

Zofia Szpringer\*

## Dylematy i przesłanki związane z przyjęciem euro przez Polskę

**Dilemmas and assumptions associated with the Poland's adoption of the euro:** By joining the European Union (EU) on May 1, 2004, Poland was obliged to adopt the euro. However, no target date for this was specified. 15 years after accession the Polish membership in the EU is assessed positively from the financial point of view. Especially, positive appraisal is related to tremendous benefits obtained by Poland thanks to EU funds, regulations and standards. Despite these benefits, Poland is not taking decisive actions related to the adoption of the common currency. This can be explained by the complexity of the matter. This article aims at indicating and highlighting the problems associated with adoption of the euro by Poland. The author points to certain related dilemmas, as well as attempts to answer the question whether there are assumptions or instruments that could encourage Poland to prompt euro adoption. If so – what are they? If not – why and what can be done to make Poland take actions to join eurozone.

**Słowa kluczowe:** strefa euro, unia gospodarcza i walutowa, rynek finansowy, rynek bankowy, rynek kapitałowy, unia bankowa, unia kapitałowa, Polska  
**Keywords:** eurozone, Economic and Monetary Union, financial market, banking market, capital market, banking union, capital union, Poland

\* Doktor nauk ekonomicznych, naczelnik wydziału w BAS •  
e-mail: [zofia.szpringer@sejm.gov.pl](mailto:zofia.szpringer@sejm.gov.pl) • <https://orcid.org/0000-0002-8265-4440>

### Wstęp

Polska jest państwem, które przystępując do Unii Europejskiej (1 maja 2004 r.), zobowiązało się do przyjęcia euro, jednakże bez wskazania, kiedy ma to nastąpić. Obecnie mija już 15 lat członkostwa Polski w UE, ocenianego pozytywnie z punktu widzenia korzyści, jakie Polska uzyskała dzięki funduszom oraz regulacjom, a także standardom unijnym. Korzyści te skrótkowo można określić jako *skok cywilizacyjny i rozwojowy oraz umocnienie instytucjonalnych fundamentów gospodarki, państwa i społeczeństwa obywatelskiego*<sup>1</sup>. Powyższe związane jest

<sup>1</sup> Zob. *Nasza Europa: 15 lat Polski w Unii Europejskiej*, CASE, Warszawa 2019.

m.in. ze stałym wzrostem gospodarczym, skutkującym zbliżeniem poziomu dobrobytu mieszkańców kraju do przeciętnej europejskiej (obecnie 71% PKB *per capita*, podczas gdy w 2004 r. – 50%), silnym wzrostem eksportu, absorpcją nowych technologii i specjalistycznej wiedzy, sprzyjającej podniesieniu jakości krajowej produkcji przemysłowej i stopniowego wzrostu udziału produktów złożonych, poprawą warunków funkcjonowania polskiego rolnictwa i bilansu w polskim handlu artykułami rolno-spożywczymi (z deficytu w pierwszych latach XXI wieku do ponad 8 mld euro nadwyżki w 2017 r.), znaczną poprawą sytuacji dochodowej producentów rolnych i mieszkańców wsi oraz rozwojem usług użyteczności publicznej i infrastruktury transportowej<sup>2</sup>.

Mimo tych korzyści Polska nie podejmuje obecnie zdecydowanych działań związanych z przyjęciem wspólnej waluty, co tłumaczyć można tym, że władze nie są jeszcze na to gotowe.

Celem artykułu jest wskazanie, dlaczego Polska ma problemy z przyjęciem euro, mimo oczekiwań wynikających ze zobowiązania się do tego w chwili wejścia do Unii Europejskiej. Autorka przedstawiła dylematy z tym związane (aczkolwiek ma świadomość, że nie muszą mieć one charakteru wyczerpującego). Starła się również udzielić odpowiedzi na pytanie, czy istnieją przesłanki lub instrumenty, które zachęcałyby Polskę do szybkiego przyjęcia euro. Jeśli tak, to jakie? Jeśli nie, to dlaczego i co można byłoby zrobić, by Polska zdecydowała się na działanie, aby to zmienić?

Artykuł przygotowano na podstawie analiz raportów dotyczących badanej problematyki, dokumentów unijnych i niektórych publikacji, a także analizy danych Eurostatu.

## Oczekiwania związane z przyjęciem wspólnej waluty

Praktycznie od momentu wejścia Polski do UE oczekiwano przyjęcia euro. Oczekiwania te wyrażały się m.in. w wysuwaniu postulatów dotyczących określenia ścieżki (*road map*) oraz daty wejścia do strefy euro, co miało służyć nie tylko dobremu przygotowaniu się do spełniania traktatowych kryteriów konwergencji<sup>3</sup>, ale także zapewnieniu konkurencyjności gospodarki w okresie, gdy nie będzie możliwości prowadzenia własnej polityki kursu walutowego. Wskazywano, że Polska, będąc w tej strefie, osiągnie korzyści, które przewyższać będą

<sup>2</sup> *Ibidem.*

<sup>3</sup> Kryteria te to: inflacja nie wyższa niż 1,5 pkt proc. od średniej stopy inflacji w trzech państwach UE, gdzie inflacja jest najniższa; dług publiczny nieprzekraczający 60% PKB; deficyt budżetowy nie wyższy niż 3% PKB; długoterminowe stopy procentowe nieprzekraczające o więcej niż 2 pkt proc. średnich stóp procentowych w 3 państwach UE o najniższej inflacji; stabilny kurs wymiany waluty w ciągu ostatnich 2 lat – wahania kursów walut nie mogą przekroczyć  $\pm 15\%$  ustalonej początkowo wartości (wprowadzenie waluty do mechanizmu kursów walutowych ERM II).

koszty związane z utratą prawa do prowadzenia samodzielnej polityki pieniężnej (raport NBP z 2004 r.)<sup>4</sup>. Podawano możliwe daty dokonania tego kroku<sup>5</sup>. Także wchodzenie do strefy euro kolejnych państw UE<sup>6</sup> uznawane było za argument mający przekonać Polskę do przyspieszenia działań w tym kierunku, chociaż nie zawsze motywy postępowania innych państw można było uznać za racjonalne z punktu widzenia Polski, kraju znacznie większego<sup>7</sup>.

Oczekiwania te osłabły, ale nie znikły całkowicie w momencie, gdy ukazały się negatywne skutki kryzysu finansowego z 2008 r., które szczególnie mocno dotknęły państwa strefy euro, w tym zwłaszcza Grecję, a także Hiszpanię, Portugalię i Włochy (krajom tym nadano też przydomek PIGS). Okazało się bowiem, że strefa euro nie była odpowiednio przygotowana na kryzys i potrzebne było pilne stworzenie nowych regulacji i instrumentów mających z jednej strony ułatwić wyjście z kryzysu, a z drugiej wzmocnić gospodarkę europejską przed kolejnymi wstrząsami. Jednym z nich było utworzenie unii bankowej, przy czym regulacje zaproponowane przez Komisję Europejską nie były wówczas dla Polski korzystne<sup>8</sup>, dlatego nie zdecydowała się ona na pełne uczestnictwo w tej unii (jak też nie zdecydowała się na przyjęcie w pełni tzw. paktu fiskalnego). Także rozpoczęcie procesu wyjścia Zjednoczonego Królestwa z UE (brexit) po referendum z 23 czerwca 2016 r. wyzwało obawy dotyczące przyszłości UE, jej jedności i trwałości<sup>9</sup>. To też było powodem zmiany nastawienia władz polskich, które wcześniej wskazywały, że Polska przyjmie euro jak będzie do tego gotowa – a więc spełni wszystkie wymagane kryteria – natomiast później wysuwały inny argument, że Polska wejdzie do strefy euro, wtedy gdy kraje tej strefy uporają się

---

<sup>4</sup> Narodowy Bank Polski, *Raport na temat korzyści i kosztów przystąpienia Polski do strefy euro*, 2004.

<sup>5</sup> W lutym 2005 r. Komisja Europejska uznała, że Polska do 2007 r. raczej nie spełni kryteriów UE umożliwiających jej wstąpienie w 2009 r. do strefy euro. W kwietniu 2007 r. wicepremier Z. Gilowska mówiła, że Polska będzie gotowa do wejścia do strefy euro w 2012 r. Lider Platformy Obywatelskiej D. Tusk mówił, że Polska powinna przyjąć euro tak szybko, jak to możliwe. Według niego mogłoby to nastąpić w 2013 r., <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Zmienne-losy-euro-w-Polsce-4221603.html> [dostęp: 20 sierpnia 2019 r.].

<sup>6</sup> Słowenia (od 1 stycznia 2007 r.), Cypr, Malta (od 1 stycznia 2008 r.) i Słowacja (od 1 stycznia 2009 r.).

<sup>7</sup> Przykładowo wejście do strefy euro Łotwy (1 stycznia 2014 r.) i Litwy (1 stycznia 2015 r.) argumentowane było także zagrożeniem bezpieczeństwa ze strony Rosji, prowadzącej agresywną politykę wobec Ukrainy. Polska natomiast od początku stawiała na NATO, jako podmiot mający istotne znaczenie dla jej bezpieczeństwa.

<sup>8</sup> Zob. Z. Szpringer, *Unia bankowa*, „INFOS. Zagadnienia Społeczno-gospodarcze” 2013, nr 8(145).

<sup>9</sup> Przypomnieć można, że na początku 2013 r. premier D. Cameron wygłosił przemówienie, w którym zapowiedział referendum w sprawie członkostwa w Unii Europejskiej. Oczekiwał on reformy UE, a także nawoływał do pozostania w niej. Później jednak sprawy wymknęły się spod kontroli.

**Tabela 1. Działania podjęte w latach 2010–2013 na rzecz poprawy dyscypliny fiskalnej w UE**

<b>Wzmocnienie Paktu stabilności i wzrostu – PSW (sześciopak i dwupak*)</b>
Wzmocnienie ramienia prewencyjnego PSW
Większy nacisk na kryterium długu
Zwiększony automatyzm w procesie decyzyjnym dotyczącym nakładania sankcji, ograniczający wpływ czynników politycznych na podejmowane decyzje
Monitorowanie i ocena wstępnych planów budżetowych państw członkowskich, w tym możliwość interwencji KE
Wzmocniony nadzór nad krajami doświadczającymi poważnych trudności finansowych
<b>Pakt fiskalny**</b>
Deficyt strukturalny nie wyższy niż 0,5% PKB (1% PKB w przypadku państw zadłużonych poniżej 60% PKB)
Złota reguła budżetowa wprowadzona do prawa krajowego
Wzmocniony nadzór i koordynacja polityk gospodarczych
Monitorowanie przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości implementacji (ale nie przestrzegania) zasady do przepisów krajowych
<b>Pakt Euro Plus***</b>
Krajowe reformy na rzecz konkurencyjności, zatrudnienia, stabilności finansów publicznych oraz stabilności finansowej
Nowe instytucje zarządzania kryzysowego
EFSM, EFSF (od 2010 r.) oraz ESM (funkcjonujący od 8 października 2012 r.)

\* Dz.Urz. UE L 306 z 23 listopada 2011 r. oraz Dz.Urz. UE L 140 z 27 maja 2013 r.

\*\* Wersja polskojęzyczna opublikowana w Dz.U. 2013, poz. 1258.

\*\*\* Konkluzje Rady Europejskiej z 24–25 marca 2011 r., <https://www.consilium.europa.eu>.

Źródło: Narodowy Bank Polski, *Ekonomiczne wyzwania integracji Polski ze strefą euro*, 2014, s. 12.

z kryzysem. Wsparciem dla takiego stanowiska były gorsze prognozy rozwoju państw strefy euro niż wszystkich państw UE, a być może także wypowiedź noblisty P. Krugmana, który w 2013 r. skrytykował plany Polski dotyczące wejścia do strefy euro<sup>10</sup>.

W ostatnich latach oczekiwania na szybsze przyjęcie euro stają się silniejsze, co związane jest z poprawą sytuacji ekonomicznej w UE (jako całości) na skutek m.in. przyjęcia na szczeblu unijnym regulacji dyscyplinujących finanse publiczne (zob. tabela 1), ukierunkowujących budżet unijny na cele inwestycyjne (Europejski Fundusz Inwestycji Strategicznych i zwiększone wydatki na politykę spójności w ramach obecnych wieloletnich ram finansowych 2014–2020; dalej: WRF)<sup>11</sup>, a także wdrażanie innych rozwiązań antykryzysowych (unia bankowa czy unia rynków kapitałowych<sup>12</sup>). Ujawniać się też zaczęły wysokie koszty bre-

<sup>10</sup> Zob. <https://www.deon.pl/wiadomosci/biznes-gospodarka/art,3502,krugman-wywolal-dyskusje-nt-euro-w-polsce.html> oraz <https://krugman.blogs.nytimes.com/2013/07/06/rationality-and-the-euro/> [dostęp: 20 sierpnia 2019 r.].

<sup>11</sup> Zob. przepisy dotyczące WRF 2014–2020: rozporządzenie 1311/2013, Dz.Urz. UE L 347 z 20 grudnia 2013 r.

<sup>12</sup> Unia bankowa wraz z unią rynków kapitałowych wspierają bardziej zintegrowany i stabilny system finansowy w UE. Pomagają one w zwiększeniu odporności strefy euro na

xitu, tak dla UE, jak i Zjednoczonego Królestwa oraz związane z tym niejasne deklaracje tego kraju co do chęci faktycznego wyjścia z UE.

## Dylematy związane z przyjęciem waluty euro

Rozpoczęta w 2017 r. debata na temat przyszłości finansów UE oraz toczące się od 2018 r. prace nad nową wieloletnią perspektywą finansową, dotyczącą lat 2021–2027, stały się powodem dostarczania dodatkowych argumentów za tym, by Polska przyspieszyła działania związane z przystąpieniem do strefy euro, a tym samym dążyła do wypełniania formalnych kryteriów konwergencji.

W debacie nt. przyszłości finansów UE zaproponowano scenariusze, które nie wydawały się dla Polski korzystne, bowiem każdy zakładał ograniczenie środków na wspólną politykę rolną (WPR) i politykę spójności, tj. polityk, z których Polska najbardziej korzystała. Niepokój budził scenariusz zakładający duże ograniczenie finansowania wydatków oraz scenariusz związany z realizacją wizji „Europy dwóch prędkości”, który oznaczać miał ściślejszą integrację państw strefy euro, przez wydzielenie także oddzielnego budżetu kosztem dotychczasowego budżetu<sup>13</sup>.

Dodatkowo w pracach nad WRF 2021–2027<sup>14</sup> dokonano przewartościowania priorytetów przez ich poszerzenie o te, które będą lepiej odpowiadać na wyzwania stojące przed UE, a więc dotyczące bezpieczeństwa, obronności, zmian klimatycznych, rynku cyfrowego, badań naukowych i innowacji oraz strefy euro. To oznaczało zmniejszenie znaczenia finansowania polityki spójności i WPR, ale również postawienie nowych wyzwań dla Polski. Sprostanie bowiem wymogom związanym z ochroną klimatu wymaga dużego zaangażowania środków krajowych, natomiast skorzystanie ze środków unijnych, mających zapewnić większą konkurencyjność UE (w sferze badań naukowych i innowacji), jest, jak wskazuje praktyka, ograniczone m.in. z uwagi na niski poziom finansowania polskiej nauki i jej słabsze związki z biznesem.

---

wstrząsy, ułatwiając istotnie udział sektora prywatnego w podziale ryzyka w różnych państwach, a jednocześnie zmniejszając zapotrzebowanie na udział sektora publicznego w podziale ryzyka. Unia rynków kapitałowych ma ułatwić pozyskiwanie finansowania unijnym przedsiębiorstwom. Jest ona ważnym projektem jednolitego rynku, gdyż usuwa bariery dla inwestycji transgranicznych w UE. Stanowi element ambitnych planów Komisji dotyczących zapewnienia trwałego wzrostu w Europie, inwestowania w innowacje i wspierania konkurencyjności UE na świecie. Jest również niezbędna do dokończenia budowy unii bankowej oraz wzmocnienia unii gospodarczej i walutowej oraz zwiększenia międzynarodowej roli euro. Zob. <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/banking-union/single-rulebook/> oraz [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/growth-and-investment/capital-markets-union\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/growth-and-investment/capital-markets-union_en) [dostęp: 20 sierpnia 2019 r.].

<sup>13</sup> Zob. Z. Szpringer, J. Łacny, *Otwarcie debaty na temat przyszłości finansów UE*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2017, nr 4(56), s. 63–78.

<sup>14</sup> Zob. wniosek „Rozporządzenie Rady określające wieloletnie ramy finansowe na lata 2021–2027”, COM(2018) 322 final.

W dyskusjach o przyszłości finansów UE zaproponowano także rozwiązania mające powiązać wydatkowanie środków z budżetu z przestrzeganiem tzw. zasady praworządności, co w tym ostatnim przypadku mogło oznaczać – zwłaszcza przy negatywnym nastawieniu do Polski – stworzenie instrumentów dodatkowo ograniczających nasz dostęp do środków unijnych. Warto bowiem zauważyć, że utworzenie obiektywnych kryteriów oceny przestrzegania zasady praworządności może być trudne, zwłaszcza w sytuacji, gdy nie ma jednolitych rozwiązań instytucjonalnych we wszystkich państwach UE, czy wówczas, gdy w odbiorze społecznym kwestia praworządności może być inaczej rozumiana niż np. przez środowiska sędziowskie. Poza tym powiązanie takie nie wydaje się potrzebne, skoro wydatkowanie środków budżetowych już obecnie podlega innym, dość restrykcyjnym regulacjom<sup>15</sup>, a także poddawane jest szczegółowej kontroli różnych instytucji, nie tylko krajowych (np. Najwyższej Izbie Kontroli), ale też unijnych (np. Europejskiego Trybunału Obrachunkowego). Także powołana niedawno Prokuratura Europejska ma za zadanie zwalczanie przestępstw przeciwko interesom finansowym Unii.

Należy też dodać, że zaproponowane przez Komisję Europejską instrumenty (w tym mające zachęcić do przyjęcia waluty euro – zob. tabela 2) również nie wydawały się znacząco atrakcyjne, bowiem ich finansowanie odbywać się będzie kosztem polityki spójności, a dostęp do środków oparty ma być na zasadach konkursowych ze stratą dla tzw. kopert narodowych. To powoduje, że Polska miałaby mniej środków na dalszy rozwój gospodarczy.

Dodatkowo, zgodnie z założeniami instrumentu wsparcia konwergencji, Polska musiałaby się zobowiązać do przystąpienia do strefy euro w określonych, rozsądnych ramach czasowych i przedstawić – w porozumieniu z Komisją – wiarygodny plan działania wraz z harmonogramem jego realizacji. Ten ostatni instrument wspierający konwergencję można ocenić pozytywnie, jednak przewidziane w nim środki są relatywnie niewielkie. Proponowane zaś wsparcie skierowane na przeprowadzenie pakietu reform w ciągu maksymalnie 3 lat może być niewystarczające, jeśli za reformy strukturalne uznamy takie, których celem jest dalsze istotne zwiększanie innowacyjności i konkurencyjności gospodarki.

Mankamentem zaproponowanych rozwiązań może być to, że nie przewidują one możliwości opuszczenia strefy euro przez państwa, które nie przestrzegają warunków związanych z uczestnictwem w tej strefie. Taka zmiana wymagałaby jednak uruchomienia procedury zmian traktatów, co może zająć sporo czasu, m.in. z uwagi na opór państw, których miałyby to dotyczyć. Przypomnieć należy, że Grecja, która istotnie ucierpiała w czasie ostatniego kryzysu, nie zdecydowała

---

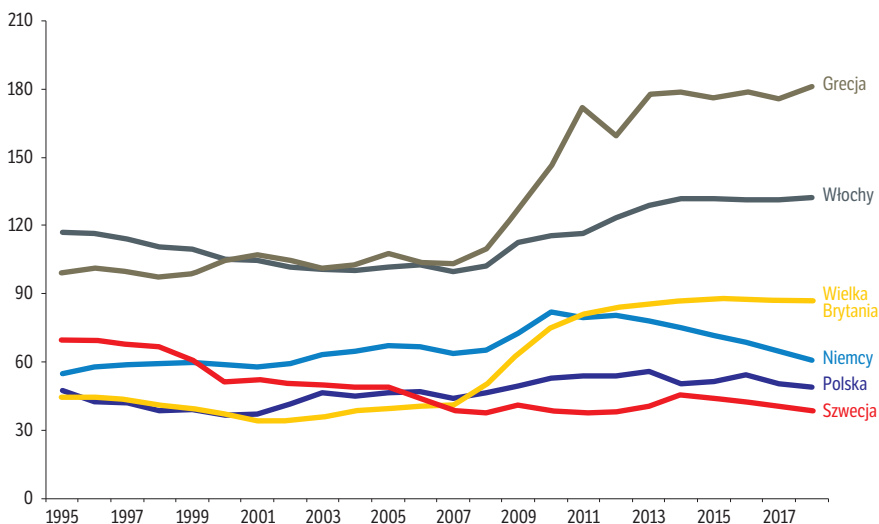
<sup>15</sup> Zob. Z. Szpringer, J. Łacny, *Opinia w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony budżetu Unii w przypadku uogólnionych braków w zakresie praworządności w państwach członkowskich (COM(2018) 324 final)*; BAS nr 1196/18, niepubl.

**Tabela 2. Instrumenty programu wspierania reform (RSP)**

Narzędzia realizacji reform ( <i>Reform Delivery Tool, RDT</i> )	<p>Środki w ramach RDT mają stanowić rodzaj transferu finansowego przekazywanego do budżetu państwa członkowskiego po przeprowadzeniu w ciągu maksymalnie 3 lat pakietu reform, wynikających z semestru europejskiego, który będzie zaakceptowany przez KE.</p> <p>Wysokość transferu nie będzie jednak powiązana z faktycznymi kosztami reform, lecz zgodna z kryterium podziału alokacji przewidzianego w rozporządzeniu oraz oceną pakietu przez KE. Przebieg realizacji reform ma być raportowany w krajowych programach reform.</p> <p>KE wskazała maksymalne wielkości wsparcia możliwe do otrzymania (oparte na kryterium ludnościowym) na okres pierwszych 20 miesięcy nowej perspektywy (I faza). Polska mogłaby otrzymać maksymalnie 945 mln euro (z 11 mld euro). Po okresie 20 miesięcy (II faza), pozostała suma (11 mld euro + środki niezagospodarowane z pierwszej fazy) przejdzie pod zarządek KE, która będzie ogłaszać kolejne konkursy na reformy, w których państwa będą ze sobą konkurować o środki. W każdym z tych konkursów maksymalny pułap dla Polski również wynosiłby 945 mln euro.</p>	<p>Zaproponowany przez KE, kosztem środków polityki spójności, nowy instrument na rzecz wsparcia reform strukturalnych wraz z instrumentem konwergencji dysponować miałyby kwotą 22 mld euro w cenach stałych. Dostęp do tych środków miałby się odbywać na zasadzie konkursu.</p> <p>Dodatkowo Komisja zaproponowała utworzenie Europejskiego Instrumentu Stabilizacji Inwestycji gwarantowanego przez budżet UE w postaci pożyczek (fundusz pożyczek o wartości 30 mld euro) oraz subsydiowania odsetek dla podtrzymania inwestycji, co ma być finansowane z senioraży Eurosystemu (EBC + narodowe banki centralne).</p> <p>Jednocześnie podczas szczytu strefy euro 14 grudnia 2018 r. przywódcy upoważnili Eurogrupę do pracy nad instrumentem budżetowym na rzecz konwergencji i konkurencyjności w strefie euro.</p> <p>Główne wytyczne przywódców w sprawie prac nad instrumentem zakładają, że: instrument ma być skierowany do państw strefy euro oraz otwarty również na dobrowolny udział państw uczestniczących w mechanizmie kursowym ERM II; instrument ma być częścią budżetu UE, jego wielkość ma być ustalona w powiązaniu z WRF, tj. przez wszystkie państwa UE; instrument zostanie przyjęty zgodnie z przewidzianą w traktatach procedurą ustawodawczą na podstawie wniosku legislacyjnego KE. Cechy instrumentu budżetowego mają zostać uzgodnione w 2019 r. W obecnych dyskusjach widoczne jest poparcie dla wykorzystania na rzecz instrumentu części środków RDT przeznaczonych na rzecz państw strefy euro. Dodatkowo rozważana jest możliwość zwiększenia skali instrumentu poprzez zastosowanie finansowania zewnętrznego w postaci dochodów przeznaczonych na określony cel (<i>external assigned revenues, EAR</i>), oraz zawarcie umowy międzyrządowej (IGA). Dodatkowo KE jako jedną z możliwości zaproponowała również, aby państwa członkowskie ze strefy euro mogły zgodzić się na uzupełnienie środków Instrumentu Budżetowego na Rzecz Konwergencji i Konkurencyjności (BICC) z funduszy objętych zarządzaniem dzielonym objętych CPR (dobrowolne transfery do 5% alokacji).</p>
Instrument wsparcia technicznego ( <i>Technical Support Instrument, TSI</i> )	<p>TSI jest kontynuacją obecnego programu wspierania reform strukturalnych (RSPS) – zewnętrznego wsparcia eksperckiego dla przygotowania lub realizacji reform.</p> <p>Nie ma obowiązku, aby wnioski na wsparcie dotyczyły reform, wynikających z semestru europejskiego. Budżet tego instrumentu to 840 mln euro.</p> <p>Nie przewidziano kopert narodowych.</p>	
Instrument wsparcia konwergencji ( <i>Convergence Facility, CF</i> )	<p>CF jest hybrydą dwóch wymienionych wyżej instrumentów z zaznaczeniem, że jest on skierowany tylko do państw spoza strefy euro, na reformy przygotowujące do przyjęcia euro. Narzędzie to ma być skierowane do tych państw, które do wniosku o wsparcie dołączą oficjalne pismo, w którym zobowiążą się do przystąpienia do strefy euro w określonych, rozsądnych ramach czasowych i przedstawią – w porozumieniu z Komisją – wiarygodny plan działania wraz z harmonogramem jego realizacji.</p> <p>Całkowity budżet instrumentu to 2,16 mld euro, z czego komponent transferu finansowego to 2 mld euro, a wsparcie techniczne 160 mln euro.</p> <p>Maksymalny pułap dla Polski w pierwszej fazie i kolejnych to 386 mln euro.</p>	

Zob. też Wniosek: rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie utworzenia Programu wspierania reform, COM(2018) 391 final.

Źródło: na podstawie informacji Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

**Wykres 1. Dług sektora *general government* wybranych państw UE**

Źródło: na podstawie danych Eurostatu.

się wyjść ze strefy euro, do której wstąpiła w 2001 r. W roku 2018 dług sektora *general government* Grecji wzrósł do rekordowego poziomu stanowiącego 180% PKB, mimo (czy na skutek?) objęcia tego kraju w poprzednich latach różnymi programami naprawczymi. Nie należy też chyba oczekiwać, by ze strefy euro chciały wyjść Włochy (będące w niej od 1999 r.). Państwo to też wykazuje wysokie zadłużenie i doświadcza nadmiernych zakłóceń równowagi makroekonomicznej<sup>16</sup> (zob. wykres 1). Oczekiwanie, że UE będzie w stanie uratować Włochy – państwo większe niż Grecja – przez np. uwspólnotowanie długu i kreację dodatkowego pieniądza, może być powodem rozpadu unii walutowej. Jak bowiem wskazuje M. Szczurek, w państwach strefy euro o wysokim długu publicznym, borykających się z utratą konkurencyjności i słabością sektora bankowego (np. Włochy): *nawet wypełnienie reguł fiskalnych UE nie wystarcza do utrzymania wystarczającej swobody prowadzenia polityki fiskalnej w kryzysie. Bez niespodziewanego powrotu wzrostu wydajności i wzrostu potencjalnego w tych krajach bądź bez wyższej przeciętnej inflacji i popytu w mocniejszych gospodarkach strefa euro nadal poddawana będzie kryzysom wypłacalności, niskiego wzrostu lub obaw o rozpad*<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> Zob. komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady Europejskiego Banku Centralnego i Eurogrupy, *Europejski semestr 2019: ocena postępów w zakresie reform strukturalnych, zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania oraz wyniki szczegółowych ocen sytuacji na mocy rozporządzenia (UE) nr 1176/2011*, COM(2019) 150 final.

<sup>17</sup> M. Szczurek, *W stronę unii fiskalnej* [w:] *Nasza Europa: 15 lat Polski w Unii Europejskiej*, CASE, Warszawa 2019, s. 229.



W tym kontekście problemem dla Polski (i nie tylko) wydaje się to, że wejście do strefy euro jest definitywne, a to oznacza, że nie ma możliwości wyjścia z niej. Przyjęcie takiego rozwiązania podyktowane było zapewne idealistycznym założeniem, że wszystkie kraje tej strefy utrzymywac będą dyscyplinę fiskalną, a ich poziom konkurencyjności będzie wysoki i rosnący. Założenie to, jak pokazała praktyka, nie spełnia się.

Znane od lat analizy wskazują, że skutki przyjęcia euro nie muszą być niekorzystne dla Polski, a wręcz przeciwnie dowodzi się w nich, iż każdy rok pozostawania poza strefą euro może oznaczać straty. D. Rosati, wskazując nie tylko korzyści z przyjęcia wspólnej waluty (takie jak: spadek kosztów transakcyjnych związanych z wymianą walut i ryzykiem kursowym; spadek stóp procentowych i lepszy dostęp do zasobów kapitału; eliminacja ryzyka kryzysu walutowego; korzyści z większej przejrzystości i porównywalności cen; korzyści ze zwiększonej stabilności makroekonomicznej; korzyści z waluty międzynarodowej; korzyści polityczne), poddał analizie koszty i zagrożenia z tym związane (takie jak: utrata autonomii w prowadzeniu niezależnej polityki pieniężnej i kursowej; ryzyko wzrostu cen i inflacji; ryzyko nadmiernego boomu kredytowego i „przegrzania” gospodarki; ryzyko nierównomiernego rozkładu efektów zamiany walut; koszty techniczne związane z operacją zamiany walut wraz z kosztami kampanii edukacyjnej i informacyjnej). Z dokonanej analizy wynikało, że pozostając poza strefą euro, Polska ponosi poważne koszty z tego tytułu, prawdopodobnie znacznie przekraczające 20 mld zł w skali roku (tj. rzędu 1,5–2,0% PKB)<sup>18</sup>. R. Kelm na podstawie wstępnych badań wskazuje natomiast, że bezzasadne są argumenty przeciwko przystąpieniu do unii walutowej, bowiem usztywnienie kursu złotego względem euro nie powinno być czynnikiem wpływającym na saldo handlowe. Dychotomia handlu zagranicznego Polski, wzrastające znaczenie konkurencyjności pozacenowej oraz utrzymujący się na wysokim poziomie udział importu i eksportu w ramach globalnych łańcuchów wartości dodanej znacznie osłabiają rolę kursu złotego jako zmiennej, której dostosowania mogą efektywnie zapobiegać narastaniu nierównowagi w handlu zagranicznym<sup>19</sup>.

Na korzyści z przyjęcia euro wskazują też ostatnie wypowiedzi różnych ekspertów (w tym także prezentowane na forum dziennika „Rzeczpospolita” czy publikacji Instytutu Bronisława Komorowskiego z 2019 r. pt. *Czas na euro*)<sup>20</sup>,

<sup>18</sup> Zob. D.K. Rosati, *Czy Polska powinna przystąpić do strefy euro?*, „Gospodarka Narodowa” 2013, nr 10.

<sup>19</sup> Zob. R. Kelm, *Eksport, import i kurs złotego: 2000–2014*, „Bank i Kredyt” 2016, nr 47(6), s. 607.

<sup>20</sup> Zob. S. Gomułka, *Implikacje pozostawania Polski poza strefą euro* [w:] *Nasza Europa: 15 lat Polski w Unii Europejskiej*, CASE, Warszawa 2019, oraz raport *Czas na euro*, red. W.M. Orłowski, Instytut Bronisława Komorowskiego, 2019, <http://bronislawkomorowski.org/2019/05/raport-czas-euro/>. Publikacja ta zawiera też wypowiedzi prezentowane na łamach „Rzecz-

a także ostatni raport NBP z 2014 r., w którym wskazuje się, że wejście Polski do strefy euro: *to „tylko” i „aż” szansa na przyspieszenie wzrostu gospodarczego oraz zwiększenie zamożności polskiego społeczeństwa*<sup>21</sup>.

W przeciwieństwie do nich inaczej w tej kwestii wypowiadają się politycy i eksperci partii rządzącej<sup>22</sup>. Politycy ci są bardziej wstrzemięźliwi i nie są zainteresowani szybkim przyjęciem euro, wskazując m.in., że Polska wejdzie do strefy euro: *gdy osiągnie rozwój państw Zachodu*<sup>23</sup> lub *gdy pracownicy w Polsce będą zarabiać podobnie jak ich odpowiednicy w krajach Europy Zachodniej*<sup>24</sup>. To oznacza – wg wyliczeń dokonanych przez portal money.pl – że Polska mogłaby przyjąć wspólną walutę najwcześniej w 2027 r., ale najbardziej prawdopodobny scenariusz to rok 2052<sup>25</sup>. W tym kontekście można też powołać się na T.G. Grosse, który wskazuje, że wspólna waluta jest korzystniejsza dla państw posiadających bardziej konkurencyjne gospodarki (takich jak Niemcy)<sup>26</sup>, a to oznacza, iż uzależnienie przyjęcia euro przez Polskę od osiągnięcia przez nią wyższego jeszcze poziomu rozwoju gospodarczego i konkurencyjności wymaga dalszych analiz. Z badać należałoby też obawy Prezesa NBP dotyczące m.in. ryzyka utraty rezerw walutowych Polski w przypadku wejścia Polski do strefy euro<sup>27</sup>. Warto przy-

---

pospolitej”. Dziennik ten na początku 2018 r. podjął inicjatywę „Premierze, czas na euro”, w ramach której wraz z 22 ekonomistami i szefami organizacji pracodawców zaapelował do premiera o wznowienie przygotowań do przyjęcia wspólnej waluty. Zob. G. Siemiończyk, „Polska w strefie euro”. *Debata ekonomistów*, „Rzeczpospolita” z 18 kwietnia 2018 r.

<sup>21</sup> Narodowy Bank Polski, *Ekonomiczne wyzwania integracji Polski ze strefą euro*, 2014, [https://www.nbp.pl/aktualnosci/wiadomosci\\_2014/20141120\\_raport\\_wyzwania\\_integracji\\_ze\\_strefa\\_euro.pdf](https://www.nbp.pl/aktualnosci/wiadomosci_2014/20141120_raport_wyzwania_integracji_ze_strefa_euro.pdf).

<sup>22</sup> Zob. np. wypowiedzi A. Glapińskiego, J. Szewczaka na konferencji „Złoty, euro i sprawa polska” zorganizowanej przez Narodowy Bank Polski oraz Centrum im. Adama Smitha, 22 maja 2019 r., [https://www.nbp.pl/home.aspx?f=/aktualnosci/wiadomosci\\_2019/konferencja2019-wideo.html](https://www.nbp.pl/home.aspx?f=/aktualnosci/wiadomosci_2019/konferencja2019-wideo.html) [dostęp: 20 sierpnia 2019 r.]. Zob. S. Brzeg-Wieluński, *Euro, czyli dylemat Hamleta*, „Bank” czerwiec 2019 r., s. 146 i n.

<sup>23</sup> Zob. wypowiedź prezesa J. Kaczyńskiego podczas konwencji partii PiS 13 kwietnia 2019 r., <https://wpolityce.pl/polityka/442476-relacja-konwencja-pis-w-lublinie-pokazujemy-skuteczosc> [dostęp: 20 sierpnia 2019 r.].

<sup>24</sup> Zob. <https://www.forbes.pl/gospodarka/mateusz-morawiecki-w-cnbc-polska-wejdziedo-strefy-euro-gdy-spelni-sie-jeden-warunek/te58zw4> [dostęp: 20 sierpnia 2019 r.].

<sup>25</sup> <https://www.money.pl/pieniazde/data-przyjecia-euro-wedlug-kryteriow-kaczynskiego-pokolenie-500-powinno-dozyc-6371666205542017a.html> [dostęp: 20 sierpnia 2019 r.]. Z kolei dyrektor Polskiego Instytutu Ekonomicznego P. Arak wskazywał, że wzrost wynoszący 0,2% w strefie euro powinien zniechęcać do szybkiego wejścia Polski do strefy euro. Odpowiedni moment to ok. roku 2050, <https://biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/1349090,kiedy-polska-wejdziedo-strefy-euro.html> [dostęp: 20 sierpnia 2019 r.].

<sup>26</sup> Zob. T.G. Grosse, *Pokryzysowa Europa. Dylematy integracji europejskiej*, PISM, Warszawa 2018, s. 135 i n.

<sup>27</sup> Zob. wystąpienie Prezesa NBP na konferencji pt. „Złoty, euro i sprawa polska” zorganizowanej przez Narodowy Bank Polski i Centrum im. Adama Smitha w Warszawie 22 maja

pomnieć, że rezerwy te w 2018 r. wynosiły 439,8 mld zł<sup>28</sup>, co odpowiadało ok. 21% PKB.

Nadal zatem toczy się spór między zwolennikami szybkiego przyjęcia euro, a ich przeciwnikami, który nie zawsze jest łatwy do rozstrzygnięcia. Zauważyć bowiem należy, że NBP, traktując wejście do strefy euro jako szansę, wskazuje również, iż decyzja o przystąpieniu do strefy euro powinna być poprzedzona reformami strukturalnymi, które wzmocniłyby fundamenty naszej gospodarki, oraz brać pod uwagę dynamikę zmian instytucjonalnych wewnątrz strefy euro<sup>29</sup>. NBP zwraca uwagę na wyzwania związane z charakterystyką polskiej gospodarki, które zostały przedstawione poniżej.

- Proces konwergencji. Polska jest krajem o relatywnie niskim poziomie PKB *per capita* oraz relatywnie niskim poziomie cen. Po przystąpieniu do strefy euro, ze względu na postępujący proces konwergencji realnej i nominalnej, poziom stopy procentowej ustalonej przez Europejski Bank Centralny z dużym prawdopodobieństwem okaże się zbyt niski w stosunku do potrzeb polskiej gospodarki. Będzie to rodzić ryzyko narastania nierównowag makroekonomicznych, np. w postaci bańki na rynku nieruchomości, która może być niwelowana m.in. przez rozwój rynku mieszkań na wynajem i politykę makroostrożnościową.
- Umiarkowana konkurencyjność strukturalna. Konkurencyjność polskiej gospodarki opiera się obecnie w dominującym stopniu na niskich kosztach pracy, zaś w mniejszym – na wysokiej konkurencyjności strukturalnej. Oczekiwana konwergencja wynagrodzeń po przyjęciu euro, przez wpływ na spadek konkurencyjności kosztowej, oznaczać będzie potrzebę wykształcenia innych niż cenowe czynników zwiększających konkurencyjność, takich jak np. wzrost innowacyjności gospodarki.
- Odmienna struktura gospodarki. Obecnie struktura instytucjonalna polskiej gospodarki znacznie różni się od struktur głównych gospodarek strefy euro. Dotyczy to przede wszystkim charakterystyk rynku pracy (m.in. wysoka elastyczność polskiego rynku pracy, częściowo oparta na wysokim wykorzystaniu nietypowych form zatrudnienia) oraz rynku nieruchomości (m.in. niski stopień rozwoju prywatnego rynku wynajmu oraz dominacja kredytów o zmiennej stopie procentowej). Jak pokazują doświadczenia krajów peryferyjnych strefy euro, a także symulacje modeli makroekonomicznych, tego typu rozbieżności zwiększają prawdopodobieństwo sytuacji, w której wspólna polityka pieniężna staje się niedopasowana do sytuacji w gospodarce krajowej.
- Niewystarczająca efektywność wybranych mechanizmów dostosowawczych. Dla kraju należącego do strefy euro bardzo ważne jest wykształcenie

---

2019 r., [https://www.nbp.pl/home.aspx?f=/aktualnosci/wiadomosci\\_2019/konferencja2019-wideo.html](https://www.nbp.pl/home.aspx?f=/aktualnosci/wiadomosci_2019/konferencja2019-wideo.html) [dostęp: 20 sierpnia 2019 r.].

<sup>28</sup> Zob. Narodowy Bank Polski, *Raport roczny 2018*, Warszawa 2019, s. 48.

<sup>29</sup> Narodowy Bank Polski, *Ekonomiczne wyzwania integracji*, op. cit., s. 171.

alternatywnych (względem krajowej polityki stopy procentowej i nominalnego kursu walutowego) mechanizmów, pozwalających na powrót gospodarki do równowagi w przypadku dywergencji cyklu koniunkturalnego względem pozostałych krajów strefy euro. W tym zakresie zauważa się, że obecny poziom długu publicznego oraz deficytu strukturalnego ogranicza możliwość prowadzenia efektywnej, antycyklicznej polityki fiskalnej, np. przez zwiększenie deficytu budżetowego w przypadkach nagłego załamania koniunktury. Ponadto nadmierny poziom wybranych regulacji rynku produktu ogranicza szybkość realokacji czynników produkcji oraz dostosowań cenowych, które są warunkiem koniecznym stabilnego funkcjonowania gospodarki wewnątrz unii monetarnej<sup>30</sup>.

Również NIK w informacji z marca 2019 r. wskazuje, że ważniejsze od szybkiego wstąpienia do strefy euro może być nadganianie opóźnień rozwojowych i zrównywanie konkurencyjności gospodarki z poziomem krajów Eurostrefy<sup>31</sup>.

Zgadając się z ustaleniami dokonanymi przez NBP, można dodać, że poziom długu sektora *general government* jest w Polsce poniżej wymaganego kryterium unijnego (60% PKB), bowiem w 2018 r. wynosił 48,9% PKB. Niemniej, uwzględniając dłuższy okres, widać, że tempo zmniejszania się tego długu jest znacznie niższe niż np. w Niemczech czy w Szwecji (zob. wykres 1). Polska ma także problemy z osiągnięciem zakładanego średniookresowego celu budżetowego (MTO) odnoszącego się do strukturalnej równowagi budżetowej i chroniącego przed przekroczeniem traktatowego progu 3% PKB w całym cyklu koniunkturalnym oraz zapewniającego długofalową stabilność finansów publicznych. Wskazuje na to Komisja Europejska po analizach polskich programów konwergencji. Jest to niepokojące, ponieważ Polska jest krajem o wysokim wzroście PKB. Załamanie tego wzrostu może oznaczać skokowe pogorszenie opisanych wyżej relacji, co może mieć też negatywne skutki związane z obsługą długu (w 2018 r. w strukturze zadłużenia – wg kryterium rezydenta – 52,7% stanowił dług krajowy, a 47,5% dług zagraniczny).

A zatem wydaje się, że wejście Polski do strefy euro powinno być powiązane z aktywnym wykorzystywaniem środków unijnych (nie tylko relatywnie mniejszych na politykę spójności i WPR, ale także przewidzianych na nowe priorytety UE, koniecznych dla sprostania ostrej konkurencji międzynarodowej). Ponadto celowe jest bardziej zdecydowane prowadzenie polityki antycyklicznej (Polska w okresie wyjątkowo dobrej koniunktury nie osiąga nadwyżek budżetowych, które mogłyby być wykorzystywane w okresie kolejnego kryzysu).

Na kwestię przyjęcia waluty euro można też spojrzeć szerzej, uwzględniając m.in. zjawiska wymienione poniżej.

<sup>30</sup> *Ibidem*.

<sup>31</sup> <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/czy-polska-powinna-przystapic-do-strefy-euro.html> [dostęp: 20 sierpnia 2019 r.].

- Kryzys w strefie euro i niepewna sytuacja na świecie (np. groźba wojny handlowej między USA a Chinami) ujawniły, że bycie w strefie euro też jest dużym wyzwaniem. Wiąże się to m.in. z tym, że nie zostały jeszcze dokończone istotne reformy stabilizujące strefę euro, wojna handlowa zaś może mieć szczególnie silny wpływ na Niemcy i ich największych partnerów handlowych (Francję, Holandię, Włochy, Zjednoczone Królestwo). Może mieć także duży wpływ na Polskę, której znaczna część eksportu kierowana jest na rynek unijny, w tym niemiecki. W takiej sytuacji brak możliwości wykorzystywania polityki kursowej może być odbierany jako utrudniający wychodzenie z kolejnego kryzysu. Niemniej można też zauważyć, iż wstępne wyniki badań empirycznych importu i eksportu Polski przeprowadzonych przez R. Kelma przeczą powszechnemu przekonaniu o istotnej roli kursu walutowego w kształtowaniu handlu zagranicznego Polski w krótkim i średnim okresie. Nie potwierdzają też, że polityka w pełni płynnego kursu walutowego prowadzona przez NBP od kwietnia 2000 r., była właśnie tą składową polityki makroekonomicznej, dzięki której przebieg ostatniego kryzysu finansowego był w Polsce łagodny<sup>32</sup>.
- W ciągu ostatnich dwudziestu lat łączna produktywność czynników produkcji w strefie euro kształtowała się poniżej produktywności wykazywanej przez głównych konkurentów na rynku światowym (zob. wykres 2). W większości państw członkowskich najbardziej wydajne przedsiębiorstwa zwiększyły swoją wydajność, podczas gdy najmniej wydajne firmy znajdują się w stagnacji. Sugeruje to, że nastąpiło spowolnienie procesu przekazywania technologii z najbardziej innowacyjnych przedsiębiorstw do pozostałych sektorów gospodarki. Powstaje zatem obawa, czy spowolnienie to jest czasowe i czy nie będzie dotyczyło Polski, a także czy rozwiązanie proponowane przez Komisję będzie skuteczne<sup>33</sup>. Jest to szczególnie problem dla Polski, która w rankingu innowacyjności jest na niskiej pozycji (czwarte miejsce od końca)<sup>34</sup>. Ponadto w Europie, a zwłaszcza w Polsce, jest bardzo duża liczba małych firm, co podraża koszty wprowadzania innowacyjnych rozwiązań<sup>35</sup>. Jak wskazuje M. Kleiber, tylko dwa unijne pań-

<sup>32</sup> Zastrzega on bowiem, że możliwe jest wskazanie co najmniej dwóch kierunków przyszłych badań, których wyniki mogą prowadzić do częściowej rewizji poglądu o niewielkiej roli kursu walutowego w handlu zagranicznym Polski, zob. R. Kelm, *Ekspart, import i kurs złotego: 2000–2014*, „Bank i Kredyt” 2016, nr 47(6), s. 606 i n.

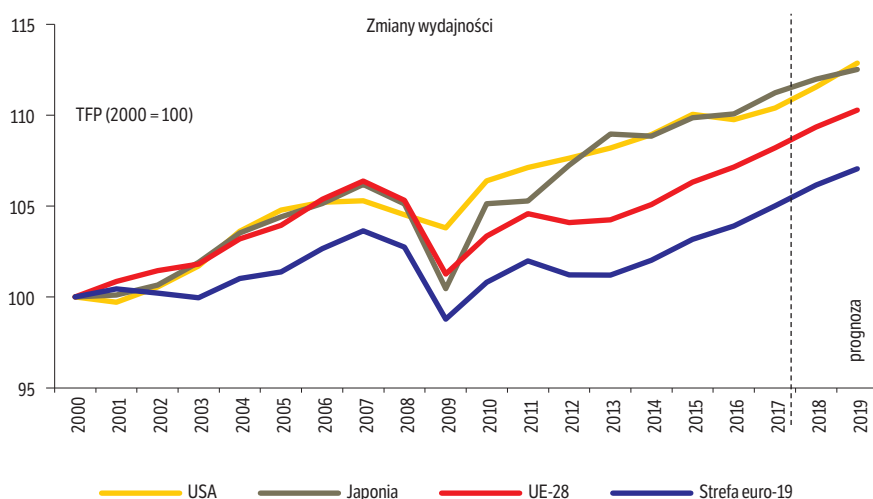
<sup>33</sup> Dlatego KE wskazuje, że ustanowienie krajowych rad ds. produktywności mogłoby korzystnie wpłynąć na krajowe debaty na temat sposobów zwiększania wydajności poprzez zapewnienie wysokiej jakości niezależnych analiz oraz zwiększenie krajowej odpowiedzialności za reformy. Obecnie 10 państw członkowskich powołało krajowe rady ds. produktywności: Cypr, Finlandia, Francja, Grecja, Irlandia, Litwa, Luksemburg, Holandia, Portugalia i Słowenia. Takie same rady powołały trzy państwa członkowskie spoza strefy euro: Dania, Węgry i Rumunia.

<sup>34</sup> Zob. Komisja Europejska, *European Innovation Scoreboard 2019*, s. 13, [https://ec.europa.eu/growth/industry/innovation/facts-figures/scoreboards\\_en](https://ec.europa.eu/growth/industry/innovation/facts-figures/scoreboards_en).

<sup>35</sup> Zob. *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce*, PARP, 2019.

stwa, Dania i Szwecja, zawdzięczając nowym technologiom wzrost produktywności porównywalny z amerykańskim. Gorsza pozycja Europy może wynikać m.in. z regulacji dotyczących przedsiębiorczości, innowacyjności i praw pracowniczych wpływających na modele biznesowe europejskich przedsiębiorstw i spowalniających rynkowe mechanizmy nakłaniające sektor prywatny do inwestowania w nowe technologie, niezrozumienie wagi ułatwionego przepływu pracowników z sektorów o niższej produktywności do sektorów bardziej nowoczesnych, a zatem zamiast ochrony starych miejsc pracy należałoby stwarzać pracownikom szersze możliwości uzupełniania wiedzy lub zmiany zawodu oraz zwiększać rolę kształcenia ustawicznego<sup>36</sup>.

**Wykres 2. Produktywność czynników produkcji w strefie euro 2000–2018**



Uwaga. Łączna produktywność czynników produkcji (TFP) obejmuje postęp technologiczny, określa wydajność pracy wraz ze wzrostem kapitału wykorzystywanego przez każdego pracownika.

Źródło: Komisja Europejska, COM(2018) 770 final, s. 7.

- Problemem jest kwestia budżetu strefy euro. Z jednej bowiem strony utworzenie takiego budżetu uznaje się za wskazane<sup>37</sup>, z drugiej jednak – oznaczać to

<sup>36</sup> Zob. M. Kleiber, *Co jest nie tak z produktywnością w UE*, „Rzeczpospolita” z 6 sierpnia 2019 r., s. A 27.

<sup>37</sup> Autorzy raportu NBP z 2014 r. wskazują, że brak centralnego budżetu stanowi wyzwanie dla stabilności makroekonomicznej krajów tworzących strefę euro. Obecny model integracji fiskalnej w strefie euro, polegający na koordynacji krajowych polityk fiskalnych, nie jest dostosowany do silnej integracji rynków finansowych. Brak centralnych mechanizmów fiskalnych prowadzi do wzrostu amplitudy wahań cyklicznych na poziomie krajowym oraz zwiększa ryzyko dywergencji cykli między krajami członkowskimi. Tym samym, jak wska-

będzie zmniejszenie budżetu unijnego dla państw UE będących poza tą strefą. Ponadto powstaje też obawa, czy w przypadku utworzenia takiego budżetu nie nastąpi transferowanie środków z państw słabszych do silniejszych ekonomicznie. Jak wskazuje M. Szczurek, próba budowy budżetu (będącego zapewne zaczątkiem budżetu państwa federalnego) w sytuacji, gdy budżet ten będzie ograniczony, pojawią się napięcia w polityce gospodarczej, szczególnie w okresach kryzysów. Uspółnotowienie zaś wydatków skutkować będzie transferami netto z jednych państw do innych (najczęściej do bogatszych lub nieprzestrzegających dyscypliny finansów publicznych). Stąd też dla nowych członków strefy euro idea wspierania finansowego bogatszych krajów z problemami finansowymi jest politycznie nie do przyjęcia. Uspółnotowienie zaś ryzyka makroekonomicznego i finansowego zmniejsza zachęty do prowadzenia ostrożnej polityki gospodarczej i ograniczania długu publicznego<sup>38</sup>.

- M. Szczurek wskazywał też, że ważnym problemem komplikującym tworzenie unii fiskalnej mogą być również konflikty między stabilnością wewnętrzną a zewnętrzną. Nawet stworzenie paneuropejskiego mechanizmu stabilizującego nie rozstrzyga pytania, gdzie inwestować zgromadzone środki. Sytuacja jest dosyć prosta przy krótkotrwałym wstrząsie (europejskie pieniądze należy wydawać tam, gdzie luka produktowa jest największa), natomiast przy problemach związanych z nierównowagą płatniczą wskazane mogłoby być wręcz przegrzewanie koniunktury w krajach z nadmierną nadwyżką obrotów bieżących dla ułatwienia dostosowania cen relatywnych. To oznacza, że kraje w długotrwałej stagnacji miałyby się składać na zwiększenie konsumpcji i płac w krajach mocniejszych. Ten sam dylemat widoczny jest także przy próbach koordynacji działań i wpływania albo na nastawienie fiskalne całej strefy euro, albo na zwiększenie wydatków poszczególnych jej członków. Z punktu widzenia krajowych interesów, stanu gospodarki i wyższej awersji do inflacji trudno zatem dziwić się brakowi entuzjazmu Niemiec do stymulacji fiskalnej w latach 2016–2017. Jednocześnie jednak, z punktu widzenia całej strefy euro, byłoby to znacznie bardziej korzystne niż większe wydatki krajów o gorszych wskaźnikach wypłacalności i konkurencyjności<sup>39</sup>.

- Pamiętać należy, że unie walutowe w historii nie są niczym nowym<sup>40</sup>. Dominującym czynnikiem ich powstania była rywalizacja o zachowanie wpływów i stworzenia z nich narzędzia do uzależniania politycznego i ekspansji.

---

zują autorzy raportu, brak wspólnego budżetu w strefie euro wzmacnia potrzebę poprawy fundamentów polskiej gospodarki przed przyjęciem wspólnej waluty, Narodowy Bank Polski, *Ekonomiczne wyzwania integracji*, op. cit.

<sup>38</sup> Zob. M. Szczurek, *W stronę unii fiskalnej?* [w:] *Nasza Europa: 15 lat Polski w Unii Europejskiej*, CASE, Warszawa 2019, s. 228.

<sup>39</sup> *Ibidem*.

<sup>40</sup> Zob. Komisja Europejska, *Jedna waluta dla jednej Europy. Droga do euro*, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg 2014.

Podstawowym powodem zaś zakończenia ich funkcjonowania były nieuczciwe działania państw je tworzące (prowadzące m.in. do utraty oszczędności przez obywateli)<sup>41</sup>. Choć jedynym przykładem udanej unii była niemiecka unia celna będąca inspiracją dla europejskiej unii walutowej, to jednak zauważyć należy, że wbrew założeniom, w świetle których miała być ona sposobem krępowania zjednoczonych Niemiec, obecnie jest odbierana jako wzmocnienie ich dotychczasowej pozycji. Warto przypomnieć opinię T.G. Grosse<sup>42</sup>, który uważa, że w UE następuje przede wszystkim wzmocnienie suwerenności państw największych, mających największy wpływ na politykę UE. Państwa te zyskują największe korzyści z procesów integracyjnych, a jednocześnie mogą koszty związane z efektami zjawisk kryzysowych przerzucić na państwa mniej wpływowe i słabsze pod względem gospodarczym. Powstają też obawy czy nowe technologie (np. *blockchain*) nie przyczynią się szybciej do stworzenia praktycznej i nienazwanej unii walutowej, która okaże się większym wyzwaniem dla euro niż wszystkie jego dotychczasowe problemy<sup>43</sup>.

- Dodać też trzeba, że w przestrzeni publicznej funkcjonują niepotrzebne mity utrudniające rzeczową dyskusję nt. członkostwa Polski w strefie euro. Dotyczą one m.in. tego, że szybkie wejście Polski do tej strefy oznaczać będzie uzyskiwanie przez nasz kraj więcej środków z budżetu unijnego, uzyskanie istotnego wpływu na proces decyzyjny w UE. Ponadto nie dość często podkreśla się to, że gospodarka musi być odpowiednio przygotowana, aby móc osiągać korzyści z bycia w strefie euro. Kwestie te zostały przedstawione poniżej.

Po pierwsze, Polska powinna liczyć się z tym, że w przyszłości z budżetu unijnego będzie otrzymywać coraz mniej środków, co wynikać ma nie tylko ze wzrostu naszej zamożności, ale z faktu, iż w zasadzie każda perspektywa finansowa wprowadza ograniczanie wydatków na WPR i stosuje nowe, nieznane wcześniej wydatki, będące reakcją na aktualne problemy (zob. wykres 3), stąd też argument, że dzięki wejściu do strefy euro Polska uzyska więcej środków, jest nietrafiony (zob. wykres 4). Nie uwzględnia on również tego, że wyjście Zjednoczonego Królestwa z UE oznaczać będzie znaczny ubytek dochodów budżetu unijnego (w planie na 2020 r. państwo to ma wpłacić do budżetu kwotę ok. 18,5 mld euro stanowiącą 12,2% wszystkich zasobów własnych UE; w 2018 r., jak wynika z salda operacyjnego pomijającego wydatki administracyjne, kwota wpłat tego kraju do budżetu unijnego przewyższała kwotę wypłat na jego rzecz o ok. 7 mld euro).

Z szansą dla Polski może być natomiast konsekwentne wykazywanie dużej wartości dodanej związanej z finansowaniem WPR i polityki spójności oraz

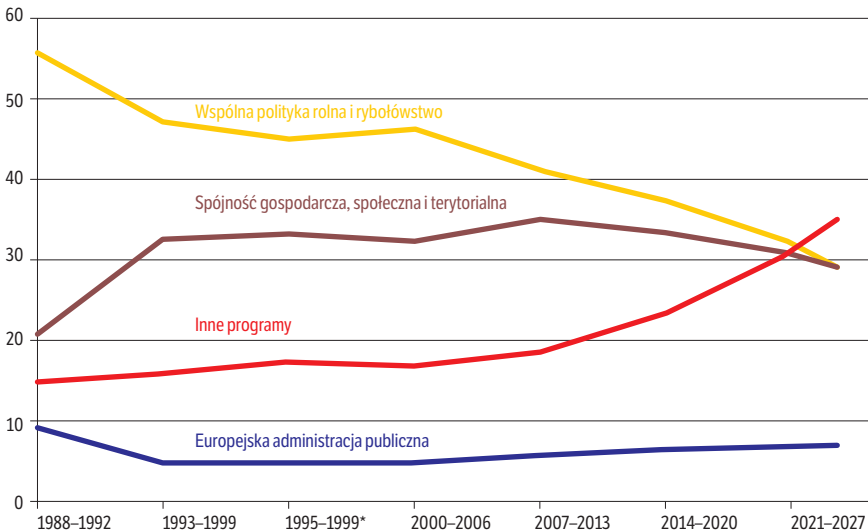
---

<sup>41</sup> A. Sadowski, *Wspólne waluty jako projekty polityczne*, „Gazeta Bankowa” 2019, nr 8, s. 69.

<sup>42</sup> *Idem*, *Pokryzysowa Europa*, *op. cit.*, s. 115.

<sup>43</sup> *Ibidem*, s. 72.



**Wykres 3. Zmiany udziału najważniejszych obszarów polityki w budżecie UE (w %)**

\* Dostosowane z uwagi na rozszerzenie w 1995 r.

Źródło: Komisja Europejska, COM(2018) 321 final, s. 25.

efektywne włączanie się w nowe programy unijne z innych dziedzin. Oczywiście, tym, co może budzić obawy Polski, jest wykorzystywanie swojej mocniejszej pozycji przez niektóre silniejsze gospodarczo państwa także w innych kwestiach (np. po raz kolejny przy tworzeniu WRF nie udaje się znieść rabatów płaconych na rzecz Zjednoczonego Królestwa, Holandii, Szwecji<sup>44</sup>, a w przypadku tworzenia większego budżetu proponuje się relatywnie większe obciążenie państw słabszych, w tym Polski<sup>45</sup>), z drugiej jednak strony nie sposób zaprzeczać, że jest to problem, którego nie da się wyeliminować, bowiem zawsze każde państwo chce realizować swoje interesy. Niemniej wydaje się, że łatwiej jest dojść do porozumienia w ramach wspólnoty, która będzie zdolna do konkurowania na rynku światowym.

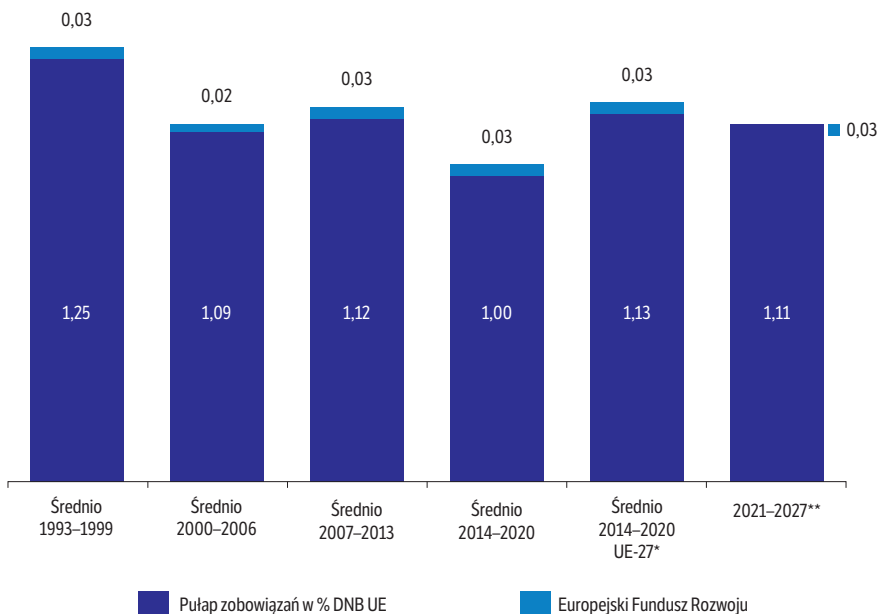
Po drugie, obecność w strefie euro nie oznacza, że wpływ na podejmowanie decyzji zostanie w istotnym zakresie przesunięty z państw ekonomicznie silnych i ze sobą powiązanych (tj. Niemiec, Francji i ewentualnie Zjednoczonego Kró-

<sup>44</sup> Komisja Europejska początkowo zamierzała wyeliminować wszelkie rabaty od 2021 r., jednak po naciskach części płatników netto, przyjęta została propozycja stopniowej redukcji rabatów przez pierwsze 5 lat WRF.

<sup>45</sup> Komisja Europejska przedstawiła trzy propozycje nowych zasobów własnych do finansowania budżetu UE: wspólną bazę opodatkowania przedsiębiorstw, 20% dochodów z aukcji pozwoleniami na emisje CO<sub>2</sub> oraz zasób własny na podstawie ilości nierecyklingowanych odpadów plastikowych.

**Wykres 4. Wielkość budżetu UE jako odsetek dochodu narodowego brutto (DNB)**

(w %)



\* Szacunkowe zobowiązania 2014–2020 (z wyłączeniem wydatków UK) w % DNB UE-27.

\*\* Włączony do budżetu Europejski Fundusz Rozwoju.

Źródło: jak pod wykresem 3, s. 26.

lestwa<sup>46</sup>) na rzecz pozostałych państw strefy euro, które są dość zróżnicowane i nie zawsze mają zbieżne interesy<sup>47</sup>. Oznaczać to też może, że dopóki Polska nie będzie silniej powiązana w określonych grupach interesów (np. z Grupą Wyszehradzką) czy nie stanie się płatnikiem netto do budżetu unijnego, jej rola w UE pozostanie umiarkowana.

Po trzecie, popularna i nośna społecznie oraz politycznie sugestia przyjęcia euro dopiero wtedy, gdy różnica w płacach i innych dochodach wyrażonych w euro między Polską a krajami „starej” UE będzie niewielka, pomija istotne argumenty ekonomiczne. Zdaniem S. Gomułki nie uwzględnia tego, że<sup>48</sup>:

<sup>46</sup> Państwa te wykazują najwyższy spośród państw UE nominalny PKB oraz silne powiązania w handlu zagranicznym.

<sup>47</sup> Jako przykład można podać np. Włochy i Holandię. Ten pierwszy duży kraj ma ogromne problemy wynikające z nadmiernego zadłużenia – dług publiczny w 2018 r. stanowił ok. 132% PKB – oraz utraty konkurencyjności, ten drugi zaś nie ma takich problemów: dług publiczny wynosił ok. 52% PKB, jednocześnie Holandia jest ważnym partnerem handlowym: w 2017 r. zajmowała drugą pozycję w obrotach (eksport+ import) z Niemcami.

<sup>48</sup> Zob. S. Gomułka, *Implikacje pozostawiania Polski*, op. cit., s. 236.

- korzyści gospodarcze z przyjęcia euro maleją wraz z redukcją luki rozwojowej między Polską a UE; chociaż w tym zakresie zauważyć też można, że nie w każdych warunkach, bowiem istnieją korzyści dla sfery wymiany z zagranicą, które zależą od skali otwarcia gospodarki, a nie od rozmiarów luki rozwojowej,
- różnice w dochodach nominalnych wyrażonych w euro, ale nie w sile nabywczej będą duże przez dziesięciolecia,
- decyzja o przyjęciu wspólnej waluty wzmocni złotego i zmniejszy (wyrażoną w euro) nominalną lukę dochodową; jednakże nie można mieć pewności, czy nastąpi to w odniesieniu do średniego okresu; ponadto nie można chyba pomijać efektów presji spekulacyjnej,
- konkurencyjność sektora eksportowego jest mało wrażliwa na wahania kursowe ze względu na znaczny udział kapitału zagranicznego (45–50%) oraz dominującą pozycję dużych podmiotów z łatwym dostępem do rynków globalnych. Kurs złotego wobec euro w 2019 r. mógłby być zatem silniejszy od obecnego o 10–20%. Oznaczałoby to analogiczny wzrost wyrażonych w euro dochodów w Polsce. Jednak kurs nie może być zbyt mocny, gdyż taka sytuacja, mimo że atrakcyjna np. dla emerytów i rencistów, doprowadziłaby do masowych bankructw w sektorze przedsiębiorstw i proporcjonalnego wzrostu bezrobocia<sup>49</sup>.

Po czwarte, oczekiwanie, że unia monetarna pozwoli dogonić wysoko rozwinięty Zachód dzięki tzw. korzyściom zacofania, ma ograniczenia. Członkostwo w strefie euro stymuluje bowiem zagraniczne inwestycje bezpośrednie oraz udostępnia krajowym przedsiębiorstwom tańsze finansowanie zagraniczne. W rezultacie kraje słabsze mogą szybciej się rozwijać i dogonić gospodarki lepiej rozwinięte. Jednak od 1999 r. doświadczenia strefy euro pokazują, że takie korzyści, choć możliwe, nie są gwarantowane: niższe oprocentowanie raczej zwiększa konsumpcję lub inwestycje w nieruchomości mieszkaniowe, a zamiast rozwoju technologicznego skutkuje m.in. bańkami spekulacyjnymi oraz nadmiernym zadłużeniem, które destabilizują gospodarkę<sup>50</sup>. To oznacza, że Polska powinna unikać pułapki nadmiernego zadłużenia, np. przez promowanie kultury oszczędności oraz zwiększanie innowacyjności. Może to być trudne, bowiem zadłużenie Polaków w sektorze bankowym nieustannie rośnie, aczkolwiek jest nadal niższe niż w większości państw UE<sup>51</sup>.

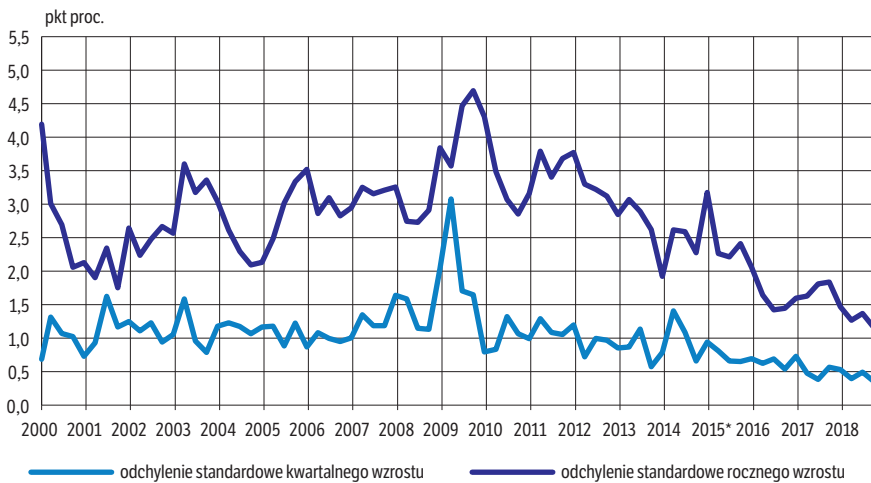
Po piąte, zauważyć należy, iż stosowanie podobnych lub identycznych rozwiązań prawnych czy procedur w odniesieniu do wszystkich państw UE (np.

---

<sup>49</sup> *Ibidem*.

<sup>50</sup> *Ibidem*, s. 237.

<sup>51</sup> Zob. raport ZBP: *InfoKREDYTYT oszczędzanie i kredytowanie Polaków*, edycja III, październik 2018 r.

**Wykres 5. Zróżnicowanie wzrostu PKB w strefie euro (2000–2018)**

\* Obliczenia od 2015 r. nie obejmują Irlandii.

Źródło: jak pod wykresem 2, s. 3.

związanych z semestrem europejskim<sup>52</sup>), jak również wprowadzanie możliwości dobrowolnego uczestniczenia zainteresowanych państw w rozwiązaniach przewidzianych dla strefy euro (np. w odniesieniu do Paktu fiskalnego czy unii bankowej), powoduje, że następuje pewne zbliżanie się państw członkowskich UE, chociaż nie jest ono identyczne we wszystkich państwach<sup>53</sup>. Niewątpliwie sytuacja państw strefy jest dziś złożona, bowiem z jednej strony następuje w nich poprawa sytuacji ekonomicznej w stosunku do lat, w których odnotowano załamanie wzrostu gospodarczego, a także zmniejszenie stopnia zróżnicowania wzrostu PKB (zob. wykres 5)<sup>54</sup>, z drugiej jednak strony, jeśli przyjmiemy za

<sup>52</sup> Na przykład w ramach semestru KE bada postępy państw członkowskich UE w zakresie reform strukturalnych, zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania. Semestr umożliwia KE i państwom stałą koordynację priorytetów polityki gospodarczej, a w ramach zarządzania gospodarczego umożliwia monitorowanie i korygowanie tendencji gospodarczych, które mogłyby osłabić gospodarki krajowe lub gospodarkę całej UE, oraz zapobieganie tym tendencjom.

<sup>53</sup> Zauważyć też można, że skutki kryzysu nadal są obecne – w 2018 r. poziom długu publicznego państw strefy euro wynosił ok. 85% PKB wobec 65% w 2007 r., tj. tuż przed kryzysem i był on wyższy niż w całej UE. Niewątpliwie wpływ na to miały takie m.in. państwa jak Włochy, Portugalia, Hiszpania, Francja i Grecja.

<sup>54</sup> Zróżnicowanie stóp wzrostu wśród państw strefy euro spadło do najniższego poziomu od początku unii walutowej. Ze sprawozdania rocznego Europejskiego Banku Centralnego za 2017 r. (kwiecień 2018 r.), wynikało, że w 2017 r. różnice we wskaźnikach wzrostu w całej

punkt odniesienia rok 2004 (tj. rok, w którym Polska wstępowała do UE), to widać, że np. Włochy i Grecja nie osiągnęły poprawy w stosunku do tego punktu odniesienia. O ile realny PKB *per capita* w Niemczech był w 2018 r. o 21% wyższy niż w roku 2004, we Francji o 9% i w Hiszpanii o 8%, o tyle we Włoszech był niższy o 4%, a w Grecji o 14%. Z kolei w państwach, które pozostawały poza strefą euro, np. w Szwecji i Zjednoczonym Królestwie, a także w Polsce, wzrost ten był wyższy niż we Francji i Hiszpanii i wynosił odpowiednio (17%, 11% i 70%).

Wskazuje się też, że ożywienie inwestycji w ostatnich latach było nierównomierne w poszczególnych sektorach, państwach i pod względem rodzaju aktywów. Utrzymują się różnice między inwestycjami w sektorze publicznym i prywatnym: inwestycje prywatne od 2013 r. stale rosną i obecnie osiągają średnią sprzed kryzysu, podczas gdy inwestycje publiczne zaczęły rosnąć dopiero w 2017 r. Ponadto, mimo że wzrost inwestycji miał miejsce we wszystkich państwach członkowskich, w niektórych z nich poziom inwestycji jest nadal znacznie niższy od długoterminowej średniej sprzed kryzysu<sup>55</sup>.

## Przesłanki przyjęcia euro przez Polskę

Powstaje pytanie, co mogłoby sprzyjać wejściu Polski do strefy euro poza wcześniej wskazanymi sugestiami dotyczącymi m.in. unikania nadmiernego zadłużenia i konsumpcji, stosowania nowego podejścia w wykorzystywaniu środków unijnych, zabiegania o to, by była możliwość (czasowego lub trwałego) opuszczenia unii przez państwa niebędące w stanie sprostać wymogom uczestniczenia w strefie euro.

Wydaje się, że zachętą do wejścia do strefy euro mogłoby być odejście lub modyfikacja kryterium kursu walutowego polegającego na obowiązku utrzymywania tego kursu przez dwa lata w określonym paśmie wahań. Pozwoliłoby to uniknąć ataków spekulacyjnych na polską walutę. Polska jest coraz bardziej zintegrowana z rynkiem unijnym, dlatego wieloletnie stosowanie kursu płynnego (tak w okresie koniunktury, jak i jej pogorszenia) pozwala chyba na szybkie i właściwe określenie relacji zamiany złotego na euro (zob. wykres 6)<sup>56</sup>.

Rozważyć ewentualnie można różne inne propozycje naprawcze. Prof. S. Gomułka wskazuje m.in., że:

- budżet UE należałoby zwiększyć w stosunku do unijnego PKB, co umożliwiłoby finansowanie ogólnoeuropejskich strategicznych projektów in-

---

strefie euro, mierzone odchyleniami standardowymi wartości dodanej brutto, były najniższe od 1998 r.

<sup>55</sup> Zob. COM(2019) 500 final, s. 12.

<sup>56</sup> Na przykład G. Kołodko szacuje, że najbardziej uzasadniony byłby kurs ok. 4 złote/euro, zob. <https://www.rp.pl/Gospodarka/301049926-RZECZoBIZNESIE-Grzegorz-W-Kołodko-To-byłby-sygnal-ze-Polska-jest-za-poglebieniem-integracji-europejskiej.html> [dostęp: 20 sierpnia 2019 r.].

**Wykres 6. Średni kurs złotego do euro od momentu wejścia Polski do UE**

Źródło: <http://kursy-walut-wykresy.mybank.pl/> [dostęp: 20 sierpnia 2019 r.].

westycyjnych; wpłaty netto powinny zostać uregulowane, aby kontrybuowanie do budżetu unijnego pozostało niewielką częścią wydatków publicznych krajów członkowskich i by budżet unijny nie zyskał istotnej roli jako narzędzie stabilizacji fiskalnej<sup>57</sup>,

- warto wprowadzić dwie nowe regulacje dotyczące całkowitego zadłużenia zewnętrznego (publicznego i prywatnego) kraju i rachunku bieżącego bilansu płatniczego; oznaczałoby to uznanie, że zarówno dług publiczny (krajowy i zagraniczny), jak i nadmierne zewnętrzne zadłużenie prywatne destabilizują gospodarkę,
- Komisja Europejska i Trybunał Sprawiedliwości UE powinny otrzymać prawo automatycznego dyscyplinowania krajów łamiących kryteria Maastricht,
- należałoby jasno uregulować usunięcie ze strefy euro państw naruszających kryteria stabilności.

Oceniając propozycję pierwszą, można wskazać, że nie budzi ona większych zastrzeżeń, chociaż należy zauważyć, iż obecnie wpłaty państw UE stanowią niewielką część ich budżetów narodowych i w praktyce rola budżetu unijnego jako narzędzia stabilizacji fiskalnej jest niewielka, zwłaszcza w odniesieniu do państw, które mają poważne problemy zadłużeniowe (ratowanie Grecji nie odbywało się w sposób istotnie obciążający budżet unijny, ale poprzez wykorzystywanie różnych instrumentów finansowych, w tym poprzez udzielanie jej pożyczek).

<sup>57</sup> Zob. S. Gomułka, *Implikacje pozostawania Polski*, op. cit., s. 239.

Jeśli chodzi o propozycję drugą, to wydaje się, że nie jest ona do końca jasna, bowiem już obecnie Komisja Europejska w ramach semestru europejskiego bada te kwestie i przekazuje stosowne zalecenia państwom unijnym. Propozycja trzecia natomiast może być trudna do realizacji, szczególnie w odniesieniu do dużych państw (wcześniejsze łamanie reguł fiskalnych przez Niemcy i Francję w zasadzie było bezkarne). Ponadto wiązałyby się to ze stosowaniem długotrwałych procedur. W odniesieniu do propozycji czwartej przypomnieć można, że prof. C. Kosikowski w 2013 r. wskazywał m.in. na potrzebę przyjęcia radykalnego rozwiązania, zakładającego, że wejście do strefy euro jest obowiązkowe dla wszystkich państw członkowskich, i to w jednakowym czasie, ustalonym przez instytucje UE, w tym przez EBC (alternatywą powinna być możliwość opuszczenia UE w sposób dobrowolny lub na mocy decyzji instytucji unijnych)<sup>58</sup>. Przyjęcie takiego rozwiązania musiałoby zatem oznaczać przyjęcie euro nie tylko przez państwa na to niegotowe, ale również przez Szwecję, która nie skorzystała, tak jak Dania i Zjednoczone Królestwo, z klauzuli *opt-out*, czyli derogacji stałej, dającej prawo do pozostania przy własnej walucie. Szwecja, będąc w UE od 1995 r., do tej pory nie zdecydowała się na przyjęcie euro i to mimo tego, że obecnie jest państwem wysoce konkurencyjnym, innowacyjnym, o zdrowych finansach publicznych i wysokim PKB *per capita*. Niewchodzenie do strefy euro wynikało z ceniienia sobie demokracji (uszanowania wyniku referendum z 2003 r., w którym społeczeństwo wypowiedziało się przeciw przyjęciu euro), suwerenności i niezależności, potrzeby zachowania autonomicznej polityki kursowej (za czym opowiadał się szwedzki bank centralny) i dobrobytu społecznego. Wiązało się też z konsekwentnym dokonywaniem różnych reform i działań mających dyscyplinować finanse publiczne (np. powołanie niezależnej rady fiskalnej, ścisłe monitorowanie kotwicy długu, pułapów wydatkowych i wymogu należytego zarządzania finansami w sektorze samorządu terytorialnego oraz wymogu zrównoważonego budżetu w tym sektorze)<sup>59</sup>. W tym kontekście można też postawić pytanie: jakie są argumenty za tym, by Polska (objęta tak jak Szwecja czasową derogacją<sup>60</sup>) nie uwzględniała w decyzji związanej z przyjęciem euro poparcia społeczeństwa czy stanowiska banku centralnego? Warto też zauważyć, że obecnie poparcie to jest bardzo niskie (z badań Eurobarometru wynika, że tylko 35% Polaków opowiada się za wspólną walutą, a 55% Polaków jest przeciwne przyjęciu euro<sup>61</sup>). Prezes NBP także twierdzi, że dopóki będzie prezesem, Polska nie przyjmie euro<sup>62</sup>. Jednocześnie zauważyć można, iż przed-

<sup>58</sup> Zob. C. Kosikowski, *Przyszłość Unii Europejskiej w świetle jej ustroju walutowego i finansowego*, Białystok 2013, s. 118, 121 i n.

<sup>59</sup> *Sweden's convergence programme 2019*, Ministry of Finance, April 2019, s. 35–39.

<sup>60</sup> Derogacja czasowa oznacza odroczenie przyjęcia wspólnej waluty, ale równocześnie konieczność podejmowania działań zmierzających w kierunku wejścia do strefy euro.

<sup>61</sup> *Public opinion in the European Union*, Standard Eurobarometer 91, June 2019.

<sup>62</sup> Zob. wystąpienie Prezesa NBP na konferencji pt. „Złoty, euro i sprawa polska”, *op. cit.*

siębiorstwa, zwłaszcza średnie i duże, są istotnie zainteresowane szybkim przyjęciem waluty (są one często powiązane z kapitałem zagranicznym, nastawione na eksport i dość innowacyjne).

W związku z dotychczasowymi ustaleniami, łatwo dojść do wniosku, że wejściu Polski do strefy euro sprzyjałoby w dużej mierze budowanie poparcia społecznego opartego na solidnej wiedzy oraz zgoda polityczna na dokonanie koniecznych zmian w Konstytucji (art. 227). Stąd też warto tę zgodę budować przez wszystkie siły polityczne (tak jak udało się to w przypadku członkostwa Polski w NATO). Zgoda taka powinna być także wypracowywana przy konstrukcji kolejnych budżetów, a najlepiej na początku nowej kadencji parlamentarnej (przykładowo w Niemczech w projektach planów budżetowych podawany jest wpływ środków priorytetowych porozumienia koalicyjnego i innych kwantyfikowalnych mierników na dochody, wydatki – w tym bieżące i inwestycyjne – oraz saldo budżetu państwa w okresie pięciu lat<sup>63</sup>).

Wydaje się, że powinien powstać plan lub strategia wejścia Polski do strefy euro, którą realizowałyby konsekwentnie wszystkie siły polityczne. Należałoby uwzględniać efekty wynikające z budowy unii bankowej i rynków kapitałowych oraz to, że wskaźnik kredytów zagrożonych zmniejsza się, zbliżając się do poziomu sprzed kryzysu (zob. wykres 7), przy czym w trzech państwach strefy euro nadal jest wysoki (Grecja 43,5%, Cypr 21,8% i Portugalia 11,3%). Łączny wolumen kredytów zagrożonych w całej Unii wynosi obecnie 786 mld euro<sup>64</sup>. Plan ten należałoby oprzeć na praktycznym przetestowaniu przez UE działania wspomnianych wyżej nowych mechanizmów<sup>65</sup>. Nie można bowiem pomijać tego, na co wskazują E. Miklaszewska i K. Kil, że w konstrukcji mechanizmu *resolution*, przewidującego ramy prowadzenia działań naprawczych i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, brak jest dostatecznego nacisku na długookresowe rezultaty pomocy publicznej oraz stworzenia bodźców służących długookresowej poprawie kondycji restrukturyzowanych banków<sup>66</sup>. Zdaniem cytowanych ekspertów problematycznym obszarem jest też mała elastyczność procesów i uprawnień decyzyjnych przeniesionych na poziom scentralizowany, zwłaszcza w krajach strefy euro. Dyrektywa dotycząca tego mechanizmu ogranicza elastyczność działania narodowych organów regulacyjnych, budując scentralizowaną wieloszczeblową strukturę

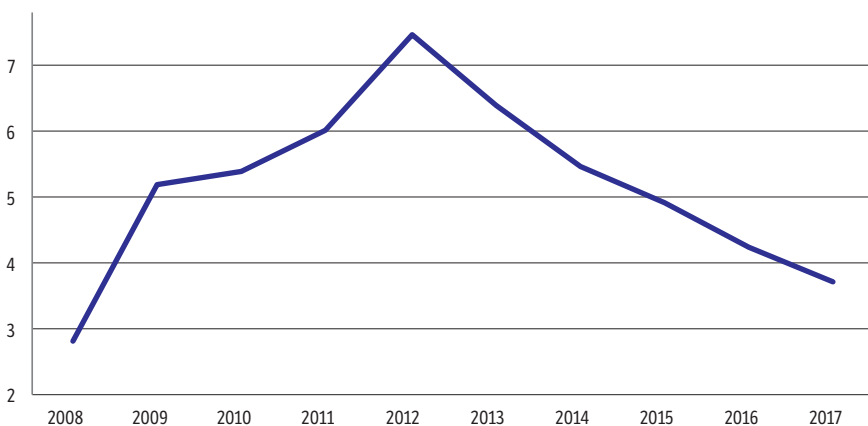
<sup>63</sup> Zob. *German Draft Budgetary Plan 2018*, Federal Ministry of Finance, June 2018.

<sup>64</sup> Zob. COM(2019) 278 final.

<sup>65</sup> Także prof. D. Rosati, będący zwolennikiem uczestnictwa Polski w strefie euro, uznawał, że dużym ryzykiem byłoby wejście Polski do strefy bez sprawdzenia, czy nowe mechanizmy (tj. wzmocnione reguły i procedury fiskalne, unia bankowa) funkcjonują zgodnie z oczekiwaniami, zob. *idem*, *Czy Polska powinna przystąpić do strefy euro?*, *op. cit.*, s. 33.

<sup>66</sup> E. Miklaszewska, K. Kil, *Skuteczność rozwiązań i mechanizmów stabilizujących banki systemowo ważne w krajach Unii Europejskiej w okresie pokryzysowym – próba oceny*, „Bank i Kredyt” 2019, nr 50(2), s. 185.



**Wykres 7. Ogólny wolumen unijnych kredytów zagrożonych w latach 2008–2017 (w %)**

Źródło: Bank Światowy [za:] Komisja Europejska, COM(2019) 278 final, s. 4.

decyzyjną, co przy różnorodności form i modeli biznesowych banków europejskich powoduje potencjalne problemy implementacyjne. Dotychczasowe doświadczenia z prowadzeniem procesów restrukturyzacyjnych wykazały, że nie da się ignorować różnorodności systemowej, a przez to elastyczności procesów implementacyjnych, tym bardziej że trzeba pogodzić interesy zarówno na szczeblu unijnym, jak i narodowym, bo to głównie narodowe organy regulacyjne odpowiadają za stabilność banków działających na ich obszarze. Wielu analityków zauważa również, że nie da się wykluczyć dalszych wyjątków w stosowaniu dyrektywy, w tym sięgnięcia z powrotem do mechanizmu *bail-out* (tj. stosowania interwencji publicznej przez m.in. instrumenty gwarancyjne i dokapitalizowania banków), bowiem sztywne stosowanie zapisów dyrektywy może przynieść problemy nie tylko ekonomiczne, ale i społeczne<sup>67</sup>.

Stąd też nie wydaje się chyba realne, by Polska weszła do strefy euro przed 2026 r. (ostatnie elementy budowania unii bankowej mają być wdrożone dopiero w 2024 r., ale nie można wykluczyć opóźnień)<sup>68</sup>.

## Podsumowanie

Zobowiązanie Polski do przyjęcia euro wynika z samego faktu wstąpienia do Unii Europejskiej. To powoduje, że wciąż występują oczekiwania z tym związane. Obecna poprawa sytuacji ekonomicznej UE dostarcza argumentów, że

<sup>67</sup> *Ibidem*.

<sup>68</sup> Zob. [http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com\\_content&view=article&id=14754&Itemid=806](http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com_content&view=article&id=14754&Itemid=806) [dostęp: 20 sierpnia 2019 r.].

przyjęcie wspólnej waluty przyniesie Polsce więcej korzyści niż strat. Dylematy związane z przyjęciem euro wiążą się m.in. z tym, że w debacie nt. przyszłości finansów UE zaproponowano scenariusze, które nie są dla Polski korzystne, bowiem zakładają ograniczenie środków na WPR i politykę spójności, tj. polityk, z których Polska najbardziej korzysta. Dodatkowo instrumenty przyjęte w pracach nad WRF na lata 2021–2027 nie wydają się zbyt atrakcyjne, gdyż ich finansowanie odbywać się będzie kosztem polityki spójności, a dostęp do środków oparty będzie na zasadach konkursowych ze stratą dla tzw. kopert narodowych. To powoduje, że Polska może mieć mniej środków na dalszy rozwój gospodarczy i dokonanie pożądaných zmian strukturalnych (w rankingu innowacyjności jest ona na niskiej pozycji, struktura instytucjonalna polskiej gospodarki znacznie różni się od struktur głównych gospodarek strefy euro, co może zwiększyć prawdopodobieństwo sytuacji, w której wspólna polityka pieniężna staje się niedopasowana do sytuacji w gospodarce krajowej). Tym, co utrudnia podjęcie decyzji o przyjęciu euro, jest funkcjonowanie w przestrzeni publicznej mitów (w tym w odniesieniu do utracenia przez Polskę istotnego wpływu na proces decyzyjny), a także nie dość częste przypomnianie, że na osiągnięcie jakichkolwiek korzyści społecznych, gospodarczych i finansowych należy zapracować we własnym kraju, a więc niezależnie od tego, czy się jest, czy nie jest w strefie euro (pozytywnym przykładem może być Szwecja, która nie zdecydowała się na przyjęcie wspólnej waluty, ale konsekwentnie dba o zdrowe finanse publiczne i dąży do zapewnienia wysokiej innowacyjności i konkurencyjności swojej gospodarki). Zdawać sobie należy też sprawę z tego, że bycie w strefie euro jest wyzwaniem z uwagi na niepewną sytuację na świecie i konieczność sprostania konkurencyjności międzynarodowej. Wyzwanie to wiąże się z tym, że nie zostały jeszcze dokończone reformy stabilizujące strefę euro. Istotnym mankamentem funkcjonujących rozwiązań jest to, że nie przewidują możliwości opuszczenia strefy euro przez państwa, które nie przestrzegają warunków uczestnictwa w tej strefie. Ma to istotne znaczenie, bowiem próba budowy większego budżetu unijnego (np. federalnego) umożliwiającego reakcję na kolejne kryzysy wraz z uwspólnotowaniem wydatków może skutkować transferami netto z jednych państw do drugich (najczęściej do bogatszych lub nieprzestrzegających dyscypliny finansów publicznych) i grozić rozpadowi unii. Czynnikiem sprzyjającym wejściu Polski do strefy euro mogą być m.in.: unikanie nadmiernego zadłużenia i konsumpcji, stosowanie nowego podejścia w wykorzystywaniu środków unijnych, zmiany traktatowe dające możliwość opuszczenia unii walutowej w określonych sytuacjach oraz odejście od kryterium kursu walutowego, a także przygotowanie przez rząd planu lub strategii wejścia do strefy euro uwzględniającego przetestowanie przez UE działania nowych mechanizmów dotyczących w szczególności funkcjonowania unii bankowej czy unii rynków kapitałowych.

## Bibliografia

- Brzeg-Wieluński S., *Euro, czyli dylemat Hamleta*, „Bank” 2019, nr 6.
- Czas na euro, red. W.M. Orłowski, Instytut Bronisława Komorowskiego, 2019, <http://bronislawkomorowski.org/2019/05/raport-czas-euro/>.
- German Draft Budgetary Plan 2018, Federal Ministry of Finance, June 2018.
- Gomułka S., *Implikacje pozostawiania Polski poza strefą euro* [w:] *Nasza Europa: 15 lat Polski w Unii Europejskiej*, CASE, Warszawa 2019.
- Komisja Europejska, *Convergence Report*, May 2018, [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip078\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip078_en.pdf).
- Komisja Europejska, *European Innovation Scoreboard 2019*, [https://ec.europa.eu/growth/industry/innovation/facts-figures/scoreboards\\_en](https://ec.europa.eu/growth/industry/innovation/facts-figures/scoreboards_en).
- Komisja Europejska, *Jedna waluta dla jednej Europy. Droga do euro*, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg 2014.
- Kelm R., *Eksport, import i kurs złotego: 2000–2014*, „Bank i Kredyt” 2016, nr 47(6).
- Kleiber M., *Co jest nie tak z produktywnością w UE*, „Rzeczpospolita” z 6 sierpnia 2019 r.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Nowoczesny budżet dla Unii, która chroni, wspiera i broni. Wieloletnie ramy finansowe na lata 2021–2027*, COM(2018) 321 final.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego, *Roczna analiza wzrostu gospodarczego na 2019 r.*, COM(2018) 770 final.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady oraz Rady Europejskiego Banku Centralnego, *Czwarte sprawozdanie z postępów w zmniejszaniu wolumenu kredytów zagrożonych i z dalszego ograniczania ryzyka w unii bankowej*, COM(2019) 278 final.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów i Europejskiego Banku Inwestycyjnego, *Europejski semestr 2019: zalecenia dla poszczególnych krajów*, COM(2019) 500 final.
- Konkluzje Rady Europejskiej z 24–25 marca 2011 r., <https://www.consilium.europa.eu>.
- Kosikowski C., *Przyszłość Unii Europejskiej w świetle jej ustroju walutowego i finansowego*, Białystok 2013.
- Miklaszewska E., Kil K., *Skuteczność rozwiązań i mechanizmów stabilizujących banki systemowo ważne w krajach Unii Europejskiej w okresie pokryzysowym – próba oceny*, „Bank i Kredyt” 2019, nr 50(2).
- Narodowy Bank Polski, *Ekonomiczne wyzwania integracji Polski ze strefą euro*, 2014, [https://www.nbp.pl/aktualnosci/wiadomosci\\_2014/20141120\\_raport\\_wyzwania\\_integracji\\_ze\\_strefa\\_euro.pdf](https://www.nbp.pl/aktualnosci/wiadomosci_2014/20141120_raport_wyzwania_integracji_ze_strefa_euro.pdf).

- Narodowy Bank Polski, *Raport na temat korzyści i kosztów przystąpienia Polski do strefy euro*, Warszawa 2004.
- Narodowy Bank Polski, *Raport na temat pełnego uczestnictwa Rzeczypospolitej Polskiej w trzecim etapie Unii Gospodarczej i Walutowej*, Warszawa 2009.
- Narodowy Bank Polski, *Raport roczny 2018*, Warszawa 2019.
- Nasza Europa: 15 lat Polski w Unii Europejskiej*, CASE, Warszawa 2019.
- Public opinion in the European Union*, Standard Eurobarometer 91, June 2019.
- Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce*, PARP, 2019.
- Raport ZBP, *InfoKREDYT oszczędzanie i kredytowanie Polaków*, edycja III, październik 2018 r.
- Rosati D.K., *Czy Polska powinna przystąpić do strefy euro?*, „Gospodarka Narodowa” 2013, nr 10.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony budżetu Unii w przypadku uogólnionych braków w zakresie praworządności w państwach członkowskich, COM(2018) 324 final.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie utworzenia „Programu wspierania reform”, COM(2018) 391 final.
- Rozporządzenie Rady określające wieloletnie ramy finansowe na lata 2021–2027, COM(2018) 322 final.
- Sadowski A., *Wspólne waluty jako projekty polityczne*, „Gazeta Bankowa” 2019, nr 8.
- Siemiończuk G., *„Polska w strefie euro”. Debata ekonomistów*, „Rzeczpospolita” z 18 kwietnia 2018 r.
- Sweden's convergence programme 2019*, Ministry of Finance, April 2019.
- Szczurek M., *W stronę unii fiskalnej?* [w:] *Nasza Europa: 15 lat Polski w Unii Europejskiej*, CASE, Warszawa 2019.
- Szpringer Z., Łacny J., *Opinia w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony budżetu Unii w przypadku uogólnionych braków w zakresie praworządności w państwach członkowskich (COM(2018) 324 final)*; sygn. 1196/18, niepubl.
- Szpringer Z., Łacny J., *Otwarcie debaty na temat przyszłości finansów UE*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2017, nr 4(56).
- Szpringer Z., *Unia bankowa*, „INFOS. Zagadnienia Społeczno-gospodarcze” 2013, nr 8(145).

### Źródła internetowe

- <https://businessinsider.com.pl/finanse/makroekonomia/mateusz-morawiecki-o-wejsciu-polski-do-strefy-euro/f782kxt>.
- [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/growth-and-investment/capital-markets-union\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/growth-and-investment/capital-markets-union_en).
- [https://ec.europa.eu/poland/news/190617\\_innovations\\_pl](https://ec.europa.eu/poland/news/190617_innovations_pl).
- <https://innpoland.pl/151823,kiedy-polska-bedzie-w-strefie-euro-wyliczenia-na-podstawie-pkb-per-capita>.

- <https://krugman.blogs.nytimes.com/2013/07/06/rationality-and-the-euro/>.
- <https://wpolityce.pl/polityka/442476-relacja-konwencja-pis-w-lublinie-pokazuje-my-skuteczosc>.
- <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Zmienne-losy-euro-w-Polsce-4221603.html>.
- <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/banking-union/single-rulebook/>.
- <https://www.deon.pl/wiadomosci/biznes-gospodarka/art,3502,krugman-wywolal-dyskusje-nt-euro-w-polsce.html>.
- <https://www.forbes.pl/gospodarka/mateusz-morawiecki-w-cnbc-polska-wejdzie-do-strefy-euro-gdy-spelni-sie-jeden-warunek/te58zw4>.
- [https://www.nbp.pl/home.aspx?f=/aktualnosci/wiadomosci\\_2019/konferencja2019-wideo.html](https://www.nbp.pl/home.aspx?f=/aktualnosci/wiadomosci_2019/konferencja2019-wideo.html).
- <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/czy-polska-powinna-przystapic-do-strefy-euro.html>.