

Katarzyna Tarnawska

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

GRUPY NACISKU A POLITYKA PIENIĘŻNA I PROCES WCHODZENIA DO STREFY EURO

Streszczenie: Niniejsze opracowanie stanowi próbę oceny wpływu grup nacisku na proces wchodzenia do strefy euro przez Polskę. Doświadczenie pokazuje bowiem, że motorem procesów integracyjnych, zwłaszcza w przechodzeniu do kolejnych etapów integracji gospodarczej, do których należy Unia Gospodarcza i Walutowa, były najczęściej uwarunkowania polityczne. Podstawą teoretyczną przeprowadzonych badań jest podejście określane mianem wyboru publicznego. Część empiryczna obejmuje analizę działania wybranych grup nacisku w kontekście ich możliwości wywierania wpływu na politykę pieniężną oraz zmianę jej paradygmatu poprzez przyjęcie euro.

Słowa kluczowe: grupa nacisku, lobbying, wybór publiczny, polityka pieniężna, euro.

1. Wstęp

Niniejsze opracowanie stanowi próbę oceny wpływu grup nacisku na proces wchodzenia do strefy euro przez Polskę. Doświadczenie pokazuje bowiem, że motorem procesów integracyjnych, zwłaszcza w przechodzeniu do kolejnych etapów integracji gospodarczej, do których należy Unia Gospodarcza i Walutowa, były najczęściej uwarunkowania polityczne. Większość prac badawczych koncentruje się jednak na prezentowaniu działań agend rządowych, pomijając kwestię innych uczestników rynku politycznego.

Punktem wyjścia do badań są następujące hipotezy:

- aspekty polityczne są równie ważne jak czynniki ekonomiczne w podejmowaniu decyzji, kiedy i w jaki sposób Polska powinna się stać pełnym członkiem trzeciego etapu Unii Gospodarczej i Walutowej,
- polityka pieniężna jest istotna dla prowadzenia działalności gospodarczej i wpływa na dobrobyt gospodarstw domowych, co powinno się stać impulsem do aktywności grup nacisku.

Podstawą teoretyczną analizy jest podejście określane mianem wyboru publicznego. Część empiryczna obejmuje analizę wybranych grup nacisku. Kryterium ich wyboru była ogólna aktywność grup nacisku w prowadzeniu lobbyngu oraz ich reprezentatywność dla szeroko pojętych interesów gospodarczych i społecznych. Ma-

teriał empiryczny został zebrany na podstawie analizy dokumentów oraz wywiadów z przedstawicielami wybranych grup nacisku, przeprowadzonych przez autorkę.

2. Grupy nacisku w świetle teorii wyboru publicznego

Istnieje wiele definicji określających grupę nacisku i lobbying. P. Tłaczała opisuje grupę nacisku jako zbiorowość zdolną do podejmowania zorganizowanych działań oraz reprezentowania wspólnego interesu wobec organów władzy publicznej¹. D. Lowery nie operuje w ogóle pojęciem „grupa nacisku”, lecz terminem „zorganizowane interesy”, ponieważ jego zdaniem większość tzw. grup nacisku nie stanowi ugrupowań w sensie dosłownym, ale są to instytucje, takie jak firmy, a nawet uniwersytety, które dbają o swoje wąsko pojęte interesy korporacyjne, a nie o zbiorowy interes swoich członków².

Zjawisko występowania grup nacisku oraz prowadzenia przez nie działalności lobbyingowej może zostać poddane bliższej interpretacji w ramach nurtu określanego jako teoria wyboru publicznego. Teoria wyboru publicznego wykorzystuje analizę ekonomiczną, ponieważ opiera się na przekonaniu, że koncepcja „człowieka ekonomicznego” (*homo oeconomicus*) jest użyteczna nie tylko do wyjaśniania zjawisk gospodarczych, ale również do opisu decyzji kolektywnych, podejmowanych w rezultacie procesu politycznego³.

Jak twierdzą J.M. Buchanan i G. Tullock, zarówno wymiana o charakterze gospodarczym, jak i politycznym implikuje współpracę co najmniej dwóch jednostek. Rynek i państwo stanowią dwie różne płaszczyzny organizacji takiej współpracy. W przypadku rynku wymiana dóbr i usług prowadzi do osiągania korzyści przez obie strony, podobnie w sytuacji wymiany o charakterze politycznym – jednostki dążą do osiągnięcia wspólnych celów⁴. Jednocześnie należy mieć świadomość możliwych różnic między funkcjonowaniem gospodarki i swoistego rynku politycznego. Podejście ekonomiczne do wyboru publicznego mówi, że wynik działalności politycznej jest grą o sumie zerowej. Tak jak w przypadku rynku, gdzie maksymalizująca swoją użyteczność jednostka może osiągnąć swój cel bez pogarszania sytuacji innych jednostek, które także, w wyniku wymiany, mogą zwiększyć swoją użyteczność, w przypadku działań zbiorowych władza wszystkich jednostek rozumiana jako decydowanie o tym, co jest pożądane przez ludzi, może się zwiększyć. Jednakże

¹ P. Tłaczała, *Analiza grup interesu*, [w:] *Teoria wyboru publicznego. Wstęp do ekonomicznej analizy polityki i funkcjonowania sfery publicznej*, red. J. Wilkin, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2005, s. 184.

² D. Lowery, *Why Do Organized Interests Lobby? A Multi-Goal, Multi-Context Theory of Lobbying*, praca niepublikowana, maj 2005, s. 3.

³ J. Wilkin, *Teoria wyboru publicznego – homo oeconomicus w sferze polityki*, [w:] *Teoria...*, s. 10-11.

⁴ J.M. Buchanan, G. Tullock, *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, 1999, www.econlib.org, dostęp 1.09.2003.

podejście określane mianem maksymalizacji władzy interpretuje działania zbiorowe jako grę o sumie zerowej, ponieważ władza jednostki polegająca na kontroli działania innych osób może się zwiększyć jedynie kosztem władzy innych jednostek⁵.

Teoria wyboru publicznego sferę polityki traktuje jako swoisty rynek, gdzie występuje, jak na każdym rynku, strona popytowa i podażowa⁶. Składa się on z polityków, wyborców, grup interesu, urzędników i innych agend rządowych oraz jednostek o charakterze korporacyjnym⁷. Na rynku politycznym dochodzi do wymiany, której przedmiotem jest legislacja i regulacja dostarczane przez decydentów w zamian za głosy wyborców, czas, reklamę, możliwości zwiększenia swoich dochodów i inne zasoby. Rola polityków jest podobna do funkcji brokerów, a rola wyborców i grup nacisku przypomina funkcję konsumentów. Należy przy tym zaznaczyć, że pomiędzy politykami a wyborcami istnieje zależność o charakterze agencyjnym, której istotą jest występowanie wyborców w roli zwierzchników, a polityków w roli agentów. Politycy starają się zadowolić swoich wyborców, dostarczając „polityczne” dobra i usługi i licząc w zamian na głosy w wyborach, kontrybucje i wsparcie finansowe. Z kolei wyborcy i grupy nacisku oferują swoje poparcie politykom w zamian za dobra dostarczane w procesie politycznym, do których należą poparcie określonego rozwiązania prawnego, rozważenie nowych opcji politycznych czy dostęp do decydentów. Grupy interesu mogą zaoferować swoje poparcie w formie reklamy, kontrybucji do kampanii wyborczej, głosów wyborców oraz dostarczania wiedzy eksperckiej⁸. Szczególnie cenna może być wiedza na temat funkcjonowania całego sektora gospodarki, której mogą dostarczać stowarzyszenia przedsiębiorstw. Jak piszą Ph.C. Schmitter i W. Streeck, władze publiczne mogą uznać, że pozyskiwanie informacji jest kosztowne lub niemożliwe, a wówczas zdecydować się na subsydiowanie stowarzyszeń przedsiębiorców w zamian za otrzymywane dane⁹. Z kolei przedsiębiorstwa w zamian za przekazanie informacji zapewniają sobie dostęp do decydentów i eliminują ewentualnych konkurentów, takich jak pojedyncze firmy czy sami ich właściciele lub biznesmeni.

3. Grupy nacisku a prowadzenie polityki pieniężnej

Grupy nacisku podejmują swoje działania głównie w zakresie konkretnej legislacji, rzadko ingerują w obszary należącej do tzw. wysokiej polityki. Polityka pieniężna jest jedną z najważniejszych w gospodarce rynkowej. Wpływa na wielkości realne,

⁵ Tamże.

⁶ J. Wilkin, wyd. cyt., s. 20.

⁷ J.C. Martin-Das, *The European Monetary Union in a Public Choice Perspective*, Edward Elgar, Cheltenham, Northampton, MA, 2002, s. 154.

⁸ Tamże, s. 155.

⁹ Ph.C. Schmitter, W. Streeck, *The Organization of Business Interests. Studying the Associative Action of Business in Advanced Industrial societies*, “MPIfG Discussion Paper”, 99/1, March 1999, s. 36.

takie jak poziom inwestycji, oraz nominalne, jak poziom cen, poprzez stopę procentową i podaż kredytu w gospodarce oraz wysokość kursu walutowego. Należy jednak przypuszczać, że mimo potencjalnie dużego wpływu decyzji związanych z prowadzeniem polityki pieniężnej na różne dziedziny życia gospodarczego, grupy nacisku nie przywiązują zbyt wielkiej wagi do tej dziedziny życia politycznego¹⁰. Sektor prywatny będzie się starał wpływać na prowadzenie polityki pieniężnej wówczas, gdy cele tej polityki będą się różniły od celów sektora prywatnego. Pierwszoplanowym celem polityki pieniężnej jest utrzymywanie stabilności cen. Może on być osiągnięty przez stosowanie tzw. strategii bezpośredniego celu inflacyjnego. Okazuje się jednak, że mimo iż strategia ta coraz bardziej dominuje w polityce banków centralnych na świecie, to określenie jej istoty budzi wiele kontrowersji, a jej stosowanie wiąże się z rozwiązaniem wielu praktycznych problemów¹¹. Przedmiotem dyskusji pozostaje także czas, w jakim impulsy monetarne zaczynają wpływać na zmienne realne i nominalne w gospodarce. Wpływa to na sposób postrzegania polityki pieniężnej przez grupy nacisku. Nie zmienia to jednak faktu, że polityka pieniężna ma znaczenie przy podejmowaniu decyzji przez sektor prywatny co do poziomu oszczędności, inwestycji i poziomu produkcji. Z drugiej strony, skuteczność osiągania celów gospodarczych przez politykę pieniężną zależy od decyzji podejmowanych przez sektor prywatny, zwłaszcza tych, które dotyczą poziomu cen i płac. Ponadto od sektora prywatnego zależy, jak szybko sygnały płynące z polityki pieniężnej będą się przekładały na oczekiwania, np. co do wysokości inflacji. Sposób prowadzenia polityki pieniężnej jest przedmiotem wyboru publicznego, ponieważ władze monetarne decydują, w jakim stopniu i w jakim horyzoncie czasowym będą się starały wpływać na podstawowe zmienne ekonomiczne, a w ten sposób na poziom dobrobytu. Z tego powodu polityka pieniężna posiada potencjał, aby stać się kwestią wysoce polityczną¹².

Proces podejmowania decyzji w zakresie polityki pieniężnej jest mało skomplikowany, ponieważ ogranicza się tylko do jednego poziomu decyzyjnego, którym jest specjalna rada lub inny organ, w Polsce jest to Rada Polityki Pieniężnej. Decyzje te podejmowane są periodycznie i w regularny sposób, a decydenci cieszą się dużym stopniem niezależności. Dane potrzebne do podejmowania decyzji odnośnie do polityki pieniężnej są łatwo dostępne ze względu na odpowiednie środki finansowe, którymi dysponuje zazwyczaj bank centralny. Z tego powodu instytucja ta prowadzi zwykle rozwinięte programy badawcze i może także pozyskiwać dane ze źródeł zewnętrznych¹³.

¹⁰ S. Kern, *The Behaviour of Interest Groups in Trade and Industry Towards Monetary Policy and Central Banks. Theory and Evidence on Germany and the Euro Area*, Peter Lang, Frankfurt am Main 2006, s. 30.

¹¹ Zob. szerzej: A. Wojtyła, *Szkice o polityce pieniężnej*, PWE, Warszawa 2004, s. 140-161.

¹² S. Kern, wyd. cyt., s. 58.

¹³ Tamże, s. 79-80.

W wyniku dużego stopnia niezależności banku centralnego w prowadzeniu polityki pieniężnej grupy nacisku mają do czynienia z instytucją, która na mocy prawa nie podlega wpływom ze strony rządu ani władzy sądowniczej. Sytuacja ta z jednej strony ułatwia działania grup nacisku, ale z drugiej może mieć negatywny wpływ na możliwości dostępu do banku centralnego, ponieważ system prawny obliguje i umożliwia bankowi centralnemu podejmowanie decyzji niezależnie od politycznych i partykularnych interesów społecznych. Ponadto decydenci w zakresie polityki pieniężnej nie podlegają cyklowi wyborczemu, a w związku z tym nie potrzebują zaplecza politycznego partii politycznych ani wsparcia ze strony grup nacisku. Zmiana podstaw prawnych funkcjonowania banku centralnego, którą mógłby przeprowadzić parlament, jest mało prawdopodobna w normalnych warunkach i wymagałaby zaistnienia nadzwyczajnych okoliczności, co zmniejsza polityczną presję na bank centralny. Ponadto grupy nacisku nie są partnerem dla banku centralnego odnośnie do dostarczania informacji, które instytucja ta pozyskuje z powodzeniem w sposób niezależny. W rezultacie urzędnicy banku centralnego nie szukają kontaktu z grupami nacisku, wręcz przeciwnie, zachowują niezależność wobec preferencji grup nacisku i mogą się tymi preferencjami w ogóle nie interesować¹⁴.

Sam paradygmat prowadzenia polityki pieniężnej, którego istotą jest stabilność poziomu cen, nie wzbudza zwykle kontrowersji wśród najważniejszych grup nacisku, a zwłaszcza tych reprezentujących interesy biznesu. Dzieje się tak, ponieważ zarówno teoria ekonomii, jak i praktyka wykazały, że istnieją znaczące koszty inflacji, które ponosi cała gospodarka, w tym zwłaszcza sektor prywatny. Jednak przedmiotem sporu mogą być cele osiągnięte w krótkiej perspektywie czasowej. W krótkim okresie grupy nacisku mogą preferować dążenie do realizacji innych celów, jakim jest wzrost gospodarczy, za cenę pewnego rozluźnienia zasad polityki pieniężnej. Oznacza to, że można się spodziewać, że wystąpią sytuacje, gdy grupy nacisku nie będą się zgadzać z aktualnym kursem prowadzenia polityki pieniężnej przez bank centralny¹⁵.

Wydaje się jednak, że głównym problemem w prowadzeniu działań lobbujących w związku z polityką pieniężną jest niezależność banku centralnego i związana z tym izolacja decydentów. Wszelka krytyka prowadzonej polityki pieniężnej przez wybranych w wyborach polityków i grupy nacisku może być odbierana jak atak na niezależność banku centralnego. Jak pisze S. Kern, „kiedy zainteresowane strony nie mają nadziei na możliwość wpływania na prowadzenie polityki pieniężnej, wówczas, *ceteris paribus*, zajmowanie się tą sprawą jako pierwszoplanowym problemem będzie nieracjonalne”¹⁶.

W kontekście obserwacji funkcjonowania całej gospodarki, co jest niezbędne w prowadzeniu polityki pieniężnej, selektywne informacje na temat jednego sek-

¹⁴ Tamże, s. 80-81.

¹⁵ Tamże, s. 82.

¹⁶ Tamże.

tora nie są użyteczne. Połączywszy to z faktem, że grupy nacisku mają trudności w formułowaniu stanowiska w zakresie polityki pieniężnej, można stwierdzić, że próby wywierania nacisku na decydentów odpowiedzialnych za politykę pieniężną są obciążone wysokim ryzykiem niepowodzenia.

4. Rola grup interesu w procesie przystępowania Polski do strefy euro

Podobnie jak to było na poziomie UE, grupy nacisku w Polsce mogą mieć wpływ na proces wprowadzania euro w Polsce, stając się strategicznym partnerem dla aktorów publicznych na poziomie krajowym i ponadnarodowym. Mogą pełnić funkcję „punktów kontaktowych”, forów, gdzie następuje wymiana idei oraz prowadzony jest dialog z decydentami¹⁷.

Przyjęcie euro będzie wymagało zmian niektórych reguł instytucjonalnych, zwłaszcza w zakresie prowadzenia polityki pieniężnej oraz procesu wprowadzenia nowej waluty. Grupy nacisku mogą brać udział w formułowaniu takich reguł oraz podejmować działania w zakresie zwiększania ich zbiorowej akceptacji. W ten sposób grupy nacisku przekształcają się z elitarnych podmiotów, które mają bezpośredni dostęp do decydentów, w podmioty dostarczające społeczeństwu informacji na temat przyczyn i zalet ściślejszej integracji europejskiej w sferze polityki pieniężnej¹⁸. S. Collignon i D. Schwarzer podkreślają, że samo przyjęcie euro i zmiana paradygmatu prowadzenia polityki pieniężnej i kursowej mogą być postrzegane jako dobro publiczne, ponieważ wejście do strefy euro zwiększa stabilność monetarną i kursową. Grupy nacisku aktywnie działające na rzecz pełnego uczestnictwa w trzecim etapie Unii Gospodarczej i Walutowej przyczyniają się więc do zwiększenia dobrobytu, a skutki ich aktywności nie sprowadzają się do zwykłej pogoni za rentą. S. Collignon i D. Schwarzer twierdzą, że konsekwencją lobbingu na rzecz wprowadzenia euro jest przyjęcie konstytucji gospodarczej, która zapewnia stabilne podstawy do działalności gospodarczej członków grup nacisku, a stabilność ta dostępna jest także dla innych aktorów¹⁹.

Grupy interesu w Polsce, podobnie jak w innych państwach postsocjalistycznych, zaczęły się kształtować w okresie transformacji systemowej. W wyniku przemian ustrojowych w Polsce doszło do przekształcenia ruchu związkowego w silnie pluralistyczny system obejmujący dużą liczbę central związkowych, których członkowie są zorientowani na ochronę bieżących interesów ekonomicznych²⁰. Środo-

¹⁷ S. Collignon, D. Schwarzer, *Private Sector Involvement in the Euro. The power of ideas*, Routledge, London–New York 2003, s. 3.

¹⁸ Tamże, s. 7.

¹⁹ Tamże.

²⁰ J. Gładys-Jakóbk, *W poszukiwaniu nowych powiązań polityki, gospodarki i społeczeństwa. Ewolucja systemu reprezentacji interesów w Polsce*, [w:] *Kształtowanie się środowiska biznesu jako grupy interesu w Polsce*, red. J. Gładys-Jakóbk, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2002, s. 34-35.

wisko biznesu jest reprezentowane przez izby przemysłowo-handlowe, organizacje pracodawców, stowarzyszenia przedsiębiorców, organizacje samorządu zawodowego, organizacje samorządu gospodarczego, organizacje branżowe, kluby kapitału, środowiskowe grupy towarzyskie. Organizacje te pełnią głównie funkcję integracyjną, osiągając najwyższą skuteczność w sferze wzajemnej samopomocy²¹.

Do polskich grup nacisku, które mogłyby się aktywnie włączyć w lobbing związany z wprowadzeniem euro w Polsce, należą najsilniejsze związki zawodowe, organizacje pracodawców i biznesu oraz organizacje branżowe. W analizie wzięto pod uwagę następujące grupy nacisku: Business Center Club, Polską Konfederację Pracodawców Prywatnych Lewiatan, Związek Banków Polskich oraz Forum Związków Zawodowych. Zaskakujące było, że niektóre grupy nacisku, które – jak się wydaje – powinny być zainteresowane tą tematyką, takie jak Konfederacja Pracodawców Polskich, NSZZ Solidarność czy też Stowarzyszenie Eksporterów Polskich, deklarują zupełny brak aktywności w związku z planami wprowadzania euro w Polsce. Ewentualne działania podejmą w odpowiedzi na konkretne decyzje rządu²².

Jedną z najbardziej aktywnych grup nacisku reprezentujących biznes jest **Business Center Club** (BCC). Powstała w 1991 roku i jest obecnie największą w kraju organizacją indywidualnych pracodawców. Wśród jej członków znajdują się także międzynarodowe korporacje oraz firmy zagraniczne i osoby indywidualne (prawnicy, dziennikarze, naukowcy, wydawcy, lekarze, wojskowi i studenci)²³. Misją BCC jest tworzenie warunków sprzyjających rozwojowi przedsiębiorczości i budowanie w Polsce konkurencyjnej i otwartej na świat gospodarki rynkowej. Siedemnastego września 2007 roku BCC zainicjował ogólnopolską kampanię społeczną „ProEuro” na rzecz szybkiego wejścia Polski do strefy euro. Jednym z jej celów jest prowadzenie skutecznego lobbingu na rzecz przyspieszenia wejścia Polski do strefy euro. Partnerami w projekcie są publicyści, dziennikarze, najważniejsze media, ludzie ze świata nauki i polityki, a adresatami media, NBP, premier rządu. BCC jest więc jednym z głównych rzeczników szybkiego przyjęcia przez Polskę wspólnej waluty, a kampania „ProEuro” była okazją do stworzenia szerszego gremium wspierającego stanowisko BCC. Ciałem, które dodatkowo wzmacnia kampanię, jest jej Rada Programowa złożona z wybitnych postaci życia ekonomicznego i społecznego. Zdaniem BCC przedsiębiorcy nie obawiają się wprowadzenia euro w Polsce, widzą w tym raczej korzyści, a koszty są postrzegane bardziej w skali makro niż mikro. Jednakże, w opinii jednego z przedstawicieli BCC, przykład Słowacji pokazuje, że na euro można stracić w momencie kryzysu, a polska gospodarka jest w dość dobrej kondycji dzięki elastyczności złotego. W związku z tym kampania „ProEuro” została wstrzymana, ponieważ Polska powinna przystąpić do strefy euro w dogodnym

²¹ Tamże, s. 37.

²² Wywiad telefoniczny z przedstawicielami Konfederacji Pracodawców Polskich, NSZZ Solidarność i Stowarzyszenia Eksporterów Polskich, wrzesień 2009.

²³ http://www.bcc.org.pl/o_nas.php, dostęp 29.11.2009.

momencie cyklu koniunkturalnego. BCC w sposób ciągły monitoruje stan gospodarki polskiej i gdy stwierdzi, że sytuacja gospodarcza jest korzystna, wystąpi do polityków z postulatem zintensyfikowania działań zmierzających do wejścia Polski do strefy euro²⁴.

Czołową grupą, która również reprezentuje pracodawców, jest **Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych Lewiatan**. Powstała w 1999 roku i skupia branżowe i regionalne związki pracodawców oraz kilkanaście firm. Misją organizacji jest walka o utrzymanie trwałego wzrostu gospodarczego i zabieganie o konkurencyjność polskich firm. Zabiega ona także m.in. o niższe i prostsze podatki, niższe koszty pracy i liberalizację prawa pracy, ograniczenie biurokracji, lepsze prawo gospodarcze²⁵. Konfederacja od początku popierała projekt wejścia Polski do strefy euro nie tylko z powodu bezpośrednich korzyści dla pracodawców w postaci np. zmniejszenia ryzyka kursowego, ale także dlatego, że wypełnienie kryteriów z Maastricht wymaga, zdaniem przedstawiciela tej organizacji, uporządkowania systemu finansów publicznych, co w konsekwencji, poprzez redukcję transferów społecznych, doprowadzi do osiągnięcia wyższej stopy zatrudnienia. Organizacja sprzyja więc nie tylko samemu wejściu do strefy euro, ale także reformom, które się z tym wiążą²⁶. Konfederacja włączała się w różne działania, które dotyczyły wejścia Polski do trzeciego etapu Unii Gospodarczej i Walutowej. Aktywność Konfederacji w tym zakresie obejmowała: udział w debatach medialnych i organizowanych przez różne instytucje, współpracę z NBP nad tworzeniem *Raportu na temat pełnego uczestnictwa Rzeczypospolitej Polskiej w trzecim etapie Unii Gospodarczej i Walutowej*, uczestnictwo w debatach Komisji Trójstronnej dotyczących polityki budżetowej, której kształt warunkuje spełnienie kryteriów z Maastricht, negocjacje ze związkami zawodowymi (osobno z OPZZ i Solidarnością) na temat wizji rozwoju gospodarczego Polski (zgoda związków zawodowych jest niezbędna do przeprowadzenia reform koniecznych do spełnienia kryteriów z Maastricht), udział w debatach dotyczących reformy systemu emerytalnego. Konfederacja nie opracowała więc osobnego projektu działań, który wspierałby proces akcesji do strefy euro, ale angażuje się we wszystkie projekty rządowe, które pośrednio, zdaniem przedstawiciela tej organizacji, prowadzą do realizacji tego celu. Przystąpienie do ERM II, choć samo w sobie nieuzasadnione w czasie kryzysu, mogłoby dać impuls do przeprowadzenia dogłębnych reform gospodarczych, zwłaszcza systemu finansów publicznych. Ważna jest nie tyle data wejścia do strefy euro, ile zaprogramowanie ścieżki osiągnięcia tego celu²⁷. Ważnym partnerem w działaniach lobbingsowych dla PKPP Lewiatan jest Ministerstwo Finansów. Konfederacja prowadzi dialog z pełnomocnikiem rządu ds. wprowadzenia euro. Chociaż rząd nie konsultuje swoich decy-

²⁴ Wywiad z przedstawicielem BCC w Warszawie, Warszawa, październik 2009.

²⁵ *10 lat Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych Lewiatan*, red. L. Pilawski, K. Giedrojc, M. Remisiewicz, M. Mierzyńska, PKPP Lewiatan 2009, 3. 4-5.

²⁶ Wywiad z przedstawicielem PKPP Lewiatan w Warszawie, Warszawa, październik 2009.

²⁷ Tamże.

zji z Konfederacją, a ta ostatnia raczej reaguje na poczynania rządu, niż stara się na nie wpływać, PKPP Lewiatan ma bieżący dostęp do ministrów i decydentów, także w ramach spotkań w Komisji Trójstronnej. Do swoich sojuszników Konfederacja zalicza organizacje typu *think tank*, jak Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Centrum im. Adama Smitha, niejednokrotnie w ramach Komisji Trójstronnej występowała wspólnie z BCC. Platformą współpracy, która wspierałaby rząd w drodze do przyjęcia euro, jest także Kongres Przedsiębiorczości. Powołany z inicjatywy PKPP Lewiatan w 2008 roku, skupia Krajową Izbę Gospodarczą, Konfederację Pracodawców Polskich, Polsko-Niemiecką Izbę Przemysłowo-Handlową, Amerykańską Izbę Handlową, Polską Radę Biznesu oraz Związek Rzemiosła Polskiego. Przedstawiciel Konfederacji uważa, że najtrudniej układa się współpraca z mediami, które straszą społeczeństwo wysokimi kosztami wejścia do strefy euro, np. w postaci wyższej inflacji²⁸.

Związek Banków Polskich (ZBP) to organizacja samorządowa powołana w 1991 r., której misją jest „działanie na rzecz tworzenia warunków zrównoważonego rozwoju polskiego sektora bankowego, wspierania przez banki wzrostu gospodarczego kraju oraz jednolitego europejskiego rynku usług finansowych i wzmacniania roli polskich banków”²⁹. Do Związku należy ponad sto podmiotów banków komercyjnych, a głównym obszarem jego działalności jest reprezentowanie i ochrona wspólnych interesów członków w zakresie uregulowań prawnych dotyczących ustawodawstwa bankowego w Polsce i za granicą. Sektor bankowy od początku jednoznacznie popiera przyjęcie euro przez Polskę, stojąc na stanowisku, że korzyści gospodarcze wynikające z posługiwania się wspólną europejską walutą będą wyższe w porównaniu z kosztami. Zdaniem przedstawiciela ZBP sektor bankowy po wprowadzeniu euro w Polsce w krótkim okresie poniesie koszty wynikające z obniżenia stóp procentowych, co w konsekwencji spowoduje spadek zysków związanych z udzielaniem kredytów, ale w dłuższej perspektywie czynnik ten wpłynie na intensyfikację aktywności inwestorów na polskim rynku. Koszty banków w pierwszym okresie funkcjonowania euro będą wynikać również z konieczności dostosowania bankomatów, ponieważ obrót gotówkowy w Polsce ma w dalszym ciągu duże znaczenie gospodarcze³⁰. ZBP angażuje się w działania wspierające proces przystępowania Polski do strefy euro, temat ten był wielokrotnie poruszany w czasie corocznego Forum Bankowego. Związek konsultował *Raport na temat pełnego uczestnictwa Rzeczypospolitej Polskiej w trzecim etapie Unii Gospodarczej i Walutowej* autorstwa ekspertów NBP. Według przedstawiciela ZBP organizacja jest gotowa na współpracę z instytucjami publicznymi w kwestii wprowadzenia euro w momencie, gdy rząd opracuje odpowiednią strategię i rozpoczną się prace implementacyjne.

²⁸ Wywiad z przedstawicielem PKPP Lewiatan w Warszawie, Warszawa, październik 2009.

²⁹ *Informator Związku Banków Polskich*, s. 15.

³⁰ Wywiad z przedstawicielem ZBP w Warszawie, Warszawa, wrzesień 2009.

Do organizacji reprezentującej pracowników, która aktywnie włącza się w dialog z biznesem, również w kwestii wprowadzenia euro, należy **Forum Związków Zawodowych (FZZ)**. Forum powstało w 2002 r., zrzesza ponad 400 tys. członków i posiada struktury organizacyjne w całym kraju. Sygnatariuszami FZZ są organizacje związkowe reprezentujące niemal wszystkie gałęzie gospodarki, misją – obrona interesów grup pracowniczych. Jak przyznaje jeden z przedstawicieli FZZ, wprowadzenie euro nie należy do głównych problemów ruchu związkowego, ważniejsze jest prawo pracy i wszystko to, co się wiąże z obroną interesów pracowniczych. Nie jest to jednak temat zupełnie neutralny, ponieważ mimo że środowisko związkowe jest politycznie podzielone, wyraża ono obawę, że wprowadzenie euro w Polsce przełoży się na wzrost cen. Ewentualne działania organizacji w kwestii wejścia do strefy euro zostaną zapoczątkowane wówczas, gdy rząd da wyraźny sygnał, że cały proces rzeczywiście się rozpoczął. Ogłoszenie przez premiera w roku 2008 i na początku 2009 zamiaru wejścia przez Polskę do ERM II zostało bardzo źle odebrane jako niewłaściwa decyzja ze względu na kryzys gospodarczy³¹.

5. Podsumowanie

Zarówno polityka pieniężna, jak i zmiana jej paradygmatu w postaci przystąpienia do strefy euro stanowią niewątpliwie przedmiot wyboru publicznego. W przypadku polityki pieniężnej bank centralny jest instytucją, która podejmuje decyzję. Specyfika banku centralnego w postaci dużego stopnia niezależności tej instytucji implikuje, że wpływ grup nacisku na decyzje banku centralnego jest znikomy, a same grupy nie są zainteresowane prowadzeniem lobbingu w tej kwestii. Proces przystąpienia do strefy euro wiąże się z podejmowaniem decyzji przez kilka instytucji, na poziomie krajowym do najważniejszych należą Ministerstwo Finansów i bank centralny.

Polskie profesjonalne grupy nacisku powstały w okresie transformacji systemowej. Nie mają więc dużego doświadczenia w prowadzeniu kampanii lobbingowych, większość z nich, z wyjątkiem grup reprezentujących biznes, nie posiada dużego potencjału finansowego. Jednak nawet grupy posiadające spory potencjał finansowy nie są w stanie przełożyć go na skuteczne działania, ponieważ przyjęły strategię reagowania na posunięcia decydentów, nie starając się wpływać na decyzje, które jeszcze nie zapadły. Analizowane w opracowaniu grupy reprezentują tzw. specyficzne interesy i kierują się logiką członkostwa. Decyzje wewnątrz tych organizacji podejmowane są na zasadzie konsensusu, a aktywny lobbing jest prowadzony w sytuacji, gdy można ustalić precyzyjne stanowisko, które jest zgodne z interesami wszystkich członków grupy. Grupy te preferują „strategię dostępu”, polegającą na wykorzystaniu możliwości bezpośredniego kontaktu z decydentami.

Analizowane grupy nacisku deklarują poparcie dla idei przystąpienia do strefy euro. Jednak, jak dotąd, nie wykazują się dużym stopniem aktywności wobec

³¹ Wywiad z przedstawicielem FZZ w Warszawie, Warszawa, wrzesień 2009.

decydentów, mimo że zarówno Ministerstwo Finansów, jak i NBP są przez grupy nacisku oceniane jako instytucje dostępne i otwarte na wymianę informacji. Brak aktywności wynika z wyżej opisanej strategii działania grup nacisku. Rząd, poza deklaracjami, nie podjął jeszcze kluczowych decyzji dotyczących wiążących terminów przechodzenia do kolejnych etapów procesu wprowadzenia euro.

Wydaje się, że właściwe kampanie lobbingsowe dotyczące wprowadzenia euro w Polsce zostaną zainicjowane w dalszej przyszłości. Decyzja dotycząca ich rozpoczęcia będzie zależała od poczynań rządu, a zwłaszcza Ministerstwa Finansów, oraz zgody politycznej między rządem a NBP. Tylko jedna analizowana grupa nacisku, BCC, deklaruje, że na podstawie analiz sytuacji gospodarczej wznowi swoją kampanię „ProEuro” i da sygnał rządowi do podejmowania bardziej zdecydowanych działań na rzecz szybkiego wprowadzenia europejskiej waluty.

Literatura

- 10 lat Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych Lewiatan*, red. L. Piławski, K. Giedroń, M. Remisiewicz, M. Mierzyńska, PKPP Lewiatan 2009.
- Buchanan J.M., Tullock G., *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, 1999, www.econlib.org, dostęp 1.09.2003.
- Collignon S., Schwarzer D., *Private Sector Involvement in the Euro. The power of ideas*, Routledge, London–New York 2003.
- Gładys-Jakóbk J., *W poszukiwaniu nowych powiązań polityki, gospodarki i społeczeństwa. Ewolucja systemu reprezentacji interesów w Polsce*, [w:] *Kształtowanie się środowiska biznesu jako grupy interesu w Polsce*, red. J. Gładys-Jakóbk, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2002.
http://www.bcc.org.pl/o_nas.php, dostęp 29.11.2009.
- Informator Związku Banków Polskich*.
- Kern S., *The Behaviour of Interest Groups in Trade and Industry Towards Monetary Policy and Central Banks. Theory and Evidence on Germany and the Euro Area*, Peter Lang, Frankfurt am Main 2006.
- Lowery D., *Why Do Organized Interests Lobby? A Multi-Goal, Multi-Context Theory of Lobbying*, praca niepublikowana, maj 2005.
- Martin-Das J.C., *The European Monetary Union in a Public Choice Perspective*, Edward Elgar, Cheltenham, Northampton, MA, 2002.
- Schimmter Ph.C., Streeck W., *The Organization of Business Interests. Studying the Associative Action of Business in Advanced Industrial societies*, “MPIfG Discussion Paper”, 99/1, March 1999.
- Tłaczała P., *Analiza grup interesu*, [w:] *Teoria wyboru publicznego. Wstęp do ekonomicznej analizy polityki i funkcjonowania sfery publicznej*, red. J. Wilkin, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2005.
- Wilkin J., *Teoria wyboru publicznego – homo oeconomicus w sferze polityki*, [w:] *Teoria wyboru publicznego. Wstęp do ekonomicznej analizy polityki i funkcjonowania sfery publicznej*, red. J. Wilkin, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2005.
- Wojtyła A., *Szkice o polityce pieniężnej*, PWE, Warszawa 2004.

Spis wywiadów

Wywiad telefoniczny z przedstawicielami Konfederacji Pracodawców Polskich, NSZZ Solidarność i Stowarzyszenia Eksporterów Polskich, wrzesień 2009.

Wywiad z przedstawicielem BCC w Warszawie, Warszawa, październik 2009.

Wywiad z przedstawicielem FZZ w Warszawie, Warszawa, wrzesień 2009.

Wywiad z przedstawicielem PKPP Lewiatan w Warszawie, Warszawa, październik 2009.

Wywiad z przedstawicielem ZBP w Warszawie, Warszawa, wrzesień 2009.

PRESSURE GROUPS, MONETARY POLICY AND ACCESSION TO THE EURO ZONE

Summary: The research presented in the paper is an attempt to evaluate the influence of pressure groups on the process of Polish accession to the Euro zone. The experience proves that political circumstances trigger most often integration processes especially with regard to subsequent stages of economic integration including the Economic and Monetary Union. The approach known as public choice is a basis for theoretical considerations while empirical part covers the analysis of selected pressure groups performance in the context of their chances to influence monetary policy and the change of its paradigm through the accession to the Euro zone.