UGW	unia gospodarcza i walutowa

Konwencje zapisu zastosowane w tabelach

- brak danych / nie dotyczy

. dane jeszcze niedostępne

© Europejski Bank Centralny, 2016

Adres do korespondencji 60640 Frankfurt am Main, Niemcy
Telefon +49 69 1344 0
Internet www.ecb.europa.eu

Wszelkie prawa zastrzeżone. Zezwala się na powielanie w przypadku wykorzystania do celów edukacyjnych i niekomercyjnych pod warunkiem podania źródła.

Data graniczną dla danych statystycznych uwzględnionych w raporcie był 18 maja 2016 r.

ISSN	1725-9657 (epub)	DOI	10.2866/4912 (epub)
ISSN	1725-9657 (html)	DOI	10.2866/00306 (html)
ISSN	1725-9657 (pdf)	DOI	10.2866/39438 (pdf)
ISBN	978-92-899-2295-1 (epub)	Numer katalogowy UE	QB-AD-16-001-PL-E (epub)
ISBN	978-92-899-2309-5 (html)	Numer katalogowy UE	QB-AD-16-001-PL-Q (html)
ISBN	978-92-899-2291-3 (pdf)	Numer katalogowy UE	QB-AD-16-001-PL-N (pdf)