

Czy, jak i kiedy wprowadzić euro?

Perspektywy polskiego członkostwa w Unii Gospodarczej i
Walutowej wobec doświadczeń kryzysu 2008-2011



RAPORT

dr Krzysztof Iszkowski

Centrum Studiów nad Demokracją

Szkoła Wyższa Psychologii Społecznej, Warszawa

Recenzja: Prof. Witold Orłowski


Działania Polskiej Fundacji im. Roberta Schumana są współfinansowane przez Unię Europejską ze środków programu *Europa dla Obywateli*



WPROWADZENIE

W 2008 roku premier Donald Tusk złożył deklarację, że wprowadzenie euro w Polsce będzie możliwe w przeciągu kolejnych trzech lat. Rozpoczęliśmy już rok 2012 i nawet nie widać konkretnej perspektywy czasowej naszego członkostwa w Unii Walutowej. Opóźnienie można tłumaczyć niepewną sytuacją ekonomiczną w strefie euro, jak i na całym świecie. Jednakże nie uzasadnia to zupełnego wyciszenia debaty na temat perspektyw naszego członkostwa i warunków, które musimy spełnić. Nawet jeżeli wejście do strefy euro w najbliższej przyszłości nie jest pewne, warto zadać kilka pytań: Czy dalej celem Polski jest członkostwo w Unii Walutowej? Jakie są perspektywy czasowe tego procesu? Czy należy podjąć działania przygotowawcze, które pozwolą nam przyjąć euro w momencie, który uznamy za korzystny? Jak informować o tym procesie społeczeństwo?

Polska Fundacja im. Roberta Schumana i Fundacja Konrada Adenauera w Polsce uważają, że potrzebna jest szeroka debata na ten temat, zarówno na poziomie eksperckim, jak i pośród opinii publicznej. Dlatego prezentujemy niniejszy raport. Prosimy o traktowanie go jako wstępu do dyskusji. Jesteśmy otwarci na kolejne głosy i opinie.



Dr Christian Schmitz

Dyrektor Fundacji Konrada
Adenauera w Polsce



Anna Radwan

Prezes Polskiej Fundacji
im. Roberta Schumana

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów użytych w raporcie	3
STRESZCZENIE	4
GENEZA I FUNKCJONOWANIE UNII WALUTOWEJ	7
Logika europejskiej integracji monetarnej	8
Poszerzanie strefy euro	14
Grecki kryzys zadłużenia	17
Następstwa kryzysu – więcej czy mniej integracji?	22
POLSKIE PRZYMIARKI DO EURO	28
Deklaracje rządów	29
Ocena konwergencji	32
Opinia publiczna o wprowadzeniu euro	38
EURO I EUROPEJCZYCY	43
Wprowadzenie euro w roku 2002: logistyka i informacja	48
Pierwsza dekada ze wspólną walutą	52
PODSUMOWANIE I REKOMENDACJE	59
Poziom polityczny	59
Strategia wymiany pieniądza	63
Rola organizacji pozarządowych	67
Bibliografia	70
Przypisy	71

Wykaz skrótów użytych w raporcie

EBC: Europejski Bank Centralny

ECFR: *European Council on Foreign Relations*, Europejska Rada Spraw Zagranicznych

EDP: *Excessive Deficit Procedure*, Procedura Nadmiernego Deficytu

ESBC: Europejski System Banków Centralnych

ESW: Europejski System Walutowy (ERM-II, *Exchange Rate Mechanism II*)

EWG: Europejska Wspólnota Gospodarcza

KE: Komisja Europejska

NBP: Narodowy Bank Polski

NIK: Najwyższa Izba Kontroli

OCA: Optymalny obszar walutowy (ang. *Optimal Currency Area*)

OPEC: Organizacja Krajów Eksportujących Ropę Naftową (ang. *Organization of the Petroleum Exporting Countries*)

PKB: Produkt Krajowy Brutto

PiS: Prawo i Sprawiedliwość

PO: Platforma Obywatelska

PSN: Parytet Siły Nabywczej (PPP, *Purchasing Power Parity*)

RP: Rzeczpospolita Polska

TFUE: Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej

UGW: Unia gospodarcza i walutowa

STRESZCZENIE

Kryzys finansowy, który ogarnął świat jesienią 2008 roku, po raz kolejny dowiódł, że poszczególne państwa narodowe nie są w stanie prowadzić suwerennej polityki ekonomicznej. Błędy i zaniedbania prowadzą kłopoty nie tylko na tych, którzy je popełniają, lokalna przeczność nie gwarantuje bezpieczeństwa, szeroko zakrojone działania obronne podejmowane przez większych graczy w niezamierzony nawet sposób poprawiają sytuację także w mniejszych krajach. W obliczu tamtych wydarzeń integracja europejska po raz kolejny wydała się rozsądnym sposobem minimalizacji ryzyka w świecie, w którym Zachód odgrywać będzie coraz mniejszą rolę.

Trzy lata później sytuacja nie jest równie jasna. Te same działania rządów, które uratowały banki i wielkie koncerny przed bankructwem, doprowadziły do dramatycznego wzrostu długu publicznego, z którym słabsze gospodarczo kraje Unii Europejskiej nie są w stanie sobie poradzić. Wbrew pierwotnym założeniom unia walutowa okazała się pociągać za sobą konieczność transferów finansowych. Ponieważ od doraźnych działań ratunkowych do wspólnej polityki fiskalnej jest tylko krok, grecki kryzys może otworzyć drogę do radykalnego zacieśnienia integracji europejskiej. Decyzja taka byłaby wysoce niepopularna wśród opinii publicznej – zarówno w bogatszych państwach członkowskich (gdzie postrzegano by ją jako sięgnięcie do kieszeni ludzi przecznych by wspierać utracjuszy), jak i wśród beneficjentów (ponieważ pomoc uzależniona jest od dokonania cięć budżetowych i bolesnej restrukturyzacji gospodarki). Niepewność co do tego, czy europejskie rządy są w stanie uzgodnić i wdrożyć tak niepopularną decyzję sprawia, że rośnie liczba głosów domagających się, by uznać unię walutową za nieudany eksperyment.

Jak w tych warunkach powinna zachować się Polska – kraj, w którego interesie leży silna i solidarna Europa, lecz którego poziom rozwoju ciągle nie może być porównywany z bogactwem krajów tworzących rdzeń unii walutowej? Odpowiedzi na to pytanie poświęcony jest poniższy raport analizujący sytuację w trzech kluczowych wymiarach.

Pierwszy rozdział zawiera analizę funkcjonowania unii walutowej w jej dotychczasowym kształcie, ze szczególnym naciskiem położonym na fakt, że stanowi ona projekt w głównej mierze polityczny, a jej konstrukcja ekonomiczna obciążona jest

neoliberalną doktryną, która doprowadziła do zignorowania szeregu warunków uznawanych za kluczowe dla optymalności obszaru walutowego.

Rozdział drugi poświęcono prawnym, gospodarczym oraz społecznym uwarunkowaniom wejścia Polski do unii walutowej. Zawiera on przegląd działań podejmowanych w tej kwestii przez dotychczasowe rządy Rzeczypospolitej, jak również analizę nastrojów społecznych (w ostatnich dwóch latach zdecydowanie nieprzychylnych wymianie pieniądza) i wskaźników ekonomicznych. Te ostatnie wydają się wspierać tezę, że pozostawanie poza strefą euro przyczyniło się do szybszego tempa wzrostu (również w roku 2009, kiedy inne kraje UE zanotowały spadek PKB), co nie przesądza jednak o tym, iż strategia ta powinna być kontynuowana – tym bardziej, że nieuczestniczenie w UGW osłabia pozycję Polski w unijnej polityce. Na uwagę zasługuje również fakt, że przez całą dekadę od wprowadzenia euro jego kurs wobec złotego pozostawał stosunkowo stabilny, mieszcząc się z reguły w 15-procentowym paśmie odchyień od hipotetycznego kursu centralnego.

W rozdziale trzecim opisano zmiany nastawienia społeczeństw strefy euro wobec wspólnej waluty w ciągu kilkunastu lat, jakie upłynęły od podjęcia w Maastricht decyzji o jej stworzeniu. Mimo braku przekonujących dowodów na to, że euro doprowadziło do wzrostu cen, to właśnie drożyzna jest najczęściej wymienianym powodem jego niepopularności. Jak się okazuje, do wyolbrzymienia jej rozmiarów przyczynił się szereg zjawisk, które łatwo dają wytłumaczyć się – a nawet przewidzieć – na gruncie psychologii, lecz nie zostały uwzględnione w strategiach wymiany pieniądza, budowanych na czysto ekonomicznych przesłankach (znajdują się wśród nich: trudności przy przeliczaniu starych cen na nowe; dostrzeganie tylko tych zmian cen, które potwierdzają oczekiwanie ich wzrostu; *efekt cappuccino*; jednorazowy impuls inflacyjny wynikający z zaokrąglania cen lub ustalania ich na poziomie psychologicznie atrakcyjnym).

Końcowy, czwarty, rozdział raportu zawiera wnioski z wcześniejszych analiz oraz rekomendacje dla trzech poziomów decyzyjno-organizacyjnych. Istotą rekomendacji politycznych, skierowanych do rządu RP, jest jak najszybsze spełnienie kryteriów z Maastricht i przyjęcie wspólnej waluty. Działanie takie, nawet jeśli trudne w krótkoterminowej perspektywie ekonomicznej, przyniosłoby zasadnicze korzyści polityczne ostatecznie umiejscawiając Polskę w „rdzeniu” europejskiej integracji. Rekomendacje techniczne, których adresatem jest Narodowy Bank Polski, zachęcają do większego rozciągnięcia w czasie procesu wprowadzania wspólnej waluty: długi, nawet dwuletni, okres dwuwalutowości

może ułatwić społeczeństwu oswojenie się z nowym pieniądzem i ograniczyć impuls inflacyjny. Wreszcie, rekomendacje dla organizacji pozarządowych wskazują, oprócz oczywistej funkcji informacyjnej, na celowość stworzenia dobrowolnej sieci placówek handlowych i usługowych, które w okresie poprzedzającym wymianę pieniędzy będą oswajać Polaków z euro (przyjmując zapłatę w tej walucie według płynnego jeszcze kursu), a po wymianie zobowiążą się zaokrąglić ceny do najbliższego euro-centa w dół i nie podnosić ich przez 3 do 6 miesięcy.

Kwestie przyszłości integracji europejskiej i rezygnacji Polski z własnej waluty narodowej są oczywiście zbyt skomplikowane, by mogły zostać wyczerpująco opisane w opracowaniu liczącym zaledwie kilkadziesiąt stron. Bardziej niż jako całościowa analiza, poniższy raport pomyślany został zatem jako materiał mający ożywić wygaszoną w ostatnich miesiącach dyskusję.

GENEZA I FUNKCJONOWANIE UNII WALUTOWEJ

Pomimo faktu, że wśród pięciu kryteriów kwalifikujących do członkostwa w unii gospodarczej i walutowej (UGW) znalazły się cztery wskaźniki ekonomiczne i tylko jedno kryterium prawne, jest ona projektem politycznym. Ujmowana w szerokiej perspektywie, stanowi uwieńczenie pierwszego etapu integracji Europy, rozpoczętego w latach 50. XX wieku by ocalić wolnorynkową liberalną demokrację i zaprowadzić na kontynencie trwały pokój. Oznacza to, że unia walutowa jest nie tyle czynnikiem mogącym wpłynąć na tempo wzrostu gospodarczego, lecz warunkiem koniecznym by mógł on w ogóle mieć miejsce. W konsekwencji, jej ekonomiczna opłacalność – zarówno w skali globalnej, jak i relatywnej – schodzi na plan dalszy.

Analizując polityczne uwarunkowania UGW warto zwrócić uwagę, że doszła ona do skutku w szczególnej sytuacji międzynarodowej. Próby zreformowania Związku Sowieckiego podejmowane w latach 80. przez Jurija Andropowa i Michaiła Gorbaczowa, oparte na przekonaniu iż kluczem do zwiększenia ekonomicznej wydajności systemu i przewyciężenia jego technologicznego zacofania jest demokratyzacja, tylko przyspieszyły upadek. *Głasnost'*, zamiast polepszyć jakość zarządzania i zwiększyć innowacyjność, wyeliminowała strach, który okazał się być – ku zaskoczeniu Gorbaczową, rzadkiego przypadku ideowego komunisty – jedynym czynnikiem spajającym sowieckie imperium. Narody Środkowej Europy chciały demokracji, ale odrzuciły centralnie planowaną gospodarkę i sojusz ze Związkiem Sowieckim. Dla przyszłości Wspólnot Europejskich miało to trojakie konsekwencje. Po pierwsze, oznaczało triumf wolnego rynku, który przestał być jednym z dwóch alternatywnych sposobów organizacji życia gospodarczego, a stał się sposobem jedynie możliwym. Po drugie, wraz z sowieckim zagrożeniem zniknął jeden z głównych powodów dla ścisłej współpracy politycznej pomiędzy państwami zachodu kontynentu. Po trzecie wreszcie, upadek komunizmu otworzył drogę do zjednoczenia Niemiec, które musiało zasadniczo zmienić układ sił wewnątrz Wspólnot, dotychczas oparty na równowadze potencjałów Francji i RFN: demograficznego i gospodarczego (ze wskazaniem na RFN) oraz militarno-politycznego (ze wskazaniem na Francję).

Wielu – szczególnie amerykańskich – obserwatorów uznało, iż koniec sowieckiego komunizmu pociągnie za sobą koniec europejskiej integracji. Możliwość taka, z dużym zaniepokojeniem, dopuszczana była przez zachodnioeuropejskich polityków pamiętających

jeszcze z własnego doświadczenia lata 1939-45 i przekonanych, że prowadziłyby to do powrotu nacjonalizmów i nowej wojny na kontynencie, nawet jeśli w roku 1989 nie było wiadomo kto z kim i o co miałyby ją toczyć. Jediną szansą na uratowanie procesu integracji (często porównywanego do roweru, to znaczy zdolnego zachować równowagę tylko jeśli jest w ruchu) była konsekwentna realizacja planu przedstawionego w kwietniu 1989 roku przez przewodniczącego KE Jacquesa Delorsa, w którym opisano kolejne kroki na drodze do stworzenia wspólnego rynku i wyposażenia go w ciągu paru lat we wspólną walutę. To w tym kontekście rozumieć należy słowa ówczesnego kanclerza RFN, Helmuta Kohla, że pytanie o euro jest w gruncie rzeczy pytaniem o pokój lub wojnę w Europie.

Logika europejskiej integracji monetarnej

Ujmowane obcesowo i w pewnym uproszczeniu, wejście do unii walutowej było ceną, jaką Niemcy musiały zapłacić za francuską zgodę na zjednoczenie. W latach 80. ekonomiczna hegemonia RFN w Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej prowadziła do praktycznego uzależnienia pozostałych krajów Wspólnoty od polityki monetarnej prowadzonej przez niemiecki Bundesbank. Oficjalnie, decyzje Bundesbanku odnosiły się tylko do marki niemieckiej a pozostałe kraje miały równie dużą swobodę określania stóp procentowych i prowadzenia polityki kursowej w odniesieniu do własnych walut. W praktyce wszystko co mogły zrobić, to tak dostosować własną politykę, by utrzymać równowagę w handlu i przepływach finansowych z najsilniejszym partnerem. Oczekiwano, że wraz z postępami integracji gospodarczej takie utrzymywanie równowagi coraz rzadziej będzie wymagać kontrowania decyzji Bundesbanku, a coraz częściej oznaczać będzie ich proste kopiowanie, przy utrzymywaniu konieczności wypłaty premii za ryzyko. Wprowadzenie wspólnej waluty miało wyeliminować ten ostatni czynnik, a przy okazji sprawić, że partnerzy Niemiec uzyskają przynajmniej częściową kontrolę nad polityką monetarną.

Pomysł nie był nowy. O unii walutowej wspomiano już w roku 1955 podczas konferencji mesyńskiej prowadzącej do powołania EWG, a konkretne analizy, jak do niej doprowadzić zaczęto tworzyć w późnych latach 60. kiedy ujawniły się słabości stworzonego w Bretton Woods światowego systemu stałych kursów walutowych. W marcu 1971 przywódcy sześciu państw tworzących ówczesne Wspólnoty przyjęli opracowany przez luksemburskiego premiera Pierra Wernera plan, który zakładał wprowadzenie wspólnej

waluty do roku 1980. Z tych ambitnych zamierzeń szybko się wycofano, gdyż kryzys gospodarczy wywołany skokową podwyżką cen ropy przez państwa OPEC w roku 1973 uwypuklił już wtedy zasadnicze różnice pomiędzy RFN a pozostałymi członkami Wspólnot. Mierzona w skali dekady inflacja w RFN wynosiła 55 procent, we Francji 124 procent, we Włoszech, Irlandii i w Wielkiej Brytanii ponad 220 procent, co pokazało nie tylko odmienne podejścia do polityki monetarnej, lecz także naturę spontanicznych mechanizmów dostosowawczych poszczególnych gospodarek. Mimo to, w obliczu ostatecznego rozpadu systemu z Bretton Woods, kraje EWG uruchomiły własny mechanizm stabilizacji kursów (tzw. wąż walutowy) oraz stworzyły jednostkę rozliczeniową opartą na koszyku walut narodowych. Następnie, wraz z powołaniem w 1979 r. Europejskiego Systemu Walutowego, jednostka ta została zastąpiona przez wirtualną wspólnotową walutę (ECU), używaną przy tworzeniu wspólnego budżetu i stanowiącą punkt odniesienia dla wahań kursów walut narodowych.

Etapy dochodzenia do unii walutowej zaproponowane w roku 1970 przez komitet Wernera posłużyły jako podstawa dla planu uzgodnionego w Maastricht przeszło dwadzieścia lat później. O ile jednak punktem odniesienia dla Planu Wernera był system z Bretton Woods dający narodowym bankom centralnym (lub wręcz rządów) moc wyznaczania kursu walutowego, to w okresie dochodzenia do UGW instrument taki nie był już dostępny: kursy, zmieniane jeszcze w latach 60. raz na parę lat, ulegały ciągłym fluktuacjom, a wyemancypowane spod kontroli rządów banki centralne miały ograniczone możliwości i chęci ich kształtowania. Teoretyczna podstawa dla Planu Wernera – koncepcja optymalnych obszarów walutowych, którą amerykańscy ekonomiści z lat 60. stworzyli jako próbę odpowiedzi na pytanie o to, czy płynne kursy wymiany są lepsze niż kursy stałe, nie przystawała do sytuacji w latach 90. Jak się zresztą okazało, teoretyczne kryteria optymalności obszaru walutowego potraktowano bardzo wybiórczo (zob. Wykres 1).*

Jacques Delors, przewodniczący Komisji Europejskiej w okresie negocjowania traktatu z Maastricht, ostrzegał, że uzupełnieniem wspólnej polityki monetarnej prowadzonej przez przyszły Europejski Bank Centralny powinna być wspólna polityka gospodarcza oraz co najmniej skoordynowana – jeśli nie w pełni uwspólniona – polityka fiskalna. Sugestie te

* Kwestia relacji między teorią optymalnego obszaru walutowego (Optimum Currency Area, OCA) a praktyką UGW była w ostatnim dziesięcioleciu jednym z ulubionych tematów ekonomistów. W polskiej literaturze związane omówienie koncepcji OCA znaleźć można m.in. w pracy Ireneusza Pszczółki *Euro a integracja europejskich rynków finansowych* (CeDeWu, Warszawa 2006, s. 13-32). Kompleksową analizę rozwoju i modyfikacji OCA (również pod wpływem wdrażania UGW) zawiera natomiast 138 *Working Paper* EBC z roku 2002 (F.P. Mongelli, „New” views on the optimum currency area theory: what is EMU telling us?).

Wykres 1

Teoria optymalnego obszaru walutowego a praktyka UGW

Czynniki charakteryzujące optymalny obszar walutowy wg R. Mundella i następców:

✓ – założone lub osiągnięte przez UGW

✗ – zignorowane w procesie tworzenia UGW

(zestawienie własne)

Stable kursy wymiany lub wspólna waluta wewnątrz obszaru	✓
Płynne kursy wymiany na zewnątrz obszaru	✓
Wysoki stopień wewnętrznej mobilności siły roboczej, lub wysoki stopień elastyczności płac	✓ ✗
Wysoki stopień mobilności kapitału	✓
Ograniczona zewnętrzna mobilność czynników produkcji lub jej brak	✗
Integracja rynku finansowego	✓
Scentralizowana lub skoordynowana polityka fiskalna	✗
Wspólny budżet umożliwiający przywrócenie lokalnej równowagi ekonomicznej	✗
Wewnętrzna dywersyfikacja gospodarek regionów tworzących obszar walutowy	✗

zostały odrzucone przez rząd w Bonn jako wiodące do ograniczenia niezależności przyszłego banku centralnego emitującego wspólną walutę.¹ Z tego samego powodu postanowiono, że misja EBC ograniczać się będzie do dbałości o stabilność cen i nie będzie obejmować – inaczej niż jest w przypadku np. amerykańskiego systemu Rezerwy Federalnej – godzenia równorzędnych celów zwalczania inflacji i promocji pełnego zatrudnienia.

Jednym z czynników, które przyczyniły się do asymetrycznego charakteru unii walutowej był ideowy triumf neoliberalnej doktryny ekonomicznej w latach 90. Zgodnie z dominującą wówczas opinią, zachowawcza polityka monetarna realizowana przez niezależny od politycznych nacisków bank centralny była najlepszą gwarancją rozwoju gospodarczego w średnim i długim okresie. Euro w tym ujęciu miało być „nowym złotem” – miernikiem wartości pozostającym całkowicie poza kontrolą polityków i wyznaczającym im nieprzekraczalne warunki brzegowe dla prowadzenia polityki gospodarczej, społecznej czy podatkowej. Odzwierciedlało to nie tylko brak zaufania przywódców państw tradycyjnie utrzymujących silną walutę (Niemcy, Holandia, Austria) wobec swoich partnerów traktujących okresowe dewaluacje jako narzędzie zwiększania konkurencyjności (Włochy, Hiszpania, Grecja), lecz także powszechny brak zaufania do państwa jako organizatora życia gospodarczego i bezgraniczną w zasadzie wiarę w efektywność mechanizmów rynkowych. Tymczasem, jak podkreśla George Soros – odnosząc się do kryzysu finansowego w roku 2008 i kłopotów strefy euro w połowie roku 2010 – *ryнки finansowe niekoniecznie zdążają do równowagi; równie możliwe jest to, że będą tworzyć bańki spekulacyjne.*²

Przekonanie o skuteczności prostych neoliberalnych recept sprawiło, że słabsze gospodarczo państwa członkowskie Unii z wielką determinacją przystąpiły do wypełniania kryteriów konwergencji, uznając parę lat wyrzeczeń za cenę wartą zapłacenia. Gdy perspektywa „podzielenia się” marką nie tylko z Francją i Holandią, lecz także z Włochami, Grecją czy Hiszpanią stała się realna, niemiecki minister finansów Theo Waigel zaproponował jesienią 1995 stworzenie mechanizmu gwarantującego, że ustalone w Maastricht reguły będą przestrzegane także po wprowadzeniu wspólnej waluty. Po dość trudnych negocjacjach porozumienie osiągnięto w grudniu 1996 roku podczas spotkania szefów państw i rządów w Dublinie, a oficjalnie wdrożono w życie rozporządzeniem Rady z 7 lipca 1997 roku, nazwanym Pakt Stabilności i Wzrostu. Pakt zobowiązywał wszystkie państwa członkowskie UE do okresowego przedstawiania Komisji danych o dynamice PKB i saldzie finansów publicznych. Ponadto nakładał na nie konieczność (o ile nie znajdowały się w stanie wyraźnej recesji) uzgadniania z Komisją programów redukcji deficytu przekraczającego 3 procent PKB i przewidywał kary pieniężne dla tych członków UGW, którzy programu nie wykonają. Wysokość kar miała być uzależniona od wielkości niedozwolonego deficytu, zamykając się w przedziale od 0,2 do 0,5 procent PKB. Pierwszym państwem członkowskim, w stosunku do którego w listopadzie 2002 roku Rada UE wszczęła procedurę nadmiernego deficytu (EDP) była Portugalia, zmuszona do serii drastycznych cięć budżetowych. Niecałe pół roku później nadmierny deficyt stwierdzono w Niemczech, a wkrótce potem we Francji. Państwa określane mianem „motoru integracji” – twórcy unii walutowej oraz Paktu Stabilności i Wzrostu – nie zamierzały jednak stosować się do rygorów, które same wprowadziły. Konkluzje Rady z listopada 2003 roku, w których wytknięto Berlinowi i Paryżowi, że działania podjęte przez nie na rzecz redukcji deficytu nie były wystarczające, zostały zaskarżone i ostatecznie uchylone przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości, mimo iż były merytorycznie słuszne.

Niektórzy komentatorzy uznali powyższą historię za pokaz siły i arogancji, inni za przykład zwycięstwa zdrowego rozsądku nad bezrefleksyjnością arbitralnych zasad. Istotnie, ożywienie niemieckiej gospodarki w połowie roku 2005 przypisać można stymulującym działaniom finansowanym z formalnie nadmiernego deficytu. Z drugiej strony przypomnieć jednak należy opinię Pascala Lamy, bliskiego współpracownika Delorsa w okresie tworzenia unii walutowej i komisarza ds. handlu w momencie „reformy” Paktu (jej ukoronowaniem była formalna rewizja w marcu 2005 roku, na mocy której jakkolwiek spadek PKB –

poprzednio co najmniej o 2 procent – lub długi okres niskiego wzrostu zwalniał od rygorów EDP): Niemcy i Francja popełniły poważny błąd, który przyczynił się do ostrego przebiegu kryzysu greckiego pod koniec dekady.³ Warto przy tym zauważyć, że wywiązywanie się z postanowień Paktu Stabilności i Wzrostu w pierwszej dekadzie XXI wieku pozostało bez związku z odpornością na kryzys: Hiszpania i Irlandia prowadziły przecież ostrożną politykę fiskalną, a i tak są dziś przedmiotem troski. Niemcy, Austria, Francja i Holandia przeszły przez paroletni okres nadmiernego deficytu, ale uważane są obecnie za najstabilniejsze gospodarki kontynentu.

Doświadczenia ostatnich lat sugerują zatem, że problemem było nie tyle poluznienie rygorów Paktu, co krótkowzroczna konstrukcja unii walutowej. Brak uzgodnień dotyczących postępowania w kryzysie (w przekonaniu, że do niego nie dojdzie jeśli tylko dyscyplina budżetowa będzie przestrzegana), pozbawiona silnych przesłanek wiara iż możliwe jest utrzymywanie wspólnej waluty bez wspólnej polityki fiskalnej i transferów finansowych między państwami, naiwne założenie, że państwa członkowskie będą rzetelnie informować o stanie swoich gospodarek oraz brak procedury uporządkowanego opuszczenia strefy euro pozbawiły UGW odporności na zewnętrzne wstrząsy.⁴ „Kultura stabilności” którą niemieccy ordoliberalowie starali się zaszcześcić swoim europejskim partnerom, okazała się być czymś więcej niż brakiem deficytów budżetowych.⁵

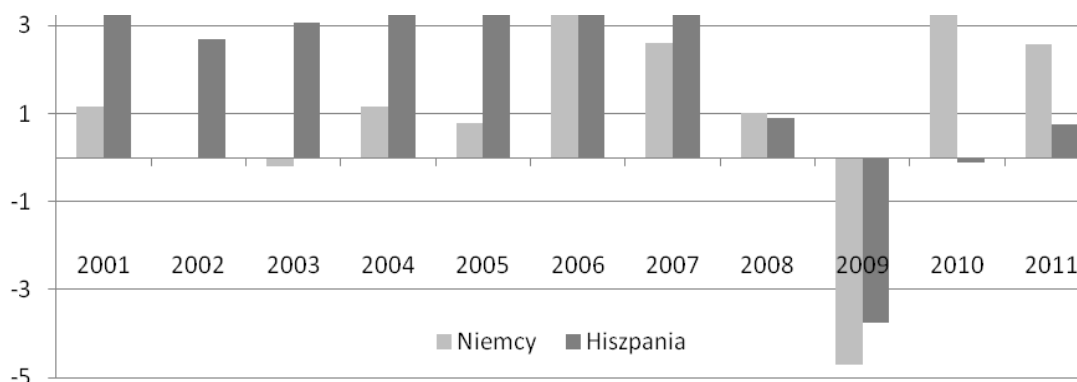
W najbardziej radykalnym ujęciu, źródłem kłopotów jest sama wspólna waluta, która w przypadku zakłócenia równowagi makroekonomicznej pomiędzy poszczególnymi państwami, uniemożliwia zaistnienie automatycznego procesu dostosowania nominalnego. Skutki tego zjawiska można łatwo omówić na bardzo uproszczonym przykładzie Hiszpanii i Niemiec. Tak długo, jak istniały wzajemnie płynne waluty narodowe, konsekwencją rosnącego popytu Niemców na wakacyjne rezydencje w Hiszpanii był wzrost kursu pesety – zjawisko łatwe do odwrócenia w przypadku załamania się popytu na nieruchomości lub wzrostu hiszpańskiego zainteresowania kupnem niemieckich produktów przemysłowych. Po wprowadzeniu euro, postrzegany z niemieckiej perspektywy wzrost cen nieruchomości dokonywał się już bezpośrednio, a nie za sprawą zmiany kursu. O ile więc do tej pory sprzedaż domów Niemcom miała oddziaływanie deflacyjne (silniejsza peseta prowadziła do spadku cen towarów importowanych), to po wejściu do unii walutowej zaczęła stymulować inflację (w ślad za nieruchomościami drożały inne dobra). Co więcej, ta sama wysokość nominalnych stóp procentowych w całej strefie euro oznaczała, że ich realny poziom w

krajach o wysokiej inflacji (czyli np. w Hiszpanii) był o wiele niższy niż w krajach o niskiej inflacji (np. w Niemczech). W krótkiej perspektywie prowadziło to do szybkiego wzrostu gospodarczego i niemal pełnego zatrudnienia⁶, ale już średnioterminową konsekwencją było przegrzanie gospodarek, bańki spekulacyjne – prowadzące do kłopotów sektora bankowego – i wreszcie recesja głębsza niż ta, która wystąpiłaby gdyby narodowe banki centralne miały możliwość podniesienia stóp procentowych. Warto także zauważyć, że w pierwszych latach istnienia unii walutowej sprzyjała ona narastaniu zjawiska, które stało w jawnej sprzeczności z jednym z warunków optymalności obszaru walutowego zdefiniowanych przez Mundella i jego następców (zob. Wykres 1): przegrzane gospodarki ulegały specjalizacji, zwiększając ryzyko wystąpienia asymetrycznych wstrząsów, dostosowania do których musiały dokonywać się w realnej gospodarce.

Wykres 2

Zmiany PKB w Niemczech i Hiszpanii od 2001 roku

Źródło: Eurostat



W krajach o niskiej inflacji (Niemczech, Holandii czy Austrii) realne stopy procentowe były wysokie, co na krótką metę ograniczało możliwości rozwoju gospodarczego. Miało to jednak i dobre strony: niższa inflacja pozwalała na zawieranie porozumień zbiorowych ograniczających wzrost płac i w konsekwencji przyczyniała się do zwiększenia konkurencyjności eksportu na rynkach międzynarodowych. Co więcej, gdyby nie euro, którego wartość była obniżana przez eksport inflacji z krajów o przegrzanych gospodarkach, ekonomiczne odrodzenie Niemiec w drugiej połowie dekady byłoby utrudnione ponieważ umacnianie się narodowej waluty niwelowałoby korzyści płynące ze wzrostu efektywności. Jak zauważają analitycy Europejskiej Rady Stosunków Zagranicznych (ECFR), załamanie się

strefy euro byłoby wielkim problemem dla wszystkich jej krajów członkowskich, włączając Niemcy, które szybko zobaczyłyby jak ich zyski z bolesnej reformy gospodarczej znikają w wyniku gwałtownej aprecjacji waluty, która podwyższa ceny eksportowanych dóbr.⁷

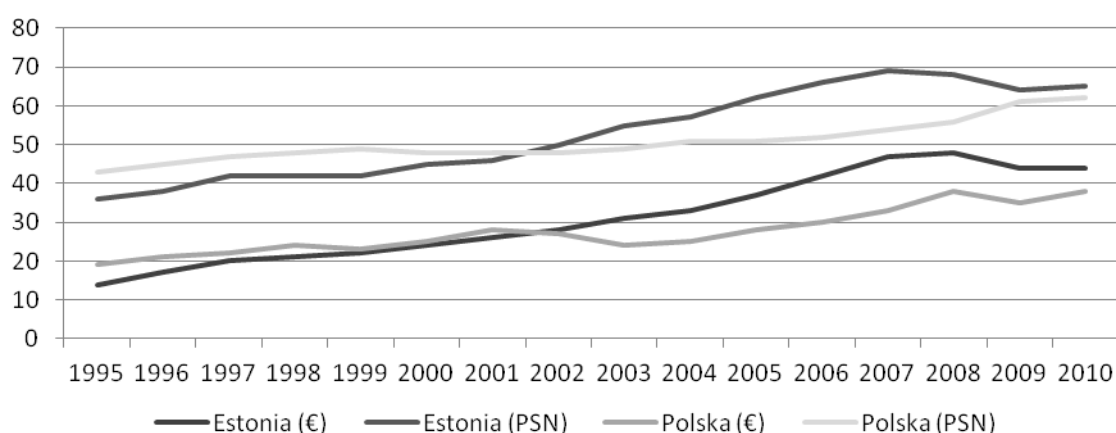
Poszerzanie strefy euro

Kłopoty Hiszpanii w ostatnich latach nie powinny przesłaniać faktu, że przez większość czasu od wejścia do unii walutowej kraj ten notował dobre wyniki ekonomiczne (zob. Wykres 2). Bilans szybkiego wzrostu w okresie „przegrzania” gospodarki i nawet radykalnej korekty w momencie kryzysu może być korzystniejszy niż mozolne akumulowanie mniejszych przyrostów. Wyraźnie widać to porównując rozwój gospodarczy Polski i Estonii w latach 1995-2010: mimo dwukrotnego załamania gospodarczego w tym okresie, estoński PKB *per capita* wzrósł z 14 do 44 procent unijnej średniej. Polska, która nie zanotowała spadku PKB w żadnym z analizowanych lat, wyrównywała różnicę o połowę wolniej i jest dziś od Estonii biedniejsza (polski PKB *per capita* wynosił 19 procent unijnej średniej w roku 1995 i 38 procent w 2010). Dysproporcje te są tylko nieznacznie mniejsze jeśli weźmie się pod uwagę parytet siły nabywczej krajowej waluty (PSN, zob. Wykres 3). Do podobnych wniosków dojść można porównując zagregowaną zmianę PKB (również wyrażonego w procentach unijnej średniej) Polski i Łotwy w tym samym okresie (zob. Wykres 4).

Wykres 3

PKB *per capita* Polski i Estonii jako procent unijnej średniej

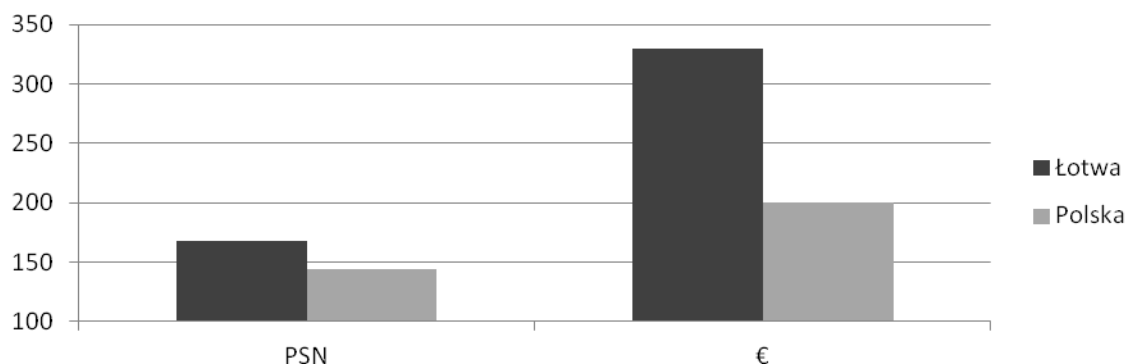
Źródło: Eurostat



Wykres 4

Przyrost PKB *per capita* (relatywnie wobec średniej unijnej), 1995-2010

Obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu. Jako bazę (100) przyjęto wysokość PKB *per capita* w roku 1995, wyrażoną w procentach średniej dla UE27, z uwzględnieniem siły nabywczej złotego i łata (PSN) lub w euro po kursie rynkowym.



Analizując powyższe dane należy pamiętać, że od początku swego istnienia korona estońska była sztywno związana z marką niemiecką, a łotewski łat z SDR. Euro zastąpiło markę i SDR odpowiednio w 1999 i 2005 roku, co oznaczało, że stopy procentowe w obydwu krajach zmieniały się odtąd w zależności od decyzji EBC, a nie lokalnych trendów gospodarczych, oczywiście przy uwzględnieniu premii za większe niż w strefie euro ryzyko. Wyłączając okres bolesnej recesji w wyniku paniki na rynkach finansowych w roku 2008, gospodarki małych krajów prowadzących politykę monetarną tego typu rosły szybciej niż większe państwa regionu (Polska, Rumunia, Czechy, Węgry), które zdecydowały się utrzymywać płynny kurs walutowy i autonomicznie określać stopy procentowe. Nie jest jednak jasne, czy to szybsze tempo wzrostu było rezultatem polityki monetarnej, czy też większej elastyczności i konkurencyjności małych gospodarek. W każdym razie, to właśnie spośród małych państw Środkowej Europy rekrutowali się wszyscy nowi członkowie UGW. Na wykresie 2 porównano ich potencjał gospodarczy i ludnościowy z potencjałem członków-założycieli unii walutowej, Grecji (państwa, które jako pierwsze – w roku 2001 – dołączyło do UGW), Polski, oraz pozostałych państw UE .

Jak łatwo zauważyć, cztery rozszerzenia strefy euro w latach 2007-2011 miały większe znaczenie symboliczne niż praktyczne. Wzięte razem, Słowacja, Słowenia, Estonia, Cypr i Malta mają mniej ludności niż Grecja, mniejsze są również ich gospodarki. W tej sytuacji próżno byłoby się spodziewać, że ich akcesja w jakikolwiek sposób wpłynie na funkcjonowanie unii walutowej.

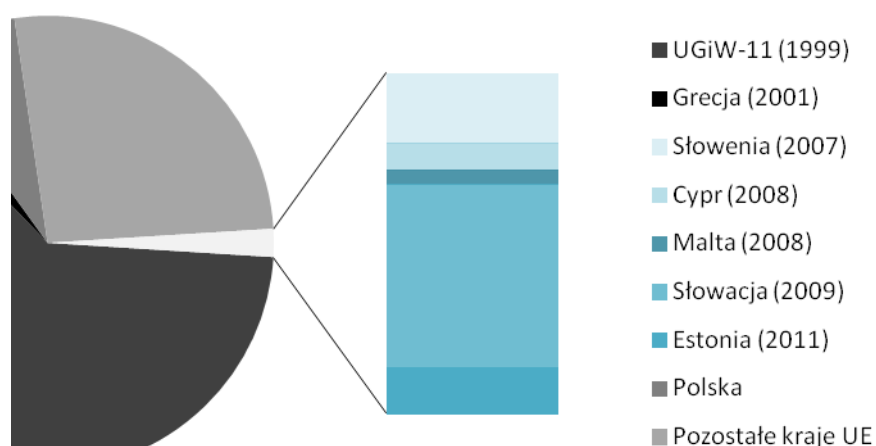
Wykres 5

Nowi członkowie strefy euro

Źródło: Eurostat, dane za rok 2010

Udział w gospodarce UE

Potencjał ludnościowy



Mimo to, rozszerzenia lat 2007-2011 zasługują na uwagę. Inaczej niż w przypadku 11 pierwotnych członków unii walutowej i Grecji, która przystąpiła do niej przed wprowadzeniem do obiegu monet i banknotów euro, nowe państwa członkowskie zastępowały waluty narodowe pieniądzem, który był już dobrze znany większości obywateli. Miało to istotne znaczenie dla strategii informacyjnej – kwestia zaznajomienia publiczności z wyglądem nowej waluty czy z zabezpieczeniami przed fałszerstwem stosowanymi w produkcji banknotów stała się mniej istotna niż tam, gdzie euro weszło do obiegu 1 stycznia 2002 roku. Z drugiej strony, dostępność wspólnej waluty w dotychczasowych państwach

członkowskich unii walutowej wiązała się z ryzykiem spekulacyjnym. Wiedząc o planowanej wymianie pieniędzy i spodziewając się, że ostateczny kurs wymiany będzie mniej korzystny od bieżącego, ludność mogła chronić swoje oszczędności wymieniając je na euro i wstrzymując się z większymi zakupami do czasu jego oficjalnego wprowadzenia w kraju przystępującym do UGW. Przyjmując masową skalę, zachowanie takie grozi paraliżem gospodarki, choć naturalna reakcja obronna sektora handlu – obniżka cen – czyni ten scenariusz mało prawdopodobnym. Ryzyko symetryczne polega na grze zagranicznych podmiotów (tym razem raczej dużych instytucji finansowych niż drobnych ciułaczy) na spadek kursu euro wobec wycofywanej waluty. W krótkiej perspektywie, spekulacja taka przyczynia się do popularności euro we wprowadzającym je państwie (siła nabywcza ludności rośnie), lecz na dłuższą metę może mieć zgubny wpływ na konkurencyjność. Zjawisko tego rodzaju zaobserwowano jak dotychczas dwukrotnie – przed akcesją Grecji (1999-2000) oraz Słowacji (2005-2008). W tym ostatnim przypadku kurs euro w chwili wycofania korony (30,126) był aż o 22 procent niższy od kursu centralnego ustalonego w momencie wprowadzania jej do ESW (38,455).

Grecki kryzys zadłużenia

Kryzys finansowy roku 2008, recesja gospodarcza w roku 2009 i będący ich wynikiem kryzys zadłużenia publicznego, który zaczął się w roku 2010, postawiły Europę wobec najpoważniejszego wyzwania od paru dziesięcioleci. W potocznym przekonaniu problemy finansowe paru państw strefy euro grożą upadkiem UGW i gwałtowną deprecjacją wspólnej waluty. W rzeczywistości sytuacja jest bardziej skomplikowana, ale nie ulega wątpliwości, że po dwóch latach rządowych starań by zamortyzować spowolnienie gospodarcze poprzez wsparcie dla zagrożonych przedsiębiorstw, nadszedł czas dostosowań w realnej gospodarce – tym dotkliwszych, że idących w parze z pakietami oszczędnościowymi, które mają doprowadzić do redukcji długu publicznego. Kilkanaście kryzysowych miesięcy przekreśliło dokonania dwóch dekad fiskalnej konsolidacji. Łączne zadłużenie krajów strefy euro wyniosło w roku 2010 85,1 procent jej rocznego PKB, drastycznie przekraczając poziom 60 procent uznany w Maastricht za dopuszczalny i zapisany w kryteriach konwergencji. W Grecji i we Włoszech poziom zadłużenia osiągnął, odpowiednio, 162 i 119 procent PKB. W Irlandii, Belgii i Portugalii zbliżył się do 100 procent.

Fakt, że to właśnie Grecja skupiła na sobie uwagę świata wynika nie tylko z jej rekordowego w Europie poziomu długu publicznego. Dla ukazania konstrukcyjnych słabości unii walutowej o wiele bardziej istotny jest sposób, w jaki Grecja dług ten zgromadziła. W przeciwieństwie do Irlandii nie musiała ratować banków, które niefrasobliwie udzieliły zbyt wielu kredytów napędzających spekulacyjną bańkę na rynku nieruchomości. Inaczej niż Niemcy, nie zaciągała pożyczek po to, by uchronić przed zwolnieniami robotników zatrudnionych w wielkich koncernach przemysłowych. Długi narastały ponieważ od początku swojego członkostwa we Wspólnotach Europejskich Grecja prowadziła ekstrawagancką politykę socjalną, w której poziom świadczeń zbliżał się do północnoeuropejskiego, ale nie był równoważony ani produktywnością, ani wysokimi i ściągальnymi podatkami.

Wraz z Włochami, Hiszpanią i Portugalią, Grecja reprezentuje „śródziemnomorski model państwa opiekuńczego”, w którym zatrudnienie chronione jest rygorystycznymi przepisami prawnymi, a gros wydatków socjalnych pochłaniają emerytury wypłacane według niejednorodnych, zróżnicowanych w zależności od branży i sektora, zasad. Wysyłanie znacznej części pracowników na wcześniejszą emeryturę stanowiło przez lata preferowaną w krajach śródziemnomorskich metodę zmniejszania presji na rynek pracy, co w oczywisty sposób zwiększało dług publiczny.⁸ Czynnikiem dodatkowo pogarszającym sytuację był wysoki stopień korupcji wśród klasy politycznej, rozpowszechnione praktyki fałszowania statystyk (m.in. po to, by kraj mógł wejść do UGW) oraz ciche przyzwolenie unijnych instytucji na ten proceder.⁹ W ciągu pierwszej dekady członkostwa we Wspólnotach Europejskich dług publiczny Grecji wzrósł z ok. 22 do ponad 90 procent PKB (w roku 1981 wydatki budżetowe wyniosły 34,8 procent PKB, w 1988 już 43,2, podczas gdy wpływy zwiększyły się jedynie z 21,1 do 27 procent PKB).¹⁰ W latach 90. wzrost zadłużenia został zahamowany, ale nie podjęto prób jego ograniczenia. Wreszcie, w roku 2006, mimo wzrostu gospodarczego rządu 5,2 procent, greckie zadłużenie przewyższyło roczne PKB kraju. Eksplozję zadłużenia w drugiej połowie pierwszej dekady XXI wieku postrzegać należy jako zakumulowany wynik tej nieodpowiedzialnej polityki, dwuprocentowego spadku PKB w roku 2009 (co, oprócz nieprzewidzianego deficytu przyniosło także efekt statystyczny – większy dług zaczęto porównywać z niższym PKB), oraz drastycznego pogorszenia się wiosną 2010 roku warunków, na jakich grecki rząd może pożyczać pieniądze potrzebne chociażby na obsługę uprzednio zaciągniętych długów. Tylko ostatni z powyższych czynników jest związany – a i to pośrednio – z członkostwem w unii walutowej: wejście do niej otworzyło Grecji dostęp do

taniego pieniądza i dało dodatkową zachętę do lekkomyślnego zadłużania się. Oprocentowanie pożyczek wzrosło dopiero wtedy, gdy zagraniczne banki zorientowały się, że mimo posługiwania się tą samą walutą Grecja to jednak nie są Niemcy.

Dość rozpowszechnione wśród komentatorów twierdzenie, jakoby wprowadzenie euro było główną przyczyną obecnych greckich kłopotów jest uzasadnione tylko wtedy, gdy założyć, że poprzedni model gospodarczy funkcjonujący w Grecji (wysoki poziom zadłużenia przy wysokiej inflacji, zob. Wykres 6) był dla tego kraju optymalny. Jednym z celów wprowadzenia euro było jednak doprowadzenie do zmiany tego modelu na północnoeuropejski, cechujący się niską inflacją, umiarkowanym zadłużeniem i – co najważniejsze – wyższą długoterminową stopą wzrostu gospodarczego. Założenie, że pozbawiony wpływu na politykę monetarną rząd dostosuje do niej swoją politykę fiskalną – tak, jak zrobiłby w systemie waluty złotej – okazało się jednak naiwne. Nie zmieniło się także zachowanie greckich przedsiębiorców i gospodarstw domowych (te ostatnie utrzymały, np. niższą niż notowana na północy kontynentu skłonność do oszczędzania). Mimo posługiwania się tą samą walutą, inflacja w Grecji była wyższa niż w innych krajach strefy euro (zob. Wykres 7). Członkostwo w unii walutowej zamiast zwiększyć, zmniejszyło grecką konkurencyjność.

Wykres 6

Inflacja w Grecji 1970-2000

Źródło: TradingEconomics.com na podstawie danych greckiego narodowego urzędu statystycznego

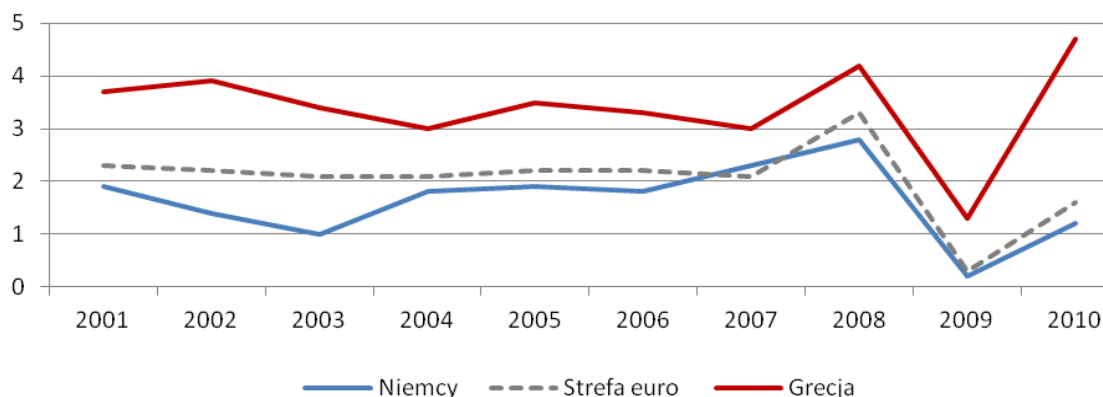


Pod wieloma względami kłopoty Grecji w ostatnich latach stanowiły powtórzenie gospodarczej katastrofy Argentyny dekadę wcześniej. Podobnie jak Grecja w 2001 r., Argentyna w roku 1991 zrezygnowała z samodzielnej polityki monetarnej. Ustanowienie paritetu peso z dolarem USA pozwoliło na obniżenie inflacji i parę lat szybkiego wzrostu

Wykres 7

Inflacja w Grecji, Niemczech i średnia dla strefy euro, 2001-2010

Źródło: Eurostat

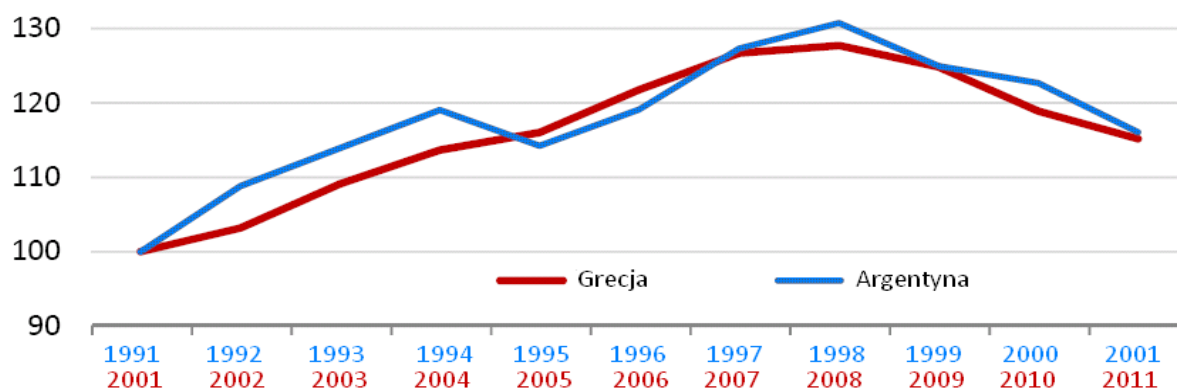


gospodarczego (zob. Wykres 8).^{*} Obydwa kraje nie zdołały jednak opanować swojego zadłużenia, co oznaczało, że światowe kryzysy finansowe lat 1998 (w przypadku Argentyny) i 2008 (w przypadku Grecji), w wyniku których wzrosło oprocentowanie dostępnych pożyczek, miały silny wpływ na stan ich budżetów. Bezpośrednią przyczyną załamania była w obu przypadkach utrata konkurencyjności – greckiej ze względu na wyższą niż średnia dla strefy euro inflację, argentyńskiej w wyniku dewaluacji brazylijskiego reala w roku 1999. Z drugiej strony, Argentyna nie zrezygnowała z fizycznego obiegu peso, co ułatwiło zerwanie parytetu,

Wykres 8

Zmiany PKB Grecji i Argentyny w dziesięciolecie po reformie walutowej

Dane Banku Światowego, zestawione przez Center for European Policy Studies¹¹



tym bardziej że został on ustanowiony jednostronną decyzją, a nie na mocy międzynarodowego porozumienia. Ta ostatnia różnica sprawiła, że podczas gdy ogólna suma

^{*} Przynosząc psychologiczne korzyści, wybór ten miał poważne negatywne konsekwencje: USA nie były głównym partnerem handlowym Argentyny, co oznaczało, że wartość peso zmieniała się bez związku z zapotrzebowaniem na argentyński eksport. W przypadku Grecji, handlującej głównie z europejskimi partnerami ze strefy euro, taka nierównowaga nie występuje.

ratunkowych pożyczek udzielonych Argentynie wyniosła 48 mld dolarów, czyli 17 procent jej PKB, dotychczasowa pomoc dla Grecji – dwa plany państw strefy euro z lat 2010 i 2011, pożyczki udzielone przez ECB greckim bankom oraz „dobrowolna” wymiana obligacji obejmująca 50-procentową redukcję ich kapitału – opiewa już na 410 mld euro, czyli ok. 190 procent PKB. Dopiero najbliższe miesiące pokażą, czy jest to kwota wystarczająca: mimo o wiele skromniejszej pomocy Argentyna zdołała utrzymać parytet peso do dolara przez ponad dwa i pół roku od ogłoszenia pierwszego planu oszczędnościowego.

Kompletny rozpad unii walutowej, wieszczony przez wiele środków masowego przekazu i niektórych ekonomistów, żadnemu z obecnych państw członkowskich nie przyniósłby jednoznacznych korzyści. Scenariusz wynegocjowanego wyjścia paru najłabszych uczestników (oprócz Grecji wspomina się Portugalię) pozostaje teoretycznie możliwy, lecz jest bardzo mało prawdopodobny, bo wiąże się z trudnościami zarówno politycznymi jak i logistycznymi. Jakakolwiek przedwczesna informacja – nawet plotka – o wymianie pieniędzy doprowadziłaby do upadku systemu bankowego w krajach opuszczających UGW, ponieważ depozytariusze, spodziewając się deprecjacji nowych walut, wycofaliby swoje oszczędności w euro licząc, że będą mogli odkupić za nie większą niż wynikająca z oficjalnego przelicznika sumę drachm lub escudos. Powrót do walut narodowych byłby pierwszą w dziejach demokracji wymianą pieniądza lepszego na gorszy, a w skutkach i społecznym odbiorze musiałby być podobny do przeprowadzanych w latach 40., 50. i 60. „reform walutowych” w krajach bloku sowieckiego. Co więcej, posunięcie to miałoby ekonomiczny sens tylko wtedy, gdyby wszystkie pożyczki zaciągnięte w euro przez opuszczające UGW państwa zostały konwertowane na nowe waluty narodowe. Niestety, konwersja taka zostałaby prawdopodobnie uznana za bankructwo, a więc pozwoliłaby wierzycielom wystąpić o wypłatę ubezpieczeń (CDS) od udzielonych Grecji pożyczek. Ponieważ polisy ubezpieczeniowe na grecki – i nie tylko grecki – dług stały się przedmiotem spekulacji na podobną skalę, co derywaty kredytów hipotecznych w USA w latach 2007-08, konsekwencją uruchomienia CDS byłby finansowy efekt domina, podobny do wywołanego jesienią 2008 roku przez upadek banku Lehman Brothers. To właśnie po to, by uniknąć tego scenariusza, przywódcy strefy euro podkreślają dobrowolny charakter restrukturyzacji greckiego długu i gotowi są na dokapitalizowanie z publicznych pieniędzy tych banków, które na taką dobrowolną (a więc wykluczającą wypłatę odszkodowań z CDS) restrukturyzację się zgodzą.

Następstwa kryzysu – więcej czy mniej integracji?

Bez względu na to jak się zakończy, grecki kryzys fiskalny uwidocznił zasadnicze słabości stworzonej w Maastricht koncepcji unii walutowej. Powinny one zostać usunięte zanim kolejne państwa członkowskie wprowadzą euro i to nie tylko dlatego, że kłopoty Grecji podważyły zaufanie dla wspólnej waluty.* Dotychczasowy przebieg integracji europejskiej wskazuje, że kryzys może stanowić silny bodziec dla zacieśnienia współpracy i wprowadzenia rozwiązań uprzednio uważanych za zbyt daleko idące. Z drugiej strony, radykalizm nowych mechanizmów jest zawsze względny i trudno oczekiwać, by konsekwencją załamania greckiego budżetu było przekształcenie Unii w federację z dużym budżetem i zwiększonymi kompetencjami organów wspólnotowych.

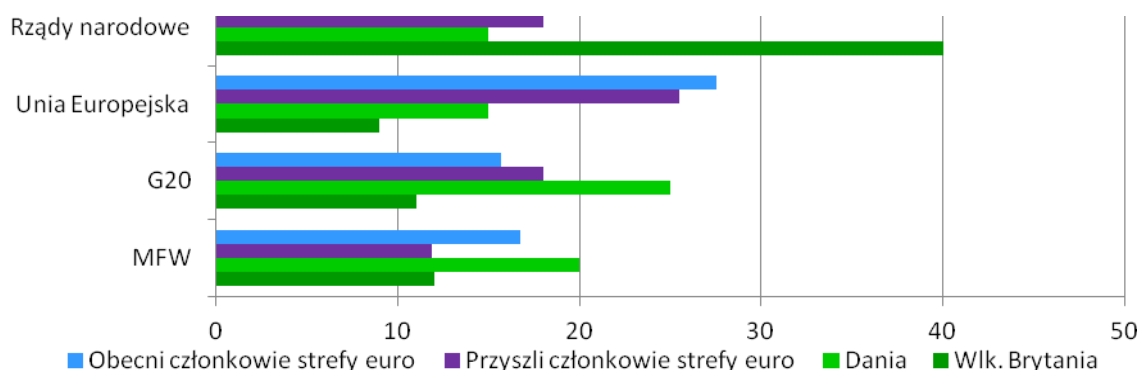
Analizując możliwy wpływ ostatnich trudności gospodarczych na dalszy przebieg integracji europejskiej trzeba zauważyć, że Unia Europejska postrzegana jest jako ten szczebel decyzyjny, który ma największe szanse podjąć skuteczne antykryzysowe działania. W krajach strefy euro liczba wskazań na UE jako podmiot zdolny do przeciwdziałania efektom zapaści jest niemal dwukrotnie większa niż w odniesieniu do rządów narodowych (27,5 wobec 15,3 procent). W przypadku państw zobowiązanych do wstąpienia do UGW różnica jest mniejsza, choć równie wyraźna. Jedynym państwem, którego obywatele są przekonani, iż rząd narodowy potrafi sobie lepiej poradzić z wyzwaniem kryzysu niż UE lub inne ciała ponadnarodowe (G-20 i MFW) jest Wielka Brytania. W Danii, drugim państwie członkowskim mającym trwałą możliwość pozostania poza strefą euro, UE remisuje z rządem narodowym lecz oba wyraźnie przegrywają z organizacjami międzynarodowymi, które w kwestii zwalczania skutków kryzysu wskazywane są jako najbardziej kompetentny szczebel decyzyjny (zob. Wykres 9).

* Między majem a wrześniem 2010 w 8 nowych państwach członkowskich, które nie wprowadziły jeszcze euro nastąpiło odwrócenie opinii o tym, czy członkostwo w UGiW chroni przed skutkami międzynarodowych kryzysów gospodarczych: spadek odsetka odpowiedzi twierdzących z 42 do 37 procent, wzrost przeczących z 39 do 42 procent; w Polsce – zmiana z 43 do 34 procent odpowiedzi „tak” i z 37 do 41 procent „nie”. Źródło: *Flash Eurobarometer No. 307*.

Wykres 9

Najbardziej odpowiedni szczebel przeciwdziałania efektom kryzysu finansowego i gospodarczego (XI 2010)

Źródło: Eurobarometr nr 74, średnie nieważone

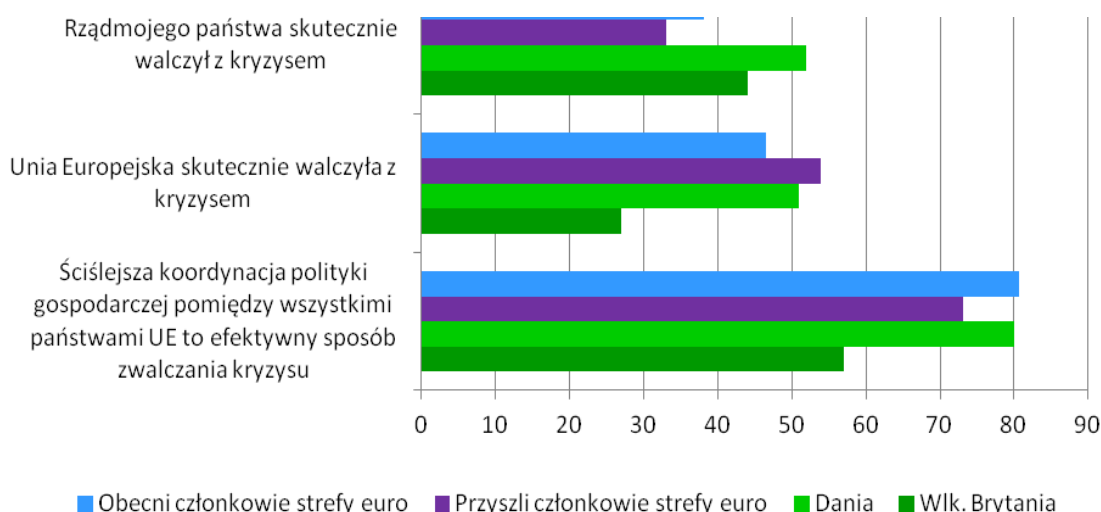


Oczywiście, z faktu, że Europejczycy – zwłaszcza ci posługujący się na co dzień euro – dostrzegają zalety istnienia UE nie wynika, że byliby skłonni poprzeć przekazanie jej kolejnych kompetencji. Odpowiedzi na dwa retrospektywne pytania o ocenę działań Unii i rządów narodowych w okresie kryzysu (pytania o najbardziej odpowiedni szczebel decyzyjny miały charakter ogólny i abstrakcyjny) dostarczają dość zniuansowanych informacji w tej kwestii. Również w tym ujęciu UE okazała się być odbierana przez obywateli lepiej niż rządy narodowe (wyjątkiem byli znów brytyjscy i duńscy respondenci), ale największe poparcie

Wykres 10

Opinie o skuteczności rządów narodowych i UE w walce z kryzysem (XI 2010)

Źródło: Eurobarometr nr 74 (pytania 7.3, 11.1 i 11.2), średnie nieważone



uzyskało stwierdzenie, według którego to nie Unia jako taka – a więc nie jej instytucje, w szczególności Komisja Europejska – lecz ścisła koordynacja działań rządów państw członkowskich daje największe szanse na zwalczanie przyczyn i skutków kryzysu. Te odczucia opinii publicznej są zbieżne z propozycjami polityków – przede wszystkim Angeli Merkel i Nicolasa Sarkozyego – którzy pogodziwszy się z koniecznością powołania „europejskiego rządu gospodarczego” konceptualizują go jako szczególną konfigurację Rady Europejskiej, obejmującą jedynie szefów państw i rządów strefy euro. Rozwiązanie takie, podobnie jak wszystkie inne tendencje do bardziej „międzyrządowego” a mniej „wspólnotowego” modelu integracji, są niekorzystne dla wszystkich państw członkowskich o niższym niż średni unijny stopień rozwoju gospodarczego i cywilizacyjnego. Zwiększona rola rządów ułatwia „obronę narodowych interesów” (zwłaszcza finansowych), prowadząc raczej do integracji negatywnej (znoszenia barier dla funkcjonowania jednolitego rynku) niż pozytywnej (dążenia do stworzenia jednolitych europejskich standardów i wyrównania poziomu rozwoju). Co więcej, to właśnie ograniczona do państw UGW Rada Europejska podejmie najprawdopodobniej decyzje o nowych zasadach działania strefy euro, które wcale niekoniecznie muszą być przyjazne dla krajów kończących derogację. W scenariuszu skrajnym, wymogi stawiane nowym członkom zostaną podniesione – w imię zapewnienia stabilności – tak bardzo, że podział na lepszych (używających euro, ściśle koordynujących politykę fiskalną i solidarnych finansowo) oraz gorszych (pozostających poza UGW i zintegrowanych jedynie w stopniu pozwalającym na prowadzenie wolnego handlu) członków Unii okaże się permanentny. Mimo istniejącego ryzyka ulepszenie mechanizmów antykryzysowych jest konieczne. Najbardziej oczywistą lekcją wyciągniętą z przypadku Grecji jest wzmocnienie kontroli, tak aby fałszowanie statystyk przekazywanych przez rządy narodowe unijnym instytucjom nie było w przyszłości możliwe. Ani „uszczelnienie” Paktu Stabilności, ani powołanie „rządu gospodarczego” w formie proponowanej przez Merkel i Sarkozyego nie zmienią jednak podziału kompetencji w dziedzinie polityki gospodarczej i fiskalnej.

Tymczasem, doświadczenia ostatniej dekady – nie tylko greckiego kryzysu lecz także wcześniejszego niemiecko-francuskiego rokoszu przeciw rygorom Paktu – wskazują, że głównym powodem, dla którego ignoruje się formalnie uznawane zasady bezpieczeństwa finansowego jest uzależnienie decyzji w dziedzinie podatków i dyscypliny budżetowej od narodowych kalendarzy politycznych. Według byłego premiera Irlandii Johna Brutona, *poważne cięcia wydatków możliwe są tylko w czasie ekonomicznych trudności, bo tylko*

*wtedy uzyskać można polityczny konsensus. Przeprowadzanie cięć w okresie boomu gospodarczego może być w teorii dobrym pomysłem, ale jest politycznie niemożliwe.*¹²

Oznacza to, że konsekwentne stosowanie keynesowskiej recepty na minimalizowanie skutków cykli koniunkturalnych – pobudzanie, za cenę deficytu budżetowego, gospodarki w okresie spowolnienia, a w okresie wzrostu gospodarczego spłata zadłużenia z budżetowej nadwyżki – jest fikcją. Rezultatem jej stosowania niekonsekwentnego (tzn. kumulowania deficytu, który nie jest równoważony nadwyżkami) jest w dłuższej perspektywie czasowej – tak, jak miało to miejsce w Grecji – konieczność prowadzenia procyklicznej i pogłębiającej recesję polityki fiskalnej w najmniej odpowiednim momencie. Jediną realistyczną odpowiedzią na ten problem jest uczynienie z polityką fiskalną tego samego, co w drugiej połowie XX wieku zrobiono z polityką monetarną – „izolowanie” jej od procesu demokratycznego.

Za krok w tym kierunku uznać można procedurę „europejskiego semestru” zaproponowaną jesienią 2010 roku przez zespół zespołu roboczy pod kierownictwem przewodniczącego Rady Europejskiej Hermana Van Rompuy¹³ i po raz pierwszy wdrożoną w roku 2011. Jej pierwszym etapem, w marcu każdego roku, jest przedstawienie przez Komisję raportu identyfikującego największe wyzwania i zawierającego wytyczne odnośnie strategii polityki gospodarczej. W kwietniu poszczególne państwa członkowskie zobowiązane są przedstawić plan działań mających na celu sprostanie tym wyzwaniom przy zachowaniu dbałości o rynek pracy i spójność społeczną. W czerwcu i lipcu Komisja i Rada, bazując na propozycjach państw członkowskich, wydawać będą im zalecenia, które powinny być wzięte pod uwagę w trakcie prac nad budżetem na następny rok. „Europejski semestr” może ograniczyć swobodę rządów narodowych w czynieniu założeń o wskaźnikach makroekonomicznych i zapobiec utrzymywaniu nadmiernych (ponad 3 procent PKB) deficytów. Nie wymusi jednak gromadzenia nadwyżek w „latach tłustych”, a jego zasadniczą słabością pozostanie, podobnie jak w przypadku pierwotnej wersji Paktu Stabilności i Wzrostu, faktyczne uzależnienie od dobrej woli najsilniejszych członków Unii.

Wprowadzenie nadzoru KE i Rady UE nad budżetami państw członkowskich przedstawiane jest jako pragmatyczny kompromis pomiędzy potencjalnie zgubnym brakiem koordynacji fiskalnej w warunkach unii walutowej a niepopularnymi pomysłami wzmocnienia federalnego wymiaru Unii poprzez uwspólnotowanie kolejnych obszarów polityki i odpowiadających im wydatków. Tymczasem, jak zauważył na krótko przed śmiercią jeden

głównych z architektów Unii Gospodarczej i Walutowej Tommaso Padoa-Schioppa, *w żadnej ze znanych mi federacji władza federalna nie koordynuje działań władz lokalnych. Znaleźliśmy się w paradoksalnej sytuacji, w której ci, którzy nie chcą ściślejszej integracji wewnątrz UE, chcą zwiększać jej rolę jako wielkiego, inwazyjnego koordynatora.*¹⁴ Istotnie, pod względem ustrojowej przejrzystości Unii i demokratyczności jej systemu politycznego rozwiązaniem o wiele lepszym niż wzajemny i wspólnotowy nadzór nad narodowymi budżetami wydaje się zwiększenie budżetu Unii. Obszarami aktywności, które mogłyby być z niego finansowane są polityka obronna i zagraniczna (w tym pomoc dla krajów rozwijających się), nauka i innowacje, a nawet niektóre z wydatków socjalnych, np. krótkoterminowe zasiłki dla bezrobotnych. Według pobieżnych szacunków, 5 procent PKB Unii – o wiele mniej niż w przypadku np. Stanów Zjednoczonych – wystarczyłoby na pokrycie odpowiedniego budżetu.¹⁵

Zmianą sugerowaną przez analityków ECFR – nie wymagającą rewizji obowiązujących traktatów – jest wzmocnienie Komisji Europejskiej i danie jej większej swobody w badaniu sytuacji gospodarczej państw członkowskich. Zamiast koncentrować się na wskaźnikach długu publicznego i deficytu budżetowego (co czyni obecnie, dosłownie interpretując postanowienia Paktu Stabilności i Wzrostu), KE powinna brać pod uwagę także takie czynniki, jak wpływy podatkowe, poziom konsumpcji, skłonność do oszczędzania, bilans handlu międzynarodowego i sytuacja na rynku pracy. Wymagałoby to jednak bardziej asertywnego zachowania Komisji, która powinna *powrócić do roli niezależnego ciała politycznego i zacząć brać na poważnie swoje polityczne zadania.*¹⁶

Analizując możliwości wykorzystania niedawnego kryzysu do wzmocnienia UE, należy pamiętać, że scenariusz katastroficzny – rozpad unii walutowej i wynikający z niego regres procesu integracji europejskiej – jest ciągle możliwy. Główne zagrożenie stanowi mechanizm samosprawdzającej się przepowiedni, oparty na ciągle rozpowszechnionym, zarówno wśród szerokiej publiczności, jak i wśród graczy na globalnych rynkach finansowych, przekonaniu, że euro jest *postwestfalskim* (tzn. kwestionującym paradygmat państwa narodowego) *eksperymentem*, który nie może się udać.¹⁷ Nie wiadomo przy tym, w jaki sposób wieszczony rozpad strefy euro miałby się dokonać. Zakładając nawet, że greckie plany oszczędnościowe, których wdrożenie jest warunkiem pomocy finansowej ze strony pozostałych krajów UGW, okażą się niemożliwe do przeprowadzenia w wyniku społecznego oporu, jedyną nieuniknioną konsekwencją ich zaniechania będzie ogłoszenie niewypłacalności, co może doprowadzić do

światowego kryzysu gospodarczego, ale nie musi oznaczać powrotu Grecji do drachmy. Bardziej prawdopodobnym scenariuszem jest usunięcie przedstawicieli Aten z kierowniczych gremiów EBC i sprowadzenie Grecji do pozycji Czarnogóry i Kosowa, które jednostronnie uczyniły euro swoim środkiem płatniczym. Wreszcie, nawet gdyby Grecja rzeczywiście opuściła strefę euro, to wyjście jednego z 17 tworzących ją państw trudno jest uznać za „rozpad”. Ostateczna katastrofa Grecji nie byłaby oczywiście scenariuszem dla Europy korzystnym, ale należy zachować umiar w opisywaniu jej skutków: jedynie logicznie wytłumaczalne straty to szkody wizerunkowe – europejscy przywódcy z lat 90. przeszliby do historii jako naiwni i krótkowzroczni – oraz utrwalenie się już dziś obserwowanego zróżnicowania kosztów pożyczania pieniędzy przez poszczególnych członków UGW.

POLSKIE PRZYMIARKI DO EURO

Z formalnego punktu widzenia zastąpienie złotego przez euro nie jest pytaniem „czy?” lecz „kiedy?”. Pełne uczestnictwo w UGW stanowi zobowiązanie Rzeczypospolitej jasno wyrażone w traktacie akcesyjnym podpisanym w Atenach 16 kwietnia i ratyfikowanym w ogólnonarodowym referendum 7 i 8 czerwca 2003 roku. Na mocy Artykułu 4 tegoż traktatu, nałożony na Polskę obowiązek udziału w unii gospodarczej i walutowej podlega jednak tymczasowemu odroczeniu. Długość trwania derogacji uzależniona jest od wypełnienia przez Polskę kryteriów konwergencji uzgodnionych w Maastricht, a obecnie zawartych w TFUE (art. 140 oraz protokół nr 13). Kryteria te, określane mianem nominalnych, to:

1. Zgodność ustawodawstwa krajowego, w tym statutu banku centralnego, z zapisami traktatowymi oraz statutami EBC i ESBC, które gwarantują bankom centralnym niezależność od instytucji Unii Europejskiej oraz rządów państw członkowskich;
2. Stabilność cen, czyli stopa inflacji nie przekraczająca średniej dla trzech państw Unii o najniższym współczynniku wzrostu cen o więcej niż półtora punktu procentowego;
3. Stabilna sytuacja finansów publicznych, czyli
 - a. brak deficytu publicznego lub deficyt planowany i rzeczywisty nie większy niż 3 procent produktu krajowego brutto wyrażonego w cenach rynkowych, oraz
 - b. brak zadłużenia publicznego lub zadłużenie nie przekraczające 60 procent produktu krajowego brutto wyrażonego w cenach rynkowych;
4. Udział w Europejskim Systemie Walutowym i utrzymywanie kursu waluty narodowej w normalnym paśmie wahań wobec euro (± 15 procent wobec uzgodnionego kursu centralnego);
5. Konwergencja stóp procentowych, przejawiająca się tym, że średnia nominalna długoterminowa stopa procentowa nie przekracza średniej wartości stóp procentowych trzech państw członkowskich UE o najbardziej stabilnych cenach o więcej niż o 2 punkty procentowe.

Z mocy traktatu, Komisja Europejska i Europejski Bank Centralny co dwa lata sprawdzają, które z państw członkowskich Unii objętych derogacją spełniają kryteria konwergencji. Kryteria pierwsze i trzecie sprawdzane są na moment wydawania oceny

(miernikiem stabilności finansów publicznych jest nie bycie poddanym procedurze nadmiernego deficytu), drugie i piąte – na okres poprzedzającego roku, a czwarte – dwóch lat przed dokonaniem oceny. Dodatkowe raporty o konwergencji wydawane są na wniosek państw członkowskich chcących przystąpić do unii walutowej. Sprawozdania Komisji i EBC biorą również pod uwagę wyniki integracji rynków, sytuację i rozwój równowagi płatności bieżących oraz kształtowanie się jednostkowych kosztów pracy.

Deklaracje rządów

Jeśli wziąć pod uwagę sposób sformułowania kryteriów konwergencji i mechanizmów ich kontrolowania, okaże się że zobowiązanie do wprowadzenia euro jest mało wiążące. Instrumenty polityki gospodarczej niezbędne do sprostania wymogom unii walutowej pozostają w gestii rządów narodowych, co oznacza że decyzja o wymianie pieniędzy będzie suwerenna i motywowana w równym stopniu czynnikami politycznymi, co ekonomicznymi. Ze względu na kryterium stabilności kursu walutowego (Polska nie jest obecnie członkiem ESW), proces wprowadzania euro zająć musi ponad dwa lata, a i to przy założeniu warunków sprzyjających stanowczej polityce fiskalnej, która jest konieczna dla spełnienia innych kryteriów konwergencji. Wejście do strefy euro wymaga więc opracowania co najmniej średnioterminowej strategii i realizowania jej bez względu na wymogi cyklu wyborczego. Doświadczenia ostatniej dekady pokazują, że jak do tej pory postępowanie takie przychodziło polskim rządóm z trudem.

Rządy lewicy, przypadające w większości na okres przed akcesją Polski do UE, nakreśliły ambitny scenariusz szybkiego wejścia do unii walutowej, sukcesywnie rewidowany, tak iż data wprowadzenia euro pozostawała oddalona o 4 do 5 lat. Pierwsza strategia, przygotowana przez rząd we współpracy z NBP, ogłoszona została jesienią 2002 roku i jako datę wymiany wskazywała rok 2006 lub 2007. Wizja ta, firmowana przez wicepremiera i ministra finansów Grzegorza Kołodkę, stała się przedmiotem sporu wewnątrz rządu, w którym minister Jerzy Hausner kładł nacisk na potrzebę uprzedniego powrotu na ścieżkę szybkiego wzrostu gospodarczego (min. 5 procent PKB rocznie), co odbierano jako oddalanie perspektywy wejścia do strefy euro o trzy do czterech lat. W połowie roku 2003 Kołodko odszedł z rządu, a Hausner objął stanowisko wicepremiera

odpowiedzialnego za sprawy gospodarcze. Jako datę wprowadzenia wspólnej europejskiej waluty zaczęto wskazywać rok 2008, przy założeniu, że w latach 2005-2006 nastąpi stabilizacja finansów publicznych. W lutym 2005 – mimo wytykanych przez Komisję Europejską trudności w realizacji planu oszczędności budżetowych – Hausner podtrzymał zamiar jak najszybszego wprowadzenia kraju do strefy euro, co tym razem oznaczało jednak już 1 stycznia 2009.

O ile w latach 2001-2005 polski rząd przejawiał polityczną wolę wprowadzenia euro, ale nie był w stanie opanować ekonomicznych trudności, które je blokowały, to w latach 2005-2007 sytuacja uległa odwróceniu: gospodarka wróciła na ścieżkę wzrostu i nominalne kryteria konwergencji stały się osiągalne, ale rząd – kontrolowany od listopada 2005 przez Prawo i Sprawiedliwość, od maja 2006 w koalicji z „Samoobroną” i Ligą Polskich Rodzin – podjął polityczną decyzję, że z udziałem w unii walutowej nie należy się śpieszyć. Postawa ta interpretowana była z reguły jako przejaw eurosceptycznej i „patriotycznej” orientacji partii koalicyjnych, ale taka diagnoza nie wyczerpuje sprawy. Podawany przez rząd argument, że przed wejściem do UGW poziom rozwoju gospodarczego Polski powinien zbliżyć się do zachodnioeuropejskiego, stanowił pewne uproszczenie, ale nie był bezpodstawny: zgodnie z koncepcją optymalnego obszaru walutowego przedstawioną przez Roberta Mundella (zob. Wykres 1), utrzymywanie się różnic struktury gospodarczej pomiędzy krajami posługującymi się tym samym pieniądzem niesie ryzyko wystąpienia asymetrycznych szoków koniunkturalnych, które wobec braku możliwości dostosowania nominalnego prowadzić muszą do bolesnych dostosowań w sferze realnej gospodarki. W dodatku, decyzja o odłożeniu wejścia do unii walutowej na bliżej nieokreśloną przyszłość miała także aspekt klasowy, wpisujący się w polityczną strategię koalicji.

Na wprowadzeniu euro najwięcej skorzystałyby te grupy społeczne, które w opinii krytycznej wobec III RP prawicy i tak były głównymi beneficjentami transformacji ustrojowej: osoby z wyższym wykształceniem, mieszkańcy wielkich miast, pracownicy umysłowi międzynarodowych korporacji, przedsiębiorcy, wolne zawody itd. To z tych grup wywodzi się większość osób zaciągających kredyty hipoteczne na zakup mieszkań (a wprowadzenie euro oznacza spadek stóp procentowych) i to te grupy konsumują więcej

dóbr i usług wytwarzanych w krajach UGW, od zagranicznych wczasów po markowe wina (więc dzięki wspólnej walucie uniknęłyby ryzyka kursowego oraz przestałyby ponosić kosztą wymiany). Z drugiej strony, osiągnięcie i utrzymanie wskaźników gospodarczych wyznaczonych w Maastricht wymagałoby dużej dyscypliny, uniemożliwiając zwiększanie transferów socjalnych, a być może nawet wymuszając ich cięcia. Trzymając się wyznaczonego przez poprzedni rząd planu konwergencji, koalicja PiS-LPR-„Samoobrona” ryzykowałaby zatem działanie wbrew interesom własnego zaplecza społecznego. Utrzymywanie dyscypliny budżetowej ograniczałoby także możliwości pozyskania sympatii nowych grup wyborców, na co przez cały okres swoich rządów prawica liczyła. Temu właśnie celowi służyć miała uchwalona w listopadzie 2006 roku obniżka podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) – o 1 punkt procentowy (z 19 do 18) dla najmniej zarabiających, z 30 do 18 procent od dochodów w środkowym przedziale (44 490 do 85 528 złotych rocznie) i z 40 do 32 procent od dochodów wyższych – oraz wprowadzoną w dwóch ratach (1 lipca 2007 i 1 stycznia 2008) redukcja składki rentowej z 13 do 6 procent wynagrodzenia. Oba posunięcia przedstawiano jako sposób na pobudzenie gospodarki, ale warto zauważyć, że wejście w życie obniżki podatków zaplanowano na rok przewidywanych wyborów parlamentarnych (2009), a zmniejszenie składki rentowej uchwalono w okresie dekompozycji politycznego zaplecza rządu i, prawdopodobnie, ze świadomością nadchodzącego skrócenia kadencji Sejmu.

Zmiana władzy jesienią 2007 roku doprowadziła do ponownego zwrotu w nastawieniu do unii walutowej. Zwycięska Platforma Obywatelska podtrzymała fiskalnie kosztowne rozwiązania uchwalone przez PiS, lecz premier Donald Tusk już w styczniu 2008 roku zadeklarował, że *przyjęcie w Polsce wspólnej waluty powinno nastąpić tak szybko, jak to możliwe*¹⁸, nie określając jednak terminu. 10 września 2008, otwierając Forum Ekonomiczne w Krynicy, Tusk uznał wstąpienie Polski do strefy euro za jeden z głównych celów rządu. Podał także datę – rok 2011 – zaznaczając, że *jest to zadanie trudne, ale możliwe*.¹⁹ W następnych tygodniach plany te zostały zaatakowane przez opozycję i prezydenta Lecha Kaczyńskiego, według których proponowany termin był zbyt wczesny i mógł być zaakceptowany tylko wtedy, gdyby wprowadzenie euro poprzedzone zostało ogólnonarodowym referendum. Premier niechętnie zgodził się na

przeprowadzenie takiego referendum przed zamierzonym wprowadzeniem Polski do ESW wiosną 2009 roku, co oznaczało przesunięcie daty planowanej wymiany pieniędzy na 1 stycznia 2012 roku.

Żądania PiS i prezydenta w sprawie referendum oparte były na rygorystycznej interpretacji artykułu 227 Konstytucji, który nadaje Narodowemu Bankowi Polski *wyłączne prawo emisji pieniądza oraz ustalania i realizowania polityki pieniężnej*. Ponieważ w warunkach unii walutowej oba te zadania muszą być współdzielone przez NBP z pozostałymi członkami Eurosystemu – argumentowali Lech i Jarosław Kaczyńscy – koniecznym etapem przygotowań do wprowadzenia euro jest zmiana ustawy zasadniczej, do czego potrzeba większości $\frac{2}{3}$ głosów w Sejmie. W wypadku pozytywnego wyniku referendum, PiS sugerowało że taką zmianę poprze, a prezydent podpisze. Zanim jednak ruszyły przygotowania do referendum w sprawie daty wprowadzenia euro – przedmiotem głosowania mogło być tylko „kiedy?”, bo na pytanie „czy?” Polacy odpowiedzieli twierdząco już w referendum akcesyjnym w czerwcu 2003 roku – światowa gospodarka pogrążyła się w kryzysie, złoty stracił około jednej trzeciej wartości wobec wspólnej europejskiej waluty, a deficyt budżetowy gwałtownie wzrósł przekreślając plany premiera. Od tej chwili kwestia wejścia Polski do strefy euro zniknęła z debaty publicznej. Głównym źródłem informacji na temat możliwej daty wymiany pieniędzy stały się prowadzone w biurze Pełnomocnika Rządu ds. Wprowadzenia Euro przez Rzeczpospolitą Polską analizy zachowania rynków finansowych. Opierają się one na założeniu, że rynki te muszą liczyć się z tym, że długoterminowe długi złotowe Polski od pewnego momentu oprocentowane będą tak samo jak zadłużenie w euro. Moment ten nastąpi, według rządowych analityków obserwujących zachowania rynku, pomiędzy rokiem 2019 a 2021.²⁰

Ocena konwergencji

Opisując dotychczasową konwergencję gospodarki Polski z gospodarkami krajów UGW, pamiętać należy nie tylko o deklaracjach rządów, lecz także o opiniach ekonomistów. Według opublikowanej w kwietniu 2004 roku – a więc w przededniu polskiej akcesji do UE – analizy prof. Witolda Orłowskiego, jedynie zastosowanie

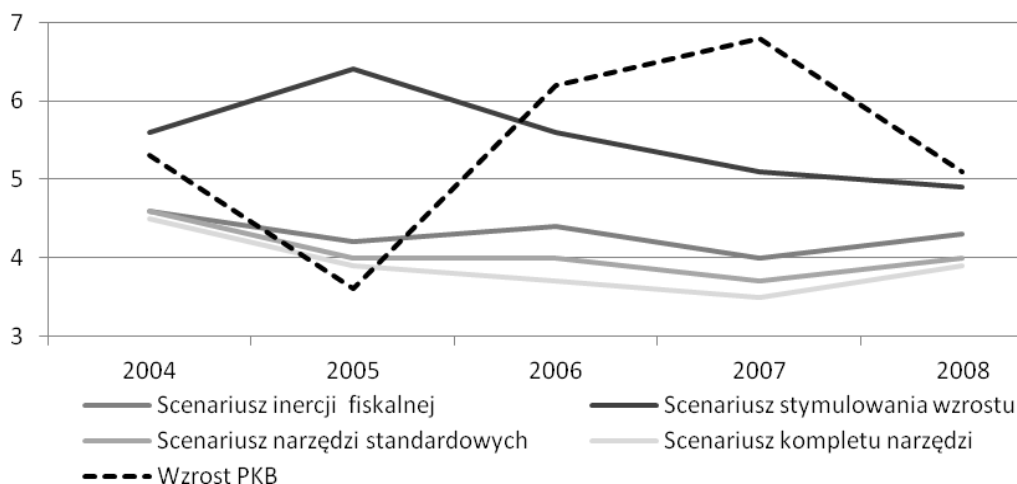
kompletu narzędzi polityki gospodarczej (stabilizacja finansów publicznych połączona z umiarkowanie restrykcyjną polityką pieniężną i dopuszczeniem corocznej aprecjacji złotego rzędu 2%) mogło pozwolić na spełnienie kryteriów konwergencji w ciągu 3-4 lat, a więc w roku 2007 lub 2008.²¹ Polityka taka, przewidywał Orłowski, została by okupiona niższym tempem wzrostu gospodarczego (zob. Wykres 11) oraz wyższym poziomem bezrobocia (zob. Wykres 12). Jak łatwo zauważyć, rzeczywiste wyniki polskiej gospodarki w pierwszych latach po wstąpieniu do UE okazały się lepsze niż zakładano, choć nie na tyle dobre, by możliwe stało się pogodzenie szybkiego wzrostu gospodarczego ze spełnieniem warunków członkostwa w unii walutowej.

Wykres 11

Pierwsze lata członkostwa w UE – prognozy i rzeczywistość: PKB

Cztery zidentyfikowane w roku 2004 ścieżki polityki gospodarczej a faktyczna stopa wzrostu PKB

Źródło: W. Orłowski (2004), *Optymalna ścieżka do euro* oraz dane Eurostat



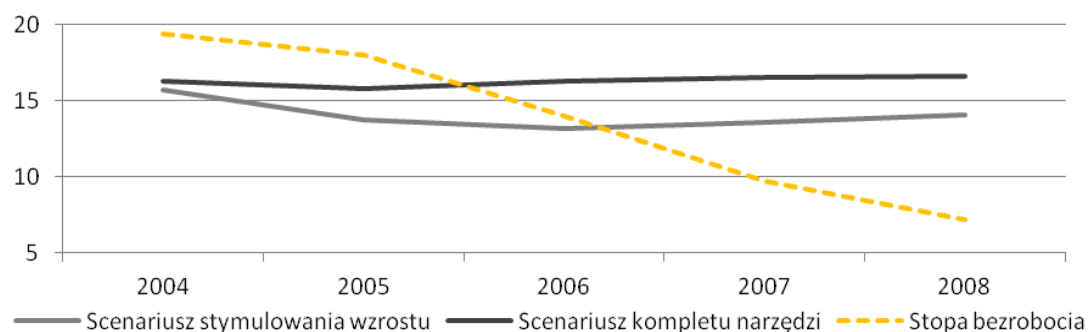
Kwestią szczególnie istotną okazał się spadek stopy bezrobocia: poziomu z roku 2008 (7,2%) Polska nie zdołała co prawda utrzymać, ale sposób reakcji przedsiębiorstw na spowolnienie gospodarcze w roku 2009 (częste obniżki płac przy rzadkich bankructwach) wskazywał na wysoką sprawność polskiego rynku pracy. Jest to w kontekście wejścia do strefy euro dobry prognostyk, sugerujący, iż nawet w przypadku wystąpienia asymetrycznego szoku po integracji walutowej polska gospodarka będzie w stanie szybko powrócić na ścieżkę wzrostu.²² Również inna zidentyfikowana w roku 2004 trudność na drodze do euro – spodziewane wystąpienie inflacji korekcyjnej w pierwszych latach po wejściu do UE (bodźców dla niej miała dostarczyć m.in. dostosowanie stawek VAT oraz

Wykres 12

Pierwsze lata członkostwa w UE – prognozy i rzeczywistość: bezrobocie

Dwie zidentyfikowane w roku 2004 ścieżki polityki gospodarczej a faktyczna stopa bezrobocia

Źródło: W. Orłowski (2004), *Optymalna ścieżka do euro* oraz dane Eurostat



napływ gotówki w wyniku wdrożenia WPR) – zdaje się nie być już aktualna: Polska jest członkiem Unii wystarczająco długo, by czynniki te przestały odgrywać rolę.

Ocena gotowości Polski do członkostwa w UGW wystawiana w okresowych raportach Komisji Europejskiej jest nieodmiennie negatywna, choć trzeba zaznaczyć, że wiele przeszkód ma charakter formalny, a zatem ich usunięcie jest kwestią politycznej determinacji w przeprowadzeniu odpowiednich zmian legislacyjnych. W sprawie artykułu 227 Konstytucji KE zajęła stanowisko podobne do prezentowanego przez PiS i prezydenta Kaczyńskiego, zwracając uwagę na nieuwzględnienie w nim europejskiego wymiaru polityki pieniężnej i abstrahując od artykułu 90 Konstytucji, na mocy którego *Rzeczpospolita Polska może na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach*. Tymczasem, artykuł 4 traktatu akcesyjnego – ratyfikowanego przez Polskę w zgodzie z artykułem 90 ustęp 3 Konstytucji – interpretować można właśnie jako akt przekazania EBC części kompetencji NBP, co oznaczałoby, że osobna zmiana artykułu 227 nie jest konieczna.

Bardziej jednoznaczne przeszkody prawne zidentyfikowane przez KE zawarte są w kilkunastu artykułach ustawy o Narodowym Banku Polski. Dotyczą one:

- celów NBP (w tym treści przysięgi składanej przed Sejmem przez prezes(a), w której tekście uwzględniono *rozwój gospodarczy Ojczyzny i pomyślność obywateli*, a nie wspomina się o celach wyznaczanych przez ESBC ani o dobru strefy euro jako całości),

- mniej wyraźnych niż sformułowane w statucie EBC/ESBC oraz w TFUE gwarancjach niezależności NBP i członków Rady Polityki Pieniężnej (w tym większych możliwości odwołania tych ostatnich),
- uprawnień Najwyższej Izby Kontroli do kontrolowania NBP (które nie jest obecnie uzależnione od wyrażenia zgody na przeprowadzanie takiej kontroli przez zarząd EBC),
- generalnego ignorowania roli EBC/ESBC w zapisach ustawy.

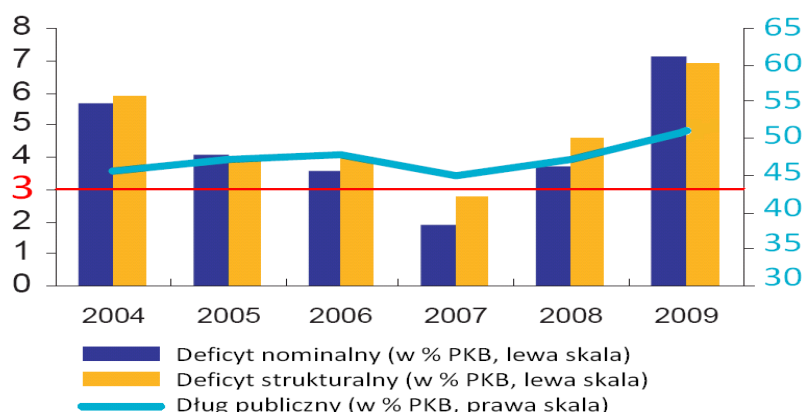
Raporty KE szczegółowo wyliczają braki polskiego prawa, lecz milczą o tym, że pod jednym niezwykle ważnym względem ułatwia ono spełnienie ekonomicznych kryteriów konwergencji. Artykuł 216 Konstytucji RP wyraźnie zabrania *zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto*. Zakaz ten uściślony został w artykule 86 ustawy o finansach publicznych, który definiuje również progi ostrzegawcze – na poziomie 50 i 55 procent PKB – i wyznacza procedury oszczędnościowe, które muszą zostać podjęte jeżeli progi te zostaną przekroczone. Przy założeniu, że wydatki publiczne i wysokość PKB liczone będą rzetelnie, zapisy powyższe oznaczają iż kryterium długu publicznego, którego górny dopuszczalny limit wyznaczono właśnie na poziomie 60 procent PKB, będzie przez Polskę zawsze spełnione. Kwestią sporną pozostaje jednak, czy dług ten może być zredukowany o kwotę środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych i czy transfery z ZUS do OFE powinny być odliczane od corocznych deficytów. Poczynając od roku 2003 kolejne rządy prosiły Komisję Europejską o udzielenie twierdzącej odpowiedzi na powyższe pytania, przekonując że Polska powinna zostać nagrodzona za przeprowadzenie trudnej reformy emerytalnej. Jak dotychczas, KE traktowała jednak OFE – zgodnie z sensem polskiej reformy – jako środki prywatne, przez co jedynie w roku 2007 polski deficyt budżetowy był niższy niż wyznaczony w Maastricht próg 3 procent PKB (zob. Wykres 13).

Rok 2007 był także okresem spełniania przez Polskę kryteriów stabilności cen oraz konwergencji długoterminowych stóp procentowych. Inflacja spadła poniżej zdefiniowanej w Maastricht wartości referencyjnej pod koniec roku 2005, a przez pierwszą połowę roku 2008 była jej równa (zob. Wykres 14). Stopy procentowe (zob. Wykres 15) pozostawały poniżej wartości referencyjnej przez pełne cztery lata (2006-2009), co uwypukla stwierdzenie o niewykorzystanej przez rząd PiS możliwości

Wykres 13

Deficyt sektora publicznego i dług publiczny Polski 2004-2009

Źródło: *Convergence Report 2010*²³

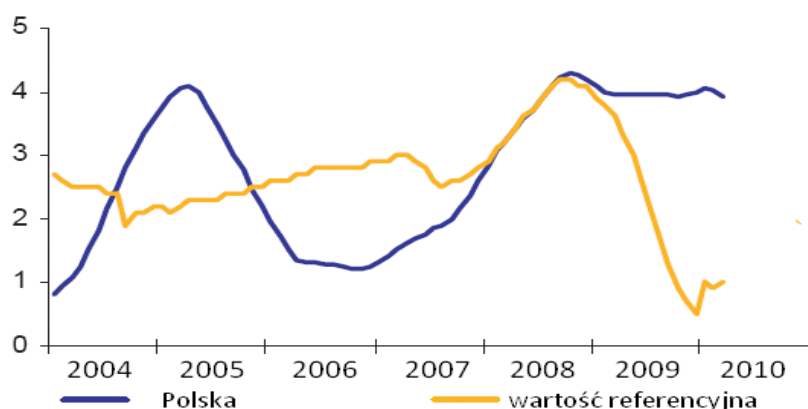


wprowadzenia Polski do strefy euro. Należy jednak mieć świadomość, że wykorzystanie tej możliwości niekoniecznie musiało przynieść dobre skutki. Najbardziej wiarygodnym wyjaśnieniem dlaczego kryzys gospodarczy roku 2009 ominął Polskę, jest nagły spadek wartości złotego w ostatnich miesiącach 2008 i w pierwszym kwartale 2009 r.. Deprecjacja narodowej waluty doprowadziła do substytucji importu produkcją krajową i znacznie zwiększyła atrakcyjność polskich towarów na rynku zagranicznym. Nie byłoby to możliwe gdyby Polska była już członkiem unii walutowej, a nadejście kryzysu w czasie polskiego uczestnictwa w ESW możliwość deprecjacji by ograniczyło i mogłoby się wiązać z koniecznością obrony złotego przed spekulacjami rynków.

Wykres 14

Inflacja w Polsce 2004-2009

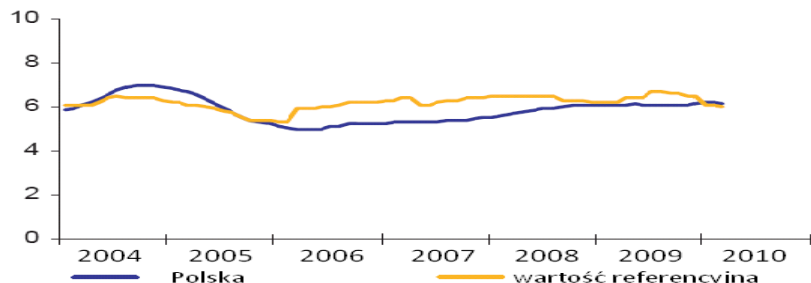
Źródło: *Convergence Report 2010*



Wykres 15

Długoterminowe stopy procentowe w Polsce 2004-2009

Źródło: *Convergence Report 2010*



Wykres 16

Wypełnianie przez Polskę kryteriów konwergencji nominalnej 2009-2011

Zestawienie własne na podstawie comiesięcznych biuletynów Biura Pełnomocnika Rządu ds. Wprowadzenia Euro przez Rzeczpospolitą Polską²⁴

	2009												2010												2011					
	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	I	II	III	IV	V	VI					
Kryterium fiskalne	TAK																													
Kryterium stabilności cen	TAK																													
Kryterium stóp procentowych	TAK																													

Kryterium kursu walutowego nie zostało oczywiście spełnione ze względu na pozostawanie poza ERM-II. Warto jednak zauważyć, że mimo krótko- i średniookresowej zmienności notowań, w dłuższej perspektywie czasowej kurs złotego wobec euro jest dość stabilny (zob. Wykres 17). Należy jednak pamiętać, że wartość polskiej waluty w większym stopniu zależy od „nastroju” rynków finansowych (czyli od zachowań aktywnych na nich spekulantów) niż od stanu realnej gospodarki – w roku 2009, kiedy Polska, w przeciwieństwie do państw UGW notowała wzrost, euro było drogie.

Wykres 17

Wartość euro w złotych w ostatnim dziesięcioleciu

Źródło: x-convert.com



Warto podkreślić iż mimo pełnej płynności kursu, wahania nie były znacząco wyższe niż dozwolone przez kryteria konwergencji. Średni kurs euro w dziesięcioleciu od lipca 2001 do czerwca 2011 r. wynosił 4,01599 złotego (obliczenie własne na podstawie publikowanych przez NBP średnich kursów miesięcznych). Jeżeli przyjąć powyższą wartość za hipotetyczny kurs centralny dla złotego w ESW, to dozwolone pasmo wahań zamykałoby się w granicach między 3,41359 a 4,61839 złotego. Kurs euro utrzymywał się powyżej górnego z tych limitów pomiędzy listopadem 2003 a majem 2004, oraz w lutym i marcu 2009. Z nadmierną aprecjacją złotego mieliśmy natomiast do czynienia pomiędzy majem a wrześniem 2008 roku. W sumie odchylenia trwały tylko przez 13 ze 120 analizowanych miesięcy, z czego 7 miesięcy przypadło na okres po akcesji Polski do Unii Europejskiej. W ciągu ostatnich dwóch lat (lipiec 2009 do czerwca 2011, taki właśnie okres brany jest pod uwagę przy ocenie spełnienia kryteriów konwergencji) kurs utrzymywał się w dozwolonym 15-procentowym paśmie wahań od zakładanego poziomu 4,01599 złotego za euro. Wynika z tego, że Polska nie miałaby większych problemów ze spełnieniem kryterium stabilności kursu walutowego.

Opinia publiczna o wprowadzeniu euro

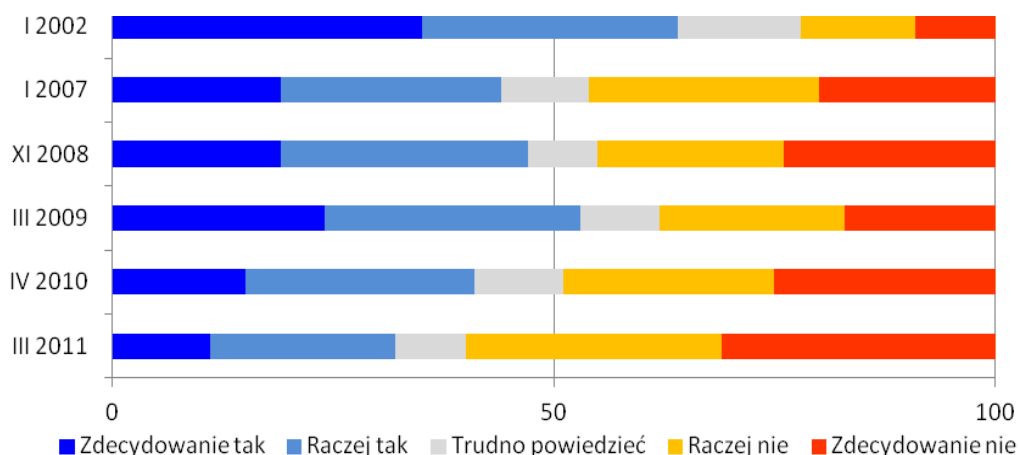
Kolejno ogłaszane daty planowanego wprowadzenia euro miały dość umiarkowany wpływ na polską opinię publiczną. W okresie przedakcesyjnym, na fali integracyjnego entuzjazmu, większość Polaków była pozytywnie nastawiona do perspektywy wymiany pieniędzy. Później idea ta cieszyła się poparciem więcej niż połowy społeczeństwa tylko wiosną 2009 roku, a i ta większość była raczej skromna (53 procent ankietowanych przez CBOS – wykres 8 – oraz 52 procent respondentów w badaniu Eurobarometr – wykres 9). W ostatnich miesiącach, w obliczu możliwej niewypłacalności Grecji i pojawiających się spekulacji, że państwo to może opuścić UGW – co według ceniących sensację mediów może oznaczać nawet koniec wspólnej europejskiej waluty – odsetek przeciwników polskiego członkostwa w UGW, uprzednio zbliżony do liczby jego zwolenników, osiągnął 60 procent.

Analizując nastawienie Polaków do euro, odróżniać trzeba ogólne poparcie dla wprowadzenia wspólnej europejskiej waluty od opinii na temat tempa, w jakim powinno

Wykres 18

Zgoda na zastąpienie złotego przez euro

Zestawienie własne na podstawie raportów z badań CBOS (cbos.pl)

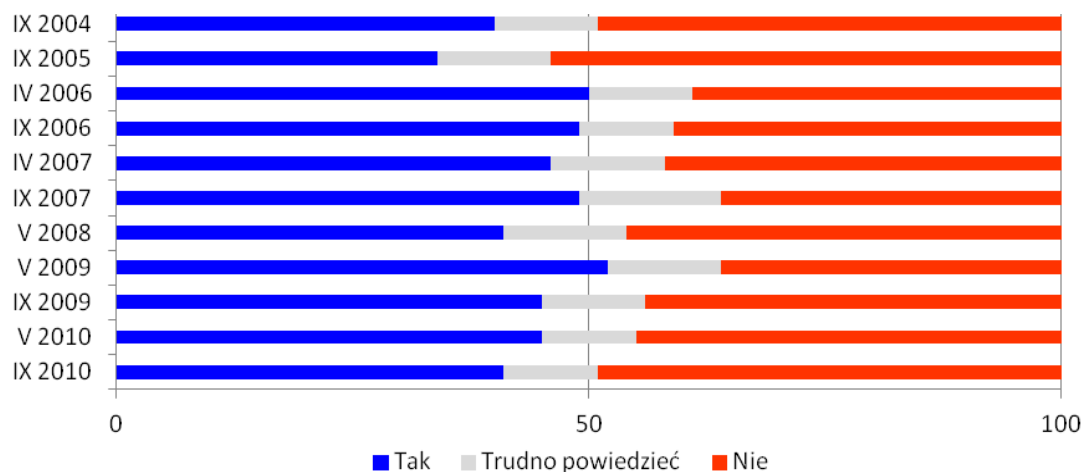


się ono dokonać. W roku 2002, w tym samym sondażu, w którym niemal dwie trzecie ankietowanych zadeklarowało zgodę na wymianę pieniędzy, 52 procent spośród nich stwierdziło, że powinna się ona dokonać w momencie wejścia do Unii Europejskiej, a więc – wtedy jeszcze – w niezbyt sprecyzowanej przyszłości. 18 procent opowiadało się jak najszybszym przejściem na euro – jeszcze przed akcesją do UE – a 21 procent uważało, że powinno się ono dokonać *po upływie kilku lat od wejścia Polski do Unii Europejskiej*.²⁵ Parę miesięcy później, w ramach badania opinii na temat toczącego się konfliktu między rządem a Radą Polityki Pieniężnej, CBOS zapytał swoich respondentów,

Wykres 19

Czy jesteś osobiście zadowolony(a/y), że euro zastąpi złotego?

Źródło: Flash Eurobarometer 307. Introduction of the euro in the new Member States²⁶

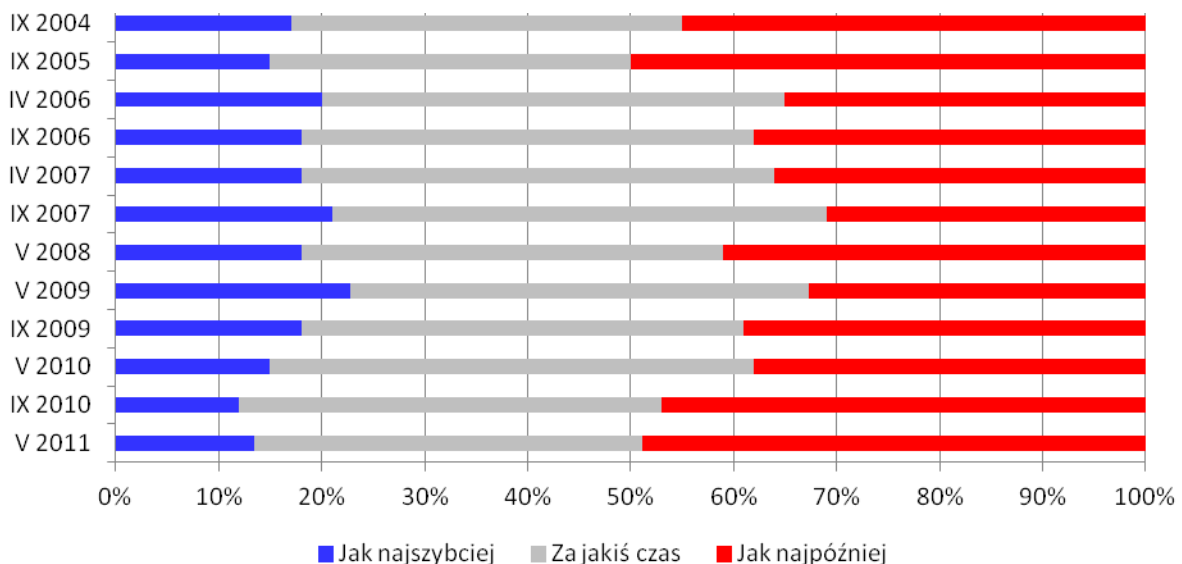


czy chcieliby, by już wtedy (lato 2002) złoty został zastąpiony przez euro. Odpowiedzi twierdzącej (w wariantach *zdecydowanie* i *raczej*) udzieliło w sumie 32 procent ankietowanych, przeczącej – 48 procent. Ociąganie w generalnie akceptowanej sprawie jeszcze wyraźniej uwidoczniło się w badaniach Eurobarometru prowadzonych od jesieni 2004 roku – w odpowiedzi o preferowany moment wprowadzenia euro opcja *jak najpóźniej* wyraźnie wygrywa wśród Polaków z opcją *jak najwcześniej*, i z rzadka tylko jest mniej popularna od psychologicznie bezpiecznego określenia *za jakiś czas* (zob. Wykres 20).

Wykres 20

Preferowany moment wprowadzenia euro

Źródło: *Flash Eurobarometer 329. Introduction of the euro in the new Member States*



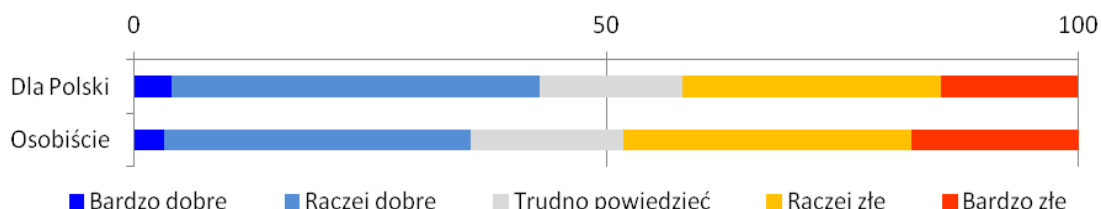
Brak entuzjazmu dla euro stanie się łatwo zrozumiały jeżeli zwrócimy uwagę na oczekiwane konsekwencje wymiany pieniędzy. Opinie co do tego, czy będzie ona korzystna dla Polski były w maju 2011 roku podzielone dość równo, lecz respondentów spodziewających się strat na poziomie indywidualnym było zdecydowanie więcej niż tych, którzy liczyli na korzyści (zob. Wykres 21). Jest to tym bardziej znaczące, że z reguły, jak wynika z innych badań opinii, Polacy są większymi optymistami jeśli chodzi o losy własne niż kraju. Tym razem wykazali się jednak większym pesymizmem niż obywatele pozostałych nowych państw członkowskich, z wyjątkiem Czechów. Na drugim krańcu

spektrum znajdują się Rumuni – ponad połowa z nich spodziewa się korzyści dla kraju, a blisko 60 procent dla siebie osobiście.

Wykres 21

Oczekiwane konsekwencje wprowadzenia euro

Źródło: Flash Eurobarometer 329. Introduction of the euro in the new Member States



Natura lęków związanych z wprowadzeniem euro jest dość oczywista – czterech spośród pięciu polskich respondentów Eurobarometru uważa, że będzie ono oznaczać wzrost cen. Wskaźnik ten pozostaje bez zmian od kiedy zadawane jest odpowiednie pytanie i nie jest równoważony żadnym równie powszechnym przekonaniem o politycznych lub ekonomicznych korzyściach unii walutowej. W maju 2010 roku – a więc jeszcze przed pierwszą odstoną kryzysu greckiego – jedynie ogólne stwierdzenie, że wprowadzenie euro będzie oznaczać *wzmocnienie pozycji Europy w świecie* zyskało aprobatę więcej niż połowy ankietowanych. Z drugiej strony, wymienione w sondażu możliwe negatywne konsekwencje wejścia ich kraju do unii walutowej również nie wywarły większego wrażenia

Wykres 22

Ocena konsekwencji wprowadzenia euro w krajach, które już je używają

Źródło: Flash Eurobarometer 307. Introduction of the euro in the new Member States



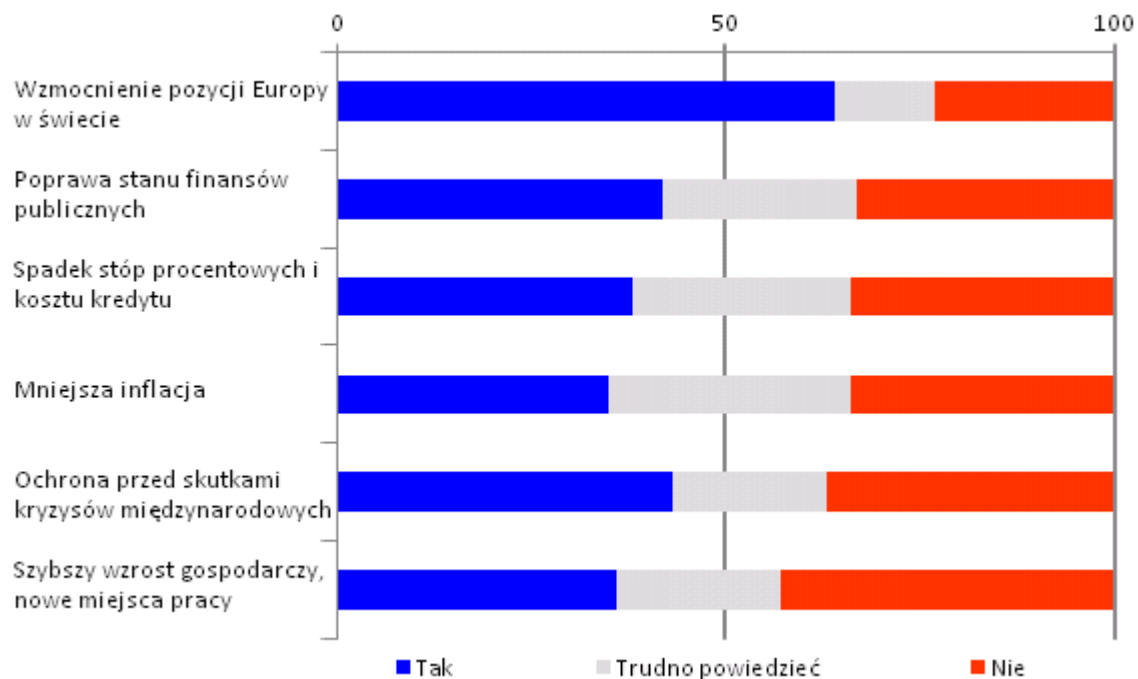
na ankietowanych. W odróżnieniu od Czechów, Estończyków, Litwinów i Łotyszy (i tak samo jak Bułgarzy, Rumuni i Węgrzy) Polacy nie obawiają się, że będzie ono oznaczać utratę narodowej tożsamości. Warto przy tym zwrócić uwagę na socjologiczną osobliwość ujawnioną podczas badań Eurobarometru: mimo iż 77 procent polskich respondentów

uznało że *euro podniesie ceny*, to 35 procent z nich zgodziło się – w tym samym sondażu – z opinią, że jego wprowadzenie oznaczać będzie mniejszą inflację (zob. Wykres 23).

Wykres 23

Oczekiwane konsekwencje wprowadzenia euro

Źródło: *Flash Eurobarometer 307. Introduction of the euro in the new Member States*



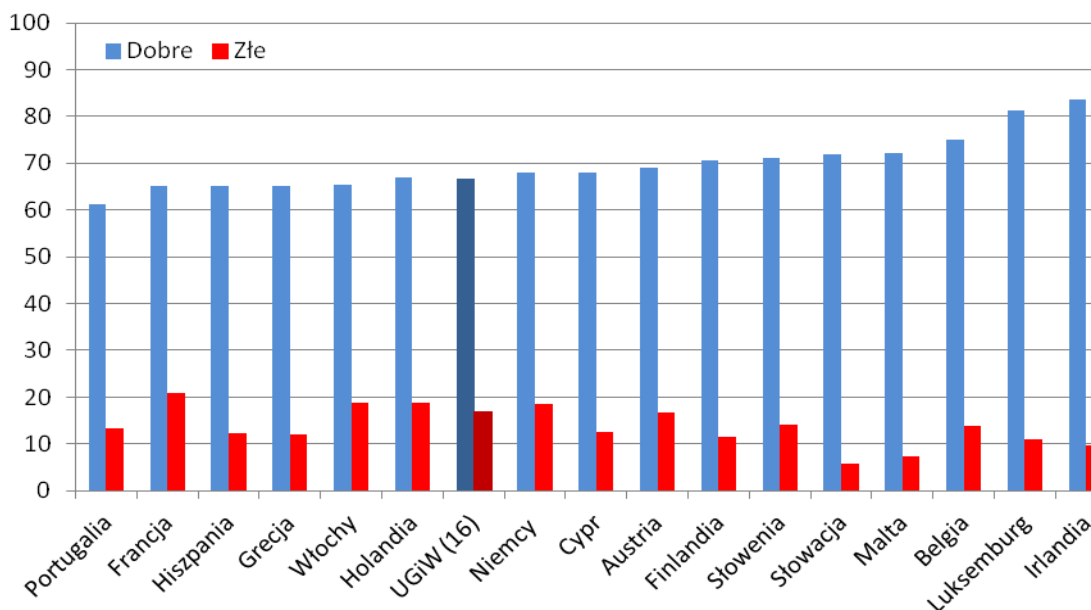
EURO I EUROPEJCZYCY

Dwanaście lat po tym, jak euro weszło do obrotu bezgotówkowego i dziewięć lat po wprowadzeniu do obiegu banknotów i monet denominowanych we wspólnej walucie, Europejczycy przyzwyczaili się do niej i uważają, że jej istnienie jest dla Europy generalnie korzystne (zob. Wykres 24). Przeciwnego zdania jest co piąty Francuz, lecz tylko co siedemnasty Słowak. Pozytywne lub negatywne postrzeganie euro pozostaje bez wyraźnego związku z inflacją, tempem wzrostu gospodarczego ani relatywną siłą państwa członkowskiego w unijnej polityce. Dostępne wyniki badań nie pozwalają na porównanie opinii o wpływie euro na Europę jako całość z oceną jego oddziaływania na poszczególne państwa, które przystąpiły do UGW. Spośród krajów pozostających poza strefą euro, najbardziej przeciwni porzuceniu narodowej waluty są – od wielu lat – Brytyjczycy. W Danii i Szwecji, których przystąpienie do strefy euro zostało zablokowane przez referenda w latach 2000 i 2003, liczba zwolenników unii walutowej w kilku momentach przekroczyła 50 procent, lecz w ostatnim okresie, wobec spekulacji o rozpadzie unii walutowej w konsekwencji greckiego kryzysu, znacząco spadła. Podobne zjawisko zaobserwowano w Polsce i pozostałych krajach Europy Środkowo-Wschodniej (por. rozdział 2).

Wykres 24

Generalnie mówiąc, myślisz Pan(i), że euro jest dobre czy złe dla Europy?

Źródło: Flash Eurobarometer nr 306 (grudzień 2010)

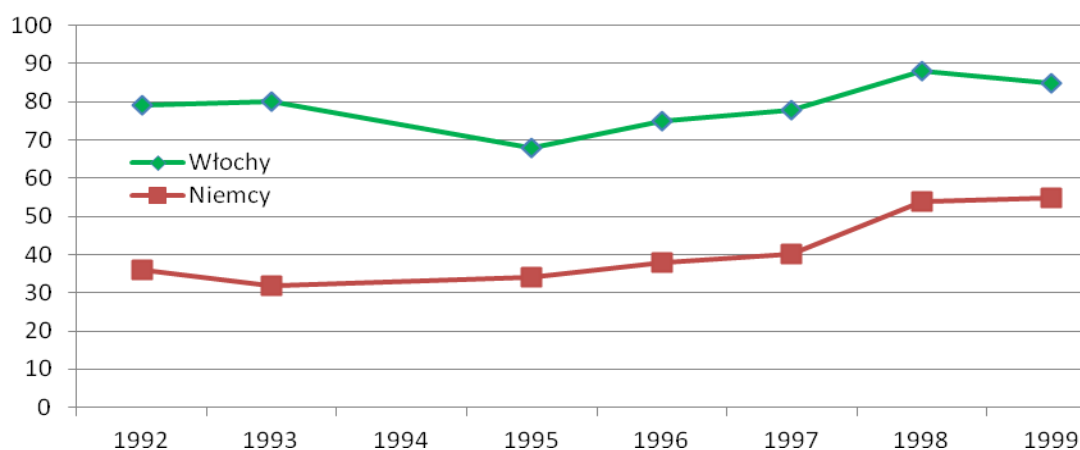


Równoczesna wymiana pieniędzy w dwunastu państwach członkowskich UE zamieszkiwanych przez ponad 300 milionów osób była największą operacją logistyczną w dziejach ludzkości.* Poprzedziła ją zakrojona na równie szeroką skalę akcja informacyjna, która wszędzie miała wyjaśnić ideę unii walutowej i zaznajomić społeczeństwa z nowym pieniądzem, ale w niektórych miejscach przybrała cechy kampanii propagandowej.

Wykres 25

Poparcie dla udziału w UGW w Niemczech i we Włoszech

Źródło: Standard Eurobarometer (nr 38, 40, 44, 46, 48, 50 i 52)



Największym wyzwaniem okazało się przekonanie do wspólnej waluty Niemców, którzy w większości byli jej przeciwni przez pierwsze sześć lat po podjęciu w Maastricht politycznej decyzji o stworzeniu UGW (zob. Wykres 25). Marka wprowadzona do obiegu w roku 1948 – jeszcze przed przekształceniem trzech zachodnich stref okupacyjnych w Republikę Federalną Niemiec – okazała się najsilniejszą walutą kontynentu, tracąc w pierwszych dekadach istnienia mniejszą część wartości niż waluty innych państw członkowskich EWG czy dolar USA (zob. Wykres 26). Przesądziło to o jej wielkim znaczeniu psychologicznym. Symbolizowała powojenny *cud gospodarczy* Republiki Bońskiej, przeciwstawiany złym wspomnieniom Weimaru, którego pierwsze lata upłynęły pod znakiem hiperinflacji, a ostatnie – głębokiego kryzysu gospodarczego i wysokiego bezrobocia. Była także, choć w mniejszym stopniu, symbolem zjednoczenia kraju: „unia walutowa, gospodarcza i socjalna” o parę miesięcy wyprzedziła inkorporację NRD do Republiki Federalnej. Doświadczenie roku 1990 rzutowało zresztą na opinie Niemców na temat pożegnania z marką – dla wielu *Wessis* (mieszkańców pierwotnej RFN) była to wygórowana

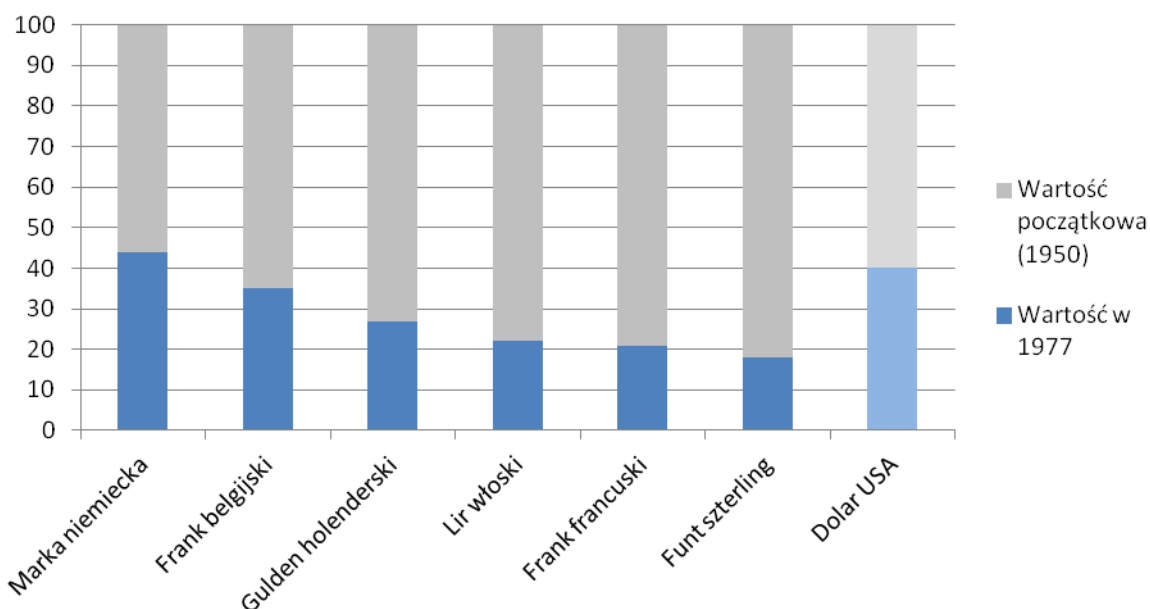
* Do obiegu wprowadzono ogółem 10 miliardów sztuk banknotów (dane za Oesterreichische Nationalbank).

cena za przyłączenie NRD, które i tak pociągnęło za sobą znaczne koszty zwiększając obciążenia fiskalne i obniżając standardy życia na zachodzie. Osis byli wobec euro jeszcze bardziej niechętni (różnica rzędu paru punktów procentowych na przestrzeni całej dekady), na co wpływ miało nie tylko postrzeganie marki jako symbolu narodowej jedności, lecz także praktyczne doświadczenie wymiany pieniądza w roku 1990, która – mimo iż z ekonomicznego punktu widzenia zbyt szczodra, co obniżyło i tak niską konkurencyjność gospodarki dawnej NRD – miała konfiskacyjny charakter (płace i ceny przeliczono w stosunku 1:1, oszczędności powyżej 6000 marek – 2:1).

Wykres 26

Deprecjacja walut narodowych w latach 1950-1977

Źródło: Wikipedia za H. Roeper, *Die D-Mark – Vom Besatzungsland zum Weltstar*, Societäs, Frankfurt 1978



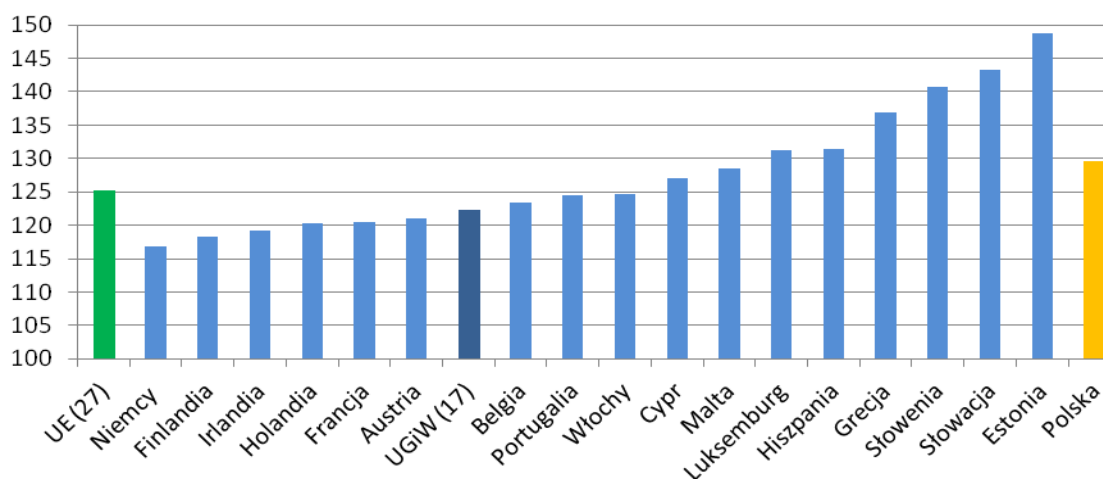
Paradoksalnie, wzrost poparcia dla planów unii walutowej odnotowano w Niemczech dopiero w roku 1998 – ostatnim roku rządów Helmuta Kohla, jednego z „ojców” euro. Zmiana ekipy rządzącej po piętnastu latach koalicji chadeków i liberałów przyniosła poprawę nastrojów społecznych i wiarę, że socjaldemokraci i zieloni wyprowadzą kraj ze stagnacji, w jaką popadł w pierwszych latach po zjednoczeniu. Nadzieje te zostały zrealizowane, aczkolwiek w sposób, który niekoniecznie zapewniłby lewicy zwycięstwo gdyby został oficjalnie ogłoszony podczas kampanii wyborczej: rząd Schrödera przeprowadził głęboką konsolidację wydatków publicznych i – osiągnąwszy porozumienie ze związkami zawodowymi – faktycznie zamroził płace, znacząco poprawiając konkurencyjność niemieckiej

gospodarki, co miało zaowocować spektakularnym wyjściem z kryzysu finansowego lat 2008-2009 (zob. Wykres 27 – przez pierwszą dekadę po wprowadzeniu euro inflacja w Niemczech była niższa niż w pozostałych państwach UGW).

Wykres 27

Dynamika cen od grudnia 2001 do maja 2011

Obliczenia własne na podstawie danych Eurostat

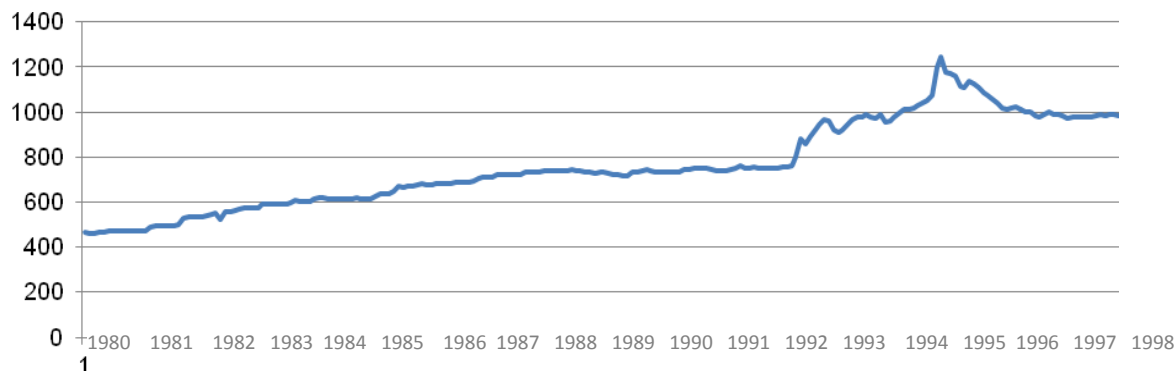


Krajem, w którym społeczne oczekiwania odnośnie wspólnej europejskiej waluty były diametralnie odmienne od niemieckich były Włochy (zob. Wykres 25). W latach 1980-1995 lir stracił dwie trzecie wartości wobec marki (zob. Wykres 28). Bazując na tych doświadczeniach, Włosi spodziewali się, że przewalutowanie ich oszczędności na euro przyczyni się do zachowania ich wartości i zapewni im lepsze życie.²⁷

Wykres 28

Kurs marki niemieckiej w lirach włoskich, 1980-1998

Źródło: Sveriges Riksbank



Polityka gospodarcza i kampanie informacyjne w obydwu krajach brały te nastroje społeczne – będące przejawem całkowicie racjonalnych oczekiwań – pod uwagę. We

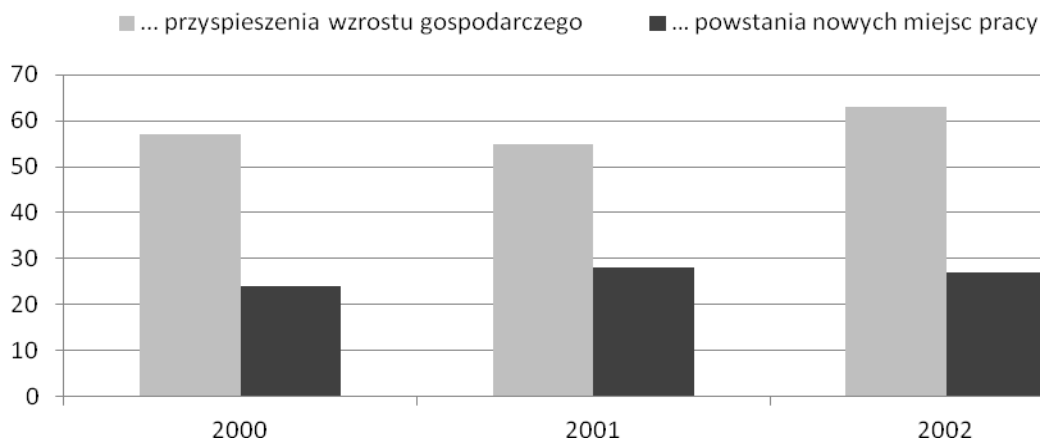
Włoszech – podobnie jak w Hiszpanii i Portugalii – wysokie społeczne poparcie dla euro pozwoliło rządowi na podwyżkę podatków i przeprowadzenie cięć budżetowych, tak aby kraj mógł znaleźć się wśród państw-założycieli UGW (jak okazało się w latach 2008-2011 działania te były niewystarczające lub nietrwale). W Niemczech skupiono się na podkreślaniu stabilności przyszłej wspólnej europejskiej waluty. Paradoksalną – choć logiczną – konsekwencją obydwu podejść były przewidywania Europejczyków odnośnie konsekwencji wprowadzenia euro dla gospodarki. Według zdecydowanej większości respondentów Eurobarometru, miało ono doprowadzić do przyspieszenia wzrostu gospodarczego, ale o tym, że wzrost ten oznaczać będzie powstawanie nowych miejsc pracy przekonana była już zdecydowana mniejszość (Wykres 29). Przygotowania do członkostwa w strefie euro postrzegane były więc – słusznie – jako obliczone na promocję intensywnego, a nie ekstensywnego modelu wzrostu gospodarczego: zwiększanie efektywności przy stabilnych cenach, a nie zatrudnienia w warunkach wysokiej inflacji. Nadawało to unii walutowej

Wykres 29

Czy uważa Pan(i), że wprowadzenie euro przyczyni się do...

(odsetek odpowiedzi twierdzących)

Źródło: Flash Eurobarometer nr 121



dość jednoznaczny profil klasowy: jej wprowadzenie było w interesie ludzi bogatych i zamożnych (bo przyczyniało się do bezpieczeństwa zgromadzonych przez nich aktywów), lecz niekoniecznie klasy robotniczej, tzw. prekariatu czy bezrobotnych (bo wymuszała większą konkurencyjność i ograniczała możliwości zwiększania wydatków socjalnych). Analiza zachowania różnych grup szwedzkich wyborców podczas referendum o przystąpieniu do ESW-II (co miało otworzyć proces wejścia do UGW) potwierdza te społeczne podziały. 14 września 2003 roku za euro opowiedzieli się specjaliści, osoby z wyższym wykształceniem,

przedsiębiorcy i ludzie zamożni. Przeciwno (stanowiąc większość głosujących) byli pracownicy sektora publicznego, rolnicy, robotnicy i osoby uzależnione od pomocy społecznej.²⁸

Wprowadzenie euro w roku 2002: logistyka i informacja

Przez parę lat poprzedzających wprowadzenie euro do fizycznego obiegu kwestia informowania społeczeństw o sensie i zasadach funkcjonowania unii walutowej traktowana była priorytetowo. Doświadczenia z tego okresu wymagają opisu, ale projektując polską strategię informacyjną z paru powodów należy unikać ich bezrefleksyjnego kopiowania. Po pierwsze, wymiana pieniędzy 1 stycznia 2002 roku była wydarzeniem nie tylko bez precedensu lecz także – przynajmniej tak długo jak nie wprowadzona zostanie nowa międzynarodowa waluta – niepowtarzalnym. Państwa członkowskie UE, które weszły do strefy euro po roku 2002, wycofały z obiegu własne waluty w warunkach diametralnie odmiennych od tych, w jakich dokonali tego założyciele UGW i Grecja. Po drugie, zarówno doskonała kampania informacyjna jak i perfekcyjne przygotowanie logistyczne mają tylko krótkoterminowy wpływ na powodzenie reformy walutowej. O jej rzeczywistym sukcesie decydują determinacja rządzących by nie psuć nowego pieniądza i czynniki makroekonomiczne. W czerwcu 1948 roku Niemcy dowiedzieli się o wprowadzeniu nowej marki z radia na kilkanaście godzin przed tym, jak pojawiła się w obiegu. Banknoty, które otrzymali, były im całkowicie nieznane (20 i 50 marek wprowadzono w dwóch różnych wzorach), a pozbycie się wycofywanych pieniędzy wymagało w wielu miastach długiego oczekiwania w kolejkach. Mimo to nowa marka okazała się jedną z największych *success stories* w historii światowej gospodarki. Za odwrotny przykład posłużyć mogą próby stabilizacji pieniądza w Ameryce Łacińskiej, powtarzane w latach 70. i 80. co parę lat – powtarzane, ponieważ żadna z nich nie przyniosła oczekiwanych rezultatów.

Z drugiej strony, porównania zarówno z niemieckim jak i latynoamerykańskimi doświadczeniami ukazują wyjątkowy charakter wymiany pieniądza dokonanej w Europie w latach 1999-2002. Inaczej niż marka, austral czy cruzeiro, euro nie zostało wprowadzone w sytuacji kryzysu jako część programu stabilizacji budżetu i opanowania inflacji: wprost przeciwnie, zastąpiło waluty tylko tych państw, które uznano (jak okazało się w przypadku Grecji – błędnie) za wystarczająco stabilne. Z tego też względu – inaczej niż w przypadku

Austrii w roku 1947, zachodnich Niemiec w 1948, krajów sowieckiej strefy wpływów w latach 50., czy NRD w przeddzień zjednoczenia z RFN – dawny pieniądź został wymieniony na nowy bez żadnych ograniczeń. Poinformowanie obywateli o tym neutralnym dla ich oszczędności charakterze zmiany było jednym z głównych zadań kampanii.

Zadaniem nawet bardziej istotnym było wyjaśnienie samego konceptu unii walutowej. Niektórzy sceptycznie nastawieni Hiszpanie jeszcze w roku 1999 – a więc po ustaleniu ostatecznych kursów wymiany i wprowadzeniu euro do rozliczeń bezgotówkowych – nie byli pewni, czy *jedno euro hiszpańskie będzie warte tyle samo, co euro niemieckie*.²⁹ Rozwianie tych wątpliwości było kluczowe dla przekonania społeczeństw o tym, że wymiana pieniędzy ma sens, jak również dla wyjaśnienia zasad, na jakich znaki pieniężne emitowane przez poszczególne państwa członkowskie znajdą się w obiegu na obszarze całej strefy euro. Długi okres przejściowy (trzy lata od 1 stycznia 1999 do 31 grudnia 2001) umożliwił drobiazgowo przygotowanie zarówno logistycznej strony wymiany pieniądza, jak i towarzyszącej jej kampanii informacyjnej. W pierwszej fazie (rozpoczętej jeszcze przed ustaleniem ostatecznej listy państw członkowskich uczestniczących w trzeciej fazie unii walutowej i nieodwracalnych kursów wymiany) skoncentrowano się na badaniach opinii publicznej mających zidentyfikować główne nadzieje i obawy związane z wprowadzeniem wspólnego pieniądza.* Faza druga, trwająca kilkanaście miesięcy od połowy roku 2000, obejmowała wydanie i rozpowszechnianie ogólnych materiałów informacyjnych na temat wymiany oraz poszukiwanie partnerów społecznych – multiplikatorów zdolnych do przekazania bardziej szczegółowych informacji szerokim rzeszom ludności.

Począwszy od września 2001, nowe banknoty i monety dostarczano do banków komercyjnych, a kampania informacyjna weszła w ostatnią, najbardziej intensywną fazę. Jej głównym tematem był szczegółowy wygląd nowych pieniędzy (w przypadku monet – zarówno narodowych, jak i emitowanych przez pozostałe kraje UGW) oraz zabezpieczenia przed fałszerstwami, w jakie zostały wyposażone nowe banknoty. Jako element tego oswojania społeczeństw z euro, w grudniu 2001 roku zaczęto rozpowszechniać „pakiety startowe” – zestawy monet emitowanych przez dane państwo członkowskie. Z wyjątkiem Finlandii i Holandii, zawierały one po kilka monet każdego nominału, których łączna wartość

* Między innymi w 1995 r. pod ocenę Europejczyków (w sumie 2000 osób reprezentujących „zwykłych ludzi” i „profesjonalnych użytkowników gotówki”) poddano dziesięć różnych projektów banknotów euro – pięć serii opartych na motywach historycznych i pięć serii abstrakcyjnych. Jeden z tych projektów, autorstwa Roberta Kaliny, grafika austriackiego banku narodowego, został ostatecznie skierowany do produkcji.

dawała okrągłą sumę w wycofywanej walucie narodowej (np. 5 funtów irlandzkich, 100 franków francuskich, 200 szylingów). Zakładano, że każde gospodarstwo domowe nabędzie jeden „pakiet startowy”. Większe – warte od 30 do 200 euro – zestawy przygotowano dla właścicieli sklepów.

Zasadniczą różnicą pomiędzy wprowadzeniem euro a wszystkimi wcześniejszymi reformami walutowymi był sposób ustalenia kursu, według którego nowa waluta miała zastąpić starą. Wymiany pieniądza przeprowadzone w latach 60. we Francji i Finlandii, w roku 1995 w Polsce, a w 2005 w Rumunii i Turcji, opierały się na prostym „obcięciu zer” (dwóch w przypadku franka i marki, czterech dla złotego i leja, sześciu – liry), dopuszczając dość długi okres wycofywania starych pieniędzy. Również nagłe, stabilizacyjne reformy dokonywały się zazwyczaj w oparciu o kurs będący potęgą dziesięciu.* W sytuacji, gdy nowy pieniądz miał zastąpić kilkanaście dotychczasowych walut, tak prosty przelicznik mógł być zastosowany tylko w stosunku do jednej z nich, co rodziłoby poczucie nierównego traktowania w pozostałych krajach przystępujących do unii walutowej. Nie mające podstaw w wymogach realnej gospodarki „podciąganie” lub „zbijanie” wartości poszczególnych walut tak, by osiągnęły wygodną do przeliczania relację wobec euro również nie wchodziło w grę – wyrównanie poziomów cen, jeden z deklarowanych celów unii walutowej, miało dokonać się spontanicznie w średnim, bądź nawet długim okresie. W konsekwencji, kursy jedenastu walut narodowych wobec euro ustalono biorąc pod uwagę długoterminowe trendy gospodarcze i zachowując niespotykaną we wcześniejszych wymianach pieniędzy precyzję, możliwą dzięki dynamicznemu rozwojowi systemów informatycznych w ostatniej dekadzie XX wieku. Wartość euro wyznaczono jako równą dotychczasowej europejskiej jednostce obrachunkowej, ECU, narodowe waluty wyceniono zaś w odniesieniu do ECU/euro z dokładnością do sześciu cyfr znaczących.

Wyznaczenie kursu wymiany tak, by jak najdoskonalej wyrażał relację wartości starej i nowej waluty, zostało okupione znacznymi utrudnieniami w przeliczaniu starych cen na nowe. Dzielenie w pamięci przez liczbę zawierającą cztery lub pięć cyfr po przecinku nie jest zadaniem łatwym. W Portugalii nieznaczne zaokrąglenie (liczenie jako równowartość euro 200 zamiast 200,482 escudo) bardzo upraszczało sprawę, podobnie jak w Hiszpanii dostrzeżenie, że 500 peset jest warte niemal dokładnie 3 euro. W Niemczech i we Włoszech

* Wyjątkiem była m.in. reforma Grabskiego w roku 1924, dokonana w relacji 1 800 000:1, tak aby złoty miał wartość równą szwajcarskiemu frankowi.

problem był poważniejszy. Wartość euro wyznaczona została na 1,95583 marki i 1936,27 lira, co oznaczało, że zaokrąglenie do najbliższej łatwej do przeliczania liczby (2, względnie 2000) pociągało błąd rzędu, odpowiednio, 2,2 lub 3,2 procent. Te duże przybliżenia przyczyniły się – jak zobaczymy w dalszej części raportu – do przeceniania stopy inflacji w okresie po wprowadzeniu nowej waluty. Zanim jednak do tego doszło, wdrukowanie w publicznej świadomości dokładnego kursu wymiany, jak również przekazanie ludziom względnie prostej metody przeliczania starych cen na nowe i odwrotnie stało się jednym z najważniejszych zadań kampanii informacyjnej – spontanicznie wspomaganym przez producentów kalkulatorów, którzy wprowadzili na rynek urządzenia wyposażone w dodatkowy klawisz z liczbą odpowiadającą narodowemu kursowi wymiany.*

O ile problem przeliczania cen będzie się prawdopodobnie powtarzać przy kolejnych poszerzeniach strefy euro (przy sześciu cyfrach znaczących szansa, że wyznaczany w oparciu o makroekonomiczne współczynniki kurs wymiany okaże się liczbą całkowitą, wynosi jeden do miliona), o tyle informowanie o ogólnych zasadach unii walutowej oraz osvajanie społeczeństw z nowymi monetami i banknotami tracą swój priorytetowy charakter. Według prowadzonych na zlecenie Komisji Europejskiej badań, ponad 80 procent mieszkańców tych państw członkowskich, które nie wprowadziły jeszcze euro, ale są zobowiązane do jego przyjęcia, miało już kontakt ze wspólną europejską walutą. Odsetek tych, którzy w euro zarabiali lub robili zakupy waha się między 45 a 70 procent (w Polsce: 58 procent).³⁰ Są to liczby na tyle duże, że kopiowanie doświadczeń francuskich, niemieckich czy austriackich wydaje się być pozbawione większego sensu – informacje o wyglądzie nowego pieniądza i jego zabezpieczeniach przed fałszerstwem muszą być łatwo dostępne, ale zbyt forsowne ich rozprzestrzenianie rodzić może poczucie paternalizmu i rozrzutności przy wydawaniu publicznych środków. Swoistym potwierdzeniem dobrego obeznania z euro w krajach dołączających do UGW jest małe zainteresowanie kupnem „zestawów startowych” zawierających nowe monety (zob. Wykres 30).

Z drugiej strony, warte przemyślenia doświadczenia pierwotnych członków UGW dotyczą instytucjonalnego aspektu kampanii informacyjnej. Podmiotami z definicji odpowiedzialnymi za przygotowanie społeczeństwa do planowanej wymiany pieniędzy są narodowe banki centralne. Ich zdolność do samodzielnego podołania temu zadaniu wydaje

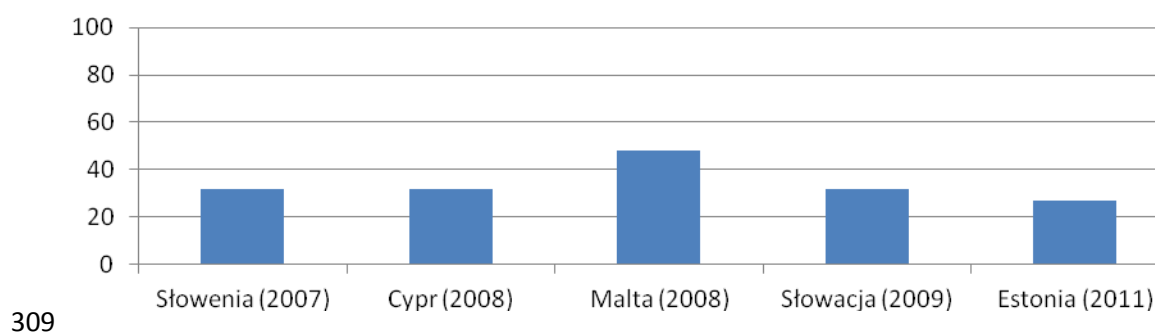
* W Estonii, ze względu na wyjątkowo trudny do obliczenia w pamięci kurs wycofania korony (15,6466 za 1 euro) podjęto decyzję o dostarczeniu takiego kalkulatora do każdego gospodarstwa domowego.

się być odwrotnie proporcjonalna do liczby ludności. Wymiana pieniędzy na Malcie i Cyprze była operacją o podobnej skali co zmiana taryfy biletowej w Warszawie, w Niemczech dotyczyła 82 milionów osób. By do nich skutecznie dotrzeć, Bundesbank potrzebował wsparcia ze strony multiplikatorów, których znalazł wśród banków komercyjnych, handlowców oraz organizacji pozarządowych. Jak się okazało – co raczej nie powinno zaskakiwać – multiplikatorzy nie chcieli sami płacić za produkcję materiałów informacyjnych (rozwiązanie pierwotnie preferowane przez Bundesbank), ale chętnie przyjmowali do dystrybucji gotowe ulotki i plakaty.³¹

Wykres 30

Sprzedaż „zestawów startowych” zawierających monety euro państw wstępujących do UGW

Procent respondentów odpowiadających „tak” na pytanie, czy je kupili
Flash Eurobarometer nr



Pierwsza dekada ze wspólną walutą

Mimo iż unia walutowa służyć miała osiągnięciu całej gamy celów ekonomicznych (m.in. ułatwieniu handlu pomiędzy państwami członkowskimi UE, zrównoważeniu budżetów narodowych, poprawie pozycji Europy jako konkurenta USA na światowych rynkach finansowych), jak również kluczowemu celowi politycznemu, jakim było ugruntowanie procesu integracji europejskiej w obliczu zjednoczenia Niemiec, o sukcesie lub porażce euro w oczach obywateli przesądzić miał tylko jeden czynnik, z pozoru ekonomiczny, lecz w praktyce należący do świata psychologii społecznej: stabilność cen. W latach 90. argument, że wprowadzenie wspólnej europejskiej waluty oznaczać będzie drożyznę był jednym z najchętniej używanych przez jej przeciwników – czasami w dobrej wierze, lecz często jako narzędzie skuteczniej mobilizujące społeczny opór niż dość abstrakcyjne

rozważania o narodowej tożsamości, suwerenności, czy możliwości prowadzenia samodzielnej polityki monetarnej.

W najbardziej widoczny sposób zjawisko to uwidocznilo się w Niemczech, gdzie populistyczny – choć wspierany przez paru uznanych ekonomistów – sprzeciw wobec euro opierał się na przekonaniu, że zawarcie unii walutowej z krajami o tradycyjnie wysokiej inflacji (np. Włochy) sprowadzi równie wysoką inflację na Niemcy. W potocznym odbiorze inflacja jest zjawiskiem jednoznacznie złym. Jej pozytywne aspekty, takie jak z reguły wyższe zatrudnienie, przyspieszenie obrotu handlowego, premia dla osób podejmujących ryzyko inwestycyjne nie są zazwyczaj dostrzegane. Drożyzny nie lubi nikt, a w Niemczech nawet pozornie neutralna nazwa „euro” okazała się podsycać powszechny strach, że wymiana pieniędzy oznaczać będzie wzrost cen: dodanie jednej litery czyniło zeń „Teuro”, jednoznacznie kojarzące się z przymiotnikiem *teuer*, drogi.

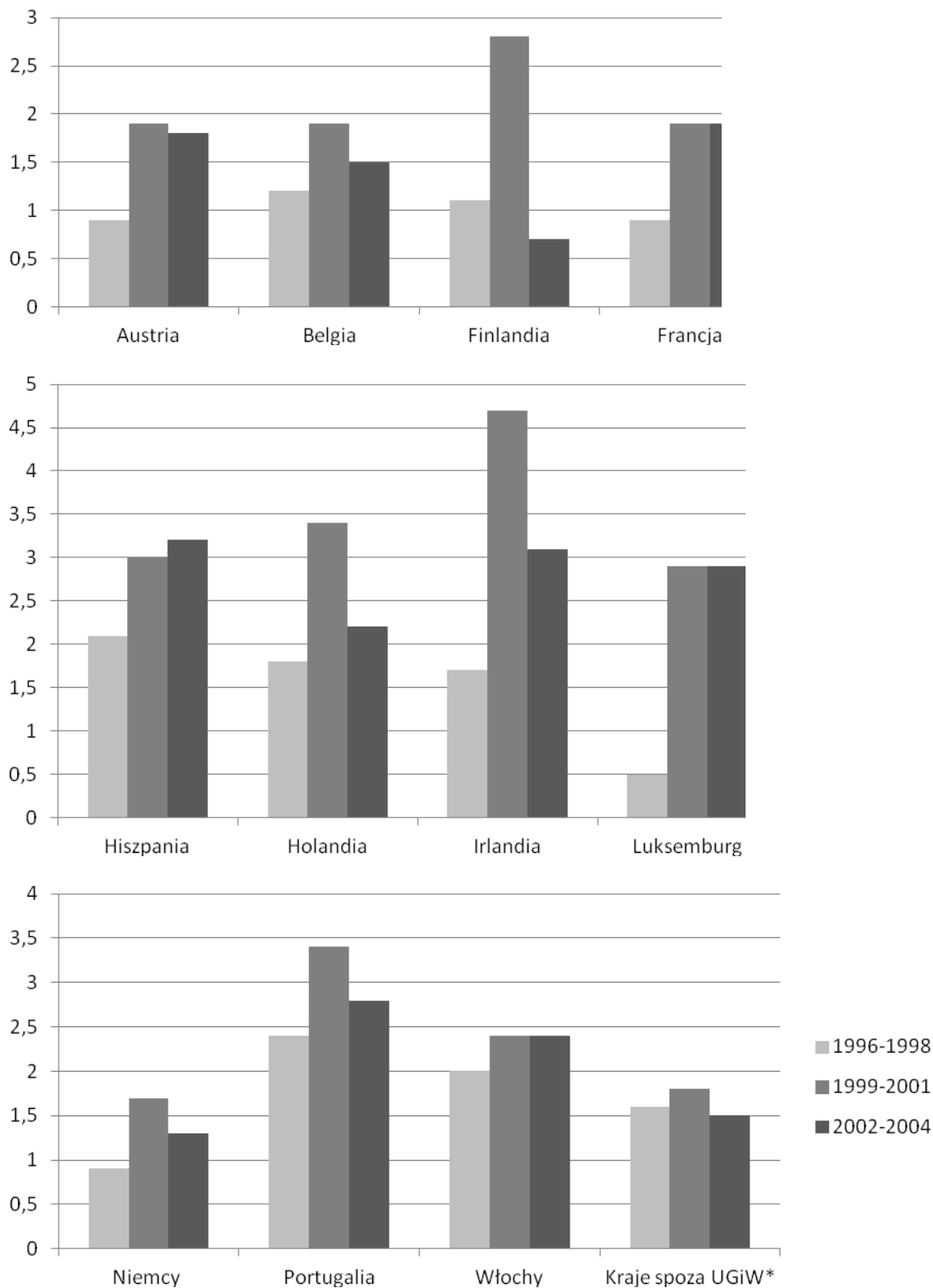
Oczekiwania, że wprowadzenie euro pociągnie za sobą inflację, określić można mianem nie tyle nawet samosprawdzającej się przepowiedni, co niewzruszonej wiary. Skala wzrostu cen w latach 1999-2001 była istotnie większa niż w ostatnim okresie fluktuacji walut narodowych (zob. Wykres 31), ale trudno jest doszukiwać się przyczyn tego zjawiska w przejściowym etapie unii walutowej – codzienne gotówkowe płatności dokonywane były przecież w starym pieniądzu. Gdyby patrzeć tylko na statystyki, to z punktu widzenia „zwykłego człowieka” wprowadzenie do obiegu nowych znaków pieniężnych w styczniu 2002 roku powinno kojarzyć się ze spowolnieniem dynamiki wzrostu cen. Tymczasem, w opinii zdecydowanej większości mieszkańców strefy euro, wymiana pieniądza zwiastowała drożyznę. Zanim podejmiemy próbę wytłumaczenia rozbieżności pomiędzy rzeczywistością a postrzeganą inflacją, warto zauważyć, że przeszacowywanie stopy wzrostu cen jest zjawiskiem stałym (zob. Wykres 32).

Najbardziej znanym psychologicznym wyjaśnieniem zjawiska przeszacowywania poziomu inflacji jest tzw. *efekt cappuccino*: ludzie oceniają stopę wzrostu cen nie na podstawie reprezentatywnego dla gospodarki koszyka dóbr (który zawiera towary bardzo rzadko, jeśli w ogóle przez nich nabywane, np. mieszkania, artykuły budowlane i samochody), lecz w oparciu o cenę drobnych, codziennie nabywanych dóbr i usług, np. kawy w biurowej kantynie. Ceny te są bez większego znaczenia dla oficjalnych statystyk, ale codziennie unaoczniając się konsumentom, mają wielki wpływ na ich opinie o zmianach

Wykres 31

Średnia roczna inflacja przed i po wprowadzeniu euro – pierwotni członkowie UGW

Obliczenia własne na podstawie danych Eurostat o wskaźniku HICP dla stycznia poszczególnych lat

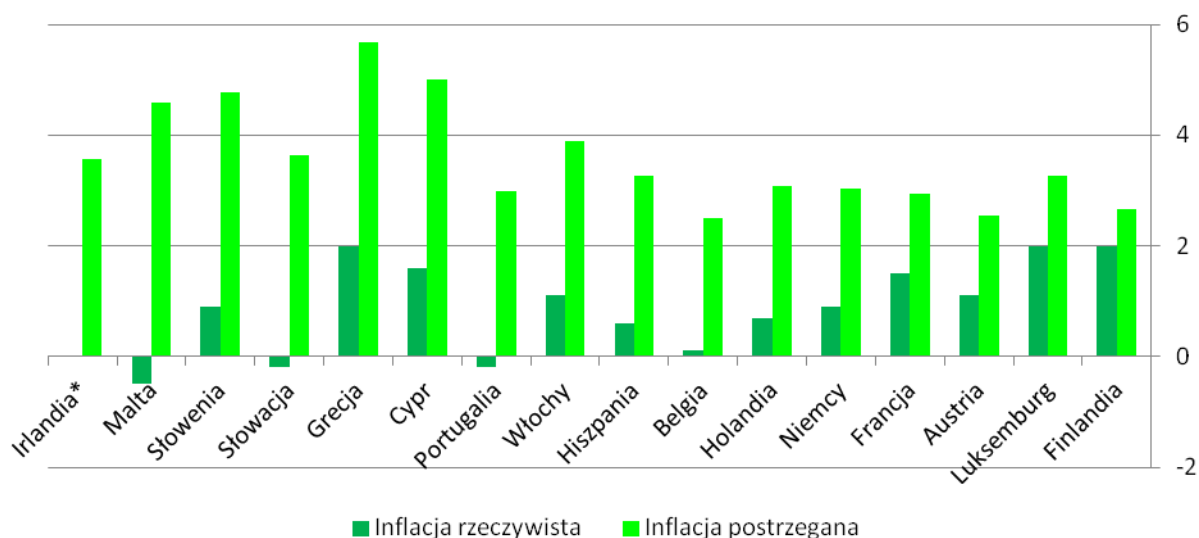


*) Dania, Szwecja i Wlk. Brytania, średnie nieważone

Wykres 32

Rzeczywista i postrzegana inflacja w krajach strefy euro

Zestawienie własne na podstawie wyników badań Flash Eurobarometer nr 306 (Q14a) i danych Eurostat o rocznym wskaźniku inflacji w grudniu 2009 (kolejność wg wielkości rozbieżności)



*) brak danych Eurostat. Według TradingEconomics.com roczna stopa **deflacji** w Irlandii w grudniu 2009 roku wyniosła 5,7 procent

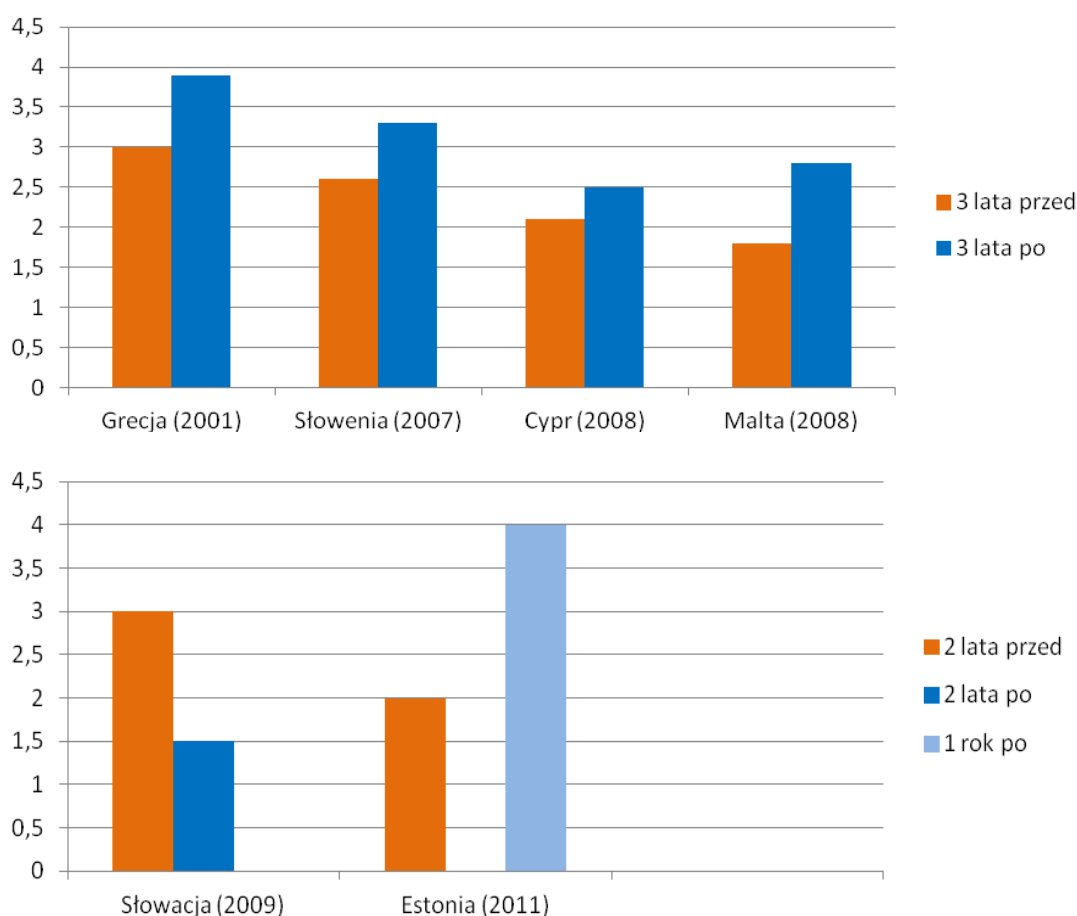
kosztów utrzymania. Spektakularnym przykładem – bezpośrednio związanym z wprowadzeniem wspólnej waluty – może być cena małej butelki wody mineralnej sprzedawanej w greckich automatach: do 1 stycznia 2002 wynosiła ona zazwyczaj 100 drachm (największa będąca wówczas w obiegu moneta), po wymianie pieniędzy wzrosła o 240 procent, osiągając 1 euro. Czynnikiem potęgującym *efekt cappuccino* jest fakt, że ceny dóbr takich jak bilet do kina lub woda z automatu są z reguły „okrągłe” a przez to – inaczej niż ceny benzyny czy żywności – bywają dostosowywane skokowo, wzrastając rzadko, ale od razu o kilkadziesiąt procent. Wymiana pieniędzy stworzyła oczywiście korzystne warunki dla przeprowadzenia podwyżki.

O ile „okrągłe” ceny podatne na *efekt cappuccino* stanowią 2 do 3 procent koszyka dóbr i usług, o tyle ceny psychologicznie atrakcyjne (takie, których ostatnią cyfrą znaczącą jest 9, w szczególności 0,99) składają się na tego koszyka blisko połowę.³² Badania przeprowadzone przez holenderski bank centralny na parę miesięcy przed wprowadzeniem euro do obiegu gotówkowego wykazały, że jeżeli wszystkie wyrażone w guldenach ceny psychologicznie atrakcyjne zostałyby zaokrąglone w górę do najbliższych psychologicznie atrakcyjnych cen w euro (np. z 2,49 guldena na 1,19 euro), inflacja wzrosłaby o dodatkowe

Wykres 33

Średnia roczna inflacja przed i po wprowadzeniu euro – wtórni członkowie UGW

Obliczenia własne na podstawie danych Eurostat o wskaźniku HICP dla stycznia poszczególnych lat, prognoza MFW dla Estonii na rok 2011.



0,9 punktu procentowego.³³ Nie można wykluczyć, że powyższy scenariusz się sprawdził – w styczniu 2002 roku poziom cen w Holandii wzrósł o 1,6 procent w porównaniu z grudniem 2001. Jednak i tak, podobnie jak w większości innych państw-założycieli UGW, pierwsze trzy lata po wprowadzeniu euro do obiegu gotówkowego cechowały się niższą stopą inflacji niż trzyletni okres przejściowy (zob. Wykres 31). Jeśli więc wspólna waluta rzeczywiście doprowadziła do podwyżki cen, to stało się tak bardziej w wyniku zablokowania kursów wymiany – co oznaczałoby, że w krótkim okresie euro ograniczyło zamiast zwiększyć możliwość wewnątrzunijnej konkurencji – a nie drobnych oszustw sklepikarzy. W Niemczech, gdzie najbardziej obawiano się wzrostu cen, okazał się być on w perspektywie długoterminowej niższy niż w czasach marki: inflacja w pierwszej dekadzie XXI wieku była mniejsza niż w jakimkolwiek dziesięcioleciu drugiej połowy wieku XX. Dlaczego mimo to wielu Niemcom euro nadal kojarzy się z drożyzną?

Po pierwsze, kłopotliwość mnożenia przez 1,95583 sprawiła, że sprawdzając wysokość nowych cen w starej walucie wiele osób przyjęło dla wygody zaokrąglony kurs 2:1. W rezultacie, bezpośrednio po wprowadzeniu euro do obiegu atrakcyjne psychologicznie ceny w markach (lub w lirach, Włosi także narzekali na drożyznę po wymianie pieniędzy) rzetelnie przeliczone na euro wydawały się po zaokrąglającym oszacowaniu pierwotnej wysokości znacząco wyższe, nawet jeśli w rzeczywistości minimalnie spadły.³⁴ Na przykład: 9,99 marki to 5,1078 euro. Nowa – zaokrąglona do pełnego centa w dół – cena 5,10 euro, przeliczona po poręcznym kursie 2:1 wydaje się jednak wynosić 10,20 marki, przekraczając psychologiczną barierę 10 marek. Co więcej, 21 fenigów, o jakie rzekomo wzrosła cena produktu, mniej uważnym klientom wydaje się wzrostem rzędu 21 procent.

Oczekiwanie drożyzny przekłada się na jej rzeczywiste – nawet jeśli bezpodstawne – odczuwanie. Eksperymenty przeprowadzone w roku 2002 przez zespół monachijskich psychologów wykazały nie tylko, że postrzeganie wzrostu cen po wprowadzeniu euro było większe niż rzeczywisty wzrost, lecz także że wzrost cen dostrzegano tam, gdzie nie uległy one zmianie, a w sytuacji gdy ceny spadły, postrzegano je jako niezmiennie. Zjawisko to tłumaczone jest hipotezą „selektywnej korekcji wyniku” według której *mylne potwierdzenia oczekiwań są częściej ignorowane niż mylne zaprzeczenia, a prawidłowe zaprzeczenie oczekiwaniom będzie częściej mylnie zmieniane niż prawidłowe potwierdzenie*. W konkretnym przypadku przeliczania cen z marek na euro oznacza to, że ludzie z równym prawdopodobieństwem dokonują błędów sugerujących, że po wymianie pieniędzy ceny wzrosły, co spadły, lecz tylko te ostatnie – kłójące się z ich oczekiwaniem wzrostu cen – poddają krytycznej weryfikacji.³⁵

Według byłego włoskiego ministra obrony – lecz także profesora ekonomii – Antonio Martino, inflacyjny impuls wynikający z wprowadzenia wspólnej waluty (w przekonaniu Martino rzeczywisty, a nie iluzoryczny) był rezultatem uzgodnionego sposobu przechodzenia na euro: nagła zmiana sprawiła, że w pierwszych tygodniach gotówkowego obiegu euro było traktowane w podobny sposób, jak narodowe waluty krajów odwiedzanych podczas wakacyjnych podróży – konsumenci nie byli świadomi jego rzeczywistej wartości i płacili więcej niż byliby skłonni zapłacić w dobrze im znanej walucie. Wyniki sondażu przeprowadzonego na zlecenie Komisji Europejskiej jesienią 2002 w krajach, które jako pierwsze weszły do UGW, potwierdzają tę hipotezę – ogółem niemal dwie trzecie respondentów zmieniło swoje zachowania konsumenckie: część, nie zdając sobie sprawy z

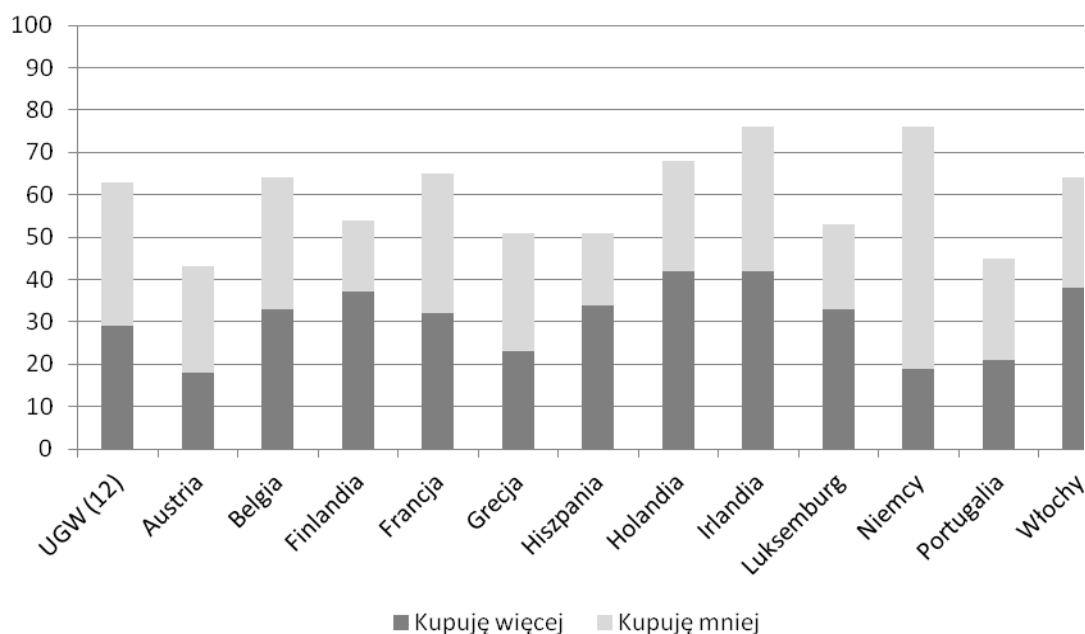
rzeczywistej wartości nowej waluty wydawała więcej niż chciała, część ze strachu przed zbytnią rozrzutnością ograniczyła wydatki (zob. Wykres 34).

Wykres 34

Zmiana zachowań konsumenckich po wymianie pieniędzy

W rok po wprowadzeniu euro niektórzy ludzie kupują więcej niż uprzednio, bo nie zdają sobie sprawy, jak wiele wydają. Inni kupują mniej, bo boją się wydać za dużo. Które z tych zachowań jest Ci bliższe?

Źródło: Flash Eurobarometer nr 139, listopad 2002



Sposobem na poradzenie sobie z tym problemem (a także na wyznaczenie kursów wycofania walut narodowych, które brałyby pod uwagę nie tylko wskaźniki makroekonomiczne, lecz także ludzką psychikę) było według Martino dopuszczenie długiego okresu równoległego obiegu starego i nowego pieniądza, podczas którego wartość euro w walutach narodowych ulegałaby swobodnym, determinowanym przez rynek, zmianom.³⁶ Rozwiązanie to nawiązywało do proponowanej przez Wielką Brytanię – jeszcze w okresie rządów Margaret Thatcher – koncepcji „twardego ECU” jako alternatywnej drogi dojścia do unii walutowej, jak również do hayekowskiej wizji konkurencji pomiędzy bankami, z których każdy emitowałby własny pieniądz.³⁷ Warto zauważyć, że te kraje UE, które euro jeszcze nie wprowadziły, teoretycznie korzystają dziś z sugestii Martino – kursy wymiany pozostają płynne, a płatności we wspólnej walucie są prawnie dopuszczalne.

PODSUMOWANIE I REKOMENDACJE

Co powinni zrobić Polacy w sprawie członkostwa w Unii Gospodarczej i Walutowej (biorąc pod uwagę czynniki i zjawiska opisane w poprzednich rozdziałach tego raportu)? Odpowiedź na powyższe pytanie podzielić można na trzy części, z których pierwsza odnosi się do rządu i politycznego poziomu decyzji, druga – do praktycznych aspektów wprowadzenia nowej waluty, pozostających w gestii Narodowego Banku Polskiego, a trzecia do możliwych działań organizacji pozarządowych chcących przyczynić się do sukcesu operacji.

Poziom polityczny

Jak już wspomniano w powyższym raporcie, sposób sformułowania kryteriów dopuszczających do udziału w unii walutowej pozwala rządowi państw członkowskich na bezterminowe odwołanie decyzji poprzez odmowę uczestnictwa w ERM-II lub utrzymywanie niewystarczających gwarancji prawnych dla niezależności narodowego banku centralnego. To właśnie te czynniki sprawiają, że Szwecja – mimo oficjalnego zobowiązania do wprowadzenia euro – może korzystać z faktycznego *opt-out*. Co więcej, reforma systemu koordynacji polityki gospodarczej państw UE, którą wymusi bieżący kryzys, może wymagać zmian traktatowych umożliwiających ponowne otwarcie kwestii warunków uczestnictwa w UGW. W tej sytuacji polski rząd ma do wyboru co najmniej trzy, a być może aż pięć możliwości zachowania się w sprawie euro (opcje 2, 3 i 4 są w pełni pod polską kontrolą, 1 i 5 wymagałyby zgody innych państw członkowskich):

1. Dążyć do jak najszybszego członkostwa w unii walutowej na specjalnych zasadach. Podstawę do połącznienia ustalonych w Maastricht kryteriów konwergencji stanowiłby fakt, że w chwili obecnej tylko cztery państwa UE – Estonia, Finlandia, Luksemburg i pozostająca poza strefą euro Szwecja – w pełni je spełniają, a przewidywany termin zakończenia procedury nadmiernego deficytu wobec Polski jest wcześniejszy niż dla głównych gospodarek strefy euro. Zakładając realizację tego scenariusza, Polska mogłaby wprowadzić wspólną walutę już w roku 2013,

udowodniwszy lepszą niż przeciętna dla strefy euro sytuację finansów publicznych i abstrahując od kryterium kursu walutowego. Argumentem za zignorowaniem tego ostatniego jest to, że wejście do ERM-II w warunkach rozchwiania światowych rynków finansowych stanowiłoby zachętę do spekulacyjnych ataków. Tymczasem, notowania złotego wobec euro w ciągu ostatnich dwóch lat mieściły się przecież w wyznaczonym w Maastricht paśmie.

2. Zdecydowane działać na rzecz szybkiego uzyskania członkostwa w UGW na zasadach ustalonych w Maastricht. Oznaczałoby to konieczność dwuletniego uczestnictwa w ERM-II, terminowego zamknięcia procedury nadmiernego deficytu, utrzymania niskiej inflacji i stóp procentowych. Zakładając przystąpienie do ERM-II pod koniec roku 2011, wycofanie złotego mogłoby nastąpić najwcześniej w drugiej połowie roku 2014.
3. Kontynuować dotychczasową, miękką i determinowaną wewnętrznymi wskaźnikami ekonomicznymi politykę fiskalną i monetarną. W scenariuszu tym możliwe jest dłuższe wychodzenie z procedury nadmiernego deficytu i mniej zdecydowane działania na rzecz utrzymania niskiej inflacji i stóp procentowych. Złoty zostałby włączony do ERM-II dopiero po uspokojeniu się światowych rynków finansowych. Datę wprowadzenia euro w tym scenariuszu trudno jest określić, najwcześniejszym terminem wydaje się jednak rok 2016.
4. Podjąć zdecydowane działania na rzecz konsolidacji finansów publicznych i kontrolowania inflacji, dążąc do zwiększenia wiarygodności kredytowej Polski i czyniąc ją alternatywną wobec strefy euro lokalizacją dla potencjalnych inwestycji. Kurs złotego pozostałby w pełni płynny, a jego ewentualne włączenie do ERM-II stałoby się przedmiotem referendum. W konsekwencji, status Polski upodobniłby się do statusu Szwecji, a członkostwo w unii walutowej stałoby się kwestią nieokreślonej przyszłości.
5. Korzystając z rewizji traktatów towarzyszącej ustalaniu nowych zasad koordynacji polityki gospodarczej, wynegocjować trwały *opt-out* z zapisów dotyczących UGW.

Jak łatwo zauważyć, wybór zarówno pierwszej, jak i piątej opcji podyktowany byłby w większej mierze czynnikami politycznymi niż ekonomicznymi. Oba scenariusze wykraczają poza obecne regulacje prawne, co sprawia, że ich realizacja byłaby możliwa jedynie w przypadku zasadniczej zmiany dotychczasowej formuły integracji europejskiej. Testowane

przez zachodnioeuropejskich polityków propozycje utworzenia „rządu gospodarczego” dają jasny sygnał, że długofalową konsekwencją ostatniego kryzysu będzie zacieśnienie współpracy, wzajemnej kontroli i finansowej solidarności pomiędzy członkami Unii – przynajmniej tymi, którzy wprowadzili wspólną walutę. Trudno jest sobie wyobrazić, by dokonano się to bez zawarcia nowego traktatu. Ponieważ zaś zawarcie nowego traktatu wymaga jednomyślności, kryzysowa reforma UGW otworzy przed Polską – podobnie jak przed wszystkimi państwami członkowskimi – możliwość renegocjacji warunków uczestnictwa. W zależności od preferencji polskiego rządu, może to prowadzić zarówno do ściślejszej integracji (scenariusz nr 1), jak i do rozluźnienia więzów (scenariusz nr 5). W opinii autora niniejszego raportu, scenariusz pierwszy byłby korzystny politycznie (Polska stałaby się częścią unijnego „rdzenia”), lecz potencjalnie niebezpieczny dla gospodarki gdyż wyeliminowałby istotny bodziec reformatorski, co w perspektywie kilku-kilkunastu lat mogłoby oznaczać pogorszenie konkurencyjności. Z drugiej strony, trwały *opt-out* z unii walutowej należy uznać za scenariusz wyjątkowo niekorzystny politycznie, prowadzący – w imię iluzorycznej ochrony suwerenności – do marginalizacji Polski i jej trwałego umiejscowienia w grupie państw nie w pełni zintegrowanych. Polska nie dysponuje potencjałem ani Wielkiej Brytanii ani Turcji by móc czerpać z takiej pozycji korzyści.

Polityczne motywacje kryją się także za scenariuszem nr 3. Czynnikiem skłaniającym do jego przyjęcia nie jest tym razem geopolityczna strategia, lecz wyborcza kalkulacja. Podkreślanie przez premiera Donalda Tuska faktu, że Polska przeszła przez kryzys finansowy i gospodarczy lat 2008-2010 lepiej niż pozostałe państwa UE, przyczyniło się do obniżenia społecznego poparcia dla członkostwa w unii walutowej. Te same propagandowe deklaracje osłabiły proreformatorskie tendencje wśród opinii publicznej. Zgodnie ze sformułowaną przez prezydenta Komorowskiego zasadą, że *w rządzeniu nie chodzi o to, by ludzi bolało*, rząd stara się minimalizować skalę konsolidacji wydatków publicznych. Oznacza to w najlepszym wypadku powolne dochodzenie do wyznaczonego w Maastricht kryterium długu publicznego, jak również przyzwolenie na stosunkowo wysoką stopę inflacji, co oddala Polskę od członkostwa w UGW. Z punktu widzenia rządu nie stanowi to jednak problemu: tak długo, jak Polska pozostawać będzie poza strefą euro, presja unijnych partnerów by dokonać redukcji deficytu nie będzie silną, a konstytucyjne zapisy o dopuszczalnym poziomie zadłużenia traktowane będą jako wystarczająca gwarancja stabilności. Byłoby to jednak działanie krótkowzroczne i w żadnym wypadku nie dające gwarancji, że w razie powtórzenia

się kryzysu Polska znów wyjdzie z niego obronną ręką. Co więcej, w perspektywie kilku-kilkunastu lat oznaczałoby ono pogorszenie konkurencyjności polskiej gospodarki wobec tych państw członkowskich, które dokonają reform.

Dla długofalowych perspektyw rozwoju Polski scenariuszem o wiele bardziej korzystnym jest konsolidacja budżetu, polityka monetarna zmierzająca do ograniczenia inflacji i utrzymywanie możliwie niskich stóp procentowych. Biorąc pod uwagę, że ponad trzy czwarte polskiego eksportu trafia na rynki państw UE, skąd pochodzi niemal dwie trzecie importu (zob. Wykres 32), rzeczą równie istotną wydaje się osiągnięcie stabilności kursu złotego wobec euro. Powyższa lista celów jest zasadniczo tożsama z ustaloną w Maastricht listą kryteriów uczestnictwa w Unii Gospodarczej i Walutowej. W kontekście polskiego udziału w UGW wypada także zwrócić uwagę na jedno z istotnych kryteriów optymalności obszaru walutowego, sformułowanych przez amerykańskich ekonomistów w latach 60., a zignorowanych przez europejskich polityków podczas negocjacji traktatu z Maastricht. Otóż, polska gospodarka – w odróżnieniu od greckiej (dominacja turystyki), hiszpańskiej (dominacja budownictwa) czy nawet irlandzkiej (dominacja sektora IT i usług finansowych) jest wewnętrznie zdywersyfikowana (por. Wykres 1).

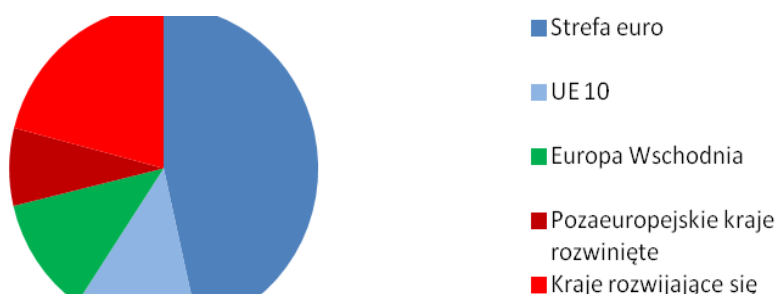
Wykres 35

Struktura polskiego handlu zagranicznego w roku 2010

Dane Głównego Urzędu Statystycznego

Eksport

Import



Działania na rzecz wypełnienia kryteriów z Maastricht stanowią istotę scenariuszy nr 2 i 4. Zasadnicza różnica pomiędzy nimi dotyczy oczywiście udziału w Europejskim Systemie Walutowym. Jak już zauważono, w warunkach niestabilności na światowych rynkach finansowych wiąże się on z ryzykiem, że złoty stałby się przedmiotem spekulacji wysysających rezerwy NBP i Eurosystemu. Z drugiej strony, osiągnięcie stabilizacji budżetowej i utrzymywanie niskiej inflacji prowadzić może do nadmiernej aprecjacji złotego w dłuższej perspektywie czasowej. Z punktu widzenia konsumentów może być to atrakcyjne (jak pisze jeden z publicystów, *oznaczałoby niższe ceny artykułów z importu w polskich sklepach oraz niższe koszty spłaty kredytów zaciągniętych np. we franku szwajcarskim czy w euro*³⁸), ale w skali makro oznacza zmniejszenie konkurencyjności gospodarki. Reasumując, scenariusz nr 2 wydaje się optymalny, zarówno ze względów ekonomicznych (poprawa sytuacji budżetowej państwa i konkurencyjności gospodarki, zapewnienie dobrych warunków dla handlu zagranicznego, ograniczenie ryzyka ataku spekulacyjnego), jak i politycznych (włączenie Polski do „rdzenia” UE prowadzące do poprawy międzynarodowej pozycji kraju).

Strategia wymiany pieniądza

Przy założeniu, że celem Polski jest wejście do strefy euro w roku 2014 lub na początku roku 2015, program wycofania złotego powinien zostać opracowany w ciągu najbliższych kilku do kilkunastu miesięcy. Kwestią zasadniczą jest podjęcie decyzji, czy dotychczasowa metoda *wielkiego wybuchu* (krótki okres dwuwalutowości poprzedzony intensywną kampanią informacyjną) powinna znaleźć zastosowanie również w Polsce. Doświadczenia krajów, które już przystąpiły do unii walutowej sugerują, że niekoniecznie. Opisany przez Martino mechanizm traktowania euro jako waluty obcej, oraz silna w niektórych krajach preferencja by ceny w dawnej walucie narodowej były podawane przez dłużej niż przez obowiązkowe pół roku (zob. Wykresy 36 i 37) potraktować można jako argumenty za bardziej rozciągniętym w czasie procesem wprowadzania wspólnej waluty. Obecne regulacje prawne pozwalają na dokonywanie płatności w euro nawet w warunkach płynnego kursu wymiany,^{*} po ustaleniu ostatecznego kursu wycofania złotego powinno być to jeszcze łatwiejsze. Rzeczywiście, nawet jeśli rzadkie, płatności w nowej walucie mogą

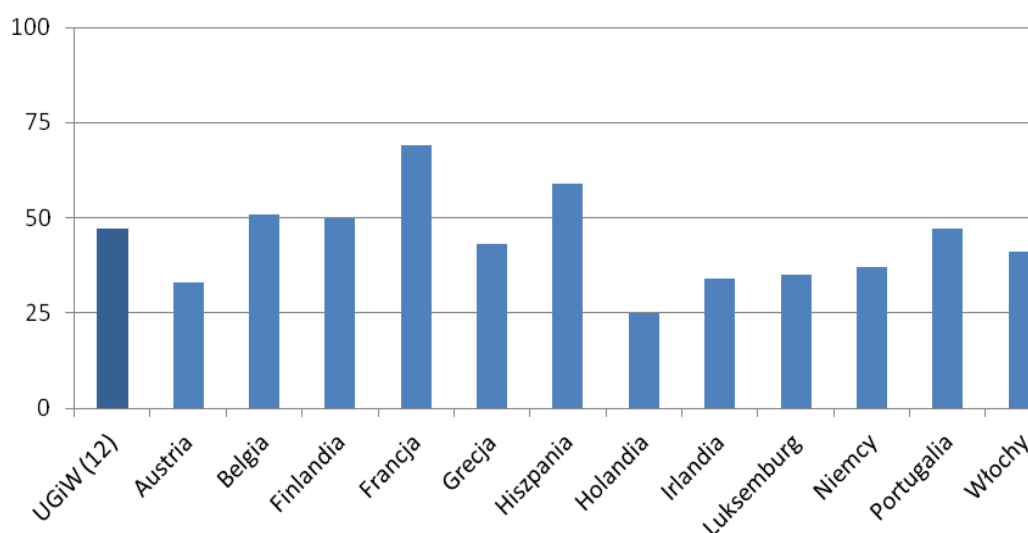
^{*} Na Węgrzech i w Czechach wiele sklepów podaje ceny równoległe w forintach lub koronach oraz w euro.

pomóc społeczeństwu w oswojeniu się z nią i ograniczyć ryzyko wywołania przez nią drożyzny. Zakładając, że złoty zostałby wprowadzony do ERM-II pod koniec roku 2011, ustalenie ostatecznego kursu wymiany mogłoby nastąpić najwcześniej na przełomie lat 2013 i 2014. Moment ten byłby *de facto* tożsamy z wejściem Polski do strefy euro. Podobnie jak miało to miejsce 1 stycznia 1999 w przypadku walut narodowych jedenastu pierwotnych uczestników UGW, złoty stałby się oficjalnie jednostką zdawkową euro, a wszystkie ceny musiałyby być podawane w starej i nowej walucie. Inaczej jednak niż w okresie przejściowym

Wykres 36

Poparcie dla utrzymania podwójnej informacji o cenach (w euro i dawnej walucie narodowej) – pierwotni członkowie UGW i Grecja, listopad 2002

Flash Eurobarometer nr 139

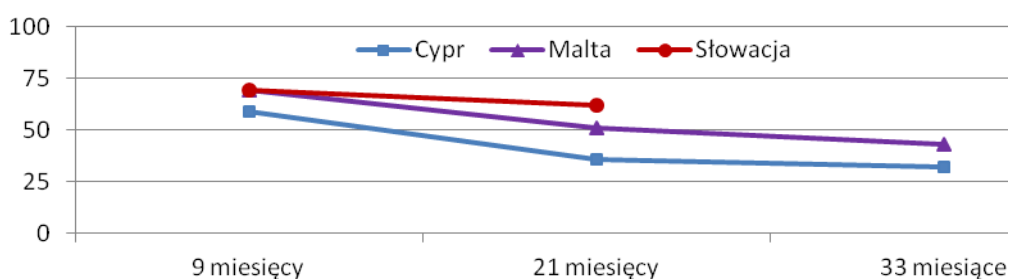


Wykres 37

Poparcie dla utrzymania podwójnej informacji o cenach (w euro i dawnej walucie narodowej) – Cypr, Malta i Słowacja

Flash Eurobarometer nr 306, okres po wprowadzeniu euro do

obiegu



lat 1999-2001, euro byłoby fizycznie dostępne i, napływając zza granicy, zaczęłoby spontanicznie wchodzić do obiegu. Momentem przełomowym stałoby się zapewne wprowadzenie polskich monet denominowanych w nowej walucie, co mogłoby nastąpić nawet parę miesięcy po oficjalnym wejściu do strefy euro, na przykład 1 maja 2014, w dziesiątą rocznicę wejścia Polski do UE.* Ostateczne wycofanie złotego – i koniec podawania podwójnych cen – mogłoby mieć miejsce, podobnie jak w przypadku denominacji z roku 1995, nawet po upływie dwóch lat od wprowadzenia nowej waluty.

Warto podkreślić, że kurs wymiany złotego na euro jest czynnikiem mogącym przesądzić o wielkości impulsu inflacyjnego wywołanego przez wymianę pieniądza. – Pośrednio może zatem zdecydować o popularności unii walutowej i generalnie całej idei integracji europejskiej. Wyniki wspomnianego już w tym raporcie holenderskiego opracowania badającego wpływ atrakcyjnej psychologicznie metody wyceny towarów na skalę wzrostu cen posłużyły jako inspiracja dla symulacji przeprowadzonej przez ekspertów z NBP i Ministerstwa Finansów. W pracy tej *rozpatrzono cztery scenariusze dokonywania zaokrągleń. (...) Wyniki symulacji wskazują, że efekty cenowe zaokrągleń zależą nie tylko od rozpatrywanego scenariusza, lecz także od kursu konwersji. (...) Najwyższy wzrost cen oszacowano dla produktów o niskich cenach jednostkowych.*³⁹ Owe produkty o niskich cenach jednostkowych stanowią w Polsce – podobnie jak w krajach Europy Zachodniej – zdecydowaną większość dóbr dostępnych na rynku: 25 procent wydatków konsumpcyjnych przeciętnego gospodarstwa domowego ponoszonych jest na dobra, których cena jednostkowa nie przekracza 2,99 zł, a połowa wydatków dotyczy towarów i usług o cenie nieprzewyższającej 7,60 zł. Tym, co odróżnia Polskę od Holandii jest większa częstotliwość występowania cen ułamkowych (np. 3,60) niż psychologicznie atrakcyjnych (np. 3,99) – ich ważony udział w wydatkach gospodarstw domowych wynosi odpowiednio 45,5 oraz 27,2 procent. Przy założeniu, że ceny utrzymają swój charakter (tzn. produkty, których ceny w złotych są psychologicznie atrakcyjne zostaną wycenione w sposób psychologicznie atrakcyjny także w nowej walucie) i będą przeliczane ze złotych na euro w sposób symetryczny (tzn. do najbliższej odpowiedniej wartości w górę lub w dół) impuls inflacyjny wywołany przez wymianę pieniądza może osiągnąć 0,5 procent, lecz równie dobrze może mieć wartość ujemną (zob. Wykres 38). W szczególności, w razie ustalenia kursu wymiany w

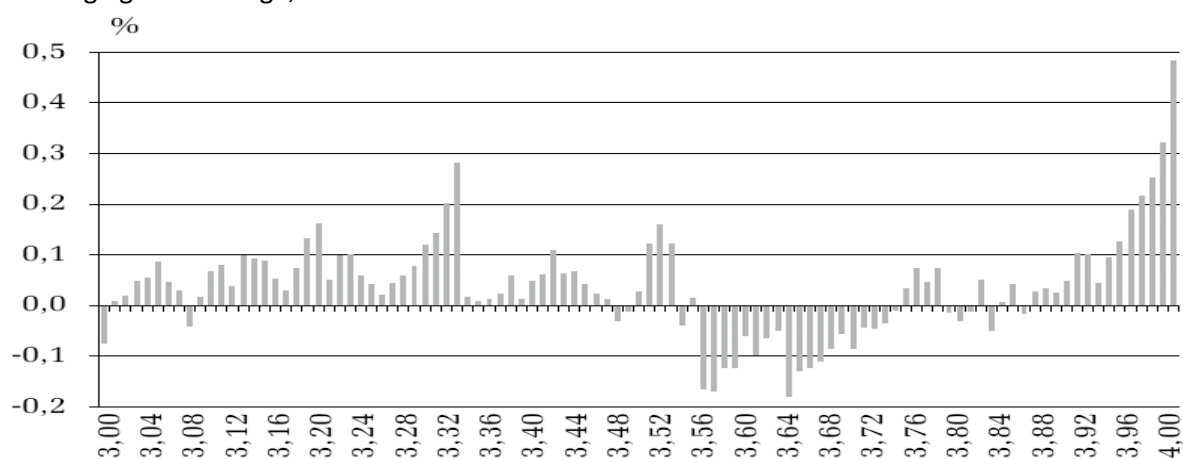
* Z drugiej strony, zjawisko sezonowych wahań cen artykułów żywnościowych sugeruje, że dobrze byłoby, by moment ten nastąpił latem, w okresie ich spadku, co pomogłoby ograniczyć impuls inflacyjny.

przedziale 3,56 zł do 3,74 zł za 1 euro wprowadzenie nowej waluty będzie oznaczać obniżkę cen jednostkowych i, w konsekwencji, spadek kosztów utrzymania. Warto przy tym zaznaczyć, że Wykres 34 pokazuje wyniki symulacji jedynie dla kursów wymiany pomiędzy 3,00 a 4,00 złote. Tymczasem, efekt deflacyjny pojawia się również dla niektórych wartości powyżej 4 złotych.

Wykres 38

Wzrost lub spadek cen w zależności od przyjętego kursu wprowadzenia euro

Źródło: M. Rozkrut, J.T. Jakubik, K. Konopczak: Efekty zaokrąglenia cen w Polsce po wprowadzeniu euro do obiegu gotówkowego, s. 79



Działaniem, które może w paradoksalny sposób ograniczyć impuls inflacyjny wynikający z przeliczania jednostkowych cen na euro jest uprzednie zaokrąglenie cen złotych. Wycofanie z obiegu monet jedno- i dwugroszowych, połączone z nakazem ustalania cen produktów sprzedawanych na opakowania lub sztuki w wielokrotnościach 5 groszy, może przygotować grunt pod wymianę pieniądza w wyniku której najmniejsza fizycznie istniejąca jednostka płatnicza będzie mieć wartość między 3½ a 4½ grosza. Dodatkowymi korzyściami płynącymi z rezygnacji z najdrobniejszych monet – których koszty produkcji przekraczają wartość nominalną i które szybko wypadają z obiegu kończąc w domowych skarbankach – byłoby uwolnienie zdolności logistycznych, które mogłyby zostać wykorzystane do dystrybucji nowej waluty, oraz lekki impuls deflacyjny wynikający z faktu, że nowe ceny psychologicznie atrakcyjne ustalane byłyby z końcówką 95 zamiast 99 groszy.

Upowszechnienie obrotu bezgotówkowego (przelewów bankowych i transakcji z użyciem kart płatniczych) jest kolejnym czynnikiem ułatwiającym wprowadzenie nowej waluty i obniżającym koszty wymiany pieniądza. Niestety, kryzys zahamował wzrost popularności kart płatniczych w Polsce, na co złożyła się bardziej ostrożna polityka banków w

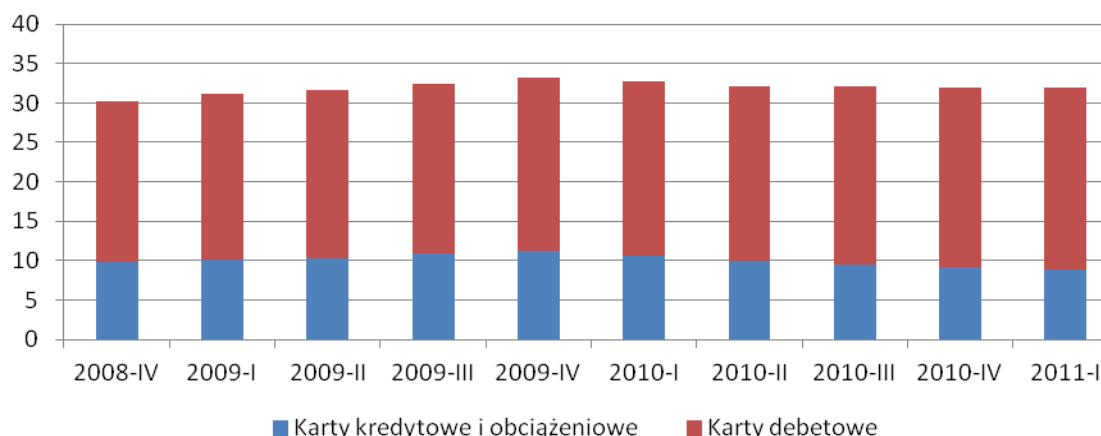
kwestii otwierania rachunków kredytowych oraz ogólne spowolnienie gospodarcze, którego konsekwencją był spadek liczby i wartości transakcji (zob. Wykres 39).

Wykres 39

Liczba kart płatniczych w Polsce w latach 2008-2011

Dane kwartalne w milionach sztuk

Źródło: NBP, Departament Systemu Płatniczego⁴⁰



Rola organizacji pozarządowych

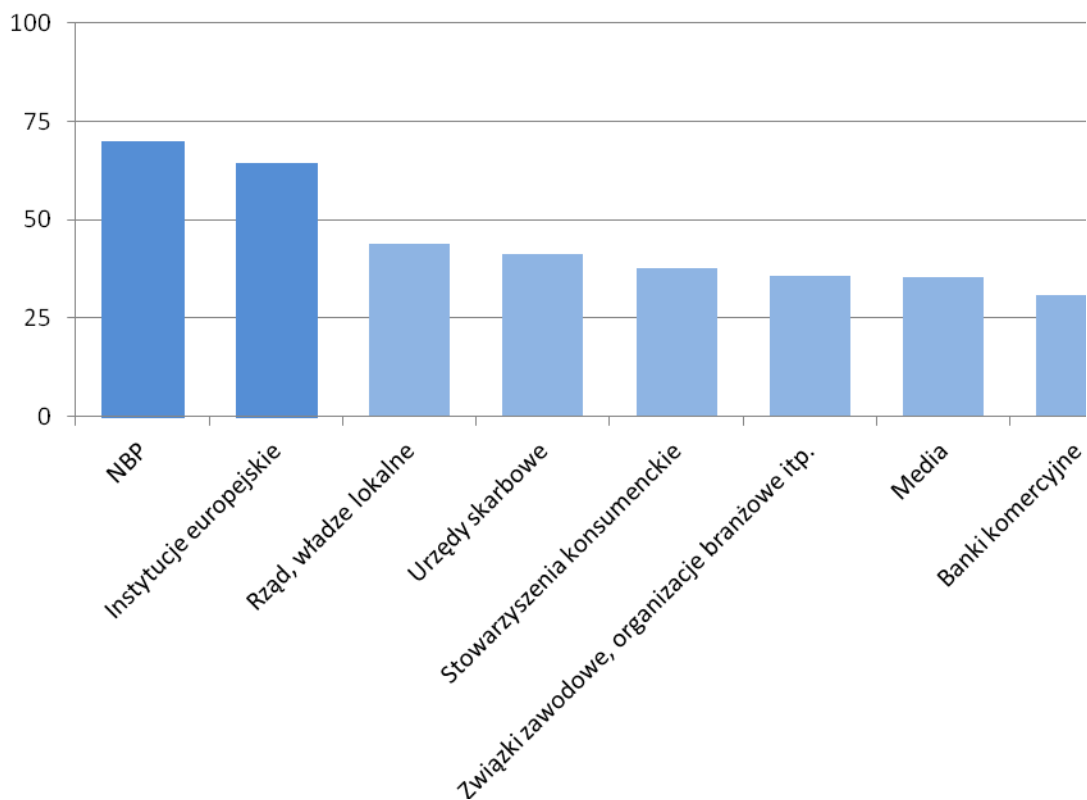
Podobnie jak w innych krajach zobowiązanych do wprowadzenia euro, instytucją cieszącą się w Polsce największym zaufaniem jako potencjalne źródło informacji o wymianie pieniądza jest narodowy bank centralny (NBP), bezpośrednio za którym plasują się instytucje europejskie (zob. Wykres 40). Tym, co odróżnia Polskę od Czech czy Węgier jest przy tym niski stopień zaufania w tej kwestii do rządu, władz lokalnych, administracji skarbowej oraz banków komercyjnych. Zapytani o preferowane kanały i miejsca otrzymywania informacji, polscy respondenci Eurobarometru wskazywali w pierwszej kolejności na telewizję i prasę, a następnie Internet, oddziały banków komercyjnych i radio (zob. Wykres 38). Wyniki powyższe jasno wskazują na wyraźną preferencję dla autorytatywnego i scentralizowanego przekazu i sugerują, że – inaczej niż choćby w Niemczech, gdzie powstała szeroka sieć organizacji wspierających kampanię informacyjną – pole do działania dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego będzie w Polsce ograniczone. Nie oznacza to jednak, że oddolne i dobrowolne działania nie mogą przyczynić się do powodzenia operacji wymiany pieniądza.

Wykres 40

Czy wierzysz informacjom o wprowadzeniu euro podawanym przez...

Procent odpowiedzi „tak”

Źródło: Flash Eurobarometer nr 307

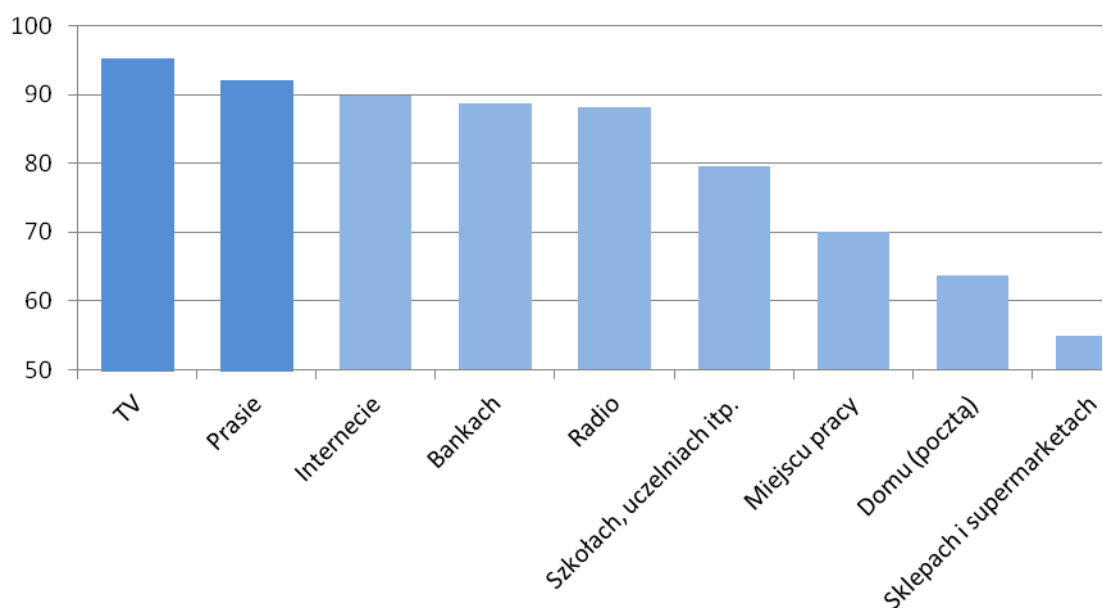


Wykres 41

Czy chciał(a)byś dostawać informacje o wprowadzeniu euro w...?

Procent odpowiedzi „tak”

Źródło: Flash Eurobarometer nr 307



Jak już wspomniano w poprzednim rozdziale raportu, popularność unii walutowej – a wraz z nią poparcie dla integracji europejskiej – w dłuższej perspektywie czasowej zależy nie od logistycznej sprawności wprowadzenia euro do obiegu, lecz od postrzeganego wpływu wymiany pieniądza na poziom cen oraz od jakości życia w okresie po jej dokonaniu. O ile ten ostatni czynnik leży zdecydowanie poza zasięgiem oddziaływania sektora pozarządowego – a nawet, w warunkach zglobalizowanej gospodarki jest w znacznym stopniu poza kontrolą rządu – o tyle „pilnowanie” cen może być z powodzeniem wykonane przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego. Najbardziej oczywistą formą działania jest stworzenie sieci certyfikowanych punktów handlowych i usługowych, które w zamian za możliwość umieszczenia logo akcji i reklamę na jej stronach internetowych, dobrowolnie zobowiązują się np. do zaokrąglenia wszystkich przeliczonych ze złotych cen do najbliższego euro-centa w dół i do nie zmieniania ich przez parę miesięcy.

Poszukiwanie partnerów warto jest rozpocząć jak najwcześniej – jeszcze w okresie przygotowań do unii walutowej i zanim ustalony zostanie ostateczny kurs wycofania złotego. Na tym etapie uczestnicy akcji mogą zobowiązać się do przyjmowania zapłaty w euro (choćby tylko w banknotach) po wspólnym dla wszystkich – choć zmieniającym się np. co tydzień – kursie. Podobnie jak w przypadku akcji pilnowania cen, dla punktów handlowych i usługowych główną korzyścią płynącą z uczestnictwa w akcji byłaby reklama. Pomocą służyłby pozarządowy koordynator akcji wykorzystując bezpłatne kanały przekazu informacji, w razie potrzeby – drobne składki uczestników, a w miarę możliwości – dofinansowanie ze środków publicznych przewidzianych na kampanię informacyjną.

Bibliografia

1. C. Alcidi, A. Giovannini, D. Gros (2011): *History repeating itself: From the Argentine default to the Greek tragedy?* CEPS, Bruksela
2. Centrum Badania Opinii Społecznej (2002): *Czy Polacy chcą euro? Komunikat z badań*
3. C.K. Folkertsma (2001): 'The Euro and Psychological Prices: Simulations of the Worst-Case Scenario': *DNB Staff Reports* nr 71
4. U. Guérot, J. Hénard (red.) (2011): *What does Germany think about Europe?*, ECFR, Bruksela
5. T.C. Kariotis (ed.) (1992): *The Greek Socialist Experiment: Papandreou's Greece 1981-1989*, Pella, New York
6. T. Klau, F. Godement (2010): *Beyond Maastricht: a New Deal for The Eurozone*, ECFR, Bruksela
7. Komisja Europejska (2000): *Etude qualitative sur la perspective du passage a l'euro. Enquete aupres du grand public, des personnes agees, et des personnes en situation de precarite socio-economique dans les douze pays de la zone euro.*
8. Komisja Europejska (2010): *Convergence Report 2010, European Economy* nr 3
9. Komisja Europejska (2010): *Flash Eurobarometer 306. The euro area, 2010 Public attitudes and perceptions. Analytical report*
10. Komisja Europejska (2010): *Flash Eurobarometer 307 Introduction of the euro in the new Member States. Analytical report.*
11. Komisja Europejska (2011): *Flash Eurobarometer 309 Euro introduction in Estonia Ex-Post Citizen Survey. Analytical Report*
12. Komisja Europejska (2011): *Flash Eurobarometer 329 Introduction of the euro in the new Member States. Analytical report*
13. A. Martino (2008): 'Milton Friedman and the Euro', *Cato Journal* vol. 28 nr 2
14. G. Mastrobuoni (2004): 'The Effects of the Euro-Conversion on Prices and Price Perceptions' *CEPS Working Paper* nr 101
15. F.P. Mongelli (2002): '«New» views on the optimum currency area theory: what is EMU telling us?' *EBC Working Paper* nr 138
16. Ministerstvo Financí Slovenskej Republiky, Národná Banka Slovenska (2008): *National Euro Changeover Plan for the Slovak Republic. Update April 2008*
17. W. Orłowski (2004): *Optymalna ścieżka do euro*, Scholar, Warszawa
18. I. Pszczółka (2006): *Euro a integracja europejskich rynków finansowych*, CeDeWu, Warszawa
19. M. Rozkrut, J.T. Jakubik, K. Konopczak (2009): 'Efekty zaokrąglenia cen w Polsce po wprowadzeniu euro do obiegu gotówkowego', *Bank i Kredyt* 40 (2)
20. A. Sapir (2006): 'Globalization and the Reform of European Social Models', *Journal of Common Market Studies*, Vol. 44 No 2, s. 369–90
21. E. Traut-Mattausch, S. Schulz-Hardt, T. Greitemeyer, D. Frey (2004): 'Expectancy confirmation in spite of disconfirming evidence: The case of price increases due to the introduction of the Euro', *European Journal of Social Psychology* nr 34

Przypisy

(numery w nawiasach kwadratowych odnoszą się do pozycji z bibliografii)

- 1 [6], s. 3
- 2 Soros, George, *The euro crisis could lead to the destruction of the European Union*, wykład wygłoszony 23 czerwca 2010 na Uniwersytecie Humboldta w Berlinie
- 3 [6], s. 3
- 4 [6], s. 3
- 5 [4], s. 19
- 6 [4], s. 20
- 7 [6], s. 2
- 8 [20], s. 376
- 9 Wypowiedź K. Pomiana na konferencji „Jak integrowała się Europa?”, 27.X. 2011, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa
- 10 [5]
- 11 [1], s. 7
- 12 [6], s. 5
- 13 EurActiv.com: *EU countries still divided over voting rights issue* [29-10-2010]
- 14 [6], s. 5
- 15 [6], s. 7
- 16 [4], s. 23
- 17 [6], s. 4
- 18 <http://gospodarka.dziennik.pl/news/artykuly/123356,tusk-euro-zamiast-zlotowki-jak-najszybciej.html>
[2011-07-13]
- 19 http://biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/35066,tusk_euro_w_polsce_w_2011_r.html [2011-07-13]
- 20 http://mofnet.gov.pl/files/euro/analizy/monitor/monitor_2011_07.pdf [2011-07-13]
- 21 [17], s. 145-151
- 22 [17], s. 115
- 23 http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2010/pdf/ee-2010-3_en.pdf
[2011-07-14]
- 24 <http://mofnet.gov.pl/dokument.php?const=1&dzial=2912&id=182563> [2011-07-14]
- 25 http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2002/K_020_02.PDF [2011-07-15]
- 26 http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_307_en.pdf [2011-07-15]
- 27 [8], s.8
- 28 CEPS: *Deciding About Europe: Lessons from the Swedish Euro Referendum*
- 29 idem, s. 22
- 30 [12], s. 18-19
- 31 Prezentacja Eurocampaign. European Experience: Germany. A stable currency for all, Warszawa, październik 2010
- 32 [3] s. 13
- 33 [3], s. 16
- 34 Biggeri: L'inflazione percepita al 6%, <http://www.rainews24.rai.it/news.php?newsid=42145> [2011-07-15]
- 35 [21]
- 36 [14]
- 37 O. Issing (1999): *Hayek - currency competition and European Monetary Union* Annual Hayek Memorial Lecture hosted by the Institute of Economics Affairs, London, 27 May:
<http://www.ecb.int/press/key/date/1999/html/sp990527.en.html>
- 38 P. Gabryel 'Miłować euro mocno, ale... platonicznie!', *Uważam Rze* nr 26/2011, s. 19
- 39 [19]
- 40 http://www.nbp.pl/systemplacniczy/karty/q_01_2011.pdf [2011-07-20]