



# BIULETYN

Nr 78 (1054), 29 lipca 2013 © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny) • Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)  
Jarosław Ćwiek-Karpowicz • Artur Gradziuk • Piotr Kościński  
Roderick Parkes • Marcin Terlikowski • Beata Wojna

## Dziesięć lat po szwedzkim „nej” dla euro: wnioski dla Polski

Paweł Tokarski, Elin Wiklund

*We wrześniu tego roku minie dziesięć lat od referendum w Szwecji w sprawie przyjęcia euro. Jako że Szwecja jest jedynym „starym” państwem członkowskim bez klauzuli opt-out, które jest zobowiązane przyjąć euro, jej doświadczenie jest porównywalne z dylematem Polski. Szwedzka debata nad przyjęciem euro i referendum opierały się na zaleceniach zawartych w szczegółowym raporcie na temat kosztów i korzyści związanych ze wspólną walutą. Opracowanie w Polsce dokumentu o porównywalnej wadze politycznej mogłoby znacznie przyczynić się do poprawy jakości debaty na temat wejścia do strefy euro.*

Istnieją zasadnicze różnice w poziomie rozwoju gospodarczego Polski i Szwecji. Szwedzki PKB na mieszkańca jest dwa razy wyższy niż polski, a zorientowana na eksport szwedzka gospodarka jest dużo bardziej konkurencyjna. Państwa te prezentowały przeciwne stanowiska w wielu brukselskich negocjacjach, na przykład w kwestiach Wieloletnich Ram Finansowych na lata 2014–2020 lub polityki energetycznej i klimatycznej. Istnieją jednak pewne analogie, jeśli chodzi o ich członkostwo w trzecim etapie Unii Gospodarczej i Walutowej (UGW). Oba państwa są prawnie zobowiązane do przyjęcia euro, nie mają jednak na to wyznaczonego terminu. Główne partie polityczne są głęboko podzielone w sprawie euro, ale też obawiają się wykluczenia z procesów decyzyjnych dotyczących zarówno przyszłości UGW, jak i potencjalnie niektórych sektorów rynku wewnętrznego.

**Szwedzkie referendum w sprawie euro.** Szwedzkie głosowanie zakończyło długą debatę publiczną, w którą zaangażowani byli krajowi i zagraniczni ekonomiści. Dyskusje dotyczyły klasycznych zagadnień: tego, czy strefa euro jest optymalnym obszarem walutowym, polityki pieniężnej i fiskalnej UE, stopnia niezależności Europejskiego Banku Centralnego (EBC), a także skuteczności zasad Paktu Stabilności i Wzrostu. Podstawę do dyskusji stanowił specjalny 28-tomowy raport, zamówiony przez rząd w 1995 r. i opublikowany rok później. Niezależna komisja prowadzona przez profesora ekonomii Larsa Calmforsa odradzała przystąpienie do trzeciego etapu Unii Gospodarczej i Walutowej już w 1999 r., ale ostrożnie opowiedziała się za przyjęciem wspólnej waluty w późniejszym terminie. Stwierdziła ona, że istnieje poważne polityczne uzasadnienie dla akcesji, gdyż Szwecja mogłaby wzmocnić swoją pozycję w procesie podejmowania decyzji w UE. Perspektywa gospodarcza wydawała się dużo mniej zachęcająca. Jednym z głównych argumentów przeciwko przystąpieniu do strefy euro była chęć utrzymania polityki pieniężnej jako narzędzia stabilizacji makroekonomicznej. Raport stwierdził ponadto, że w celu zmniejszenia ryzyka związanego z przystąpieniem do strefy euro należałoby podjąć działania dostosowawcze, takie jak m.in. obniżenie poziomu bezrobocia i konsolidacja wydatków budżetowych. Ówczesny socjaldemokratyczny rząd oparł na tym raporcie swoje oficjalne stanowisko, jednakże partia była w tej kwestii podzielona.

We wrześniu 2003 r., z 82,6% zarejestrowanych wyborców, którzy wzięli udział w referendum, prawie 56% głosujących zagłosowało na „nie”. Wyniki wykazały istotne zróżnicowanie geograficzne – w hrabstwach Sztokholm i Skania, jako jedynych, większość obywateli zagłosowała na „tak”. Mimo że referenda w Szwecji nie są wiążące, rząd postanowił uszanować wynik i odłożyć przyjęcie wspólnej waluty na czas nieokreślony. Obecnie poparcie społeczne dla euro utrzymuje się na niskim poziomie – 80% ankietowanych sprzeciwia się przyjęciu wspólnej waluty. Jednak korzyści wynikające z pozostawania poza strefą euro mogą być w rzeczywistości mniejsze niż zasugerowane w raporcie Calmforsa 17 lat temu. Ostatnie badania wykazują, że Szwecja ma ograniczone możliwości w zakresie

polityki pieniężnej, gdyż Szwedzki Bank Narodowy naśladowuje ruchy EBC. Nieobecność szwedzkiego głosu we Frankfurcie ogranicza możliwość wpływu na tę politykę. Jak dotąd Szwecji udawało się chronić jej żywotne interesy w zakresie kształtu nadzoru nad sektorem bankowym, w dużej mierze dzięki zbieżności stanowisk Sztokholmu i Londynu. Biorąc pod uwagę dość istotną integrację kraju z UE, można twierdzić, że członkostwo w strefie euro przyniosłoby Szwecji więcej korzyści niż kosztów. Jednak – przy tak silnym sprzeciwie wobec przyjęcia euro – po doświadczeniu kryzysu długu suwerennego większość sił politycznych i przedsiębiorstw, jak się wydaje, jest zadowolona z pozostawania poza obszarem wspólnej waluty.

**Polska wobec euro.** W przeciwieństwie do Sztokholmu, Warszawa stoi przed poważnym wewnętrznym problemem polityczno-prawnym. Przystąpienie do strefy euro wymagałoby zmian konstytucyjnych, które przekazałyby EBC odpowiedzialność za politykę pieniężną, dotychczas prowadzoną przez Narodowy Bank Polski. W obecnej sytuacji politycznej osiągnięcie sejmowej większości dwóch trzecich głosów potrzebnej do zmiany ustawy zasadniczej jest mało prawdopodobne. W efekcie Polska może potrzebować referendum do uzyskania głosów w Sejmie. Opozycja popiera ideę referendum m.in. dlatego, że warunki członkostwa strefy euro znacznie się zmieniły od czasu przystąpienia Polski do UE. Według ostatnich badań opinii publicznej 64% Polaków jest przeciwko przyjęciu euro. Jest dość prawdopodobne, że temat ten stanie się przedmiotem intensywnej debaty, biorąc pod uwagę, że w ciągu najbliższych dwóch lat odbędą się w Polsce wybory do Parlamentu Europejskiego i do Sejmu oraz wybory prezydenckie.

Istnieją wątpliwości dotyczące politycznego uzasadnienia dla referendum. Po pierwsze jest mało prawdopodobne, że obywatele będą w pełni świadomi złożonych mechanizmów nowej strefy euro, które często stanowią wyzwanie nawet dla doświadczonych analityków. Istnieje zatem ryzyko, że debata zostanie uproszczona do kwestii suwerenności, symbolizowanej przez walutę narodową. Po drugie, trwałe problemy strukturalne w południowych krajach strefy euro doprowadziły do nagłośnionych przez media kryzysów politycznych i przewlekłej niestabilności. W efekcie negatywne aspekty członkostwa strefy euro są łatwiejsze do przedstawienia, a kampania referendalna w kwestii euro prawdopodobnie doprowadziłaby do skutecznej mobilizacji przeciwników wspólnej waluty.

**Wnioski.** Jednym z ważniejszych szwedzkich doświadczeń, które Polska może wykorzystać, jest przebieg debaty nad przyjęciem euro. Zamiast skupiać się na nieistotnych ekonomicznie pytaniach takich jak znaczenie korony szwedzkiej jako symbolu narodowego, obie strony – zarówno zwolennicy, jak i przeciwnicy euro – czerpały swoje argumenty z raportów przygotowanych przez niezależne grupy eksperckie. Sytuacja w Polsce jest pod tym względem diametralnie odmienna. Mimo że kwestia daty przyjęcia euro staje się w coraz większym stopniu problemem politycznym, nie znaczy to, że temat ten nie powinien zostać obiektywnie oceniony w kategoriach ekonomicznych. Polska jak dotąd nie posiada dokumentu porównywalnego z raportem Calmforsa w Szwecji. Dlatego również powinna powierzyć niezależnej grupie eksperckiej przygotowanie obiektywnego raportu o kosztach i korzyściach wynikających z przyjęcia euro. Należy także poddać ocenie gotowość polskiej gospodarki do przystąpienia do unii walutowej oraz opracować odpowiednią strategię dostosowawczą. Raport mógłby także przyczynić się do poprawy jakości obecnej debaty, a także – poprzez dobrze przygotowaną kampanię – zwiększenia wiedzy społeczeństwa na temat euro.

Wydaje się jednak, że więcej jest argumentów przeciwko organizacji referendum w sprawie polskiego członkostwa w strefie euro. Status Polski jako kraju aspirującego do strefy euro stanowi dobry powód do uczestnictwa w podejmowaniu decyzji politycznych dotyczących przyszłości UGW. Negatywny wynik referendum najprawdopodobniej znacznie osłabiłby ten argument i kosztowałby Polskę utratę siły przetargowej w kwestiach reform UGW.

Niezależnie od problemu referendum, polska gospodarka potrzebuje spójnych i znaczących reform strukturalnych. Członkostwo w wysoce zintegrowanym wspólnym obszarze walutowym wymaga znacznie więcej niż samej konkurencyjności kosztów pracy. W Szwecji decyzja o utrzymaniu korony zmusiła polityków do zachowania zdrowych finansów publicznych i zwiększenia konkurencyjności kraju w celu podtrzymania wiarygodności polityki gospodarczej państwa. Szwedzki przykład pokazuje także, że przejrzystość decyzji w zakresie polityki gospodarczej i jakość debaty publicznej na ten temat wydają się często ważniejsze niż wyznaczanie nowych twardych reguł fiskalnych.

Obecnie, z powodu ograniczeń ekonomicznych i politycznych, bardzo mało prawdopodobne jest przystąpienie Polski i Szwecji do trzeciego etapu UGW przed 2020 r. Ostrożność wobec euro jest oczywista i widoczna nie tylko w społeczeństwie, ale też w polityce banków centralnych obu państw. Oba te kraje planują w nadchodzących latach wprowadzić nowe banknoty, tak więc nawet banki centralne nie przewidują przystąpienia do strefy euro w najbliższej przyszłości.

Niemniej zarówno polscy, jak i szwedzcy decydenci muszą mieć na uwadze, że liczba członków nienależących do strefy euro systematycznie spada. Pod warunkiem, że żadne państwo nie opuści strefy, do 2015 r. ponad dwie trzecie członków UE-28 będzie w unii walutowej. Poza tym między 2015 a 2017 r. może się zmienić charakter członkostwa Wielkiej Brytanii w UE. W efekcie znaczenie krajów spoza strefy euro może się zmniejszyć w wielu sferach, w tym w kwestii dalszej – finansowej lub fiskalnej – integracji strefy euro. Dlatego prędzej czy później Polska i Szwecja będą musiały zmierzyć się z dylematem członkostwa w strefie euro.