

CO DALEJ Z EURO?

TRZY SCENARIUSZE DLA POLSKI



Autorzy:

Grzegorz Gorzelak

Marta Götz

Bartłomiej Nowak

Artur Nowak-Far

Witold M. Orłowski (koordynator)

© Copyright by Polska Fundacja im. Roberta Schumana

Raport został przygotowany dla Polskiej Fundacji im. Roberta Schumana i Fundacji Konrada Adenauera w Polsce. Raport zawiera jedynie poglądy autorów. Jego tezy nie są stanowiskiem Wydawcy oraz Partnerów.



Autorzy głównej części raportu: **Bartłomiej Nowak, Artur Nowak-Far, Grzegorz Gorzelak, Marta Götz, Witold M. Orłowski** (koordynator prac).

Opracowanie wydzielonych fragmentów z informacjami o walucie euro: **Rafał Dymek, Marcin Świącicki**

Wydawca:

Polska Fundacja im. Roberta Schumana
Aleje Ujazdowskie 37/5, 00-540 Warszawa
www.schuman.pl

Wszystkie prawa zastrzeżone.

ISBN: 978-83-88752-12-4

Partnerem raportu jest Związek Stowarzyszeń Forum Ruchu Europejskiego



Co-funded by the
Europe for Citizens Programme
of the European Union

Publikacja powstała przy wsparciu środków Komisji Europejskiej w ramach programu Europa dla Obywateli. Publikacja odzwierciedla jedynie stanowisko autora i Komisja Europejska nie ponosi odpowiedzialności za umieszczoną w niej zawartość merytoryczną oraz za sposób wykorzystania zawartych w niej informacji.

Spis treści

Kluczowe wnioski (Executive Summary)	5
Analiza scenariuszy: wymiar prawny	6
Analiza scenariuszy: wymiar polityczny	7
Analiza scenariuszy: wymiar finansowy	8
Analiza scenariuszy: wymiar ogólnoeconomiczny	9
Wprowadzenie	13
Trzy scenariusze.	16
Analiza scenariuszy: wymiar prawny	18
Obecny stan prawny	18
Znaczenie uchylenia derogacji i wyznaczenia daty przyjęcia euro.	20
Procedura uchylenia derogacji: rozwiązania prawne i stan faktyczny	20
Scenariusze prawne decyzji Polski w sprawie wejścia do strefy euro.	22
Analiza scenariuszy: wymiar polityczny	25
Propozycje zmian politycznych związanych z funkcjonowaniem Unii Europejskiej i strefy euro	25
Polska a strefa euro: podstawowe dylematy polityczne	27
Scenariusze polityczne decyzji Polski w sprawie wejścia do strefy euro	29
Analiza scenariuszy: wymiar finansowy	33
Fundusze europejskie w Polsce	34
Prawdopodobna przyszła wielkość budżetu UE i potencjalny efekt zmian dla Polski	36
Scenariusze finansowe decyzji Polski w sprawie wejścia do strefy euro.	37
Analiza scenariuszy: wymiar ogólnoeconomiczny	41
Korzyści z przyjęcia euro	41
Ryzyka związane z przyjęciem euro	42
Przyszły kształt strefy euro.	45
Warunki członkostwa	45
Poziom kursu nieodwracalnej wymiany złotego na euro	46
Scenariusze ogólnoeconomiczne decyzji Polski w sprawie wejścia do strefy euro	47
Zakończenie	51
Aneks.	53
Stosowane skróty	53
Cytowana literatura	53

Kluczowe wnioski (Executive Summary)

W niniejszym raporcie prezentujemy trzy scenariusze dotyczące decyzji, którą może dziś podjąć Polska w sprawie członkostwa w strefie euro.

1 SZYBKIE WEJŚCIE:

w scenariuszu zakładamy szybkie podjęcie decyzji politycznej na temat wejścia do strefy euro (do roku 2020), a następnie sprawne przeprowadzenie procesu akcesji, tak by możliwe było to do roku 2024-25 (okres przygotowawczy od momentu podjęcia decyzji to co najmniej 3-4 lata; Gronicki, 2005).

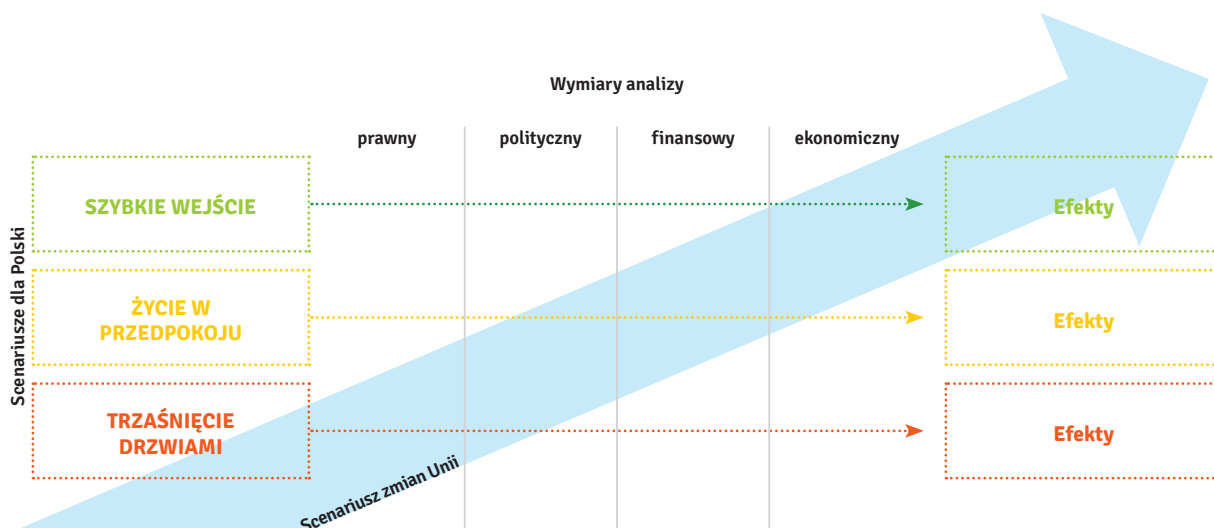
2 ŻYCIE W PRZEDPOKOJU:

w scenariuszu zakładamy brak decyzji politycznej na temat wejścia do strefy euro. Polska korzysta nadal z derogacji, nie określając daty wprowadzenia euro (lub uzależniając ją od trudnych do spełnienia warunków).

3 TRZAŚNIĘCIE DRZWIAMI:

w scenariuszu zakładamy podjęcie formalnej decyzji politycznej o niewprowadzaniu w Polsce euro, co oznacza złamanie zapisów i konieczność renowacji Traktatu Akcesyjnego lub wyjścia z Unii Europejskiej.

Jednocześnie w przypadku wszystkich scenariuszy przyjmujemy jeden, uważany przez nas za najbardziej prawdopodobny scenariusz zmian w Unii Europejskiej (UE).



Analiza scenariuszy: wymiar prawny

Scenariusz 1: SZYBKIE WEJŚCIE

- Ogłoszenie przez rząd daty przyjęcia euro i kalendarza działań konwergencyjnych.
- Wprowadzenie wszystkich wymaganych zmian w prawie.
- Dokonanie, w odpowiednim momencie, zmian w Konstytucji. Wymaga to zagwarantowania niezbędnej większości parlamentarnej.
- W przypadku ogłoszenia referendum w sprawie terminu wejścia do strefy euro, niezbędne jest przeprowadzenie skutecznej kampanii informacyjnej.
- Przystąpienie w odpowiednim momencie do mechanizmu kursowego ERM 2 – co najmniej 2 lata przed momentem oceny wypełnienia kryteriów, spójnym z planowaną datą wprowadzenia euro. Alternatywnie wprowadzenie w odpowiednim momencie systemu sztywnego kursu walutowego (*currency board*), stanowiącego również akceptowany przez Komisję, Radę i EBC sposób wypełnienia kryterium stabilności kursu walutowego.
- Złożenie wniosku o uchylenie derogacji.

Scenariusz 2: ŻYCIE W PRZEDPOKOJU

- Brak deklaracji na temat daty, wyznaczenie bardzo odległego terminu przyjęcia euro, lub powiązanie momentu wprowadzenia euro z wypełnieniem niemożliwych do osiągnięcia w przewidywalnym terminie warunków gospodarczych.
- Zinterpretowanie deklaracji przez instytucje unijne i pozostałe państwa członkowskie jako intencja niewykonania zobowiązania traktatowego.
- Brak reakcji prawnej Polski lub niezdolność do reakcji na zmiany instytucjonalne zachodzące w UE, związane z pogłębioną integracją w ramach strefy euro.

Scenariusz 3: TRZAŚNIĘCIE DRZWIAMI

- Złożenie przez rząd formalnej deklaracji o niewprowadzaniu w Polsce euro.
- Zinterpretowanie deklaracji przez instytucje unijne i pozostałe państwa członkowskie jako dowód złamania Traktatu Akcesyjnego. Podjęcie kroków prawnych mających zmusić Polskę do wywiązania się ze zobowiązań traktatowych.
- Podjęcie ze strony polskiej prób renegocjacji warunków członkostwa poprzez zmiany Traktatu Akcesyjnego (*opt-out* dla Polski w sprawie euro). Nie jest jasne, czy takie renegocjacje mają jakiegokolwiek szanse powodzenia. Ewentualny sukces negocjacji możliwy byłby jedynie za cenę znaczących ustępstw ze strony Polski w innych obszarach funkcjonowania UE. Może to dotyczyć np. rezygnacji z korzyści budżetowych, z części praw wynikających z uczestnictwa w rynku wewnętrznym lub z prawa weta w sprawach związanych z integracją polityczną UE.
- Alternatywą dla braku porozumienia w sprawie renegocjacji warunków członkostwa byłoby rozpoczęcie procesu wyjścia Polski z UE.

Analiza scenariuszy: wymiar polityczny

Scenariusz 1: SZYBKIE WEJŚCIE

- W okresie zwiększonej niepewności politycznej przewidywalna ścieżka akcesji do strefy euro będzie działać jak wizerunkowa kotwica stabilizacyjna z punktu widzenia innych państw UE.
- Zwiększy zaufanie do Polski oraz jej pozycję negocjacyjną i siłę przetargową w UE. Dotyczy to zarówno reform strefy euro, jak i innych polityk gospodarczych UE, takich jak polityka spójności, budżet UE, reformy rynku wewnętrznego czy polityka społeczna.
- Wymusi kompleksową integrację z instytucjami strefy euro, takimi jak Unia Bankowa, Europejski Mechanizm Stabilizacji, Unia Rynków Kapitałowych.
- Będzie działać podobnie jak *acquis* rozszerzeniowe w przypadku wejścia Polski do UE –wymusi minimalny konsens polskich elit politycznych co do współpracy w reformach gospodarczych czy przy zmianie Konstytucji.
- Zwiększy bezpieczeństwo gospodarcze i geopolityczne Polski.

Scenariusz 2: ŻYCIE W PRZEDPOKOJU

- Stopniowy i nieuchronny spadek znaczenia Polski w strukturach UE, biorąc pod uwagę wyjście Wielkiej Brytanii oraz potencjalne przystępowanie do strefy euro innych państw.
- Polska nie będzie uczestniczyła w stopniowej integracji i rozbudowie kompleksowej strefy instytucjonalnej związanej ze wspólną walutą. Odczuwalny będzie coraz większy brak możliwości wpływu na główne decyzje dotyczące polityk gospodarczych, w tym budżetu, rynku wewnętrznego, polityki handlowej, czy polityki energetycznej.
- Ryzyko wzrostu w Polsce postaw nieprzychylnych integracji europejskiej.
- Wzrastająca polaryzacja elit politycznych.
- Wraz z upływem czasu akces do strefy euro będzie coraz trudniejszy.

Scenariusz 3: TRZAŚNIĘCIE DRZWIAMI

- Bardzo trudne negocjacje związane ze zmianą Traktatu Akcesyjnego Polski, na który muszą się zgodzić pozostałe państwa UE. Potencjalnie wysokie koszty polityczne i finansowe (np. wyłączenie z polityki spójności, czy innych projektowanych narzędzi finansowych coraz bardziej związanych z kompleksowym układem instytucjonalnym strefy euro).
- Marginalizacja i peryferyzacja Polski w strukturach UE, czego konsekwencją będzie powiększające się ryzyko wyjścia Polski z Unii Europejskiej.
- Zmieniona dynamika krajowej sceny politycznej: powstająca nowa oś niezwykle ostrego konfliktu politycznego i społecznego.
- Radykalny spadek geopolitycznego bezpieczeństwa Polski.

Analiza scenariuszy: wymiar finansowy

Scenariusz 1: SZYBKIE WEJŚCIE

- Możliwość bardziej skutecznego przeciwstawienia się cięciom wydatków na politykę spójności oraz zapewnienia lepszego dostępu Polski do tych funduszy (mimo wzrostu PKB na jednego mieszkańca).
- Możliwość uzyskania statusu obserwatora na spotkaniach Eurogrupy i włączenia Polski do koperty budżetowej, służącej finansowaniu przygotowań do udziału w strefie euro.
- Możliwość wynegocjowania lepszego dostępu do innych funduszy unijnych, w tym w szczególności funduszy na poprawę konkurencyjności i na bezpieczeństwo.
- Można szacować, że w efekcie tych zjawisk łączne transfery uzyskiwane przez Polskę z budżetu UE w latach 2021-2027 mogłyby być tylko nieznacznie, o 2-4% niższe od uzyskanych w poprzedniej perspektywie budżetowej. Nominalnie mogłyby to oznaczać wzrost ze 105 mld euro do 120-125 mld euro. Oznaczałoby to zachowanie przez Polskę pozycji największego beneficjenta netto budżetu UE.

Scenariusz 2: ŻYCIE W PRZEDPOKOJU

- Konieczność akceptacji uzgodnionych przez główne kraje UE, ustalonych z krajami strefy euro, zmian priorytetów unijnego budżetu, a w ślad za tym cięć wydatków na politykę spójności i rolnictwo.
- Niemożność wynegocjowania rozwiązań łagodzących spadek dostępu do funduszy spójności w warunkach wzrostu PKB na głowę mieszkańca regionów Polski powyżej 75% średniej UE, a także lepszego dostępu do innych funduszy unijnych, w tym w szczególności funduszy na poprawę konkurencyjności i na bezpieczeństwo.
- Brak dostępu Polski do koperty budżetowej służącej finansowaniu przygotowań do udziału w strefie euro.
- Można szacować, że w efekcie tych zjawisk łączne transfery uzyskiwane przez Polskę z budżetu UE w latach 2021-2027 realnie spadłyby o 30-35% w stosunku do uzyskanych w poprzedniej perspektywie budżetowej. Nominalnie mogłyby to oznaczać spadek ze 105 mld euro do 85-90 mld euro. Prawdopodobnie oznaczałoby to stopniowe wyprzedzenie Polski przez Rumunię jako największego beneficjenta netto budżetu UE.

Scenariusz 3: TRZAŚNIĘCIE DRZWIAMI

- Konieczność akceptacji uzgodnionych przez główne kraje UE, ustalonych z krajami strefy euro, zmian priorytetów unijnego budżetu, a w ślad za tym cięć wydatków na politykę spójności i rolnictwo. W szczególności konieczność akceptacji zmian poprawiających pozycję innych krajów bezpośrednim kosztem Polski, jako kraju całkowicie zmarginalizowanego w Unii.
- Radykalne ograniczenie dostępu do funduszy unijnych, zarówno funduszy spójności, jak i funduszy związanych z finansowaniem nowych priorytetów Unii.
- Można szacować, że w efekcie tych zjawisk łączne transfery uzyskiwane przez Polskę z budżetu UE w latach 2021-2027 realnie spadłyby o 55-60% w stosunku do uzyskanych w poprzedniej perspektywie budżetowej. Nominalnie mogłyby

to oznaczać spadek ze 105 mld euro do 55-60 mld euro. Prawdopodobnie oznaczałoby to stopniowe wyprzedzenie Polski przez Rumunię, Węgry, Grecję i Portugalię jako największych beneficjentów netto budżetu UE.

- W przypadku, gdyby efektem odmowy przyjęcia euro stało się wyjście Polski z UE, kraj utraciłby dostęp do unijnych funduszy, a jednocześnie musiałby zaakceptować negocjacje w sprawie zobowiązań finansowych wobec unijnego budżetu.

Analiza scenariuszy: wymiar ogólnoeconomiczny

Scenariusz 1: SZYBKIE WEJŚCIE

- Prawo głosu w zakresie kierunków integracji gospodarczej dokonującej się w strefie euro, a w ślad za tym na zmiany polityki gospodarczej Unii, przy jednoczesnej konieczności uczestnictwa w kosztach związanych z członkostwem w nowej architekturze strefy euro.
- Nieodwracalne ustalenie kursu wymiany złotego na euro. Jak się wydaje, w sytuacji obecnie panującej na rynkach finansowych, możliwe jest ustalenie go na zadowalającym poziomie, stanowiącym rozsądny kompromis między interesem konsumentów i producentów.
- Konieczność szczególnie starannego przygotowania operacji wymiany złotego na euro, w celu zminimalizowania społecznych obaw dotyczących wzrostu cen.
- Szybki wzrost wiarygodności finansowej Polski, prowadzący do spadku stóp procentowych. W okresie przygotowawczym do wprowadzenia euro możliwy znaczny napływ kapitału portfelowego. Przyjęcie strategii sztywnego kursu walutowego mogłoby ograniczyć skalę spekulacji i pozwoliłoby lepiej kontrolować proces ustalenia nieodwracalnego kursu wymiany.
- Podporządkowanie polityki pieniężnej realizacji celu wypełnienia kryterium inflacyjnego w okresie przygotowawczym, a po wprowadzeniu euro całkowity brak narzędzi osłabienia waluty (dewaluacji i obniżki stóp) jako sposobów amortyzacji szoków.
- Ograniczenie swobody wykorzystywania polityki fiskalnej jako amortyzatora szoków, a po wprowadzeniu euro możliwość korzystania z narzędzia fiskalnego uwarunkowana osiągnięciem stanu bliskiego równowadze budżetowej (przy normalnej koniunkturze).
- Konieczność kontynuacji reform strukturalnych, w celu zwiększenia efektywności działania i elastyczności rynków produktów i rynku pracy, tak by w razie konieczności były one w stanie absorbować pojawiające się szoki. Służyć temu będzie osiągnięty minimalny konsens polskich elit politycznych co do współpracy w reformach gospodarczych.
- Konieczność ścisłej współpracy instytucji odpowiedzialnych za stabilność finansową w celu przeciwdziałania kształtowaniu się baniek spekulacyjnych i nadmiernej ekspansji kredytowej w warunkach bardzo niskich stóp procentowych.
- Wzrost wymiany handlowej w wyniku redukcji kosztów transakcyjnych i zniknięcia ryzyka kursowego. Wzmocniona pozycja polityczna Polski w UE powinna pozwolić na lepszą promocję interesów gospodarczych kraju, zwłaszcza w dziedzinie swobody eksportu.
- Zwiększony napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych, w wyniku wzrostu poczucia bezpieczeństwa politycznego i stabilności gospodarczej Polski. Inwestycje w mniejszym niż dotychczas stopniu motywowane będą niskimi

kosztami pracy. Wzmocniona pozycja polityczna Polski powinna ułatwiać przeciwstawianie się tendencjom protekcjonistycznym, obserwowanym w niektórych krajach zachodniej Europy. Oczekiwać też można ułatwionej ekspansji kapitałowej polskich przedsiębiorstw na zagraniczne rynki.

- Konieczność kontynuacji strategii rozwojowej nakierowanej na: wzrost innowacyjności; wspieranie przejścia do gospodarki opartej na wiedzy; awans polskich firm w ramach łańcucha wartości dodanej; poprawę jakości edukacji na wszystkich poziomach; poprawę jakości infrastruktury; poprawę skuteczności działania instytucji publicznych. Finansowanie takiej strategii rozwojowej ułatwione będzie przez silniejszy wpływ Polski na kształtowanie polityk unijnych i na utrzymanie się wysokich transferów do Polski z budżetu Unii.
- Generalnym skutkiem scenariusza **SZYBKIEGO WEJŚCIA** byłaby szansa na podwyższenie długookresowego tempa wzrostu polskiej gospodarki (według szacunków NBP z roku 2009) o 0,2-0,7 punktu procentowego dodatkowego wzrostu PKB rocznie przez dekadę.

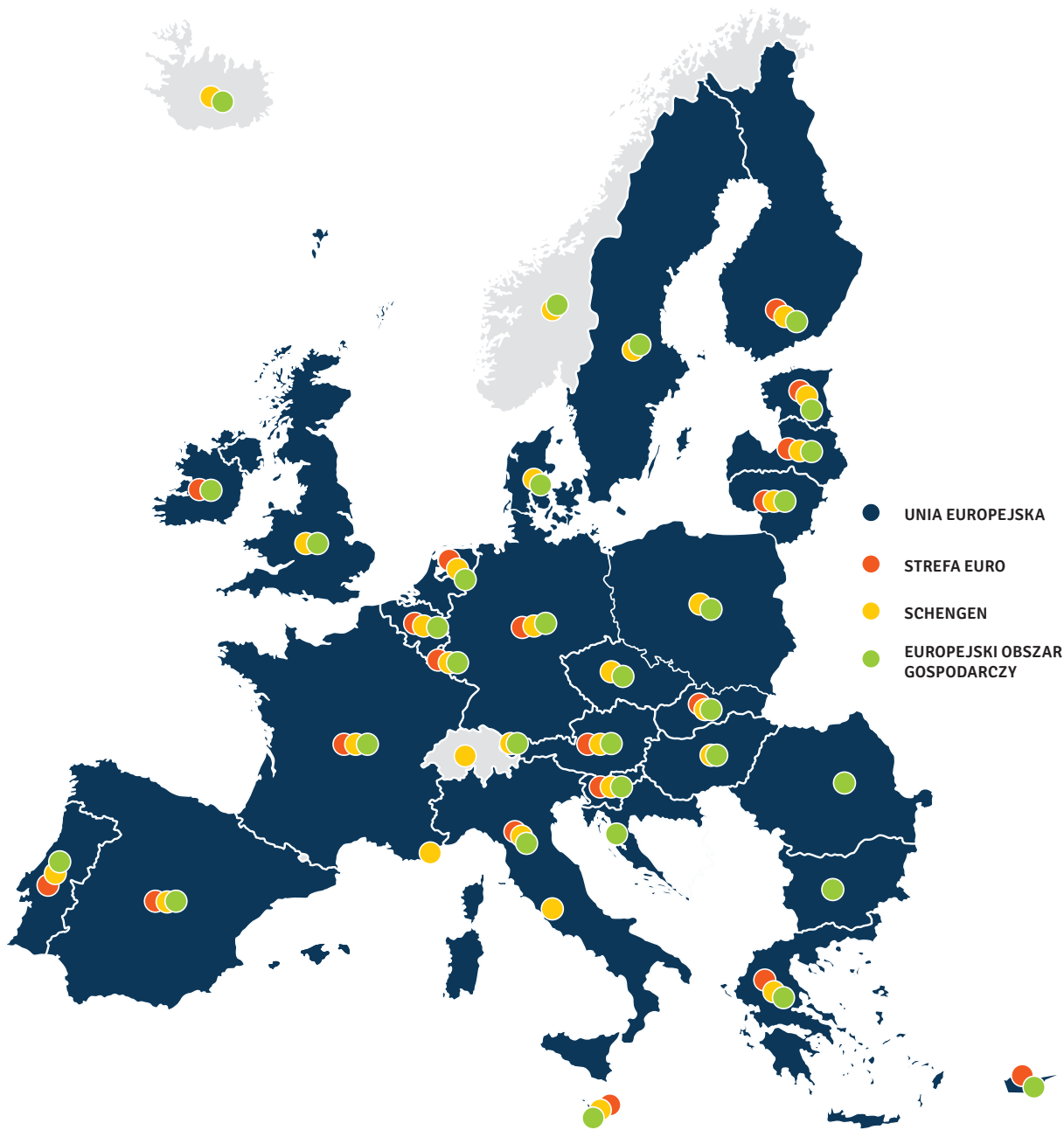
Scenariusz 2: ŻYCIE W PRZEDPOKOJU

- Brak prawa głosu w zakresie kierunków integracji gospodarczej dokonującej się w strefie euro, a w ślad za tym rosnący brak wpływu na główne decyzje dotyczące polityk Unii.
- Utrzymywanie się stanu niepewności co do stabilności waluty, w tym również możliwość ataków spekulacyjnych wymierzonych w złotego i ryzyko występowania znacznych wahań kursu walutowego. Działać to będzie hamująco na inwestycje i rozwój gospodarczy.
- Utrzymywanie się znaczących różnic stóp procentowych w stosunku do strefy euro, podwyższających koszt kredytu i tworzących zachęty do krótkookresowej i długookresowej spekulacji (w tym znacznych wahań napływu inwestycji portfelowych oraz tendencji do zadłużania się konsumentów i firm w obcych walutach). Przeciwdziałanie tym zjawiskom wymagać będzie ścisłej współpracy instytucji odpowiedzialnych za stabilność finansową oraz znacznego zaostrzenia podejścia do regulacji ostrożnościowych. Wszystko to oznacza rosnący koszt obrony narodowej waluty przez NBP i rosnący koszt utrzymania niskiej inflacji.
- Niezależnie od braku decyzji o wejściu do strefy euro, Polska musiałaby spełniać wymogi Unii Ekonomicznej i Walutowej w zakresie polityki fiskalnej, choć nie musi się obawiać najbardziej bolesnych środków procedury zapobiegania nadmiernemu deficytowi, jak np. kar finansowych. Może mieć jednak ograniczony dostęp do części funduszy unijnych.
- Możliwe spowolnienie procesu reform strukturalnych z powodu braku czynników motywujących do podejmowania reform, nacisku na wykorzystywanie narzędzi polityki pieniężnej i fiskalnej (osłabiania waluty) jako działającego krótkookresowo substytutu realnych zmian gospodarczych, a także braku szans na minimalny konsens polskich elit politycznych co do współpracy w reformach gospodarczych.
- Możliwe negatywne konsekwencje dla wymiany handlowej w wyniku marginalizacji Polski w UE, a w szczególności w wyniku braku możliwości skutecznego przeciwdziałania ograniczaniu swobody eksportu usług.
- Możliwe negatywne konsekwencje dla napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych w wyniku wzrostu tendencji protekcjonistycznych w Unii, którym Polska nie będzie w stanie się skutecznie przeciwstawić oraz w wyniku silniejszej integracji gospodarczej krajów wchodzących w skład strefy euro. Utrzymanie się ekstensywnego modelu inwestowania, opartego na poszukiwaniu niskich kosztów pracy jako głównego motywu inwestycji. Utrudniony proces zaawansowanego umiędzynarodowienia polskich przedsiębiorstw w formie bezpośrednich inwestycji zagranicznych.

- Trudności w realizacji strategii rozwojowej nakierowanej na intensyfikację rozwoju kraju w wyniku wysokiego kosztu kapitału, braku zmian pozycji polskich firm w ramach łańcucha wartości dodanej, ekstensywnego modelu inwestowania i silnego spadku transferów unijnych służących współfinansowaniu polityki rozwojowej (realnie spadek o ok. 45-50%).
- Stopniowo rosnące społeczne rozczarowanie członkostwem w Unii (bez członkostwa w strefie euro), przy coraz większych trudnościach związanych z przyszłym wejściem do zmodernizowanej strefy euro o coraz bardziej skomplikowanej architekturze.
- Generalnym skutkiem scenariusza **ŻYCIA W PRZEDPOKOJU** byłoby niewykorzystanie szansy na podwyższenie długookresowego tempa wzrostu polskiej gospodarki i na przeciwstawienie się procesom stopniowego wyhamowania tempa rozwoju Polski w nadchodzących latach.

Scenariusz 3: TRZAŚNIĘCIE DRZWIAMI

- Brak prawa głosu w zakresie kierunków integracji gospodarczej dokonującej się w strefie euro, a w ślad za tym rosnący brak wpływu na główne decyzje dotyczące polityk Unii.
- Kosztowne ustępstwa (rezygnacja z części obecnych korzyści ekonomicznych) w ramach renegotjacji Traktatu Akcesyjnego.
- Rosnące ryzyko wyjścia Polski z Unii Europejskiej, co oznaczałoby radykalny spadek poczucia bezpieczeństwa, silnie obniżający atrakcyjność inwestycyjną Polski.
- Utrzymywanie się stanu niepewności co do stabilności waluty, w tym również możliwość ataków spekulacyjnych wymierzonych w złotego i ryzyko występowania znacznych wahań kursu walutowego. Działać to będzie hamująco na krajowe i zagraniczne inwestycje i rozwój gospodarczy.
- Wzrost poziomu stóp procentowych i silne ograniczenie dostępu do kapitału dla polskich przedsiębiorstw, a w ślad za tym większa niestabilność gospodarcza i rosnący koszt obrony narodowej waluty i utrzymania niskiej inflacji.
- Wyhamowanie procesu reform strukturalnych z powodu braku czynników motywujących do podejmowania reform, rosnącego nacisku na wykorzystywanie narzędzi polityki pieniężnej i fiskalnej (osłabiania waluty) jako działającego krótkookresowo substytutu realnych zmian gospodarczych, a także braku szans na minimalny konsens polskich elit politycznych.
- Możliwe negatywne konsekwencje dla wymiany handlowej w wyniku marginalizacji Polski w UE, braku możliwości wpływu na polityki Unii, a także degradacji polskich firm w globalnych sieciach powiązań gospodarczych.
- Prawdopodobne silnie negatywne konsekwencje dla napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych w wyniku rosnącej niepewności co do przyszłego statusu Polski w Unii i geopolitycznego bezpieczeństwa inwestycji, a także wzrostu tendencji protekcyjnych. Pogłębienie się ekstensywnego modelu inwestowania opartego na poszukiwaniu niskich kosztów pracy i możliwości optymalizacji podatkowej. Zahamowanie lub istotne utrudnienie ekspansji zagranicznej polskich przedsiębiorstw.
- Niepowodzenie strategii rozwojowej nakierowanej na intensyfikację rozwoju kraju w wyniku rosnącego kosztu kapitału, degradacji polskich firm w ramach łańcucha wartości dodanej, ekstensywnego modelu inwestowania i drastycznego spadku transferów unijnych służących współfinansowaniu polityki rozwojowej (realnie spadek o ok. 65-70%). Efektem byłby silny wzrost rozczarowania części społeczeństwa członkostwem w Unii.
- Generalnym skutkiem scenariusza **TRZAŚNIĘCIA DRZWIAMI** byłoby silne spowolnienie procesów modernizacji i rozwoju polskiej gospodarki.



Wprowadzenie

Polska przystąpiła do Unii Europejskiej 1 maja 2004 roku. Od tego momentu Polacy lokują się nieodmiennie wśród narodów deklarujących największe zadowolenie z członkostwa i poparcie dla Unii (Eurobarometer, 2017). Jednocześnie jednak od lat zdecydowana większość Polaków jest przeciwna wprowadzeniu w Polsce euro, albo w ogóle, albo w przewidywalnej przyszłości. Dzieje się tak, mimo że wprowadzenie euro jest – zgodnie z zapisami Traktatu Akcesyjnego – obowiązkiem naszego kraju, a uczestnictwo w strefie euro coraz bardziej powszechnie uważane jest za warunek pozostania w „jądrze” Unii. Co ważne, poparcie dla euro w Polsce systematycznie spada. Według badań ankietowych, przed akcesją do Unii w roku 2002 zastąpienie złotego przez euro popierało 64% respondentów (zdecydowanych przeciwników euro było tylko 9%). W momencie wybuchu globalnego kryzysu finansowego w roku 2008 poparcie dla euro deklarowało już tylko 47% badanych. Do chwili wybuchu kryzysu zadłużeniowego krajów Południa w roku 2011, poparcie stopniało do 32%. Obecnie wynosi już tylko 22%, podczas gdy niemal połowa respondentów jest temu zdecydowanie przeciwna (CBOS, 2017).

Poparcie Polaków dla członkostwa w strefie euro według Eurobarometru

Czy jesteś osobiście zadowolony, że euro może zastąpić Twoją walutę?

Rok	Zdecydowanie tak i raczej tak w proc.	Zdecydowanie nie i raczej nie w proc.	Niezdecydowani
2004	40	49	11
2005	29	46	25
2006	50	39	11
2007	46	41	13
2008	41	46	13
2009	52	36	12
2010	44	45	11
2011	38	48	14
2012	39	55	6
2013	36	58	6
2014	45	53	2
2015	44	53	3
2016	41	56	3
2017	43	55	2

Źródło: Eurobarometr

Dlaczego poparcie dla wprowadzenia w Polsce euro, a więc działania wydającego się logicznym następstwem popieranego przez zdecydowaną większość Polaków członkostwa w Unii jest tak słabe i systematycznie spada? Oto najważniejsze powody:

- Po pierwsze (i zapewne najważniejsze) powszechne są w Polsce obawy, że wprowadzenie euro wiąże się z nieuchronnym, silnym wzrostem cen i zubożeniem społeczeństwa. Lęki te są podsycane przez mity o rzekomym „podwojeniu się cen” w krajach, które wprowadziły euro, a także przez polityków epatujących pozbawionymi ekonomicznych podstaw twierdzeniami, że wprowadzenie euro oznacza dla Polski „zrównanie się cen z niemieckimi”.

- Po drugie, w polskich mediach dominuje przekaz, że strefa euro tkwi w permanentnym kryzysie, a wkrótce może czekać ją rozpad. Dzieje się tak, choć kryzys zadłużeniowy w strefie euro odchodzi już do przeszłości, nawet jeżeli jego efekty będą jeszcze przez wiele lat ciążyły nad nadmiernie zadłużonymi krajami Południa. Ponadto wprowadzane reformy radykalnie wzmacniają mechanizmy przeciwdziałania przyszłym kryzysom, a strefa euro ma przed sobą w najbliższych latach perspektywę solidnego wzrostu.
- Po trzecie, od tematu euro wyraźnie ucieka większość polskich polityków – albo wymyślając nierealne warunki członkostwa (o których wiadomo, że przez wiele lat są niemożliwe do spełnienia), albo dystansując się od dyskusji, nie chcąc zrażać do siebie wyborców. Jeszcze bardziej radykalnie dystansują się od tematu dwie instytucje, które powinny poczuwać się do obowiązku rzetelnej analizy i informacji – Ministerstwo Finansów i Narodowy Bank Polski (Riedel, 2017).

EFEKT CAPPUCCINO

Po pierwszym roku używania euro we Włoszech (2002) Eurostat podał, że przeciętny wzrost cen wszystkich wyrobów konsumpcyjnych wyniósł 2,5%, czyli był wolniejszy niż w ostatnim roku funkcjonowania lira (2001), kiedy inflacja wyniosła 2,8%. Przeciętny Włoch nie chciał w to wierzyć, bo z jego codziennego doświadczenia wynikało, że ceny wzrosły dużo bardziej. Koronnym dowodem była podwyżka cen filiżanki cappuccino, która przed zmianą waluty kosztowała 1500 lirów (czyli 0,77 euro), a po zmianie 1 euro, czyli o 30% więcej. Czy jest możliwe, żeby i Eurostat, i przeciętny Włoch mieli rację? Psychologowie i ekonomiści odpowiedzieli, że w pewnym sensie tak. Włosi wypijają po dwie lub więcej filiżanek cappuccino dziennie, ale nie prowadzą rachunków, z których wynika, że cappuccino w ich domowym budżecie ma marginalne znaczenie. Drobny wydatek o dużej częstotliwości zaważył na percepcji wpływu euro na inflację. Psychologowie nazwali to „efektem cappuccino”. We Francji podobny efekt nazwano „efektem bagietki”, a w Niemczech „teuro” (drogie euro). Ogólne tempo inflacji w 2002 roku w Niemczech też było wolniejsze niż w roku poprzednim, a we Francji minimalnie większe.

W tym samym czasie w Unii następują ważne zmiany, które mogą radykalnie utrudnić sytuację krajów niezdecydowanych na wprowadzenie u siebie euro. Coraz wyraźniej rysuje się koncepcja podziału na „Europę dwóch prędkości”, w której pierwsza prędkość – a zatem i realny wpływ na kierunki integracji – może być zarezerwowana dla uczestników strefy euro (European Commission, 2017A; 2017B). Może to oznaczać, że stosowana dotychczas przez Polskę polityka „trzymania nogi w drzwiach”, tzn. niewchodzenia do strefy euro, przy jednoczesnym zachowaniu wpływu na najistotniejsze procesy decyzyjne, straci całkowicie skuteczność.

„Trzymanie nogi w drzwiach” było niewątpliwie wygodne z punktu widzenia walki o krajowych wyborców, niechętnych wprowadzeniu w Polsce euro. Z drugiej strony, jeśli rzeczywiście integracja w strefie euro zacznie przyspieszać, kontynuacja tej polityki wiązać się będzie z coraz większymi stratami ekonomicznymi i z procesem marginalizacji Polski w Unii. Stanowiłoby to wyzwanie nie tylko z punktu widzenia ekonomicznego, ale również podstaw bezpieczeństwa geopolitycznego kraju.

Biorąc to wszystko pod uwagę, wydaje się zasadny powrót w Polsce do intensywnej dyskusji na temat scenariuszy przyjęcia euro. Społeczne lęki przed wprowadzeniem wspólnej waluty są poważne, lecz możliwe do przezwyciężenia. Podobnie jak możliwe jest dokonanie takich reform w gospodarce, które zapewnią ekonomiczne korzyści z wprowadzenia euro. Wymaga to jednak przede wszystkim podjęcia przez polityków jednoznacznej,

wiarygodnej i w miarę możliwości ponadpartyjnej decyzji o tym, że Polska w perspektywie kilku lat przyjmie wspólną europejską walutę. Brak jednoznacznej decyzji oznacza również przedłużający się stan niepewności co do przyszłości polskiej gospodarki. W warunkach szybko zmieniającej się Unii, brak decyzji może okazać się najgorszym z rozwiązań.

Liczymy na to, że niniejszy raport może stanowić pomoc w dyskusji, a w rezultacie w podjęciu odpowiedniej, dobrej dla bezpieczeństwa i rozwoju Polski decyzji.

WYMIANA W PRAKTYCE

Na Litwie, po przyjęciu euro (początek 2015 roku) we wszystkich punktach handlowych można było rozliczać się w gotówce litami w ciągu 15 dni, tj. do połowy stycznia 2015 r. Sprzedawcy zostali wcześniej zaopatrzeni w banknoty i monety euro, aby tylko w nowej walucie wydawać resztę. Przewidziano jednak wyjątki od tej zasady – wydawanie reszty w litach było możliwe wtedy, „gdy były uzasadnione powody, dla których nie można było tego zrobić w euro”. Było to dozwolone np. w komunikacji miejskiej. Natomiast punkty handlowe mogły odmówić przyjęcia podczas zapłaty powyżej 50 sztuk monet litowych, bez względu na ich wartość. Większe ilości monet można było wymienić oczywiście w banku. W bezobsługowych punktach sprzedaży można było płacić w litach lub euro. A jeżeli było to niemożliwe, to tylko w euro.

Także na Łotwie okres stosowania dwóch walut w obrocie gotówkowym wynosił dwa tygodnie. Resztę można było wydawać jedynie w euro. Wyjątek stanowił transport publiczny. Od 1 stycznia 2014 roku wszystkie bankomaty wydawały środki wyłącznie w euro. Wymiany łatów na euro można było dokonywać we wszystkich bankach komercyjnych oraz na poczcie przez 6 miesięcy od daty przyjęcia europejskiej waluty. Bank Łotwy będzie dokonywał wymiany bezterminowo. Od 1 października 2013 roku do końca czerwca 2014 roku obowiązywały podwójne cenniki we wszystkich punktach handlowych na terenie całego kraju.

Źródło informacji: Boguslavas Gruzevskis, Euro przechodzi na Litwę. Raport Polskiej Fundacji im. Roberta Schumana i Fundacji Konrada Adenauera, Wilno, luty 2015 oraz Dawid Tomaszewski. Łotwa 18szym krajem strefy euro. Raport Polskiej Fundacji im. Roberta Schumana i Fundacji Konrada Adenauera, Ryga, styczeń 2014.

Trzy scenariusze

W niniejszym raporcie prezentujemy trzy scenariusze dotyczące decyzji, którą może dziś podjąć Polska w sprawie członkostwa w strefie euro.

1 SZYBKIE WEJŚCIE:

w scenariuszu zakładamy szybkie podjęcie decyzji politycznej na temat wejścia do strefy euro (do roku 2020), a następnie sprawne przeprowadzenie procesu akcesji, tak by możliwe było to do roku 2024-25 (okres przygotowawczy od momentu podjęcia decyzji to co najmniej 3-4 lata; Gronicki, 2005).

2 ŻYCIE W PRZEDPOKOJU:

w scenariuszu zakładamy brak decyzji politycznej na temat wejścia do strefy euro. Polska korzysta nadal z derogacji, nie określając daty wprowadzenia euro lub uzależniając ją od trudnych do spełnienia warunków.

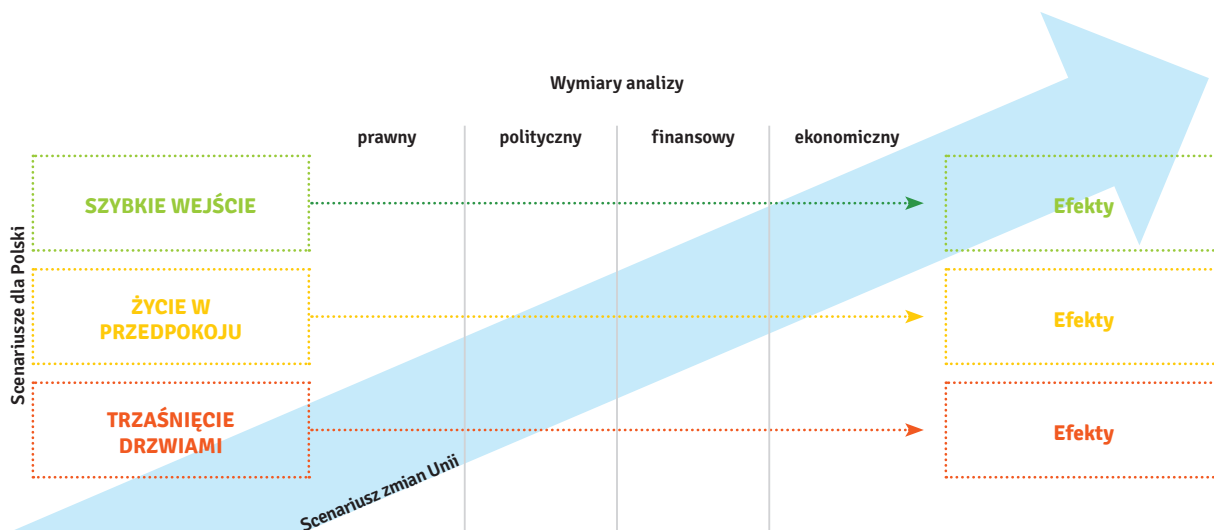
3 TRZAŚNIĘCIE DRZWIAMI:

w scenariuszu zakładamy podjęcie formalnej decyzji politycznej o niewprowadzaniu w Polsce euro, co oznacza złamanie zapisów i konieczność renegocjacji Traktatu Akcesyjnego lub wyjścia z Unii Europejskiej.

Jednocześnie w przypadku wszystkich scenariuszy przyjmujemy jeden, uważany przez nas za najbardziej prawdopodobny scenariusz zmian w Unii Europejskiej (UE). Jego kluczowe elementy to:

- Pokryzysowa stabilizacja i trwałe przyspieszenie tempa wzrostu PKB w strefie euro do 2-3%.
- Żaden kraj nie opuszcza strefy euro. Kolejne kraje wchodzą stopniowo do strefy euro lub deklarują gotowość wejścia. Brak nacisku na kraje pozostające poza strefą euro w sprawie akcesji, ale faktyczne uznawanie ich za peryferie Unii.
- Dalsze wzmocnienie mechanizmów funkcjonowania strefy euro (unia bankowa, wzmocnienie polityki regulacyjnej wobec sektora finansowego, skuteczne egzekwowanie dyscypliny fiskalnej).
- Emisja nisko oprocentowanych euroobligacji, służących restrukturyzacji zadłużenia z przeszłości i pokrywających część deficytu krajów realizujących konsekwentnie zasady wspólnej polityki fiskalnej.
- Osobny budżet dla strefy euro, stworzony częściowo kosztem wspólnego budżetu Unii.
- Trwałe zmiany instytucjonalne, uznające strefę euro za „ściśle jądro” UE. Zacieśnienie integracji politycznej wewnątrz strefy euro, m.in. w zakresie polityki bezpieczeństwa. Kraje spoza strefy euro praktycznie wykluczone z podejmowania decyzji w sprawach dotyczących strefy euro – czyli w większości spraw budżetowo-gospodarczych Unii.

Scenariusze analizowane są w kolejnych czterech krokach, odpowiadających czterem podstawowym wymiarom analizy: wymiarowi prawnemu, politycznemu, finansowemu i ogólnoeconomicznemu. Sposób konstrukcji scenariuszy przedstawia poniższy schemat.



Analiza scenariuszy: wymiar prawny

Analizę scenariuszy dotyczących perspektyw członkostwa Polski w strefie euro należy rozpocząć od implikacji prawnych różnych decyzji, które może podjąć w tej sprawie Polska.

Obecny stan prawny

Obecny stan prawny przedstawia się następująco:

- Wstępując do Unii Europejskiej (UE), Polska zobowiązała się do przyjęcia euro. Takie warunki członkostwa zostały również zaakceptowane przeważającą większością głosów przez społeczeństwo polskie w referendum akcesyjnym w roku 2003 (Nowak-Far, 2009).
- Przystąpienie do strefy euro wymaga spełnienia kryteriów konwergencji. Większość z nich ma charakter ekonomiczny. Chodzi przede wszystkim o zapewnienie stabilności wartości waluty i odpowiedniego stanu finansów publicznych. Jedno kryterium ma charakter prawny. Od państwa wstępującego do strefy euro wymaga się zapewnienia zgodności regulacji prawnych z przepisami UE w zakresie standardów niezależności krajowego banku centralnego (Kosikowski, 2008).
- W Polsce dodatkowym warunkiem prawnym jest zmiana Konstytucji w punkcie dotyczącym narodowej waluty (według obecnego zapisu jest to złoty).
- Do czasu spełnienia wszystkich kryteriów konwergencji, Polska jest objęta tzw. derogacją traktatową.

Stan derogacji traktatowej oznacza, że państwo jest zobowiązane do wprowadzenia euro po spełnieniu zestawu kryteriów (Barcz, 2013). W okresie obowiązywania derogacji państwo jest jednak zobowiązane spełniać wymogi Unii Gospodarczej i Walutowej (UGiW), a także Paktu Stabilności i Wzrostu (PSW), poza jasno określonymi wyłączeniami i rozwiązaniami specjalnymi. Państw spoza strefy euro nie obejmują natomiast przepisy zawarte w Traktacie o Stabilności, Koordynacji i Zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej (zwanym powszechnie Traktatem Fiskalnym). W efekcie tego, do czasu spełnienia wszystkich kryteriów, państwo jest wyłączone z obowiązku przekazania Europejskiemu Bankowi Centralnemu (EBC) uprawnień do emisji banknotów oraz monet i nadal emituje swoją walutę narodową. Nie stosuje się również w stosunku do niego części praw i obowiązków związanych z członkostwem w strefie euro. Dotyczy to m.in. uczestnictwa w jednolitej polityce pieniężnej i walutowej, udziału w procedurze mianowania członków Zarządu EBC, prawa głosu w odniesieniu do spraw, których dotyczy derogacja, podległości wtórnej prawu stanowionemu przez EBC i postanowieniom w sprawie kształtowania międzynarodowej roli euro, czy stosowania wobec tych państw najbardziej dolegliwych środków procedury zapobiegania nadmiernemu deficytowi budżetowemu.

LITEWSKA POGOŃ NA MONETACH EURO

Każdy kraj unii walutowej może umieścić na awersie monet swój narodowy symbol. Na Litwie w wyniku badań opinii publicznej wybrano herb Litwy - Pogoń. Mennica w Wilnie wybiła 370 milionów monet euro wszystkich nominałów, na awersie których widnieje słowo LIETUVA oraz rycerz w zbroi na koniu. Na serię monet euro składa się 8 nominałów: 1, 2, 5, 10, 20 i 50 centów oraz 1 i 2 euro. Monety euro z symbolem Pogoni są dziś pełnowartościowym środkiem płatniczym w 19 państwach Europy. Każdy kraj członkowski ma ponadto prawo kontynuować numizmatykę narodową, emitując okolicznościowe i kolekcjonerskie monety euro. Takiego zasięgu narodowych symboli nie mogły mieć waluty narodowe, chyba że byłby to amerykański dolar.

Należy przypomnieć, że derogacja traktatowa nie oznacza prawa do swobodnej decyzji o wprowadzeniu lub niewprowadzeniu wspólnej waluty – takie rozwiązanie, tzw. *opt-out*, zagwarantowały sobie ćwierć wieku temu tylko Wielka Brytania i Dania (Pisani-Ferry et al., 2008).

Biorąc powyższe postanowienia pod uwagę, można stwierdzić, że derogacja traktatowa ma cztery wymiary:

- *koordynacyjny* – polegający na wyłączeniu możliwości stosowania wobec państw nią objętych potencjalnie najsilniej działających środków w tym zakresie;
- *monetarny* – polegający na wyłączeniu państw członkowskich objętych derogacją z procesu podejmowania decyzji w zakresie polityki pieniężnej, kursowej i zarządzania rezerwami dewizowymi strefy euro; aspekt ten wyraża się dodatkowo niemożliwością jednostronnego wprowadzenia euro przez państwa objęte derogacją;
- *instytucjonalny* – polegający na wyłączeniu możliwości wpływu na obsadę Zarządu EBC;
- *międzynarodowy* – polegający na wyłączeniu państw objętych derogacją z procesu podejmowania decyzji w odniesieniu do szeroko pojętego kształtowania zewnętrznego otoczenia jednolitej waluty euro.

Istotny dla oceny prawnego statusu państw z derogacją jest art. 137 TFUE. Przepis ten przewiduje istnienie Eurogrupy, zdefiniowanej jako „spotkania ministrów Państw członkowskich, których walutą jest euro”. W ujęciu traktatowym Eurogrupa może być interpretowana jako swoista, ograniczona podmiotowo, postać Rady ECO-FIN, której zasadniczą funkcją jest przygotowywanie stanowisk strefy euro właśnie na tę Radę. Zasadniczym skutkiem tej praktyki wynikającej z postanowień prawa UE jest powstanie istotnej przewagi negocjacyjnej strefy euro w ramach Rady ECOFIN wobec państw spoza strefy jednolitej waluty europejskiej (Nowak-Far, 2007).

KTO I DLACZEGO NIE MUSI PRZYJMOWAĆ EURO?

Co do zasady wszyscy członkowie Unii Europejskiej są docelowo zobowiązani do przyjęcia euro. Wyjątek od tej reguły stanowią Dania i Wielka Brytania, które wynegocjowały sobie tzw. derogację stałą, która od 1993 roku zwalnia je z tego obowiązku. W Danii zostało to dodatkowo wzmocnione wynikiem referendum z 2000 roku, w którym ponad 53% głosujących opowiedziało się przeciw euro. Jeżeli chodzi o pozostałe państwa, to w praktyce nie ma określonego żadnego terminu, w którym powinna ostatecznie nastąpić wymiana. Nigdy nie zastosowano także żadnych sankcji za faktyczną odmowę przygotowań do rezygnacji z waluty narodowej. Np. Szwecja nie jest objęta stałą derogacją. Pomimo to w 1997 roku parlament szwedzki przyjął deklarację w sprawie nieuczestniczenia Szwecji w obszarze euro od 1 stycznia 1999. Szwecja nie weszła do obszaru ERM II, a w referendum konsultacyjnym z 14 września 2003 większość Szwedów zagłosowała przeciwko wprowadzeniu euro (55,9% przeciw).

Znaczenie uchylecia derogacji i wyznaczenia daty przyjęcia euro

Uchylecie derogacji (tzw. abrogacja) dotyczące danego państwa członkowskiego UE, poza samym przystąpieniem do strefy euro, wiąże się z poważnymi implikacjami prawnymi dotyczącymi jego funkcjonowania w unijnym porządku prawnym. W szczególności zwiększa ona zakres wymaganej koordynacji polityki gospodarczej oraz zwiększa siłę oddziaływania organów unijnych (Komisji i Rady ECOFIN) na państwo w tym zakresie. Rodzi także szereg zobowiązań finansowych – zwłaszcza wynikających z uczestnictwa w Europejskim Mechanizmie Stabilizacji. Uchylecie derogacji powoduje jednak, że państwo członkowskie uzyskuje większy wpływ na politykę gospodarczą prowadzoną w skali UE oraz wzmacnia sieć bezpieczeństwa finansowego. Wynika to z udziału w rozwiązaniach specyficznie przypisanych strefie euro. Udział w strefie euro podwyższa również jakość i zwiększa przejrzystość modelu zarządzania gospodarczego w państwie, którego derogacja została uchylona i ogranicza zakres arbitralności decyzji podejmowanych w zarządzaniu gospodarczym.

Kwestia wyznaczenia przez państwa członkowskie daty przyjęcia euro nie jest zagadnieniem mającym stricte prawne znaczenie. Wybory dokonywane w tym zakresie mają jednak implikacje dotyczące oceny polityki gospodarczej tego państwa. Ta kwestia ma znaczenie dla oceny starań państwa o konwergencję ze strefą euro, a więc oceny wypełniania zobowiązania traktatowego wynikającego w szczególności z art. 140 ust. 1 TFUE. Stąd w szczególności wyznaczenie bardzo odległej daty przyjęcia euro może być interpretowane jako wyraz intencji niewykonania przez państwo zobowiązań traktatowych. Należy przy tym pamiętać, że określenie daty nie rodzi zobowiązania prawnego do jej dotrzymania (Pronobis, 2008).

Procedura uchylecia derogacji: rozwiązania prawne i stan faktyczny

W sensie prawnym, przystąpienie państwa UE do strefy euro to zmiana jego statusu z takiego, w którym jest ono objęte derogacją dotyczącą różnych sfer jego udziału w UGiW na taki, w którym ma ono prawo do uczestniczenia we wszystkich tych sferach. Uchylecie derogacji oznacza, że kraj kończy swoisty stan przejściowy i wypełnia wszystkie zobowiązania traktatowe, wprowadzając u siebie euro (Pronobis, 2008).

Derogacja ma charakter automatyczny – z chwilą spełnienia kryteriów konwergencji, dane państwo jest obejmowane procedurą abrogacji. Konstrukcja abrogacji, która jest aktem włączenia danego państwa do strefy euro jest oparta tylko i jedynie na ocenie przez Komisję, Radę i EBC spełnienia przez państwo wszystkich kryteriów konwergencji. Nie jest więc konieczne, by państwo samo inicjowało swoje wejście do strefy euro, lecz decyduje o tym obiektywna ocena spełnienia kryteriów konwergencji. Ocena ta może być dokonana w odpowiedzi na złożony w dowolnej chwili wniosek danego państwa. Alternatywnie może również być przeprowadzona przez Komisję, Radę i EBC, w ramach ich obowiązków i uprawnień.

Zgodnie z intencjami prawodawcy traktatowego, dążenie do wprowadzenia euro uznawane było za naturalne działanie państw członkowskich UE. Derogacja pomyślana była więc jako rozwiązanie stosowane w odniesieniu do krajów, które mimo wysiłków nie są jeszcze w stanie sprostać kryteriom konwergencji (głównie z powodów ekonomicznych). Oczywiście było więc założenie, że poszczególne państwa będą inicjować swoje wejście do strefy euro kiedy tylko uznają, że są w stanie je spełnić.

W rzeczywistości sytuacja okazała się jednak bardziej skomplikowana. Nieprzystępowanie części państw członkowskich objętych derogacją do strefy euro wynika bowiem nie tyle z niemożności spełnienia kryteriów, co z braku woli politycznej (Barcz, 2013). Tym samym – i wbrew pierwotnym intencjom prawodawcy traktatowego – fakt niespełniania kryteriów konwergencji przez państwa członkowskie stał się narzędziem prawnym faktycznego blokowania abrogacji. W szczególności, państwa objęte derogacją traktatową mogą same wybrać moment przystąpienia do mechanizmu kursowego europejskiego systemu walutowego ERM 2, co stanowi jeden z warunków ekonomicznych wprowadzenia euro. Dzięki temu mogą one kontrolować proces przystępowania do strefy euro poprzez wstrzymywanie się z wchodzeniem do ERM 2. Jest to praktyka zapoczątkowana w 1998 r. przez Szwecję. W chwili obecnej, wobec spełnienia pozostałych kryteriów ekonomicznych, można uznać że z podobnego narzędzia prawnego blokowania abrogacji korzysta też Polska.

Kryteria konwergencji w Polsce

rok	kryt. stabilności cen	kryt. długoterminowych stóp procentowych	kryt. sytuacji finansów publicznych	kryt. kursu walutowego
2008	NIE	NIE	NIE	NIE
2009	NIE	NIE	NIE	NIE
2010	NIE	TAK	NIE	NIE
2011	NIE	TAK	NIE	NIE
2012	NIE	NIE	NIE	NIE
2013	TAK	TAK	NIE	NIE
2014	TAK	TAK	NIE	NIE
2015	TAK	TAK	TAK	NIE
2016	TAK	TAK	TAK	NIE

Źródło: Ministerstwo Finansów

Kraje UE poza strefą euro i kryteria konwergencji w roku 2016

Kryteria konwergencji	Państwa poza strefą euro					
	Bułgaria	Chorwacja	Czechy	Rumunia	Szwecja	Węgry
kryt. stabilności cen	TAK	TAK	TAK	TAK	NIE	TAK
kryt. długoterminowych stóp procentowych	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK
kryt. sytuacji finansów publicznych	TAK	NIE	TAK	TAK	TAK	NIE
kryt. kursu walutowego	NIE	NIE	NIE	NIE	NIE	NIE

Źródło: Europejski Bank Centralny

TAK – dane państwo spełniało kryterium

NIE – dane państwo nie spełniało kryterium

Scenariusze prawne decyzji Polski w sprawie wejścia do strefy euro

W opracowaniu rozważono trzy potencjalne scenariusze zakończenia przez Polskę okresu deregulacji traktatowej:

- Ścieżka wprowadzenia euro, w której określono w miarę bliską i wspartą rzeczywistymi działaniami dostosowawczymi datę akcesu (**SZYBKIE WEJŚCIE**).
- Ścieżka przystąpienia do strefy euro, w której nie określono daty akcesu albo datę tę określono w odległej przyszłości (**ŻYCIE W PRZEDPOKOJU**).
- Ogłoszenie, że Polska w ogóle nie przystąpi do strefy euro (**TRZAŚNIĘCIE DRZWIAMI**).

Scenariusz 1: SZYBKIE WEJŚCIE

Daty przyjęcia euro wyznaczone przez państwa członkowskie objęte derogacją nie mają szczególnego znaczenia prawnego. Są raczej sygnałem politycznym, a także pełnią rolę „kamienia milowego”, wobec którego mogą być zorientowane działania właściwych organów państwa członkowskiego mającego znaczenia dla konwergencji oraz współpracującej z nimi w tym zakresie Komisji i innych organów UGiW, w szczególności Komitetu Ekonomiczno-Społecznego. Z prawnego punktu widzenia wyznaczenie przez państwo daty przyjęcia euro może być oceniane jedynie jako wyraz determinacji jego rządu w prowadzeniu polityki konwergencji – a zatem i wypełnienia obowiązku będącego implikacją postanowień art. 140 ust. 1 TFUE. Ważne jest jednak również ustalanie daty przyjęcia euro w realnym terminie, tj. takim, który – zważywszy na sytuację gospodarczą państwa – może być dotrzymany.

Z drugiej strony, wyznaczenie stosunkowo szybkiej daty wprowadzenia euro wymaga również podjęcia odpowiednich działań natury prawnej, które się z tym wiążą.

Scenariusz **SZYBKIEJ AKCESJI** oznacza więc, z prawnego punktu widzenia, następujące działania i efekty:

- Ogłoszenie przez rząd daty przyjęcia euro i kalendarza działań konwergencyjnych, które mają temu służyć.
- Wprowadzenie wszystkich wymaganych zmian w prawie.
- Dokonanie, w odpowiednim momencie, zmian w Konstytucji. Wymaga to zagwarantowania niezbędnej większości parlamentarnej.
- W przypadku ogłoszenia referendum w sprawie terminu wejścia do strefy euro, niezbędne jest przeprowadzenie skutecznej kampanii informacyjnej.
- Przystąpienie w odpowiednim momencie do mechanizmu kursowego ERM 2 (co najmniej 2 lata przed momentem oceny wypełnienia kryteriów spójnym z planowaną datą wprowadzenia euro) lub wprowadzenie w odpowiednim momencie systemu sztywnego kursu walutowego (currency board), stanowiącego również akceptowany przez Komisję, Radę i EBC sposób wypełnienia kryterium stabilności kursu walutowego.
- Złożenie wniosku o uchylenie derogacji.

Scenariusz 2: ŻYCIE W PRZEDPOKOJU

Niewyznaczenie przez rząd państwa z derogacją daty przyjęcia euro nie jest sprzeczne z prawem UE, gdyż jego przepisy wiążące nie formułują takiego zobowiązania. Zaniechanie to może być jednak oceniane z punktu widzenia wypełniania przez państwo zobowiązania do konwergencji i ostatecznie uchylecia derogacji będącego implikacją art. 140 ust. 1 TFUE. Taka ocena musi jednak nawiązywać do kontekstu. Niewyznaczenie daty przyjęcia euro, przy jednoczesnym podejmowaniu starań o zapewnienie konwergencji musiałyby być ocenione jako taka sytuacja, która jest w pełni zgodna z postanowieniami prawa unijnego. I przeciwnie, niepodjęcie działań konwergencyjnych przy jednoczesnym zaniechaniu wskazania daty przyjęcia euro może być interpretowane jako dowód intencji niewykonania zobowiązania traktatowego.

W praktyce jednak, jak do tej pory, nawet ten drugi przypadek nie jest uznawany za naruszenie Traktatu. Państwa członkowskie UE sterują bowiem datą swojego wejścia do strefy euro poprzez nieprzystępowanie do mechanizmu kursowego EMR 2. Jakkolwiek obowiązek przystąpienia do tego mechanizmu wynika z Traktatu (art. 140 ust. 1 TFUE), to jednak nie ma mechanizmu prawnego, który mógłby być użyty do przymuszenia państwa spełniającego wszystkie inne kryteria konwergencji do przystąpienia do ERM 2. Praktyka, a w szczególności szwedzki precedens powstały przy pierwszej ocenie konwergencji w 1998 r., wniosek ten potwierdza.

Z kolei wyznaczenie bardzo odległego terminu przyjęcia euro (np. idącego w dziesięciolecia lub związanego z wypełnieniem niemożliwych do osiągnięcia w przewidywalnym terminie warunków gospodarczych) stanowiłoby jasny wyraz braku zamiaru wypełnienia określonego zobowiązania traktatowego. Naruszałoby to art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej, w którym od państw członkowskich wymaga się lojalnej współpracy – tak wzajemnej, jak i w kontekście działania w celu osiągnięcia celów uzgodnionych dla Unii. Takim celem jest konwergencja i przyjęcie euro przez wszystkie państwa członkowskie.

Scenariusz **ŻYCIA W PRZEDPOKOJU** oznacza więc, z prawnego punktu widzenia, następujące działania i efekty:

- Brak deklaracji na temat daty, wyznaczenie bardzo odległego terminu przyjęcia euro, lub powiązanie momentu wprowadzenia euro z wypełnieniem niemożliwych do osiągnięcia w przewidywalnym terminie warunków gospodarczych.
- Zinterpretowanie deklaracji przez instytucje unijne i pozostałe państwa członkowskie jako dowód intencji niewykonania zobowiązania traktatowego.
- Brak reakcji prawnej Polski lub niezdolność do reakcji na zmiany instytucjonalne zachodzące w UE, związane z pogłębioną integracją w ramach strefy euro.

Scenariusz 3: TRZAŚNIĘCIE DRZWIAMI

Formalne ogłoszenie zamiaru nieprzystępowania do strefy euro byłoby działaniem sprzecznym z traktatowym zobowiązaniem państwa członkowskiego UE do starania się o spełnienie warunków przystąpienia do tej strefy, tj. kryteriów konwergencji. Wynika to z logiki przepisów TFUE, wymagającego od państw objętych derogacją podjęcia stałego wysiłku by osiągnąć wymagany poziom konwergencji ich gospodarek ze strefą euro. Ogłaszanie przez dane państwo że nie przystąpi ono do strefy euro byłoby ujawnieniem intencji niewykonania zobowiązania traktatowego. Ponieważ zobowiązanie to istniało od wejścia w życie Traktatu z Maastricht (tj. od 1 listopada 1993 r.) było ono przedmiotem Traktatu Akcesyjnego

zawartego przez Polskę 1 maja 2004 r. Było również przedmiotem polskiego referendum akcesyjnego, które przeprowadzono 7-8 czerwca 2003 r. Ogłoszenie zamiaru nieprzystępowania przez Polskę do strefy euro oznaczałoby więc zarówno złamanie Traktatu Akcesyjnego, jak sprzeciwienie się woli społeczeństwa wyrażonej w referendum.

W przypadku oczywistego złamania Traktatu Akcesyjnego, przeciwko Polsce mogłyby być podjęte odpowiednie kroki prawne, z zaskarżeniem do Trybunału Sprawiedliwości UE i wnioskiem o wyznaczenie kar finansowych włącznie. Potwierdzenie sądowe tego faktu oznaczałoby, że Polska albo może próbować renegocjacji warunków członkostwa (co wymagałoby zgody wszystkich pozostałych państw członkowskich), albo musi zdecydować się na wypowiedzenie Traktatu Akcesyjnego i wystąpienie z UE.

Scenariusz **KOSZTOWNEJ REZYGNACJI** oznacza więc, z prawnego punktu widzenia, następujące działania i efekty:

- Złożenie przez rząd formalnej deklaracji o niewprowadzaniu w Polsce euro.
- Zinterpretowanie deklaracji przez instytucje unijne i pozostałe państwa członkowskie jako dowód złamania Traktatu Akcesyjnego. Podjęcie kroków prawnych mających zmusić Polskę do wywiązania się ze zobowiązań traktatowych.
- Podjęcie ze strony polskiej prób renegocjacji warunków członkostwa poprzez zmiany Traktatu Akcesyjnego (opt-out dla Polski w sprawie euro). Nie jest jasne, czy takie renegocjacje mają jakiegokolwiek szanse powodzenia. Jest jednak oczywiste, że ewentualny sukces negocjacji możliwy byłby jedynie za cenę znaczących ustępstw ze strony Polski w innych obszarach funkcjonowania UE. Dotyczyłoby to np. rezygnacji z korzyści budżetowych, rezygnacji z części praw wynikających z uczestnictwa w rynku wewnętrznym, rezygnacji z prawa weta w sprawach związanych z integracją polityczną UE itp..
- Alternatywą dla braku porozumienia w sprawie renegocjacji warunków członkostwa byłoby rozpoczęcie procesu wyjścia Polski z UE.

Analiza scenariuszy: wymiar polityczny

Polityczne scenariusze związane ze strefą euro uwzględniać muszą przede wszystkim otoczenie zewnętrzne szeroko pojętej polskiej polityki zagranicznej i gospodarczej. W każdym z trzech możliwych scenariuszy założyć można, że Polska posiadać będzie bardzo ograniczone, a w najgorszym przypadku żadne, możliwości wpływu na kształt i kierunek reform strefy euro. Będzie więc głównie reagować na procesy wewnątrz UE, w mniejszym lub większym stopniu dostosowując się w odpowiedni sposób (**SZYBKE WEJŚCIE, ŻYCIE W PRZEDPOKOJU**), bądź formalnie rezygnując z takiego dostosowania (**TRZAŚNIĘCIE DRZWIAMI**). W każdym z wariantów polityka strefy euro będzie wywierała jednak poważny wpływ na polską politykę i gospodarkę.

Propozycje zmian politycznych związanych z funkcjonowaniem Unii Europejskiej i strefy euro

Scenariusze polityczne w pierwszym rządzie muszą brać pod uwagę kierunek i tempo reform samej strefy euro, a także dynamikę polityczną całej UE i jej państw członkowskich. W tym pierwszym obszarze perspektywy zostały dosyć jasno zarysowane w serii podstawowych dokumentów UE oraz wystąpień różnych liderów politycznych. Najważniejszym z nich był tzw. Raport Pięciu Prezydentów na temat dokończenia budowy UGiW (Juncker et al., 2015). Kompleksowo podchodzi on do problemu reform strefy euro w czterech kluczowych obszarach: unii gospodarczej, finansowej, fiskalnej oraz politycznej. Ta ostatnia określona jest jako demokratyczna odpowiedzialność i legitymacja do działania. Jako datę graniczną tych reform, podzielonych na etapy, wyznaczono 2025 r. W raporcie podkreślono, że sukces tak pojętych reform UGiW wymaga coraz większego współnotawiania decyzji i współdzielenia suwerenności, w tym wspólnego podejmowania decyzji co do pewnej części budżetów narodowych i krajowych polityk gospodarczych. Wspomina on również o budżecie strefy euro oraz zwiększonej roli Parlamentu Europejskiego w tym obszarze.

Podobnie kompleksowo do reform strefy euro podchodzi raport refleksyjny Komisji Europejskiej na temat pogłębienia UGiW, który jest bezpośrednim rezultatem przedstawionej wcześniej Białej Księgi o Przyszłości Europy (European Commission, 2017A). Raport wyznacza cztery główne zasady, jakimi powinno się kierować pogłębienie UGiW:

- (a) miejsca pracy, wzrost gospodarczy, sprawiedliwość społeczna, konwergencja gospodarcza i stabilność finansowa;
- (b) odpowiedzialność i solidarność, współdzielenie i rozkładanie ryzyka oraz jego redukcja;
- (c) proces otwarty dla wszystkich państw członkowskich UE;
- (d) przejrzysty, demokratyczny i odpowiedzialny proces decyzyjny.

Podobnie jak w Raporcie Pięciu Prezydentów mowa jest o budżecie strefy euro oraz zwiększonej roli Parlamentu Europejskiego w UGiW. Strefa euro powinna być jednolicie reprezentowana w organizacjach takich jak Międzynarodowy Fundusz Walutowy i posiadać swojego ministra finansów, który przewodniczyłby Eurogru-

pie. Raport podkreśla także, że zgodnie z prawem UE, docelowo wszystkie państwa członkowskie Unii, za wyjątkiem korzystających z prawa do opt-out Danii i Wielkiej Brytanii, powinny przyłączyć się do strefy euro.

W podobnym tonie wypowiedział się w swoim dorocznym orędziu na temat stanu UE, przewodniczący Komisji Europejskiej Jean-Claude Juncker, który przedstawił „szósty scenariusz” w stosunku do Białej Księgi. Euro jest traktowane w nim jako docelowa waluta całej UE (Biała Księga przedstawia pięć scenariuszy modelu przyszłej integracji UE do roku 2025, ale strefa euro nie jest w niej centralnym elementem debaty). Aby ułatwić przystąpienie państw spoza strefy euro, zaproponował utworzenie instrumentu przedakcesyjnego, włącznie z instrumentem finansowym. Równie charakterystyczne jest holistyczne podejście Junckera, gdyż uważa on euro za projekt zasadniczo związany z jednolitym rynkiem, który powinien być uzupełniony jeszcze o filar socjalny w postaci „Unii Standardów Socjalnych”, a także o uwspólnotowiony proces podejmowania decyzji o bazie podatkowej dla przedsiębiorstw, czy podatku od transakcji finansowych. Według niego Europejski Mechanizm Stabilności powinien stopniowo przekształcić się w Europejski Fundusz Walutowy, a wiceprzewodniczący Komisji, odpowiedzialny za sprawy gospodarcze i finansowe, powinien przewodzić Eurogrupie i stać się Ministrem Gospodarki i Finansów UE (Juncker, 2017).

O ile na poziomie instytucji UE można mówić o daleko posuniętym konsensie co do kształtu reform strefy euro, o tyle trudno odpowiedzieć na pytanie, jak zdeterminowane w takich reformach będą jej główne państwa członkowskie. Przykładowo, między Niemcami, a Francją, pomimo obopólnej zgody co do potrzeby znaczących reform, nie istnieje wspólna wizja co do ich realnego kształtu. Prezydent Francji, Emanuel Macron, opowiadał się za możliwie ambitnym budżetem strefy euro, który sięgałby nawet kilku procent PKB UGiW, posiadałby zdolność do emisji euroobligacji, pomocy w finansowaniu inwestycji publicznych i amortyzowaniu potencjalnych kryzysów finansowych. Podobnie ambitną rolę widział Macron jeśli chodzi o ministra finansów strefy euro. Z kolei kanclerz Niemiec, Angela Merkel, z entuzjazmem wyrażała się jedynie o idei Europejskiego Funduszu Walutowego, do którego z rezerwą podchodzi Francja, obawiając się, że w przyszłości Niemcy wykorzystająby to jako pretekst do ograniczonego tylko uczestnictwa we wspólnych instrumentach fiskalnych. Możliwy budżet strefy euro Merkel oceniała na składający się z „małych kontrybucji, nie setek miliardów euro.” Budżet taki służyłby nagradzaniu za przeprowadzane reformy, nie ich uruchamianiu. Według Merkel, minister finansów strefy euro powinien jedynie zapewniać większą spójność w prowadzonych przez państwa członkowskie politykach gospodarczych. Różnice te unaoczniają głębszy problem rozbieżnych wizji pomiędzy tzw. państwami Południa i Północy, czy też krajami wysoko zadłużonymi, które były dotknięte przez kryzys strefy euro, a pożyczkodawcami. Bez wątpienia będzie to wpływać hamująco na wszelkie dalekosiężne wizje strefy euro, a reformy przybiorą raczej kształt inkrementalny (Reality blurs..., 2017).

ZAPASY STAREJ WALUTY W GOSPODARSTWACH DOMOWYCH

O ile okres podwójnego używania starej i nowej waluty w obrocie gotówkowym w sklepach zazwyczaj był dość krótki (np. dwa tygodnie), tak obywatele krajów Eurostrefy mogą wymieniać zapasy gotówki na euro w bankach (komercyjnych bądź centralnym) przez długie lata. Np. Niemcom takie prawo przysługuje bezterminowo. W 2016 roku (czyli prawie 15 lat po wymianie) niemiecki bank centralny szacował, że 'w skarpetkach' pochowanych jest jeszcze około 13 miliardów marek. Najprawdopodobniej większość tych 'zapasów' ma charakter pamiątkowo-kolekcjonerski. Niemniej jednak niektóre sieci handlowe przez wiele lat po wymianie akceptowały płacenie markami lub organizowały co jakiś czas promocje z możliwością zapłaty w markach.

Polska a strefa euro: podstawowe dylematy polityczne

Biorąc pod uwagę oczekiwaną dynamikę zmian w UE, odnotować należy jeszcze kilka czynników, które wyznaczać będą główne ramy dla potencjalnych scenariuszy dotyczących Polski.

- Po pierwsze, po wyjściu z UE Wielkiej Brytanii, 85% PKB w Unii będzie wytwarzane w państwach strefy euro. Finansowe ograniczenia UE, związane choćby z pomniejszeniem wpływów budżetowych o składkę Wielkiej Brytanii, wymuszać będą koncentrację środków. Powstanie osobnej linii budżetowej dla państw strefy euro w ramach budżetu ogólnego UE i przy założeniu jego niezwiększania, prowadzić będzie stopniowo do konfliktu między państwami członkami i nie członkami strefy euro. Polska nie będzie w tej sytuacji posiadała siły przetargowej, gdyż oprócz tego, że nie jest członkiem strefy euro, to jest w dodatku netto beneficjentem budżetu UE.
- Po drugie, bardzo mało prawdopodobna jest reforma strefy euro, która byłaby kompatybilna z obecnie obowiązującym traktatem lizbońskim. Równie mało prawdopodobne jest przyjęcie nowego traktatu przez wszystkie państwa członkowskie UE. Każda zmiana traktatowa pociąga bowiem za sobą problem z ratyfikacją przez wszystkie państwa członkowskie, a mało kto będzie chętny do podjęcia takiego ryzyka. Poza tym, w interesie państw strefy euro leży zminimalizowanie wpływu państw nie będących członkami strefy w decydowaniu o takiej reformie. Dlatego należy się spodziewać, że kolejne kroki naprzód dokonywane będą metodą umów międzyrządowych, których sygnatariuszami będą państwa „chętnie i zdolne”. Jest to tzw. schengenizacja reform (określenie pochodzi od sposobu w jaki powstała strefa Schengen, poza ramami UE, a następnie jej dorobek prawny został włączony w prawo UE). Strefa euro będzie projektem otwartym, ale nie znaczy to, że ktoś będzie się chciał oglądać na maruderów. Będą oni zachęceni do wejścia (np. w postaci niewielkiego funduszu przedakcesyjnego), ale im dłużej będą pozostawać poza strefą euro, tym trudniej będzie im dołączyć w przyszłości. Dla Polski, w scenariuszu **ŻYCIA W PRZEDPOKOJU** bądź **TRZAŚNIĘCIA DRZWIAMI** oznacza to urealnienie ryzyka związanego z Europą wielu prędkości i co za tym idzie peryferyzacją.
- Po trzecie, proces peryferyzacji w przypadku tych dwóch scenariuszy będzie przyspieszany przez rosnącą instytucjonalną kompleksowość strefy euro. Od czasu kryzysu w 2010 r. nastąpił proces obudowania strefy euro instytucjami, które mają zapobiegać kryzysom i odpowiadać na ewidentne luki w konstrukcji unii monetarnej, które wystąpiły u jej początku. Euro jest już dzisiaj czymś znacznie więcej, niż było w momencie, gdy Polska zobowiązała się do jego przyjęcia w swoim Traktacie Akcesyjnym 2004 r.

Zostało poszerzone o Unię Bankową, Europejski Mechanizm Stabilizacji, który w sensie prawnym jest organizacją międzynarodową, tworzącą się Unię Rynków Kapitałowych, a także szereg różnorodnych mechanizmów i rozwiązań dotyczących relacji między politykami narodowymi i polityką europejską. W rezultacie euro jest dzisiaj kompleksowym projektem integracyjnym, największym od czasu idei jednolitego rynku (Barcz, 2013). Uczestnictwo w nim (bądź nieuczestniczenie) ma wymiar polityczny, a nie tylko gospodarczy.

- Po czwarte, na dynamikę polityczną strefy euro wpływ wywierał będzie problem populizmu. W sposób bezpośredni dotyczy on demokratycznej legitymacji strefy euro. Problem ten pojawił się wraz z kryzysem 2010 r. Do tego momentu mandat obywateli na dalsze reformy UE wynikał z tzw. legitymacji procesowej, tzn. kolejne kroki naprzód podejmowane były z założeniem, że więcej integracji działa na korzyść Europejczyków. Sygnałem ostrzegawczym był już upadek Traktatu Konstytucyjnego UE. Natomiast kryzys strefy euro podważył „przyzwalający konsens” ze strony obywateli na rozwiązania, które mogą mieć ogromne konsekwencje dla całej Europy, a do których wystarczy porozumienie przywódców państw i instytucji UE. Błędy konstrukcyjne strefy euro i brak woli politycznej do ich szybkiego naprawienia, zburzyły zaufanie do europejskich elit politycznych i podejmowanych w interesie Europy decyzji. Wbrew obietnicom, euro nie przyczyniło się do konwergencji gospodarczej, członkami euro strefy były państwa, które nie powinny nimi zostać, a gospodarki niekonkurencyjne popadały w poważne tarapaty. Kryzys był jednym z katalizatorów wzrostu ruchów populistycznych. Spowodował też, że dotychczasowa legitymacja przyzwalająca na proces nieustannych reform UE zamieniła się na legitymację jego realnych rezultatów. Inaczej mówiąc, w przyszłości euro musi okazać się sukcesem gospodarczym. W przeciwnym razie zostanie podważone przez oddolne ruchy populistyczne, co uderzy w cały projekt europejski. Nie bez przyczyny Angela Merkel powiedziała, że sukces euro to dla UE kwestia egzystencjalna. Choć wielu ekonomistów kwestionowało taki punkt widzenia argumentując, że przecież można sobie wyobrazić powrót do wspólnego rynku bez wspólnej waluty, to nie uwzględniali oni politycznego i społecznego znaczenia eurowaluty. Nie oznacza to jednak, że reformy euro nabiorą poważnego rozpędu. Czynnikiem hamulcowym będą przede wszystkim różnice gospodarcze pomiędzy głównymi aktorami w procesie reform i związane z tym różne wizje tego, czym ostatecznie powinna być strefa euro. Obecność ruchów populistycznych w życiu publicznym również będzie hamowała wszelkie reformy, które nie będą związane z powiększeniem demokratycznej legitymacji strefy euro (Majone, 2010).

CENY A EURO

Unijny Eurostat i narodowe urzędy statystyczne bardzo wnikliwie przeanalizowały różne czynniki wpływające na ceny w okresie zmiany waluty. Badania statystyczne potwierdziły brak istotnego wpływu wprowadzenia euro na poziom cen. Zarówno w pierwszej dwunastce państw, które wprowadziły do obiegu euro w 2002 roku, jak i w Słowenii w 2007 roku, najbardziej wrażliwe, wymykające się spod społecznych kontroli, okazały się ceny w restauracjach i kawiarniach, ceny za usługi naprawcze, fryzjerskie, rekreacyjne, a także za niektóre produkty spożywcze w małych sklepach. W sumie jednak wzrost cen konsumpcyjnych spowodowany wprowadzeniem euro, badany według różnych metodologii, był minimalny, wyniósł tylko 0,3 punktu procentowego w ramach 2,2 proc. inflacji w skali roku w pierwszej dwunastce Eurolandu i tyle samo pięć lat później w Słowenii.

Wyższe tempo ogólnego wzrostu cen w Słowenii, 5,6 proc. w 2007 r., nie wynikało z wprowadzenia nowej waluty, ale z działania innych czynników, takich jak wzrost cen paliw i żywności na światowych rynkach, co zbiegło się w czasie z wprowadzaniem euro. Te same czynniki w 2002 r. zadziałały na obniżenie tempa wzrostu cen w pierwszej dwunastce tworzącej Euroland. Na dwanaście krajów, które przeszły na euro w 2002 r., w dziesięciu wzrost cen w pierwszym roku obowiązywania nowej waluty był wolniejszy niż w 2001 r. Na przykład w Niemczech tempo inflacji obniżyło się z 2 proc. do 1,4 proc., we Włoszech z 2,8 do 2,5 proc., a w Hiszpanii z 3,6 do 3,1 proc. Jedynie we Francji i w Grecji wzrost cen w 2002 r. był wyższy niż w 2001 r. W 2003 r. tempo wzrostu cen w siedmiu krajach było jeszcze niższe niż w 2002 r., w trzech pozostało bez zmian, a jedynie w dwóch nieco wzrosło. W całej strefie euro wzrost cen wyniósł 2,2 proc. w 2002 r., tj. o 0,4 pkt proc. mniej niż w 2001 r. W 2003 r. tempo inflacji na obszarze euro opadło do 2,1 proc.

Scenariusze polityczne decyzji Polski w sprawie wejścia do strefy euro

Wszystkie powyżej wymienione czynniki razem wzięte, czyli konkretne i przedstawione już wizje reform zakładające dalszą integrację i budżet strefy euro, Brexit, niewielkie prawdopodobieństwo zmian Traktatu Lizbońskiego, instytucjonalna kompleksowość strefy euro i problem populizmu, nadają jasny kontekst scenariuszom politycznym członkostwa Polski w strefie euro. Są one następujące.

Scenariusz 1: SZYBKIE WEJŚCIE

Scenariusz **SZYBKIEGO WEJŚCIA** będzie miał dla Polski wielorakie skutki polityczne.

Po pierwsze, ogłoszenie terminu przystąpienia do strefy euro, a następnie działań konwergencyjnych w okresie zwiększonej niepewności politycznej na scenie krajowej, będzie działało jak kotwica stabilizacyjna z punktu widzenia pozostałych państw UE. Automatycznie zwiększy to zaufanie do naszego kraju oraz pozycję negocjacyjną i siłę przetargową w UE. Dotyczy to zarówno reform strefy euro, jak i innych polityk gospodarczych UE, takich jak polityka spójności, reformy rynku wewnętrznego, czy unijna polityka społeczna, która staje się coraz poważniejszym wyzwaniem dla Polski. Zakładając, że pierwszy budżet strefy euro nie będzie zbyt duży (jak sugeruje J.C. Juncker będzie to raczej linia budżetowa; Juncker, 2017) i będzie ukierunkowany na konkretne projekty, Polska mogłaby uczestniczyć w takich dyskusjach na możliwie wczesnym etapie. Będzie to o tyle ważne, że wychodzenie Wielkiej Brytanii i nieunikniona redukcja budżetu ogólnego UE, spowoduje poważne perturbacje z punktu widzenia samych negocjacji jeśli chodzi o pozycję finansową Polski.

Po drugie, przystąpienie do strefy euro to coś znaczenie więcej, niż wypełnianie kryteriów gospodarczych konwergencji. Oznacza ono kompleksową integrację z jej instytucjami, takimi jak Unia Bankowa, EMS, Unia Rynków Kapitałowych. Istniejący już wśród polskich elit politycznych konsens, że do strefy euro przystępować może tylko dobrze przygotowana i konkurencyjna gospodarka, będzie siłą rzeczy wymuszał większy niż do tej pory zakres współpracy i konsensu na scenie krajowej. Podobnego konsensu głównych sił politycznych wymagać będą zmiany Konstytucji RP, jak i potencjalne referendum. Nie wydaje się prawdopodobne, aby Polska przystąpiła do strefy euro gdyby główne siły polityczne były w ostrym sporze odnośnie takiej opcji (Dandashly, Verdun, 2016).

Po trzecie, szybkie przystąpienie do strefy euro ma nie tylko wymiar ekonomiczny, ale zwiększa bezpieczeństwo państwa. Ewentualne perturbacje na wschodniej granicy Polski, będą bowiem dotyczyły całego obszaru walutowego. Argument ten również był już podnoszony w polskiej debacie.

Reasumując:

- W okresie zwiększonej niepewności politycznej przewidywalna ścieżka akcesji do strefy euro będzie działać jak wizerunkowa kotwica stabilizacyjna z punktu widzenia innych państw UE.
- Zwiększy zaufanie do Polski oraz wzmocni jej pozycję negocjacyjną i siłę przetargową w UE. Dotyczy to zarówno reform strefy euro, jak i innych polityk gospodarczych UE, takich jak polityka spójności, budżet UE, reformy rynku wewnętrznego, czy polityka społeczna.
- Wymusi kompleksową integrację z instytucjami strefy euro, takimi jak Unia Bankowa, Europejski Mechanizm Stabilizacji, Unia Rynków Kapitałowych.
- Będzie działało podobnie jak *acquis* rozszerzeniowe w przypadku wejścia Polski do UE –wymusi minimalny konsens polskich elit politycznych co do współpracy w reformach gospodarczych, czy przy zmianie konstytucji.
- Zwiększy bezpieczeństwo gospodarcze i geopolityczne Polski.

Scenariusz 2: ŻYCIE W PRZEDPOKOJU

Scenariusz **ŻYCIA W PRZEDPOKOJU** oznacza stopniową i nieuchronną marginalizację Polski w strukturach UE. Dzisiaj prawdopodobne wydaje się, że strefa euro będzie obszarem wzrostu gospodarczego i jądrem wspólnego rynku. Coraz powszechniejsze jest też przekonanie, że euro powinno być walutą całej UE. W takiej sytuacji brak decyzji ze strony Polski będzie spotykał się z coraz większym niezrozumieniem po stronie innych państw UE, szczególnie po wyjściu Wielkiej Brytanii. Percepcją tą mogą wyostrzyć decyzje innych państw, w tym bliskich regionalnych partnerów Polski, o kursie na euro. Polska nie będzie uczestniczyła w stopniowej integracji i rozbudowie kompleksowej strefy instytucjonalnej związanej ze wspólną walutą. Odczuwalny będzie coraz większy brak możliwości wpływu na główne decyzje dotyczące polityk gospodarczych, w tym budżetu, rynku wewnętrznego, czy polityki energetycznej. Może to prowadzić w Polsce do wzrostu postaw nieprzychylnych coraz to nowym aspektom integracji europejskiej. Niskie do tej pory poparcie Polaków dla członkostwa w strefie euro będzie wzmocnione brakiem kampanii informacyjnej. Widoczna będzie polaryzacja elit politycznych, ale samo euro prawdopodobnie nie stanie się katalizatorem politycznego konfliktu. Potencjalna zmiana kursu politycznego w przyszłości i próba akcesu do strefy euro, będzie z czasem coraz trudniejsza.

Warto dodać, że scenariusz **ŻYCIA W PRZEDPOKOJU** mógł być bardziej uzasadniony w momencie kryzysu strefy euro. Jednak dzisiaj, i w przewidywalnej przyszłości, przesłanki do takiej decyzji i jej kontekst zewnętrzny, są już zupełnie inne.

W obecnych uwarunkowaniach oznacza on:

- Stopniowy i nieuchronny spadek znaczenia Polski w strukturach UE, biorąc pod uwagę wyjście Wielkiej Brytanii oraz potencjalne przystępowanie do strefy euro innych państw.
- Polska nie będzie uczestniczyła w stopniowej integracji i rozbudowie kompleksowej strefy instytucjonalnej związanej ze wspólną walutą. Odczuwalny będzie coraz większy brak możliwości wpływu na główne decyzje dotyczące polityk gospodarczych, w tym budżetu, rynku wewnętrznego, polityki handlowej, czy polityki energetycznej.
- Ryzyko wzrostu w Polsce postaw nieprzychylnych integracji europejskiej.
- Wzrastająca polaryzacja elit politycznych.
- Wraz z upływem czasu akces do strefy euro będzie coraz trudniejszy.

Scenariusz 3: TRZAŚNIĘCIE DRZWIAMI

Największe reperkusje wywołałby dla Polski scenariusz **TRZAŚNIĘCIA DRZWIAMI**. Po pierwsze, wiązałoby się to ze zmianą Traktatu Akcesyjnego Polski do UE, na który zgodzić będą się musiały pozostałe państwa członkowskie, co wcale nie jest takie pewne. Ciężko w tej sytuacji ocenić, jak duże byłyby koszty polityczne i finansowe formalnej rezygnacji. Przykład Brexitu pokazuje, że w takich negocjacjach UE ma po swojej stronie wszystkie atuty i potrafi być bardzo trudnym partnerem. Zakładając zwiększającą się kompleksowość powiązań pomiędzy unią walutową, jednolitym rynkiem, unią polityczną i polityką społeczną, można stwierdzić że koszty dla Polski byłyby wyjątkowo wysokie.

Po Brexicie, wybór przez Polskę wizji Europy *à la carte*, podczas gdy zdecydowana większość pozostałych państw wybierze zupełnie inny kierunek, wydaje się politycznie nie do zaakceptowania w UE. Uzyskanie wyłączenia w sytuacji gdy wcześniej bądź później euro stanie się walutą UE (za wyjątkiem Danii) w najlepszym wypadku oznacza daleko posuniętą marginalizację Polski i brak wpływu na wszystkie poważniejsze decyzje UE. W najgorszym zaś którąś z opcji, które przerabia obecnie Wielka Brytania, czyli stowarzyszenia gospodarczego z UE zamiast faktycznego, pełnego członkostwa.

Sytuacja ta wywoła też prawdopodobnie większe reperkusje w polityce krajowej. Według badań opinii publicznej Polacy są jednym z najbardziej pro-europejskich społeczeństw, choć oczywiście w wielu obszarach jest to postawa dosyć słabo ugruntowana, a w przypadku negatywnych zmian bilansu korzyści i kosztów członkostwa w UE może ona ulec odwróceniu. Pomimo niechęci do członkostwa w strefie euro, formalna rezygnacja z niego, jeśli zasadniczo zagrozi członkostwu Polski w UE, może wywołać daleko idącą zmianę postaw społecznych i tym samym wpłynąć na krajową dynamikę polityczną. Dotykać bowiem będzie poczucia bezpieczeństwa Polaków i mocno zakorzenionej obawy przed geopolitycznym fatalizmem w postaci, cytując historyka Normana Daviesa, Bożego Igrzyska – obszaru chronicznej niepewności i „ziemi niczyjej” między Niemcami, a Rosją.

Scenariusz oznacza więc następujące zjawiska:

- Bardzo trudne negocjacje związane ze zmianą Traktatu Akcesyjnego Polski, na który muszą się zgodzić pozostałe państwa UE. Potencjalnie wysokie koszty polityczne i finansowe, np. wyłączenie z polityki spójności, czy innych projektowanych narzędzi finansowych związanych z kompleksowym układem instytucjonalnym strefy euro.
- Marginalizacja i peryferyzacja Polski w strukturach UE, czego konsekwencją będzie powiększające się ryzyko wyjścia Polski z Unii Europejskiej.

- Zmieniona dynamika krajowej sceny politycznej: powstająca nowa oś niezwykle ostrego konfliktu politycznego i społecznego.
- Radykalny spadek geopolitycznego bezpieczeństwa Polski.

PKB wybranych obszarów



Źródło: MFW, 2016

Analiza scenariuszy: wymiar finansowy

Przyszłych relacji gospodarczych Polski z Unią Europejską – w tym w szczególności relacji finansowych – nie można rozpatrywać wyłącznie z punktu widzenia tego, czy Polska wstąpi do strefy euro, czy też będzie ten krok jawnie odrzucać lub też opóźniać. Relacje te zależą od wielu innych czynników, w tym także niematerialnych, takich jak wywiązywanie się z zasad liberalnej demokracji i państwa prawa, obowiązujących w UE. Zależą również w znacznym stopniu od tego, w jaki sposób zmieni się wielkość, kształt i struktura wydatków budżetu Unii (European Commission, 2017C).

Na przyszły kształt unijnych finansów najprawdopodobniej wpływ będą miały następujące czynniki:

- Brexit, oznaczający poważny ubytek w budżecie UE. Wielka Brytania jest czwartym największym płatnikiem brutto w Unii (po Niemczech, Francji i Włoszech), dostarczającym 11% dochodów budżetowych. Rola Wielkiej Brytanii wśród płatników netto jest większa niż we wpłatach do budżetu, bo sięga 15% (trzeci największy wkład netto po Niemczech i Francji). Należy pamiętać, że to właśnie wpłaty netto służą głównie finansowaniu transferów z tytułu polityki strukturalnej, dzięki którym kraje uboższe wspierane są w rozwoju przez unijny budżet.
- Sytuację dodatkowo komplikuje możliwa zmiana dotychczasowych priorytetów polityk unijnych (European Commission, 2017A). Znaczna część krajów, w tym zwłaszcza płatnicy netto, dążą do osłabienia dotychczasowych filarów. Dotyczy to rozwoju regionalnego i tej części interwencji w sferze zatrudnienia i polityki społecznej, która nie jest bezpośrednio związana z funkcjonowaniem jednolitego rynku. Są to dziedziny, w których Polska była finansowana szczególnie wysoko. Zwiększone będą natomiast prawdopodobnie nakłady na wzmocnione priorytetowe dziedziny polityki wspólnotowych, takie jak innowacje, polityka migracyjna, polityka proekologiczna (dekarbonizacja), obronność – a więc te, względem których Polska zachowuje daleko idącą wstrzeźliwość. Nie jest jasne, jak po Brexicie zmieni się charakter Wspólnej Polityki Rolnej, której największym krytykiem w obecnej postaci była Wielka Brytania.
- Poważny wpływ na finanse Unii może mieć wspierany przez część krajów proces podziału na „Europę dwóch prędkości”. Scenariusz taki będzie się prawdopodobnie opierał na dwóch odrębnych budżetach dla strefy euro i dla pozostałych krajów członkowskich. Należy przypuszczać, że dla krajów poza strefą euro może on być znacznie mniejszy, niż w obecnym okresie finansowania (Haas, Rubio, 2017).

Niezależnie od tego, w przyszłej perspektywie finansowej Polska może ponieść straty względem dotychczasowych transferów wynikające z dwóch powodów:

- Wzrostu wartości PKB na mieszkańca Polski do ok. 75% średniej UE i wykroczenia ponad ten poziom kilku polskich regionów, przy jednoczesnym spadku znaczenia polityki spójności w politykach unijnych.
- Relatywnie niewielkiej zdolności absorpcyjnej dla działań podejmowanych w nowych obszarach priorytetowych, w tym zwłaszcza zwiększenia potencjału innowacyjnego gospodarki.

W ciągu dotychczasowego członkostwa Polska stała się największym beneficjentem polityki spójności. Udział funduszy dostępnych w ramach polityki spójności w finansowaniu inwestycji sektora publicznego w latach 2007-2013 wyniósł w Polsce 40,9%, przy średniej dla UE równej 6,5%. Wyższe udziały niż Polska miały tylko Węgry – 57%, a także Litwa, Słowacja, Łotwa i Malta. Polsce udało się również utrzymać pozycję największego

beneficjenta polityki spójności w perspektywie budżetowej 2014-2020. Jednak powyżej wymienione czynniki powodują, że negocjacje w sprawie kolejnej perspektywy finansowej będą dla Polski szczególnie trudne, a brak odpowiedniej siły negocjacyjnej i zdolności do tworzenia koalicji może prowadzić do drastycznego ograniczenia finansowych korzyści netto z członkostwa.

OPERACJA WYMIANY NA ŁOTWIE (PRZEŁOM 2013/14 ROKU)

Wygląd rewersu łotewskich monet euro został określony na podstawie wyników ogólnokrajowego konkursu. Ogólny koszt produkcji łotewskich monet euro wyniósł 11,2 mln EUR, banknotów z kolei 10,1 mln EUR. Był to jeden z najwyższych kosztów w całym procesie wdrożenia euro na Łotwie. Częściowo został on pokryty z zysków ze sprzedaży surowca uzyskanego po przetopieniu monet łotewskich. Monety euro o ogólnej wadze ponad 1,6 tys. ton były sukcesywnie dostarczane drogą morską w 70 kontenerach do portu w Rydze (15 dostaw).

W połowie 2013 r. część polityków wystąpiła do Banku Łotwy z wnioskiem o zachowanie do końca 2018 roku na tzw. czarną godzinę banknotów i monet łotewskich. Ich zdaniem przyszłość strefy euro stała pod znakiem zapytania. Nie było wiadomo także jak w praktyce przebiegała będzie zamiana narodowej waluty. Autorzy wniosku sugerowali, iż może wystąpić szereg problemów technicznych. Ponadto w ich opinii wprowadzenie euro miało wywołać silną presję inflacyjną. Ostatecznie jednak wniosek odrzucono ponieważ Bank Łotwy nie posiadał odpowiednich przestrzeni magazynowych, ponadto przetopienie monet łotewskich i obniżenie tym samym kosztu produkcji nowych monet euro było wcześniej uwzględnione w budżecie strategii wdrożenia euro.

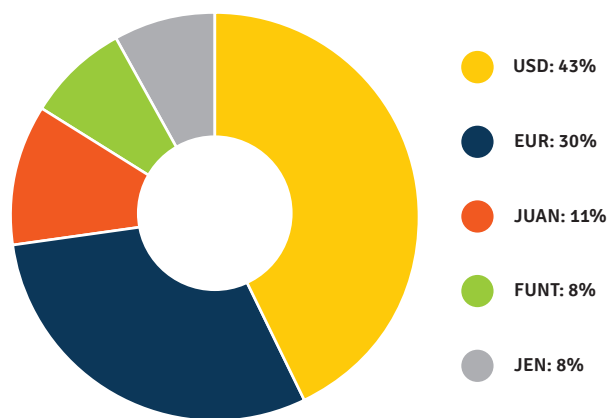
Źródło informacji: Dawid Tomaszewski. Łotwa 18tym krajem strefy euro. Raport Polskiej Fundacji im. Robert Schumana i Fundacji Konrada Adenauera, Ryga, styczeń 2014.

Fundusze europejskie w Polsce

W ramach perspektywy budżetowej na lata 2007-2013 (a faktycznie do roku 2015) z tytułu uczestnictwa w budżecie Unii do Polski wpłynęła kwota 97 mld euro. Po odliczeniu polskiej wpłaty do budżetu pozostała kwota 73 mld euro (jest to finansowy efekt netto uczestnictwa Polski w budżecie UE). W dyskusji podkreśla się często fakt, że znaczna część tych środków powraca do krajów – płatników netto, z tytułu zysków realizowanych przez pochodzące z tych krajów firmy sprzedające licencje, maszyny, lub wykonujące prace budowlane w Polsce. Nie negując tego faktu należy jednak stwierdzić, że zjawisko to nie ma fundamentalnego znaczenia dla oceny wpływu funduszy unijnych na rozwój Polski z dwóch powodów. Po pierwsze, niezależnie od podziału zysków z tytułu wykonywania prac i dostaw, efekty tych prac pozostają w Polsce, przyczyniając się do modernizacji kraju, poprawy warunków do prowadzenia działalności gospodarczej i poprawy jakości życia mieszkańców. Prowadzi to, w przypadku prawidłowego zaprogramowania wykorzystania funduszy (co jest zadaniem kraju członkowskiego), do zwiększenia efektywności gospodarowania dzięki poprawie infrastruktury, rozwojowi kapitału ludzkiego czy postępowi technologicznemu. Po drugie, nawet w przypadku realizacji kontraktów przez firmy zagraniczne, zatrudniają one polskich wykonawców, kupują polskie surowce i materiały, tworzą więc miejscowy popyt (Gorzela, 2015).

W okresie 2007-2013 łączny PKB Polski wyniósł ok. 2.500 mld euro. Wkład netto środków bezpośrednio pochodzących z UE do polskiej gospodarki (73 mld euro) stanowi więc 2,4% tej wielkości. Było to wprawdzie mniej, niż 133 mld USD, które napłynęły w tym czasie do Polski w formie bezpośrednich inwestycji zagranicznych, jednak jako finansowanie bezzwrotne nie pogarsza pozycji inwestycyjnej kraju i nie wiąże się z przyszłym odpływem zysków związanych z inwestycjami. Należy przy tym pamiętać, że kwota napływu netto bezpośrednich inwestycji zagranicznych (po odliczeniu polskich inwestycji za granicą) wyniosła w tym okresie 87 mld euro, a więc niewiele więcej od napływu netto środków z UE.

Światowy koszyk walutowy będący odniesieniem dla MFW



Źródło: MFW, 2017

W perspektywie budżetowej 2014-2020 środków dostępnych dla Polski jest jeszcze więcej, bo ok. 120 mld euro (zakładając, że w latach 2019-2020 nie nastąpi ich redukcja z powodu Brexitu). Można przypuszczać, że proporcje brutto/netto, relacje do PKB i do inwestycji oraz do napływu kapitału zagranicznego będą podobne, jak w poprzednim okresie.

Środki UE w założeniu mają przyczyniać się do rozwoju kraju. W latach 2007-2013 stanowiły one ok. 15% całości nakładów inwestycyjnych ponoszonych w polskiej gospodarce, a w odniesieniu do nakładów w sferze publicznej wspomniane już 41%. Jest to oczywiście kwota bardzo pokaźna i – o ile zostałyby właściwie wydane na cele rozwojowe – powinna w trwały sposób przyczyniać się do wzrostu polskiej gospodarki. Efektywność wydatkowania tych środków jest obiektem dyskusji, zwłaszcza w odniesieniu do uzyskania trwałego efektu podażowego. Być może całościowa ocena będzie możliwa dopiero przy przyjęciu znacznie dłuższego horyzontu czasowego (Gorzela, 2017).

OFIARA NA KOŚCIÓŁ

We Francji na tacę zwyczajowo dawano 10 franków. Po przeliczeniu na nową walutę, wychodziło to na 1,52 euro – kwota raczej mało praktyczna. Wśród nominałów euro nie przewidziano monety 1,5 euro, a jedynie monety o nominałach 1 i 2 euro. Kościół mógł czuć się zaniepokojony, czy nie ukształtuje się nowy zwyczaj - 1 euro na tacę - czyli dużo mniej niż dotychczas. Księża delikatnie zaapelowali więc do wiernych o zaokrąglenie ofiary na tacę w górę, do 2 euro, co stało się nowym zwyczajem. Jak można przypuszczać, finanse Kościoła francuskiego z powodu przejścia na euro nie ucierpiały.

Prawdopodobna przyszła wielkość budżetu UE i potencjalny efekt zmian dla Polski

Unijny budżet na lata 2014-2020 zamykał się kwotą wydatków 964 mld euro (w cenach stałych roku 2011), czyli 1% PKB Unii. Z tej kwoty na dwie najważniejsze dla Polski pozycje, czyli na politykę spójności i politykę rolną przypadają, odpowiednio, 329 mld euro i 373 mld euro (odpowiednio 34% i 39% całości wydatków; ta druga kwota obejmuje nie tylko wydatki na politykę rolną, ale na cały zrównoważony rozwój). Polska uzyskiwała odpowiednio: 106 mld euro łącznych transferów (11% całości), w tym 73 mld euro transferów z tytułu polityki spójności (22% całości) i 29 mld euro transferów z tytułu polityki rolnej (8% całości).

Można oczekiwać, że w perspektywie 2021-2027 w budżecie UE nastąpią znaczące zmiany. Ich dokładna wielkość może być tylko przedmiotem spekulacji, przyjmujemy jednak jako rozsądne następujące założenia:

- Brexit oznacza, że budżet UE najprawdopodobniej zmniejszy się o 11% w stosunku do hipotetycznego budżetu z udziałem Wielkiej Brytanii (zakładając, że główne kraje Unii nie zgodzą się na wzrost procentowej składki do budżetu). Mimo wzrostu gospodarczego, łączna wielkość wydatków budżetu w cenach stałych nie ulegnie więc niemal zmianie w stosunku do poprzedniej perspektywy budżetowej (możliwy realny wzrost poniżej 5%).
- Zmiany priorytetów oznaczają, że w Unii pojawi się presja na znaczący wzrost (założmy, że na podwojenie) udziału wydatków na konkurencyjność i wspieranie innowacji, politykę bezpieczeństwa, aktywność globalną. Oznaczałoby to zmniejszenie o ok. 20 punktów procentowych łącznego udziału polityki spójności i polityki rolnej. Wobec wzrostu siły obrońców polityki rolnej (zwłaszcza skutkiem Brexitu), najprawdopodobniej oznaczałoby to propozycję ograniczenia udziału polityki spójności do ok. 23-25% i ograniczenia udziału polityki rolnej do ok. 28-30% wydatków budżetu. Ponadto większa część środków polityki rolnej zostanie powiązana z ochroną środowiska. Te dwie kluczowe polityki stanowiłyby więc ok. 50-55% całości budżetu UE, a nie – jak dotychczas przez dziesięciolecie – ok. 75-80% tego budżetu.
- Z kolei – jak już wspomniano – podział na „Europę dwóch prędkości” najprawdopodobniej doprowadzi do wydzielenia odrębnego budżetu dla strefy euro (Haas, Rubio, 2017). Budżet ten pochodziłby zapewne z dodatkowych składek krajów euro. Jednak jednocześnie prawdopodobna jest propozycja, by znaczącą część środków przeznaczonych na politykę spójności przeznaczyć wyłącznie dla krajów strefy euro.
- Łącznie może to oznaczać propozycje idące w stronę: (a) realnego wzrostu wydatków budżetu UE łącznie o ok. 5%; (b) realnego spadku wydatków na politykę spójności o 25-30%, przy czym część środków

zarezerwowana byłaby dla członków strefy euro i krajów dążących do wejścia do strefy euro; (c) realnego spadku wydatków na politykę rolną o 18-24%.

To, w jakim stopniu zmiany te rzeczywiście dotkną Polski, zależy głównie od (a) pozycji Polski w Unii i zdolności wpłynięcia na kierunki zmian i wynik negocjacji budżetowych; (b) stopnia uczestnictwa Polski w różnych politykach unijnych, w tym we wspólnych politykach strefy euro; (c) zdolności do wykorzystania transferów w nowych obszarach działań priorytetowych Unii.

MONITORING CEN NA ŁOTWIE

Prasa łotewska uważnie śledziła wszelkie zmiany związane z wprowadzeniem euro. Publikowano raporty, prowadzono własne analizy. Media w tym wypadku były bardzo krytyczne, co zwiększało dodatkowo obawy społeczeństwa związane z możliwością niekontrolowanego wzrostu cen. Poddawano w wątpliwość prawdziwość danych, publikowanych przez Centralny Urząd Statystyczny RŁ na temat deflacji w wybranych miesiącach 2013 roku. Prasa prosiła czytelników o przesyłanie informacji na temat zmian cen, jakie odnotowali oni w okresie poprzedzającym wdrożenie euro. Wielu z nich dla potwierdzenia swoich spostrzeżeń przesyłało nawet rachunki, które później publikowano w portalach informacyjnych.

Za wyjątkowo rażące naruszenia w trakcie dokonywania konwersji teoretycznie groziła kara finansowa w wysokości 711,44 EUR, nie miała ona jednak zastosowania w praktyce. Podjęto za to decyzję o utworzeniu tzw. białych i czarnych list punktów handlowych i usługowych. Udowodnione nadużycia związane najczęściej ze sztucznym zawyżaniem cen były piętnowane, zaś ich sprawcy umieszczani byli na czarnej liście publikowanej w Internecie. W czerwcu 2013 roku uruchomiono program „Uczciwie wprowadzam euro”. Do uczestnictwa w nim zaproszono szereg organizacji i przedsiębiorstw, z którymi podpisano porozumienie w myśl którego podpisujący zobowiązywali się do przestrzegania wszelkich zasad związanych z zamianą narodowej waluty. Łącznie w programie wzięło udział ponad 1000 przedsiębiorstw posiadających ponad 6000 punktów sprzedaży na terenie całego kraju.

Źródło informacji: Dawid Tomaszewski. Łotwa 18tym krajem strefy euro. Raport Polskiej Fundacji im. Roberta Schumana i Fundacji Konrada Adenauera, Ryga, styczeń 2014.

Scenariusze finansowe decyzji Polski w sprawie wejścia do strefy euro

Biorąc pod uwagę powyżej wymienione czynniki, można sformułować następujące scenariusze finansowe związane z członkostwem Polski w strefie euro.

Scenariusz 1: SZYBKIE WEJŚCIE

Rozpoczęcie procedur zmierzających do szybkiego wstąpienia do strefy euro oznacza wzmocnienie pozycji negocjacyjnej i siły przetargowej Polski w UE, a także jej zdolności koalicyjnej. Pozwoliłoby to na większy wpływ na formułowanie priorytetów, polityk i zasad ich funkcjonowania (potencjalny awans do „Wielkiej Piątki”, najważniejszych krajów Unii). Oznacza to szersze uwzględnienie interesów Polski przy konstrukcji nowego wieloletniego budżetu Unii, w tym na bardziej skuteczną obronę przed ograniczeniem dostępných dla kraju transferów.

Jednocześnie szybka ścieżka do akcesji pozwoliłaby prawdopodobnie na uzyskanie statusu obserwatora na spotkaniach Eurogrupy. Oznaczałoby to dalsze wzmocnienie pozycji Polski w negocjacjach budżetowych. W kolejnej perspektywie budżetowej umożliwiłoby to również możliwość włączenia Polski do koperty budżetowej służącej finansowaniu przygotowań do udziału w strefie euro. Zrekomponuje to częściowo nieuchronny spadek napływu środków pomocowych w ramach polityk tracących na znaczeniu.

Reasumując, oznacza to:

- Możliwość bardziej skutecznego przeciwstawienia się cięciom wydatków na politykę spójności oraz zapewnienia lepszego dostępu Polski do tych funduszy, pomimo wzrostu PKB na głowę mieszkańca.
- Możliwość uzyskania statusu obserwatora na spotkaniach Eurogrupy i włączenia Polski do koperty budżetowej służącej finansowaniu przygotowań do udziału w strefie euro.
- Możliwość wynegocjowania lepszego dostępu do innych funduszy unijnych, w tym w szczególności funduszy na poprawę konkurencyjności i na bezpieczeństwo.
- Można szacować, że w efekcie tych zjawisk:
 - Transfery do Polski z tytułu tradycyjnej polityki spójności spadłyby wprawdzie realnie o ok. 40-45%, jednak zostałyby to w znacznej mierze skompensowane transferami z tytułu finansowania przygotowań do udziału w strefie euro. W rezultacie, łączne transfery do Polski z tytułu polityki spójności i przygotowań do udziału w strefie euro mogłyby być realnie tylko o 10-15% niższe niż w poprzedniej perspektywie budżetowej.
 - Transfery do Polski z tytułu polityki rolnej i zrównoważonego rozwoju mogłyby być realnie o 10-15% niższe niż w poprzedniej perspektywie budżetowej.
 - Znacznie wzrosłyby za to transfery do Polski z tytułu udziału w innych politykach unijnych.
 - W rezultacie, łączne transfery uzyskiwane przez Polskę z budżetu UE w latach 2021-2027 mogłyby być tylko nieznacznie, tj. o 2-4% niższe do uzyskanych w poprzedniej perspektywie budżetowej, przy pomiarze w cenach stałych. Nominalnie mogłyby to oznaczać wzrost ze 105 mld euro do 120-125 mld euro. Polska zachowałaby pozycję największego beneficjenta netto budżetu UE.

Scenariusz 2: ŻYCIE W PRZEDPOKOJU

Trwałe pozostawanie Polski poza strefą euro oznaczałoby przede wszystkim, zgodnie ze scenariuszem politycznym, stopniowy i nieuchronny spadek znaczenia Polski w strukturach Unii, a w ślad za tym malejącą siłę negocjacyjną i zdolność koalicyjną kraju. Transfery budżetowe dla Polski najprawdopodobniej stałyby się największą finansową ofiarą Brexitu.

Jednocześnie rosnąca słabość negocjacyjna spowodowałaby, że zmiany priorytetów unijnej polityki odbiłyby się w sposób najbardziej bolesny na tych obszarach budżetu, na których naszemu krajowi najbardziej zależy – w szczególności w obszarze tradycyjnej polityki spójności. Ogromne znaczenie dla osłabienia zdolności koalicyjnej miałyby trwałe pozostawanie kraju poza Eurogrupą (choćby w roli obserwatora), a więc forum na którym faktycznie zapadać będzie coraz więcej decyzji o kluczowym znaczeniu dla gospodarki i finansów. Należy dodać, że najprawdopodobniej w ciągu najbliższych lat do strefy euro dołączać będą kolejne kraje naszego regionu – zmuszać je do tego będzie właśnie chęć utrzymania swojej pozycji w Unii.

Trwałe pozostawanie Polski poza strefą euro spowodowałoby również przypisanie do budżetu przewidzianego dla krajów bez wspólnej waluty. Oznaczać to będzie w szczególności pogorszenie dostępu do funduszy strukturalnych.

Reasumując, należałoby się spodziewać:

- Konieczności akceptacji uzgodnionych przez główne kraje UE, w uzgodnieniu z krajami strefy euro, zmian priorytetów unijnego budżetu, a w ślad za tym cięć wydatków na politykę spójności i rolnictwo.
- Niemożności wynegocjowania rozwiązań łagodzących spadek dostępu do funduszy spójności w warunkach wzrostu PKB na głowę mieszkańca regionów Polski powyżej 75% średniej UE, a także lepszego dostępu do innych funduszy unijnych, w tym w szczególności funduszy na poprawę konkurencyjności i na bezpieczeństwo.
- Braku dostępu Polski do koperty budżetowej służącej finansowaniu przygotowań do udziału w strefie euro.
- Można szacować, że w efekcie tych zjawisk:
 - Transfery do Polski z tytułu polityki spójności spadłyby realnie o ok.45- 50%, w stosunku do poprzedniej perspektywy budżetowej.
 - Transfery do Polski z tytułu polityki rolnej i zrównoważonego rozwoju mogłyby być realnie o 15-20% niższe niż w poprzedniej perspektywie budżetowej.
 - Transfery do Polski z tytułu udziału w innych politykach unijnych nie uległyby większej zmianie.
 - W rezultacie, łączne transfery uzyskiwane przez Polskę z budżetu UE w latach 2021-2027 realnie spadłyby o 30-35% w stosunku do uzyskanych w poprzedniej perspektywie budżetowej, przy pomiarze w cenach stałych. Nominalnie byłby to spadek ze 105 mld euro do 85-90 mld euro. Mogłoby to oznaczać stopniowe wyprzedzenie Polski przez Rumunię jako największego beneficjenta netto budżetu UE.

Scenariusz 3: TRZAŚNIĘCIE DRZWIAMI

Jednoznaczna deklaracja o rezygnacji Polski z przystąpienia do strefy euro musiałyby się wiązać z najpoważniejszymi konsekwencjami finansowymi. Jak się wydaje, efektem takiej deklaracji byłaby nie tylko całkowita marginalizacja i peryferyzacja Polski w strukturach UE, ale również w ślad za tym faktyczne wycofywanie się z aktywnego uczestnictwa w wielu innych polityk wspólnotowych. Polska poniosłaby nie tylko największe straty finansowe, ale także potężne straty wizerunkowe.

Efektom musiałyby być drastyczne pogorszenie szans Polski na wynegocjowanie akceptowalnego dla kraju budżetu. Polska faktycznie stałaby się krajem całkowicie osamotnionym w negocjacjach. Kiepskie warunki finansowe członkostwa, nieuniknione zaostrzenie sporu z instytucjami unijnymi, wycofywanie się z innych polityk kluczowych przyszłości dla UE (ekologicznej, migracyjnej, obronnej), a jednocześnie spadające nieuchronnie poparcie dla członkostwa w społeczeństwie musi tworzyć ryzyko wyjścia Polski z Unii Europejskiej. To jednak, z punktu widzenia budżetowego, oznaczałoby jedynie koszty – konieczność wieloletniego wywiązywania się kraju ze zobowiązań finansowych wobec unijnego budżetu, bez jakichkolwiek transferów.

Reasumując, oznaczać to będzie:

- Konieczność akceptacji uzgodnionych przez główne kraje UE, w uzgodnieniu z krajami strefy euro, zmian priorytetów unijnego budżetu, a w ślad za tym cięć wydatków na politykę spójności i rolnictwo. W szczególności konieczność akceptacji zmian poprawiających pozycję innych krajów bezpośrednim kosztem Polski, jako kraju całkowicie zmarginalizowanego w Unii.

- Radykalne ograniczenie dostępu do funduszy unijnych, zarówno funduszy spójności jak funduszy związanych z finansowaniem nowych priorytetów Unii.
- Można szacować, że w efekcie tych zjawisk:
 - Transfery do Polski z tytułu polityki spójności spadłyby realnie o 65-70%, w stosunku do poprzedniej perspektywy budżetowej.
 - Transfery do Polski z tytułu polityki rolnej i zrównoważonego rozwoju mogłyby być realnie o 20-25% niższe niż w poprzedniej perspektywie budżetowej.
 - Transfery do Polski z tytułu udziału w innych politykach unijnych nie uległyby dalszemu ograniczeniu.
 - W rezultacie, łączne transfery uzyskiwane przez Polskę z budżetu UE w latach 2021-2027 realnie spadłyby o 55-60% w stosunku do uzyskanych w poprzedniej perspektywie budżetowej, przy pomiarze w cenach stałych. Nominalnie oznaczałoby to spadek ze 105 mld euro do 55-60 mld euro. Mogłoby to oznaczać stopniowe wyprzedzenie Polski przez Rumunię, Węgry, Grecję i Portugalię jako największych beneficjentów netto budżetu UE.
- W przypadku, gdyby efektem odmowy przyjęcia euro stało się wyjście Polski z UE, kraj utraciłby dostęp do unijnych funduszy, a jednocześnie musiałby zaakceptować negocjacje w sprawie zobowiązań finansowych wobec unijnego budżetu.

Analiza scenariuszy: wymiar ogólnoeconomiczny

Decyzje podjęte obecnie w sprawie wprowadzenia w Polsce euro będą miały ogromne znaczenie dla przyszłego rozwoju gospodarczego Polski. Jak pokazuje analiza prawna, politologiczna i finansowa, wybrana ścieżka działań będzie znacząco wpływać na pozycję Polski w Unii Europejskiej, a w ślad za tym na długookresowe uwarunkowania rozwoju. Będzie zatem silnie wpływać na poczucie ekonomicznego bezpieczeństwa i na kierunki modernizacji kraju (Orłowski, 2010).

Z drugiej strony, należy zauważyć, że z czysto ekonomicznego punktu widzenia samo wprowadzenie euro nie determinuje przyszłego rozwoju. Jeśli kraj ma sprawną oraz elastyczną gospodarkę i prowadzi odpowiednią politykę ekonomiczną, może *dobrze się rozwijać i z własną walutą, i z euro*. Najwyższy wzrost PKB w Unii w czasie globalnego kryzysu i w okresie pokryzysowym odnotowała używająca złotego Polska i używająca euro Słowacja. (Torój, 2012). Wprowadzenie euro jest zatem „tylko” albo „aż” szansą na szybszy rozwój głównie dlatego, że oznacza dostęp do tańszego kapitału, który może posłużyć do sfinansowania modernizujących kraj inwestycji. Jednak użyte w sposób nieprawidłowy i nieodpowiedzialny, powodujący nadmierny wzrost zadłużenia bez jednoczesnego wzrostu konkurencyjności gospodarki, może okazać się pułapką podobną do tej, w którą wpadły kraje Południa Europy.

W ekonomicznej dyskusji na temat wprowadzenie wspólnej waluty zwraca się zawsze uwagę na fakt, że decyzja taka wiąże się zarówno z potencjalnymi korzyściami, jak z pewnymi ryzykami. Bilans korzyści i kosztów zależy od stopnia przygotowania danego kraju do unii walutowej, prowadzonej polityki gospodarczej, osiągniętej konwergencji nominalnej. Wpływ na to mają także niezależne od niego warunki zewnętrzne wprowadzenia wspólnej waluty i kondycji samej strefy euro.

Korzyści z przyjęcia euro

Przyjęcie euro wiązałoby się ze znacznymi potencjalnymi korzyściami dla polskiej gospodarki, dobrze rozpoznany przez teorię ekonomii (Orłowski, 2004, NBP, 2004, Gałuszka, 2013, Wprowadzenie euro w Polsce..., 2013). Najważniejsze z nich są następujące:

- Zachęta do oszczędzania i inwestowania. Posiadanie stabilnego, budzącego zaufanie pieniądza stanowi w szczególności zachętę do inwestycji długookresowych, ograniczając ryzyko związane z takimi operacjami. Daje to szansę na szybszy wzrost gospodarczy, w szczególności w uboższych krajach wprowadzających euro. Raport NBP z roku 2009 szacował ten efekt dla Polski na około 0,2-0,7 punktu procentowego dodatkowego wzrostu PKB rocznie przez dekadę (NBP, 2009). Należy dodać, że efekt ten jak dotąd nie wystąpił w strefie euro, skutkiem szeregu ciężkich błędów w polityce gospodarczej wielu krajów.
- Nieskrępowany dostęp do rynku kapitałowego całej strefy euro oznacza dostęp polskich firm do taniego kredytu – znacznie tańszego, niż na rynku krajowym, na którym ograniczona podaż kapitału i wyższa pre-

- mia za ryzyko prowadzi do wyższych stóp procentowych. Długookresowa stopa procentowa, mierzona dochodowością 10-letnich obligacji rządowych, wynosi obecnie w Polsce 3,3%, a w strefie euro 1%.
- Wprowadzenie euro pozwala na ograniczenie kosztów, które przedsiębiorstwa ponoszą w związku z wymianą walut, a ok. 80% polskiego handlu jest rozliczane w euro. Pozwala też na uniknięcie ryzyka niestabilności kursu walutowego, stanowiącego pożywkę dla spekulacji na rynku finansowym oraz wymuszające dodatkowe koszty ubezpieczeń od ryzyka walutowego. Oznacza to zachętę do zwiększania skali współpracy międzynarodowej, a zwłaszcza wymiany handlowej.
 - W konsekwencji, uczestnictwo w strefie euro pozwala na wyższy stopień integracji z innymi gospodarkami, a przez to łatwiejsze osiągnięcie przez polskie firmy korzyści skali. Na dłuższą metę może się to przełożyć na ich sprawniejsze funkcjonowanie w globalnych łańcuchach wartości dodanej, a także rozwijanie i zacieśnianie relacji sieciowych. Powinno też ułatwić transfer wiedzy i powierzanie polskim kooperantom bardziej zaawansowanych i skomplikowanych zadań, przekładając się na ich stopniowy awans w ramach łańcuchów wartości dodanej. Poprawa funkcjonowania polskich firm i ich współpracy z zagranicznymi podmiotami dzięki wejściu do systemu wspólnej waluty wydaje się szczególnie ważna w obliczu wyzwań czwartej rewolucji przemysłowej, zakładającej daleko posuniętą i wielowymiarową integrację systemów produkcji.
 - Z punktu widzenia atrakcyjności inwestycyjnej Polski, wprowadzenie euro może spowodować zmianę profilu inwestycji. Inwestycje będą bardziej zaawansowane technologicznie i motywowane nie tyle możliwością uzyskania przewagi kosztowej, ale raczej dostępem do wiedzy, talentów i zasobów wykwalifikowanej pracy (Gorynia, Jankowska, 2011; Acemoglu, Johnson, 2005; Moretti 2013). Będą łatwiej poddawały się lokalnemu zakorzenianiu i uczestniczyły w procesach rozlewania się wiedzy (spillovers; Alam, Shah, 2013), zwłaszcza w warunkach aktywnej polityki naukowej nastawionej na wspieranie tych procesów (Andersson, 2005).

Ryzyka związane z przyjęciem euro

Przyjęcie euro wiązałoby się jednak również z pewnymi kosztami i ryzykami związanymi z posługiwaniem się wspólną walutą (Orłowski, 2004, NBP, 2004, Gałuszka, 2013, Wprowadzenie euro w Polsce..., 2013). Najważniejsze z nich to:

- *Utrata krajowej polityki pieniężnej* jako narzędzia prowadzenia polityki gospodarczej (amortyzatora szoków makroekonomicznych). Osłabiająca się w trudnej sytuacji gospodarczej krajowa waluta jest narzędziem szybkiej (choć zazwyczaj tylko czasowej i okupionej wzrostem cen) poprawy konkurencyjności krajowej produkcji. Jest to szczególnie ważne w przypadku wystąpienia tzw. szoków asymetrycznych, czyli niekorzystnych zmian koniunktury które występują w danym kraju, ale nie na pozostałym obszarze strefy euro.
- *Bardziej kosztowne konsekwencje braku dyscypliny finansów publicznych*. Dopóki kraj emituje własną walutę, teoretycznie nie zagraża mu bankructwo, choć awaryjny dodruk pieniądza może zaowocować wybuchem wysokiej inflacji, a nawet hiperinflacji. Należy jednak pamiętać, że dobrze zarządzane finanse publiczne służą rozwojowi gospodarczemu, a nadmierne zadłużenie w każdych warunkach prowadzi do kryzysu.

- *Utrata przez NBP dochodów z tytułu emisji pieniądza.* Dochody te realizować będzie jednak EBC, dzieląc je między kraje strefy euro.
- *Negatywne efekty związane z niewłaściwym kursem wymiany złotego na euro.* Zbyt wysoki kurs (słabość złotego) oznaczałby niską wycenę polskich aktywów, umożliwiając ich masowy, spekulacyjny wykup. Z kolei zbyt niski kurs (nadmierna siła złotego) prowadziłyby do czasowej utraty konkurencyjności eksportu.
- *Ryzyko „pułapki krajów Południa”.* Przyjmując euro, kraje te zyskały dostęp do taniego kapitału, co powinno było przełożyć się na większe inwestycje i szybszy wzrost. Błędna polityka gospodarcza i regulacyjna w sektorze finansowym (w warunkach wadliwej konstrukcji strefy euro) spowodowała jednak, że tani kredyt został wykorzystany głównie na sfinansowanie nadmiernego wzrostu konsumpcji, wydatków rządu, albo na inwestycje nieefektywne, nie przekładające się na wzrost PKB. W konsekwencji wzrostowi zadłużenia nie towarzyszył wzrost konkurencyjności gospodarki, ale zjawiska dokładnie odwrotne, prowadzące w stronę nadmiernego wzrostu zadłużenia. W skrajnym przypadku Grecji doprowadziło to do groźby bankructwa. Należy zauważyć, że wprowadzone w minionych latach reformy funkcjonowania strefy euro, jak pakiet rozporządzeń i dyrektyw – m.in. tzw. Dwupak, Sześciopak, nadzór makro i mikroostrożnościowy, semestr europejski – znacznie ograniczają ryzyko powtórzenia się takiej sytuacji (Bénassy-Quéré, Giavazzi, 2017).
- *Udział w kosztach pomocy dla zadłużonych krajów strefy euro.* Wszystkie kraje wprowadzające euro muszą uczestniczyć we wspólnym funduszu, mającym na celu gwarantowanie stabilności finansowej i pomoc krajom (instytucjom finansowym) pogrążonym w kryzysie oraz zapobieganie ryzykom o charakterze systemowym dla strefy euro (Barcz, 2013). Ryzyko, że konieczność takiej pomocy będzie występować w przyszłości jest jednak zmniejszane dzięki wprowadzanim reformom, lepszemu nadzorowi ostrożnościowemu i większej dyscyplinie.
- *Wzrost cen po wprowadzeniu euro,* wynikający z generalnej tendencji do „zaokrąglania cen w górę” przy przeliczaniu. Zjawiska tego doświadczyły wprowadzające euro jako pierwsze kraje zachodniej Europy, choć w skali znacznie mniejszej niż się zwykle uważa (tzw. „efekt cappuccino”; NBP, 2004). Doświadczenia kolejnych przyjmujących euro krajów pokazywały, że przy odpowiednim przygotowaniu wzrostu cen można niemal całkiem uniknąć. Łączny wzrost cen w ciągu 3 miesięcy po wprowadzeniu euro wyniósł na Słowacji 0,1%, w Estonii 1,5%, na Łotwie 1%, a na Litwie ceny spadły o 0,5%.

KRYZYS A EURO

Często słyszymy o kryzysie w Grecji, kryzysie finansów, bankowym, zadłużeniowym i także o kryzysie euro. Niektórzy wróżą nawet rozpad strefy euro. Tymczasem, warto zauważyć, że wewnętrzne problemy strefy euro nie stanowiły przeszkody w jej rozszerzaniu się. Kiedy zaczął się kryzys finansowy w 2007 roku, w strefie euro znajdowało się tylko 13 państw, a w 2017 roku jest ich już 19. 1 stycznia 2008 roku do strefy wstąpiły Cypr i Malta, w 2009 roku Słowacja, a w latach 2011-2015: Estonia, Łotwa i Litwa. Żaden kraj strefy euro w tym czasie nie opuścił. Po wyjściu Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej 85% PKB unijnego pochodzić będzie z krajów posiadających walutę euro. Wejście do unii walutowej w najbliższych latach zapowiedziała Rumunia. Euro jest też urzędową walutą w Czarnogórze i na terytorium Kosowa, chociaż nie są one członkami Unii Europejskiej. Euro jest także drugą po dolarze walutą używaną w transakcjach międzynarodowych.

Obawy przed wzrostem cen mają szczególnie duże znaczenie społeczne. Ryzyko takie niewątpliwie istnieje w momencie wprowadzania euro, a jego skala powinna być ograniczona przez staranne przygotowanie procesu wymiany i odpowiednią kampanię informacyjną. W grę wchodzi różne narzędzia, za pomocą których można uspokoić obawy co do wzrostu cen w momencie wprowadzania euro: od kilkuletniego okresu równoległego stosowania obu walut, poprzez zagwarantowanie rekompensat dla emerytów w przypadku wzrostu cen, aż po prawny zakaz nieudokumentowanego kosztami podnoszenia cen (zastosowany w Polsce w przy wprowadzaniu VAT w roku 1993) i po obniżkę stawek VAT w momencie wymiany, co dałoby w efekcie spadek cen zamiast wzrostu.

Natomiast brak jakichkolwiek podstaw ekonomicznych do twierdzeń, że po wprowadzeniu euro „polskie ceny zrównają się z niemieckimi”. Jest to nieprawda, o czym świadczą dane. W ciągu istnienia strefy euro stopień różnicowania poziomów cen między krajami w zasadzie nie uległ zmianie; wśród uboższych krajów strefy, gdzie początkowy poziom cen był wyraźnie niższy od niemieckiego, niewielkie zbliżenie do tego poziomu nastąpiło w okresie członkostwa jedynie w Słowenii i Estonii – w pozostałych przypadkach wystąpiło zjawisko odwrotne.

OBYWATELSKI I URZĘDOWY MONITORING CEN

Aby uchronić konsumentów przed nierzetelnym przeliczaniem cen przez producentów i handlowców, we wszystkich krajach, które przechodziły na euro, zastosowano cały arsenał środków mających na celu udostępnienie każdemu indywidualnemu klientowi pełnej informacji co do relacji między dotychczasową ceną w narodowej walucie, a nową ceną w euro. Podstawowym zabezpieczeniem był obowiązek podawania obok bieżącej ceny w euro ceny starej w walucie narodowej i jej równowartości w euro wyliczonej zgodnie z przyjętym do wymiany oficjalnym kursem. Obowiązek przedstawiania obu cen obok siebie wprowadzono na kilka miesięcy przed zmianą waluty i utrzymywano go co najmniej przez pół roku po wprowadzeniu euro. W niektórych krajach rozwinęła się nawet konkurencja między sklepami, które zachwalały, iż nowe ceny są niższe, niżby to wynikało z mechanicznego przeliczenia.

Z inicjatywy Komisji Europejskiej podjęto decyzję o szerokim rozprowadzeniu wśród detalistów monet o wartości jednego i dwóch eurocentów, aby przeciwdziałać zaokrągłaniu cen. Przygotowano akcje społecznych kontroli cen w małych sklepikach z udziałem organizacji pozarządowych i ogłaszania czarnych list. Urzędy statystyczne zwiększyły częstotliwość i zakres badania cen detalicznych. W Słowenii stowarzyszenie konsumenckie wspierane przez stowarzyszenia emerytów i organizacje młodzieżowe uruchomiło obywatelską akcję monitoringu cen na wiele miesięcy przed wprowadzeniem euro. Doniesienia o zmianach cen były sprawdzane i jeśli się potwierdziły, a nie były uzasadnione, to sprzedawca trafiał na publiczną czarną listę. Z kolei organizacje biznesowe ogłosiły pakt o dobrowolnym zobowiązaniu się wobec klientów do uczciwego przeliczenia cen. Wszystkie sieci supermarketów przystąpiły do paktu. Przeprowadzono szeroką kampanię informacyjną w szkołach, centrach handlowych, środkach masowej informacji. Urząd statystyczny na bieżąco analizował zmiany cen, np. odnotowując wszystkie odchylenia większe, niż miały miejsce w okresie pięciu lat przed wejściem do strefy euro. Na Litwie internauci wymieniali się zdjęciami towarów, których ceny wyraźnie zdrożały.

Przyszły kształt strefy euro

Skutkiem wprowadzanych reform, zaczyna wyraźnie rysować się konstrukcja nowej strefy euro (Barcz, 2013; Galuszka, 2013). Wspierać się ona będzie na 3 filarach: pierwszym jest filar integracji fiskalnej, czyli wzmocnionej i wieloaspektowej kontroli nad wielkością deficytów i długów publicznych. Służy temu zarówno Pakt Fiskalny, Dwupak, Sześciopak, jak diskutowany dopiero projekt osobnego budżetu strefy euro czy powołania ministra finansów strefy euro. Drugi filar to integracja bankowa. Składają się na nią przede wszystkim finalizacja budowy unii bankowej, w tym wspólny nadzór bankowy, mechanizm uporządkowanej upadłości banków, a w przyszłości zapewne wspólny system gwarantowania depozytów, a także dalszy rozwój unii rynków kapitałowych. Trzeci filar – jak dotąd najmniej zaawansowany, choć być może najważniejszy – to szerzej rozumiana integracja polityki ekonomicznej mająca na celu zrównoważenie całej gospodarki, a więc również kontrola zadłużania się sektora prywatnego i polityka utrzymywania konkurencyjności (wzmocniony nadzór makroostrożnościowy czy Pakt euro plus).

Efektom reform są ważne zmiany instytucjonalne i prawne, z którymi powinna liczyć się Polska, decydując się na przystąpienie do strefy euro (European Commission, 2017B). Po pierwsze, konieczne będzie wyasygnowanie kwot na uiszczenie składki do stałego funduszu stabilizacyjnego zapobiegającego m.in. skutkom nagłego odpływu kapitału (samo istnienie takiego funduszu to, z punktu widzenia Polski, propozycja korzystna). Po drugie, należy uwzględnić konieczność istotnych dostosowań polskiego systemu bankowego do unii bankowej. Chodzi przykładowo o zastosowanie procedury *bail-in* i uruchomienie kaskady uporządkowanej likwidacji i restrukturyzacji; czy ewentualne uczestnictwo w emisji bezpiecznych ogólnoeuropejskich aktywów. Po trzecie, rozwiązanie problemów poprawy jakości bilansów banków, co z punktu widzenia Polski oznaczać może konieczność „niezawinionego” uczestniczenia w procesie rozkładania ciężaru długu innych krajów. Po czwarte wreszcie, należy spodziewać się uruchomienia mechanizmu finansowego rekompensującego wahania zagregowanego popytu w warunkach ultra-niskich stop procentowych – działającego antycyklicznie poprzez system ubezpieczenia na wypadek bezrobocia czy ochrony kluczowych inwestycji.

Warunki członkostwa

Wprowadzenie euro wymaga przede wszystkim trwałego spełnienia kryteriów konwergencji: ograniczenia inflacji, długookresowych stóp procentowych, utrzymania dozwolonego poziomu deficytu finansów publicznych i długu publicznego (Orłowski, 2004). Obecnie Polska spełnia wszystkie te kryteria. Jedynym niespełnionym warunkiem jest utrzymanie przez 2 lata stabilności kursu waluty poprzez uczestnictwo w pozwalającym na przedział wahań kursu +/- 15% mechanizmie kursowym ERM 2 (lub, alternatywnie, stosowanie sztywnego kursu waluty w ramach systemu izby walutowej, czyli *currency board*).

Doświadczenie dotychczasowego funkcjonowania strefy euro uczy, że dla osiągnięcia korzyści z wprowadzenia euro, należy zadbać o spełnienie dodatkowych warunków. Gospodarka musi być elastyczna, by napływ taniego kapitału i wywołany nim popytowy boom nie spowodowały utraty konkurencyjności przez polskie firmy.

Jednocześnie banki muszą podlegać skutecznej polityce regulacyjnej, a wysoki stopień zbilansowania finansów publicznych musi mieć trwały charakter. Oznacza to konieczność dobrego przygotowania kraju do członkostwa poprzez przeprowadzenie właściwych reform strukturalnych (Orłowski, 2015).

Poziom kursu nieodwracalnej wymiany złotego na euro

Po to, by wprowadzić euro, Polska musi co najmniej 2 lata wcześniej przystąpić do mechanizmu kursów walutowych ERM 2 (NBP, 2009). Okres ten teoretycznie może być w wyniku negocjacji skrócony, choć sytuacja taka nie zdarzyła się w przeszłości.

Wejście złotego do ERM 2 oznacza konieczność ustalenia parytetu centralnego wymiany złotego na euro, czyli kursu, którego stabilności NBP zobowiąże się bronić dokonując interwencyjnego skupu albo sprzedaży walut ze swoich rezerw. Nie będzie to jednak jeszcze ostateczny kurs nieodwracalnej wymiany złotego na euro. Po pierwsze, w ramach systemu ERM 2 złoty ma prawo się wahać w granicach +/-15%. Po drugie, w przypadku wyraźnych trendów rynkowych (np. presji na aprecjację) do momentu nieodwracalnego ustalenia kursu Polska może negocjować zmianę parytetu centralnego.

Dostępną alternatywą dla uczestnictwa w mechanizmie ERM 2 jest stosowanie sztywnego kursu waluty w ramach *currency board* (tak, jak zrobiły kraje bałtyckie). Pozwala to uniknąć spekulacji walutowych, które mogą mieć miejsce w czasie uczestnictwa w mechanizmie ERM 2 i pozwala precyzyjnie wybrać wygodny poziom kursu ostatecznej wymiany. Może to być poziom łatwy do przeliczania cen przez konsumentów, albo powszechnie akceptowany przez eksporterów. Należy jednak pamiętać, że możliwości wyboru kursu znacznie różniącego się od rynkowego są ograniczone, wiążą się bowiem z koniecznością nieskrępowanej wymiany dewiz przez bank centralny po tym kursie przez cały okres poprzedzający moment wymiany.

OBYWATELE ODDAJĄ GOTÓWKĘ DO BANKU

Na Litwie, w ostatnich tygodniach przed wprowadzeniem euro, zaobserwowano zwiększoną aktywność mieszkańców w umieszczaniu oszczędności gotówkowych w litach na rachunkach bankowych, by automatycznie zostały one zamienione na euro z dniem 1 stycznia 2015 r. W wielu oddziałach banków komercyjnych już od połowy grudnia 2014 r. tworzyły się kolejki. 29 grudnia stał się rekordowym pod względem ilości gotówki wpłaconej do bankomatów. Banki rachowały dziesiątki milionów litów, część z nich w postaci monet. Tego dnia do bankomatów „SEB bankas” wpłacono 27 mln litów, tj. prawie czterokrotnie więcej niż zwykle. W oddziałach banku wpłacono kolejnych 25 mln litów.

Źródło informacji: Boguslavas Gruževskis, Euro przechodzi na Litwę. Raport Polskiej Fundacji im. Roberta Schumana i Fundacji Konrada Adenauera, Wilno, luty 2015.

Scenariusze ogólnoeconomiczne decyzji Polski w sprawie wejścia do strefy euro

Biorąc pod uwagę powyżej wymienione czynniki, można sformułować następujące scenariusze finansowe związane z członkostwem Polski w strefie euro.

Scenariusz 1: SZYBKIE WEJŚCIE

Szybka ścieżka do wprowadzenia euro wymaga w pierwszej kolejności decyzji politycznej i zgody na przeprowadzenie niezbędnych zmian prawnych (w tym zmiany Konstytucji), co uwiarygodni działania i deklaracje w sferze ekonomicznej. Kolejnym wymogiem formalnym jest zmiana strategii polityki pieniężnej i zastąpienie płynnego kursu złotego przez mechanizm stabilizacji kursu walutowego. W grę wchodzi albo przystąpienie do mechanizmu ERM 2, co oznacza gotowość do podejmowania interwencji walutowych w celu obrony dozwolonego przedziału wahań, albo wprowadzenie mechanizmu kursu sztywnego. Warunkiem szybkiego członkostwa jest wreszcie wiarygodny program polityki gospodarczej zapewniającej utrzymanie w trwały sposób odpowiednio niskiej inflacji i deficytu finansów publicznych. Obecnie byłyby to działania wystarczające również dla wypełnienia kryterium długu publicznego, a jak wskazują dotychczasowe doświadczenia krajów strefy euro, również do zapewnienia spadku długookresowych stóp procentowych do wymaganego poziomu.

Z punktu widzenia ekonomicznego, scenariusz **SZYBKIEGO WEJŚCIA** oznaczałby:

- Prawo głosu w zakresie kierunków integracji gospodarczej dokonującej się w strefie euro, a w ślad za tym na zmiany polityki gospodarczej Unii, przy jednoczesnej konieczności uczestnictwa w kosztach związanych z członkostwem w nowej architekturze strefy euro.
- Nieodwracalne ustalenie kursu wymiany złotego na euro. Jak się wydaje, w sytuacji obecnie panującej na rynkach finansowych, możliwe jest ustalenie go na zadowalającym poziomie, bliskim obecnemu, przy którym Polska odnotowuje niewielką nadwyżkę handlową. Byłby to rozsądny kompromis między interesem konsumentów i producentów.
- Konieczność szczególnie starannego przygotowania operacji wymiany złotego na euro, w celu niedopuszczenia do wzrostu cen, a tym samym zminimalizowania społecznych obaw dotyczących inflacji.
- Szybki wzrost wiarygodności finansowej Polski, prowadzący do spadku stóp procentowych (lub utrzymania ich na bardzo niskim poziomie). W okresie przygotowawczym do wprowadzenia euro należy liczyć się ze znacznym napływem kapitału portfelowego, inwestującego w jeszcze stosunkowo wysoko oprocentowane polskie papiery dłużne (NBP musi być gotów do sterylizacji tych napływów). Przyjęcie strategii sztywnego kursu walutowego mogłoby ograniczyć skalę spekulacji i pozwoliłoby lepiej kontrolować proces ustalenia nieodwracalnego kursu wymiany.
- Podporządkowanie polityki pieniężnej realizacji celu wypełnienia kryterium inflacyjnego w okresie przygotowawczym, a po wprowadzeniu euro całkowity brak możliwości stosowania narzędzi osłabienia waluty (dewaluacji i obniżki stóp) jako sposobów amortyzacji szoków.
- Ograniczenie swobody wykorzystywania polityki fiskalnej jako amortyzatora szoków w okresie przygotowawczym, a po wprowadzeniu euro przyjęcie, że możliwość korzystania z narzędzia fiskalnego uwarunkowana jest osiągnięciem stanu bliskiego równowadze budżetowej (w warunkach normalnej koniunktury gospodarczej).
- Konieczność kontynuacji reform strukturalnych, w celu zwiększenia efektywności działania i elastyczności rynków produktów i rynku pracy, tak by w razie konieczności były one w stanie absorbować pojawiające się szoki. Służyć temu będzie osiągnięty minimalny konsens polskich elit politycznych co do współpracy w reformach gospodarczych.

- Konieczność ścisłej współpracy instytucji odpowiedzialnych za stabilność finansową w obszarze przeciwdziałania kształtowaniu się baniek spekulacyjnych i nadmiernej ekspansji kredytowej w warunkach bardzo niskich stóp procentowych. Niższe niż mogłoby to wynikać z przesłanek makroekonomicznych (uśrednione dla całej strefy) poziomy stóp ułatwiłyby pozyskiwanie kredytu. Stymulowałyby to inwestycje, ale groziło przegrzaniem gospodarki i czasowym wzrostem inflacji przy braku właściwego nadzoru ostrożnościowego.
- Wzrost wymiany handlowej w wyniku redukcji kosztów transakcyjnych i zniknięcia ryzyka kursowego. Wzmocniona pozycja polityczna Polski w UE powinna pozwolić na lepszą promocję interesów gospodarczych kraju, zwłaszcza w dziedzinie swobody eksportu.
- Zwiększony napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych, w wyniku wzrostu poczucia bezpieczeństwa politycznego i stabilności gospodarczej Polski. W warunkach używania przez Polskę euro, inwestycje w mniejszym niż dotychczas stopniu motywowane będą niskimi kosztami pracy. Wzmocniona pozycja polityczna Polski pomoże zachować atrakcyjność kraju jako miejsca lokaty kapitału. Powinno także ułatwiać przeciwstawianie się tendencjom protekcyjnym obserwowanym w niektórych krajach zachodniej Europy i mającym na celu zniechęcanie do inwestowania w Polsce. Oczekiwać też można ułatwionej ekspansji kapitałowej polskich przedsiębiorstwa na zagraniczne rynki i tym samym postępu oraz zmiany jakościowej na ścieżce rozwoju inwestycyjnego.
- Konieczność kontynuacji strategii rozwojowej nakierowanej na: wzrost innowacyjności, wspieranie przejścia do gospodarki opartej na wiedzy, awans polskich firm w ramach łańcucha wartości dodanej, poprawę jakości edukacji na wszystkich poziomach, poprawę jakości infrastruktury, poprawę skuteczności działania instytucji publicznych. Finansowanie takiej strategii rozwojowej ułatwione będzie przez silniejszy wpływ Polski na kształtowanie polityk unijnych i na utrzymanie się wysokich transferów do Polski z budżetu Unii.
- Generalnym skutkiem scenariusza **SZYBKIEGO WEJŚCIA** byłaby szansa na podwyższenie długookresowego tempa wzrostu polskiej gospodarki (według szacunków NBP z roku 2009) o 0,2-0,7 punktu procentowego dodatkowego wzrostu PKB rocznie przez dekadę.

Scenariusz 2: ŻYCIE W PRZEDPOKOJU

Zawieszenie na nieokreślony czas decyzji co do wprowadzenia euro najprawdopodobniej osłabiłoby presję na przeprowadzenie w Polsce reform strukturalnych, w tym również reform finansów publicznych. Atmosfera niepewności co do perspektyw przyjęcia euro stanowić może również w przyszłości zachętę dla ataków spekulacyjnych wymierzonych w złotego. Doprowadzi to do wysokiego kosztu obrony stabilności narodowej waluty, w tym wysokiego poziomu krótkookresowych stóp procentowych i rezerw walutowych NBP. Ponadto trzeba pamiętać, że wobec postępującej integracji strefy euro i rosnącego stopnia skomplikowania jej struktury wypełnienie w przyszłości warunków wprowadzenia euro może okazać się znacznie wyższe, niż obecnie.

Najważniejsze konsekwencje scenariusza **ŻYCIA W PRZEDPOKOJU** to:

- Brak prawa głosu w zakresie kierunków integracji gospodarczej dokonującej się w strefie euro, a w ślad za tym rosnący brak wpływu na główne decyzje dotyczące polityk Unii.
- Utrzymywanie się stanu niepewności co do stabilności waluty, w tym również możliwość ataków spekulacyjnych wymierzonych w złotego i ryzyko występowania znacznych wahań kursu walutowego. Działać to będzie hamująco na inwestycje i rozwój gospodarczy.

- Utrzymywanie się znaczących różnic stóp procentowych w stosunku do strefy euro, podwyższających koszt kredytu i tworzących zachęty do krótkookresowej i długookresowej spekulacji. Oznacza to znaczne wahania napływu inwestycji portfelowych oraz tendencji do zadłużania się konsumentów i firm w obcych walutach. Przeciwdziałanie tym zjawiskom wymagać będzie ścisłej współpracy instytucji odpowiedzialnych za stabilność finansową oraz znacznego zaostrzenia podejścia do regulacji ostrożnościowych. Doprowadzi to do rosnącego kosztu obrony narodowej waluty przez NBP i wzrostu kosztu utrzymania niskiej inflacji.
- Niezależnie od braku decyzji o wejściu do strefy euro, Polska musiałaby spełniać wymogi Unii Ekonomicznej i Walutowej w zakresie polityki fiskalnej, choć nie musi się obawiać najbardziej bolesnych środków procedury zapobiegania nadmiernemu deficytowi, np. kar finansowych. Może mieć także ograniczony dostęp do części funduszy unijnych.
- Możliwe spowolnienie procesu reform strukturalnych z powodu braku czynników motywujących do podejmowania reform, nacisku na wykorzystywanie narzędzi polityki pieniężnej i fiskalnej (osłabiania waluty) jako działającego krótkookresowo substytutu realnych zmian gospodarczych, a także braku szans na minimalny konsens polskich elit politycznych co do współpracy w reformach gospodarczych.
- Możliwe negatywne konsekwencje dla wymiany handlowej w wyniku marginalizacji Polski w UE, a w szczególności w wyniku braku możliwości skutecznego przeciwdziałania ograniczaniu swobody eksportu usług.
- Możliwe negatywne konsekwencje dla napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych w wyniku wzrostu tendencji protekcyjnych w Unii, którym Polska nie będzie w stanie się skutecznie przeciwstawić. Utrzymanie się ekstensywnego modelu inwestowania opartego na poszukiwaniu niskich kosztów pracy jako głównego motywu inwestycji. Utrudniony proces zaawansowanego umiędzynarodowienia polskich przedsiębiorstw w formie bezpośrednich inwestycji zagranicznych.
- Trudności w realizacji strategii rozwojowej nakierowanej na intensyfikację rozwoju kraju w wyniku wysokiego kosztu kapitału, braku zmian pozycji polskich firm w ramach łańcucha wartości dodanej, ekstensywnego modelu inwestowania i silnego spadku transferów unijnych służących współfinansowaniu polityki rozwojowej (realnie spadek o ok. 45-50%).
- Stopniowo rosnące społeczne rozczarowanie członkostwem w Unii (bez członkostwa w strefie euro), przy coraz większych trudnościach związanych z przyszłym wejściem do zmodernizowanej strefy euro.
- Generalnym skutkiem scenariusza **ŻYCIA W PRZEDPOKOJU** byłyby niewykorzystanie szansy na podwyższenie długookresowego tempa wzrostu polskiej gospodarki i na przeciwstawienie się procesom stopniowego wyhamowywania tempa rozwoju Polski w nadchodzących latach.

Scenariusz 3: TRZAŚNIĘCIE DRZWIAMI

Scenariusz **TRZAŚNIĘCIE DRZWIAMI** zapewnia pozorną swobodę kształtowania i niezależność polityki monetarnej oraz krótkookresowe korzyści, jakie daje elastyczny kurs walutowy. W dłuższej perspektywie przełoży się za to na radykalny spadek poczucia stabilności i bezpieczeństwa gospodarczego, wyhamowanie procesów modernizacji kraju, prawdopodobną degradację polskich firm w łańcuchu wartości dodanej i skazanie kraju na ekonomiczną peryferyzację w Europie. Oznacza bazowanie na prostych przewagach kosztowych, utrzymywanych m.in. przez wymuszony proces chronicznego osłabiania waluty (zgodnie z koncepcją tzw. pułapki średniego rozwoju; Agénor, Canuto, Jelenic, 2012). Pozycja Polski w Unii uległaby drastycznej marginalizacji, korzyści uzyskiwane z tytułu członkostwa uległyby ograniczeniu, wzrosłoby za to ryzyko wyjścia Polski z Unii Europejskiej.

Najważniejsze konsekwencje scenariusza **KOSZTOWNEJ REZYGNACJI** to:

- Brak prawa głosu w zakresie kierunków integracji gospodarczej dokonującej się w strefie euro, a w ślad za tym rosnący brak wpływu na główne decyzje dotyczące polityk Unii.
- Kosztowne ustępstwa, w tym rezygnacja z części obecnych korzyści ekonomicznych w ramach renegocjacji Traktatu Akcesyjnego.
- Rosnące ryzyko wyjścia Polski z Unii Europejskiej, co oznaczałoby radykalny spadek poczucia bezpieczeństwa, silnie obniżający atrakcyjność inwestycyjną Polski.
- Utrzymywanie się stanu niepewności co do stabilności waluty, w tym również możliwość ataków spekulacyjnych wymierzonych w złotego i ryzyko występowania znacznych wahań kursu walutowego. Działać to będzie hamująco na krajowe i zagraniczne inwestycje i rozwój gospodarczy.
- Wzrost poziomu stóp procentowych i silne ograniczenie dostępu do kapitału dla polskich przedsiębiorstw, a w ślad za tym większa niestabilność gospodarcza i rosnący koszt obrony narodowej waluty i utrzymania niskiej inflacji.
- Wyhamowanie procesu reform strukturalnych z powodu braku czynników motywujących do podejmowania reform, rosnącego nacisku na wykorzystywanie narzędzi polityki pieniężnej i fiskalnej (osłabiania waluty) jako działającego krótkookresowo substytutu realnych zmian gospodarczych, a także braku szans na minimalny konsens polskich elit politycznych.
- Możliwe negatywne konsekwencje dla wymiany handlowej w wyniku marginalizacji Polski w UE, braku możliwości wpływu na polityki Unii, a także degradacji polskich firm w globalnych sieciach powiązań gospodarczych.
- Prawdopodobne silnie negatywne konsekwencje dla napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych w wyniku rosnącej niepewności co do przyszłego statusu Polski w Unii i geopolitycznego bezpieczeństwa inwestycji, a także wzrostu tendencji protekcyjnych. Pogłębienie się ekstensywnego modelu inwestowania opartego na poszukiwaniu niskich kosztów pracy i możliwości optymalizacji podatkowej. Zahamowanie lub istotne utrudnienie ekspansji zagranicznej polskich przedsiębiorstw.
- Niepowodzenie strategii rozwojowej nakierowanej na intensyfikację rozwoju kraju w wyniku rosnącego kosztu kapitału, degradacji polskich firm w ramach łańcucha wartości dodanej, ekstensywnego modelu inwestowania i drastycznego spadku transferów unijnych służących współfinansowaniu polityki rozwojowej (realnie spadek o ok. 65-70%). Efektem byłby silny wzrost rozczarowania części społeczeństwa członkostwem w Unii.
- Generalnym skutkiem scenariusza **TRZAŚNIĘCIA DRZWIAMI** byłoby silne spowolnienie procesów modernizacji i rozwoju polskiej gospodarki.

Zakończenie

Nie ulega wątpliwości, że obecne decyzje podejmowane w sprawie wprowadzenia w Polsce euro będą miały ogromne znaczenie dla bezpieczeństwa ekonomicznego i kierunku modernizacji kraju (Orłowski, 2010). Jak pokazuje analiza prawna, politologiczna i finansowa, wybrana ścieżka działań będzie znacząco wpływać na pozycję Polski w Unii Europejskiej, a w ślad za tym na długookresowe uwarunkowania rozwoju społeczno-gospodarczego kraju.

Pokusa formułowania szybkich i prostych konkluzji co do konsekwencji przyjęcia lub odrzucenia euro, zwłaszcza w postaci konkretnych kwot kosztów czy jednoznacznych korzyści, jest bez wątpienia duża. Biorąc jednak pod uwagę szereg zmiennych trudno nie odnieść wrażenia, że rzetelne i dogłębne analizowanie skutków członkostwa Polski w strefie euro przypomina obecnie poruszanie się w obrębie wielopiętrowego algorytmu z wieloma wariantami. Stąd zaproponowane w tym opracowaniu alternatywne podejście, odwołujące się do trzech głównych scenariuszy działań Polski zakładających: szybką akcesję, strategię zwlekania lub definitywną rezygnację z członkostwa w strefie euro, przy jednoczesnym przyjęciu tylko jednego, uznawanego za prawdopodobny, kierunku zmian samej Unii.

Definitywna rezygnacja z wprowadzenia euro, zinterpretowana przez instytucje unijne i pozostałe państwa członkowskie jako złamanie Traktatu Akcesyjnego, to de facto konieczność renegotjacji warunków członkostwa. Jest to jednocześnie: (a) utrata wpływu na kierunek dalszego rozwoju Unii; (b) prawdopodobne dalsze zaostrzenie konfliktu na polskiej scenie politycznej; (c) zahamowanie procesu reform strukturalnych; (d) petryfikacja lub spadek pozycji polskich firm w sieciach międzynarodowych powiązań; (e) spadek atrakcyjności inwestycyjnej kraju i prawdopodobnie stagnacja lub spadek napływu zagranicznych inwestycji bezpośrednich; (f) konieczność akceptacji warunków finansowych uzgodnionych przez główne kraje UE, radykalnie ograniczających dostęp Polski do funduszy unijnych (zarówno spójności, jak i związanych z finansowaniem nowych priorytetów Unii). Jest to droga w stronę faktycznej marginalizacji i peryferyzacji Polski w UE, nie wykluczając uruchomienia procesu wychodzenia Polski z UE.

Szybka akcesja, wymuszająca minimum konsensu polskich elit politycznych, to: (a) mocniejsza pozycja negocjacyjna i większa siła przetargowa Polski na arenie UE; (b) lepszy wpływ na kierunki i kształt unijnych polityk, strukturę budżetu i jego przeznaczenie; (c) wzrost atrakcyjności inwestycyjnej kraju i warunków ekspansji dla polskiego biznesu; (d) szansa na skuteczniejsze neutralizowanie nastrojów protekcyjnych w krajach zachodniej Europy i dalsza ekspansja handlowa polskich firm dzięki niższym kosztom transakcyjnym; (e) lepszy dostęp do rynków kapitałowych; (f) możliwość bardziej skutecznego przeciwstawienia się cięciom wydatków na politykę spójności, a jednocześnie włączenia Polski do koperty budżetowej finansującej przygotowania do udziału w strefie euro.

Odwlekanie decyzji wydaje się tylko wzmagać niepewność, nie przynosząc krajowi realnych korzyści. Zwlekanie z decyzją to: (a) pozornie wygodna strategia, sprzyjająca jednak błędnemu postrzeganiu przez inne kraje i instytucje unijne europejskich intencji Polski; (b) zachęta do spekulacji finansowych; (c) pretekst do odwleka-

nia w czasie trudnych reform; (d) znaczące ograniczenie możliwości wpływu Polski na kształt przyszłych unijnych polityk i unijnego budżetu; (e) wzrost niepewności hamującej długookresowy rozwój kraju.

Bazując na przeprowadzonej analizie aspektów prawnych, politycznych, finansowych i ogólnoeconomicznych trzech scenariuszy rozwoju należy też stwierdzić, że im bardziej zacieśnianie współpracy i pogłębianie integracji w strefie euro będzie odbywać się kosztem współpracy na poziomie całej Unii, tym bardziej w interesie Polski powinno leżeć szybkie członkostwo w strefie euro.

Aneks

Stosowane skróty

- EBC** – Europejski Bank Centralny
- ECOFIN** – Rada do Spraw Gospodarczych i Finansowych
- ERM 2** – Europejski Mechanizm Kursu Walutowego 2
- PSW** – Pakt Stabilności i Wzrostu
- TFUE** – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
- UE** – Unia Europejska
- UGiW** – Unia Gospodarcza i Walutowa

Cytowana literatura

- Acemoglu D., Johnson S., 2005, Unbundling Institutions, *Journal of Political Economy*, 113(5), 2005.
- Agénor P.-R., Canuto O., Jelenic M., 2012, Avoiding Middle-Income Growth Traps, *Economic Premise* nr 98, 2012.
- Alam, A., Shah, S., 2013, Determinants of foreign direct investment in OECD member countries, *Journal of Economic Studies*, 40(4), 2013.
- Andersson T., 2005, *Linking National Science, Technology and Innovation Policies with FDI policies*, International Organization for Knowledge Economy and Enterprise Development IKED, Malmö 2005.
- Barcz J., 2013, *Reforma strefy euro Unii Europejskiej. Na drodze do sanacji i konsolidacji*, Elipsa, Warszawa 2013.
- Bénassy-Quéré A., Giavazzi F., 2017, *Europe's Political Spring, Fixing the Eurozone and Beyond*, CEPR, London 2017.
- CBOS, 2017, Jakiej Unii chcą Polacy?, Komunikat z badań nr 50/2017, Warszawa kwiecień 2017.
- Dandashly A., Verdun A., 2016, Euro adoption in the Czech Republic, Hungary and Poland: Laggards by default and laggards by choice, *Comparative European Politics* 2/2016.
- Eurobarometer, 2017, *Public opinion in the European Union*, Standard Eurobarometer nr 87, Brussels, June 2017.
- European Commission, 2017A, *Biała Księga w sprawie przyszłości Europy, Refleksje i scenariusze dotyczące przyszłości UE-27 do 2025 r.*, European Commission, Brussels, 2017.
- European Commission, 2017B, *Reflection Paper on the Deepening of the Economic and Monetary Union*, European Commission, Brussels 2017.

European Commission, 2017C, *Reflection Paper on the Future of EU Finances*, European Commission, Brussels 2017.

Gałuszka J., 2013, The Fiscal Union as a Remedy For the Economic and Financial Crisis in the European Union, *Quarterly Journal of Economics and Economic Policy* 2013, nr 1.

Gorynia M, Jankowska B., 2011, *Wpływ przystąpienia Polski do strefy euro na międzynarodową konkurencyjność i internacjonalizację polskich przedsiębiorstw*, Difin, Warszawa 2011.

Gorzela G., 2015, *Wykorzystanie środków Unii Europejskiej dla rozwoju kraju – wstępne analizy*, Studia Regionalne i Lokalne, Nr 3 (57), s. 5-25.

Gorzela G., 2017, Cohesion policy and regional development, [w:] S.Hardy, J.Bachtler, P.Berkowitz and T.Muravska (red.) *EU Cohesion Policy. Reassessing performance and direction*, Routledge, Abingdon-New York, 2017.

Gronicki M., 2005, *Integracja polski ze strefą euro: uwarunkowania członkostwa i strategia zarządzania procesem*, Ministerstwo Finansów, Warszawa, sierpień 2005

Haas J., Rubio E, 2017, *The Future of European Budget*, Notre Europe, Policy Paper nr 199, Berlin 2017.

Juncker J-C., D. Tusk, J. Dijsselbloem, M. Draghi, M. Schultz, 2015, *Completing Europe's Economic and Monetary Union*, European Commission, Brussels, 22.06.2015.

Juncker J-C., *State of the Union Address 2017*, Brussels 13.09.2017, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_en.htm.

Kosikowski C., 2008, Prawne aspekty wejścia Polski do strefy euro, *Państwo i Prawo* 2008, nr 12.

Majone G., 2010, *The European Union's Democratic and Other Deficits: Back to the First Principles*, Salzburg Papers on European Integration 01-10, SCEUS Salzburg Centre of European Union Studies / Jean Monnet Centre of Excellence, 2010.

Moretti E., 2013, *The New Geography of Jobs*, Mariner Books, Boston-New York.

NBP, 2004, Raport na temat korzyści i kosztów przystąpienia Polski do strefy euro, Warszawa 2004

NBP, 2009, Raport na temat pełnego uczestnictwa Rzeczypospolitej Polskiej w trzecim etapie Unii Gospodarczej i Walutowej, Warszawa 2009

Nowak-Far A., 2009, Konstytucja RP a wejście Polski do strefy euro, w: D. K. Rosati (red.), *Euro-ekonomia i polityka*, Oficyna Wyd. WSHiP im. Ryszarda Łazarskiego w Warszawie, Warszawa 2009.

Nowak-Far A., 2007, Eurogrupa jako forum podejmowania decyzji w Unii Gospodarczej i Walutowej, *Bank i Kredyt* nr 2, 2007.

Orłowski W.M., 2004, *Optymalna ścieżka do euro*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004.

Orłowski W.M., 2010, *W pogoni za straconym czasem. Wzrost gospodarczy w Europie Środkowo-Wschodniej 1950-2030*, PWE, Warszawa 2010.

Orłowski W.M., 2015, Poważnij o euro, *Rzeczpospolita*, 07.01.2015

Pisani-Ferry J., P. Aghion, M. Belka, J. von Hagen, L. Heikensten, A. Sapir, 2008, *Coming of Age: Report on the Euro Area*, Bruegel, Brussels 2008.

Pronobis M., 2008, *Polska w strefie euro*, C. H. Beck, Warszawa 2008.

Reality blurs..., 2017, *Reality blurs Macron's eurozone vision*, Politico European edition, 22.09.2017, <http://www.politico.eu/article/macron-economy-eurozone-france-still-debating-grand-plans>.

Riedel R., 2017, The evolution of the Polish central bank's views on Eurozone membership, *Post-Communist Economies* Vol. 29, Iss. 1, 2017.

Torój E., 2012, *Poland and Slovakia during the crisis: would the euro (non-)adoption matter?*, IMF Working Paper Series, no. 13, May 2012.

Wprowadzenie euro w Polsce..., 2013, *Wprowadzenie euro w Polsce – za i przeciw*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2013.

