



**Pełnomocnik Rządu ds. Wprowadzenia Euro przez
Rzeczpospolitą Polską**

**Ramy Strategiczne Narodowego Planu
Wprowadzenia Euro**

Warszawa, 26 października 2010 r.

Dokument Ramy Strategiczne Narodowego Planu Wprowadzenia Euro został zaopiniowany przez członków Rady Koordynacyjnej, ustanowionej rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 3 listopada 2009 r. w sprawie powołania Narodowego Komitetu Koordynacyjnego do spraw Euro, Rady Koordynacyjnej oraz Międzyinstytucjonalnych Zespołów Roboczych do spraw Przygotowań do Wprowadzenia Euro przez Rzeczpospolitą Polską (Dz. U. Nr 195, poz. 1505). Rada Koordynacyjna jest organem odpowiedzialnym za realizację działań wskazanych w Ramach Strategicznych Narodowego Planu Wprowadzenia Euro, w tym za koordynowanie przygotowania, aktualizacji oraz realizacji Narodowego Planu Wprowadzenia Euro.

Streszczenie

1. Determinacja Rządu do możliwie szybkiej integracji Polski ze strefą euro (przy jednoczesnym uwzględnieniu warunków bezpiecznego przyjęcia wspólnej waluty, określonych w *Uwarunkowaniach realizacji kolejnych etapów Mapy Drogowej Przyjęcia Euro przez Polskę*) wynika z przekonania o związanych z tym korzyściach dla polskiej gospodarki. Korzyści te będą polegać m.in. na redukcji kosztów transakcyjnych w handlu zagranicznym, związanych z wymianą złotego na euro, eliminacji ryzyka wynikającego z wahań kursu złotego względem euro, obniżeniu rynkowych stóp procentowych oraz wzroście stabilności i wiarygodności polityki makroekonomicznej państwa. Polska odniesie też trudne do zmierzenia korzyści natury politycznej, takie jak udział w procesie decyzyjnym Europejskiego Banku Centralnego i pracach Eurogrupy. Kumulacja w czasie ww. korzyści powinna prowadzić do ożywienia wymiany handlowej z zagranicą, wzrostu inwestycji, oszczędności w sferze finansów publicznych w zakresie kosztów zarządzania długiem publicznym i wzrostu konkurencji, a zarazem do stworzenia trwałych podstaw rozwoju gospodarki, wzrostu konsumpcji i dobrobytu. Ostateczna skala efektów długookresowych będzie w dużej mierze zależać od kształtu polityki gospodarczej.
2. Przyjęcie euro przez Polskę będzie się wiązać również z pewnymi kosztami. W krótkim okresie będą one miały głównie charakter organizacyjno-techniczny, w szczególności będą związane z dostosowaniem systemów informatycznych, pozyskaniem i dystrybucją banknotów i monet euro czy przeprowadzeniem działań informacyjnych. W okresie wymiany waluty istnieje także ryzyko wystąpienia niewielkich i przejściowych efektów cenowych. Spadek stóp procentowych w procesie konwergencji nominalnej Polski ze strefą euro może natomiast przyczynić się do wystąpienia „boomu” kredytowego. Koszty długookresowe wiążą się tymczasem z rezygnacją z samodzielnego prowadzenia polityki pieniężnej, w tym ze zmian nominalnego kursu walutowego, jako mechanizmu absorbującego wstrząsy makroekonomiczne. Skala tych kosztów i zagrożeń zależy jednak od podobieństwa gospodarek (konwergencji realnej) oraz od elastyczności gospodarki.
3. Zestawienie szacunkowych efektów przyjęcia euro w Polsce pokazuje, że polska gospodarka i konsumenci mogą liczyć na znaczące korzyści odczuwalne bezpośrednio po przyjęciu wspólnej waluty. Szacowane są one w przedziale od 0,9% PKB (w wariantcie pesymistycznym) do 1,9% PKB (w wariantcie optymistycznym) lub – stosując inne ujęcie – odpowiednio 0,3-0,9% konsumpcji prywatnej. Długookresowe korzyści netto szacowane są natomiast na 2,5-7,5% PKB (0,9-3,6% konsumpcji prywatnej). Bilans korzyści i kosztów przyjęcia przez Polskę euro pokazuje zatem,

- że korzyści zdecydowanie przewyższają koszty zarówno w krótkim, jak i w długim okresie.
4. Ostateczne efekty przyjęcia euro, jak również czas materializacji długookresowych korzyści, będą jednak zależeć od odpowiedniego przygotowania Polski do przyjęcia wspólnej waluty. Wypracowanie rozwiązań zapewniających maksymalizację korzyści i szans oraz minimalizację kosztów i zagrożeń jest zadaniem międzyinstytucjonalnej struktury organizacyjnej, ustanowionej rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 3 listopada 2009 r. Do tych rozwiązań należą w szczególności działania zabezpieczające przed nadmiernym wzrostem akcji kredytowej i nieuzasadnionymi podwyżkami cen, uelastyczniające gospodarkę, optymalizujące otoczenie instytucjonalne oraz zapewniające odpowiednie przygotowanie organizacyjno-techniczne procesu wymiany waluty.
 5. Struktura organizacyjna jest również odpowiedzialna za monitorowanie stopnia i perspektyw wypełniania przez Polskę kryteriów konwergencji, dotyczących: sytuacji fiskalnej, stabilności cen, długoterminowej stopy procentowej, kursu walutowego oraz zgodności prawnej. Wypełnienie tych kryteriów w sposób trwały, będące formalnym warunkiem przyjęcia euro przez państwo członkowskie UE z tzw. derogacją, jest regularnie oceniane przez Komisję Europejską i Europejski Bank Centralny w *Raportach o konwergencji*.
 6. W oparciu o ww. ocenę, uwzględniając opinię Parlamentu Europejskiego i Rady Europejskiej oraz zalecenie Eurogrupy, Rada Ecofin podejmuje decyzję o uchyleniu derogacji. Z wymogów kryteriów konwergencji oraz z obowiązujących procedur wynika, że od wejścia do Europejskiego Mechanizmu Kursowego (ERM II) do przyjęcia wspólnej waluty upływa ok. 3 lat. Okres ten może być dłuższy w przypadku wykorzystania przez Eurogrupę maksymalnego, 6-miesięcznego terminu na wydanie ww. zalecenia.
 7. Wypełnienie kryterium kursu walutowego wymaga: co najmniej 2-letniego uczestnictwa w ERM II, kształtowania się kursu rynkowego blisko lub po mocnej stronie parytetu, niewystępowania tzw. poważnych napięć na rynku walutowym oraz niedokonywania dewaluacji z własnej inicjatywy kraju. Z tego względu do najważniejszych zadań związanych z wypełnieniem kryterium kursu walutowego należy zaliczyć: ustalenie właściwego momentu włączenia złotego do ERM II, ustalenie kursu centralnego na optymalnym poziomie oraz monitorowanie jego adekwatności do sytuacji gospodarczej, a także podejmowanie ewentualnych działań w celu przywrócenia równowagi na rynku walutowym. Wypełnienie kryterium kursowego jest równocześnie warunkowe względem zdolności kraju

do spełnienia pozostałych kryteriów przyjęcia euro. Włączenie złotego do mechanizmu powinno zatem nastąpić w momencie, w którym będzie zachodziło wysokie prawdopodobieństwo trwałego spełnienia w 2-letniej perspektywie wszystkich kryteriów konwergencji i pozostałych warunków członkostwa w strefie euro.

8. Integracja ze strefą euro wymaga nie tylko wypełnienia kryteriów konwergencji oraz podejmowania działań zwiększających elastyczność gospodarki, ale także kompleksowych przygotowań w takich obszarach jak administracja publiczna, sektor finansowy czy sektor przedsiębiorstw niefinansowych. Wprowadzenie euro w Polsce będzie bowiem przedsięwzięciem organizacyjnym na ogromną skalę, wiążącym się z potrzebą przygotowań, które będą dotyczyły każdej instytucji, organizacji, przedsiębiorstwa i wszystkich obywateli.
9. Realizacja tych przygotowań będzie wymagała szerokich dostosowań prawnych towarzyszących wymianie waluty. Jednocześnie, w celu minimalizacji niedogodności oraz kosztów dla obywateli i podmiotów gospodarczych, należy podjąć odpowiednie działania mające na celu ochronę konsumentów w okresie wymiany waluty oraz przygotować szeroko zakrojoną kampanię informacyjną ułatwiającą wszystkim jej adresatom przygotowanie się do wprowadzenia euro. Do najbardziej pracochłonnych, a jednocześnie kluczowych zadań w procesie przygotowań do wprowadzenia euro należą w szczególności: wymiana banknotów i monet (ze złotych na euro), dostosowanie systemów IT, adaptacja urządzeń stosowanych do obsługi transakcji gotówkowych i bezgotówkowych (np. kasy fiskalne, automaty wrzutowe, terminale płatnicze), przewalutowanie wszystkich kwot pieniężnych (np. cen, płac, środków zdeponowanych na rachunkach bankowych) ze złotych na euro, jak również konwersja danych historycznych na euro. Realizacja wyżej wymienionych działań będzie wymagała zaangażowania administracji publicznej, Narodowego Banku Polskiego, przedsiębiorstw i wszystkich obywateli.
10. Charakter i intensywność działań przygotowawczych do wprowadzenia euro w Polsce będą zróżnicowane na każdym etapie procesu. Część z tych działań jest warunkowa względem daty przyjęcia euro, a część może – i powinna – rozpocząć się jak najszybciej. Wczesne zaplanowanie i rozpoczęcie przygotowań ograniczy ryzyko ich nieterminowej realizacji, a tym samym zaburzenia działalności urzędów, przedsiębiorstw oraz innych organizacji.
11. W celu zapewnienia skutecznej, płynnej i terminowej realizacji procesu przygotowań, Rada Ministrów ustanowiła międzyinstytucjonalną strukturę organizacyjną, która działa pod przewodnictwem Pełnomocnika Rządu ds. Wprowadzenia Euro przez Rzeczpospolitą Polską oraz współprzewodnictwem Pełnomocnika Zarządu

- Narodowego Banku Polskiego ds. Wprowadzenia Euro. W skład struktury wchodzi Narodowy Komitet Koordynacyjny ds. Euro, Rada Koordynacyjna, osiem Międzyinstytucjonalnych Zespołów Roboczych ds. Przygotowań do Wprowadzenia Euro przez Rzeczpospolitą Polską oraz Grupy Zadaniowe. Głównym zadaniem ww. organów struktury jest współdziałanie z Pełnomocnikiem Rządu w zakresie realizacji jego zadań związanych z planowaniem i koordynacją procesu przygotowań do wprowadzenia euro w Polsce. W Ministerstwie Finansów powstało również Biuro Pełnomocnika Rządu, do którego głównych zadań należą prowadzenie analiz związanych z integracją Polski ze strefą euro oraz obsługa organizacyjna i kancelaryjno-biurowa Pełnomocnika Rządu.
12. Pierwsza faza przygotowań do integracji Polski ze strefą euro realizowana przez organy ww. struktury ma charakter analityczno-rozpoznawczy i koncentruje się na określeniu skali niezbędnych przygotowań do wprowadzenia euro w Polsce, a w szczególności ocenie wpływu przyjęcia nowej waluty na funkcjonowanie administracji publicznej, sektora finansowego, przedsiębiorstw niefinansowych, jak również na codzienne życie obywateli. W tej fazie przygotowań zostaną także zidentyfikowane konieczne dostosowania polskiego prawa oraz opracowane założenia kampanii informacyjnej na temat wprowadzenia wspólnej waluty w Polsce. Wskazane zostaną również uwarunkowania realizacji poszczególnych działań. Ważnym czynnikiem warunkującym dalsze przygotowania do wprowadzenia wspólnej waluty będą w szczególności decyzje strony rządowej oraz odpowiednich organów Narodowego Banku Polskiego dotyczące scenariusza wprowadzenia euro w Polsce, długości okresu podwójnego obiegu, długości okresu podwójnej ekspozycji cen, a przede wszystkim planowanej daty wprowadzenia wspólnej waluty.
 13. Od wyników pierwszej fazy przygotowań będą zależeć działania, jakie zostaną podjęte w kolejnych etapach procesu. Szczegółowy harmonogram przygotowań zostanie zawarty w *Narodowym Planie Wprowadzenia Euro*, którego opracowanie będzie zadaniem wieńczącym etap analityczno-rozpoznawczy. *Narodowy Plan Wprowadzenia Euro* będzie wspólnym dokumentem Rządu i Narodowego Banku Polskiego oraz innych instytucji zaangażowanych w prace międzyinstytucjonalnej struktury organizacyjnej ds. wprowadzenia euro w Polsce. Dokument ten zostanie przygotowany przez strukturę organizacyjną w III kwartale 2011 r.

Contents

Streszczenie	3
1 Wstęp	10
2 Bilans korzyści i kosztów wprowadzenia euro w Polsce	13
2.1 Krótkookresowe korzyści i koszty z przyjęcia euro	15
2.1.1 Korzyści krótkookresowe	17
2.1.2 Koszty krótkookresowe	20
2.1.3 Bilans krótkookresowy	25
2.2 Długookresowe szanse i zagrożenia związane z przyjęciem euro	25
2.2.1 Korzyści długookresowe	27
2.2.2 Koszty długookresowe	29
2.2.3 Bilans długookresowy	39
3 Uwarunkowania formalne akcesji Polski do strefy euro	40
3.1 Konsekwencje statusu państwa członkowskiego UE z derogacją	40
3.2 Uwarunkowania wyboru momentu przystąpienia do ERM II	42
3.3 Uwarunkowania wiarygodności parytetu centralnego w ERM II	45
3.4 Scenariusze wypełnienia kryterium kursu walutowego	46
3.5 Działania konieczne w celu wypełnienia kryterium kursu walutowego	52
4 Praktyczne aspekty przygotowań do wprowadzenia euro w Polsce	53
4.1 Ramy organizacyjne procesu przygotowań do wprowadzenia euro w Polsce	53
4.2 Działania przygotowawcze w poszczególnych obszarach	57
4.2.1 Polityka gospodarcza	59
4.2.2 Wprowadzenie banknotów i monet euro	60
4.2.3 Dostosowania prawne	63
4.2.4 Administracja publiczna	64

4.2.5	Sektor finansowy	65
4.2.6	Przedsiębiorstwa niefinansowe	66
4.2.7	Ochrona konsumentów	67
4.2.8	Kampania informacyjna	68
4.3	Harmonogram działań	71
5	Podsumowanie	78
	Aneksy	81
A	Uwarunkowania proceduralne	82
A.1	Procedura wejścia do ERM II	82
A.2	Procedura zakończenia EDP	83
A.3	Procedura uchylecia derogacji	84
B	Kryteria konwergencji	85
C	Techniczne aspekty związane z kursowym kryterium konwergencji	93
C.1	Kurs równowagi	93
C.2	Pomiar zmienności kursowej	95
D	Wpływ przyjęcia euro na procesy cenowe	99
D.1	Wprowadzenie	99
D.2	Efekty cenowe towarzyszące wprowadzeniu wspólnej waluty – doświadczenia krajów członkowskich oraz szacunki dla Polski	100
D.3	„Iluzja euro“	106
D.4	Ochrona konsumentów	110
E	Międzyinstytucjonalna struktura organizacyjna do spraw wprowadzenia euro przez Rzeczpospolitą Polską	113
	Bibliografia	120

Lista skrótów

- BEER behawioralny kurs równowagi, ang. *behavioural equilibrium exchange rate*
- EBC Europejski Bank Centralny
- Ecofin Rada ds. Gospodarczych i Finansowych
- EDP procedura nadmiernego deficytu, ang. *Excessive Deficit Procedure*
- EFC Komitet Ekonomiczno-Finansowy
- ERM Europejski Mechanizm Kursowy
- ERV ang. *Exchange Rate Volatility*, miara zmienności kursu walutowego analizowana przez EBC w Raportach o konwergencji
- ESBC Europejski System Banków Centralnych
- EUR euro
- FEER fundamentalny kurs równowagi, ang. *fundamental equilibrium exchange rate*
- GG sektor instytucji rządowych i samorządowych, ang. *general government*
- KE Komisja Europejska
- NBP Narodowy Bank Polski
- NBS Narodowy Bank Słowacji
- NFA aktywa zagraniczne netto, ang. *net foreign assets*
- NPWE Narodowy Plan Wprowadzenia Euro
- PKB produkt krajowy brutto
- PLN polski złoty
- TFUE Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
- TL Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską
- UE Unia Europejska
- UGW Unia Gospodarcza i Walutowa

1 Wstęp

Od dnia przystąpienia do Unii Europejskiej (UE) Polska bierze udział w III etapie Unii Gospodarczej i Walutowej (UGW) ze statusem kraju z derogacją¹. Oznacza to, że z momentem akcesji do UE Polska zobowiązała się do przyjęcia euro w przyszłości, a polskie społeczeństwo, opowiadając się w referendum za przystąpieniem do Unii Europejskiej, *de facto* poparło przyszłe zastąpienie złotego przez euro.

Akcesja Polski do UE na prawach państwa członkowskiego z derogacją była wyrazem przekonania, że przystąpienie do strefy euro będzie korzystne dla Polski zarówno w krótkim, jak i w długim okresie. Przynależność do wspólnego obszaru walutowego powinna stworzyć sprzyjające warunki dla osiągnięcia trwałego oraz zrównoważonego wzrostu gospodarczego i zmniejszenia różnic w poziomie rozwoju gospodarczego między Polską a pozostałymi członkami strefy euro. Członkostwo w strefie euro będzie również oznaczało głębsze włączenie Polski w proces decyzyjny Unii Europejskiej. Równocześnie należy mieć świadomość, że proces integracji gospodarczej i walutowej nie jest wolny od ryzyka. Ryzyko to można jednak ograniczyć poprzez podejmowanie odpowiednich działań.

W celu maksymalizacji korzyści i szans oraz minimalizacji kosztów i zagrożeń związanych z członkostwem w strefie euro konieczne jest odpowiednie przygotowanie Polski do funkcjonowania we wspólnym obszarze walutowym, zarówno w aspekcie ekonomicznym, jak i instytucjonalno-prawnym oraz organizacyjnym. Ważne jest również zapewnienie wysokiej akceptacji społecznej dla pełnego uczestnictwa Polski w strefie euro, co będzie wymagać przeprowadzenia odpowiednio przystosowanej do potrzeb polskiego społeczeństwa i podmiotów gospodarczych kampanii informacyjnej. Ponadto, biorąc pod uwagę fakt, że przystąpienie do strefy euro jest skomplikowanym zadaniem organizacyjnym, konieczne jest zapewnienie sprawnej realizacji zadań związanych z procesem dochodzenia do pełnego członkostwa w UGW w ramach ustanowionej przez Radę Ministrów struktury organizacyjnej ds. wprowadzenia euro w Polsce.

Niniejszy dokument, *Ramy Strategiczne Narodowego Planu Wprowadzenia Euro*, jest próbą odpowiedzi na powyższe wyzwania i stanowi kolejny krok na drodze do rzetelnego przygotowania Polski do przyjęcia wspólnej waluty. Dokument ten w syntetyczny sposób przybliży wiedzę na temat procesu integracji walutowej. W szczególności, *Ramy Strategiczne* przedstawiają bilans netto korzyści i kosztów akcesji Polski do strefy euro oraz

¹Derogacja jest to czasowe wyłączenie Polski, jako państwa członkowskiego UE, z obowiązku wypełniania części zobowiązań płynących ze stosowania prawa wspólnotowego, tj. z wprowadzenia euro.

wskazują efekty przyjęcia euro, które będą szczególnie istotne z punktu widzenia obywateli. Dokument ten systematyzuje równocześnie podstawowe zagadnienia związane z procesem integracji Polski ze strefą euro, w tym dotyczące jednoczesnego wypełnienia formalnych warunków przyjęcia wspólnej waluty (kryteriów konwergencji) oraz procedur związanych z ich wypełnieniem, a także dotyczące uchylenia derogacji. *Ramy Strategiczne* przybliżają również zakres przygotowań niezbędnych do jak najefektywniejszego wprowadzenia euro w Polsce. W szczególności definiują konieczne do podjęcia w tym procesie działania, harmonogram ich realizacji oraz podmioty odpowiedzialne za ich wykonanie.

Niniejszy dokument stanowi równocześnie wypełnienie zobowiązań podjętych przez Rząd w *Uwarunkowaniach realizacji kolejnych etapów Mapy Drogowej Przyjęcia Euro przez Polskę* (zwanych dalej *Uwarunkowaniami Mapy Drogowej*). Należy przy tym podkreślić, że na potrzebę opracowania tego typu dokumentu, w celu zapewnienia płynnego przebiegu procesu integracji Polski ze strefą euro, wskazywano już w raporcie Ministerstwa Finansów z 2005 pt. *Integracja Polski ze strefą euro: uwarunkowania członkostwa i strategia zarządzania procesem*.

Jak podkreślono w poprzednich dokumentach – *Mapie Drogowej Przyjęcia Euro przez Polskę* (zwanej dalej *Mapą Drogową*) oraz *Uwarunkowaniach Mapy Drogowej* – intencją Rządu Rzeczypospolitej Polskiej jest możliwie szybkie spełnienie przez Polskę nominalnych kryteriów konwergencji oraz innych formalnych warunków przystąpienia do strefy euro.

Mapa Drogowa zakładała wypełnienie wszystkich kryteriów konwergencji nominalnej oraz innych formalnych warunków przystąpienia do strefy euro do 2011 r., co pozwoliłoby na przyjęcie przez nasz kraj wspólnej waluty europejskiej z dniem 1 stycznia 2012 r. O ile w momencie przygotowania tego dokumentu (w październiku 2008 r.) wypełnienie zawartego w nim harmonogramu było możliwe, o tyle obserwowane od tego czasu zaburzenia na rynkach finansowych i gwałtowne, nienotowane od czasów Wielkiego Kryzysu, załamanie koniunktury w gospodarce światowej uniemożliwiły jego realizację. Znajdujące się poza kontrolą krajowej polityki gospodarczej czynniki zewnętrzne wpłynęły na destabilizację kursu złotego oraz – poprzez osłabienie popytu zewnętrznego – na znaczące osłabienie wzrostu gospodarczego w Polsce. Spowolnienie gospodarcze przyczyniło się do pogorszenia stanu finansów publicznych w wielu krajach Unii Europejskiej, w tym również w Polsce, powodując przekroczenie dopuszczalnego poziomu deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz objęcie tych krajów procedurą nadmiernego deficytu.

Zaburzenia na rynkach finansowych i związana z tym nadmierna zmienność kursu złotego, przesunięcie perspektywy spełnienia kryterium fiskalnego, a także brak osiągnięcia porozumienia politycznego odnośnie do przeprowadzenia formalnych dostosowań koniecznych do przyjęcia wspólnej waluty oznacza, że dotychczas nie zostały spełnione warunki bezpiecznego włączenia złotego do systemu ERM II, określone w *Uwarunkowaniach*

Mapy Drogowej. Jest to równoznaczne z opóźnieniem momentu spełnienia kryterium kursowego, a tym samym koniecznością rewizji harmonogramu przyjęcia euro przez Polskę, wyznaczonego w 2008 r.

Z tego względu w niniejszym dokumencie doprecyzowano, wskazane w *Uwarunkowaniach Mapy Drogowej*, uwarunkowania formalne akcesji Polski do strefy euro oraz podjęto próbę przedstawienia możliwych scenariuszy w zakresie wypełnienia przez Polskę kryterium kursu walutowego. Równocześnie, mając na uwadze bardzo wysoki stopień niepewności co do kształtowania się przyszłej sytuacji gospodarczej, **określenie w obecnym momencie precyzyjnej daty wprowadzenia euro w Polsce byłoby obarczone bardzo dużym ryzykiem**. Niezrealizowanie jednoznacznie wyznaczonego terminu miałyby natomiast konsekwencje w postaci obniżenia wiarygodności strategii integracji walutowej Rzeczypospolitej Polskiej ze strefą euro i związanych z tym niekorzystnych skutków gospodarczych.

Polski Rząd będzie jednak kontynuował wszelkie niezbędne działania, które pozwolą **przyjąć euro tak szybko, jak to będzie możliwe**. **Wyrazem determinacji do realizacji wyznaczonego celu jest zawarty w czwartym rozdziale tego dokumentu harmonogram działań przygotowawczych do pełnej integracji Polski ze strefą euro**. Kontynuowanie działań przygotowawczych w warunkach niepewności co do ostatecznego terminu przyjęcia przez Polskę euro ma na celu zapewnienie gotowości pod względem organizacyjnym do przyjęcia wspólnej waluty w momencie, gdy zostaną spełnione warunki określone w rozdziale 3 *Ram Strategicznych*.

Niniejszy dokument nie koncentruje się zatem na datach, lecz na zdefiniowaniu **niezbędnych działań przygotowawczych oraz ich optymalnej sekwencji**. Sprawia to, że *Ramy Strategiczne* mają charakter uniwersalny i niezależny od ostatecznego terminu wprowadzenia euro w Polsce. Tym niemniej, w celu zagwarantowania maksymalnej efektywności procesu przygotowań do przyjęcia euro, już w niniejszym dokumencie przedstawiono kalendarz działań na najbliższe miesiące, w których konieczna jest w szczególności identyfikacja zakresu niezbędnych przygotowań do wprowadzenia wspólnej waluty oraz określenie ich ram czasowych. Wyniki tej fazy przygotowań będą determinować działania w następnych etapach procesu integracji walutowej. **Szczegółowy harmonogram tych działań zostanie opublikowany w aktualizacji niniejszego dokumentu, przygotowywanej – wzorem innych krajów UE – w postaci Narodowego Planu Wprowadzenia Euro (NPWE), który zostanie opracowany przez międzyinstytucjonalną strukturę organizacyjną w III kwartale 2011 r.** W miarę potrzeby, również NPWE będzie podlegać aktualizacjom.

2 Bilans korzyści i kosztów wprowadzenia euro w Polsce

Determinacja Rządu do możliwie szybkiej integracji Polski ze strefą euro (przy jednoczesnym uwzględnieniu warunków bezpiecznego przyjęcia euro, określonych w *Uwarunkowaniach Mapy Drogowej*) wynika z przekonania o związanych z tym korzyściach dla polskiej gospodarki. Pogląd taki wielokrotnie wyrażała także Rada Polityki Pieniężnej (RPP), wskazując na potrzebę wprowadzenia wspólnej waluty w najbliższym możliwym terminie, po wypełnieniu warunków związanych ze zmianami prawnymi, reformami strukturalnymi i trwałym wypełnieniem kryteriów konwergencji nominalnej. **Słuszność takiego podejścia potwierdza przedstawiony poniżej bilans korzyści i kosztów przyjęcia przez Polskę euro. Pokazuje on, że korzyści dominują nad kosztami zarówno w krótkim, jak i w długim okresie.**

W niniejszym dokumencie poszczególne kategorie korzyści i szans oraz kosztów i zagrożeń związanych z przyjęciem euro przedstawiono jedynie w sposób syntetyczny. Zostały one bowiem szeroko omówione już we wcześniejszych opracowaniach, w tym NBP (2004a; 2009a), MFW (2005) oraz KE (2008a). Wartością dodaną *Ram Strategicznych* jest natomiast przedstawienie bilansu netto wprowadzenia w Polsce wspólnej waluty, uwzględniającego wyniki najnowszych dostępnych badań na temat skutków integracji Polski ze strefą euro. Zestaw wykorzystanych w tym celu analiz został przybliżony w opracowaniu Ministerstwa Finansów *Bilans kosztów i korzyści wprowadzenia euro w Polsce w świetle najnowszych badań*, stanowiącym dokument uzupełniający do *Ram Strategicznych*.

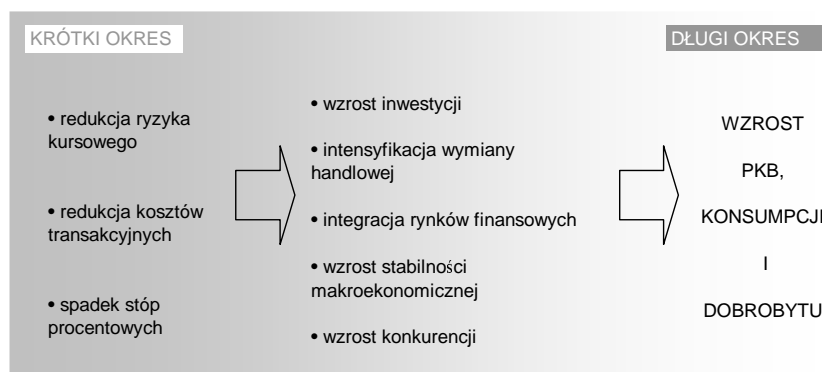
Przedstawiony bilans ma oczywiście przybliżony charakter, gdyż niektórych korzyści i kosztów nie da się ująć ilościowo. Ponadto wiele z nich ma charakter warunkowy. Utrudnione jest również bezpośrednio porównywanie wyników poszczególnych analiz, m.in. ze względu na zastosowanie w nich różnych metod oraz przyjęcie odmiennych założeń. Uwzględniając powyższe ograniczenia, w niniejszym dokumencie podjęto próbę zestawienia korzyści i kosztów integracji walutowej, w niektórych obszarach przy zastosowaniu ujęcia jakościowego. Równocześnie, przy sporządzaniu bilansu starano się przestrzegać zasady ostrożności, tj. w warunkach niepewności przyjmowano górny limit kosztów i dolną granicę korzyści z tytułu członkostwa w strefie euro.

Należy ponadto zaznaczyć, że zestawione w bilansie szacunki odpowiadają „normalnej” sytuacji gospodarczej, tj. nie uwzględniają przejściowych sytuacji ekstremalnych, takich jak ostatni głęboki kryzys gospodarczy i finansowy w skali globalnej. Sploty specyficznych dla danego momentu okoliczności mogą wprawdzie wpływać na bilans przyjęcia euro, w szczególności na bilans krótkookresowy, jednak ich przewidzenie i uwzględnienie *ex ante* w badaniach nie jest możliwe. Dopiero po upływie wystarczająco długiego okresu od wystąpienia kryzysu, pozwalającego na rzetelną i kompleksową ocenę jego krótko-

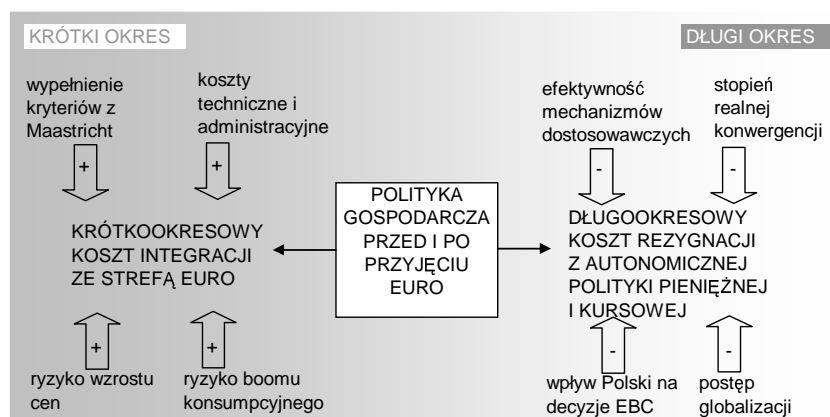
i ewentualnie średniookresowych skutków dla sytuacji gospodarczej, można będzie rozważyć aktualizację omówionych poniżej szacunków korzyści i kosztów przyjęcia przez Polskę euro.

Schemat 1. Schemat korzyści i kosztów integracji ze strefą euro w krótkim i długim okresie

(a) korzyści i szanse



(b) koszty i zagrożenia



Znak „+” oznacza, że dana kategoria jest składnikiem kosztów lub może potencjalnie stanowić zagrożenie. Znak „-” oznacza, że kategoria przyczynia się do zmniejszenia skali kosztów. Skala kosztów zależy również od czynników pozostających pod kontrolą polskiej polityki gospodarczej, przy czym dodatni lub ujemny wpływ będzie uzależniony od sposobu jej prowadzenia.

W bilansie rozróżniane są efekty krótko- i długookresowe. Za efekty krótkookresowe uznawane są korzyści i koszty jednorazowe lub odczuwalne bezpośrednio po przyjęciu wspólnej waluty. Jako efekty długookresowe traktowane są trwałe konsekwencje przyjęcia euro. Efekty długookresowe należy rozumieć jako szanse i zagrożenia, gdyż ich materializacja zależy od kształtu polityki gospodarczej na przestrzeni wielu lat. Podstawowe kategorie korzyści i kosztów w ww. ujęciu przedstawiono na schemacie 1 i są one sukcesywnie omawiane w dalszej części niniejszego rozdziału. Schemat ten ma charakter uproszczony, a poszczególne kategorie korzyści i kosztów zostały w nim przyporządkowane do krótkiego bądź długiego okresu w zależności od tego, w jakim horyzoncie czasowym odgrywają one względnie największą rolę. Część (a), prezentująca korzyści i szanse, grupuje je zgodnie z ich oczekiwanym porządkiem przyczynowo-skutkowym. W części (b) przedstawione są natomiast krótkookresowe koszty i zagrożenia oraz podstawowe czynniki warunkujące skalę kosztu długookresowego.

2.1 Krótkookresowe korzyści i koszty z przyjęcia euro

W momencie przystąpienia Polski do strefy euro następujące zmiany będą odczuwalne dla konsumentów i przedsiębiorstw²:

1. **pieniądz gotówkowy zostanie wymieniony** – dotychczasowe banknoty i monety zostaną zastąpione przez ich odpowiedniki w euro;
2. wszystkie wartości wyrażone w złotych (ceny, płace, kredyty, depozyty, zobowiązania i inne) zostaną **przeliczone na euro** według jednego i nieodwołalnego kursu wymiany, który zostanie ustalony przez Radę Ecofin w momencie podejmowania decyzji o uchyleniu derogacji (więcej: aneks A);
3. **poziom stóp procentowych** zrówna się lub znacząco zbliży do poziomu obowiązującego w strefie euro³.

Zmiany te będą się wiązać z szeregiem korzyści dla Polski (zob. też ramka 1).

²Przy założeniu zastosowania scenariusza *big bang* (zob. ramka 11).

³W niektórych segmentach rynku mogą występować pewne różnice w poziomie stóp procentowych, wynikające z lokalnych uwarunkowań, w tym płynności aktywów finansowych czy związanej z nimi premii za ryzyko. Dotychczasowe doświadczenia pokazują jednak, że zróżnicowanie to jest znacznie mniejsze w porównaniu z sytuacją przed uzyskaniem członkostwa w strefie euro, a w przypadku krótkoterminowych stawek rynku pieniężnego nastąpiło niemal całkowite ich zrównanie.

Ramka 1. Przekonanie, że pozostając przy złotym, niczego nie tracimy

Obecnie Polska posiada własną walutę i prowadzi narodową politykę pieniężną. Ilekroć mówi się o skutkach przystąpienia do strefy euro i rezygnacji z posługiwania się złotym, porównuje się przyszłą sytuację z bieżącą. Utrzymanie aktualnie obowiązującego systemu wydaje się zawsze najbezpieczniejszym rozwiązaniem. Jest tak szczególnie w sytuacji, gdy zmiana w gospodarce ma duży zasięg i dotyczy każdego z obywateli. Społeczne obawy przed takimi zmianami są naturalne.

Nie jest jednak prawdą, że Polska niczego nie traci, odkładając w czasie przystąpienie do strefy euro. Kosztem takiej decyzji mogą bowiem być utracone korzyści i szanse. Powodem, dla którego używa się w dyskusjach argumentu, że „niczego nie tracimy”, może być z jednej strony nieuwzględnianie tych korzyści w rachunku, z drugiej strony – brak wiedzy na temat skali korzyści i kosztów przystąpienia do strefy euro w przypadku Polski. Często przywoływanym argumentem za pozostaniem przy złotym są też przykłady państw „starej” UE, które do strefy euro nie przystąpiły (Dania, Szwecja i Wielka Brytania). Nie są jednak przy tym brane pod uwagę różnice w ekonomicznej i prawnej sytuacji Polski oraz ww. państw.

Opóźniając przystąpienie do strefy euro, Polska zrezygnowałaby z korzyści z tytułu redukcji kosztów transakcyjnych w handlu zagranicznym, związanych z wymianą złotego na euro, eliminacją ryzyka związanego z wahaniami kursu złotego względem euro, obniżeniem rynkowych stóp procentowych oraz wzrostem stabilności i wiarygodności polityki makroekonomicznej państwa. Kumulacja tych korzyści w czasie powinna w przyszłości prowadzić do ożywienia wymiany handlowej z zagranicą, wzrostu inwestycji, oszczędności w sferze finansów publicznych i wzrostu konkurencji, a zarazem stworzenia trwałych podstaw do rozwoju gospodarki, wzrostu konsumpcji i dobrobytu. Polska zrezygnowałaby też z niemierzalnych korzyści natury politycznej, takich jak udział w procesie decyzyjnym Europejskiego Banku Centralnego i pracach Eurogrupy (grupy zrzeszającej Ministrów Finansów państw strefy euro), ciała o rosnącym wpływie na kształtowanie polityki gospodarczej Unii Europejskiej. Udział ten stwarzałby możliwość wywierania bardziej efektywnego wpływu na politykę UE wobec niektórych globalnych wyzwań.

Są to korzyści szczególnie cenne dla kraju takiego jak Polska, „doganiającego” bogatsze gospodarki pod względem wydajności pracy, produkcji na 1 mieszkańca i poziomu zamożności. Dzięki wspomnianym wyżej efektom, uczestnictwo w unii walutowej może przyspieszać ten proces doganiania. Z tego względu nie można powiedzieć, że Polska nic

nie utraci rezygnując z szybkiej integracji ze strefą euro, powołując się na doświadczenia państw UE-15 nie należących do strefy euro, tj. Danii, Wielkiej Brytanii i Szwecji. Bilansu kosztów i korzyści w Polsce nie można przeprowadzić według tego samego schematu co dla bogatszych państw o długiej tradycji gospodarki rynkowej i stabilności makroekonomicznej. Kluczową różnicą w przypadku Polski byłaby utrata szans, które integracja walutowa stwarza dla rozwoju gospodarki doganiającej, potwierdzonych m.in. doświadczeniami Irlandii. W gospodarkach na wyższym poziomie rozwoju spadek stóp procentowych i szerszy dostęp do zagranicznych oszczędności dla finansowania rozwoju prawdopodobnie nie byłby silnym bodźcem do wzrostu. Dodatkowo, wykazują one niską premię za ryzyko (zawartą w lokalnych stopach procentowych), więc ich przystąpienie do strefy euro nie zmieniłoby tej premii znacząco.

Pozostając przy złotym Polska utrzymałaby wprowadzić narzędzia samodzielnej polityki pieniężnej i kursowej, lecz te w dłuższej perspektywie mogą się okazać coraz mniej skuteczne w warunkach pogłębiającej się globalizacji gospodarczej. Coraz intensywniejsze powiązania z zagranicą powodują, że kontrolowanie inflacji staje się trudniejsze. Krajowa polityka pieniężna nie wywiera bowiem znaczącego wpływu na zjawiska o zasięgu globalnym.

2.1.1 Korzyści krótkookresowe

W wyniku przyjęcia wspólnej waluty **wyeliminowane zostaną koszty transakcyjne związane z wymianą i przeliczaniem złotego na euro**. Efekty tego będą odczuwane m. in. przez polskich obywateli podróżujących po krajach strefy euro, którzy nie będą już musieli ponosić kosztów i niedogodności związanych z wymianą waluty. Największe korzyści z tego tytułu będą jednak czerpać polscy eksporterzy i importerzy. Według Raportu NBP z 2009 r., już w 2005 r. w euro rozliczana była bowiem zdecydowana większość polskiego handlu, tj. aż 70% eksportu i 60% importu. Od tego czasu udział partnerów ze strefy euro w wymianie handlowej z Polską wzrósł, co sygnalizuje, że obecnie jeszcze większa część transakcji jest rozliczana w europejskiej walucie. Koszty transakcyjne w polskim handlu zagranicznym, rozliczanym w euro, szacuje się na ok. 1,0-1,5% PKB. Związane z ich wyeliminowaniem korzyści będą osiągnięte nie tylko w momencie przyjęcia wspólnej waluty, ale będą mieć charakter trwały.

Ryzyko kursowe w obrocie ze strefą euro zostanie całkowicie wyeliminowane. Wysoki odsetek polskich przedsiębiorców (głównie małych i średnich) wskazuje wahania kursowe jako podstawową barierę rozpoczęcia lub rozszerzenia ich działalności na rynkach zagranicznych. Przyjęcie wspólnej waluty będzie natomiast oznaczać wyeliminowanie związanej z wahaniami kursowymi (względem euro) niepewności co do strumienia

przyszłych dochodów oraz potrzeby zabezpieczania się przed tego rodzaju ryzykiem. Przedsiębiorcy będą mogli zatem rozliczać się z partnerami ze strefy euro bez obaw, że wartość transakcji wyrażona w złotych zmieni się nieoczekiwanie ze względu na zmianę kursu EUR/PLN. Ułatwienia będą dotyczyły większości polskiego handlu zagranicznego. Wymiana handlowa ze strefą euro stanowiła bowiem w okresie I-XII 2009 r. ok. 56% polskiego eksportu i 49% polskiego importu⁴. Wzrost znaczenia partnerów ze strefy euro w polskim handlu wykazywał w ostatnich latach tendencję rosnącą, zarówno ze względu na rosnący stopień integracji handlowej, jak i na rozszerzanie strefy euro.

Przyjęcie waluty o statusie międzynarodowym może również przyczynić się do **ograniczenia ryzyka kursowego ponoszonego przez przedsiębiorców w rozliczeniach z partnerami spoza strefy euro**. O ile wielu z kontrahentów polskich firm nie akceptuje fakturowania transakcji w złotych, to nie oznacza, że nie byłoby skłonni przeprowadzać rozliczeń w euro. Potwierdzają to m.in. doświadczenia Hiszpanii, w której udział eksportu fakturowanego w walucie krajowej, którą od 1999 r. było euro, zwiększył się w latach 1999-2005 z 50 do 62% (w przypadku importu z 41 do 47%).

Eliminacja kosztów transakcyjnych i ryzyka kursowego spowoduje zatem znaczne uproszczenie warunków wymiany z zagranicą. **Już w pierwszych latach po przystąpieniu do strefy euro można oczekiwać odczuwalnego przyrostu handlu zagranicznego**. Potwierdzają to dotychczasowe doświadczenia członków unii walutowej, jak i wyniki licznych badań empirycznych. Warto ponadto przywołać wyniki badań ankietowych, przeprowadzonych przez NBP w grudniu 2007 r., wskazujących, że 56% małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce zamierza zwiększyć działalność eksportową po zamianie złotego na euro. Oczekuje się również, że przedsiębiorstwa, które dotychczas nie podejmowały eksportu, będą skłonne sprzedawać swoje towary na rynkach zagranicznych.

Ważną korzyścią z tytułu przyjęcia euro będzie **obniżenie rynkowych stóp procentowych**. Ze względu na wspólną politykę pieniężną krótkoterminowe stopy procentowe zostaną zrównane z tymi obowiązującymi w innych państwach strefy euro. Zrówna się także ich oczekiwany przyszły poziom, co będzie oddziaływać w kierunku zmniejszenia różnic w poziomie stóp długoterminowych. Wpływ na obniżenie pozostałych stóp procentowych będzie miał ponadto – wynikający ze wzrostu stabilności makroekonomicznej i wiarygodności kraju oraz ograniczenia ryzyka kursowego – spadek premii za ryzyko, wkalkulowanej obecnie w stopy procentowe. W efekcie spadku premii za ryzyko oraz oddziaływania kanału oczekiwań (terminowa struktura stóp procentowych) powinna nastąpić konwergencja stóp długoterminowych, choć może ona nie być pełna ze względu na wciąż obecne różnice w niektórych komponentach premii za ryzyko, w tym ryzyko płynności. Z uwagi na fakt, że wyceniając poszczególne instrumenty finansowe

⁴Wstępne dane GUS za I-XII 2009 r.

rynek bierze pod uwagę, iż Polska – jako nieposiadająca klauzuli *opt-out*⁵ – stanie się w przyszłości członkiem strefy euro, proces spadku stóp długoterminowych ma miejsce już przed przyjęciem wspólnej waluty.

Związany z obniżeniem stóp procentowych spadek kosztu kredytu stanie się od razu odczuwalny dla wszystkich podmiotów obsługujących zadłużenie – gospodarstw domowych, przedsiębiorców, jak również skarbu państwa. Czynnikiem ten umożliwi m.in. **osiągnięcie znacznych oszczędności w obsłudze zadłużenia publicznego**. Według szacunków Ministerstwa Finansów z 2008 r., roczne korzyści dla budżetu państwa wynikające z przyjęcia euro przez Polskę mogłyby wynieść ok. 6,1 mld PLN. Sam wzrost wiarygodności kredytowej spowodowałby przy tym spadek rocznych kosztów obsługi długu o 1 mld PLN. Należy przy tym zaznaczyć, że szacunki te zostały przeprowadzone przy założeniach odzwierciedlających rzeczywistość gospodarczą sprzed ostatniego kryzysu, a zatem w warunkach znacznie większej stabilności na rynkach finansowych. W obecnej sytuacji, ze względu na wzrost zróżnicowania długoterminowych stóp procentowych między państwami strefy euro, skala korzyści dla budżetu państwa z tytułu spadku stóp procentowych jest trudna do oszacowania.

Prowadzenie działalności gospodarczej w środowisku o wyższej stabilności makroekonomicznej i niższym koszcie pozyskania kapitału, jak również ograniczenie ryzyka w działalności gospodarczej i uwolnienie dodatkowych zasobów będą sprzyjać pobudzeniu aktywności gospodarczej i przyspieszeniu procesów inwestycyjnych. Pełna materializacja tych korzyści nastąpi wprawdzie dopiero w długim okresie, jednak przeprowadzone badania wskazują, że duża ich część będzie widoczna już w pierwszych latach po wprowadzeniu euro⁶. W pierwszym roku po przyjęciu wspólnej waluty inwestycje mogą być wyższe od 1 do kilkunastu procent, a konsumpcja prywatna o ok. 2% w porównaniu ze scenariuszem pozostawania poza strefą euro. Wzrost inwestycji – poprzez zwiększenie potencjału i stworzenie silniejszych fundamentów dla długofalowego wzrostu gospodarczego – przyczyniłby się do przyspieszenia procesu doganiania przez Polskę gospodarek bardziej rozwiniętych (zob. ramka 2).

⁵Kraj posiadający tzw. klauzulę *opt-out* nie bierze udziału w III etapie Unii Gospodarczej i Walutowej, co oznacza, że ma on prawo dokonania wyboru, czy chce przyjąć euro, czy pozostawać przy swojej walucie.

⁶Należy przy tym zauważyć, że zmiany korzystne dla przedsiębiorców i konsumentów, związane z eliminacją kosztów wymiany złotego na euro, mogą się okazać kosztem dla banków, które utracą część dochodów z tytułu tego rodzaju operacji. Zasoby zaangażowane w zarządzanie ryzykiem kursowym i dokonywanie transakcji walutowych będą mogły jednak zostać wykorzystane w innych dziedzinach sektora czy gospodarki w efektywniejszy sposób.

Ramka 2. Obawy, że przyjęcie euro przed osiągnięciem wysokiego poziomu rozwoju państw Europy Zachodniej będzie niekorzystne

Osiągnięcie pełnej konwergencji realnej, czyli podobnego poziomu rozwoju gospodarczego i podobnej struktury gospodarki polskiej względem krajów Europy Zachodniej, nie jest warunkiem koniecznym przystąpienia Polski do strefy euro. Konieczne do spełnienia warunki stanowią tzw. kryteria konwergencji nominalnej (por. aneks B) i ich wypełnienie uznane zostało w procesie projektowania strefy euro za wystarczające przygotowanie kraju kandydackiego do integracji walutowej.

Wysoki stopień konwergencji realnej jest natomiast czynnikiem pozytywnie wpływającym na bilans korzyści i kosztów wstąpienia Polski do strefy euro – zmniejsza bowiem ryzyko, że wspólna polityka pieniężna byłaby dla polskiej gospodarki nieodpowiednia. Zgodnie z teorią makroekonomii, samo wstąpienie do strefy euro powinno jednak przyspieszyć proces konwergencji (spodziewane przyspieszenie wzrostu gospodarczego na skutek intensyfikacji wymiany handlowej, wzrostu inwestycji oraz spadku stóp procentowych). W literaturze określa się to zjawisko mianem endogeniczności kryteriów optymalnych obszarów walutowych. Z tego względu – pod wskazanym poniżej warunkiem – korzystniejsze z punktu widzenia kraju doganiającego byłoby przystąpienie do unii walutowej tworzonej przez kraje wyżej rozwinięte jeszcze przed osiągnięciem pełnej konwergencji realnej. Warunkiem tym jest odpowiednie funkcjonowanie tzw. alternatywnych mechanizmów dostosowawczych, które pozwalają na wygładzanie asymetrycznych szoków dotyczących gospodarki. Do najważniejszych mechanizmów tego typu należą elastyczność płac i cen, rozwinięte rynki finansowe oraz elastyczna polityka fiskalna. Co ważne, w przypadku części mechanizmów możliwa jest poprawa ich funkcjonowania dzięki odpowiednim działaniom ze strony rządu, w tym poprzez uelastycznienie rynku pracy i produktów, a także zmniejszenie sztywności wydatków fiskalnych.

2.1.2 Koszty krótkookresowe

Aby wprowadzenie euro i realizacja omówionych powyżej korzyści były możliwe, niezbędne będzie podjęcie odpowiednich przygotowań umożliwiających uzyskanie przez Polskę statusu pełnoprawnego członka strefy euro (szerzej: rozdział 3 i 4). Przygotowania te będą rozłożone na kilka lat przed wprowadzeniem euro i niekiedy będą się wiązać z poniesieniem określonych kosztów.

Operacja wymiany waluty będzie złożonym przedsięwzięciem

organizacyjno-technicznym ze względu na konieczność przeprowadzenia odpowiednich dostosowań w gospodarce, w szczególności związanych z dostosowaniem systemów informatycznych, pozyskaniem i dystrybucją banknotów i monet euro czy przeprowadzeniem kampanii informacyjnej. Koszty te rozłożą się pomiędzy administrację publiczną, sektor finansowy i przedsiębiorstwa niefinansowe (por. rozdział 4). **W 12 państwach strefy euro koszty wprowadzania euro do obiegu w 2002 r. oszacowano *ex ante* na ok. 0,5-0,6% PKB.** Niemniej koszt wymiany był wówczas niewątpliwie wyższy niż obecnie, gdy euro w postaci gotówkowej już istnieje. Powszechna znajomość banknotów i monet euro, możliwość zastosowania scenariusza *big bang* (zob. ramka 11) oraz czerpania wiedzy z doświadczeń innych państw to czynniki sprzyjające płynnemu wprowadzeniu euro do obiegu gotówkowego i bezgotówkowego przy równoczesnym ograniczeniu kosztów tej operacji, na co wskazują chociażby doświadczenia Słowacji. Jednocześnie wysokość tych kosztów będzie w ostatecznym rozrachunku uzależniona od decyzji dotyczącej scenariusza wprowadzenia euro do obiegu gotówkowego (zob. ramka 11), zasięgu kampanii informacyjnej i zastosowanych rozwiązań logistycznych.

Oprócz wyżej wymienionych krótkookresowych kosztów, proces integracji walutowej może się również wiązać z pewnymi przejściowymi zagrożeniami, w szczególności związanymi z wypełnianiem kryteriów konwergencji oraz potencjalnym krótkookresowym wzrostem cen w wyniku wprowadzenia euro do obiegu gotówkowego. Ich materializacja będzie zależała od szeregu okoliczności towarzyszących procesowi przyjmowania euro w Polsce, a odpowiednia polityka gospodarcza jest w stanie skutecznie je minimalizować.

Warunkiem przystąpienia Polski do strefy euro, a zatem realizacji korzyści z przyjęcia euro, jest trwale wypełnienie kryteriów konwergencji (zob. aneks B), które – choć w znacznej mierze korzystne niezależnie od planów przyjęcia euro (zwiększenie stabilności otoczenia gospodarczego, w szczególności poprzez ograniczenie nierównowagi fiskalnej) – może stanowić ograniczenie nałożone na sposób prowadzenia polityki makroekonomicznej. W związku z tym, ich wypełnienie może wiązać się z pewną uciążliwością dla społeczeństwa, wynikającą np. z konieczności zacieśnienia polityki fiskalnej lub monetarnej. Badania pokazują jednak, że niedogodność ta byłaby zaniedbywalnie mała – odpowiadająca długookresowemu obniżeniu konsumpcji prywatnej o 0,0156% albo ograniczeniu konsumpcji w jednym okresie o ok. 1,5% – i jednocześnie znacznie niższa niż szacowana skala korzyści z członkostwa w strefie euro. Dodatkowo, wystąpienie ww. kosztu jest uzależnione od tego, czy ograniczenia nałożone na prowadzoną politykę okażą się wiążące, tzn. czy przyszłe wstrząsy w gospodarce Polski i jej otoczeniu rzeczywiście wymagałyby podjęcia dodatkowych działań w celu wypełnienia kryteriów konwergencji.

W okresie kilku miesięcy wokół wprowadzenia euro do obiegu gotówkowego

istnieje ryzyko wystąpienia pewnych „nietypowych” efektów cenowych, wynikających ze sztywności nominalnych⁷, efektu zaokrąglania do cen atrakcyjnych⁸ czy też wykorzystania przez przedsiębiorców zagubienia konsumentów do nieuzasadnionego ekonomicznie podniesienia cen. Część z tych efektów ma charakter naturalny i prowadzi do niewielkiego tylko i krótkookresowego wzrostu cen (zaokrąglanie cen, powszechna zmiana cenników towarzysząca wymianie waluty). Z kolei nieuczciwym praktykom cenowym można skutecznie zapobiegać poprzez zastosowanie odpowiednich rozwiązań instytucjonalnych (m.in. nakaz podwójnej ekspozycji cen⁹, zachęcanie przedsiębiorców do zawierania z administracją publiczną porozumień w zakresie uczciwego przeliczania cen lub przyjmowania kodeksów dobrych praktyk, zwiększanie świadomości obywateli dzięki kampanii informacyjnej, monitoring cen przez organizacje konsumenckie itp.), co potwierdzają doświadczenia nowych państw członkowskich strefy euro.

Szacunki wpływu wprowadzenia wspólnej waluty na poziom cen w Polsce wskazują, iż w przypadku zaokrąglania przez przedsiębiorców cen atrakcyjnych do najbliższej ceny atrakcyjnej („w górę” lub „w dół”), zaś cen zwykłych do najbliższego eurocenta, efekt ten zawierałby się – w zależności od kursu wymiany złotego na euro – w przedziale od -0,18% do 0,48% (mediana równa jest 0,04%). Nawet w przypadku realizacji scenariusza pesymistycznego, zgodnie z którym wszystkie ceny zaokrąglone zostałyby w górę (atrakcyjne do atrakcyjnych, zaś zwykłe do jednego eurocenta) wpływ na poziom cen w Polsce wyniósłby średnio 1,75% (zob. ramka 3). Wyniki badań wskazują, że **krótkookresowe uszczuplenie konsumpcji prywatnej ze względu na ten efekt mogłoby wynieść ok. 0,08-0,16%**. Co ważne, efekty cenowe wprowadzenia euro są **praktycznie takie same dla różnych grup społecznych w Polsce**, niezależnie od tego, czy są przedsiębiorcami, pracownikami najemnymi, rolnikami czy emerytami, bez względu na to, czy mieszkają w dużym mieście czy na wsi, czy są pojedynczym czy wielodzietnym gospodarstwem domowym, czy wreszcie gospodarstwem ubogim lub majątnym.

W rezultacie, działania rządu powinny koncentrować się przede wszystkim na zapobieganiu ewentualnym nieuczciwym praktykom cenowym ze strony przedsiębiorców, jak również

⁷Występowanie sztywności nominalnych oznacza, iż dostosowania cen są relatywnie rzadkie, co wynika z kosztu przeprowadzenia takiej operacji. Wymiana waluty wiąże się m. in. z koniecznością zmiany cenników, w związku z czym dla przedsiębiorców opłacalne jest przesunięcie wszelkich dostosowań cenowych w okresie wokół wprowadzenia nowego pieniądza do obiegu gotówkowego na ten właśnie moment. Zjawisko to dotyczy w szczególności sektorów o dużym stopniu sztywności nominalnych, np. gastronomicznego, i wpływa jedynie na rozłożenie dostosowań w czasie, a nie na ich ostateczną wielkość.

⁸Mianem cen atrakcyjnych określane są przede wszystkim ceny ułatwiające przeprowadzenie transakcji (tzw. ceny okrągłe) oraz ceny, które mają wpływać na percepcję konsumentów w ten sposób, by towary i usługi wydawały się tańsze niż są w rzeczywistości (tzw. ceny psychologiczne, często o końcówce 9, np. 9,99 PLN).

⁹Podwójna ekspozycja cen polega na podawaniu cen jednocześnie w walucie narodowej i euro.

na zapobieganiu powstaniu społecznego przekonania o inflacyjnych konsekwencjach wprowadzenia nowej waluty. Zjawisko to, określane mianem „iluzji euro”, było w tzw. starych krajach członkowskich strefy euro poważnym problemem społecznym. Rozbieżność pomiędzy inflacją postrzeganą a rzeczywistą jest zjawiskiem negatywnym. Wrażenie, że ceny rosną zmniejsza bowiem – w odczuciu społecznym – siłę nabywczą, a tym samym może przyczynić się do ograniczenia konsumpcji. Podstawowym zagrożeniem jest jednak przede wszystkim to, że wzrost postrzeganej inflacji prowadzi często do wzrostu oczekiwań inflacyjnych, co z kolei zwiększa ryzyko nasilenia żądań płacowych i – w konsekwencji – rzeczywistego wzrostu cen.

Biorąc pod uwagę liczbę i złożoność czynników tłumaczących zjawisko „iluzji euro”, nie powinien zaskakiwać fakt, że w odczuciu większości społeczeństwa ceny znacznie wzrosły po wprowadzeniu euro do obiegu gotówkowego w 2002 r. Wśród przyczyn „iluzji euro” wyróżnić można relatywnie duży wzrost cen towarów i usług najczęściej nabywanych¹⁰, trudności z przywyknięciem do nowego poziomu cen, zniekształcenia zapamiętanej ceny odniesienia do porównań cenowych czy też stosowanie przez konsumentów do przeliczeń przybliżonego kursu konwersji zamiast kursu oficjalnego (szerzej: aneks D).

Większa świadomość ryzyka „iluzji euro” i źródeł jego materializacji znalazła odzwierciedlenie w odpowiednich działaniach nowych krajów członkowskich, w tym także ich kampaniach informacyjnych poprzedzających wprowadzenie wspólnej waluty. Skuteczność tych działań wydaje się potwierdzać fakt, że w kolejnych krajach przystępujących do unii monetarnej efekt „iluzji euro” miał niższe natężenie niż w pierwszej dwunastce lub nawet wogóle nie wystąpił. Wnioski z doświadczeń międzynarodowych zostaną wykorzystane przy przygotowywaniu odpowiednich rozwiązań dla Polski, które zostaną opracowane w ramach struktury organizacyjnej, powołanej w celu przygotowania naszego kraju do płynnego przyjęcia wspólnej waluty (zob. rozdział 4).

¹⁰Część z tego wzrostu można przypisać wprowadzeniu wspólnej waluty w dwunastu pierwszych krajach członkowskich strefy euro. Tym niemniej, miały wówczas (przełom roku 2001 i 2002) miejsce liczne szoki podażowe, skutkujące wzrostem cen żywności, która stanowi dużą część kategorii towarów i usług najczęściej nabywanych. Ruchy cen tej kategorii mają ponadproporcjonalny wpływ na percepcję dynamiki ogólnego poziomu cen ze względu na częstość zakupów i formę płatności (najczęściej gotówka).

Ramka 3. Obawy, że zastąpienie waluty narodowej przez euro spowoduje znaczny wzrost cen

Zagrożenie efektami cenowymi w krótkim okresie (kilka miesięcy wokół wprowadzenia gotówkowego euro) ma charakter wyłącznie potencjalny – jego materializacja w dużej mierze zależy od postaw i nastawienia samego społeczeństwa, zarówno konsumentów, jak i przedsiębiorców.

Wymianę waluty można bowiem porównać do przeliczenia odległości z mil na kilometry. Podobnie jak zmiana jednostki nie ma wpływu na odległość, tak zamiana waluty narodowej na euro nie powinna mieć wpływu na ogólny poziom cen w krótkim okresie. Wprowadzenie nowej waluty może przyczynić się jednak do zmiany czasowej struktury dostosowań. Ze względu na występujące w niektórych sektorach wysokie koszty zmiany cenników można się bowiem spodziewać, iż w związku z koniecznością zmiany cen na wyrażone w euro wraz z wymianą waluty, przedsiębiorcy zdecydują się na przesunięcie ewentualnych dostosowań cenowych z okresu kilku miesięcy wokół wprowadzenia wspólnej waluty na ten właśnie moment. Fakt ten nie powinien mieć jednak wpływu na wielkość, a jedynie na rozłożenie zmian cen w czasie.

Ewentualne istotne inflacyjne oddziaływanie wprowadzenia wspólnej waluty byłoby świadectwem nieuczciwych praktyk cenowych ze strony przedsiębiorców. W pierwszej dwunastce krajów członkowskich w przypadku niektórych grup towarów i usług nie można wykluczyć, iż pewne nadużycia miały miejsce, jako że części wzrostu cen w owym okresie nie można wytłumaczyć kształtowaniem się innych determinant inflacji. Tym niemniej, efekty te nie były znaczne – wg szacunków Eurostatu, w 2002 roku wzrost ogólnego poziomu cen, który można przypisać wprowadzeniu euro wyniósł średnio w krajach członkowskich około 0,1-0,3 pkt proc.

Wzrosty cen po wprowadzeniu euro dotyczyły w głównej mierze towarów i usług najczęściej nabywanych, które mają ponadproporcjonalny wpływ na społeczne postrzeganie inflacji w stosunku do udziału tej kategorii w przeciętnych wydatkach konsumpcyjnych. Z tego względu, mimo iż wzrosty te miały niewielkie przełożenie na ogólny poziom cen, przyczyniły się do powstania zjawiska określanego mianem „iluzji euro”, czyli społecznej percepcji inflacji znacznie przekraczającej rzeczywistą dynamikę cen. Będące konsekwencją „iluzji euro” powszechne w krajach członkowskich strefy euro przekonanie o inflacyjnych konsekwencjach przyjęcia wspólnej waluty przyczyniło się do powstania „mitu cenowego” w społeczeństwie polskim.

„Iluzja euro” może mieć negatywne konsekwencje społeczne i gospodarcze (potencjalne osłabienie popytu konsumpcyjnego oraz rzeczywisty wzrost cen poprzez spiralę płacowo-cenową), jednak doświadczenia nowych krajów członkowskich (Słowenia, Cypr, Malta, Słowacja) wskazują, iż można ograniczyć natężenie tego zjawiska poprzez odpowiednio skonstruowany system instytucjonalny (działania informacyjne skierowane do konsumentów oraz system „kar i nagród” mający na celu ograniczenie nieuczciwych praktyk wśród przedsiębiorców).

Szerzej: aneks D.

2.1.3 Bilans krótkookresowy

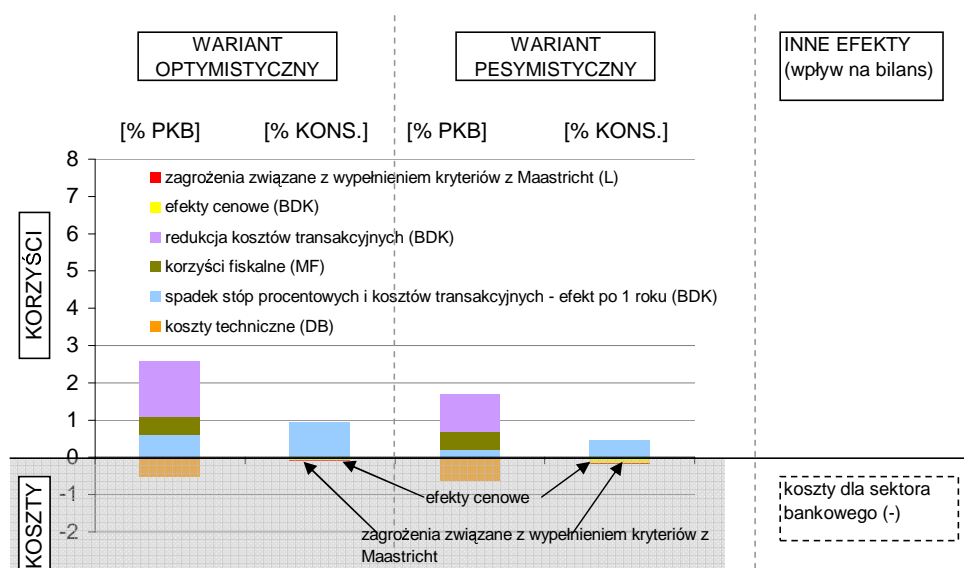
Zestawienie szacunkowych, krótkookresowych efektów przyjęcia euro w Polsce pokazuje, że mimo konieczności poniesienia wyżej omówionych kosztów, polska gospodarka i konsumenci mogą liczyć na znaczące korzyści już w początkowym okresie członkostwa w strefie euro. Krótkookresowe korzyści netto są szacowane na 1,9% PKB albo – stosując inne ujęcie – 0,9% konsumpcji prywatnej (zob. wykres 1)¹¹ w wariancie optymistycznym (por. tabela 1) oraz odpowiednio na 0,9% PKB i 0,3% konsumpcji w wariancie pesymistycznym.

2.2 Długookresowe szanse i zagrożenia związane z przyjęciem euro

Omówione w poprzednim podrozdziale korzyści z przystąpienia Polski do strefy euro będą miały istotne implikacje dla gospodarki polskiej w dłuższym okresie i spowodują stopniowe przechodzenie do nowego stanu równowagi, w którym długookresowy poziom produkcji, konsumpcji i zasób kapitału ukształtują się na poziomie wyższym niż ten, który można byłoby zaobserwować, gdyby Polska pozostała poza strefą euro. Czas pełnej realizacji powyższych efektów będzie jednak zależał od wielu okoliczności, w szczególności od prowadzonej polityki gospodarczej i stopnia przygotowania polskiej gospodarki do wprowadzenia wspólnej waluty. Z tego względu oszacowanie skali długookresowych korzyści netto z integracji Polski ze strefą euro jest utrudnione. Równocześnie, stosunkowo krótki okres funkcjonowania strefy euro nie pozwala udzielić jednoznacznej odpowiedzi na pytanie

¹¹W zależności od ekonomicznego sensu obu form prezentacji, korzyści i koszty wyrażone są jako % PKB albo % konsumpcji prywatnej. Należy przy tym zaznaczyć, że oba zestawienia nie są rozłączne, tzn. część efektów jest ujęta jednocześnie w obu kategoriach, o ile możliwe i uzasadnione jest ich wyrażenie w ten sposób.

Wykres 1: Szacunkowy bilans krótkookresowych korzyści i kosztów integracji ze strefą euro



Źródło: opracowanie własne na podstawie Deutsche Bank (2001) – **DB**, Lipińska (2009) – **L**, Szczerbak i in. (2009) – **MF**, Bukowski i in. (2008) – **BDK**. Szczegółowe omówienie wyników badań w dokumencie uzupełniającym.

Tabela 1: Źródła różnic między oszacowaniem optymistycznym a pesymistycznym

kategoria	wariant optymistyczny	wariant pesymistyczny
spadek stóp procentowych	1 pkt proc. (DH)	0,7 pkt proc. (BDK)
eliminacja kosztów transakcyjnych – sposób zadania impulsu	ok. 2% obrotów polskiego handlu zagranicznego i dodatkowo 1% ze względu na wzrost przejrzystości i eliminację ryzyka kursowego (DH)	ok. 2% polskiego handlu zagranicznego, dotyczy 80% polskiego handlu (BDK)
eliminacja kosztów transakcyjnych – korzyści krótkookresowe	ok. 1,5% PKB (BDK – wariant max.)	ok. 1% PKB (BDK - wariant min.)
wzrost liczby podmiotów będących w stanie zmieniać swoje ceny w okresie wymiany waluty euro	25% (BDK) – założenie w wariancie min.	50% (BDK) – założenie w wariancie max.
łączna skala efektów cenowych	0,5% (RKJ) – dolna granica najbardziej prawdopodobnego przedziału	1,7% (RKJ) – górna granica najbardziej prawdopodobnego przedziału
korzyści fiskalne w latach 2009-2017	57,6 mld PLN (MF) – przy realistycznych założeniach	24,1 mld PLN (MF) – przy ostrożnych założeniach
zamknięcie procesu realnej konwergencji	2035 (K)	2050 (K)

Źródło: opracowanie MF na podstawie cytowanych artykułów (wyjaśnienia symboli pod wykresami 1 i 3).

o poziom długookresowych korzyści i kosztów przyjęcia euro przez państwa członkowskie. **Niezależnie od powyższych ograniczeń oraz od przyjętych założeń** (zob. tabela 1), **wyniki badań i analiz nie pozostawiają wątpliwości, że w długim okresie korzyści zdecydowanie przewyższają koszty przyjęcia euro.**

2.2.1 Korzyści długookresowe

Bodźce w postaci obniżenia stóp procentowych, kosztów transakcyjnych i ryzyka kursowego powinny przyczynić się w dłuższym okresie do wzrostu inwestycji, ożywienia wymiany handlowej z zagranicą, rozwoju rynku finansowego, wzrostu stabilności makroekonomicznej i konkurencji, a w konsekwencji do wzrostu produkcji, konsumpcji i dobrobytu.

Przyjęcie euro powinno skutkować wzrostem inwestycji zarówno krajowych (dzięki spadkowi stóp procentowych, uwolnieniu nowych zasobów i redukcji kosztu finansowania zagranicznego), **jak i zagranicznych** (dzięki eliminacji ryzyka kursowego oraz wzrostowi stabilności makroekonomicznej i przejrzystości cen), a tym samym sprzyjać napływowi nowych technologii i wzrostowi wydajności pracy. Szacuje się, że akumulacja kapitału w wyniku przyjęcia wspólnej waluty może być w długim okresie nawet o 12,6% wyższa w stosunku do scenariusza pozostawiania poza strefą euro¹². **To, czy inwestycje wzrosną w warunkach zwiększonego dostępu do zagranicznych oszczędności i spadku stóp procentowych będzie jednak zależeć od wielu czynników, w szczególności od otoczenia instytucjonalnego.** Osiągnięcie spodziewanych, znacznych korzyści będzie bowiem możliwe wyłącznie wówczas, gdy jakość otoczenia instytucji nie będzie stanowić ograniczenia dla wdrażania projektów inwestycyjnych.

Związane z przyjęciem euro redukcja kosztów transakcyjnych i zmniejszenie ryzyka kursowego, w warunkach wzrostu konkurencji i przejrzystości cen, przyczynią się do zwiększenia wymiany handlowej. Szacunki **wskazują, że wzrost handlu zagranicznego Polski w wyniku przyjęcia euro może wynieść w długim okresie 12,9% w przypadku eksportu i 9,2% dla importu** (w porównaniu do scenariusza bez euro). Oczekiwana skala tego efektu jest zbliżona do odnotowanej w państwach już uczestniczących w strefie euro, gdzie **szacuje się wzrost handlu między państwami strefy euro dzięki wprowadzeniu wspólnej waluty na ok. 13%**. Równocześnie, wzrostowi temu towarzyszyło zwiększenie handlu wewnątrz strefy euro (tzw. efekt kreacji handlu), a nie przesunięcie strumieni handlu z innych obszarów walutowych. Wpływ wprowadzenia

¹²Szacunki przy założeniu spadku stóp procentowych o 1 punkt procentowy. Skala spadku była oparta na analizie różnicy między oprocentowaniem długoterminowych obligacji rządowych Polski i państw strefy euro do 2008 r. Przytoczone w dalszej części podrozdziału szacunki wzrostu eksportu, importu, PKB (o 7,5%) oraz konsumpcji prywatnej (3,7%) i rządowej bazują na tym samym założeniu.

euro na intensyfikację wymiany handlowej w państwach strefy euro był jednak słabszy niż innych czynników, takich jak np. handel wewnątrz korporacyjny, delokalizacja produkcji czy włączenie państw azjatyckich w procesy globalizacyjne.

Eliminacja kosztów transakcyjnych i spadek premii za ryzyko mogą być ponadto katalizatorem dla dalszego rozwoju polskiego rynku finansowego. Większa liczba produktów i konkurujących podmiotów ułatwiłyby konsumentom i przedsiębiorcom dostęp do szerszej gamy tańszych produktów finansowych, produktów o wyższej jakości, jak również do europejskiego rynku finansowego (m.in. możliwość pozyskania finansowania na głębszym europejskim rynku kapitałowym). Obecnie dostęp ten jest ograniczony, przede wszystkim dla małych i średnich przedsiębiorstw, ze względu na ryzyko kursowe i wysokie ceny. Należy jednak zaznaczyć, że *gros* korzyści związanych z integracją rynków finansowych zmaterializowało się już w wyniku akcesji do Unii Europejskiej, a wpływ euro w zakresie finansowania lokalnego nie będzie bezpośredni.

Wyniki badań wskazują, że **w długim okresie ww. zmiany powinny doprowadzić do wzrostu PKB o 2,5-7,5% w porównaniu ze scenariuszem bez wprowadzenia euro** (zob. też ramka 4 i wykres 2), **trwałego wzrostu konsumpcji prywatnej o 1,1-3,7% i rządowej o 7,5%**. Skala tego efektu zależy zarówno od zastosowanych metod analizy, jak też od oszacowania początkowych skutków związanych ze spadkiem stóp procentowych i kosztów transakcyjnych (por. tabela 1).

Ramka 4. Obawy, że łącząc się z obszarem walutowym o wolniejszym wzroście gospodarczym, sami „zwołnimy”

W latach 1999-2009 średnie tempo wzrostu PKB w Polsce i innych państwach Europy Środkowo-Wschodniej zdecydowanie przewyższało dynamikę PKB w państwach Europy Zachodniej, tworzących w większości strefę euro. Średni roczny wzrost realnego PKB w naszym regionie wynosił od 2,7% na Węgrzech i 4,0% w Polsce do ok. 4,2-4,6% w gospodarkach nadbałtyckich. W tym samym czasie gospodarka strefy euro rosła średnio w roku w tempie 1,5%. W tej sytuacji w debacie publicznej pojawia się argument, że Polska nie powinna wchodzić do unii walutowej, która rozwija się istotnie wolniej. Popularność tego poglądu wynika z pobieżnej analizy danych statystycznych, jak również z błędnego założenia, że głównym czynnikiem determinującym tempo wzrostu każdej gospodarki jest uczestnictwo w unii walutowej.

Szybki wzrost PKB to normalne zjawisko w przypadku gospodarki podlegającej procesowi doganiania. Polska i inne nowe państwa członkowskie UE stopniowo zbliżają się do

zamożniejszych od siebie państw „starej” Europy pod względem wydajności pracy i dochodu na mieszkańca. Z tego względu bogate gospodarki zachodnioeuropejskie, które w największym stopniu kształtują statystyki strefy euro, nie osiągają równie wysokiego wzrostu gospodarczego co Polska. Gospodarki Włoch i Niemiec rosły w ostatniej dekadzie w tempie – odpowiednio – 0,7% i 0,9% rocznie.

Dotyczy to również państw „starej” Europy, które nie zdecydowały się przystąpić do strefy euro. Gospodarki Danii, Szwecji i Wielkiej Brytanii także rosą wyraźnie wolniej od gospodarek środkowoeuropejskich. W przypadku Danii tempo wzrostu PKB wynosiło 1,0% rocznie (czyli mniej niż w strefie euro), a w przypadku Szwecji i Wielkiej Brytanii – po ok. 2% rocznie (więcej niż w strefie euro).

Z kolei gospodarki o niższym poziomie rozwoju osiągały relatywnie wysokie tempo wzrostu również wewnątrz strefy euro. O ile PKB całej unii walutowej rosło w tempie ok. 1,5% rocznie, to w przypadku Irlandii, Grecji czy Hiszpanii było to odpowiednio 4,4%, 3,5% i 2,8%, co stanowiło wynik porównywalny z uboższymi gospodarkami wschodnioeuropejskimi. Różnorodność w ramach strefy euro pozostaje w sprzeczności z poglądem, że uczestnictwo unii walutowej obniża tempo wzrostu gospodarek doganiających.

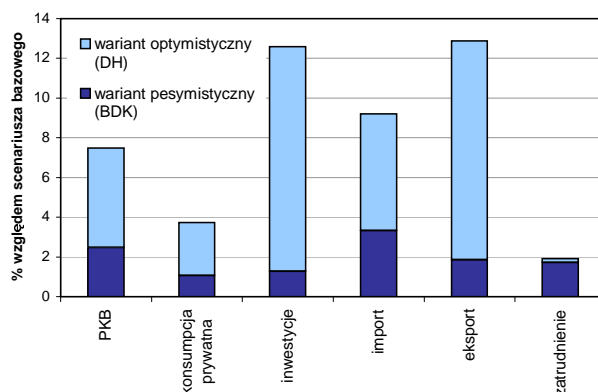
Odrębnym przykładem jest Portugalia, gdzie PKB w latach 1999-2009 rósł średnio o jedynie 1,1% rocznie, mimo że jest to gospodarka o niższym poziomie rozwoju niż przeciętnie strefa euro. Doświadczenia tego państwa pokazały, że kluczowym elementem wzrostu gospodarczego w długim okresie nie są czynniki takie jak polityka pieniężna czy notowania kursu walutowego, ale rozwój potencjału gospodarki. O potencjale tym decydują natomiast czynniki podażowe, takie jak np. wydajność pracy, inwestycje, innowacyjność gospodarki, badania i rozwój, wykształcenie pracowników czy stabilność instytucjonalna.

Euro sprzyja bardziej efektywnemu wykorzystaniu zasobów i stwarza warunki do wzrostu potencjału gospodarczego. Realizacja związanej z nim szansy zależy jednak od odpowiedniego przygotowania gospodarki, co potwierdza portugalski przykład. Badania Narodowego Banku Polskiego wskazują, że w przypadku Polski można liczyć nawet na trwały wzrost PKB o 7,5% z tytułu korzyści, jakie wystąpią po przyjęciu euro. Realizacja tych korzyści zależy jednak od odpowiedniego przygotowania polskiej gospodarki do uczestnictwa w unii walutowej.

2.2.2 Koszty długookresowe

Podstawowym trwałym kosztem, jaki polska gospodarka będzie musiała ponieść dla osiągnięcia zaprezentowanych wcześniej korzyści, będzie **rezygnacja z możliwości**

Wykres 2: Podstawowe kategorie długookresowych korzyści z integracji ze strefą euro



Źródło: opracowanie MF na podstawie Bukowski i in. (2008), Daras i Hagemeyer (2009).

autonomicznego prowadzenia polityki pieniężnej i kursowej.

Integracja Polski ze strefą euro sprawi, że poziom stóp procentowych na polskim rynku finansowym będzie zależał od decyzji podejmowanych przez Europejski Bank Centralny (EBC), a nie – jak obecnie – przez Narodowy Bank Polski (NBP). Głównym celem polityki pieniężnej prowadzonej przez EBC jest zaś zapewnienie stabilności cen w ramach całej unii walutowej. Każde z państw przystępujących do strefy euro podejmuje więc ryzyko, że decyzje optymalne z punktu widzenia strefy euro jako całości nie będą najlepsze dla jego gospodarki. **Według szacunków NBP, koszt rezygnacji z autonomicznej polityki pieniężnej nie będzie jednak wysoki** (zob. też ramka 5) i dla przeciętnego konsumenta będzie równoważny z długookresowym obniżeniem konsumpcji o zaledwie ułamek procenta (ok. 0,05%).

Należy przy tym zauważyć, że związany z akcesją do strefy euro spadek stóp procentowych, oprócz wcześniej wymienionych licznych korzyści, może prowadzić także do pewnych niekorzystnych procesów. Dotyczy to w szczególności sytuacji, w której podstawową barierę inwestycji stanowiłoby niesprzyjające otoczenie instytucjonalne i związane z nim niskie oczekiwane korzyści z wdrażania nowych projektów. W takim przypadku główną konsekwencją spadku stóp procentowych mógłby być nadmierny wzrost konsumpcji. **Ewentualny „boom” konsumpcyjny mógłby doprowadzić do zbyt szybkiego wzrostu płac i cen** (por. też ramka 6), **a tym samym zmniejszyć zagraniczną konkurencyjność krajowych producentów** (zob. aneks D). Jednak skala kosztów wynikających z przejściowego „boomu” konsumpcyjnego i związanej z nim podwyższonej zmienności produkcji i konsumpcji byłaby najprawdopodobniej niewielka i jest szacowana na ok. 1,0-1,4% długookresowych korzyści z wprowadzenia euro. Koszt ten jest

uwarunkowany m.in. tempem procesu doganiania przez Polskę wyżej rozwiniętych gospodarek (zob. tabela 1). Tempo to będzie natomiast tym wyższe, im bardziej znaczący okaże się wspomniany wcześniej wzrost inwestycji, budujących przyszły potencjał gospodarki.

Niezależnie od wyników badań wskazujących na ograniczony koszt ewentualnego „boomu” konsumpcyjnego w wyniku przyjęcia euro, należy podejmować działania, które ograniczyłyby ryzyko i skalę nadmiernego wzrostu wolumenu kredytów konsumpcyjnych po wprowadzeniu wspólnej waluty. Ryzyko to dotyczy bowiem szczególnie państw o niższym poziomie rozwoju gospodarki (mierzonym np. PKB na 1 mieszkańca). W tym kontekście szczególnie cenne powinny być doświadczenia innych państw strefy euro (np. Grecji, Irlandii, Portugalii, Hiszpanii), które wzmocniły nadzór finansowy i normy ostrożnościowe związane z udzielaniem kredytów. Istotną rolę powinno również odegrać odpowiednie zacieśnienie polityki fiskalnej. Odpowiednie propozycje rozwiązań zostaną wypracowane również w Polsce w ramach wspomnianej wcześniej międzyinstytucjonalnej struktury organizacyjnej (zob. rozdział 4).

Oprócz trwałego spadku nominalnych stóp procentowych i związanej z nim możliwości wystąpienia strukturalnej nieadekwatności wspólnej polityki pieniężnej, ryzyko „boomów” może również wynikać z procykliczności realnych stóp procentowych na poziomie krajowym. Rosnące oczekiwania inflacyjne obniżają realną stopę procentową, co może prowadzić do dalszego ożywienia gospodarczego i w konsekwencji zwiększenia amplitudy wahań cyklicznych (tzw. *boom bust cycle*). Jeżeli proces odzyskiwania zewnętrznej konkurencyjności po takim „boomie” byłby długotrwały, mogłoby to wpłynąć na perspektywę wzrostu gospodarczego również w średnim okresie.

Ramka 5. Obawy, że utracimy suwerenność w prowadzeniu polityki makroekonomicznej

Wejście Polski do strefy euro wiąże się z rezygnacją z niezależności w stosowaniu wybranych elementów polityki gospodarczej. Rozróżnia się dwa zasadnicze elementy takiej polityki: politykę pieniężną (i ściśle z nią powiązaną politykę kursową) oraz fiskalną. Przyjęcie euro jest równoznaczne z rezygnacją z samodzielnego prowadzenia polityki pieniężnej i kursowej.

W praktyce oznacza to, że decyzje na temat obowiązującego w naszym kraju poziomu stóp procentowych nie będą już zapadać w Narodowym Banku Polskim, lecz w Europejskim Banku Centralnym. O wspólnym poziomie stopy procentowej dla wszystkich państw strefy euro współdecydują tam przedstawiciele różnych państw. Ponadto, kurs waluty krajowej

nie będzie się już mógł swobodnie zmieniać w relacji do innych walut: w relacji do euro zostanie on nieodwołalnie usztywniony, a o jego relacji do innych walut decydować będą notowania euro na międzynarodowych rynkach finansowych. Natomiast polityka fiskalna w strefie euro pozostaje całkowicie w gestii poszczególnych państw.

Przy dosłownym rozumieniu „suwerenności” – jako niezależności od innego państwa i obcej władzy zwierzchniej – pogląd o jej utracie wydaje się całkowicie nieuprawniony. Polska dobrowolnie decyduje się bowiem na transfer wybranych kompetencji w polityce gospodarczej na poziom międzynarodowy. Według polskiego i europejskiego prawa, transfer ten nie ogranicza suwerenności Polski ani żadnego innego państwa członkowskiego UE, pozostaje bowiem przez cały czas pod kontrolą poszczególnych państw.

Z ekonomicznego punktu widzenia ważna jest jednak „suwerenność” rozumiana bardziej potocznie, jako faktyczna swoboda w kształtowaniu wybranych elementów polityki makroekonomicznej. W tym znaczeniu przeniesienie kompetencji można uznać za ograniczenie swobody Polski w kształtowaniu polityki pieniężnej i kursowej. Przy podejmowaniu decyzji w sprawie stóp procentowych, EBC kieruje się bowiem interesem strefy euro jako całości. Istnieje więc ryzyko, że stopa procentowa EBC może się w przyszłości różnić od stóp, które wyznaczyłby Narodowy Bank Polski. Nie jest jednak przesądzone, że to potencjalne niedopasowanie stóp EBC do potrzeb polskiej gospodarki okaże się kosztem wysokim.

Po pierwsze, stopy procentowe EBC i NBP różniłyby się znacząco wyłącznie wówczas, gdyby spowolnieniu gospodarczemu w Polsce towarzyszyłyby ożywienie w strefie euro (lub na odwrót) lub gdyby występowały istotne różnice w poziomie naturalnej stopy procentowej w obu gospodarkach (tj. stopy procentowej zapewniającej wzrost gospodarczy na poziomie potencjału gospodarki przy utrzymaniu stabilnej inflacji). Takie ryzyko, jakkolwiek istnieje, wydaje się umiarkowane, zwłaszcza w dłuższej perspektywie przy coraz silniejszej integracji obu gospodarek.

Po drugie, koszt ten zależy dodatkowo od innych czynników, takich jak np. elastyczność rynku produktów i pracy, która po przyjęciu euro pozostanie pod kontrolą polskiej polityki gospodarczej.

Po trzecie, postępujące procesy globalizacyjne w dłuższym horyzoncie czasu prawdopodobnie obniżają skuteczność polityki pieniężnej i kursowej jako narzędzia stabilizacji gospodarek. Wynika to z rosnącego wpływu czynników międzynarodowych na krajową inflację.

Po czwarte, badania NBP wskazują, że koszt rezygnacji z autonomii monetarnej byłby niski na tle korzyści, jakie możemy osiągnąć z integracji ze strefą euro.

Po piąte, przystępując do strefy euro, Polska w zamian za własną politykę pieniężną uzyskałaby prawo współdecydowania o kształcie polityki pieniężnej EBC, odgrywającej znaczącą rolę w skali globalnej. Jakkolwiek formalnie wpływ Polski na decyzje EBC nie będzie duży, to korzyści nieformalne są trudne do zmierzenia. Jest tak również w przypadku uczestnictwa przedstawiciela Polski w obradach Eurogrupy, złożonej z Ministrów Finansów państw strefy euro. Dzięki możliwości wpływania na jej decyzje, Polska zyska większy niż obecnie wpływ na główne kierunki polityki gospodarczej Unii Europejskiej.

Dodatkowo należy mieć na uwadze fakt, że polityka pieniężna i kursowa stanowią jedynie część polityki makroekonomicznej. Polski rząd będzie mógł nadal prowadzić własną politykę fiskalną, stosownie do potrzeb krajowej gospodarki. Integracja ze strefą euro powinna sprzyjać skuteczności tej polityki, ze względu na wzrost stabilności i wiarygodności makroekonomicznej w Polsce. Skarb Państwa będzie bowiem ponosił niższe koszty obsługi zadłużenia zagranicznego. Polityka fiskalna ma przy tym bez porównania większe znaczenie dla tempa wzrostu gospodarczego w długim okresie niż polityka pieniężna.

Rezygnację ze swobodnego kształtowania polityki pieniężnej i kursowej należy zatem oceniać w szerszym kontekście, jako dobrowolną rezygnację Polski ze stosowania pewnych instrumentów polityki makroekonomicznej w imię uzyskania innych możliwości działania lub korzyści.

Konsekwencją integracji Polski ze strefą euro będzie również wyeliminowanie wahań nominalnego kursu EUR/PLN, co z jednej strony przyczyni się do osiągnięcia wcześniej omówionych korzyści, z drugiej zaś może się wiązać z pewnymi kosztami. Zmiany kursu walutowego mogą bowiem stanowić źródło zaburzeń w gospodarce w wyniku zawirowań na rynkach finansowych, lecz również mogą sprzyjać łagodzeniu skutków szoków asymetrycznych, tj. wstrząsów dotyczących w niejednakowym stopniu Polskę i strefę euro. Rodzi to zatem pytanie, czy korzyści z rezygnacji z płynnego kursu złotego w relacji do euro przewyższają wiążące się z tym koszty. Badania pokazują, że ok. 50-70% zmienności nominalnego kursu EUR/PLN w ostatnich latach wiązało się z amortyzowaniem wstrząsów realnych, głównie popytowych, natomiast ok. 30-50% zmienności wynikało ze wstrząsów nominalnych. Ten ostatni efekt pokazuje, że **płynny kurs złotego nie tylko łagodzi skutki szoków asymetrycznych, lecz jest także istotnym źródłem wstrząsów dla gospodarki, które zostanie wyeliminowane dopiero po przyjęciu euro.**

Analizując koszty rezygnacji z autonomicznego prowadzenia polityki pieniężnej i kursowej w Polsce, należy pamiętać, że ich ostateczna skala będzie zależać od następujących okoliczności:

1. Symetria przyszłych wstrząsów i odpowiedzi gospodarek na te wstrząsy.

Jeżeli wstrząsy popytowe (np. spadek popytu na eksport) i podaźowe (np. wzrost cen żywności, surowców) dotyczące Polskę i resztę strefy euro będą miały podobny kierunek, skalę i czas wystąpienia, a gospodarki będą na nie reagować w podobny sposób, wówczas stopień synchronizacji cykli koniunkturalnych będzie wysoki, a autonomicznie prowadzona polityka pieniężna (reagująca przede wszystkim na szoki popytowe) i kursowa nie różniłaby się od wspólnych dla strefy euro decyzji EBC.

Aktualny stopień synchronizacji cykli koniunkturalnych Polski i strefy euro jest umiarkowany. Amplitudy cyklu polskiego były dotychczas większe niż w przypadku strefy euro jako całości, miało ponadto miejsce pewne przesunięcie faz recesji i ekspansji, co wynikało z silniejszego powiązania gospodarki polskiej ze wschodnimi partnerami handlowymi, zaś strefy euro - ze Stanami Zjednoczonymi.

Istnieją jednak powody by sądzić, że w przyszłości stopień synchronizacji wzrośnie. Po pierwsze, w długim okresie wspólna waluta powinna prowadzić do ściślejszej integracji gospodarek, a co za tym idzie – silniejszej synchronizacji cykli. Po drugie, prawdopodobieństwo wystąpienia szoków asymetrycznych będzie się zmniejszać w miarę postępującej konwergencji realnej i upodabniania struktur gospodarczych. Spowoduje to bowiem, że wstrząsy na poziomie poszczególnych sektorów gospodarki będą odczuwane z podobną siłą w Polsce i w wyżej rozwiniętych gospodarkach. Po trzecie, dotychczasowy stopień zbieżności cyklicznej między gospodarkami Polski i strefy euro był umiarkowany głównie dlatego, że występowały w nich pewne wstrząsy asymetryczne, a nie dlatego, że gospodarki różnie reagowały na te szoki. Ten ostatni wniosek jest bardzo ważny, gdyż okres przygotowawczy i samo wstąpienie do unii walutowej wiąże się z uspoźnieniem części szoków, np. wynikających ze wspólnej polityki pieniężnej.

2. Skuteczność innych niż polityka pieniężna i kursowa instrumentów stabilizacyjnych, do których należą:

- 1) **Kanał konkurencyjności**, którego efektywność będzie zależeć przede wszystkim od elastyczności rynku produktów i rynku pracy w Polsce, mechanizmów formowania oczekiwań (głównie inflacyjnych) oraz otwartości gospodarki i kierunków handlu. Mechanizm stabilizacyjny działa tym lepiej, im elastyczniej płace i ceny zmieniają się w odpowiedzi na sytuację gospodarczą. Jest on również tym skuteczniejszy, im bardziej otwarta jest gospodarka i im większy udział handlu z innymi krajami unii walutowej w całości zagranicznej wymiany handlowej państwa.

Stopień elastyczności polskiego rynku pracy jest stosunkowo wysoki na tle

państw strefy euro, choć niepokojącym elementem jest niska efektywna podaż siły roboczej, tzn. stosunkowo niski udział osób pracujących w całej populacji. Elastyczność rynku dóbr jest niestety mniejsza. Znaczące utrudnienia dla przedsiębiorczości dotyczą zwłaszcza rozpoczynania działalności gospodarczej, ograniczeń swobody działalności w pewnych koncesjonowanych obszarach czy systemu podatkowego generującego na tle krajów regionu względnie wysoki koszt spełnienia obowiązków fiskalnych. Elastyczności rynków wiążą się z otoczeniem instytucjonalnym, które – zarówno przed, jak i po wejściu Polski do strefy euro – będzie pozostawać pod kontrolą polskiej polityki gospodarczej.

Kanał konkurencyjności jest mechanizmem o wiodącej roli w długim okresie. Pozostałe kanały dostosowań, tzn. polityka fiskalna i międzynarodowy podział ryzyka na rynkach finansowych, mogą co najwyżej krótkookresowo przyczyniać się do efektywniejszego wygładzania wstrząsów.

- 2) **Polityka fiskalna**, która może absorbować wstrząsy asymetryczne dzięki (i) działaniu automatycznych stabilizatorów koniunktury oraz (ii) dyskrecjonalnym (uznaniowym) decyzjom w obszarze polityki finansowej państwa.

Polityka fiskalna może skutecznie wygładzać wahania koniunkturalne w zastępstwie przeniesionej na szczebel wspólnotowy polityki pieniężnej. Na przykład, jeżeli spadnie popyt w Polsce, a analogiczny wstrząs nie dotknie pozostałych państw strefy euro, EBC nie będzie skłonny do absorpcji tego wstrząsu przez obniżenie stóp procentowych. W tej sytuacji pomoc będzie mogła polska polityka fiskalna, zwiększając przejściowo wydatki. Warunkiem jest jednak niski deficyt strukturalny (czyli składnik długookresowy deficytu, niezależny od wahań koniunkturalnych). W Polsce deficyt strukturalny jest obecnie szacowany na poziomie zdecydowanie powyżej średniookresowego celu (ang. *medium-term objective*, MTO), wynoszącego -1,0% PKB. Oznacza to, że integracji ze strefą euro musi towarzyszyć trwała konsolidacja finansów publicznych.

Działanie automatycznych stabilizatorów jest uznawane za skuteczniejsze niż decyzje co do zwiększenia bądź zmniejszenia wydatków, głównie ze względu na opóźnienia w procesie decyzyjnym. W Polsce efektywność działania automatycznych stabilizatorów jest stosunkowo niska na tle innych, porównywalnych gospodarek, co wynika przede wszystkim z uwarunkowań instytucjonalnych. Jednocześnie przestrzeń do aktywnej polityki fiskalnej ogranicza wysoki udział wydatków sztywnych w całości wydatków budżetowych.

- 3) **Międzynarodowy podział ryzyka** na rynkach finansowych, polegający na możliwości zaciągania pożyczek w innych państwach w celu wygładzenia

konsumpcji po przejściowym wstrząsie asymetrycznym, jak również na rozproszeniu własności działających na terenie kraju przedsiębiorstw pomiędzy podmioty z różnych państw.

Wyniki badań co do dotychczasowej skuteczności tego mechanizmu w krajach strefy euro nie są jednak optymistyczne. Skuteczność tego mechanizmu jest bowiem tym wyższa im bardziej rozwinięty jest rynek kapitałowy, np. w Stanach Zjednoczonych. Efektywność ta może się zatem zwiększać w dłuższym okresie, wraz z postępującą integracją międzynarodowych rynków finansowych i rozwojem europejskich rynków kapitałowych.

3. Globalizacja.

Procesy globalizacyjne, w szczególności intensywna wymiana międzynarodowa i swobodne przepływy czynników produkcji, sprawiają, że władzom monetarnym pojedynczego kraju – zwłaszcza małej gospodarki otwartej – coraz trudniej sprawować kontrolę nad stabilnością cen. Polska może zatem mieć coraz mniejszą swobodę w prowadzeniu polityki pieniężnej, nawet jeżeli pozostawałaby poza strefą euro (por. ramka 5). W rezultacie, koszt rezygnacji z autonomicznego prowadzenia polityki pieniężnej może się okazać niższy niż wynikałoby to z analiz o charakterze ilościowym.

Przy analizie kosztów rezygnacji z możliwości autonomicznego prowadzenia polityki pieniężnej, należy ponadto uwzględnić, że po przyjęciu euro Polska zyska możliwość wpływania na proces decyzyjny EBC. Badania wskazują, że wpływ ten będzie ponadproporcjonalny w stosunku do udziału PKB Polski w PKB strefy euro. Prezes NBP będzie mógł wpływać na przebieg każdej dyskusji w Radzie Prezesów EBC i brać udział w podejmowaniu większości decyzji. Przedstawiciel Polski będzie mógł też zostać członkiem Zarządu EBC. Polski Minister Finansów zyska z kolei możliwość uczestnictwa w pracach Eurogrupy – ciała o rosnącej roli w kształtowaniu polityki gospodarczej Unii Europejskiej, wzmocnionej znacząco przez Traktat z Lizbony¹³. **Korzyści związane z uczestnictwem w decyzjach EBC i Eurogrupy trudno zmierzyć i bezpośrednio włączyć do bilansu długookresowego. Należy jednak o nich pamiętać przy ostatecznej ocenie korzyści netto z członkostwa w strefie euro.**

Ramka 6. Obawy, że po akcesji do strefy euro poziom cen będzie porównywalny z innym krajami członkowskimi, zaś poziom płac – znacznie niższy

¹³Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską

Proces konwergencji, czyli upodabniania się gospodarek, w tym zbliżania się poziomu dochodów i poziomu cen państw rozwijających się do państw rozwiniętych jest zjawiskiem powszechnie występującym w gospodarce światowej. Zjawisko to ma również miejsce w przypadku Polski od początku transformacji ustrojowej gospodarki.

Członkostwo w strefie euro teoretycznie powinno ten proces przyspieszyć. W wyniku integracji walutowej tempo konwergencji poziomów cen powinno się zwiększyć ze względu na większą przejrzystość cen w skali międzynarodowej, co pozwala na łatwiejsze porównania cenowe i tym samym wybór najkorzystniejszej oferty (tzw. arbitraż cenowy). Z kolei szybsza konwergencja poziomu dochodów będzie efektem przyspieszenia tempa wzrostu gospodarczego na skutek akcesji do strefy euro (ze względu na spadek stóp procentowych, intensyfikację wymiany handlowej czy wzrost inwestycji).

Ryzyko szybszej konwergencji poziomu cen niż poziomu dochodów po akcesji Polski do strefy euro jest nieznaczne. Badania wskazują bowiem, iż konwergencja cen w ramach strefy euro miała dotychczas marginalną skalę, a więc można przypuszczać, iż również po akcesji Polski wyraźne przyspieszenie w tym zakresie nie będzie miało miejsca. Co więcej, przyspieszenie konwergencji poziomu cen na skutek intensyfikacji wymiany handlowej dotyczy niemal wyłącznie dóbr handlowych, czyli towarów, zaś w przypadku Polski poziom cen w tej kategorii już jest zbliżony do strefy euro (stanowi około 80% średniej). Dodatkowo, w przypadku niektórych grup towarów można przypuszczać, iż po akcesji do strefy euro nastąpi spadek cen, jako że część ich dotychczasowych cen wynika z kosztu, jaki dla przedsiębiorców stanowi konieczność wymiany waluty czy zabezpieczenia się przed ryzykiem kursowym.

Różnice w ogólnym poziomie cen między Polską a strefą euro wynikają w głównej mierze z relatywnie tanich usług – poziom cen tej kategorii stanowi w Polsce około 44% średniej w strefie euro. W przypadku usług mechanizm konwergencji poziomów cen jest jednak silnie powiązany z konwergencją poziomu dochodów. Za konwergencję cen usług w Polsce odpowiadają bowiem dwa mechanizmy. Pierwszy z nich związany jest z szybszym wzrostem wydajności w krajach rozwijających się w stosunku do rozwiniętych, który skutkuje wzrostem płac w gospodarce. Ze względu na fakt, iż wzrost płac (czyli kosztów dla przedsiębiorców) w sektorze usług nie jest rekompensowany wzrostem wydajności, następuje wzrost cen usług. Efekt ten nie grozi jednak spadkiem realnych dochodów, a więc spadkiem siły nabywczej Polaków, jako że wzrost cen jest poprzedzony i wynika ze wzrostu płac.

Drugi czynnik przyczyniający się do konwergencji nominalnej to niski poziom cen części usług w Polsce, będący efektem wysokiego stopnia regulacji niektórych sektorów, co z kolei wynika z uwarunkowań sprzed transformacji ustrojowej. W tych przypadkach konwergencja jest wynikiem uwalniania cen, czyli liberalizacji rynków. Tym niemniej, deregulacja rynków

leży w gestii rządu, w związku z czym w procesie tym pod uwagę brana jest dynamika dochodów w gospodarce – relatywnie niski poziom płac i wynikająca z tego konieczność ochrony konsumentów jest przyczyną braku dotychczasowej liberalizacji tychże rynków. Oba mechanizmy przyczyniające się do konwergencji poziomu cen usług są w dużym stopniu niezależne od procesu integracji walutowej gospodarki polskiej ze strefą euro.

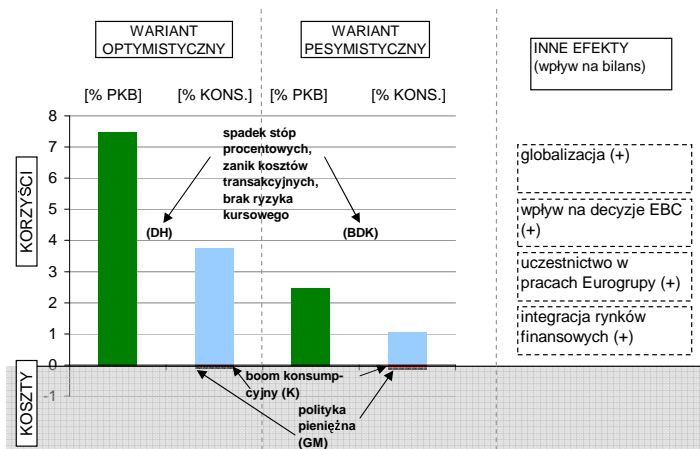
Oprócz analizowanych w niniejszej części dokumentu obiektywnych aspektów ekonomicznych, bilans należałoby uzupełnić o czynniki pozaekonomiczne, związane np. z faktem, że Polacy mogliby preferować posługiwanie się własną, odrębną walutą. Aspekt ten jest jednak trudny do kwantyfikacji. Badania Eurobarometru (Komisja Europejska, 2010d) sugerują ponadto, że Polacy nie traktowaliby wycofania złotego w kategorii dodatkowego kosztu przyjęcia euro, który należałoby uwzględnić w niniejszym bilansie (zob. ramka 7).

Ramka 7. Obawy, że zastąpienie złotego przez euro oznacza utratę tożsamości narodowej

Tożsamość narodowa jest to poczucie odrębności wobec innych narodów kształtowane przez takie czynniki jak symbole narodowe, język, świadomość pochodzenia, tradycję, kulturę czy historię narodu. Zastąpienie złotego przez euro mogłoby zatem oddziaływać na poczucie tożsamości narodowej w przypadku postrzegania złotego jako symbolu narodowego. W Polsce związki symboliczne z walutą są jednak – ze względów historycznych – osłabione. Jest to w szczególności rezultatem częstych wymian waluty, obecności w historii waluty zastępczej, a zatem braku wielowiekowego przywiązania do pieniądza, oraz niskiej pozycji międzynarodowej złotego. W efekcie Konstytucja RP wskazuje jako symbole narodowe godło, barwy i hymn, dodatkowo podkreślając rolę terytorium, kultury, religii i języka w budowaniu tożsamości narodowej, nie odnosząc się natomiast w tym zakresie do waluty.

Rezygnacja ze złotego nie powinna zatem godzić w poczucie polskości, zwłaszcza przy uwzględnieniu faktu, że monety euro będą posiadały polską stronę narodową. Może natomiast pomóc w budowaniu tożsamości europejskiej Polaków. Wnioski takie potwierdzają badania opinii publicznej, które wskazują, że większość (ok. 60%) Polaków uważa przyjęcie euro za wydarzenie bez negatywnych skutków dla tożsamości narodowej, sprzyjające natomiast wzrostowi poczucia europejskości (Komisja Europejska, 2010d).

Wykres 3: Szacunkowy bilans długookresowych szans i zagrożeń integracji ze strefą euro



Źródło: opracowanie własne na podstawie Daras, Hagemeyer (2009) – DH, Gradzewicz, Makarski (2009) – GM, Kołoch (2009) – K, Bukowski i in. (2008) – BDK. Szczegółowe omówienie wyników badań w dokumencie uzupełniającym.

2.2.3 Bilans długookresowy

Bilans korzyści i kosztów wskazuje na przewagę tych pierwszych w krótkim okresie i zdecydowaną przewagę szans nad zagrożeniami w długim, niezależnie od tego, czy przyjmiemy bardziej optymistyczne czy pesymistyczne założenia co do skali poszczególnych efektów związanych z przyjęciem wspólnej waluty (zob. wykres 3 oraz tabela 1). Długookresowe korzyści netto szacowane są w wariantcie optymistycznym na 7,5% PKB lub 3,6% konsumpcji prywatnej, zaś w wariantcie pesymistycznym odpowiednio na 2,5% i 0,9%¹⁴. Ostateczny bilans, jak również czas materializacji długookresowych korzyści, są silnie uzależnione od wielu czynników pozostających pod kontrolą polityki gospodarczej. Z tego względu konieczne jest wypracowanie optymalnej strategii wypełniania kryteriów konwergencji (zob. rozdział 3) oraz realizacja innych działań związanych z procesem integracji Polski ze strefą euro. W tym celu odpowiednie propozycje zostaną przygotowane w ramach międzyinstytucjonalnej struktury organizacyjnej, której plan prac został zarysowany w rozdziale 4 niniejszego dokumentu.

¹⁴Ze względu na różny sposób wyrażenia poszczególnych kategorii, podobnie jak na wykresie 1, zestawiono osobny bilans dla wartości wyrażonych jako % PKB i % konsumpcji prywatnej.

3 Uwarunkowania formalne akcesji Polski do strefy euro

3.1 Konsekwencje statusu państwa członkowskiego UE z derogacją

Wyrazem przekonania o tym, że przystąpienie do strefy euro będzie korzystne dla Polski jest fakt, że w trakcie negocjacji o członkostwo w Unii Europejskiej Polska nie zgłaszała wniosków o okresy przejściowe w obszarze Unia Gospodarcza i Walutowa (UGW, por. Sekretariat Europejski, 2003). W rezultacie, od momentu akcesji do Unii Europejskiej, Polska uczestniczy w III etapie UGW na prawach państwa objętego derogacją. Oznacza to, że jest zobowiązana do spełnienia niezbędnych warunków (kryteriów konwergencji) i przyjęcia euro w przyszłości.

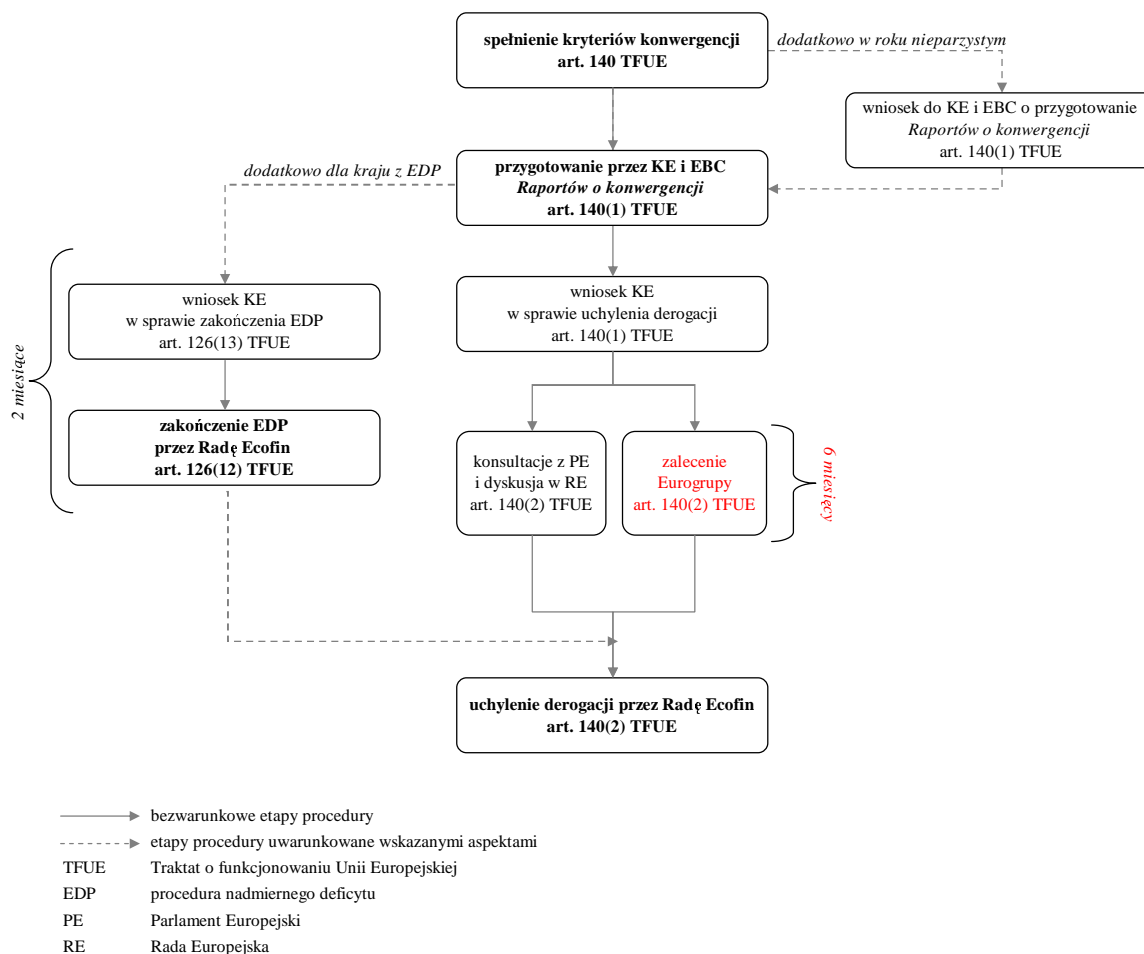
Formalnym warunkiem przyjęcia wspólnej waluty europejskiej przez państwo członkowskie Unii Europejskiej jest osiągnięcie trwałej konwergencji nominalnej i prawnej. Dokonywana przez Komisję Europejską (KE) i Europejski Bank Centralny (EBC) ocena osiągniętego stopnia konwergencji, przedstawiana w *Raportach o konwergencji*, następuje na podstawie kryteriów określonych w *Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* (TFUE). Kryteria te dotyczą: sytuacji fiskalnej, stabilności cen, długoterminowej stopy procentowej, kursu walutowego oraz zgodności prawnej (por. omówienie kryteriów konwergencji w Aneksie B). Raporty KE i EBC biorą również pod uwagę wyniki integracji rynków, sytuację i rozwój równowagi płatności bieżących oraz ocenę rozwoju jednostkowych kosztów pracy i innych wskaźników cen.

W oparciu o pozytywną ocenę spełnienia ww. warunków przyjęcia euro, Rada ds. Gospodarczych i Finansowych (Ecofin) podejmuje decyzję o uchyleniu derogacji. Procedura uchylenia derogacji została przedstawiona na schemacie 2 (por. także omówienie procedury w Aneksie A).

Z wymogów kryteriów konwergencji, w szczególności kryterium stabilności kursowej oraz z obowiązujących procedur wynika, że **okres od momentu podjęcia decyzji przez władze krajowe o przystąpieniu do Europejskiego Mechanizmu Kursowego (ERM II) do momentu przyjęcia wspólnej waluty trwa ok. 3 lat** (zob. Ministerstwo Finansów, 2005a). Równocześnie należy mieć na uwadze, że *Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską* (TL), który wszedł w życie 1 grudnia 2009 roku, wprowadził dodatkowy element do procedury uchylenia derogacji, tj. wydanie zalecenia przez członków Rady reprezentujących państwa członkowskie, których walutą jest euro (tzw. Eurogrupę) (por. Aneks A). Jej efektem może być **wydłużenie procedury uchylenia derogacji**. Należy ponadto podkreślić, że **otwarta procedura nadmiernego deficytu** (ang. *Excessive Deficit Procedure*, EDP) **nie stoi na przeszkodzie rozpoczęciu procedury uchylenia derogacji**, gdyż decyzja o uchyleniu

EDP może zostać podjęta przez Radę Ecofin jednocześnie z decyzją o uchyleniu derogacji. Przedstawione wyżej uwarunkowania oznaczają, że termin wprowadzenia euro w sposób bezpośredni zależy od możliwości wypełnienia przez Polskę kryteriów konwergencji. W praktyce, moment włączenia waluty krajowej do ERM II, wymaganego dla wypełnienia kryterium stabilności kursowej, determinuje pierwszy możliwy termin przystąpienia do strefy euro. **Spełnienie kryterium kursu walutowego wymaga natomiast trwałego wypełnienia pozostałych kryteriów konwergencji.** Z ww. względów w dalszej części rozdziału zostały szczegółowo omówione uwarunkowania wypełnienia kryterium kursu walutowego, a w szczególności kluczowych decyzji związanych z tym kryterium, tzn. wyboru momentu przystąpienia do ERM II oraz ustalenia kursu centralnego w tym mechanizmie. Należy przy tym zwrócić uwagę, że **wszystkie elementy procedury włączenia waluty narodowej do ERM II są objęte klauzulą niejawności**, do której przywiązuje się dużą wagę (por. Aneks A).

Schemat 2. Procedura uchylenia derogacji



3.2 Uwarunkowania wyboru momentu przystąpienia do ERM II

ERM II jest systemem z ustalonym kursem centralnym i ograniczonym pasmem dopuszczalnych odchyleń od niego (por. ramka 8), do których obrony zobowiązuje się bank centralny. Implikuje to możliwość wystąpienia presji rynku na zmianę kursu centralnego oraz napięć na rynku walutowym. W *Uwarunkowaniach Mapy Drogowej* określono kryteria minimalizacji ww. zagrożeń. Dotyczą one wyboru momentu włączenia złotego do ERM II, zapewnienia wysokiej wiarygodności procesu integracji oraz ustalenia parytetu centralnego na poziomie spójnym z sytuacją makroekonomiczną.

Ramka 8. Kryterium kursu walutowego

Wypełnienie przez Polskę kursowego kryterium konwergencji będzie wymagało włączenia złotego do Europejskiego Mechanizmu Kursowego (ang. *Exchange Rate Mechanism*, ERM II) i przebywania w tym mechanizmie przez co najmniej 2 lata bez dokonywania na własny wniosek dewaluacji oraz bez „poważnych napięć” (ang. *severe tensions*).

Mechanizm ERM II jest wielostronnym systemem stałych, ale dostosowywalnych kursów walutowych, z ustalonym kursem centralnym i standardowym pasmem wahań +/- 15%. EBC rekomenduje, aby kurs centralny w ramach ERM II możliwie jak najtrafniej odzwierciedlał ocenę kursu równowagi w momencie wejścia do mechanizmu (EBC, 2003). W trakcie uczestnictwa w mechanizmie ERM II możliwa jest jednak korekta kursu centralnego. Przy ocenie stabilności kursu walutowego dokonywana jest analiza, czy w okresie referencyjnym kurs rynkowy był zbliżony do kursu centralnego, przy uwzględnieniu czynników, które mogły doprowadzić do jego aprecjacji, takich jak efekt Balassy-Samuelsona, napływ kapitału, czy liberalizacja cen. Zagadnienie braku „poważnych napięć” jest tymczasem rozpatrywane poprzez: i) badanie stopnia odchyłeń kursów walutowych od kursu centralnego; ii) zastosowanie wskaźników takich, jak zmienność kursu walutowego względem euro oraz jej tendencja, jak również różnice krótkoterminowych stóp procentowych w stosunku do strefy euro i ich zmiany; oraz iii) badanie roli, jaką odegrały interwencje na rynku walutowym. Przy czym interwencje na krańcach pasma są w ERM II z zasady automatyczne i nieograniczone, chyba że stałyby w sprzeczności z nadrzędnym celem stabilności cenowej w danym państwie członkowskim lub w strefie euro. W celu wsparcia tego rodzaju interwencji istnieje możliwość skorzystania z finansowania na bardzo krótki termin (tzw. VSTF; Very Short-Term Financing Facility).

Celem minimalizacji ryzyka związanego z uczestniczeniem w ERM II, włączenie złotego do mechanizmu powinno nastąpić w momencie, w którym będzie zachodziło wysokie prawdopodobieństwo trwałego spełnienia – w 2-letniej perspektywie – wszystkich kryteriów konwergencji i realizacji zobowiązań podejmowanych w momencie przystąpienia do ERM II. Wynika to z faktu, iż mający miejsce w czasie pobytu w ERM II wzrost niepewności co do wypełnienia warunków przyjęcia euro w horyzoncie czasowym implikowanym datą wejścia do ERM II mógłby stanowić źródło obaw co do daty przystąpienia Polski do strefy euro. Efektem napięć na rynku walutowym mogłaby być zatem konieczność przebywania w ERM II przez okres dłuższy niż deklarowane 2 lata i w rezultacie oddalenie perspektywy przyjęcia euro, nawet gdyby pozostałe kryteria ostatecznie zostały wypełnione w zakładanym horyzoncie czasowym. **Wypełnienie kryterium kursowego jest zatem warunkowe względem**

zdolności kraju do spełnienia pozostałych kryteriów przyjęcia euro:

- **kryterium stabilności cen** – stabilna perspektywa wypełnienia kryterium inflacyjnego zmniejsza ryzyko podwyżek stóp procentowych banku centralnego, a tym samym ogranicza skalę krótkoterminowych przepływów kapitału;

W okresie uczestnictwa w ERM II pożądane jest uniknięcie sytuacji, w której wystąpiłaby konieczność podwyżek stóp procentowych w celu spełnienia kryterium stabilności cen. Wzrost dysparytetu stóp procentowych prawdopodobnie doprowadziłby do napływu kapitału, przyczyniając się jednocześnie do aprecjacji waluty krajowej (w skrajnym przypadku nawet do presji na granicę dopuszczalnego pasma wahań). W efekcie konieczne mogłoby się okazać obniżenie stóp procentowych, sprzeczne z głównym celem polityki pieniężnej, jakim jest stabilność cen. Prowadziłoby to zatem do wystąpienia tzw. trójkąta niemożności (ang. *impossible trinity*), polegającego na niemożności równoczesnej realizacji celów kursowego i inflacyjnego w warunkach swobodnego przepływu kapitału. Problem ten jest szczególnie istotny w przypadku polskiego rynku walutowego, który w porównaniu z rynkami krajów wysoko rozwiniętych jest względnie płytki, mimo że pod względem płynności wyraźnie dominuje nad krajami regionu. W sytuacji płytkiego rynku walutowego względnie niewielki napływ (bądź odpływ) kapitału może przyczynić się do wzrostu zmienności kursu złotego.

- **kryterium fiskalnego** – ukierunkowanie polityki fiskalnej na wypełnienie fiskalnego kryterium konwergencji implikuje spadek premii za ryzyko kraju, zmniejszając prawdopodobieństwo wystąpienia presji na osłabienie złotego;

Prowadzenie bardziej restrykcyjnej polityki fiskalnej, mającej na celu utrzymanie dyscypliny fiskalnej w kraju, powinno zapewnić optymalny układ polityki pieniężnej i fiskalnej (ang. *policy mix*) w okresie przebywania w ERM II, tj. restrykcyjną politykę fiskalną, której towarzyszyła będzie luźniejsza polityka monetarna (związana z dostosowywaniem stóp procentowych do poziomu EBC), eliminując tym samym (a przynajmniej ograniczając) potencjalną presję na deprecjację złotego wynikającą ze spadku dysparytetu stóp procentowych i umożliwiając wypełnienie kursowego kryterium konwergencji.

- **kryterium stopy procentowej** – spadek dysparytetu długoterminowych stóp procentowych sprzyja redukcji zmienności kursu walutowego, poprzez ograniczenie skali napływów kapitału spekulacyjnego;

Poziom długoterminowych stóp procentowych jest w dużej mierze uwarunkowany sytuacją fiskalną kraju, a w przypadku państwa członkowskiego z derogacją

zdolnością kraju do wypełnienia kryterium fiskalnego. Wiarygodna strategia konsolidacji fiskalnej będzie zatem przyczyniała się, poprzez ograniczenie dysparytetu długoterminowych stóp procentowych, do ograniczenia ryzyka nadmiernego napływu kapitału spekulacyjnego i tym samym redukcji zmienności kursu walutowego.

- **kryterium konwergencji prawnej** – osiągnięcie przed przystąpieniem do ERM II porozumienia politycznego dotyczącego dostosowań prawnych zmniejsza ryzyko wystąpienia poważnych napięć na rynku walutowym;

W sytuacji braku porozumienia politycznego co do przeprowadzenia niezbędnych zmian legislacyjnych, warunkujących przyjęcie wspólnej waluty (w szczególności zmiany Konstytucji RP) lub wątpliwości co do trwałości podjętych zobowiązań istnieje ryzyko wystąpienia obaw co do daty przystąpienia Polski do strefy euro. Taka sytuacja zwiększa ryzyko deprecjacji kursu walutowego w trakcie przebywania w ERM II, a wystąpienie poważnych napięć na rynku walutowym może uniemożliwić wypełnienie kursowego kryterium konwergencji.

3.3 Uwarunkowania wiarygodności parytetu centralnego w ERM II

Kurs centralny w ERM II powinien zostać ustalony na takim poziomie, aby możliwe było w założonym okresie przebywania w mechanizmie wypełnienie kursowego kryterium konwergencji. W *Uwarunkowaniach Mapy Drogowej* wskazano, że **parytet centralny w ERM II może skutecznie ograniczać wahania kursu rynkowego, jeśli spełnione będą następujące warunki:**

- **poziom ustalonego parytetu powinien być zbliżony do kursu równowagi;**

EBC rekomenduje, aby kurs centralny w ramach ERM II możliwie jak najtrafniej odzwierciedlał ocenę kursu równowagi w momencie wejścia do mechanizmu (EBC, 2003; por. także omówienie sposobów wyznaczania kursu centralnego w Aneksie C). Potrzeba ustalenia kursu centralnego na poziomie adekwatnym do potrzeb gospodarki wynika z następujących przesłanek.

Po pierwsze, wyznaczenie kursu centralnego na poziomie różnym od kursu równowagi może prowadzić do wystąpienia presji na jego zmianę oraz utrudniać spełnienie pozostałych kryteriów konwergencji, w szczególności kryterium stabilności cen. Po drugie, w mechanizmie ERM II interwencje na krańcach pasma są automatyczne i nieograniczone. Bank centralny nie powinien jednak bronić poziomu kursu walutowego, który nie jest kursem równowagi. Po trzecie, parytet centralny wyznaczony na poziomie postrzeganym przez rynek jako wiarygodny punkt

odniesienia dla ostatecznego kursu konwersji może pełnić rolę tzw. magnesu dla kursu rynkowego (ang. *magnet effect*), stabilizującego sytuację na rynku walutowym.

➤ **okres uczestnictwa w ERM II powinien być możliwie krótki;**

Jak wskazuje EBC (por. EBC, 2003), nie należy zakładać, że początkowy kurs centralny w ERM II stanie się ostatecznym kursem konwersji przy przyjmowaniu euro. Jest to związane z faktem, że kurs równowagi może zmieniać się w czasie w warunkach postępującej realnej konwergencji czy oddziaływania na gospodarkę takich czynników, jak wzrost wydajności czynników produkcji czy reformy strukturalne. Przybliżenie momentu wyznaczania kursu centralnego i przyjęcia wspólnej waluty powinno zatem zwiększać wiarygodność bieżącego poziomu parytetu jako punktu odniesienia dla ostatecznego nieodwołalnego kursu wymiany (ang. *irrevocably fixed conversion rate*) złotego na euro i tym samym ograniczyć konieczność ewentualnej jego korekty w momencie podjęcia decyzji o uchyleniu derogacji (lub wcześniej).

➤ **strategia wypełnienia kryteriów konwergencji powinna być wiarygodna;**

Perspektywa uzyskania pozytywnej oceny w zakresie gotowości kraju do przyjęcia euro, której wyznacznikiem jest określenie wiarygodnej ścieżki nominalnej konwergencji w momencie akcesji do ERM II, powinna – jak wskazano powyżej – oddziaływać w kierunku obniżenia premii za ryzyko i tym samym ograniczać napięcia na rynku walutowym.

3.4 Scenariusze wypełnienia kryterium kursu walutowego

Z przedstawionej powyżej definicji kryterium kursu walutowego wynika, że w praktyce jego wypełnienie wymaga:

- kształtowania się kursu rynkowego blisko parytetu lub po mocnej stronie parytetu, a zatem niewystępowania presji deprecjacyjnej w ramach ERM II,
- niewystępowania poważnych napięć na rynku walutowym, w szczególności dużej zmienności kursu walutowego,
- niedokonywania dewaluacji z własnej inicjatywy kraju.

W związku z powyższym oraz przy uwzględnieniu dokonanej analizy uwarunkowań wypełnienia kryterium kursowego, **możliwe są następujące scenariusze wypełnienia tego kryterium konwergencji:**

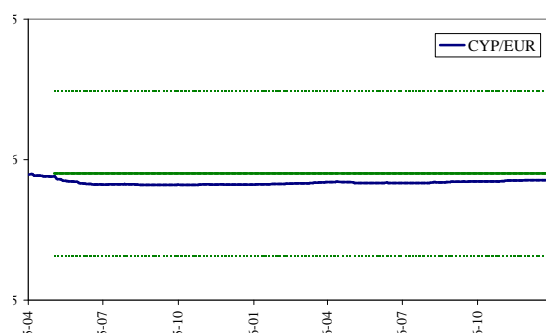
1. w zakresie ustalenia parytetu centralnego w ERM II:

- 1) jeśli kurs rynkowy w momencie wejścia do mechanizmu jest spójny z kursem równowagi – **kurs centralny ustalony na poziomie kursu rynkowego** (przykład: Słowacja, por. wykres 4c),
- 2) jeśli kurs rynkowy w momencie wejścia do mechanizmu jest prze- lub niedowartościowany w stosunku do bieżącego kursu równowagi:
 - a) ale spójny z poziomem kursu równowagi w przyszłości – ustalenie kursu centralnego na poziomie kursu rynkowego,
 - b) i znacząco różny od prognozowanego kursu równowagi – **przeprowadzenie negocjacji w sprawie ustalenia kursu centralnego na poziomie (znacząco) różnym od kursu rynkowego lub odłożenie wejścia do ERM II do momentu przywrócenia równowagi na rynku walutowym**¹⁵;
2. w zakresie kształtowania się kursu w ramach ERM II (por. wykres 5):
 - 1) jeśli **kurs kształtował się blisko parytetu** (nie wystąpiły poważne napięcia, a interwencje walutowe i zmiany krótkoterminowych stóp procentowych nie odegrały ważnej roli w okresie przebywania w mechanizmie) – wypełnienie kursowego kryterium konwergencji (przykład: Cypr, por. wykres 4a),
 - 2) jeśli **wystąpiła presja aprecjacyjna**:
 - a) ale nie wystąpiły poważne napięcia, a interwencje walutowe i zmiany krótkoterminowych stóp procentowych nie odegrały ważnej roli w okresie przebywania w mechanizmie, a aprecjacja jest postrzegana jako zjawisko równowagi, tj. była związana np. z realną konwergencją gospodarki krajowej ze strefą euro – **rewaluacja parytetu centralnego**, wypełnienie kursowego kryterium konwergencji (przykład: Słowacja, por. Rysunek 4c),
 - b) postrzegana jako nadmierna aprecjacja, tj. niewynikająca z czynników fundamentalnych – **interwencje na rynku walutowym** (na krańcach pasma automatyczne, chyba że stoją w sprzeczności z nadrzędnym celem polityki pieniężnej), mające na celu osłabienie waluty krajowej, wypełnienie kursowego kryterium konwergencji zależy od oceny przez EBC i KE zasadności i skali interwencji (przykład: Słowacja, por. wykres 4c oraz ramka 9);
 - 3) **wystąpiła presja deprecjacyjna**:

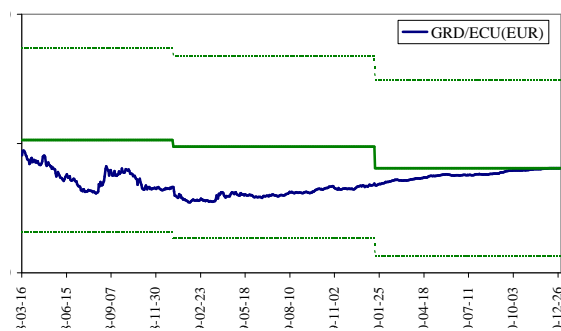
¹⁵Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na przykład Grecji, która dokonała znaczącej dewaluacji kursu drachmy (o 12,3% w stosunku do ECU) przed wejściem do ERM.

Wykres 4: Doświadczenia krajów członkowskich UE w zakresie ERM/ERM II

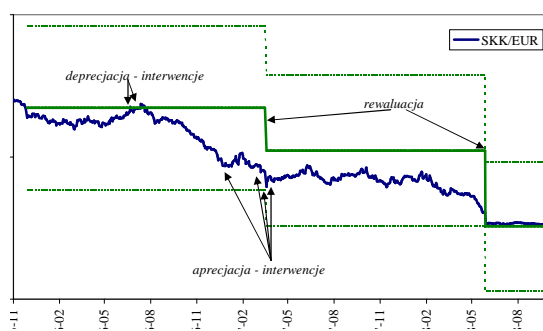
(a) Cypr



(b) Grecja



(c) Słowacja

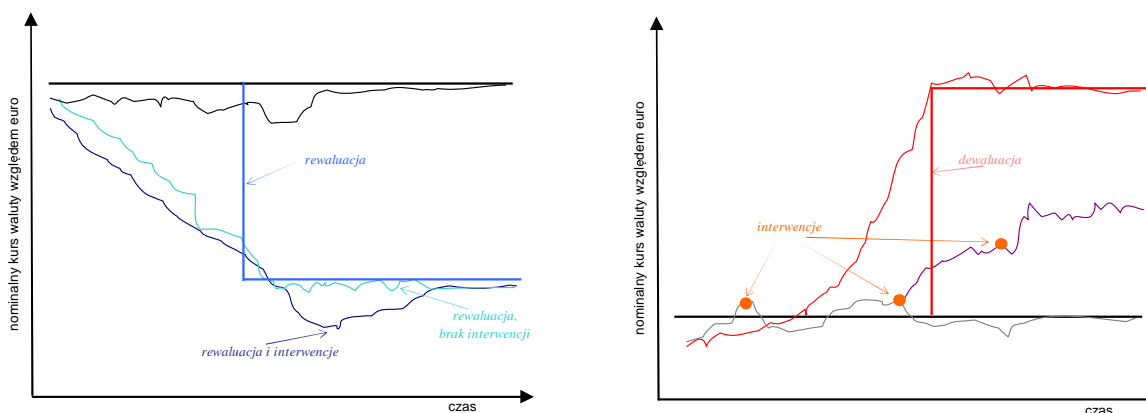


Źródło danych: Eurostat, EBC.

Wykres 5: Scenariusze kształtowania się kursu walutowego w ERM II

(a) spójne z kryterium konwergencji

(b) niespójne z kryterium konwergencji



- a) ale napięcia były przejściowe – interwencje na rynku walutowym, mające na celu umocnienie waluty krajowej, **wypełnienie kryterium kursowego warunkowe względem interpretacji przyczyn deprecjacji** (przykład: Słowacja, por. wykres 4c ramka 9, także: Francja, Irlandia),
- b) o trwałym charakterze, ale niewynikająca z czynników fundamentalnych – interwencje na rynku walutowym (na krańcach pasma automatyczne), mające na celu umocnienie waluty krajowej, **niewypełnienie kryterium kursowego**,
- c) o trwałym charakterze, ale wynikająca z czynników fundamentalnych – dewaluacja kursu waluty krajowej, **niewypełnienie kryterium kursowego**;

3. w zakresie kursu konwersji:

- 1) jeśli kurs centralny pełnił rolę magnesu dla kursu rynkowego – kurs konwersji ustalony na poziomie zbliżonym do kursu centralnego (przykład: Cypr, por. wykres 4a);
- 2) jeśli kurs rynkowy podlegał uzasadnionej czynnikami fundamentalnymi presji aprecjacyjnej w okresie przebywania w ERM II – konieczność rewaluacji kursu centralnego (jednej bądź kilku), kurs konwersji ustalony na poziomie zbliżonym do nowego (ostatniego) kursu centralnego (przykład: Grecja, por. wykres 4b, Słowacja, por. wykres 4c).

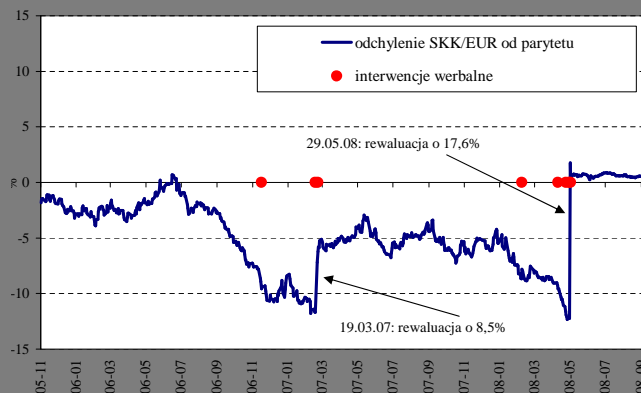
Ramka 9. Przykłady interwencji walutowych w ERM/ERM II

Interwencje walutowe w ERM II miały wyłącznie charakter interwencji intramarginalnych i były z reguły działaniami incydentalnymi. Ciekawym przykładem różnorodnej pod względem zastosowanych rodzajów interwencji aktywności banku centralnego na rynku walutowym są doświadczenia Słowacji z okresu uczestnictwa w ERM II. Interesującym przykładem częstotliwości interwencji banku centralnego na rynku walutowym jest natomiast pobyt w ERM/ERM II drachmy greckiej.

Słowacja uczestniczyła w ERM II od 28 listopada 2005 r. do 31 grudnia 2008 r. Szczególnie intensywną aktywność interwencyjną Bank Centralny Słowacji (NBS) prowadził w latach 2006-2007, stosując interwencje niejawne, o których skali, celu i momencie uczestnicy rynku byli informowani *ex post*, przeciwstawne trendowi i hamujące trend oraz interwencje werbalne, zarówno jako narzędzie wspomagające interwencje walutowe sensu *stricte*, jak i jako samodzielny instrument wpływu na kurs waluty.

W okresie uczestnictwa w ERM II korona słowacka uległa przejściowo deprecjacji, osiągając w czerwcu 2006 r. odchylenie 0,2% po słabej stronie parytetu. Pomimo małej skali odchylenia od parytetu centralnego w kierunku deprecjacji, NBS podjął działania, w szczególności w formie interwencji walutowych sensu *stricte*, mające na celu odwrócenie trendu deprecyjacyjnego, które okazały się skuteczne (por. wykres 6)^a.

Wykres 6: Interwencje werbalne NBS na rynku walutowym



Źródło danych: Eurostat, EBC, NBP.

Dominującą tendencją w trakcie pobytu korony słowackiej w ERM II była jednak presja aprecjacyjna, która była postrzegana przez NBS jako presja nadmierna, tj. nieuzasadniona aprecjacja (w takiej skali) kursu równowagi. Z tego względu bank centralny kilkakrotnie podejmował działania mające na celu jej ograniczenie (interwencje hamujące trend). W szczególności, 8 marca 2007 r., kiedy kurs EUR/SKK odchyłał się od parytetu centralnego o 12%, co stanowiło wynik bliski rekordowi w historii ERM^b, NBS dokonał interwencji walutowej, po której kurs uległ stabilizacji. Efekty interwencji były jednak krótkotrwałe i 19 marca 2007 r. NBS w porozumieniu z innymi stronami ERM II dokonał ówczesnie rekordowej rewaluacji centralnego parytetu w mechanizmie kursowym ERM II o 8,5% (por. wykres 6).

Warto przy tym podkreślić, że bezpośrednie interwencje na słowackim rynku walutowym były wspierane interwencjami werbalnymi NBS, EBC i KE. Na przykład 13 grudnia 2006 r. Prezes NBS stwierdził, że bieżący kurs walutowy SKK jest przewartościowany w stosunku do poziomu kursu równowagi. NBS próbował również uniknąć interwencji walutowych sensu *stricte*, stosując wyłącznie interwencje werbalne. Przykładem jest wypowiedź Prezesa NBS z marca 2008 r., kiedy stwierdził, że permanentna aprecjacja nie jest pozytywna dla gospodarki otwartej (por. wykres 6).

Interwencje NBS w okresie uczestnictwa w ERM II nie były jednak szczególnie częste i jednocześnie nie miały dużej skali. Do największej kwotowo interwencji doszło 12 lipca 2006 r. i wynosiła ona 1750 mln EUR, co stanowiło ok. 65% średnich dziennych obrotów na rynku walutowym (Bank Rozrachunków Międzynarodowych) oraz ok. 17% oficjalnych rezerw walutowych Słowacji (Eurostat).

Warto zatem zwrócić uwagę na doświadczenia Grecji z okresu uczestniczenia w ERM/ERM II, w trakcie którego Bank Grecji intensywnie interweniował na rynku walutowym. Interwencje walutowe były prowadzone w 42% z ogólnej liczby dni roboczych w czasie pobytu Grecji w ERM/ERM II (por. Rozkruit i Woreta, 2005), nie miały one jednak dużej skali. Do największej kwotowo interwencji doszło 7 maja 1999 r. i wynosiła ona 859 mln EUR, co stanowiło ponad 10% średnich dziennych obrotów na rynku walutowym Grecji (Bank Rozrachunków Międzynarodowych) i ok. 8% oficjalnych rezerw Grecji (Eurostat). Celem interwencji było przede wszystkim ograniczenie nadmiernej presji na aprecjację drachmy, konieczne do utrzymania jej kursu w ramach dopuszczalnego przedziału wahań. Działania Banku Grecji na rynku walutowym można uznać za skuteczne (por. wykres 4b).

^aWarto przy tym zwrócić uwagę na doświadczenia funta irlandzkiego w ERM, który w okresie uczestniczenia w mechanizmie podlegał znaczącym fluktuacjom (również w okresie referencyjnym dla oceny stabilności

kursowej), a maksymalne odchylenie od parytetu w kierunku deprecjacji wyniosło 4,8% (wobec hiszpańskiej pesety). Mimo powyższego, uznano, że Irlandia osiągnęła wystarczający poziom stabilności kursowej.

^bRekord należy do Irlandii, której kurs odchyłał się maksymalnie o 12,5% (wobec franka francuskiego) po mocnej stronie od parytetu centralnego (por. Europejski Instytut Monetarny, 1998).

3.5 Działania konieczne w celu wypełnienia kryterium kursu walutowego

Z przeprowadzonej w tym rozdziale analizy wynika, że do najważniejszych zadań związanych z wypełnieniem kryterium kursu walutowego należy zaliczyć:

1. ustalenie optymalnego momentu włączenia złotego do ERM II;
2. określenie optymalnych warunków włączenia złotego do ERM II, tj. poziomu kursu centralnego oraz pasma wahań¹⁶;
3. podejmowanie działań na rzecz trwałego spełnienia pozostałych kryteriów konwergencji;
4. monitorowanie adekwatności kursu centralnego do sytuacji gospodarczej (analiza zmian kursu równowagi);
5. ustalenie optymalnego kursu konwersji.

Ramowy harmonogram powyższych działań oraz instytucje odpowiedzialne za ich wykonanie lub przygotowanie są przedmiotem rozważań w kolejnym rozdziale.

¹⁶Na własny wniosek państwa członkowskiego możliwe jest oficjalne uzgodnienie pasma wahań węższego niż standardowe. Tego rodzaju decyzje są podejmowane indywidualnie, w drodze wyjątku, jako że pasmo standardowe jest uznawane za właściwe dla państw członkowskich podążających ścieżką konwergencji. Zastosowanie wielostronnie uzgodnionego węższego pasma można rozważać jedynie w odniesieniu do krajów znajdujących się na bardzo zaawansowanym etapie konwergencji.

4 Praktyczne aspekty przygotowań do wprowadzenia euro w Polsce

4.1 Ramy organizacyjne procesu przygotowań do wprowadzenia euro w Polsce

Wprowadzenie euro w Polsce jest przedsięwzięciem organizacyjnym na ogromną skalę, wiążącym się z potrzebą kompleksowych przygotowań, które będą dotyczyły każdej instytucji, organizacji, przedsiębiorstwa i wszystkich obywateli. Z uwagi na fakt, że proces przystąpienia do strefy euro i wprowadzenia wspólnej waluty jest złożony i wielopłaszczyznowy, niezwykle istotnym zadaniem jest utworzenie odpowiednich ram organizacyjnych zapewniających jego skuteczną i płynną realizację. Z tego względu Rząd RP, uwzględniając zalecenia KE (Komisja Europejska, 2008g), podjął decyzję o ustanowieniu międzyinstytucjonalnej struktury organizacyjnej odpowiedzialnej za opracowanie *Narodowego Planu Wprowadzenia Euro* w Polsce, a także za nadzorowanie jego wykonania i monitorowanie potencjalnych zagrożeń dla całego procesu.

Przygotowania do integracji Polski ze strefą euro nabrały tempa z chwilą przyjęcia przez Radę Ministrów – w dniu 28 października 2008 r. – *Mapy Drogowej Przyjęcia Euro przez Polskę*. Na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2009 r.¹⁷ został powołany **Pełnomocnik Rządu do Spraw Wprowadzenia Euro przez Rzeczpospolitą Polską** (zwany dalej Pełnomocnikiem Rządu), który jest odpowiedzialny za koordynowanie i monitorowanie procesu wprowadzenia euro w Polsce po stronie administracji publicznej. Powstało również Biuro Pełnomocnika Rządu, odpowiedzialne w szczególności za prowadzenie analiz związanych z integracją Polski ze wspólnym europejskim obszarem walutowym, jak również za obsługę organizacyjną i kancelaryjno-biurową Pełnomocnika Rządu. Za koordynowanie i monitorowanie działań po stronie banku centralnego odpowiada Pełnomocnik Zarządu Narodowego Banku Polskiego ds. Wprowadzenia Euro, powołany przez Zarząd NBP uchwałą z dnia 1 grudnia 2008 r.¹⁸.

Zgodnie z deklaracją złożoną w dokumencie *Uwarunkowania realizacji kolejnych etapów Mapy Drogowej Przyjęcia Euro przez Polskę*, w drodze rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 listopada 2009 r.¹⁹ powołano wyspecjalizowaną międzyinstytucjonalną

¹⁷Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2009 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Wprowadzenia Euro przez Rzeczpospolitą Polską (Dz. U. Nr 11, poz. 60).

¹⁸Uchwała nr 19/65/GP/2008 Zarządu Narodowego Banku Polskiego z dnia 1 grudnia 2008 r. w sprawie powołania pełnomocnika Zarządu Narodowego Banku Polskiego ds. wprowadzenia euro.

¹⁹Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 listopada 2009 r. w sprawie powołania Narodowego Komitetu Koordynacyjnego do Spraw Euro, Rady Koordynacyjnej oraz Międzyinstytucjonalnych Zespołów Roboczych do Spraw Przygotowań do Wprowadzenia Euro przez Rzeczpospolitą Polską (Dz. U. Nr 195, poz. 1505) weszło w życie 1 grudnia 2009 r.

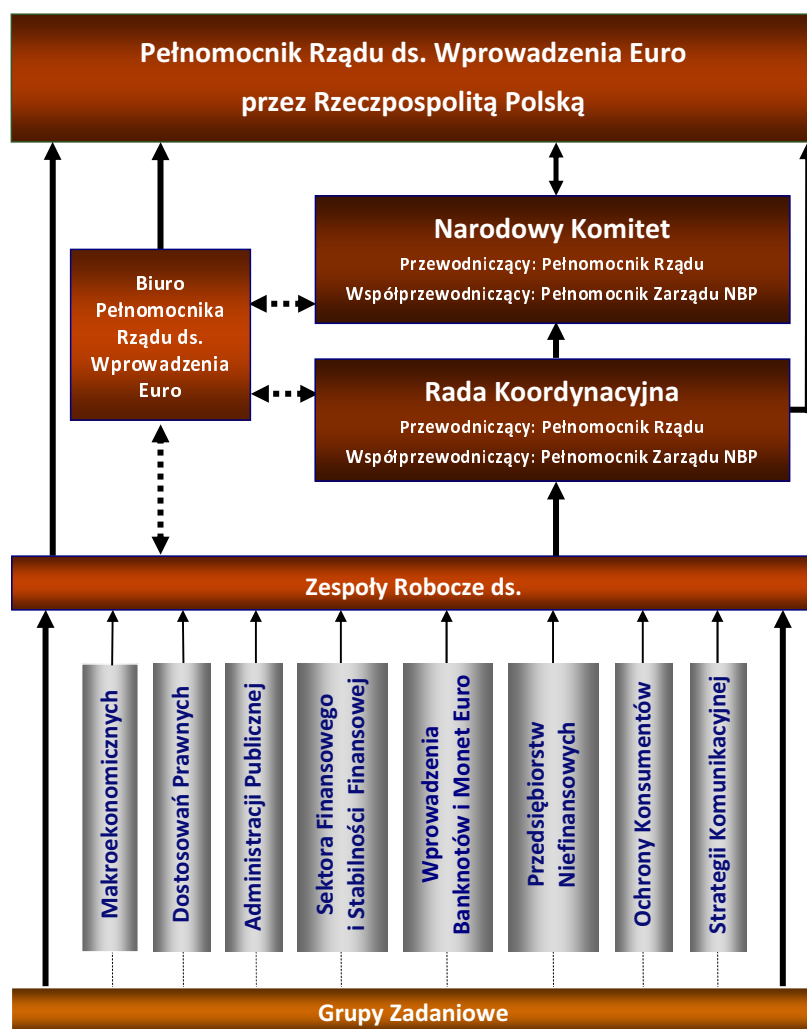
strukturę organizacyjną do spraw wprowadzenia euro w Polsce, która pod przewodnictwem Pełnomocnika Rządu oraz współprzewodnictwem Pełnomocnika Zarządu Narodowego Banku Polskiego do Spraw Wprowadzenia Euro (zwanego dalej Pełnomocnikiem Zarządu NBP) współdziałała z Pełnomocnikiem Rządu w zakresie realizacji jego zadań związanych z planowaniem i koordynacją procesu przygotowań do wprowadzenia euro w Polsce. Organy powołane w drodze wspomnianego rozporządzenia, tj. **Narodowy Komitet Koordynacyjny do Spraw Euro i Rada Koordynacyjna rozpoczęły prace w IV kwartale 2009 r., a Międzyinstytucjonalne Zespoły Robocze do Spraw Przygotowań do Wprowadzenia Euro przez Rzeczpospolitą Polską w I kwartale 2010 r.** (por schemat 3).

W procesie integracji ze strefą euro Polska ma możliwość korzystania z doświadczeń państw, które wprowadziły euro w poprzednich latach. Z tego względu oraz dzięki współpracy z instytucjami europejskimi i państwami strefy euro, możliwe będzie wykorzystanie w Polsce najlepszych praktyk wypracowanych w poprzednich etapach rozszerzenia unii walutowej, po uprzednim dostosowaniu ich do polskich realiów. Omówiony poniżej kształt, zakres zadań oraz skład osobowy poszczególnych organów struktury organizacyjnej (por. też aneks E) uwzględnia doświadczenia państw, które już wprowadziły euro oraz tych, które zamierzają przyjąć wspólną walutę w kolejnych latach i poczyniły już pewne przygotowania do tego wydarzenia. Dodatkowo wzięto pod uwagę opinie Komisji Europejskiej oraz innych instytucji na temat efektywności dotychczasowych rozwiązań w obszarze ram organizacyjnych procesu integracji walutowej.

W skład międzyinstytucjonalnej struktury organizacyjnej do spraw przygotowań do wprowadzenia euro przez Polskę wchodzi (por. schemat 3):

- Pełnomocnik Rządu do Spraw Wprowadzenia Euro przez Rzeczpospolitą Polską (Pełnomocnik Rządu),
- Narodowy Komitet Koordynacyjny do Spraw Euro (Komitet),
- Rada Koordynacyjna (Rada),
- Międzyinstytucjonalne Zespoły Robocze do Spraw Przygotowań do Wprowadzenia Euro przez Rzeczpospolitą Polską (Zespoły Robocze),
- Grupy Zadaniowe,
- Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Wprowadzenia Euro przez Rzeczpospolitą Polską (Biuro Pełnomocnika Rządu).

Schemat 3. Ramy organizacyjne procesu integracji Polski ze strefą euro



Pełnomocnik Rządu do Spraw Wprowadzenia Euro przez Rzeczpospolitą Polską jest odpowiedzialny za koordynowanie i monitorowanie procesu integracji walutowej Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2009 r.²⁰, do zadań Pełnomocnika Rządu należy w szczególności:

- inicjowanie, koordynowanie i monitorowanie działań organów administracji rządowej w zakresie przygotowania do wprowadzenia euro przez Rzeczpospolitą Polską oraz koordynowanie i monitorowanie realizacji zadań przez międzyinstytucjonalne zespoły robocze;
- wydawanie zaleceń i rekomendacji organom administracji rządowej oraz przekazywanie wniosków i opinii krajowym instytucjom i podmiotom zaangażowanym w działania przygotowawcze do wprowadzenia euro przez Rzeczpospolitą Polską w zakresie realizacji tych działań,
- niezwłoczne sygnalizowanie Prezesowi Rady Ministrów ewentualnych problemów, zagrożeń i opóźnień w realizacji zadań związanych z przygotowaniem do wprowadzenia euro przez Rzeczpospolitą Polską i przedstawianie, po analizie nieprawidłowości, propozycji działań naprawczych.

Jednostką wspierającą Pełnomocnika Rządu w zakresie merytorycznym i analitycznym, jak również zapewniającą obsługę kancelaryjno-biurową jest **Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Wprowadzenia Euro przez Rzeczpospolitą Polską**, działające w ramach Ministerstwa Finansów (szerzej: aneks E).

Narodowy Komitet Koordynacyjny ds. Euro jest podmiotem uprawnionym do przygotowywania i przedstawiania Radzie Ministrów propozycji działań lub wniosków, mających na celu przygotowanie Rzeczypospolitej Polskiej do przystąpienia do strefy euro. Komitet odpowiada także za współdziałanie z Pełnomocnikiem Rządu w zakresie inicjowania i monitorowania działań przygotowawczych organów administracji rządowej. W jego skład wchodzi Pełnomocnik Rządu w roli przewodniczącego, Pełnomocnik Zarządu NBP w roli wiceprzewodniczącego, Minister – Członek Rady Ministrów kierujący pracami stałego komitetu Rady Ministrów oraz członkowie kierownictwa urzędów, których przedstawiciele pełnią funkcje przewodniczących i wiceprzewodniczących zespołów roboczych (por. aneks E).

W miarę potrzeby, na wniosek członków Komitetu w jego prace będą włączani przedstawiciele innych niż wymienione powyżej instytucji, w tym m.in. przedstawiciele organizacji pracodawców, pracobiorców, sektora

²⁰Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2009 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Wprowadzenia Euro przez Rzeczpospolitą Polską (Dz. U. Nr 11, poz. 60).

finansowego itp. Szeroka współpraca przedstawicieli wszystkich sektorów gospodarki oraz instytucji umożliwi skuteczny przepływ informacji oraz pozwoli na wczesną identyfikację potencjalnych problemów mogących wystąpić w procesie przygotowań do wprowadzenia euro w Polsce.

Rada Koordynacyjna odpowiada za opracowanie i realizację *Narodowego Planu Wprowadzenia Euro* w Polsce (NPWE), w tym zwłaszcza za koordynację prac Zespołów Roboczych i Grup Zadaniowych. W skład Rady wchodzi: Pełnomocnik Rządu w roli przewodniczącego, Pełnomocnik Zarządu NBP w roli współprzewodniczącego oraz przewodniczący wszystkich Zespołów Roboczych. Na wniosek członka Rady **w jej posiedzeniach mogą uczestniczyć przedstawiciele innych organów administracji publicznej i podmiotów, w szczególności partnerów społecznych**, oraz szefowie Grup Zadaniowych (zob. dalsza część rozdziału).

Spotkania Rady mają służyć wymianie informacji oraz koordynacji prac Zespołów Roboczych i Grup Zadaniowych. W trakcie spotkań będą zbierane informacje o wynikach prac poszczególnych Zespołów i Grup oraz ustalane dalsze działania, w tym harmonogram ich realizacji.

Międzyinstytucjonalne Zespoły Robocze są to gremia o charakterze eksperckim, których zadaniem jest przede wszystkim opracowywanie zaleceń, ekspertyz i opinii w danym zakresie merytorycznym (por. aneks E). Do ich zadań należy w szczególności sporządzenie wkładu do NPWE oraz przygotowywanie informacji cząstkowych do raportów z wykonania NPWE. Poszczególne Zespoły Robocze skupiają przedstawicieli właściwych merytorycznie ministerstw, urzędów i instytucji, jak również organizacji pozarządowych.

Grupy Zadaniowe będą powoływane, w zależności od potrzeb, przez Radę Koordynacyjną w celu opracowania rozwiązań w wyodrębnionym zakresie problemowym, właściwym merytorycznie dla jednego lub kilku Zespołów Roboczych.

4.2 Działania przygotowawcze w poszczególnych obszarach

Wprowadzenie euro jest skomplikowanym i złożonym procesem wymagającym kompleksowych przygotowań w różnych obszarach, takich jak polityka gospodarcza, administracja publiczna, sektor finansowy czy sektor przedsiębiorstw niefinansowych. Realizacja tych przygotowań będzie wymagała również szerokich dostosowań prawnych towarzyszących wymianie waluty. Jednocześnie, w celu minimalizacji niedogodności oraz kosztów dla obywateli i podmiotów gospodarczych, należy podjąć odpowiednie działania mające na celu ochronę konsumentów w okresie wymiany waluty oraz przygotować szeroko zakrojoną kampanię informacyjną ułatwiającą wszystkim jej adresatom przygotowanie się do wprowadzenia euro.

Wprowadzenie euro będzie odbywało się według ściśle określonych reguł, które mają zapewnić płynną zamianę złotego na wspólną walutę oraz ograniczyć uciążliwości związane z tą operacją. Szczegółowe wytyczne dla sektora przedsiębiorstw, sektora publicznego i obywateli zostaną przygotowane przez Zespoły Robocze. Przyjęte rozwiązania muszą być zgodne z **podstawowymi zasadami rządzącymi procesem zamiany waluty narodowej na euro**:

- **Wszystkie kwoty pieniężne w gospodarce podlegające rozliczeniu (ceny, płace, emerytury i świadczenia społeczne, wartość kredytów, papierów wartościowych itp.) zostaną przeliczone na euro według tego samego nieodwołalnego kursu wymiany** zawierającego sześć cyfr znaczących, który zostanie ogłoszony w dniu podjęcia przez Radę Ecofin decyzji o uchyleniu derogacji. Otrzymana suma zostanie odpowiednio zaokrąglona do pełnych eurocentów²¹ (Rada WE, 1997a).
- **W procesie wprowadzania euro będzie obowiązywać zasada ciągłości umów.** Oznacza to, że wszystkie umowy zawarte przed wprowadzeniem euro pozostaną ważne po zastąpieniu złotego wspólną walutą. Wprowadzenie euro nie może stanowić przyczyny jednostronnego odstąpienia od umowy (chyba że wszystkie strony postanowią inaczej). Wszelkie należności wyrażone w złotych wynikające z obowiązywania umowy zostaną automatycznie przeliczone na euro (Rada WE, 1997a).
- **W ciągu kilku miesięcy przed i po wprowadzeniu euro będzie obowiązywał nakaz podawania cen oraz innych kwot pieniężnych będących przedmiotem płatności, kredytowania lub obciążenia w złotych i w euro,** co ma ułatwić konsumentom przystosowanie się do kwot wyrażonych w nowej walucie. Według zalecenia KE (Komisja Europejska, 2008g), obowiązkowe podawanie cen w dwóch walutach powinno rozpocząć się jak najszybciej po oficjalnym ustaleniu przez Radę nieodwołalnego kursu wymiany między walutą krajową a euro.
- Każda instytucja, przedsiębiorstwo, organizacja, jak również obywatele będą ponosić odpowiedzialność za własne przygotowania do wprowadzenia euro w Polsce oraz sami poniosą ewentualne koszty tych przygotowań.

²¹Kwoty przeliczane z walut narodowych na euro powinny być zaokrąglane do najbliższego eurocenta (w przypadku otrzymania wartości połowicznej kwota jest zaokrąglana w górę). W pewnych przypadkach państwa członkowskie uszczegóławiały regulacje dotyczące sposobu zaokrąglania w prawie krajowym (Rada WE, 1997a).

4.2.1 Polityka gospodarcza

Wprowadzenie euro w Polsce wymaga uprzedniego spełnienia kryteriów konwergencji, w tym kryterium kursowego. W rezultacie, jednym z podstawowych wyzwań stojących przed polską polityką walutową na drodze do strefy euro będzie włączenie złotego do ERM II i stworzenie warunków bezpiecznego uczestnictwa w tym systemie. W szczególności – jak wskazano w rozdziale 3 oraz w *Uwarunkowaniach Mapy Drogowej* – strategia uczestnictwa w ERM II wiąże się z podjęciem decyzji odnośnie do: długości pobytu w ERM II, optymalnego momentu włączenia złotego do tego systemu oraz pożądanego z punktu widzenia polskiej gospodarki sposobu wyznaczenia kursu centralnego EUR/PLN.

W okresie uczestnictwa złotego w ERM II konieczne będzie monitorowanie stopnia wypełnienia kryteriów konwergencji i identyfikowanie czynników ryzyka niespełnienia tych kryteriów, a w okresie go poprzedzającym – monitorowanie perspektyw ich spełnienia. W celu ograniczenia potencjalnych kosztów nominalnej konwergencji oraz zapewnienia stabilizacji makroekonomicznej niezbędne jest również zapewnienie optymalnego układu polityki fiskalnej i pieniężnej (ang. *policy mix*). Za przygotowanie analiz w tym obszarze jest odpowiedzialny Zespół Roboczy do Spraw Makroekonomicznych. Za ustalenie strategii wypełniania nominalnych kryteriów konwergencji odpowiedzialny jest natomiast Rząd oraz Rada Polityki Pieniężnej, a za podjęcie działań koniecznych dla wypełnienia tych kryteriów dodatkowo Zarząd NBP, w zakresach wynikających z zapisów Konstytucji RP oraz innych aktów prawnych, w tym ustawy o Narodowym Banku Polskim.

Jednocześnie, jak wskazuje analiza dotychczasowego funkcjonowania strefy euro, wspólna waluta sprzyja szybkiemu tempu wzrostu gospodarczego w tych krajach, w których polityka gospodarcza nakierowana była nie tylko na spełnienie kryteriów nominalnej konwergencji, ale również na dokonanie odpowiednich dostosowań w sferze realnej gospodarki jeszcze przed wstąpieniem do strefy euro. Rezygnacja z autonomii w polityce pieniężnej i kursowej po wejściu do strefy euro będzie wymagać – jak wskazano w rozdziale 2 – zwiększenia efektywności alternatywnych mechanizmów dostosowawczych na wypadek wystąpienia szoków asymetrycznych. Dla maksymalizacji korzyści z członkostwa w strefie euro niezbędne będzie zatem zapewnienie odpowiedniego stopnia elastyczności gospodarki (w szczególności rynku pracy i produktów) oraz polityki fiskalnej. Z tego względu Zespół Roboczy do Spraw Makroekonomicznych będzie prowadził analizy, mające na celu opracowywanie propozycji działań sprzyjających maksymalizacji korzyści i szans oraz minimalizacji kosztów i zagrożeń związanych z członkostwem Polski w strefie euro.

4.2.2 Wprowadzenie banknotów i monet euro

Polski bank centralny jest bezpośrednio odpowiedzialny za wprowadzenie banknotów i monet euro do obiegu (Narodowy Bank Polski, 2009a). Także w krajach, które wprowadziły już euro, bank centralny odgrywał kluczową rolę w zakresie wymiany banknotów i monet nominowanych w walucie krajowej na euro. Rolą strony rządowej w procesie wymiany pieniądza gotówkowego będzie wspieranie banku centralnego we wszelkich aspektach wymagających międzyinstytucjonalnej współpracy na szczeblu krajowym.

Do najważniejszych zadań banku centralnego, w zakresie związanym z wprowadzeniem banknotów i monet euro, będzie należało zabezpieczenie odpowiedniej ilości banknotów i monet euro na potrzeby procesu wymiany pieniądza gotówkowego oraz wycofanie złotego z obiegu, wraz z koordynacją logistycznych aspektów tego przedsięwzięcia.

Ramka 10. Okres podwójnego obiegu

Okres podwójnego obiegu jest to okres, w którym zarówno banknoty i monety euro, jak i banknoty i monety nominowane w walucie narodowej funkcjonują w obiegu na terytorium danego kraju. W praktyce oznacza to, że w okresie tym dozwolone jest dokonywanie transakcji gotówkowych w obu walutach, co pozwala na płynne przejście z waluty narodowej na euro. Zarówno przedsiębiorcy, jak i konsumenci mają dzięki temu więcej czasu na wymianę pieniądza gotówkowego. Zgodnie z rozporządzeniem Rady z dnia 3 maja 1998 r. w sprawie wprowadzenia euro (Rada WE, 1998), maksymalny czas trwania okresu podwójnego obiegu wynosi sześć miesięcy.

W państwach Unii Europejskiej, które wprowadziły wspólną walutę do obiegu gotówkowego 1 stycznia 2002 r., okres podwójnego obiegu trwał od jednego do dwóch miesięcy; w Austrii, Belgii, Finlandii, Grecji, Luksemburgu, Portugalii, Hiszpanii i we Włoszech – do 28 lutego 2002 r, natomiast we Francji – do 17 lutego, w Irlandii – do 9 lutego, a w Holandii – do 27 stycznia 2002 r.

W nowych państwach członkowskich okres podwójnego obiegu był już znacznie krótszy. Wynika to m.in. z faktu, że państwa wprowadzające euro po 2002 r. mogły korzystać z doświadczeń poprzedników w zakresie organizacji procesu wymiany.

W Słowenii waluta narodowa utraciła status prawnego środka płatniczego 14 stycznia 2007 r., na Malcie i Cyprze – 31 stycznia 2008 r., na Słowacji – 16 stycznia 2009 r. W Czechach planowany jest dwutygodniowy okres podwójnego obiegu.

W Polsce decyzja dotycząca długości okresu podwójnego obiegu nie została jeszcze podjęta. Będzie ona przedmiotem analiz i prac Zespołu Roboczego ds. Wprowadzenia Banknotów i Monet Euro.

Banki centralne w państwach wprowadzających euro odpowiadają – w ramach tzw. zaopatrzenia pierwotnego²² – za zorganizowanie zaopatrzenia sektora bankowego w banknoty i monety euro zanim jeszcze wspólna waluta stanie się prawnym środkiem płatniczym. Ma to na celu przygotowanie banków komercyjnych do dalszej dystrybucji nowego pieniądza w gospodarce. Banki komercyjne dostarczają następnie, również zanim euro stanie się prawnym środkiem płatniczym w państwie członkowskim, banknoty i monety euro przedsiębiorstwom detalicznym w ramach zaopatrzenia wtórnego²³, a także obywatelom np. poprzez realizowanie wypłat gotówkowych wyłącznie w euro od dnia jego wprowadzenia do obiegu gotówkowego, czy też wymianę waluty narodowej na euro w kasach²⁴. Zasady dotyczące wymiany pieniądza gotówkowego, w tym zaopatrzenia pierwotnego i wtórnego, zostały określone w wytycznych Europejskiego Banku Centralnego (Europejski Bank Centralny, 2006b, 2008c).

Ze względu na rozmiar przedsięwzięcia jakim będzie wymiana waluty w Polsce, konieczne jest opracowanie odpowiedniego planu logistycznego wprowadzenia banknotów i monet euro do obiegu gotówkowego. Plan ten musi uwzględniać fakt, iż w Polsce nie została jeszcze podjęta decyzja odnośnie do długości okresu podwójnego obiegu (zob. ramka 10) oraz scenariusza wprowadzenia banknotów i monet euro (zob. ramka 11). Z tego względu, dopóki nie zostaną podjęte odpowiednie rozstrzygnięcia ww. plan będzie miał charakter wariantowy, zakładając odpowiednio zastosowanie scenariusza madryckiego oraz scenariusza *big bang*.

Wybór scenariusza poprzedzi analiza optymalnego wariantu wprowadzenia euro w Polsce, uwzględniająca specyficzne uwarunkowania naszego kraju, takie jak wielkość obiegu gotówkowego i rozmiar terytorium. Celem analizy będzie wskazanie najlepszego dla Polski scenariusza wprowadzenia euro, długości ewentualnego okresu przejściowego, okresu podwójnego obiegu, a także czasu wymiany banknotów i monet przez bank centralny oraz banki komercyjne.

²²Zaopatrzenie pierwotne jest to proces zaopatrywania przez bank centralny instytucji finansowych w banknoty i monety euro przed dniem wprowadzenia euro w formie gotówkowej. Zaopatrzenie pierwotne może się rozpocząć nie wcześniej niż cztery miesiące przed datą wymiany pieniądza gotówkowego.

²³Zaopatrzenie wtórne jest to proces zaopatrywania w banknoty i monety euro sektora detalicznego przez instytucje finansowe przed dniem wprowadzenia euro w formie gotówkowej.

²⁴W zakresie związanym z zaopatrywaniem obywateli w nową walutę przed jej wprowadzeniem, rozważenia wymaga przygotowanie oraz sprzedaż tzw. zestawów startowych, czyli niewielkich pakietów monet euro. Decyzja w tej sprawie zostanie podjęta na dalszym etapie przygotowań do integracji walutowej.

Konieczne jest ponadto opracowanie planu wycofania i zniszczenia banknotów i monet nominowanych w złotych, jak również dokonanie niezbędnych zmian w zakresie organizacji obiegu gotówkowego i dostosowania bazy danych statystycznych dotyczącej banknotów i monet do wymogów EBC. Za opracowanie ww. planów, koordynację i monitorowanie działań przygotowawczych związanych z wprowadzeniem euro do obiegu gotówkowego odpowiada Zespół Roboczy ds. Wprowadzenia Banknotów i Monet Euro.

Ramka 11. Scenariusze wprowadzenia euro

W nowych państwach członkowskich możliwe jest zastosowanie jednego z dwóch zasadniczych scenariuszy wymiany waluty narodowej na euro:

1. **Scenariusza madryckiego**, w którym w trakcie okresu przejściowego euro funkcjonowałyby tylko w formie bezgotówkowej, natomiast w obiegu znajdowałyby się narodowe banknoty i monety. Po okresie przejściowym nastąpiłby okres podwójnego obiegu waluty narodowej i euro, po którego zakończeniu jedynym prawnym środkiem płatniczym w Polsce byłoby euro.

Zaletą okresu przejściowego jest pozostawienie wszystkim podmiotom relatywnie dużej ilości czasu na przygotowanie się do nowej sytuacji. Do wad tego rozwiązania – możliwe powstanie dodatkowych kosztów dla pewnych podmiotów, a także – zwłaszcza jeżeli okres przejściowy jest zbyt długi – utrata dynamiki całego procesu.

2. **Scenariusza big bang**, czyli jednoczesnego wprowadzenia euro do obiegu gotówkowego jak i bezgotówkowego w miejsce waluty narodowej – bez okresu przejściowego, jedynie z okresem podwójnego obiegu waluty narodowej i euro. Po zakończeniu okresu podwójnego obiegu jedynym prawnym środkiem płatniczym pozostałoby euro. Ten wariant scenariusza wprowadzenia euro może być jednak bardzo trudny do zrealizowania w Polsce, z przyczyn logistycznych, związanych z dużą skalą wymiany pieniądza gotówkowego w Polsce.

W przypadku wyboru scenariusza *big bang* możliwe byłoby zastosowanie wariantu tego scenariusza, który pozwala ograniczyć trudności związane z ramami czasowymi procesu zamiany waluty narodowej na euro, tj. scenariusza **big bang z okresem stopniowego wycofywania** (ang. *phasing-out period*). Wariant ten umożliwiałby stosowanie odniesień do waluty narodowej jeszcze przez pewien czas (maksymalnie 1 rok) po dacie wprowadzenia euro, a więc także po zakończeniu okresu podwójnego obiegu waluty narodowej i euro, gdy waluta narodowa straci już status prawnego środka płatniczego. Zgodnie z tym scenariuszem, po dacie wprowadzenia euro obowiązywałoby już – co do zasady – powszechne stosowanie euro w rozliczeniach bezgotówkowych i gotówkowych, ale byłoby jeszcze możliwe

stosowanie odniesień do waluty narodowej w niektórych instrumentach prawnych (np. przy wystawianiu faktur, sporządzaniu sprawozdań finansowych), przy czym tego typu działania musiałyby mieć charakter „wygasający” i byłyby dopuszczalne jedynie w pewnych uzasadnionych sytuacjach, związanych np. z koniecznością dokończenia przez dany podmiot przestawiania jego systemów księgowych czy administracyjnych na euro.

Niezależnie od wyboru scenariusza, w procesie wprowadzania euro do obiegu będzie można wyróżnić dwa kluczowe okresy: okres podwójnego obiegu i okres końcowy. **Okres podwójnego obiegu** (ang. *dual circulation period*) będzie fazą stopniowego wycofywania z obiegu banknotów i monet złotych oraz jednoczesnego wprowadzania w ich miejsce banknotów i monet euro. W tej fazie zarówno złoty, jak i euro będą posiadać status prawnego środka płatniczego w Polsce. Natomiast **okres końcowy** (ang. *final period*) rozpocznie się bezpośrednio po zakończeniu okresu podwójnego obiegu. W tej fazie złoty zostanie zastąpiony przez euro jako prawny środek płatniczy w Polsce. Banknoty i monety nominowane w złotych będą jeszcze przez określony czas wymieniane przez banki komercyjne, po czym już tylko przez bank centralny, chyba że przepisy prawa krajowego określą inaczej. Przepisy krajowe określą także, jak długo w/w podmioty będą dokonywać wymiany gotówki.

4.2.3 Dostosowania prawne

Jednym z najważniejszych zadań stojących przed administracją publiczną w związku z wprowadzeniem euro w Polsce jest przeprowadzenie odpowiednich dostosowań prawnych. Oprócz dostosowań wypływających z kryterium zgodności prawa (por. aneks B), należy także dokonać zmian w innych przepisach, na które bezpośredni wpływ będzie miała wymiana waluty.

Po przeprowadzeniu wstępnych analiz mających na celu identyfikację aktów prawnych wymagających dostosowania, w dalszej kolejności należy zdecydować o modelu wprowadzania tych zmian. Dostosowania mogą bowiem zostać wprowadzone przy pomocy tzw. ustawy horyzontalnej, która ma na celu zebranie w jednym akcie prawnym wszystkich koniecznych zmian w ustawodawstwie lub też na drodze wprowadzania odpowiednich zmian do każdego aktu prawnego zawierającego odniesienia do waluty narodowej. Za przygotowania w tym zakresie – sporządzenie projektów odpowiednich aktów prawnych oraz opracowanie szczegółowego harmonogramu zmian legislacyjnych – odpowiada Zespół Roboczy do Spraw Dostosowań Prawnych.

4.2.4 Administracja publiczna

Administracja centralna odgrywa wiodącą rolę w procesie przygotowań do przyjęcia euro. Zadaniem władz jest nie tylko opracowanie rozwiązań pozwalających na płynne przystosowanie do nowej waluty w samej administracji, lecz także wspomaganie przygotowań we wszystkich sektorach gospodarki oraz prowadzenie działań ułatwiających obywatelom przywyknienie do nowego pieniądza.

Wprowadzenie euro będzie miało daleko idący wpływ na funkcjonowanie organów administracji publicznej. Zastąpienie złotego wspólną walutą europejską będzie wymagało sporządzania planów finansowych przygotowywanych przez organy administracji publicznej w euro. Na nową walutę będzie należało przeliczyć podatki, składki na ubezpieczenia społeczne oraz inne świadczenia na rzecz państwa, co wymaga opracowania szczegółowych zasad tej operacji. W szczególności dotyczy to sposobu zaokrąglania do pełnych eurocentów kwot otrzymanych po przeliczeniu. Należy dążyć do tego, aby sposób dokonania obliczeń był możliwie prosty i korzystny lub przynajmniej neutralny dla obywateli (Komisja Europejska, 2008e). Stosowne decyzje w tym zakresie zostaną podjęte na dalszym etapie przygotowań do integracji walutowej.

Po wprowadzeniu euro w Polsce, przy założeniu, że wybrany zostanie scenariusz *big bang*, świadczenia na rzecz obywateli – emerytury, zwroty nadpłaconego podatku, zasiłki itp. będą wypłacane w euro. Zastosowanie powinna znaleźć w tym zakresie ta sama zasada, co w przypadku przeliczania opłat na rzecz państwa, tj. przeliczenie i zaokrąglenie kwot ze w złotych na euro powinno odbyć się bez szkody dla obywateli. Dodatkowo KE zaleca, aby wkrótce po ustaleniu nieodwołalnego kursu wymiany kwoty wypłacanych świadczeń były podawane zarówno w złotych, jak i w euro (Komisja Europejska, 2008g). Ma to sprzyjać łatwiejszemu przystosowaniu się do kwot wyrażonych w nowej walucie. Przeliczenia wymagać będą także parametry stosowane do kalkulacji wszelkiego rodzaju opłat i świadczeń – progi podatkowe, kwoty minimalne i maksymalne itp. Zmiany będą również konieczne w przypadku licznych formularzy, broszur i cenników stosowanych w administracji publicznej i zawierających kwoty wyrażone w złotych.

Począwszy od dnia wprowadzenia nowej waluty, przy założeniu, że wybrany zostanie scenariusz *big bang*, prowadzenie księgowości oraz dokonywanie operacji finansowych będzie musiało odbywać się w euro. Z tego względu ważnym krokiem na drodze do wprowadzenia wspólnej waluty w Polsce będzie dostosowanie do euro systemów informatycznych, finansowo-księgowych, kadrowo-płacowych, jak również wszystkich instrumentów prawnych²⁵. Powyższe zmiany będą się wiązać z koniecznością przeszkolenia

²⁵W przypadku zastosowania scenariusza *big bang* z okresem stopniowego wycofywania, dopuszczalne byłoby stosowanie przez pewien czas od momentu wprowadzenia euro odniesień do waluty narodowej w instrumentach prawnych (por. ramka 11).

pracowników administracji publicznej, którzy korzystają z tych systemów.

Dodatkowo, konwersji mogą wymagać dane finansowe. Wówczas konieczne będzie opracowanie szczegółowych reguł przeprowadzania tego rodzaju operacji, jak również zasad archiwizowania oryginalnych danych.

Urzędy państwowe, które dokonują transakcji gotówkowych (np. pobieranie opłat, wypłaty świadczeń) będą musiały zaopatrzyć się w banknoty i monety euro w ramach zaopatrzenia wtórnego, a także zadbać o terminowe przeszkolenie kasjerów. KE zaleca, aby w okresie podwójnego obiegu, prawo krajowe nakładało na punkty handlowe obowiązek wydawania reszty wyłącznie w euro (Komisja Europejska, 2008g)²⁶. Ewentualne wprowadzenie w/w przepisu oraz objęcie nim także urzędów państwowych może dodatkowo przyczynić się do wzrostu zapotrzebowania na banknoty i monety w kasach tych urzędów.

Szczegółowe wytyczne co do zasad oraz harmonogramu realizacji opisanych powyżej zadań zostaną opracowane przez Zespół Roboczy do Spraw Administracji Publicznej.

4.2.5 Sektor finansowy

Przygotowanie podmiotów sektora finansowego do wprowadzenia euro, ze względu na ich specyfikę, jest procesem szczególnie złożonym i skomplikowanym. Zamiana waluty ma bowiem daleko idący wpływ na funkcjonowanie tych instytucji.

Sektor bankowy będzie odgrywać szczególną rolę w procesie wprowadzania banknotów i monet euro, w którym będzie pośredniczyć pomiędzy bankiem centralnym wprowadzającym nowy pieniądz do obiegu a pozostałymi sektorami gospodarki (por. rozdział 4.2.2). W szczególności, banki komercyjne będą odpowiedzialne za zaopatrzenie wtórne sektora handlu detalicznego oraz za fizyczną wymianę banknotów i monet nominowanych w walucie narodowej na euro. Jak pokazują doświadczenia innych krajów, zadania te stanowią istotne wyzwanie logistyczne dla sektora bankowego. Dodatkowo, bardzo ważnym aspektem przygotowań będzie właściwe przeszkolenie pracowników obsługujących transakcje gotówkowe w zakresie dotyczącym wyglądu i zabezpieczeń nowych banknotów i monet.

Wprowadzenie euro do obiegu bezgotówkowego będzie się wiązało z koniecznością przewalutowania rachunków bankowych, kredytów, kart i innych instrumentów płatniczych oraz pozostałych produktów bankowych. Jednocześnie konieczne będzie dostosowanie systemów i urządzeń używanych do obsługi tych produktów, w szczególności systemów i terminali płatniczych oraz systemów bankowości elektronicznej. Przewalutowania ze

²⁶Obowiązek wydawania reszty wyłącznie w euro jest zalecaną przez KE metodą na szybsze upowszechnienie się nowej waluty i sprawniejsze wycofanie waluty narodowej (Komisja Europejska, 2008g).

złotych na euro będą wymagać także papiery wartościowe oraz indeksy rynkowe, a wraz z nimi systemy rozliczeniowe stosowane przez podmioty działające na rynku kapitałowym.

Oprócz przygotowań związanych z wprowadzeniem wspólnej waluty do obiegu gotówkowego i bezgotówkowego w Polsce, wszystkie instytucje finansowe będą musiały przeprowadzić także przygotowania wewnętrzne, tj. dostosowanie systemów informatycznych, księgowych, kadrowo-płacowych, przeszkolenie pracowników w zakresie związanym z obsługą transakcji w nowej walucie itp.

Szczegółowe zasady dotyczące przewalutowania produktów finansowych oraz wybranych aspektów organizacji procesu wymiany banknotów i monet zostaną opracowane przez Zespół Roboczy do Spraw Sektora Finansowego i Stabilności Finansowej.

4.2.6 Przedsiębiorstwa niefinansowe

Wprowadzenie euro w Polsce wiąże się z koniecznością dokonania szeroko zakrojonych przygotowań także w przedsiębiorstwach niefinansowych. Ich celem jest zapewnienie płynnego przejścia na euro w każdym przedsiębiorstwie, tak aby zamiana waluty miała jak najmniej dezorganizujący wpływ na jego działalność. Z dniem wprowadzenia wspólnej waluty konieczne będzie m.in. prowadzenie księgowości i sprawozdawczości, planów finansowych i zeznań podatkowych w nowej walucie. Przyjęcie euro w Polsce będzie zatem wymagać dostosowań wewnętrznych systemów księgowych, finansowych i kadrowo-płacowych, a także systemów IT w przedsiębiorstwach.

Dla przedsiębiorstw handlowych i usługowych wprowadzenie euro będzie się wiązać ze szczególnym wysiłkiem organizacyjnym z uwagi na dużą liczbę dokonywanych przez nie transakcji gotówkowych. Co więcej, przedsiębiorstwa te stanowią obok banków ważny kanał rozpowszechniania banknotów i monet euro wśród obywateli. Z tego względu ważne jest, aby jak największa liczba punktów handlowych z odpowiednim wyprzedzeniem zaopatrzyła się w banknoty i monety euro w bankach, np. w ramach zaopatrzenia wtórnego. Doświadczenia państw strefy euro pokazują, że w okresie wymiany waluty zapotrzebowanie na banknoty i monety euro w sektorze detalicznym wyraźnie wzrasta. Zjawisko to ma swoje źródło w tym, że klienci dokonują w okresie podwójnego obiegu więcej transakcji gotówkowych w celu pozbycia się zasobów wycofywanego z obiegu pieniądza. Zapotrzebowanie na banknoty i monety euro może dodatkowo wzrosnąć w przypadku wprowadzenia przez przepisy krajowe zalecanego przez KE obowiązku wydawania reszty wyłącznie w euro w okresie podwójnego obiegu (Komisja Europejska, 2008g).

Wprowadzenie euro do obiegu gotówkowego będzie się wiązać z koniecznością przeszkolenia personelu pracującego regularnie przy obrocie pieniądzem gotówkowym w zakresie wyglądu i zabezpieczeń przed fałszerstwem banknotów i monet euro. Sprawniejsze posługiwanie

się nowym pieniądzem pozwoli przyspieszyć obsługę transakcji gotówkowych, a także prawidłowo identyfikować autentyczność banknotów i monet. Wcześniejsze zaopatrzenie się punktów detalicznych i usługowych w banknoty i monety euro może znacząco ułatwić szkolenie personelu w tym zakresie.

Za opracowanie szczegółowych zasad regulujących przejście ze złotego na euro w sektorze przedsiębiorstw niefinansowych (z wyjątkiem aspektów związanych z ochroną konsumentów), zapewnienie przedsiębiorcom dostępu do istotnych informacji na każdym etapie przygotowań oraz monitorowanie zaawansowania działań przygotowawczych do wprowadzenia wspólnej waluty odpowiada Zespół Roboczy do Spraw Przedsiębiorstw Niefinansowych.

4.2.7 Ochrona konsumentów

Wprowadzenie euro będzie się wiązać z koniecznością przeliczenia cen towarów i usług ze złotych na euro. Zmiana ta może spowodować dezorientację wśród niektórych konsumentów. Choć wartość towarów i usług na skutek przeliczenia cen na nową walutę nie zmieni się, to jednak na skutek wyrażenia jej w innej jednostce monetarnej zmianie ulegnie rząd wielkości, co będzie wymagało od konsumentów przywyknięcia do cen wyrażonych w euro.

Według badań Eurobarometru (Komisja Europejska, 2010d), aż 78% Polaków obawia się nadużyć w zakresie przeliczania cen ze złotego na wspólną walutę. Niedawne doświadczenia Malty, jak również innych państw, dowiodły, że dzięki odpowiednio ukierunkowanym działaniom możliwe jest zapobieganie nieuczciwym praktykom cenowym oraz błędnej percepcji dynamiki cen przez konsumentów (zob. rozdział 2 oraz aneks D). Aby przyspieszyć i ułatwić proces przyzwyczajania się konsumentów do cen wyrażonych w euro, konieczne jest nałożenie obowiązku podawania cen oraz innych kwot pieniężnych będących przedmiotem płatności, kredytowania lub obciążania, w dwóch walutach. Obowiązek ten powinien dotyczyć zarówno sektora detalicznego i usługowego, jak również sektora finansowego (np. wyciągów bankowych) i publicznego (np. informacji o kwotach emerytur czy zobowiązaniach podatkowych). Zgodnie z zaleceniami KE (Komisja Europejska, 2008g), okres obowiązkowej podwójnej ekspozycji cen powinien rozpocząć się jak najszybciej po oficjalnym ustaleniu przez Radę nieodwołalnie ustalonego kursu wymiany między walutą krajową a euro. Podwójna ekspozycja cen powinna obowiązywać przez okres minimum sześciu miesięcy oraz maksimum jednego roku po wprowadzeniu euro. Po tym terminie należy zaprzestać podawania cen w dwóch walutach, aby umożliwić obywatelom przyzwyczajanie się do euro.

KE rekomenduje ponadto zawieranie porozumień ze sprzedawcami detalicznymi

i usługodawcami, mających na celu zagwarantowanie neutralnego wpływu wprowadzenia euro na ceny, a w szczególności zapobiec podwyższaniu cen przez sprzedawców detalicznych w związku z przejściem na euro oraz zminimalizowanie zmian cen przy ustalaniu ceny w euro po wymianie. Zaleca się także prowadzenie regularnego monitoringu cen począwszy od ustalenia nieodwołalnego kursu wymiany waluty narodowej na euro do końca okresu podwójnej ekspozycji cen. Wnioski z monitoringu powinny być regularnie podawane do wiadomości obywateli (Komisja Europejska, 2008g).

Szczegółowe zasady podwójnej ekspozycji cen i monitorowania ich zmian w okresie wprowadzenia euro, jak również inne rozwiązania mające na celu ułatwienie konsumentom posługiwanie się nową walutą, zostaną opracowane przez Zespół Roboczy do Spraw Ochrony Konsumentów.

4.2.8 Kampania informacyjna

Kampania informacyjna jest niezbędnym elementem pomyślnego przeprowadzenia wymiany waluty krajowej na euro. Zapewnienie odpowiednich informacji oraz dostarczenie ich we właściwym czasie i w adekwatnej formie ogółowi społeczeństwa, przy jednoczesnym uwzględnieniu w sposób szczególny wybranych grup społecznych (np. osób starszych, osób niepełnosprawnych, mniejszości narodowych itp.), to jedyny sposób na wzmocnienie poczucia pewności i zapewnienia płynnego wprowadzenia nowej waluty. W przeciwnym wypadku, brak informacji może prowadzić do wzmożonego lęku, niechęci i niezrozumienia. W efekcie prawidłowo przeprowadzonej kampanii informacyjnej oczekuje się wzrostu stopnia poinformowania społeczeństwa na temat wspólnej waluty oraz gotowości do procesu wymiany.

Punktem wyjścia do przygotowania kampanii informacyjnej na temat wspólnej waluty powinno być przeprowadzenie badań społecznych, które dostarczą informacji na temat świadomości, wiedzy, postaw i zachowań rynkowych polskich konsumentów i przedsiębiorców. Równie istotne jest zidentyfikowanie i zdiagnozowanie poszczególnych grup adresatów kampanii oraz właściwe zróżnicowanie przekazu kierowanego do każdej z tych grup. Tylko w ten sposób będzie możliwe zaspokojenie potrzeb informacyjnych wszystkich odbiorców kampanii informacyjnej.

Jak zaznacza KE (Komisja Europejska, 2008e), ze względu na dużą ilość informacji, które powinny zostać przekazane wielu grupom społecznym, całość kampanii nie może obejmować okresu krótszego niż rok. Główna część kampanii informacyjnej zazwyczaj obejmuje okres uczestnictwa waluty narodowej w ERM II. Dobrym kryterium określającym moment, kiedy dany kraj powinien rozpocząć działania komunikacyjne na temat euro jest poziom wiedzy społeczeństwa na temat euro. Według badań Eurobarometru (Komisja

Europejska, 2010d), obecnie w Polsce nieco ponad jedna trzecia ludności czuje się dobrze poinformowana o wspólnej walucie, prawie dwie trzecie natomiast deklaruje niedostateczny poziom poinformowania lub jego całkowity brak. Wydaje się zatem, że w Polsce kampania informacyjna (o niewielkiej intensywności) powinna się rozpocząć jeszcze przed włączeniem złotego do ERM II.

Kampania informacyjna w Polsce powinna, według ogólnych zaleceń KE (Komisja Europejska, 2008e) oraz na podstawie doświadczeń innych państw, dostarczyć informacji na temat:

- waluty euro, unii walutowej i Europejskiego Systemu Banków Centralnych,
- kryteriów konwergencji,
- przyczyn wprowadzenia euro w Polsce,
- kosztów i korzyści wynikających z integracji ze strefą euro,
- praktycznych aspektów procesu integracji walutowej, ze szczególnym naciskiem na datę wprowadzenia euro, kurs konwersji, podwójną ekspozycję cen, okres podwójnego obiegu, sposoby wymiany złotego na euro,
- wyglądu banknotów i monet euro oraz ich zabezpieczeń.

Zasięg kampanii musi obejmować wszystkie grupy społeczne oraz sektor przedsiębiorstw. W przygotowawczej fazie kampanii istotne jest zidentyfikowanie wrażliwych grup docelowych (osób wymagających szczególnego traktowania, np. osoby starsze, niewidomi oraz osób mających utrudniony dostęp do informacji, np. migranci, osoby bezdomne, więźniowie, osoby nieznające lub słabo znające język polski). Należy również określić, które grupy społeczne mogą pełnić rolę pośredników informacji (tzw. multiplikatorów, ang. *multipliers*), tj. przyczynią się do pomnożenia zasięgu kampanii informacyjnej (np. dzieci w wieku szkolnym, pracownicy opieki społecznej, nauczyciele).

Początkowa faza kampanii powinna mieć charakter ogólny. Przekazywane powinny być wówczas informacje na temat strefy euro, wspólnej waluty oraz roli EBC w prowadzeniu wspólnej polityki pieniężnej, a także poruszane inne aspekty, zależne od specyfiki danego kraju. Informacje dotyczące poszczególnych faz procesu wprowadzania euro powinny pojawiać się dopiero na dalszym etapie kampanii. Kampania na pełną skalę powinna się rozpocząć na około rok przed przyjęciem euro, a jej natężenie powinno stopniowo wzrastać, osiągając fazę kulminacyjną od momentu ustalenia nieodwołalnego kursu wymiany waluty narodowej na euro. Ten okres kampanii informacyjnej jest kluczowy dla powodzenia procesu płynnej wymiany waluty. Działania informacyjne nie powinny się jednak kończyć

w dniu wprowadzenia euro. Przeciwnie, od tego momentu powinna zacząć się ostatnia faza kampanii.

We wszystkich etapach kampanii ważne jest zachowanie jej edukacyjno-informacyjnego charakteru. Kampania na temat euro nie powinna być perswazyjna. Działania komunikacyjne powinny być regularnie konfrontowane z aktualnymi wynikami badań opinii publicznej (Komisja Europejska, 2008e). Takie podejście pozwala uelastyczyć strategię i ewentualnie dostosować ją do zmieniającej się rzeczywistości. Przykładowo, wzrost cen surowców w okresie wprowadzania euro na Cyprze i Malcie spowodował konieczność poinformowania społeczeństwa, iż mający wówczas miejsce wzrost cen nie wynikał z przyjęcia euro. Na Słowacji natomiast okres wprowadzenia euro zbiegł się w czasie ze spadkiem PKB, który nie miał związku z przyjęciem wspólnej waluty, a jego źródło stanowił światowy kryzys finansowy.

Sformułowanie narodowej strategii informacyjnej na temat euro leży w zakresie kompetencji władz krajowych. Ważna jest bliska współpraca wszystkich zainteresowanych stron, w tym partnerów społecznych. Przed stworzeniem strategii komunikacyjnej niezbędne jest przeprowadzenie obszernych badań na temat specyfiki kraju, która może oddziaływać na skuteczność procesów komunikacyjnych. KE zaleca, aby w początkowym stadium przeprowadzić standardową analizę SWOT planowanej strategii komunikacyjnej (Komisja Europejska, 2008e). Ważne jest także czerpanie z wcześniejszych doświadczeń obecnych członków strefy euro – często przy tworzeniu strategii komunikacyjnej nawiązywane są tzw. umowy twinningowe (ang. *Twinning Agreements*). Możliwe jest także uzyskanie wsparcia ze strony KE i EBC, które wniosły istotny wkład do kampanii informacyjnej państw, które już wprowadziły euro, często ją współfinansując. Współpraca z KE prowadzona jest w formie umowy o partnerstwie (ang. *Partnership Agreement*), na podstawie którego Komisja wspiera takie działania władz krajowych, jak: kampania medialna, produkcja i dystrybucja publikacji oraz materiałów promocyjnych, organizacja konferencji i seminariów, przeprowadzanie badań opinii publicznej itp. EBC natomiast wspiera narodowe banki centralne przy rozwijaniu i implementowaniu ich strategii komunikacyjnej, dostarczając np. materiały dotyczące wyglądu i zabezpieczeń banknotów i monet euro.

Szczególną rolę w procesie wprowadzenia euro przypisuje się administracji samorządowej. Samorzady powinny być zaangażowane przede wszystkim w informowanie grup, do których trudniej będzie dotrzeć z ogólnopolską kampanią informacyjną (np. mniejszości narodowe, bezdomni, osoby niepełnosprawne).

W Polsce za opracowanie wytycznych dla strategii informacyjnej odpowiada Zespół Roboczy do Spraw Strategii Komunikacyjnej. Niemniej jednak, na każdym etapie procesu przygotowań do integracji ze strefą euro niezmiernie istotna będzie współpraca z pozostałymi Zespołami Roboczymi oraz Grupami Zadaniowymi, których zadaniem będzie

dostarczenie wkładu merytorycznego we właściwym zakresie tematycznym. Pozwoli to skonstruować przekaz informacyjny w taki sposób, aby w czytelny sposób informować wszystkich uczestników rynku o przyczynach i konsekwencjach zachodzących zmian oraz działań podejmowanych w związku z wprowadzeniem euro w Polsce.

4.3 Harmonogram działań

Przygotowania do przyjęcia euro powinny się rozpocząć tak szybko, jak to możliwe. Wczesne zaplanowanie i rozpoczęcie przygotowań ogranicza ryzyko nieterminowej ich realizacji, a tym samym zaburzenia działalności urzędów, przedsiębiorstw czy też innych organizacji. Co więcej, rozpoczęcie przygotowań z odpowiednim wyprzedzeniem może pozwolić na połączenie dostosowań do przyszłej wymiany waluty z planowaną przez poszczególne podmioty modernizacją systemów IT oraz wprowadzeniem usprawnień organizacyjnych, a tym samym **sprzyjać ograniczeniu kosztów całego przedsięwzięcia.** W przypadku podmiotów korzystających z usług firm zewnętrznych, rozpoczęcie przygotowań z wyprzedzeniem pozwoli uniknąć sytuacji, w której część tych usług (np. związanych z dostosowaniami systemów IT) będzie trudno dostępna z uwagi na wzrost liczby zleceń wraz ze zbliżaniem się daty wprowadzenia wspólnej waluty.

Działania przygotowawcze do wprowadzenia euro w Polsce będą miały odmienny charakter i intensywność na każdym etapie procesu. Część z nich jest warunkowa względem daty przyjęcia euro, część może – i powinna – rozpocząć się jak najszybciej. **Konieczne jest w szczególności niezwłoczne określenie skali niezbędnych przygotowań do wprowadzenia euro w Polsce.** Z tego względu pierwszy etap przygotowań do integracji Polski ze strefą euro będzie miał charakter analityczno-rozpoznawczy i skoncentruje się na ocenie wpływu wprowadzenia nowej waluty na funkcjonowanie administracji publicznej, sektora finansowego, przedsiębiorstw niefinansowych, jak również na codzienne życie obywateli. W pierwszej fazie przygotowań zostaną także zidentyfikowane konieczne dostosowania polskiego prawa oraz przygotowane założenia kampanii informacyjnej na temat wprowadzenia wspólnej waluty w Polsce. Od wyników tej fazy przygotowań będą zależeć działania, jakie zostaną podjęte w kolejnych etapach procesu.

Poniżej został zaprezentowany szczegółowy harmonogram fazy analityczno-rozpoznawczej przygotowań do wprowadzenia wspólnej waluty (zob. tabele 2 i 3). Harmonogram prezentuje listę najważniejszych zadań, których realizację już rozpoczęto lub należy rozpocząć w ciągu najbliższych miesięcy w najważniejszych obszarach merytorycznych, tj. w zakresie przygotowań administracji publicznej, sektora przedsiębiorstw niefinansowych, sektora finansowego, jak również działań mających na celu dostosowanie polskiego prawa do nowej waluty, ochrony konsumentów w okresie zamiany złotego na euro oraz

kampanii informacyjnej. Zostały także wskazane ramy czasowe realizacji poszczególnych zadań oraz Zespoły Robocze odpowiadające za planowanie, koordynację i monitorowanie ich wykonania, jak również za sporządzenie końcowego raportu podsumowującego wyniki realizacji etapu analityczno-rozpoznawczego przygotowań we właściwych obszarach merytorycznych. Krótki horyzont planowania na obecnym etapie przygotowań jest skutkiem warunkowości dalszych działań względem zidentyfikowanych zadań i problemów. Uszczegółowienie i uzupełnienia kolejnych etapów harmonogramu zostaną przygotowane przez właściwe merytorycznie Zespoły Robocze i przedłożone Radzie w postaci ww. raportów z prac.

Tabela 2: Harmonogram praktycznych przygotowań do wprowadzenia euro w Polsce (1)

obszar	działanie	podmiot odpowiedzialny za koordynację	termin	
			start	koniec
Polityka gospodarcza	Analiza doświadczeń innych państw członkowskich w zakresie wypełnienia kryteriów konwergencji	ZR ds. Makroekonomicznych	Q2 2010	Q3 2010
	Monitoring bieżącego stopnia wypełniania kryteriów konwergencji oraz jego przyszłych perspektyw	ZR ds. Makroekonomicznych	Q1 2010	€-6m*
	Analizy zmienności kursu walutowego oraz kursu równowagi	ZR ds. Makroekonomicznych	Q1 2010	€-6m*
	Analizy nt. optymalnego policy mix	ZR ds. Makroekonomicznych	Q1 2010	€-6m*
	Analizy i badania nt. bilansu korzyści i szans, kosztów i zagrożeń związanych z członkostwem Polski w strefie euro	ZR ds. Makroekonomicznych	Q1 2010	€+3m
	Przygotowanie analiz nt. rozwiązań (reform) maksymalizujących bilans korzyści i szans, kosztów i zagrożeń związanych z członkostwem Polski w strefie euro	ZR ds. Makroekonomicznych	Q1 2010	€+3m
	Przedłożenie Radzie wkładu do NPWE	ZR ds. Makroekonomicznych	czerwiec 2011	
Wprowadzenie banknotów i monet euro	Analiza doświadczeń państw w zakresie wymiany pieniądza gotówkowego na euro	ZR ds. Wprowadzenia Banknotów i Monet Euro	Q2 2010	Q3 2010
	Przygotowanie planu logistycznego pozyskania banknotów i monet euro oraz ich dystrybucji w Polsce - odrębnie dla scenariusza madyckiego i scenariusza <i>big bang</i>	ZR ds. Wprowadzenia Banknotów i Monet Euro	Q4 2010	€-28m
	Ustalenie obszarów wymagających zmian w zakresie dostosowania organizacji obiegu gotówkowego do wymogów EBC	ZR ds. Wprowadzenia Banknotów i Monet Euro	Q4 2010	€-32m**
	Ustalenie obszarów wymagających zmian w zakresie dostosowania bazy danych statystycznych do wymogów EBC (System Informacji Walutowej 2 - CIS 2)	ZR ds. Wprowadzenia Banknotów i Monet Euro	Q4 2010	€-32m**
	Przygotowanie planu logistycznego wycofania waluty polskiej z obiegu oraz jej niszczenia	ZR ds. Wprowadzenia Banknotów i Monet Euro	Q4 2010	€-28m
	Przedłożenie Radzie wkładu do NPWE	ZR ds. Wprowadzenia Banknotów i Monet Euro	czerwiec 2011	
	Dostosowania prawne	Analiza doświadczeń krajów UE, które przyjęły euro, w zakresie dostosowań prawnych oraz stanowisk i opinii EBC i KE	ZR ds. Dostosowań Prawnych	Q1 2010
Analiza przepisów pod kątem koniecznych zmian w związku z wprowadzeniem euro		ZR ds. Dostosowań Prawnych	Q1 2010	Q4 2011
Przedłożenie Radzie wkładu do NPWE		ZR ds. Dostosowań Prawnych	czerwiec 2011	
Administracja publiczna	Analiza doświadczeń państw członkowskich w zakresie dostosowań administracji publicznej do wprowadzenia euro	ZR ds. Administracji Publicznej	Q1 2010	Q3 2010
	Przegląd procesów realizowanych w instytucjach administracji publicznej związanych z realizacją lub obserwowaniem przepływów pieniężnych	ZR ds. Administracji Publicznej	Q1 2010	Q3 2010
	Analiza zbiorów danych wymagających przewalutowania	ZR ds. Administracji Publicznej	Q3 2010	Q1 2011
	Przygotowanie ogólnych wytycznych dla organów administracji publicznej nt. praktycznych przygotowań do wprowadzenia euro	ZR ds. Administracji Publicznej	Q2 2011	Q2 2011
	Przedłożenie Radzie wkładu do NPWE	ZR ds. Administracji Publicznej	czerwiec 2011	

* - uchylenie derogacji

** - wejście do ERM II

€ - data wprowadzenia euro

Tabela 3: Harmonogram praktycznych przygotowań do wprowadzenia euro w Polsce (2)

obszar	działanie	podmiot odpowiedzialny za koordynację	termin	
			start	koniec
Sektor niefinansowy	Analiza doświadczeń państw członkowskich w zakresie przygotowań sektora niefinansowego do wprowadzenia euro	ZR ds. Przedsiębiorstw Niefinansowych	Q1 2010	Q3 2010
	Analiza konsekwencji wejścia do strefy euro dla przedsiębiorstw niefinansowych i ich późniejszej konkurencyjności	ZR ds. Przedsiębiorstw Niefinansowych	Q1 2010	€-32m**
	Badanie opinii przedsiębiorców w zakresie planowanego przyjęcia euro, w tym m.in. rozpoznanie stanu wiedzy, obaw, wątpliwości, przewidywanego horyzontu czasowego niezbędnych dostosowań	ZR ds. Przedsiębiorstw Niefinansowych	Q1 2010	€-32m**
	Przygotowanie ogólnych wytycznych dla przedsiębiorstw niefinansowych na temat praktycznych przygotowań do wprowadzenia euro	ZR ds. Przedsiębiorstw Niefinansowych	Q1 2010	€-32m**
	Opracowanie informacji dla przedsiębiorstw w zakresie wprowadzenia euro dotyczących m.in. rachunkowości, przepisów prawnych, podwójnej ekspozycji cen, systemów informatycznych oraz potrzeby oszacowania przez przedsiębiorstwa pożądanej ilości banknotów i monet euro	ZR ds. Przedsiębiorstw Niefinansowych	Q1 2010	€-32m**
	Przedłożenie Radzie wkładu do NPWE	ZR ds. Przedsiębiorstw Niefinansowych	czerwiec 2011	
Sektor finansowy	Analiza doświadczeń państw członkowskich w zakresie przygotowań sektora finansowego do wprowadzenia euro	ZR ds. Sektora Finansowego i Stabilności Finansowej	Q1 2010	Q3 2010
	Ocena stabilności sektora finansowego w kontekście włączenia złotego do ERM II	ZR ds. Sektora Finansowego i Stabilności Finansowej	Q3 2010	€-32m**
	Ocena stopnia przygotowania sektora do wprowadzenia euro	ZR ds. Sektora Finansowego i Stabilności Finansowej	zadanie ciągłe	
	Przedłożenie Radzie wkładu do NPWE	ZR ds. Sektora Finansowego i Stabilności Finansowej	czerwiec 2011	
Kampania informacyjna	Analiza strategii komunikacyjnych i przeprowadzonych na ich podstawie kampanii informacyjnych w państwach, które przystąpiły do strefy euro	ZR ds. Strategii Komunikacyjnej	Q1 2010	Q2 2010
	Przygotowanie harmonogramu badań opinii publicznej	ZR ds. Strategii Komunikacyjnej	Q1 2010	Q2 2010
	Opracowanie narodowej strategii komunikacji w procesie wprowadzenia euro w Polsce	ZR ds. Strategii Komunikacyjnej	Q3 2010	Q2 2011
	Przebieganie badań opinii publicznej na temat potrzeb informacyjnych poszczególnych grup odbiorców	ZR ds. Strategii Komunikacyjnej	zadanie ciągłe	
	Przedłożenie Radzie wkładu do NPWE	ZR ds. Strategii Komunikacyjnej	czerwiec 2011	
Ochrona konsumentów	Analiza działań podjętych w innych krajach w celu zapewnienia ochrony konsumentów przed nieuzasadnionym podnoszeniem cen w okresie wprowadzania euro i zmniejszenia obaw konsumentów	ZR ds. Ochrony Konsumentów	Q2 2010	Q3 2010
	Opracowanie działań mających na celu zmniejszenie obaw konsumentów związanych z wprowadzeniem euro	ZR ds. Ochrony Konsumentów	Q2 2010	€-32m**
	Opracowanie zasad podwójnej ekspozycji w walucie narodowej i euro	ZR ds. Ochrony Konsumentów	Q3 2010	€-32m**
	Opracowanie zasad monitorowania cen	ZR ds. Ochrony Konsumentów	Q3 2010	€-32m**
	Przedłożenie Radzie wkładu do NPWE	ZR ds. Ochrony Konsumentów	czerwiec 2011	

* - uchylenie derogacji

** - wejście do ERM II

€ - data wprowadzenia euro

Jak podkreślono powyżej, działania w ramach kolejnych etapów przygotowań do integracji Polski ze strefą euro będą uzależnione od problemów zidentyfikowanych na etapie

rozpoznawczo-analitycznym oraz daty wprowadzenia wspólnej waluty. Ważnym czynnikiem warunkującym dalsze przygotowania do wprowadzenia wspólnej waluty będą ponadto decyzje podejmowane w toku procesu przez stronę rządową oraz odpowiednie organy Narodowego Banku Polskiego, dotyczące m.in. scenariusza wprowadzenia euro w Polsce, długości okresu podwójnego obiegu, długości okresu podwójnej ekspozycji cen, a przede wszystkim planowanej daty wprowadzenia wspólnej waluty. Z tego względu działania w kolejnych etapach procesu przygotowań zostały przedstawione w formie harmonogramu warunkowego (por. tabela 4). Ramy czasowe przedstawiono w nim w taki sposób, że początek (koniec) wykonania zadania jest w każdym wypadku najwcześniejszym (najpóźniejszym) możliwym terminem jego rozpoczęcia (zakończenia). W tabeli zawarto również zadania, których termin realizacji będzie uzależniony od decyzji podjętych we wcześniejszych etapach przygotowań przez wskazane podmioty.

Tabela 4: Harmonogram warunkowy przygotowań do integracji Polski ze strefą euro^a

etap	działanie	podmiot odpowiedzialny za wykonanie	termin		przygotowania praktyczne
			start ¹	koniec ²	
I	Przygotowania do wejścia do ERM II	Rada Ministrów i RPP oraz (w charakterze doradczym) organy międzyinstytucjonalnej struktury organizacyjnej	*	€-32m	Identyfikacja niezbędnych działań przygotowawczych we wszystkich sektorach gospodarki oraz w administracji rządowej i samorządowej, opracowanie rozwiązań, oraz zasad towarzyszących wprowadzeniu euro, w szczególności w zakresie dostosowań prawnych początek kampanii informacyjnej.
II	Włączenie złotego do ERM II	MF, RPP, właściwe instytucje unijne i państw UE ³	€-36m	€-32m	Intensyfikacja przygotowań praktycznych, w tym kampanii informacyjnej, dostosowań prawnych i IT, monitorowanie przygotowań, szkolenia pracowników w sektorze prywatnym i publicznym.
	Raporty o konwergencji Decyzja Rady o uchyleniu derogacji i ustalenie nieodwracalnego kursu wymiany	Komisja Europejska i EBC Rada Ecofin	€-9m	€-8m €-6m	
III	Zabezpieczenie odpowiedniej ilości banknotów i monet euro	NBP	€-14m	€	Najintensywniejszy etap przygotowań, w tym kampanii informacyjnej oraz ostatni etap dostosowań prawnych, monitorowanie cen, badania opinii publicznej.
	Zaopatrzenie pierwotne banków komercyjnych przez NBP	NBP	€-4m	€	
	Zaopatrzenie wórnego sektora detalicznego przez banki komercyjne	banki komercyjne	€-4m	€	
	Sprzedaż zestawów startowych z monetami euro	banki komercyjne, Poczta Polska	€-4m	€	
Dostosowanie systemów i urzędzeń	sektor bankowy, detaliczny, usługowy, administracja państwowa i urzędy	*	€		
	Obowiązek podwójnej ekspozycji cen	sektor bankowy, detaliczny, usługowy, administracja państwowa i urzędy	€-6m	€	
IV	Węście do strefy euro		€	€	Końcowy etap kampanii informacyjnej - początkowo intensywnej, stopniowo wygasającej.
	Okres podwójnego obiegu		€	€+6m	
	Wymiana banknotów i monet nominowanych w złotych na euro przez banki komercyjne	banki komercyjne	€	*	
	Wymiana banknotów i monet nominowanych w złotych na euro przez Narodowy Bank Polski	NBP	€	*	
	Dobrowolny okres podwójnej ekspozycji cen	sektor bankowy, detaliczny, usługowy, administracja państwowa i urzędy	€+6m	€+12m	

* - do decyzji
¹ - najwcześniejszy możliwy termin
² - najpóźniejszy możliwy termin
³ - por. Aneks 1

€ - data wprowadzenia euro

^aPrzy założeniu, że euro zostanie wprowadzone w Polsce według scenariusza *big bang* oraz że zalecenie Eurogrupy zostanie wydane w terminie do 2 miesięcy od przygotowania przez KE wniosku do Rady w sprawie uchylenia derogacji.

Powodzenie procesu integracji Polski ze strefą euro jest uzależnione od prowadzenia właściwych działań wspierających, tj. informowania społeczeństwa o istotnych aspektach wprowadzenia wspólnej waluty w Polsce, monitorowania procesów cenowych oraz właściwego przygotowania administracji publicznej, sektora finansowego i niefinansowego.

Szczegółowy harmonogram kolejnych etapów przygotowań zostanie zawarty w *Narodowym Planie Wprowadzenia Euro*, którego opracowanie będzie zadaniem wieńczącym pierwszy etap przygotowań. *Narodowy Plan Wprowadzenia Euro* będzie wspólnym

dokumentem Rządu i Narodowego Banku Polskiego i zostanie opracowany przez strukturę organizacyjną w III kwartale 2011 r.

5 Podsumowanie

Jak już wielokrotnie podkreślano, w **celu maksymalizacji korzyści i szans oraz minimalizacji kosztów i zagrożeń związanych z członkostwem w strefie euro konieczne jest przygotowanie Polski do funkcjonowania we wspólnym obszarze walutowym, zarówno w aspekcie ekonomicznym, jak i instytucjonalno-prawnym oraz organizacyjnym**. Ważne jest również zapewnienie wysokiej akceptacji społecznej dla wprowadzenia euro w Polsce, co wymaga przeprowadzenia odpowiednio przystosowanej do potrzeb polskiego społeczeństwa i podmiotów gospodarczych kampanii informacyjnej.

Z ww. względów oraz uwzględniając fakt, że w początkowym etapie integracji konieczne jest informowanie społeczeństwa na temat konsekwencji zastąpienia waluty narodowej przez euro, w niniejszym dokumencie podjęto próbę przedstawienia bilansu netto korzyści i kosztów akcesji Polski do strefy euro oraz usystematyzowania podstawowych problemów związanych z procesem integracji Polski ze strefą euro, w tym dotyczących jednoczesnego wypełnienia formalnych warunków przyjęcia wspólnej waluty (kryteriów konwergencji) oraz procedur związanych z ich wypełnieniem i z uchyleniem derogacji. Dodatkowo, w rozdziale 2 niniejszego dokumentu, podjęto próbę zmniejszenia lęków związanych z przyszłym wprowadzeniem euro w Polsce, poprzez odniesienie się do najczęściej wyrażanych obaw dotyczących wspólnej waluty.

Głównym celem *Ram Strategicznych* jest jednak określenie zakresu przygotowań niezbędnych do jak najefektywniejszego wprowadzenia euro w Polsce, w szczególności koniecznych działań, harmonogramu ich realizacji oraz podmiotów odpowiedzialnych za ich wykonanie.

Z uwagi na bardzo wysoki stopień niepewności co do kształtowania się przyszłej sytuacji gospodarczej, **zdecydowano o nieokreśleniu – w obecnym momencie – precyzyjnej daty wprowadzenia euro w Polsce**. Z tego względu **konieczne było takie przygotowywanie harmonogramu działań związanych z wprowadzaniem euro w Polsce, aby miał on charakter uniwersalny, tj. mógł być niemal w sposób automatyczny zastosowany z momentem ustalenia daty akcesji Polski do strefy euro**. Harmonogram ten nie koncentruje się zatem na konkretnych datach, lecz na zdefiniowaniu niezbędnych działań przygotowawczych, ich optymalnej sekwencji oraz ich czasochłonności. Określenie ww. harmonogramu jest jednocześnie wyrazem determinacji Rządu do realizacji wyznaczonego celu, tj. przyjęcia euro tak szybko, jak to będzie możliwe.

Jak wskazano w niniejszym dokumencie, **część z działań przygotowawczych do wprowadzenia euro w Polsce jest warunkowa względem daty przyjęcia euro, a część z nich może – i powinna – rozpocząć się już teraz**. Wczesne rozpoczęcie

przygotowań ogranicza ryzyko nieterminowej realizacji zadań związanych z wprowadzeniem euro w Polsce, a tym samym zaburzenia działalności urzędów, przedsiębiorstw czy też innych organizacji. Rozpoczęcie przygotowań z odpowiednim wyprzedzeniem może ponadto pozwolić na połączenie dostosowania do przyszłej wymiany waluty z planowaną przez poszczególne podmioty modernizacją systemów IT oraz wprowadzeniem usprawnień organizacyjnych, a tym samym sprzyjać ograniczeniu kosztów całego przedsięwzięcia.

Z tego względu w głównej części niniejszego dokumentu (rozdział 4) przedstawiony został szczegółowy kalendarz działań na najbliższe miesiące, tj. na okres, który określono mianem etapu analityczno-rozpoznawczego. Etap ten będzie miał kluczowe znaczenie dla efektywności całego procesu przygotowań do akcesji do strefy euro, gdyż od wyników tej fazy prac, w szczególności od zidentyfikowanego zakresu niezbędnych przygotowań do wprowadzenia wspólnej waluty i ich uwarunkowań czasowych, będą zależeć działania, jakie zostaną podjęte na kolejnych etapach procesu. **Harmonogram na dalszy okres zostanie zatem uszczegółowiony po zakończeniu etapu analityczno-rozpoznawczego i będzie stanowił element *Narodowego Planu Wprowadzenia Euro*, który zostanie przygotowany wspólnie przez Rząd i Narodowy Bank Polski w III kwartale 2011 r.**

ANEKSY

A. Uwarunkowania proceduralne

Uczestnictwo w III etapie Unii Gospodarczej i Walutowej na prawach państwa z derogacją implikuje, że **wejście Polski do strefy euro będzie wiązało się z koniecznością uchylecia derogacji**, które jest warunkowe względem wypełnienia kryteriów nominalnej konwergencji, w szczególności kryterium kursu walutowego, wymagającego uczestnictwa w Europejskim Mechanizmie Kursowym (ERM II) oraz kryterium fiskalnego, wymagającego, aby kraj nie był objęty procedurą nadmiernego deficytu (ang. *Excessive Deficit Procedure*, EDP). **Kraj członkowski z derogacją podlega zatem trzem procedurom wynikającym z Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE): procedurze wejścia do ERM II, procedurze zakończenia EDP oraz procedurze uchylecia derogacji.**

A.1 Procedura wejścia do ERM II

W świetle wytycznych Komitetu Ekonomiczno-Finansowego (EFC) dla nowych krajów członkowskich włączenie waluty narodowej do ERM II następuje w omówionych poniżej etapach:

1. Wysłanie (w trybie poufnym) przez Ministra Finansów i Prezesa Banku Centralnego wspólnego wniosku do Przewodniczącego Rady Ecofin o przystąpienie do ERM II, zawierającego proponowany kurs centralny oraz dopuszczalny zakres odchylenia kursu rynkowego od parytetu centralnego;
2. Zwołanie posiedzenia Komitetu ERM II²⁷ przez przewodniczącego EFC w celu przedyskutowania wniosku;
3. Przygotowanie decyzji w sprawie włączenia waluty narodowej do ERM II, określającej poziom kursu centralnego i szerokość pasma dopuszczalnych odchylenia kursu rynkowego od kursu centralnego:
 - 1) przez Komitet ERM II - jeśli udało się osiągnąć porozumienie w sprawie poziomu kursu centralnego oraz szerokości pasma dopuszczalnych odchylenia kursu rynkowego od kursu centralnego,

²⁷W posiedzeniu Komitetu ERM II uczestniczą: członkowie EFC reprezentujący administrację rządową, członkowie EFC reprezentujący banki centralne państw spoza strefy euro, dwaj przedstawiciele EBC, dwaj przedstawiciele KE, Przewodniczący EFC i Przewodniczący EFC Alternates. Jeżeli osoba będąca członkiem EFC nie może uczestniczyć w posiedzeniu, może delegować ten obowiązek na swojego zastępcę (EFC Alternates).

- 2) przez uczestników Posiedzenia w sprawie ERM II²⁸ - jeśli w trakcie posiedzenia Komitetu ERM II nie udało się osiągnąć porozumienia w sprawie poziomu kursu centralnego lub szerokości pasma dopuszczalnych odchyień kursu rynkowego od kursu centralnego;
4. Publikacja *Komunikatu (Communiqué)* – w przypadku uzyskania ww. porozumienia – zawierającego informacje nt.: strony inicjującej procedurę, stron podejmujących decyzję, kursu centralnego²⁹ i szerokości dopuszczalnych odchyień od kursu centralnego oraz zobowiązanie dotyczące polityki gospodarczej.

Należy zwrócić uwagę, że **wszystkie etapy procedury, poczynając od wysłania aplikacji do momentu wydania *Komunikatu*, są objęte klauzulą niejawności.**

A.2 Procedura zakończenia EDP

Na mocy art. 126 TFUE oraz *Protokołu w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu* zakończenie procedury nadmiernego deficytu następuje w omówionych poniżej etapach:

1. Przedłożenie przez państwo członkowskie notyfikacji fiskalnej, wskazującej na wypełnienie fiskalnego kryterium konwergencji;
2. Wniosek KE do Rady Ecofin w sprawie zakończenia EDP;
3. Decyzja Rady Ecofin (podejmowana kwalifikowaną większością głosów) o zakończeniu EDP.

Zgodnie z *rozporządzeniem Rady w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu* (Rada WE, 1997b, z późn. zm.), **decyzja Rady o uchyleniu procedury nadmiernego deficytu zostaje podjęta tak szybko, jak to możliwe, a w każdym razie nie później niż w dwa miesiące od daty przedłożenia przez państwo członkowskie notyfikacji fiskalnej.**

²⁸Posiedzenie obraduje pod przewodnictwem Przewodniczącego Rady ds. Gospodarczych i Finansowych (Ecofin) w składzie ministrów finansów krajów Unii Europejskiej, prezesów banków centralnych krajów członkowskich spoza strefy euro, Prezesa EBC, dwóch członków Komisji Europejskiej oraz Przewodniczącego i Sekretarza EFC. Ministrowie finansów i prezesi narodowych banków centralnych krajów członkowskich UE pozostających poza strefą euro i niebiorących udziału w ERM II mogą brać udział w w/w procedurze, lecz nie mają prawa głosu. Natomiast ministrowie finansów i prezesi narodowych banków centralnych krajów pozostających poza strefą euro, lecz biorących w czasie podejmowania wyżej opisanej decyzji udział w ERM II, biorą udział w w/w spotkaniu z prawem głosu.

²⁹W formacie liczba jednostek waluty narodowej za jedno euro, z dokładnością do sześciu cyfr znaczących. Jeżeli przyjęty parytet centralny wiąże się z dewaluacją lub rewaluacją kursu, *Komunikat* powinien zawierać tę informację.

A.3 Procedura uchylenia derogacji

Na mocy art. 140 TFUE uchylenie derogacji następuje w omówionych poniżej etapach:

1. Przygotowanie przez KE i EBC niezależnych *Raportów o konwergencji* (ang. *Convergence Reports*):
 - 1) w roku parzystym EBC i KE przygotowują je z własnej inicjatywy (na mocy TFUE),
 - 2) w roku nieparzystym należy przedłożyć wniosek o ich przygotowanie;
2. Przygotowanie przez KE wniosku do Rady Ecofin w sprawie uchylenia derogacji;
3. Konsultacje z Parlamentem Europejskim i dyskusja w ramach Rady Europejskiej;
4. **Zalecenie Eurogrupy³⁰ w sprawie uchylenia derogacji, wydane w ciągu 6 miesięcy od otrzymania przez Radę wniosku KE;**
5. **Decyzja Rady Ecofin (podejmowana kwalifikowaną większością głosów) w sprawie uchylenia derogacji.**

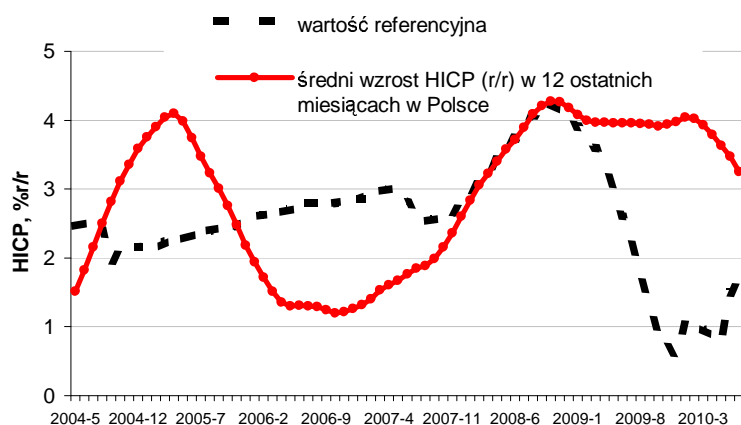
³⁰Członkowie Rady Ecofin reprezentujący państwa członkowskie, których walutą jest euro.

B. Kryteria konwergencji

Kryterium stabilności cen przewiduje, że średnia stopa inflacji w danym państwie odnotowana w ciągu jednego roku poprzedzającego badanie nie przekracza o więcej niż 1,5 punktu procentowego inflacji trzech państw członkowskich o najbardziej stabilnych cenach. Inflacja mierzona jest za pomocą 12-miesięcznej średniej wartości zharmonizowanego indeksu cen konsumpcyjnych (HICP) w stosunku do średniej wartości tego indeksu w bezpośrednio poprzedzającym okresie 12 miesięcy.

Od października 2008 r. Polska nie spełnia kryterium stabilności cen. W lipcu 2010 r. zdefiniowany powyżej wskaźnik wynosił 3,3% i według szacunków Ministerstwa Finansów (Ministerstwo Finansów, 2010a) przekraczał wartość referencyjną o 1,6 pkt. proc. Stosunkowo wysoka różnica między polskim indeksem a wartością referencyjną (zob. wykres 7) wiąże się głównie z faktem, że w Polsce w okresie kryzysu niezmiennie odnotowywany był dodatni wzrost gospodarczy, co przekładało się na jedną z najwyższych stóp inflacji w krajach UE. Jednocześnie głębsze spowolnienie obserwowane w latach 2008-2009 w krajach Europy Zachodniej powodowało szybkie obniżanie się tamtejszych stóp inflacji. Należy dodać, że Polska wypełniała kryterium stabilności cen w okresach maj-lipiec 2004 r. oraz grudzień 2005 r. – wrzesień 2008 r., przy czym od marca 2006 r. do kwietnia 2007 r. należała do grupy 3 państw UE o najbardziej stabilnych cenach.

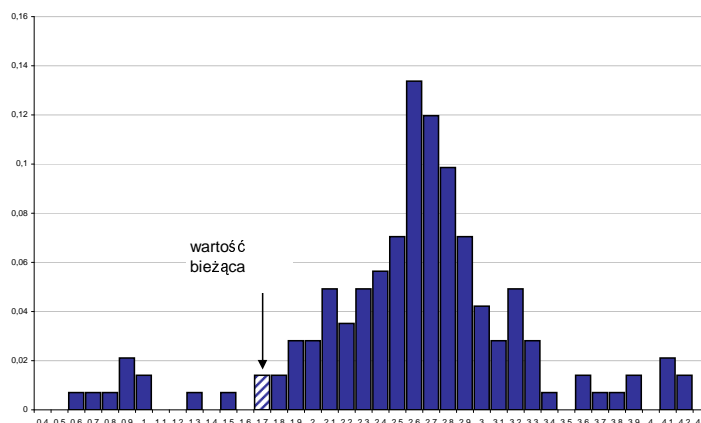
Wykres 7: Kryterium stabilności cen w Polsce w latach 2004-2010



Źródło: obliczenia MF, Eurostat.

Realizowany przez Radę Polityki Pieniężnej (RPP) cel inflacyjny na poziomie

Wykres 8: Histogram wartości referencyjnych kryterium stabilności cen w okresie XII 1999 – VII 2010



Źródło: obliczenia MF, Eurostat.

2,5%, osiągnięty w kwietniu 2010 r. po raz pierwszy od września 2007 r., **nie gwarantuje wypełnienia kryterium inflacyjnego** (zob. wykres 8). Umożliwia on jednak „stosunkowo szybkie obniżenie inflacji we właściwym momencie, jeśli będzie to konieczne dla spełnienia kryterium inflacyjnego” (Narodowy Bank Polski, 2003, str. 19). „**W przypadku podjęcia wiążącej decyzji dotyczącej daty planowanego przystąpienia do strefy euro oraz związanego z tym wejścia do ERM II, Rada Polityki Pieniężnej dokona niezbędnych dostosowań strategii polityki pieniężnej (...)** do warunków wynikających z konieczności spełnienia kryteriów konwergencji niezbędnych do przyjęcia euro” (Narodowy Bank Polski, 2009b). Możliwość dokonania takich dostosowań jest zbieżna z ustaleniami *Strategii polityki pieniężnej po 2003 r.* (Narodowy Bank Polski, 2003).

Fiskalne kryterium konwergencji stanowi, że kraj członkowski w momencie dokonywania oceny nie może być objęty decyzją Rady Ecofin stwierdzającą istnienie nadmiernego deficytu w rozumieniu art. 126 TFUE. Analiza sytuacji fiskalnej w danym kraju przeprowadzana jest pod kątem sprawdzenia, czy:

- **faktyczny lub planowany** deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych (ang. *general government*, g. g., por. ramka 12) w relacji do PKB przekracza wartość referencyjną (określoną w *Protokole w sprawie procedury nadmiernego deficytu* jako 3% PKB). Jeśli tak, to czy:
 - relacja ta zmniejszyła się znacząco i trwale, i osiągnęła poziom bliski wartości referencyjnej,

- przekroczenie wartości referencyjnej ma charakter wyjątkowy i tymczasowy, a relacja ta pozostaje bliska wartości referencyjnej;
- relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB przekracza wartość referencyjną (określoną w *Protokole w sprawie procedury nadmiernego deficytu* jako 60% PKB). Jeśli tak, to czy relacja ta zmniejsza się dostatecznie i zbliża się do wartości referencyjnej w zadowalającym tempie.

Podstawą do oceny sytuacji fiskalnej państwa członkowskiego z derogacją są programy konwergencji oraz notyfikacje fiskalne.

Ramka 12. Sektor instytucji rządowych i samorządowych

Sektor instytucji rządowych i samorządowych obejmuje następujące jednostki instytucjonalne:

- jednostki rządowe i samorządowe (z wyłączeniem producentów publicznych zorganizowanych jako przedsiębiorstwa czy instytucje finansowe publiczne lub – na mocy specjalnych aktów prawnych – uznane za jednostki typu przedsiębiorstwo, jeżeli zostały zaliczone do sektora przedsiębiorstw lub do sektora instytucji finansowych), które administrują i finansują grupę działalności polegających głównie na dostarczaniu wyrobów i usług nierynkowych, przeznaczonych na zaspokojenie potrzeb społeczeństwa;
- instytucje niekomercyjne uznane za posiadające osobowość prawną, będące pozostałymi producentami nierynkowymi oraz kontrolowanymi i głównie finansowanymi przez jednostki rządowe i samorządowe;
- autonomiczne fundusze emerytalne, jeśli są one obowiązkowe z mocy prawa lub rozporządzenia oraz jeśli sektor instytucji rządowych i samorządowych jest odpowiedzialny za zarządzanie takimi instytucjami w zakresie rozliczania i zatwierdzania składek i świadczeń.

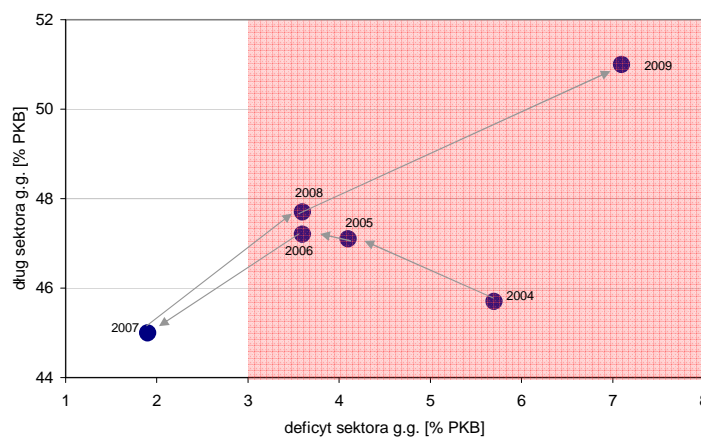
W Polsce do sektora instytucji rządowych i samorządowych zaliczono następujące podmioty gospodarki narodowej:

- działające na zasadach określonych w ustawie o finansach publicznych;
- podmioty, których system finansowy został określony odrębnymi ustawami, a których podstawowym źródłem finansowania są dotacje z budżetu państwa;
- samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej;

- państwowe instytucje kultury;
- fundusze mające osobowość prawną, które powiązane są z budżetem państwa lub z budżetami jednostek samorządu terytorialnego;
- instytucje obsługujące fundusze ubezpieczeń społecznych (bez otwartych funduszy emerytalnych) oraz Narodowy Fundusz Zdrowia.

W całym okresie 2004-2009 dług sektora g.g. nie przekraczał dopuszczalnej granicy 60% PKB (zob. wykres 9). Jednocześnie, w latach 2004-2006 Polska była objęta procedurą nadmiernego deficytu (zob. wykres 9) i nie wypełniała kryterium fiskalnego. W roku 2007 deficyt sektora g.g. stanowił mniej niż 3% PKB, w związku z czym procedura nadmiernego deficytu została zdjęta. Jednak ze względu na wzrost deficytu sektora g.g. do 3,7% w 2008 r., **7 lipca 2009 r. Polska – decyzją Rady Ecofin – została ponownie objęta procedurą nadmiernego deficytu** i zobowiązana do przywrócenia do 2012 r. deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych do poziomu poniżej 3% PKB. W 2009 r. Polska wykazywała deficyt sektora g.g. na poziomie 7,1% PKB. Ograniczenie deficytu poniżej wartości referencyjnej zgodnie z rekomendacją Rady oznaczałoby zakończenie procedury w stosunku do Polski (i zarazem wypełnienie kryterium fiskalnego) najpóźniej w 2013 r. Ścieżka wypełniania kryterium fiskalnego jest corocznie prezentowana w aktualizacji *Programu konwergencji*, przedkładanej Komisji Europejskiej.

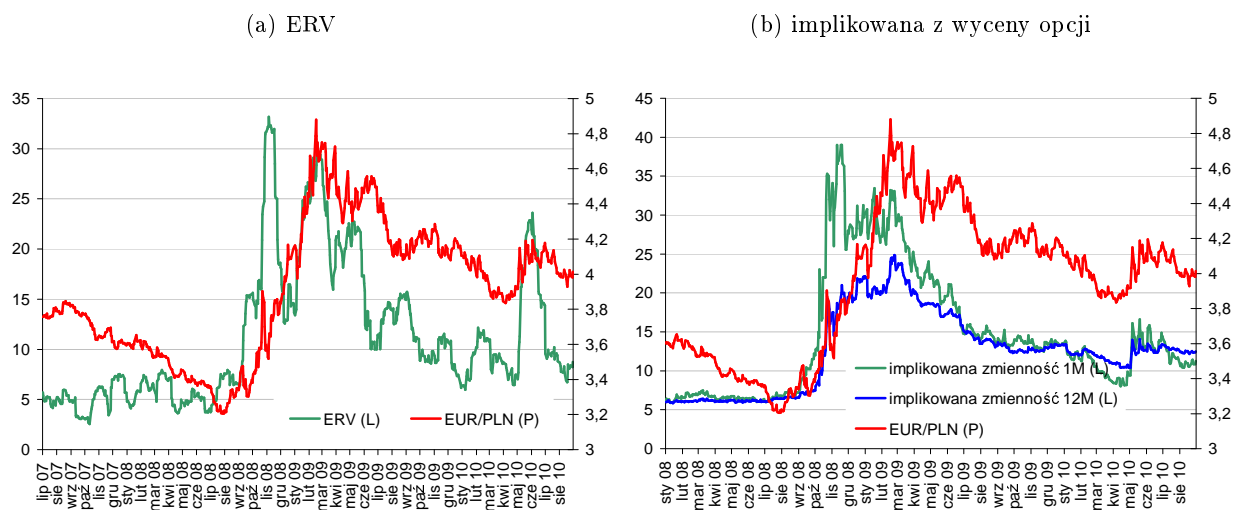
Wykres 9: Kryterium fiskalne w Polsce w latach 2004-2009



Zacienione pole oznacza brak wypełnienia kryterium fiskalnego ze względu na poziom deficytu w danym roku. We wszystkich rozpatrywanych latach dług nie przekraczał granicy 60% PKB.

Źródło: Eurostat, opracowanie MF.

Wykres 10: Zmienność kursu EUR/PLN w okresie VII 2007 – VIII 2010



Uwagi: L – lewa skala, P – prawa skala.

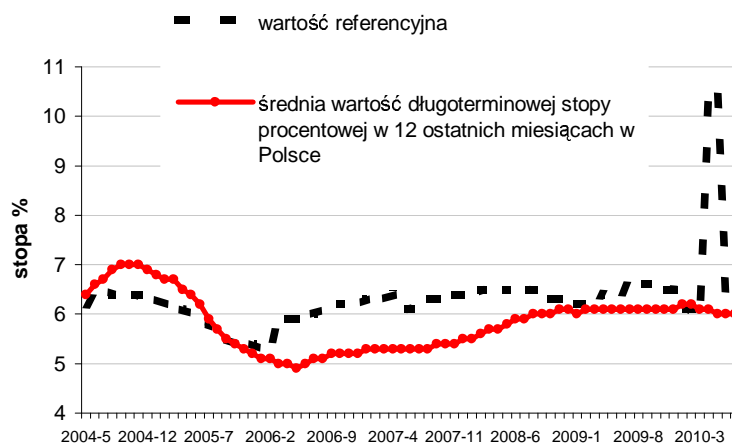
Źródło: Bloomberg, EBC, obliczenia MF.

Kryterium kursu walutowego nakazuje utrzymywanie kursu waluty krajowej przez co najmniej 2 lata w ramach normalnych granic wahań przewidzianych w Europejskim Mechanizmie Kursowym (ang. *Exchange Rate Mechanism*, ERM) bez poważnych napięć oraz bez dokonywania – na własny wniosek państwa członkowskiego – dewaluacji w stosunku do euro. W *uchwale Rady Europejskiej z 16 czerwca 1997 r. o ustanowieniu mechanizmu kursów walutowych w trzecim etapie UGW* podkreślono, że oczekuje się, iż kraje członkowskie objęte derogacją przyłączą się do ERM II.

Ze względu na fakt, że złoty nie uczestniczy w Europejskim Mechanizmie Kursowym II, Polska nie wypełnia kryterium kursu walutowego. Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Wprowadzenia Euro przez Rzeczpospolitą Polską na bieżąco monitoruje jednak zmienność notowań złotego, która jest brana pod uwagę przez EBC przy ocenie stabilności kursowej.

Zarówno miara ERV (ang. *Exchange Rate Volatility*), jak i zmienność implikowana z opcji walutowych (por. aneks C) pokazują znaczący wzrost zmienności kursu EUR/PLN po październiku 2008 r. (zob. wykres 10). Okresy największych wahań nominalnego kursu walutowego przypadały na koniec listopada 2008 r. oraz luty 2009 r., od tamtej pory zaś zmienność stopniowo spadała. Wzrosła jednak – choć do niższych poziomów – wiosną 2010 r. w związku z nasileniem kryzysu greckiego i w sierpniu 2010 r. istotnie przewyższała poziomy sprzed nasilenia kryzysu finansowego jesienią 2008 r. **Aktualna zmienność EUR/PLN jest również istotnie wyższa od zmienności kursów walutowych w momencie wejścia do ERM/ERM II państw, które już przyjęły euro.**

Wykres 11: Kryterium stopy procentowej w Polsce w latach 2004-2010



Źródło: Eurostat, opracowanie MF.

Kryterium stóp procentowych stanowi, że w okresie jednego roku przed badaniem średnia nominalna długoterminowa stopa procentowa nie może przekraczać o więcej niż o 2 punkty procentowe średniej z analogicznych stóp procentowych w co najwyżej trzech³¹ państwach członkowskich o najbardziej stabilnych cenach. Stopy procentowe oblicza się na podstawie rentowności długoterminowych obligacji skarbowych lub porównywalnych papierów wartościowych, o zbliżonym do dziesięcioletniego terminie wykupu, dla których rynek jest wystarczająco płynny.

W lipcu 2010 r. Polska wypełniała kryterium stóp procentowych. Według szacunków Ministerstwa Finansów (por. Ministerstwo Finansów, 2010a) w miesiącu tym średnia rentowność 10-letnich obligacji skarbu państwa była niższa od wartości referencyjnej. Średnia długoterminowa stopa procentowa za ostatnie 12 miesięcy wyniosła w czerwcu 2010 r. 6,0% i szacuje się, że była o 0,3 pkt. proc. niższa od wartości referencyjnej.

Wypełnienie kryterium stopy procentowej jest w dużej mierze uwarunkowane zdolnością kraju do wypełnienia kryterium stabilności cen (kanał oczekiwań inflacyjnych) i kryterium fiskalnego (kanał premii za ryzyko) oraz wiarygodnością strategii integracji walutowej (kanał premii za ryzyko). Z tego względu, w przypadku wiarygodnej strategii trwałego wypełnienia pozostałych kryteriów konwergencji, kryterium stopy procentowej nie powinno stanowić zagrożenia dla przyjęcia

³¹Liczba państw może być niższa, jeżeli np. w niektórych państwach członkowskich o najbardziej stabilnych cenach nie istnieją adekwatne instrumenty finansowe. Powyższa interpretacja została zastosowana w *Raportach o konwergencji 2010*, kiedy za jedno z państw referencyjnych dla kryterium stabilności cen została uznana Estonia.

przez Polskę euro.

Kryterium konwergencji prawnej obejmuje analizę zgodności ustawodawstwa krajowego z art. 130 i 131 TFUE oraz Statutem Europejskiego Systemu Banków Centralnych (ESBC) i Europejskiego Banku Centralnego.

W praktyce analiza ustawodawstwa krajowego w *Raportach o konwergencji* KE i EBC nieznacznie się różni (por. Olszak i Porzycki, 2009).

KE koncentruje się na trzech zasadniczych obszarach:

- zgodności celów krajowych banków centralnych z celami ESBC,
- niezależności krajowych banków centralnych i członków ich organów zarządzających, w tym niezależności instytucjonalnej, finansowej i personalnej,
- integracji krajowych banków centralnych z ESBC.

EBC zwraca natomiast uwagę na następujące kwestie:

- niezależność krajowego banku centralnego, w szczególności: niezależność funkcjonalną, instytucjonalną, personalną i finansową oraz zachowanie poufności w zakresie działalności podlegającej przepisom Statutu ESBC o poufności,
- zakaz finansowania ze środków banku centralnego i uprzywilejowanego dostępu,
- jednolitą pisownię euro,
- prawną integrację krajowych banków centralnych z Eurosystemem, w szczególności: cele i zadania krajowych banków centralnych, przepisy o finansach krajowych banków centralnych, politykę kursową oraz współpracę międzynarodową.

EBC podkreśla przy tym, że ocena konwergencji prawnej nie ogranicza się do formalnej analizy brzmienia przepisów prawa państwa członkowskiego, ale może obejmować także praktykę ich stosowania, w szczególności istnienie oznak wskazujących na wywieranie nacisków na organy decyzyjne krajowych banków centralnych (por. Olszak i Porzycki, 2009).

Jednocześnie EBC zwraca uwagę, że przewidziany w art. 131 Traktatu wymóg zgodności ustawodawstwa krajowego z Traktatem i Statutem ESBC oznacza konieczność dostosowania treści przepisów krajowych, niezależnie od pierwszeństwa Traktatu i Statutu ESBC przed ustawodawstwem krajowym. Obowiązek zapewnienia zgodności nie oznacza natomiast

obowiązku harmonizacji krajowych ustaw o bankach centralnych. EBC podkreśla, że różnice pomiędzy takimi ustawami są w pełni dopuszczalne w zakresie, w jakim nie naruszają one wyłącznej kompetencji Wspólnoty w sprawach polityki pieniężnej (por. Olszak i Porzycki, 2009).

Obecnie Polska nie spełnia wymogów kryterium konwergencji prawnej. Wypełnienie przez Polskę tego kryterium wymaga szeregu dostosowań w polskim prawodawstwie (por. Olszak i Porzycki, 2009), a w szczególności obszernych zmian ustawy o Narodowym Banku Polskim, pewnych zmian w ustawie o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, a przede wszystkim zmiany Konstytucji RP. W tym celu konieczne jest osiągnięcie porozumienia politycznego odnośnie do przeprowadzenia niezbędnych formalnych dostosowań warunkujących przyjęcie wspólnej waluty.

Należy przy tym podkreślić, że **ocena wypełnienia kryteriów konwergencji dokonywana jest z uwzględnieniem następujących zasad** (por. Europejski Bank Centralny, 2004):

- poszczególne kryteria są interpretowane i stosowane w sposób rygorystyczny w celu zagwarantowania, że do strefy euro wejdą tylko takie państwa członkowskie, w których panują warunki gospodarcze sprzyjające utrzymaniu stabilności cen i spójności gospodarczej strefy,
- kryteria stanowią spójną oraz integralną całość i jako takie muszą być spełnione jednocześnie – TFUE wymienia je równorzędnie i nie sugeruje żadnej hierarchii,
- kryteria muszą być spełnione przy uwzględnieniu realnych danych,
- kryteria powinny być stosowane w sposób konsekwentny, przejrzysty i prosty,
- konwergencja musi mieć charakter trwały, a nie tymczasowy.

C. Techniczne aspekty związane z kursowym kryterium konwergencji

C.1 Kurs równowagi

Oszacowanie kursu równowagi dla waluty państwa członkowskiego UE zmierzającego ścieżką integracji ze strefą euro odgrywa kluczową rolę w tym procesie. Zgodnie ze stanowiskiem Europejskiego Banku Centralnego (2003):

- **wybrany kurs centralny w ERM II powinien możliwie jak najtrafniej odzwierciedlać ocenę kursu równowagi w momencie wejścia do mechanizmu.** Ocena ta powinna opierać się na obszernym zbiorze wskaźników i tendencji gospodarczych, a także uwzględniać kurs rynkowy;
- **ponowne dopasowanie kursu centralnego może okazać się konieczne w przypadku ewolucji kursów równowagi,** w szczególności w warunkach realnej konwergencji.

EBC podkreśla również, że decyzja o kursie centralnym ma charakter wielostronnego porozumienia, a żadna ze stron nie może z góry określać wyniku powyższej oceny.

Wśród wielu metod szacowania kursu równowagi, dostępnych w literaturze, Komisja Europejska (2004) wyróżnia dwa najszerszej stosowane podejścia: FEER (ang. *fundamental equilibrium exchange rate*) oraz BEER (ang. *behavioural equilibrium exchange rate*).

Fundamentalny kurs równowagi (FEER) to realny kurs walutowy spójny z warunkami równowagi zewnętrznej i wewnętrznej (zob. Williamson, 1994; Rubaszek, 2009). Równowagę zewnętrzną najczęściej definiuje się jako pewien pożądany poziom deficytu na rachunku obrotów bieżących, przy którym utrzymana jest w długim okresie stabilna relacja zagranicznego zadłużenia netto do PKB (ang. *sustainable*), ozn. TCA_t (ang. *target current account*). Warunkiem równowagi wewnętrznej jest natomiast stabilizacja produkcji krajowej, ozn. Y_t , na poziomie potencjalnym, tzn. przy naturalnej stopie bezrobocia i niskiej inflacji, ozn. \bar{Y}_t .

Wyznaczenie FEER wymaga estymacji elastyczności eksportu i importu względem realnego kursu walutowego, ozn. RER_t . Aprecjacja realnego kursu walutowego powinna prowadzić do obniżenia konkurencyjności polskiego eksportu i wzrostu konkurencyjności importu (odwrotnie w przypadku deprecjacji). Po wyznaczeniu elastyczności, saldo obrotów bieżących w chwili t , ozn. CA_t , można wyrazić jako funkcję m.in. realnego kursu walutowego oraz bieżącej produkcji: $CA_t(RER_t, Y_t, \cdot)$, gdzie (\cdot) – pozostałe czynniki.

$FEER_t$ jest to zatem taka wartość RER_t , przy której spełniona jest relacja:

$$CA_t(FEER_t, \bar{Y}_t, \cdot) = TCA_t \quad (1)$$

tzn. deficyt obrotów bieżących w relacji do PKB kształtuje się na docelowym poziomie przy jednoczesnym spełnieniu warunku równowagi wewnętrznej. FEER jest uznawany za podejście właściwe do oceny kursu równowagi długookresowej.

Behawioralny kurs równowagi (BEER) jest podejściem bardziej empirycznym. Opiera się na obserwacji, że odchylenia realnego kursu od poziomu zgodnego z parytetem siły nabywczej są długotrwałe (zob. Clark i MacDonald, 1998). Dzieje się tak ze względu na fakt, że w krótkim i średnim okresie kurs ten (ozn. q_t) determinuje zestaw fundamentów makroekonomicznych gospodarki:

$$q_t = Z_t\beta + T_t\gamma + \varepsilon_t \quad (2)$$

gdzie Z – wektor zmiennych wpływających na realny kurs walutowy w długim i w średnim okresie (w horyzoncie jednego cyklu koniunkturalnego), T – czynniki krótkookresowe, ε – czynniki losowe. BEER definiuje się jako kurs realny po wyeliminowaniu wpływu czynników krótkookresowych i losowych.

Jako czynniki długo- i średniookresowe wpływające na realny kurs waluty w literaturze najczęściej rozważa się (por. Clark i MacDonald, 1998; Égert i in., 2006; Bęza-Bojanowska i MacDonald, 2009):

- poziom **aktywów zagranicznych netto** (NFA) w relacji do PKB (w gospodarce doganiającej obrazuje pogłębienie finansowe i napływ kapitału, który powinien wzmacniać kurs; ozn. nfa_t);
- **terms of trade** – iloraz cen eksportu i importu w gospodarce, w relacji do analogicznej wielkości dla innych obszarów walutowych, które uwzględniono w analizie (wzrost relatywnych cen eksportu względem importu wiąże się z aprecjacją przy niskiej elastyczności cenowej strumieni handlu zagranicznego albo z deprecjacją przy wysokiej; ozn. tot_t);
- aproksymanta **efektu Balassy-Samuelsona** w gospodarkach podlegających procesowi doganiania (np. względna dynamika wydajności pracy w sektorze dóbr będących i niebędących przedmiotem wymiany w relacji do analogicznej wielkości za granicą; szybszy wzrost wydajności pracy w kraju, szczególnie w sektorze dóbr wymiennalnych, prowadzi do aprecjacji; ozn. bs_t);

- **dysparytet realnych stóp procentowych** w relacji do zagranicy (wyższa stopa procentowa w kraju oddziałuje w kierunku aprecjacji; ozn. r_t);
- aproksymanta **premier za ryzyko** (np. dług publiczny lub deficyt budżetowy w relacji do PKB, wzrost premii za ryzyko prowadzi do deprecjacji; ozn. λ_t).

W tej sytuacji relacja (2) przyjmuje postać:

$$q_t = f(nfa_t, tot_t, bs_t, r_t, \lambda_t) \quad (3)$$

a jej parametry są przedmiotem estymacji. BEER to wartość teoretyczna q_t wynikająca z równania (3).

Według Komisji Europejskiej (2004), w przypadku szacowania kursu równowagi w nowych państwach członkowskich UE należy zwrócić uwagę na następujące zagadnienia i potencjalne trudności, które należy uwzględnić w analizie:

- dobór, długość i jakość szeregów czasowych;
- stabilność relacji kointegrujących i oszacowań elastyczności handlu zagranicznego w gospodarkach podlegających transformacji;
- założenia o poziomach zmiennych odpowiadających równowadze, np. długookresowa relacja NFA/PKB w gospodarce i wynikająca z niego założona ścieżka TCA_t ;
- przeniesienie wniosków z analizy realnego kursu równowagi na parytet centralny, wyrażony w kategoriach nominalnych (w szczególności założenia na temat przyszłej stopy inflacji w okresie powrotu kursu do poziomu równowagi).

Należy podkreślić, że przedstawione podejścia są komplementarne, a ze względu na ww. trudności żadne z nich nie może stanowić wyłącznej przesłanki do wnioskowania o optymalnym parytecie centralnym i kursie konwersji. W celu możliwie pełnej oceny sytuacji na rynku walutowym, Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Wprowadzenia Euro przez Rzeczpospolitą Polską na bieżąco monitoruje różne miary kursu równowagi.

C.2 Pomiar zmienności kursowej

Ze względu na fakt, że wiarygodne oszacowanie kursu równowagi jest szczególnie trudne w sytuacji, gdy bieżący kurs rynkowy EUR/PLN podlega silnym wahaniom, ważne jest regularne monitorowanie zmienności kursowej. Skala wahań na rynku walutowym jest ponadto czynnikiem warunkującym wprowadzenie złotego do ERM II (por.

Uwarunkowania Mapy Drogowej) i będzie bezpośrednio rzutować na ocenę wypełnienia przez Polskę kryterium kursu walutowego.

Pomiar zmienności kursu waluty względem euro za pomocą typowych narzędzi statystycznych (odchylenie standardowe, współczynnik zmienności) wymaga zdefiniowania punktu odniesienia, wokół którego kurs podlegałby wahaniom. Naturalnym punktem odniesienia w przypadku walut uczestniczących w ERM II jest parytet centralny. W przypadku pozostałych walut można wyznaczać ten poziom bardziej lub mniej arbitralnie. Do metod jego wyznaczania należą mechaniczna filtracja szeregu notowań kursu, np. za pomocą średniej kroczącej w przedziale czasowym o założonej długości, lub szacowanie poziomu zgodnego z kursem równowagi. Inne podejścia polegają na (i) analizie tempa zmian, zamiast odchylenia od określonego poziomu, lub (ii) bezpośredniej interpretacji danych z rynków finansowych, zawierających informację o oczekiwanej przez uczestników rynku zmienności kursu walutowego w przyszłości.

Przykładem pierwszego z tych podejść jest miara **zmienności ERV** (ang. *Exchange Rate Volatility*), zdefiniowana i stosowana przez Europejski Bank Centralny przy ocenie wypełnienia kryterium kursu walutowego w *Raportach o konwergencji*. ERV jest obliczana na podstawie dziennych notowań nominalnego kursu danej waluty względem euro. Jej koncepcja polega na przybliżeniu *ex ante* odchylenia standardowego rocznej zmiany kursu. Opiera się ono na założeniu, że zmiany w najbliższych 12 miesiącach będą miały podobną amplitudę do tych obserwowanych na bieżąco (zob. też ramka 13).

Ramka 13. Exchange Rate Volatility (ERV)

Oznaczamy kurs EUR/PLN w dniu t jako Y_t . Niech $y_t = \ln(Y_t)$, wówczas $100 \cdot \Delta y_t$ oznacza w przybliżeniuienne procentowe zmiany tego kursu. Zakładamy, że dla $s = t, t+1, \dots, t+256$ zmienne Δy_s są niezależne o jednakowym rozkładzie. Przyjmujemy też, że najbliższy rok liczy 256 dni roboczych. Przy powyższych założeniach, roczna stopa zmiany kursu w najbliższym roku jest z definicji równa:

$$r_t = \sum_{s=t+1}^{t+256} 100\Delta y_s \quad (4)$$

Odchylenie standardowe r_t jest równe:

$$\begin{aligned} SD(r_t) &= [Var(r_t)]^{\frac{1}{2}} = \left[Var\left(\sum_{s=t+1}^{t+256} 100\Delta y_s\right) \right]^{\frac{1}{2}} = \\ &= [100^2 \cdot 256 \cdot Var(\Delta y_t)]^{\frac{1}{2}} = 100 \cdot 16 \cdot SD(\Delta y_t) \end{aligned} \quad (5)$$

EBC estymuje $SD(\Delta y_t)$ jako odchylenie standardowe w ostatnich 20 dniach roboczych, z t włącznie:

$$SD(\Delta y_t) = \left[\frac{1}{19} \sum_{s=t}^{t-19} \left(\Delta y_s - \frac{\sum_{u=t}^{t-19} \Delta y_u}{20} \right)^2 \right]^{\frac{1}{2}} \quad (6)$$

Stąd otrzymujemy wzór na ERV dla danych dziennych:

$$ERV_t = SD(r_t) = 100 \cdot 16 \cdot \left[\frac{1}{19} \sum_{s=t}^{t-19} \left(\Delta y_s - \frac{\sum_{u=t}^{t-19} \Delta y_u}{20} \right)^2 \right]^{\frac{1}{2}} \quad (7)$$

EBC podaje ERV w ujęciu kwartalnym. Jeżeli jako $ERV(m)_t$ oznaczymy ERV w ostatnim dniu miesiąca t , to kwartalna miara $ERV(q)_t = \frac{\sum_{s=t-2}^t ERV(m)_s}{3}$.

Opracowano na podstawie: Europejski Instytut Monetarny, 1998; Narodowy Bank Polski, 2004a.

W drugim podejściu można wykorzystaćienne dane rynkowe o **wycenie opcji walutowych**. Instrumenty te dotyczą danej pary walutowej i pozwalają na zabezpieczenie się przed ryzykiem kursowym w różnych horyzontach czasowych. Wyznaczenie oczekiwanej przez rynek zmienności kursu EUR/PLN w danym horyzoncie wynika z zastosowania modelu wyceny opcji. Polega ono na rozwiązaniu równania ceny opcji – przy danej cenie rynkowej i innych założeniach – ze względu na szacowaną przez rynek zmienność (zob. ramka 14).

Ramka 14. Zmienność implikowana z wyceny opcji

Model taki uzależnia bieżącą cenę opcji, P_t , od rynkowych oszacowań przyszłej zmienności dokonywanych w chwili t , σ_t , oraz innych argumentów:

$$P_t = f(\sigma_t, \cdot) \quad (8)$$

Funkcja $f(\cdot)$ powinna być monotonicznie rosnąca względem σ_t , więc istnieje funkcja odwrotna:

$$\hat{\sigma}_t = f^{-1}(P_t, \cdot) \quad (9)$$

pozwalająca na oszacowanie zmienności implikowanej z opcji przy zadanej cenie, odpowiadającej bieżącym notowaniom rynkowym.

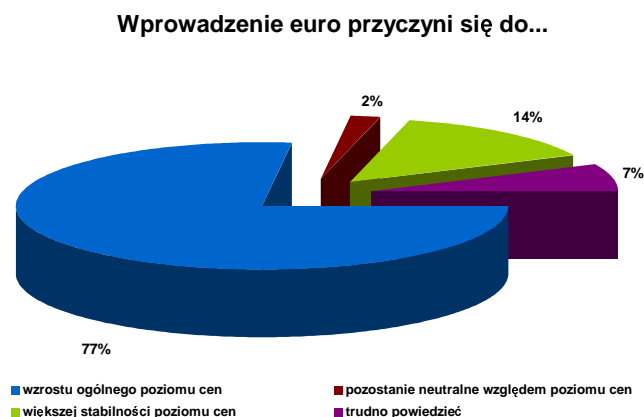
Implikowaną zmienność możemy interpretować jako zmienność w danym horyzoncie w przyszłości, która byłaby oczekiwana przez rynek, gdyby zakładany model wyceny opcji był prawdziwy. W celu możliwie pełnej oceny sytuacji na rynku walutowym, Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Wprowadzenia Euro przez Rzeczpospolitą Polską na bieżąco monitoruje różne miary zmienności kursowej i publikuje je co miesiąc w internetowym serwisie Pełnomocnika Rządu w *Monitorze konwergencji nominalnej*.

D. Wpływ przyjęcia euro na procesy cenowe

D.1 Wprowadzenie

Wyniki badań ankietowych wskazują, że efekty cenowe stanowią w Polsce główne źródło obaw społecznych związanych z przyjęciem euro – prawie 80% obywateli jest zdania, że wymiana waluty przyczyni się do wzrostu cen (por. rys. 12). Zaniepokojenie budzą zarówno efekty o charakterze krótkookresowym (nadużycia cenowe ze strony przedsiębiorców), jak i długookresowym – szybszy niż w przypadku dochodów wzrost cen do średniego poziomu w strefie euro.

Wykres 12: Rozkład poglądów w społeczeństwie polskim w 2010 roku na temat wpływu wprowadzenia euro na inflację



Źródło: Komisja Europejska (2010d).

W wyniku wprowadzenia euro do obiegu gotówkowego, ceny wyrażone w walucie narodowej (np. złotych) zostaną przeliczone na ceny wyrażone w euro po wcześniej ustalonym kursie wymiany. Wymianę waluty można zatem porównać do przeliczenia odległości z mil na kilometry. Podobnie jak zmiana jednostki nie wpłynie na zmianę odległości, tak zamiana waluty narodowej na euro nie powinna mieć wpływu na ogólny poziom cen w krótkim okresie. W rzeczywistości ze względu na pewne czynniki, omówione w dalszej części aneksu, wymiana waluty nie musi być w pełni neutralna dla poziomu cen. Potwierdzają to także doświadczenia krajów, które już przyjęły euro. Efekty cenowe tej operacji okazały się jednak nieznaczne i doprowadziły do wzrostu inflacji o zaledwie kilka dziesiątych punktu

procentowego. Większym problemem była natomiast tzw. iluzja euro, polegająca na przypisywaniu przez społeczeństwo wprowadzeniu wspólnej waluty znacznie większych efektów cenowych niż wskazywałyby na to dane statystyczne. Problem ten był szczególnie odczuwalny w „starych” krajach członkowskich, które przyjęły euro w postaci gotówkowej w 2002 r.

Doświadczenia dotychczasowych członków strefy euro pokazują jednak, że zarówno nieuzasadnionemu wzrostowi cen, jak i iluzji euro można skutecznie zapobiegać poprzez zastosowanie odpowiednich rozwiązań instytucjonalnych oraz dzięki właściwie przeprowadzonej kampanii informacyjnej. Społeczne i gospodarcze koszty efektów cenowych towarzyszących wprowadzeniu wspólnej waluty zależą bowiem w głównej mierze od postaw i nastawienia samego społeczeństwa – zarówno konsumentów, jak i przedsiębiorców. Administracja publiczna powinna natomiast promować właściwe postawy poprzez dostarczanie potrzebnych informacji i wprowadzanie mechanizmów promujących uczciwe praktyki cenowe.

D.2 Efekty cenowe towarzyszące wprowadzeniu wspólnej waluty – doświadczenia krajów członkowskich oraz szacunki dla Polski

Wśród czynników, które mogłyby tłumaczyć wzrost cen w wyniku wprowadzenia euro do obiegu gotówkowego można wymienić: (1) przeniesienie na konsumentów kosztów dostosowań, które musieli ponieść przedsiębiorcy; (2) tzw. hipotezę „kosztów menu”; (3) zaokrąglanie do tzw. cen atrakcyjnych; (4) wykorzystanie zagubienia konsumentów do nieuzasadnionego ekonomicznie zawyżania cen.

W literaturze istnieje konsensus co do tego, iż pierwszy z wyżej wymienionych czynników ma niewielki wpływ na procesy cenowe. Szacunkowy koszt wymiany waluty jest bowiem relatywnie niewielki i nie przekracza kilku dziesiątych procenta rocznych obrotów przedsiębiorstw. Ponadto, część z tych kosztów jest ponoszona jeszcze przed wprowadzeniem euro do obiegu gotówkowego.

Tzw. „koszty menu” tłumaczą z kolei zwiększoną częstość dostosowań cenowych w momencie wymiany waluty. Dostosowania cenowe są kosztowne, chociażby ze względu na konieczność wymiany cenników. W rezultacie, zmiany cen – szczególnie w takich sektorach jak gastronomia – są rzadkie. Wymiana waluty wiąże się jednak ze zmianą nominalnego poziomu cen, a więc wymaga zmian cenników, w związku z czym przedsiębiorcy są skłonni do przesunięcia w czasie dostosowań cenowych z okresu kilku miesięcy wokół wymiany waluty na ten właśnie moment. Na przykład, przedsiębiorca wcześniej planujący zmianę cen w kwietniu może przyspieszyć tę operację i przenieść ją na styczeń, tj. miesiąc wprowadzenia euro do obiegu gotówkowego, gdyż i tak musi w tym okresie dokonać zmiany

cenników. Po takiej operacji, w kwietniu nie zmieni już swoich cen. Równocześnie inny przedsiębiorca, który pierwotnie planował podwyżkę cen swoich usług kilka miesięcy przed przyjęciem euro, może wstrzymać się z tą decyzją do momentu wprowadzenia nowej waluty do obiegu gotówkowego. Powyższe przykłady pokazują, że zwiększona częstość zmian cen w okresie przyjęcia euro do obiegu gotówkowego prowadzi jedynie do zmiany struktury czasowej dostosowań, a nie ich ostatecznej wielkości.

Kolejnym czynnikiem tłumaczącym potencjalny wzrost cen w wyniku wprowadzenia nowej waluty do obiegu gotówkowego jest zaokrąglanie do cen atrakcyjnych, które odgrywają ważną rolę w gospodarce, w związku z czym stanowią dominującą grupę w strukturze cen zarówno w strefie euro, jak i w Polsce. Z cenami atrakcyjnymi mamy do czynienia częściej niż z cenami zwykłymi z kilku powodów. Po pierwsze, mają one wpływać na postrzeganie ceny przez konsumentów w taki sposób, żeby towary i usługi wydawały się tańsze niż są w rzeczywistości. Przykładem jest cena towaru o ostatniej cyfrze znaczącej³² 9 – np. 9,99 zł, która w odczuciu wielu osób będzie istotnie niższa niż 10 zł. Takie ceny są określane mianem psychologicznych. Ceny atrakcyjne mają też na celu ułatwianie przeprowadzania transakcji gotówkowej, np. poprzez „łatwe“ wydanie reszty. Do tej grupy zaliczamy tzw. ceny ułamkowe, w tym okrągłe (np. 5,00 zł).

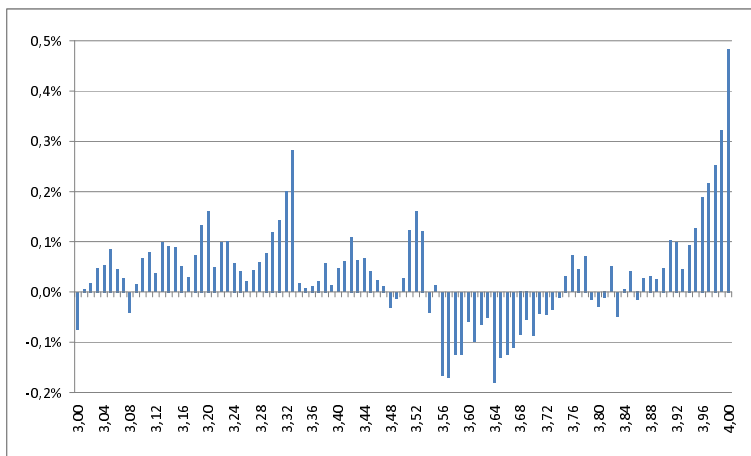
Po wprowadzeniu euro i przeliczeniu cen na nową walutę udział cen atrakcyjnych znacznie spada (Bundesbank, 2004). Ze względu na istotne funkcje pełnione w gospodarce przez tę kategorię cen, ich udział w strukturze cen powinien jednak z czasem ponownie wzrosnąć, w związku z czym nowe ceny powinny zostać zaokrąglone do atrakcyjnych. Fakt ten nie musi jednak oznaczać wzrostu cen – mogą być one zaokrąglone do najbliższej ceny atrakcyjnej zarówno w górę, jak i w dół. Potwierdzają to przykłady faktyczne. Na przykład przed wymianą waluty „psychologiczna“ cena 1,79 DM stanowiła w Niemczech w przypadku cukru tzw. cenę modalną (relatywnie często występującą w gospodarce). Po przeliczeniu na euro cena ta powinna była wynieść 0,92 EUR, jednak po kilku miesiącach nowa cena modalna ukształtowała się na poziomie 0,89 EUR, czyli niższym niż przed wymianą.

Potencjalne efekty zaokrągleń w wyniku wprowadzenia euro do obiegu gotówkowego oszacowano także dla Polski. Wyniki przeprowadzonych symulacji wskazują, że efekt ten powinien być niewielki (Rozkrut i in., 2009). Jego ostateczna wielkość zależy od przyjętych założeń, a także od kursu wymiany złotego na euro. W szczególnym przypadku, w scenariuszu symetrycznym, zgodnie z którym ceny atrakcyjne zaokrąglane są w górę lub w dół do najbliższej ceny atrakcyjnej z ich kategorii, zaś ceny zwykłe do najbliższego eurocenta, możliwy jest nawet spadek cen (wykres 13). Z kolei w scenariuszu pesymistycznym, zakładającym zaokrąglenie wszystkich cen atrakcyjnych w górę do najbliższej ceny atrakcyjnej, zaś cen zwykłych w górę do jednego eurocenta, ogólny poziom

³²Mianem cyfry znaczącej określa się cyfrę różną od zera.

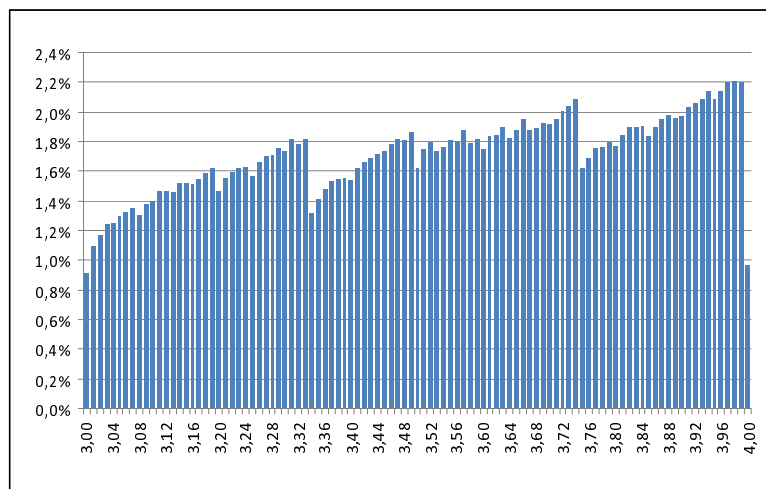
cen zmieni się nieznacznie – w zależności od przyjętego poziomu kursu konwersji wzrośnie od 0,91% do 2,22% (mediana 1,75%) – wykres 14.

Wykres 13: Wyniki symulacji wpływu zaokrąglania na poziom cen w zależności od poziomu kursu konwersji po wprowadzeniu euro w Polsce (scenariusz symetryczny)



Źródło: Rozkrut i in. (2009)

Wykres 14: Wyniki symulacji wpływu zaokrąglania na poziom cen w zależności od poziomu kursu konwersji po wprowadzeniu euro w Polsce (scenariusz pesymistyczny)



Źródło: Rozkrut i in. (2009)

Tabela 5: Wyniki symulacji wpływu zaokrąglania na poziom cen reprezentatywnego koszyka dóbr i usług poszczególnych grup społeczno-ekonomicznych po wprowadzeniu euro w Polsce

	Grupy społeczno-ekonomiczne					CPI
	pracowników	rolników	pracujących na własny rachunek	emerytów i rencistów	utrzymujących się z niezarobkowych źródeł	
Scenariusz I						
Mediana	0.53%	0.46%	0.51%	0.53%	0.58%	0.53%
MAX	0.69%	0.60%	0.67%	0.68%	0.74%	0.69%
MIN	0.30%	0.26%	0.28%	0.31%	0.32%	0.30%
Scenariusz II						
Mediana	1.79%	1.60%	1.74%	1.70%	1.93%	1.75%
MAX	2.22%	2.01%	2.16%	2.21%	2.40%	2.22%
MIN	0.92%	0.83%	0.88%	0.91%	1.00%	0.91%
Scenariusz III						
Mediana	2.57%	2.41%	2.48%	2.51%	2.81%	2.56%
MAX	3.29%	3.04%	3.19%	3.31%	3.58%	3.29%
MIN	1.63%	1.53%	1.56%	1.65%	1.80%	1.62%
Scenariusz IV						
Mediana	0.02%	0.05%	0.02%	0.06%	0.03%	0.04%
MAX	0.49%	0.43%	0.47%	0.47%	0.55%	0.48%
MIN	-0.19%	-0.16%	-0.20%	-0.16%	-0.19%	-0.18%

Uwagi: Minima, maksima i mediany wyliczone na podstawie rozkładu wyników przy różnym poziomie kursu konwersji.

Źródło: Rozkrut i in. (2009)

W dyskusji na temat efektów cenowych wprowadzenia euro do obiegu gotówkowego bardzo często podkreśla się, że przeciętny wzrost cen nie odzwierciedla we właściwy sposób skutków odczuwanych przez różne grupy gospodarstw domowych. W debacie publicznej wskazuje się na najuboższe grupy społeczne oraz emerytów i rencistów jako tych, którzy mieliby najbardziej ucierpieć w wyniku zawyżania cen po zamianie złotego na euro. W celu przeanalizowania powyższego zagadnienia zbadano także cenowe efekty zaokrągleń w podziale na grupy gospodarstw domowych w Polsce. Uzyskane wyniki wskazują, że skutki zaokrągleń powinny być odczuwane w takim samym stopniu, niezależnie od grupy społeczno-ekonomicznej, do której należy dane gospodarstwo domowe (tabela 5). Koszty utrzymania emerytów i rencistów czy rolników nie wzrosną zatem w większym stopniu niż innych gospodarstw domowych.

Ostatnia z ww. przyczyn potencjalnego wzrostu cen w wyniku wprowadzenia euro do obiegu gotówkowego dotyczy nieuczciwych praktyk cenowych ze strony przedsiębiorców. Ze względu na zagubienie konsumentów związane ze zmianą nominalnego poziomu cen po wprowadzeniu euro, nie można wykluczyć zjawiska nadużyć cenowych. W szczególności dotyczy to towarów o niskiej cenie jednostkowej, nabywanych najczęściej w dużych ilościach (głównie żywność), w przypadku których istnieje duże prawdopodobieństwo, iż konsumenci nie będą dokonywać przeliczania na ceny wyrażone w starej walucie i tym

samym nie zauważają wzrostu cen (zależność ta jest zgodna z tzw. teorią racjonalnej pasywności). Doświadczenia niektórych, w szczególności nowych, krajów członkowskich strefy euro pokazują jednak, że zastosowanie odpowiednich rozwiązań instytucjonalnych pozwala skutecznie ochronić konsumentów przed ewentualnymi nadużyciami.

Ramka 15. Krótkookresowe efekty cenowe towarzyszące wprowadzeniu „gotówkowego“ euro - analiza ilościowa

Ważnym elementem zarówno dyskursu publicznego, jak i debaty naukowej dotyczącej korzyści i kosztów integracji Polski ze strefą euro są efekty cenowe wprowadzenia wspólnej waluty do obiegu gotówkowego. W celu oszacowania ich skali w pierwszej grupie krajów członkowskich strefy euro oszacowany został model panelowy, w którego specyfikacji uwzględniono, iż wprowadzenie euro do obiegu gotówkowego w 2002 r. w dwunastu z piętnastu państw UE miało charakter naturalnego eksperymentu z grupą kontrolną. Pozwala to ocenić wpływ integracji walutowej na dynamikę cen na podstawie różnic między grupą badaną (czyli tą, która przystąpiła do unii walutowej) i kontrolną (która pozostała poza strefą euro) przed i po wymianie waluty (Konopczak i Rozkrut, 2009b).

Potencjalne efekty cenowe zostały zbadane w ramach modelu inflacji poprzez uwzględnienie w zbiorze regresorów – obok postulowanych przez literaturę zmiennych objaśniających procesy cenowe (luki popytowej, dynamiki kursu walutowego, cen surowców i kosztów pracy, cyklicznie skorygowanego salda sektora finansów publicznych oraz względnego poziomu cen danego kraju) – odpowiednich zmiennych sztucznych. Badaniem zostało objętych czternaście krajów członkowskich Unii Europejskiej (UE 15 bez Grecji, w przypadku której nie uzyskano wszystkich potrzebnych danych) w latach 1995-2006.

Wyniki estymacji wskazują, iż w przypadku ogólnego poziomu cen w krajach strefy euro miał miejsce tzw. „efekt stycznia”, tj. wskaźnik HICP w styczniu 2002 r. był wyższy o 0,64 pkt. proc. niż to wynikało z czynników fundamentalnych, zaś w grupie kontrolnej efektu tego nie zaobserwowano. Krótkookresowe efekty cenowe w strefie euro miały również miejsce w przypadku usług konsumpcyjnych, głównie w ramach kategorii restauracje i hotele. Z kolei w przypadku towarów konsumpcyjnych (w tym również żywności) dodatkowy wzrost cen zaobserwowano na początku 2002 r. zarówno w grupie kontrolnej, jak i badanej, a więc nie można ich wystąpienia przypisać wprowadzeniu euro.

W skali całego roku wpływ wprowadzenia euro do obiegu gotówkowego na inflację (HICP) okazał się statystycznie nieistotny. Potwierdza to tezę, że efekty cenowe wymiany waluty

mają charakter krótkookresowy. Wyniki badania pokazują równocześnie, że efekty cenowe można skutecznie ograniczać poprzez stosowanie odpowiednich narzędzi administracyjnych, takich jak nakaz podwójnej ekspozycji cen w dotychczasowej walucie narodowej oraz euro.

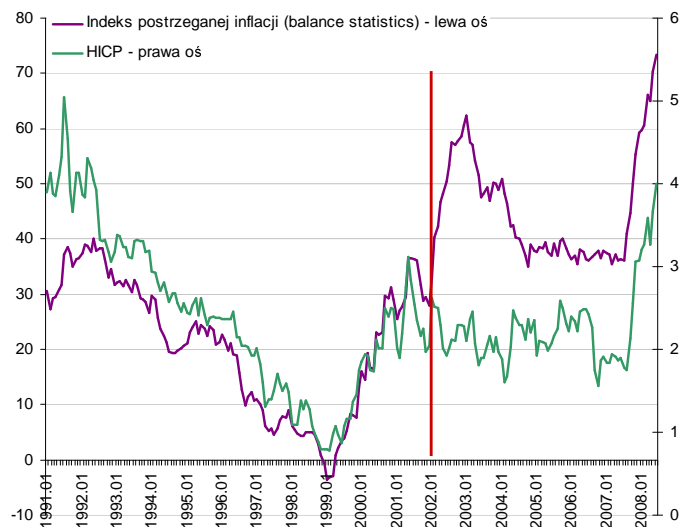
Wyżej omówione źródła efektów cenowych wprowadzenia euro do obiegu gotówkowego pokazują, że z jednej strony zdarzenie to nie musi być w pełni neutralne dla poziomu cen, z drugiej strony jednak efekty te powinny być niewielkie i przejściowe. Powyższą zależność wydają się potwierdzać dotychczasowe doświadczenia krajów, które przyjęły euro (ramka 15). Co prawda w okresie wymiany waluty w grupie dwunastu pierwszych państw członkowskich strefy euro miał miejsce wzrost cen niektórych kategorii towarów i usług, który nie wynikał z kształtowania determinant inflacji, zaś w krajach Unii Europejskiej, które do unii monetarnej nie przystąpiły (Wielka Brytania, Szwecja i Dania) efekty te miały mniejsze natężenie, jednak efekt ten był relatywnie niewielki, a jego najsilniejszy wpływ był widoczny w styczniu 2002 r., kiedy przyczynił się do dodatkowego wzrostu inflacji w strefie euro średnio o kilka dziesiątych punktu procentowego (Konopczak i Rozkrut, 2009b). W skali całego roku był on już jednak statystycznie nieistotny, co jest spójne z hipotezą o przejściowym tylko wzroście cen w wyniku wprowadzenia euro do obiegu gotówkowego. Na bardzo nieznaczny wpływ wymiany waluty na poziom cen zarówno w „starych“, jak i „nowych“ krajach członkowskich wskazują także szacunki Eurostatu (Eurostat, 2003), zgodnie z którymi efekt ten wyniósł ok. 0,1-0,3 procent.

Obok efektów krótkookresowych, obawy społeczne budzą również procesy długookresowe, w tym przede wszystkim ryzyko szybszego wzrostu poziomu cen w Polsce do poziomu w strefie euro (tzw. konwergencja nominalna) niż poziomu dochodów (tzw. konwergencja realna). Proces konwergencji, czyli upodabniania się gospodarek, w tym zbliżania się poziomu dochodów i poziomu cen państw rozwijających się do państw rozwiniętych, jest zjawiskiem powszechnie występującym w gospodarce światowej. Członkostwo w strefie euro może ten proces jedynie przyspieszyć. W przypadku poziomu cen tempo konwergencji powinno się zwiększyć ze względu na wzrost przejrzystości cen w skali międzynarodowej, który pozwoli na łatwiejsze porównania cenowe. Istotny wpływ na tempo wyrównywania się cen ma jednak deregulacja (liberalizacja) rynków, której tempo określa rząd, biorąc pod uwagę dynamikę dochodów w gospodarce. Szybsza konwergencja poziomu dochodów będzie z kolei efektem przyspieszenia tempa wzrostu gospodarczego na skutek akcesji do strefy euro (szerzej: ramka 6 w rozdziale 2).

D.3 „Iluzja euro“

Z powyższymi wnioskami, wskazującymi na bardzo niewielkie i przejściowe tylko efekty cenowe wprowadzenia euro do obiegu gotówkowego kontrastują niemal powszechne odczucia społeczne, zgodnie z którymi przyjęcie nowej waluty w 2002 r. doprowadziło do znacznego wzrostu inflacji. Jeszcze pięć lat po wymianie waluty przekonanie o silnie inflacyjnych skutkach tego wydarzenia podzielało ponad 90% obywateli krajów strefy euro (Komisja Europejska, 2006c). Powyższa rozbieżność między inflacją postrzeganą przez społeczeństwo a oficjalnymi danymi urzędów statystycznych (por. wykres 15) jest określana jako „iluzja euro“.

Wykres 15: Postrzegana i rzeczywista inflacja w strefie euro w latach 1997-2009

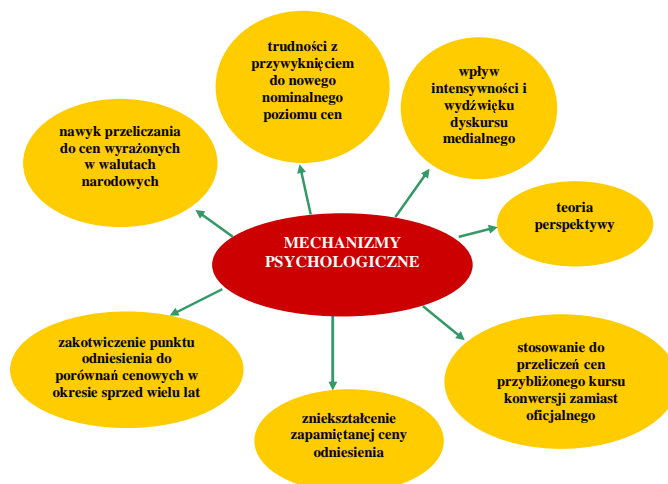


Źródło: Komisja Europejska

Do głównych przyczyn powstania rozbieżności między inflacją postrzeganą a rzeczywistą można zaliczyć (por. wykres 16-17):

- (1) ograniczone możliwości przetwarzania informacji przez konsumentów, w tym:
 - trudności z przywyknięciem do nowego nominalnego poziomu cen;
 - porównywanie cen do wyrażonych w walucie narodowej nawet wiele lat po wymianie, a w konsekwencji zakotwiczenie punktu odniesienia do porównań cenowych;
 - zniekształcenie zapamiętanej ceny odniesienia – przykładowo, wyniki badania ankietowego przeprowadzonego ponad cztery lata po wprowadzeniu gotówkowego euro

Wykres 16: Mechanizmy psychologiczne, które przyczyniły się do powstania “iluzji euro”



Źródło: Opracowanie własne.

na grupie włoskich bywalców kin wskazują na silnie ujemne obciążenie zapamiętanej przez nich ceny biletów sprzed wymiany waluty – większość respondentów wskazała na ceny niższe od dolnej granicy cen biletów występujących pod koniec 2001 roku;

- stosowanie przez konsumentów do przeliczeń przybliżonego kursu konwersji zamiast oficjalnego – przykładowo, korzystanie z prostych reguł w przypadku przeliczania cen z euro na wyrażone w markach niemieckich (2 marki za euro zamiast oficjalnego kursu 1,95583) prowadzi do zawyżenia cen o około 2,3% (podobny problem występował w przypadku Włoch, Holandii i Hiszpanii);
- tendencje jednostek do postrzegania rzeczywistości w sposób opisany przez teorię perspektywy (wzrost cen jest silniej odnotowywany niż równy co do wartości bezwzględnej spadek);
- wpływ intensywności i wydźwięku dyskusji medialnej na postrzeganie rzeczywistości przez jednostki.

(2) specyficzne ruchy cen, jakie miały miejsce w okresie kilku miesięcy wokół wymiany waluty, czyli:

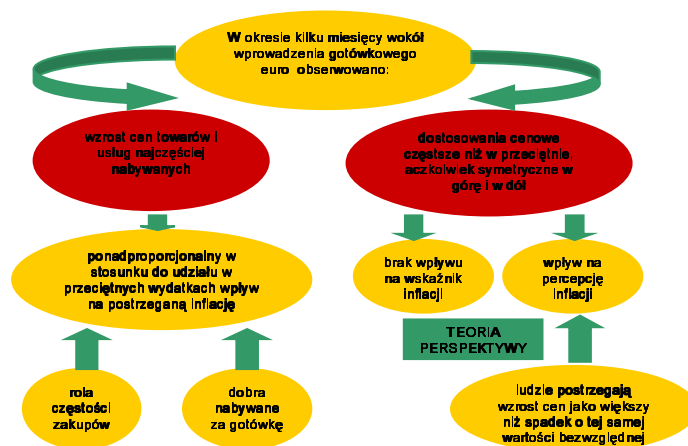
Wykres 17: Mechanizmy socjologiczne, które mają wpływ na natężenie „iluzji euro”



Źródło: Opracowanie własne.

- wzrost cen towarów i usług najczęściej nabywanych, za które płatności dokonuje się zazwyczaj w formie gotówkowej, co dodatkowo wzmacnia odczuwanie przez konsumentów zmian cen w przypadku tych dóbr. Zmiany te silnie oddziałują na społeczne postrzeganie ruchów cen w całej gospodarce, w wyniku czego wyższa niż przeciętna inflacja w grupie dóbr najczęściej nabywanych prowadzi do uogólnienia tych zależności i tym samym przeszacowania tempa wzrostu cen przez konsumentów;
- większa częstość dostosowań cenowych, skutkująca wzrostem postrzeganej inflacji. Zgodnie z teorią perspektywy, wzrost cen jest bowiem w większym stopniu odnotowywany przez konsumentów niż obniżka. W rezultacie, chociaż dostosowania cenowe w okresie wymiany waluty miały charakter symetryczny, tj. były przeprowadzane w górę i w dół, zwiększenie ich częstości wzmocniło proces „iluzji euro”.

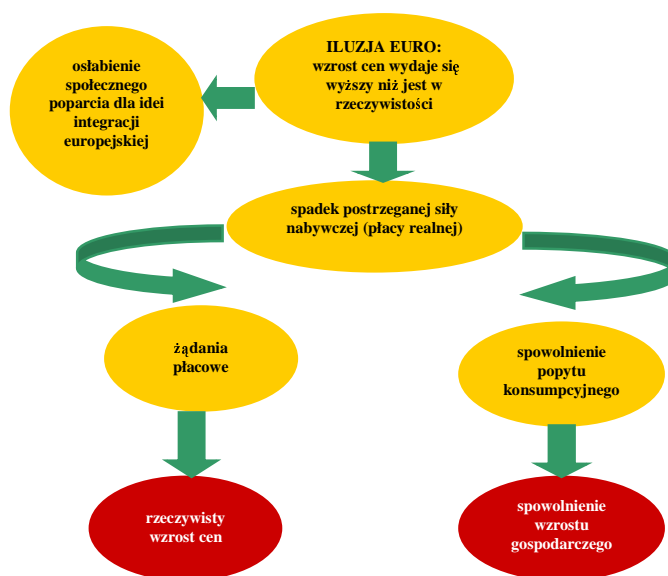
Wykres 18: Kanaly wpływu efektów cenowych towarzyszących wprowadzeniu „gotówkowego” euro na społeczne postrzeganie inflacji



Źródło: Opracowanie własne.

Rozbieżność między postrzeganą a rzeczywistą dynamiką cen może mieć poważne implikacje społeczne (por. wykres 18) i gospodarcze (por. wykres 19). Spowodowane „iluzją euro” niedocenienie przez konsumentów własnej siły nabywczej miało przełożenie na ograniczenie wydatków konsumpcyjnych (Komisja Europejska, 2003b) i spadek popytu w niektórych sektorach gospodarki krajów strefy euro (Bundesbank, 2004; Eife i Maier, 2007). Co więcej, nadmierna percepcja inflacji może skłaniać pracowników do nasilenia żądań płacowych i tym samym – poprzez spiralę płacowo-cenową – spowodować rzeczywisty wzrost cen.

Wykres 19: Kanały wpływu „iluzji euro” na gospodarkę



Źródło: Opracowanie własne.

D.4 Ochrona konsumentów

Ze względu na wysoki koszt społeczny i gospodarczy „iluzji euro“, istotnym elementem *Narodowego Planu Wprowadzania Euro* powinno być określenie działań prewencyjnych w tym zakresie. Znajomość mechanizmów, które przyczyniły się do wystąpienia pewnych efektów cenowych po wprowadzeniu wspólnej waluty, a także do „iluzji euro” pozwala na podjęcie odpowiednich działań zarówno przez organy rządowe, organizacje konsumenckie, jak i samych konsumentów, które zapobiegałyby lub redukowałyby natężenie tych negatywnych zjawisk.

Do rozwiązań zmniejszających zagubienie konsumentów, związane ze zmianą nominalnego poziomu cen, zaliczyć można przede wszystkim nakaz podwójnej ekspozycji cen (zarówno w okresie poprzedzającym, jak i następującym po wymianie waluty) oraz kampanie informacyjne. Doświadczenia krajów, które w pierwszej dwunastce państw członkowskich strefy euro zastosowały nakaz podwójnej ekspozycji cen (Austria, Portugalia, Finlandia) wskazują, iż jest on skutecznym narzędziem zapobiegania efektom cenowym. W okresie jego obowiązywania w krajach tych – po uwzględnieniu innych źródeł inflacji – dynamika ogólnego poziomu cen, w tym cen towarów konsumpcyjnych oraz w gastronomii i hotelarstwie, była niższa o kilka dziesiątych pkt. proc. niż średnio w strefie euro (Konopczak i Rozkrut, 2009b).

Jak pokazują badania sondażowe (Fluch i in., 2007), postrzeganie inflacji przez społeczeństwo po wprowadzeniu euro jest determinowane przez takie czynniki, jak społeczny poziom akceptacji wspólnej waluty oraz znajomość podstaw ekonomii, w tym przede wszystkim mechanizmów kształtowania się inflacji. Z tego względu kampanie informacyjne i promocyjne mogą być skutecznym narzędziem zapobiegającym „iluzji euro“. Istotnym ich elementem powinny być działania o charakterze edukacyjnym – pomoc obywatelom w posługiwaniu się nową walutą, korzystaniu ze specjalnych kalkulatorów do przeliczania cen według oficjalnego kursu wymiany, a także w przyzwyczajaniu się do nowego nominalnego poziomu cen. Działania te powinny uwzględniać potrzeby różnego typu odbiorców, w tym przede wszystkim grup wrażliwych (osób z upośledzonym wzrokiem i słuchem, emerytów, imigrantów itp.).

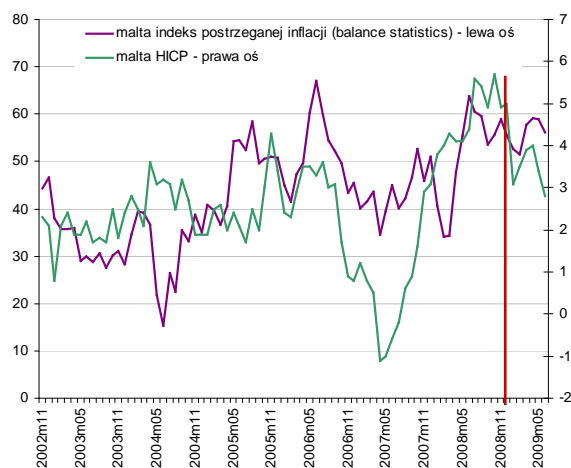
Doświadczenia nowych państw członkowskich strefy euro wskazują, iż ewentualne nadużycia cenowe ze strony przedsiębiorców może wyeliminować odpowiednio zaprojektowany system „kar i nagród”, w tym takie działania jak:

- monitoring polityki cenowej przedsiębiorstw przez rząd i organizacje konsumenckie,
- możliwość zgłaszania ewentualnych nadużyć przez konsumentów (specjalne infolinie),
- ustawy zakaz nieuzasadnionego ekonomicznie podnoszenia cen i sankcje za jego łamanie w postaci kar pieniężnych,
- publikacja „czarnej listy” przedsiębiorców.

Skutecznym narzędziem pozytywnej motywacji okazały się porozumienia przedsiębiorców z rządem zachęcające do uczciwych praktyk cenowych, wprowadzone po raz pierwszy na Malcie (*Fair-pricing Agreements In Retailing*, FAIR).

Zastosowane przez nowe kraje członkowskie rozwiązania instytucjonalne przyczyniły się do tego, iż problem „iluzji euro“ miał w nich mniejsze natężenie niż w pierwszej dwunastce (Słowenia, Cypr, Słowacja) lub w ogóle nie wystąpił (Malta - por. wykres 20).

Wykres 20: Postrzegana i rzeczywista inflacja na Malcie w latach 2004-2009



Źródło: Komisja Europejska.

E. Międzyinstytucjonalna struktura organizacyjna do spraw wprowadzenia euro przez Rzeczpospolitą Polską

Pełnomocnik Rządu do Spraw Wprowadzenia Euro przez Rzeczpospolitą Polską (Pełnomocnik Rządu) jest osobą odpowiedzialną za całokształt procesu integracji walutowej Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2009 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Wprowadzenia Euro przez Rzeczpospolitą Polską (Dz. U. Nr 11, poz. 60), do zadań Pełnomocnika Rządu należy:

- inicjowanie, koordynowanie i monitorowanie działań organów administracji rządowej w zakresie przygotowania do wprowadzenia euro przez Rzeczpospolitą Polską oraz koordynowanie i monitorowanie realizacji zadań przez międzyinstytucjonalne zespoły robocze,
- prowadzenie współpracy z innymi krajowymi instytucjami zaangażowanymi w przygotowania do wprowadzenia euro przez Rzeczpospolitą Polską,
- wydawanie zaleceń i rekomendacji organom administracji rządowej oraz przekazywanie wniosków i opinii krajowym instytucjom i podmiotom zaangażowanym w działania przygotowawcze do wprowadzenia euro przez Rzeczpospolitą Polską w zakresie realizacji tych działań,
- niezwłoczne sygnalizowanie Prezesowi Rady Ministrów ewentualnych problemów, zagrożeń i opóźnień w realizacji zadań związanych z przygotowaniem do wprowadzenia euro przez Rzeczpospolitą Polską i przedstawianie, po analizie nieprawidłowości, propozycji działań naprawczych,
- utrzymywanie kontaktów, wymiana informacji i doświadczeń z organami Unii Europejskiej oraz instytucjami innych państw członkowskich Unii Europejskiej w zakresie realizacji zadań związanych z przygotowaniem do wprowadzenia euro przez Rzeczpospolitą Polską,
- opiniowanie projektów aktów prawnych oraz innych dokumentów rządowych, mających wpływ na przebieg realizacji zadań związanych z przygotowaniem do wprowadzenia euro przez Rzeczpospolitą Polską.

Ponadto, Pełnomocnik Rządu może, za zgodą Prezesa Rady Ministrów, wносить opracowane przez siebie projekty dokumentów rządowych, w tym aktów prawnych, wynikających z

zakresu jego działania, do rozpatrzenia przez Radę Ministrów.

Biuro Pełnomocnika Rządu do Spraw Wprowadzenia Euro przez Rzeczpospolitą Polską (Biuro Pełnomocnika Rządu) funkcjonuje w ramach Ministerstwa Finansów i jest jednostką wspierającą Pełnomocnika Rządu. Do zadań Biura Pełnomocnika Rządu należy:

- opracowywanie dokumentów, analiz i innych materiałów związanych z działalnością Pełnomocnika Rządu,
- sporządzanie ocen, rekomendacji i postulatów mających znaczenie dla decyzji podejmowanych w procesie zmierzającym do uzyskania przez RP członkostwa w strefie euro,
- współpraca z krajowymi i zagranicznymi organizacjami oraz instytucjami w zakresie dotyczącym przygotowania RP do członkostwa w strefie euro,
- inicjowanie i organizowanie współpracy z właściwymi organami administracji rządowej i instytucjami w zakresie makroekonomicznych aspektów procesu integracji walutowej,
- prowadzenie analiz w zakresie funkcjonowania strefy euro, w tym m.in. badanie doświadczeń poszczególnych krajów członkowskich,
- identyfikacja działań sprzyjających maksymalizacji korzyści oraz minimalizacji kosztów i zagrożeń związanych z przystąpieniem RP do strefy euro oraz ocena stopnia ich spełnienia m.in. w zakresie podatności gospodarki na szoki asymetryczne i stopień ich absorpcji, elastyczność rynków pracy i rynków dóbr, stopnia nominalnej konwergencji, strategii przystąpienia do ERM II oraz szacunków kursu równowagi,
- monitorowanie bieżącej sytuacji oraz ocena perspektyw wypełnienia przez RP nominalnych kryteriów konwergencji,
- obsługa organizacyjna i kancelaryjno-biurowa Pełnomocnika Rządu.

Narodowy Komitet Koordynacyjny do Spraw Euro (Komitet) odpowiada za przygotowanie i przedstawienie Radzie Ministrów propozycji działań lub wniosków, mających na celu przygotowanie Rzeczypospolitej Polskiej do wprowadzenia euro. Ponadto Komitet ma za zadanie współdziałanie z Pełnomocnikiem Rządu w zakresie inicjowania i monitorowania działań organów administracji rządowej związanych z przygotowaniem do integracji walutowej.

W skład Komitetu wchodzi:

- przewodniczący – Pełnomocnik Rządu do Spraw Wprowadzenia Euro przez Rzeczpospolitą Polską,
- współprzewodniczący – Pełnomocnik Zarządu Narodowego Banku Polskiego do Spraw Wprowadzenia Euro,
- członkowie:
 - Minister – Członek Rady Ministrów, kierujący pracami stałego komitetu Rady Ministrów,
 - sekretarz albo podsekretarz stanu w Ministerstwie Gospodarki,
 - sekretarz albo podsekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji,
 - Sekretarz do Spraw Europejskich, będący sekretarzem stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych,
 - Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów,
 - Prezes Rządowego Centrum Legislacji,
 - Przewodniczący albo Zastępca Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego.

W celu zapewnienia efektywności procesu koordynacji przygotowań, w posiedzeniach Komitetu może uczestniczyć przedstawiciel Pełnomocnika Rządu. Na wniosek członka Komitetu w jego posiedzeniach mogą uczestniczyć, w charakterze doradczym bądź w ramach konsultacji społecznych, także osoby spoza jego składu, w tym przedstawiciele organizacji pozarządowych.

Rada Koordynacyjna (Rada) współpracuje z Pełnomocnikiem Rządu w zakresie monitorowania ewentualnych zagrożeń towarzyszących procesowi wprowadzania euro przez Rzeczpospolitą Polską, koordynowania prac Zespołów Roboczych i Grup Zadaniowych oraz działań przygotowawczych do wprowadzenia euro. Rada odpowiada ponadto za koordynowanie przygotowań, aktualizacji i realizacji Narodowego Planu Wprowadzenia Euro, powoływanie Grup Zadaniowych w celu opracowania rozwiązań w określonym zakresie problemowym, właściwym merytorycznie dla jednego lub kilku Zespołów Roboczych, ustalanie zakresu i harmonogramu prac Zespołów Roboczych i Grup Zadaniowych, jak również analizowanie informacji o wynikach prac Zespołów Roboczych i Grup Zadaniowych i przekazywanie Komitetowi wyników tych analiz.

W skład Rady wchodzi:

- przewodniczący – Pełnomocnik Rządu do Spraw Wprowadzenia Euro przez Rzeczpospolitą Polską,

- współprzewodniczący – Pełnomocnik Zarządu Narodowego Banku Polskiego do Spraw Wprowadzenia Euro,
- członkowie – przewodniczący Zespołów Roboczych.

W celu zapewnienia efektywności procesu koordynacji przygotowań przedstawiciel Pełnomocnika Rządu może uczestniczyć w posiedzeniach Rady. Na wniosek członka Rady w jej posiedzeniach mogą uczestniczyć, w charakterze doradczym bądź w ramach konsultacji społecznych, także osoby spoza jej składu, w tym przedstawiciele organizacji pozarządowych.

Międzyinstytucjonalne Zespoły Robocze do Spraw Przygotowań do Wprowadzenia Euro przez Rzeczpospolitą Polską (Zespoły Robocze) są organami opiniotwórczymi Rady, których rola polega przede wszystkim na przygotowywaniu zaleceń, ekspertyz i opinii w określonym zakresie merytorycznym. Do ich wspólnych zadań należy w szczególności sporządzenie wkładu do Narodowego Planu Wprowadzenia Euro (NPWE) oraz przygotowywanie informacji cząstkowych do raportów z wykonania NPWE. Każdy z Zespołów Roboczych, oprócz zadań wspólnych dla wszystkich z nich, realizuje zadania w zakresie swojej właściwości. Zakres zadań poszczególnych Zespołów dotyczy spraw: makroekonomicznych, dostosowań prawnych, administracji publicznej, sektora finansowego i stabilności finansowej, wprowadzenia banknotów i monet euro, przedsiębiorstw niefinansowych; ochrony konsumentów; strategii komunikacyjnej.

Do zadań Zespołu Roboczego do Spraw **Makroekonomicznych** należy w szczególności:

- monitorowanie stopnia wypełnienia kryteriów z Maastricht oraz sygnalizowanie potencjalnych ryzyk niespełnienia tych kryteriów,
- prowadzenie analiz związanych z przygotowaniem Rzeczypospolitej Polskiej do przystąpienia i bezpiecznego uczestnictwa w systemie ERM II,
- opracowywanie propozycji działań sprzyjających maksymalizacji korzyści i szans oraz minimalizacji kosztów i zagrożeń związanych z wprowadzeniem euro przez Rzeczpospolitą Polską.

W skład Zespołu Roboczego do Spraw Makroekonomicznych wchodzi po jednym przedstawicielu Ministra Finansów – przewodniczący Zespołu Roboczego, Narodowego Banku Polskiego – wiceprzewodniczący Zespołu Roboczego, Prezesa Rady Ministrów, Ministrów: Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Rozwoju Regionalnego, Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, Komisji Nadzoru Finansowego.

Do zadań Zespołu Roboczego do Spraw **Dostosowań Prawnych** należy w szczególności:

- analizowanie obowiązujących przepisów pod względem wprowadzenia zmian niezbędnych do wprowadzenia euro przez Rzeczpospolitą Polską oraz przygotowanie harmonogramu wprowadzania takich zmian,
- przedstawianie propozycji zmian w obowiązujących przepisach w zakresie związanym z wprowadzeniem euro przez Rzeczpospolitą Polską,
- monitorowanie przebiegu procesu legislacyjnego.

W skład Zespołu Roboczego do Spraw Dostosowań Prawnych wchodzi po jednym przedstawicielu Rządowego Centrum Legislacji – przewodniczący Zespołu Roboczego; Ministrów: Edukacji Narodowej, Finansów, Gospodarki, Infrastruktury, Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Obrony Narodowej, Pracy i Polityki Społecznej, Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Rozwoju Regionalnego, Skarbu Państwa, Sportu i Turystyki, Sprawiedliwości, Spraw Wewnętrznych i Administracji, Spraw Zagranicznych, Środowiska, Zdrowia, Narodowego Banku Polskiego, Sekretarza do Spraw Europejskich, Komisji Nadzoru Finansowego.

Do zadań Zespołu Roboczego do Spraw **Administracji Publicznej** należy w szczególności:

- identyfikacja niezbędnych działań mających na celu przygotowanie jednostek administracji publicznej do wprowadzenia euro przez Rzeczpospolitą Polską,
- opracowanie planów przystosowania administracji publicznej do wprowadzenia euro przez Rzeczpospolitą Polską, w tym harmonogramów ich realizacji,
- monitorowanie i koordynowanie planów działań przygotowawczych w jednostkach administracji publicznej,
- identyfikacja i monitorowanie potencjalnych zagrożeń związanych z dostosowaniem systemów IT administracji publicznej do wprowadzenia euro przez Rzeczpospolitą Polską.

W skład Zespołu Roboczego do Spraw Administracji Publicznej wchodzi po jednym przedstawicielu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji – przewodniczący Zespołu Roboczego, Ministra Finansów – wiceprzewodniczący Zespołu Roboczego, Ministrów: Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Zdrowia, Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Strony Samorządowej Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Do zadań Zespołu Roboczego do Spraw **Sektora Finansowego i Stabilności Finansowej** należy w szczególności:

- identyfikacja niezbędnych działań mających na celu przygotowanie sektora finansowego do wprowadzenia euro przez Rzeczpospolitą Polską,
- ustalenie zasad i harmonogramu realizacji w/w działań oraz ich monitorowanie.

W skład Zespołu Roboczego do Spraw Sektora Finansowego i Stabilności Finansowej wchodzi po jednym przedstawicielu Ministra Finansów – przewodniczący Zespołu Roboczego, Komisji Nadzoru Finansowego i Narodowego Banku Polskiego – wiceprzewodniczący Zespołu Roboczego, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministra Sprawiedliwości, Giełdy Papierów Wartościowych S.A., Izby Zarządzających Funduszami i Aktywami, Komitetu Agentów Rozliczeniowych, Krajowej Izby Rozliczeniowej S.A., Polskiej Izby Ubezpieczeń, Związku Banków Polskich.

Do zadań Zespołu Roboczego do Spraw **Wprowadzenia Banknotów i Monet Euro** należy w szczególności:

- opracowywanie planów działań przygotowawczych związanych z wprowadzeniem euro do obiegu gotówkowego i wycofaniem złotego,
- monitorowanie i koordynowanie działań związanych z wprowadzeniem euro do obiegu gotówkowego i wycofaniem złotego.

W skład Zespołu Roboczego do Spraw Wprowadzenia Banknotów i Monet Euro wchodzi po jednym przedstawicielu Narodowego Banku Polskiego – przewodniczący Zespołu Roboczego, Ministra Finansów – wiceprzewodniczący Zespołu Roboczego, Ministrów: Gospodarki, Obrony Narodowej, Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Związku Banków Polskich.

Do zadań Zespołu Roboczego do Spraw **Przedsiębiorstw Niefinansowych** należy w szczególności:

- wsparcie przedsiębiorstw niefinansowych w zakresie związanym z ich przygotowaniem do wprowadzenia euro przez Rzeczpospolitą Polską,
- zapewnienie doradztwa oraz bieżącego dostępu do wyników prac innych Zespołów Roboczych w zakresie istotnym dla przedsiębiorców.

W skład Zespołu Roboczego do Spraw Przedsiębiorstw Niefinansowych wchodzi po jednym przedstawicielu Ministra Gospodarki – Przewodniczący Zespołu Roboczego, Ministrów: Finansów, Pracy i Polityki Społecznej, Spraw Wewnętrznych i Administracji, Narodowego Banku Polskiego, Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Prezesa Głównego

Urzędu Statystycznego, Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości.

Do zadań Zespołu Roboczego do Spraw **Ochrony Konsumentów** należy w szczególności:

- opracowanie propozycji rozwiązań mających zapewnić ochronę konsumentów przed nieuczciwymi praktykami cenowymi w okresie wprowadzania euro do obiegu gotówkowego w Rzeczypospolitej Polskiej, w tym systemu kontroli, ostrzegania i sankcji na wypadek naruszenia lub niestosowania przepisów chroniących konsumentów oraz stosowania nieuczciwych praktyk cenowych,
- współpraca przy przygotowywaniu działań informacyjno-edukacyjnych skierowanych do konsumentów, w zakresie przeciwdziałania nieuczciwym praktykom cenowym w okresie wprowadzania euro przez Rzeczpospolitą Polską.

W skład Zespołu Roboczego do Spraw Interesów Konsumentów wchodzi po jednym przedstawicielu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów – przewodniczący Zespołu Roboczego, Ministra Finansów, Ministra Pracy i Polityki Społecznej, Narodowego Banku Polskiego, Komisji Nadzoru Finansowego, Krajowej Rady Rzeczników Konsumentów.

Do zadań Zespołu Roboczego do Spraw **Strategii Komunikacyjnej** należy w szczególności:

- przygotowanie założeń kampanii informacyjnej związanej z wprowadzeniem euro przez Rzeczpospolitą Polską oraz koordynowanie jej realizacji,
- współpraca z instytucjami europejskimi oraz państwami członkowskimi Unii Europejskiej w zakresie realizacji zadań związanych z prowadzeniem kampanii informacyjnej,
- stałe monitorowanie opinii publicznej oraz potrzeb informacyjnych społeczeństwa w zakresie związanym z wprowadzeniem euro przez Rzeczpospolitą Polską.

W skład Zespołu Roboczego do Spraw Strategii Komunikacyjnej wchodzi po jednym przedstawicielu Sekretarza do Spraw Europejskich – przewodniczący Zespołu Roboczego, Ministra Finansów i Narodowego Banku Polskiego – wiceprzewodniczący Zespołu Roboczego, Ministrów: Edukacji Narodowej, Pracy i Polityki Społecznej, Skarbu Państwa, Spraw Wewnętrznych i Administracji, Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych, Związku Banków Polskich, Centrum Badania Opinii Społecznej, Strony Samorządowej Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Bibliografia

- Bukowski M., Dyrda S., Kowal P. (2008)**, *Przyjęcie euro w świetle modelu DSGE dużej skali*, roz. Wpływ wejścia Polski do strefy euro na bezrobocie i zatrudnienie, s. 75–145, IBRKK, IBS.
- Bundesbank D. (2004)**, *The euro and prices two years on*, Monthly Report, 1 (56).
- Bęza-Bojanowska J., MacDonald R. (2009)**, *The Behavioural Zloty/Euro Equilibrium Exchange Rate*, Materiały i Studia NBP, 55.
- Clark P., MacDonald R. (1998)**, *Exchange Rates and Economic Fundamentals: A Methodological Comparison of BEERs and FEERs*, IMF Working Paper, (67).
- Daras T., Hagemeyer J. (2009)**, *Badanie długookresowych efektów przystąpienia Polski do strefy euro (symulacje przy użyciu modelu równowagi ogólnej)*, Raport nt. pełnego uczestnictwa Rzeczypospolitej Polskiej w trzecim etapie Unii Gospodarczej i Walutowej. Projekty badawcze, www.nbp.pl, 8, s. 85–130.
- Deutsche Bank (2001)**, *The Euro Changeover: Big Bang, Little Impact*, Deutsche Bank.
- EBC (2003)**, *Stanowisko w sprawie polityki Rady Zarządzającej Europejskiego Banku Centralnego dotyczącej zagadnień kursowych w krajach przystępujących z 18 grudnia 2003 r.*
- Égert B., Halpern L., MacDonald R. (2006)**, *Equilibrium Exchange Rates in Transition Economies: Taking Stock of the Issues*, Journal of Economic Surveys, 20 (2), s. 257–324.
- Eife T., Maier S. (2007)**, *Costly Inflation Misperceptions*, University of Heidelberg Department of Economics Discussion Paper, (455).
- Europejski Bank Centralny (2004)**, *Raport o konwergencji*.
- Europejski Bank Centralny (2006b)**, *Wytyczne Europejskiego Banku Centralnego z dnia 14 lipca 2006 r. w sprawie niektórych przygotowań do wymiany pieniądza gotówkowego związanych z wprowadzeniem waluty euro oraz w sprawie zaopatrzenia wstępnego i zaopatrzenia wtórnego w banknoty i monety euro podmiotów poza strefą euro*, EBC/2006/9, OJ L 207, 28.07.2006.
- Europejski Bank Centralny (2008c)**, *Wytyczne Europejskiego Banku Centralnego z dnia 19 czerwca 2008 r. zmieniające wytyczne EBC/2006/9 w sprawie niektórych przygotowań do wymiany pieniądza gotówkowego związanych z wprowadzeniem waluty euro oraz w*

sprawie zaopatrzenia wstępnego i zaopatrzenia wtórnego w banknoty i monety euro podmiotów poza strefą euro, EBC/2008/4, OJ L 176,04.07.2008.

Europejski Instytut Monetarny (1998), *Raport o konwergencji*, Europejski Instytut Monetarny.

Eurostat (2003), *Euro-indicators news release*.

Fluch M., Stix H., Rumler F. (2007), *The Development of Euro Prices - Subjective Perception and Empirical Facts*, Monetary Policy and the Economy, s. 55–84.

Gradzewicz M., Makarski K. (2009), *The Welfare Cost of Monetary Policy Loss after the Euro Adoption in Poland*, Raport nt. pełnego uczestnictwa Rzeczypospolitej Polskiej w trzecim etapie Unii Gospodarczej i Walutowej. Projekty badawcze, www.nbp.pl, 8, s. 11–54.

IMF (2005), *Adopting the Euro in Central Europe*.

Koloch G. (2009), *Stylizowany model DSGE małej gospodarki otwartej w niesymetrycznej unii walutowej - wnioski dla Polski*, Raport nt. pełnego uczestnictwa Rzeczypospolitej Polskiej w trzecim etapie Unii Gospodarczej i Walutowej. Projekty badawcze, www.nbp.pl, 8, s. 131–192.

Komisja Europejska (2003b), *The euro, two years later*, Flash Eurobarometer, (153).

Komisja Europejska (2006c), *The eurozone, 5 years after the introduction of euro banknotes and coins*, Flash Eurobarometer, (193).

Komisja Europejska (2008a), *EMU@10. Successes and challenges after 10 years of Economic and Monetary Union*, European Economy.

Komisja Europejska (2008e), *Preparing the introduction of the euro - a short handbook*.

Komisja Europejska (2008g), *Zalecenie Komisji z dnia 10 stycznia 2008 r. dotyczące środków ułatwiających przyszłe przejście na euro*, Komisja Europejska, 2008/78/WE.

Komisja Europejska (2010d), *Introduction of the euro in the New Members States*, Flash Eurobarometer, 296.

Komisja Europejska. DG EcFin (2004), *Discussions on ERM II Participation. Some Guiding Principles*, Note for the Economic and Financial Committee.

Konopczak K., Rozkrut M. (2009b), *Wpływ wprowadzenia wspólnej waluty do obiegu gotówkowego na zmiany w poziomie cen krajów strefy euro*, mimeo.

- Lipińska A. (2009)**, *The Maastricht Convergence Criteria and Optimal Monetary Policy for the EMU Accession Countries - exercise for Poland*, Raport nt. pełnego uczestnictwa Rzeczypospolitej Polskiej w trzecim etapie Unii Gospodarczej i Walutowej. Projekty badawcze, www.nbp.pl, 9, s. 165–228.
- Ministerstwo Finansów (2005a)**, *Integracja Polski ze strefą euro: uwarunkowania członkostwa i strategia zarządzania procesem*, Ministerstwo Finansów, Warszawa.
- Ministerstwo Finansów (2010a)**, *Monitor Konwergencji Nominalnej*, www.euro.mf.gov.pl, 9/2010.
- Narodowy Bank Polski (2003)**, *Strategia polityki pieniężnej po 2003 r.*, www.nbp.pl.
- Narodowy Bank Polski (2004a)**, *Raport na temat korzyści i kosztów przystąpienia Polski do strefy euro*, Narodowy Bank Polski.
- Narodowy Bank Polski (2009a)**, *Raport na temat pełnego uczestnictwa Rzeczypospolitej Polskiej w trzecim etapie Unii Gospodarczej i Walutowej*, www.nbp.pl.
- Narodowy Bank Polski (2009b)**, *Założenia polityki pieniężnej na rok 2010*, www.nbp.pl.
- Olszak M., Porzycki M. (2009)**, *Prawne przygotowania do wejścia Polski do strefy euro na tle rozwiązań przyjętych bądź planowanych w innych państwach członkowskich z derogacją przewidzianą w art. 122 Traktatu*, Raport nt. pełnego uczestnictwa Rzeczypospolitej Polskiej w trzecim etapie Unii Gospodarczej i Walutowej. Projekty badawcze, www.nbp.pl, 4, s. 163-371.
- Rada WE (1997a)**, *Rozporządzenie Rady (WE) z dnia 17 czerwca 1997 r. w sprawie niektórych przepisów dotyczących wprowadzenia euro*, 1103/97, Dz.U. L 162 z 19.06.1997.
- Rada WE (1997b)**, *Rozporządzenie Rady (WE) z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu*, 1467/97, Dz.U.UE.L.97.209.6.
- Rada WE (1998)**, *Rozporządzenie Rady (WE) z dnia 3. maja 1998 r. w sprawie wprowadzenia euro*, 974/98, (Dz.U. L 139 z 11.5.1998).
- Rozkrut M., Jakubik J., Konopczak K. (2009)**, *Efekty zaokrąglenia cen w Polsce po wprowadzeniu euro do obiegu gotówkowego*, Bank i Kredyt, 40 (2), s. 61–95.
- Rozkrut M., Woreta R. (2005)**, *Sukcesy i porażki Grecji na drodze do strefy euro. Wnioski dla nowych krajów UE*, Materiały i Studia, 188.

Rubaszek M. (2009), *Economic convergence and the fundamental equilibrium exchange rate in Poland*, Bank i Kredyt, 40 (1), s. 7–22.

Sekretariat Europejski (2003), *Bilans negocjacji o członkostwo Polski w Unii Europejskiej*.

Szczerbak M., Misiórski J., Pochopień G. (2009), *Wpływ przyjęcia przez Polskę euro na strategię zarządzania długiem Skarbu Państwa*, Raport na temat pełnego uczestnictwa Rzeczypospolitej Polskiej w trzecim etapie Unii Gospodarczej i Walutowej. Projekty badawcze, www.nbp.pl, 6, s. 47–139.

Williamson J. (1994), *Estimating Equilibrium Exchange Rates*, roz. Estimates of FEER, Institute for International Economics.