

Jan Borowiec

POLITYKA PIENIĘŻNA, POLITYKA BUDŻETOWA I REFORMY STRUKTURALNE W STREFIE EURO W LATACH 1999-2006

1. Wstęp

Europejska unia walutowa (European Monetary Union – EMU) istnieje od 1999 r., tj. od wprowadzenia waluty euro w 11 państwach członkowskich Unii Europejskiej (w 2001 r. do strefy euro przystąpiła Grecja, a w 2007 r. – Słowenia). Wprowadzenie jednej wspólnej waluty europejskiej istotnie zmieniło ramy polityki gospodarczej w krajach strefy euro. Polityka pieniężna jest określana i prowadzona przez Europejski Bank Centralny (EBC), a polityka budżetowa, pozostając w kompetencjach państw członkowskich, poddana jest regułom europejskiej koordynacji oraz paktu na rzecz stabilności i wzrostu.

Celem artykułu jest ocena polityki pieniężnej EBC, polityki budżetowej państw członkowskich oraz reform strukturalnych w strefie euro. Analiza tych dwóch dziedzin polityki makroekonomicznej uwzględnia zarówno wymagania stabilności wspólnej waluty, które zostały krótko scharakteryzowane, jak i rolę polityki pieniężnej i polityki budżetowej w stabilizowaniu gospodarki EMU jako całości i państw członkowskich. Analiza reform strukturalnych, ograniczona do rynków pracy i rynków produktów, została przeprowadzona głównie pod kątem elastyczności tych rynków. Elastyczność ta odgrywa ważną rolę w funkcjonowaniu unii walutowej, określa bowiem skuteczność jej rynkowych mechanizmów dostosowawczych. Może także ułatwić prowadzenie polityki pieniężnej w strefie za pośrednictwem jej mechanizmów transmisyjnych.

2. Polityka pieniężna

Zgodnie z art. 105 ust. 1 TWE głównym celem polityki pieniężnej w strefie euro jest utrzymywanie stabilności cen. Polityka ta może także wspierać politykę gospodarczą w zakresie stabilizowania poziomu produkcji i zatrudnienia, ale bez uszczerbku dla stabilności cen. Określając i prowadząc politykę pieniężną, EBC musi jednak działać zgodnie z zasadą otwartej gospodarki rynkowej z wolną konkurencją, sprzyjając przy tym efektywnej alokacji zasobów, oraz zgodnie z następu-

jącymi zasadami: stabilności cen, zdrowych finansów publicznych i stosunków pieniężnych oraz stabilnego bilansu płatniczego.

EBC zdefiniował ilościowo stabilność cen jako roczny wzrost zharmonizowanego wskaźnika cen konsumpcyjnych dla strefy euro o mniej niż 2%. Aby osiągnąć ten cel, przyjął także strategię polityki pieniężnej opartą na dwóch filarach: 1) analizie makroekonomicznej, obejmującej ocenę bieżącej sytuacji gospodarczej i finansowej oraz zagrożeń dla stabilności cen w średnim okresie oraz 2) analizie pieniężnej, służącej przede wszystkim weryfikacji zagrożeń stabilności cen wynikających z analizy makroekonomicznej (ECB 2004).

W celu podkreślenia roli drugiego filara strategii EBC ogłosił w 1998 r. wartość referencyjną wzrostu agregatu M3 – 4,5 % rocznie. Uwzględniała ona trzy czynniki zmian w podaży pieniądza: cel inflacyjny (2%), przewidywane tempo wzrostu gospodarczego (3%) oraz zmiany w cyrkulacji pieniężnej (–0,5%). Wartość referencyjna nie stanowi jednak celu pośredniego polityki pieniężnej, a jedynie punkt odniesienia do oceny zmian podaży pieniądza w strefie euro. Ponieważ analiza monetarna ma charakter średnio- i długoterminowy, krótkookresowe zmiany w podaży pieniądza nie wpływają bezpośrednio na decyzje związane z polityką pieniężną.

Z tabeli 1 wynika, że roczny wzrost agregatu M3 był zbliżony do wartości referencyjnej jedynie w 2000 r. W pozostałych latach znacznie przekraczał tę wartość. Trudności związane z kontrolą podaży pieniądza spowodowały, że EBC zaprzestał praktyki określania wartości referencyjnej wskaźnika M3. Pomimo takich zmian w podaży pieniądza poziom inflacji w strefie euro był zbliżony do celu inflacyjnego. Wzrost produkcji i wzrost cen były głównymi czynnikami zmian podaży pieniądza tylko w pierwszych dwóch latach funkcjonowania unii walutowej. Później największy udział we wzroście M3 miały zmiany w szybkości obiegu pieniądza. Zmiany cen okazały się najbardziej stabilnym czynnikiem wzrostu popytu na pieniądź, najmniej stabilne były zmiany w cyrkulacji pieniężnej.

Tabela 1. Wzrost gospodarczy, stopa inflacji i zmiany M3 w strefie euro

Wskaźniki	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Stopa wzrostu PKB	3,0	3,8	1,9	0,9	0,8	2,0	1,5	2,7
Stopa inflacji	1,1	2,1	2,4	2,3	2,1	2,1	2,2	2,2
Stopa wzrostu M3	5,3	4,3	10,1	6,6	6,4	6,3	8,4	9,4

Źródło: na podstawie [Eurostat 2007].

Prowadząc politykę pieniężną ukierunkowaną na stabilność cen, EBC bierze także pod uwagę zmiany cykliczne. Teoretycznie takie podejście do polityki pieniężnej uzasadnia „reguła Taylora”, według której różnice między oczekiwaną stopą inflacji a celem stabilności cen oraz luka produktowa (*output gap*) określają głównie krótkoterminową stopę procentową banku centralnego [Taylor 1993].

Tabela 2 przedstawia wskaźniki dotyczące luki produktowej i realnej krótkookresowej stopy procentowej. Analizując je, można wskazać na zmiany w polityce pieniężnej EBC, zwłaszcza na jego reakcję na zmiany w poziomie aktywności gospodarczej.

Tabela 2. Luka produktowa i realna krótkoterminowa stopa procentowa w strefie euro

Wskaźniki	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Luka produktowa (% potencjalnego PKB)	0,5	2,0	1,7	0,5	-0,7	-0,7	-1,3	-0,8
Zmiany w luce produktowej (% potencjalnego PKB)	0,8	1,5	-0,3	-1,2	-1,2	0,0	-0,6	0,5
Realna krótkookresowa stopa procentowa	2,2	3,1	1,9	0,7	0,2	0,2	0,3	1,4
Zmiany w realnej krótkookresowej stopie procentowej	-0,5	0,9	-1,2	-1,2	-0,5	0,0	0,1	1,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [European Commission 2007a; European Commission 2007b].

EBC kilkunastokrotnie zmieniał podstawową stopę procentową [ECB 2007]. W pierwszych dwóch latach funkcjonowania unii walutowej wzrost gospodarczy w strefie euro był stosunkowo wysoki. W okresie tym rzeczywisty poziom PKB był wyższy od jego poziomu potencjalnego. W dodatku w 2000 r. dodatnia luka produktowa silnie się zwiększyła. W okresie tym EBC kilkakrotnie podwyższał stopy procentowe, aby zmniejszyć związane z tym napięcia inflacyjne. Począwszy od 2001 r., koniunktura w gospodarce europejskiej zaczęła się pogarszać, co skłoniło EBC do stopniowego obniżania stóp procentowych. Podstawowa stopa procentowa najniższy swój poziom (2%) miała w okresie między czerwcem 2003 r. a grudniem 2005 r. Powrót gospodarki europejskiej na ścieżkę umiarkowanego wzrostu spowodował, że polityka pieniężna EBC stała się neutralna. Jednak w obliczu sygnałów dotyczących presji inflacyjnej EBC zmienił nastawienie polityki pieniężnej na bardziej restrykcyjne; w okresie między grudniem 2005 r. a grudniem 2006 r. czterokrotnie podwyższał swoje stopy procentowe. Takie nastawienie polityki pieniężnej nie było uzasadnione sytuacją koniunkturalną, gdyż nadal wzrost gospodarczy był niższy od potencjalnego. O podwyższeniu stóp procentowych zdecydowały więc względy utrzymania stabilności cen.

Ponieważ cykle koniunkturalne w strefie euro nie są zbieżne w wystarczającym stopniu i istnieje stosunkowo duże ryzyko asymetrii szoków makroekonomicznych, przeto istnieje ryzyko nieprzystosowania polityki pieniężnej – określanej na podstawie analizy ekonomicznej i pieniężnej obszaru jednawalutowego – do ewolucji sytuacji gospodarczej poszczególnych krajów tego obszaru.

Tabele 3 i 4 przedstawiają różnice w stopie inflacji i luce produktowej między państwami członkowskimi a strefą euro oraz wskaźniki korelacji szoków popytowych i podaźowych.

Tabela 3. Różnice w stopie inflacji między państwami członkowskimi a strefą euro

Kraje	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Belgia	0,0	0,6	0,0	-0,7	-0,6	-0,2	0,3	0,1
Niemcy	-0,5	-0,7	-0,5	-0,9	-1,1	-0,3	-0,3	-0,4
Grecja	1,0	0,8	1,3	1,6	1,3	0,9	1,3	1,1
Hiszpania	1,1	1,4	0,4	1,3	1,0	1,0	1,2	1,4
Francja	-0,5	-0,3	-0,5	-0,3	0,1	0,2	-0,3	-0,3
Irlandia	1,4	3,2	1,6	2,4	1,9	0,2	0,0	0,5
Włochy	0,6	0,5	-0,1	0,3	0,7	0,2	0,0	0,0
Luksemburg	-0,1	1,7	0,0	-0,2	0,4	1,1	1,6	0,8
Niderlandy	0,9	0,2	2,7	1,6	0,1	-0,7	-0,7	-0,5
Austria	-0,6	-0,1	-0,1	-0,5	-0,8	-0,1	-0,1	-0,5
Portugalia	1,1	0,7	2,0	1,4	1,2	0,4	-0,1	0,8
Finlandia	0,2	0,8	0,3	-0,3	-0,8	-2,0	-1,4	-0,9

Źródło: na podstawie: [Eurostat 2007].

W latach 1999-2006 dostrzega się większe bądź mniejsze różnice w stopie inflacji wewnątrz strefy euro. Głównymi czynnikami tych różnic są: niedostateczna synchronizacja cykli koniunkturalnych, szoki zewnętrzne, które są źródłem tymczasowych różnic w inflacji, oraz czynniki strukturalne, m.in. proces wyrównywania się cen i dochodów oraz efekt Samuelsona-Balassy [ECB 2003].

Tabela 4. Różnice w luce produktowej i wskaźniki korelacji szoków w strefie euro

Kraj	Różnice w luce produktowej między państwami członkowskimi a strefą euro (% potencjalnego PKB)								Korelacja szoków w latach 1994-2005	
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	szoki popytowe	szoki podażowe
Belgia	0,0	0,0	-1,0	-0,4	-0,1	0,8	0,3	0,3	0,49	0,30
Niemcy	-0,7	-0,6	-0,6	-0,7	-0,9	-0,8	-0,5	0,5	0,57	0,30
Grecja	-2,3	-3,3	-1,8	-0,6	1,3	2,8	2,7	2,5	0,40	-0,01
Hiszpania	0,2	0,2	0,4	0,6	0,8	0,1	0,1	-0,3	0,40	0,06
Francja	0,3	0,4	0,3	0,4	0,6	0,8	0,5	-0,2	0,74	0,37
Irlandia	3,2	3,7	2,4	2,8	2,3	0,8	1,0	0,0	0,47	0,37
Włochy	-0,6	0,1	0,4	0,5	0,4	0,3	-0,3	-0,5	0,12	0,25
Luksemburg	0,6	2,6	0,5	0,8	-1,2	-1,5	-1,2	0,0	0,42	0,11
Niderlandy	1,8	1,2	0,5	-0,6	-1,0	-0,8	-0,5	-0,2	0,34	0,31
Austria	0,8	0,2	-1,0	-1,0	-0,9	-0,5	0,2	0,6	0,51	0,43
Portugalia	1,5	1,1	0,9	0,8	-0,4	-0,6	-0,8	-1,3	-0,10	-0,04
Finlandia	1,5	1,1	0,0	-0,6	-1,0	-0,6	-0,3	1,2	0,42	0,12

Źródło: [European Commission 2007a; Gilson 2006].

Różnice w luce produktowej w latach 1999-2006 były najmniejsze w Hiszpanii we Włoszech, w Belgii i Francji, największe – w Irlandii i w Grecji. Z badań OECD wynika, że w latach 1990-2006 współczynniki korelacji kwartalnej luki produktowej ze strefą euro wynosiły od nieco powyżej 0,3 w Grecji do 0,9 w Niemczech i we Francji. Oprócz tych dwóch ostatnich krajów wysokie wskaźniki korelacji (powyżej 0,8) miały także Austria, Portugalia, Włochy, Hiszpania, Niderlandy i Belgia [Duval i in. 2007, s. 10]. Zróżnicowanej synchronizacji cykli towarzyszyły dużo większe różnice w korelacji szoków ze strefą euro, zwłaszcza szoków podaźowych, wykazujących największą asymetrię.

Nieprzystosowanie scentralizowanej polityki pieniężnej EBC do ewolucji cen i cykli koniunkturalnych w państwach członkowskich stanowi poważny problemem

Tabela 5. Luka produktowa (% potencjalnego PKB) oraz zmiany w realnej krótkoterminowej stopie procentowej w strefie euro w stosunku do roku poprzedniego

Kraje		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Belgia	YGAP	2,0	0,7	0,1	-0,8	0,1	-1,0	-0,5
	stopa procentowa	0,0	-0,3	-0,9	-0,7	-1,0	0,5	1,1
Niemcy	YGAP	1,4	1,1	-0,2	-1,6	-1,5	-1,8	-0,3
	stopa procentowa	2,5	-2,0	-1,2	-0,6	-0,1	0,4	1,2
Irlandia	YGAP	5,7	4,1	3,3	1,6	0,1	-0,3	-0,4
	stopa procentowa	-0,9	-0,1	-0,5	1,5	-0,1	-1,0	1,5
Grecja	YGAP	-1,3	-0,1	-0,1	0,6	1,5	1,4	1,7
	stopa procentowa	-5,1	0,5	-3,0	-0,7	-0,1	-0,2	1,8
Hiszpania	YGAP	2,2	2,1	1,1	0,1	-0,6	-1,2	-1,1
	stopa procentowa	0,7	-1,0	-1,1	-0,8	-0,1	0,0	1,2
Francja	YGAP	2,4	2,0	0,9	-0,1	0,1	-0,8	-1,0
	stopa procentowa	-0,1	-1,7	-0,4	-1,3	0,8	-0,1	0,8
Włochy	YGAP	1,9	2,1	1,0	-0,3	-0,4	-1,6	-1,3
	stopa procentowa	0,7	-1,2	-0,2	-1,9	0,0	-0,9	1,4
Luksemburg	YGAP	4,6	2,2	1,3	-1,8	-2,2	-2,5	-0,8
	stopa procentowa	4,7	1,8	-3,6	-3,2	3,0	-2,9	-0,3
Niderlandy	YGAP	3,2	2,2	-0,1	-1,7	-1,5	-1,8	-1,0
	stopa procentowa	-0,9	-1,1	0,3	0,6	1,3	-0,9	1,1
Austria	YGAP	2,2	0,7	-0,5	-1,6	-1,2	-1,1	-0,2
	stopa procentowa	0,2	-0,2	-0,5	-0,9	-0,6	-0,1	1,3
Portugalia	YGAP	3,1	2,6	1,3	-1,1	-1,3	-2,1	-2,1
	stopa procentowa	1,7	-0,8	-1,2	-0,2	0,2	0,0	0,8
Finlandia	YGAP	3,1	1,7	-0,1	-1,7	-1,3	-1,6	0,4
	stopa procentowa	-0,3	-0,5	0,7	0,7	-1,2	0,5	-0,2
Strefa euro	YGAP	2,0	1,7	0,5	-0,7	-0,7	-1,3	-0,8
	stopa procentowa	0,9	-1,2	-1,2	-0,5	0,0	0,1	1,1

Źródło: na podstawie: [European Commission 2007a; European Commission 2007b].

unii walutowej. Należy przy tym podkreślić, że każdej polityce pieniężnej towarzyszy takie ryzyko. Nawet w warunkach autonomii monetarnej może się okazać, że polityka pieniężna odpowiednia do utrzymania stabilności cen jest zbyt restrykcyjna w odniesieniu do stabilizowania poziomu produkcji i zatrudnienia.

Tabela 5 przedstawia dane dotyczące luki produktowej (YGAP – odchylenie między rzeczywistym a potencjalnym PKB w % potencjalnego PKB) i zmian w realnej krótkoterminowej stopie procentowej (stopa nominalna pomniejszona o deflator PKB) wewnątrz strefy euro. Pozwolą one na określenie restrykcyjności lub ekspansywności polityki pieniężnej z jednoczesnym uwzględnieniem zmian cyklicznych w gospodarce krajowej i obszaru wspólnej waluty.

W badanym okresie polityka pieniężna EBC miała charakter antycykliczny tylko w 2000 i 2003 r. W pozostałych latach nie była zgodna z warunkami cyklicznymi strefy euro: nadmiernie ekspansywna w 2001-2002 i zbyt restrykcyjna w latach 2004-2006 (zob. tab. 6).

Tabela 6. Charakter polityki pieniężnej EBC w krajach strefy euro w latach 2000-2006

Restrykcyjna polityka procykliczna ujemna luka produktowa, wzrost realnej krótkoterminowej stopy procentowej	Restrykcyjna polityka antycykliczna dodatnia luka produktowa, wzrost realnej krótkoterminowej stopy procentowej
Belgia (2005, 2006), Niemcy (2005), Irlandia (2006), Grecja (2001), Hiszpania (2006), Francja (2006), Włochy (2006), Luksemburg (2004), Niderlandy (2002, 2003, 2004, 2006), Austria (2006), Portugalia (2004, 2006), Finlandia (2002, 2003, 2005), strefa euro (2005, 2006)	Niemcy (2000), Irlandia (2003), Grecja (2006), Hiszpania (2000), Włochy (2000), Austria (2000), Portugalia (2000), strefa euro (2000)
Ekspansywna polityka antycykliczna ujemna luka produktowa, spadek realnej krótkoterminowej stopy procentowej	Ekspansywna polityka procykliczna dodatnia luka produktowa, spadek realnej krótkoterminowej stopy procentowej
Belgia (2003), Niemcy (2002, 2003, 2004), Irlandia (2005), Grecja (2002), Hiszpania (2004), Francja (2003, 2005), Włochy (2003, 2005), Luksemburg (2003, 2005, 2006), Niderlandy (2005), Austria (2002, 2003, 2004, 2005), Portugalia (2003), Finlandia (2004), strefa euro (2003)	Belgia (2001, 2002, 2003), Niemcy (2001), Irlandia (2000, 2001, 2002, 2004), Grecja (2003, 2004, 2005), Hiszpania (2001, 2002, 2003), Francja (2000, 2001, 2002), Włochy (2001, 2002), Luksemburg (2002), Niderlandy (2000, 2001), Austria (2001), Portugalia (2001, 2002), Finlandia (2001, 2002), strefa euro (2001, 2002)

Źródło: na podstawie tab. 5.

Polityka pieniężna EBC była także słabo przystosowana do warunków cyklicznych gospodarki poszczególnych państw członkowskich strefy euro. Największe przystosowanie polityki pieniężnej EBC do warunków cyklicznych danego państwa dostrzega się w Luksemburgu, Austrii i w Niemczech, najmniejsze – w Niderlandach i w Finlandii. Procykliczny charakter polityki pieniężnej częściej wyrażał się w poli-

tyce nadmiernie ekspansywnej niż w polityce zbyt restrykcyjnej. Polityka pieniężna EBC była zbyt ekspansywna przede wszystkim w Irlandii, silnie wówczas narażonej na presję inflacyjną na skutek zbyt wysokiego tempa wzrostu PKB w stosunku do jego wzrostu potencjalnego, a także w Grecji ze względu na odmienny charakter luki produktowej.

3. Polityka budżetowa

Ryzyko nieprzystosowania polityki pieniężnej EBC do zróżnicowanej sytuacji gospodarczej wewnątrz strefy euro powoduje, że zadanie stabilizowania poziomu produkcji i zatrudnienia w państwach członkowskich można jedynie powierzyć zdecentralizowanym mechanizmom dostosowawczym, w tym zwłaszcza polityce budżetowej. Polityka ta musi mieć zapewnioną niezbędną autonomię, aby miała możliwość zneutralizowania szoków asymetrycznych. Autonomia ta jest ograniczona traktatowymi zasadami polityki gospodarczej, zwłaszcza zasadą zdrowych finansów publicznych (art. 4 TWE), znajdującą swoje odbicie w szczegółowych zasadach tej polityki – zakazie finansowania deficytów budżetowych przez banki centralne (art. 101 TWE), zakazie uprzywilejowanego dostępu sektora publicznego do instytucji finansowych (art. 102 TWE), zakazie odpowiedzialności Wspólnoty oraz innego państwa członkowskiego za długi danego państwa członkowskiego (art. 103 TWE) i zakazie nadmiernego deficytu budżetowego (art. 104 TWE).

Państwa członkowskie koordynują politykę budżetową, a jednym z instrumentów tej koordynacji są ogólne wytyczne polityki gospodarczej, które rada kieruje do państw członkowskich w postaci zaleceń. W odniesieniu do polityki budżetowej zalecenia te dotyczyły ogólnie konsolidacji budżetu, niezbędnej do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego określonego paktem na rzecz stabilności i wzrostu, oraz poprawy jakości finansów publicznych pod kątem zrównoważonego wzrostu gospodarczego i długookresowej stabilności finansów publicznych (zob. tab. 7).

Zgodność polityki budżetowej w strefie euro z ogólnymi wytycznymi polityki gospodarczej jest przedmiotem procedury wielostronnego nadzoru, wprowadzonej w życie paktem na rzecz stabilności i wzrostu (Rozporządzenie Rady 1466/97/WE, zmienione rozporządzeniem 1055/2005/WE).

Pakt ten zawiera m.in. reguły dotyczące średniookresowego celu polityki budżetowej, jakim jest osiągnięcie nadwyżki lub deficytu zbliżonego do równowagi. Zgodnie z pierwszymi zaleceniami Rady, cel ten państwa strefy euro powinny osiągnąć najpóźniej do końca 2002 r. W rzeczywistości cel ten osiągnęły jedynie Belgia, Hiszpania, Irlandia, Luksemburg i Finlandia (zob. tab. 8).

Zmodyfikowany pakt na rzecz stabilności i wzrostu zmienił reguły dotyczące ustalania średniookresowego celu polityki budżetowej. Obecnie każde państwo członkowskie ma bowiem zróżnicowany cel budżetowy, odpowiedni do jego sytuacji gospodarczej i budżetowej, ustalony w ramach określonego przedziału między minus 1% PKB a równowagą lub nadwyżką (z uwzględnieniem zmian cyklicznych, po skorygowaniu o środki jednorazowe i tymczasowe).

Tabela 7. Zalecenia rady dotyczące polityki budżetowej państw strefy euro

Podstawa prawna	Treść zaleceń
1	2
Zalecenie 1999/570/WE	<ul style="list-style-type: none"> – osiągnięcie średniookresowego celu budżetowego (nadwyżki lub deficytu zbliżonego do równowagi) najpóźniej do końca 2002 r. – uzdrawianie finansów publicznych raczej przez obniżanie wydatków niż przez podwyższanie podatków – trwała poprawa finansów publicznych
Zalecenie 2000/517/WE	<ul style="list-style-type: none"> – wykorzystanie wzrostu gospodarczego do poprawy sytuacji budżetowej szybciej, niż przewidywały to programy stabilności – wcześniejsze osiągnięcie średniookresowego celu budżetowego – uzdrawianie finansów publicznych wykraczające poza minimalne wymogi paktu na rzecz stabilności i wzrostu, aby osiągnąć większą swobodę działania w stabilizowaniu gospodarki, zapewnić trwałe obniżenie długu publicznego i przygotować się do nowych zadań budżetowych wywołanych procesami starzenia się ludności
Zalecenie 2001/483/WE	<ul style="list-style-type: none"> – osiągnięcie nadwyżki budżetowej lub deficytu zbliżonego do równowagi w 2001 r. – sprzyjające wzrostowi zatrudnienia zmniejszenie presji podatkowej i reforma systemów zasiłków dla bezrobotnych – promowanie poprawy jakości wydatków publicznych przez ich ukierunkowanie na akumulację kapitału fizycznego i ludzkiego oraz na badania i rozwój technologiczny – poprawa efektywności wydatków publicznych za pośrednictwem reform instytucjonalnych i strukturalnych – poprawa stabilności finansów publicznych w długim okresie – koordynacja fiskalna w celu uniknięcia ujemnych skutków konkurencji podatkowej
Zalecenie 2002/549/WE	<ul style="list-style-type: none"> – ukierunkowanie polityki budżetowej w taki sposób, aby osiągnąć w 2002 r. średniookresowy cel budżetowy – uniknięcie procyklicznej polityki budżetowej, przyczynienie się do właściwego połączenia w strefie euro polityki budżetowej z polityką pieniężną EBC oraz zapewnienie pełnej swobody działania automatycznym stabilizatorom koniunktury w czasie recesji gospodarczej – sprzyjające wzrostowi zatrudnienia zmniejszenie presji podatkowej i reforma systemów zasiłków dla bezrobotnych – promowanie poprawy jakości wydatków publicznych przez ich ukierunkowanie na akumulację kapitału fizycznego i ludzkiego oraz na badania i rozwój technologiczny – poprawa efektywności wydatków publicznych za pośrednictwem reform instytucjonalnych i strukturalnych – poprawa stabilności finansów publicznych w długim okresie – koordynacja fiskalna w celu uniknięcia ujemnych skutków konkurencji podatkowej
Zalecenie 2003/555/WE	<ul style="list-style-type: none"> – osiągnięcie lub utrzymanie pozycji budżetowych bliskich równowadze lub nadwyżki przez cały okres cyklu koniunkturalnego – unikanie prowadzenia polityki procyklicznej – stopniowe zmniejszanie długu publicznego – wprowadzenie lub kontynuacja rzeczywistych reform emerytalnych

1	2
Zalecenie 2005/601/WE	<ul style="list-style-type: none"> – osiągnięcie lub utrzymanie średniookresowego celu budżetowego, unikanie procyklicznej polityki fiskalnej – redukcja długu publicznego oraz przeprowadzenie reformy systemu emerytalnego i opieki zdrowotnej celem zapewnienia długookresowej stabilności finansów publicznych – zmiana struktury wydatków i podatków, aby zwiększyć potencjał wzrostu gospodarczego
Zalecenie 2007/209/WE	<ul style="list-style-type: none"> – wykorzystanie sprzyjającej koniunktury i podjęcie lub kontynuacja realizacji bardziej ambitnych działań mających na celu konsolidację budżetu, które jest warunkiem osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego zgodnie z paktem na rzecz stabilności i wzrostu (osiągnięcie rocznego salda strukturalnego w wysokości co najmniej 0,5% PKB) – poprawa jakości finansów publicznych, aby zwiększyć zarówno wzrost gospodarczy, jak i stabilność finansów publicznych

Źródło: Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 217 z 17.8.1999, L 210 z 21.8.2000, L 179 z 2.7.2001, L 217 z 11.7.2002, L 195 z 1.8.2003, L 205 z 6.8.2005, L 92 z 3.4.2007.

Tabela 8. Saldo budżetowe i dług publiczny w % PKB

Kraje	Deficyt (–) lub nadwyżka (+) jako % PKB								Dług publiczny jako % PKB	
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	1999	2006
Belgia	–0,5	0,1	0,6	0,0	0,1	0,0	–2,3	0,2	114,8	89,1
Niemcy	–1,5	1,3	–2,8	–3,7	–4,0	–3,7	–3,2	–1,7	61,2	67,9
Grecja	–3,3	–4,0	–4,9	–5,2	–6,2	–7,9	–5,5	–2,6	105,2	104,6
Hiszpania	–1,3	–0,9	–0,5	–0,3	0,0	–0,2	1,1	1,8	63,1	39,9
Francja	–1,7	–1,5	–1,5	–3,2	–4,1	–3,6	–3,0	–2,5	58,5	63,9
Irlandia	2,7	4,6	0,8	–0,4	0,4	1,4	1,0	2,9	48,6	24,9
Włochy	–1,7	–0,8	–3,1	–2,9	–3,5	–3,5	–4,2	–4,4	115,5	106,8
Luksemburg	3,4	6,0	6,1	2,1	0,4	–1,2	–0,3	0,1	5,9	6,8
Niderlandy	0,4	2,0	–0,2	–2,0	–3,1	–1,8	–0,3	0,6	63,1	48,7
Austria	–2,2	–1,5	0,0	–0,5	–1,6	–1,2	–1,6	–1,1	66,5	62,2
Portugalia	–2,7	–2,9	–4,3	–2,9	–2,9	–3,3	–6,1	–3,9	54,3	64,7
Finlandia	1,6	6,9	5,0	4,1	2,5	2,3	2,7	3,9	47,0	39,1

Źródło: [Eurostat 2007].

Niezależnie od reguł budżetowych przewidzianych paktem na rzecz stabilności i wzrostu niektóre kraje wprowadziły reguły krajowe: Finlandia, Francja, Niemcy, Włochy i Niderlandy – w odniesieniu do pułapów wydatków publicznych, a Belgia, Niderlandy i Francji – również reguły dotyczące nieoczekiwanych dochodów budżetowych [OECD 2007].

Oprócz średniookresowego celu budżetowego pakt przewiduje procedurę wielostronnego nadzoru, która powinna umożliwić kontrolę przestrzegania wspólnych zasad i reguł budżetowych. Główną podstawą tego nadzoru w strefie euro są programy

stabilności. Określają one ścieżkę dostosowania do średniookresowego celu polityki budżetowej, a także środki tej polityki, mając na uwadze podstawowe założenia dotyczące przewidywanego rozwoju sytuacji gospodarczej i istotne dla realizacji programu zmienne ekonomiczne oraz wpływ tych założeń na saldo i dług publiczny. Programy te są przedmiotem oceny Komisji i Komitetu Ekonomiczno-Finansowego. Na podstawie tej oceny Rada bada cel budżetowy danego państwa, a także ocenia wiarygodność założeń programu, ścieżkę dostosowania budżetowego (z uwzględnieniem zmian cyklicznych oraz reform strukturalnych i reformy emerytalnej) oraz proporcjonalność środków do celu budżetowego.

Zgodnie z art. 104 TWE, „państwa członkowskie unikają nadmiernego deficytu budżetowego”. Naruszeniu dyscypliny budżetowej ma zapobiec procedura dotycząca nadmiernego deficytu budżetowego przewidziana Traktatem WE, a wprowadzona w życie postanowieniami paktu na rzecz stabilności i wzrostu (Rozporządzenie Rady 1467/97/WE, zmienione rozporządzeniem 1056/2005/WE). Dotychczas procedura ta została wszczęta w stosunku do Niemiec, Francji, Grecji, Włoch i Portugalii (zob. tab. 9).

Prowadząc politykę budżetową, państwa członkowskie mają na uwadze nie tylko wymóg utrzymania dyscypliny budżetowej, niezbędnej do należytego funkcjonowania unii gospodarczej i walutowej. Polityka budżetowa odgrywa także ważną rolę w stabilizowaniu gospodarki, zwłaszcza poziomu produktu, którego wzrost powinien być w stopniu możliwie jak największym zbieżny z jego wzrostem potencjalnym.

Tabela 9. Etapy procedury dotyczącej nadmiernego deficytu budżetowego

Etapy procedury	Niemcy	Francja	Grecja	Włochy	Portugalia
1	2	3	4	5	6
Komisja przyjmuje sprawozdania (art. 104.3)	19.11.2002	2.4.2003	19.5.2004	7.6.2005	22.6.2005
Komitet Ekonomiczno-Finansowy wydaje opinię (art. 104.4)	29.11.2002	13.4.2003	2.6.2004	20.6.2005	4.7.2005
Komisja przedkłada Radzie: – opinię na temat istnienia nadmiernego deficytu (art. 104.5), – zalecenie podjęcie decyzji o istnieniu nadmiernego deficytu (art. 104.6) – zalecenie wydania zalecenia położenia kresu tej sytuacji w oznaczonym terminie (art. 104.7)	8.1.2003	7.5.2003	24.6.2004	29.6.2005	20.7.2005
Rada podejmuje decyzje: – o istnieniu nadmiernego deficytu budżetowego (art. 104.6) – o skierowaniu zalecenia do danego państwa członkowskiego, aby położyło ono kres tej sytuacji (art. 104.7) – ustalając termin skorygowania nadmiernego deficytu (art. 104.7)	21.1.2003	3.6.2003	5.7.2004	28.7.2005	20.9.2005
	21.5.2003	3.10.2003	5.11.2004	12.1.2006	19.3.2006
	2004	2004	2005	2007	2008

1	2	3	4	5	6
Komisja zaleca Radzie: – podjęcie decyzji o braku skutecznego działania (art. 104.8) – podjęcie decyzji w sprawie wezwania danego państwa członkowskiego do przyjęcia w wyznaczonym terminie środków zmierzających do ograniczenia deficytu (art. 104.9)	18.11.2003	8.10.2003	22.12.2004		
		21.10.2003	9.2.2005		
Rada przyjmuje wnioski dotyczące zawieszenia procedury nadmiernego deficytu i zmiany zaleceń przyjętych w trybie art. 104.7 (uchylone orzeczeniem Trybunału Sprawiedliwości z dnia 13.7.2004 r.)	25.11.2003	25.11.2003			
Rada podejmuje decyzje: – o braku skutecznego działania (104.8) – o wezwaniu danego państwa członkowskiego do przyjęcia środków zmierzających do ograniczenia deficytu (art. 104.9) – ustalając termin skorygowania nadmiernego deficytu (art. 104.9)			18.1.2005		
			17.2.2005		
			2006		
Komisja wydaje komunikat w sprawie działań podjętych w celu skorygowania nadmiernego deficytu				22.2.2006	21.6.2006
Rada przyjmuje wnioski w tej sprawie				14.3.2006	11.7.2006
Komisja zaleca Radzie podjęcie decyzji o wezwaniu danego państwa członkowskiego do przyjęcia środków zmierzających do ograniczenia deficytu (art. 104.9)	1.3.2006				
Rada podejmuje decyzje: – o wezwaniu danego państwa członkowskiego do przyjęcia środków zmierzających do ograniczenia deficytu (art. 104.9) – ustalając termin skorygowania nadmiernego deficytu (art. 104.9)	14.3.2006				
	2007				
Komisja wydaje komunikat w sprawie podjętych działań w celu skorygowania nadmiernego deficytu	19.7.2006		6.4.2005		
Rada przyjmuje wnioski w tej sprawie	10.10.2006		12.4.2005		
Komisja zaleca Radzie zawieszenie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu (art. 104.12)	16.5.2007	29.11.2006	16.5.2007		
Rada podejmuje decyzję w sprawie zawieszenia procedury nadmiernego deficytu (art. 104.12)	5.6.2007	30.1.2007	5.6.2007		

Źródło: [European Commission 2007c].

Tabela 10 zawiera dane dotyczące luki produktowej i zmian pierwotnego salda budżetowego dostosowanego cyklicznie.

Tabela 10. Zmiany w pierwotnym saldzie budżetowym dostosowanym cyklicznie i luka produktowa w strefie euro w latach 1999-2006

Wyszczególnienie		1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Belgia	CAPB	0,7	-0,1	-0,8	-0,9	-1,2	0,2	-2,1	1,1
	YGAP	0,5	2,0	0,7	0,1	-0,8	0,1	-1,0	-0,5
Niemcy	CAPB	0,2	2,1	-4,1	-0,4	0,5	0,1	0,6	0,8
	YGAP	-0,2	1,4	1,1	-0,2	-1,6	-1,5	-1,8	-0,3
Irlandia	CAPB	-1,8	0,9	-3,7	-0,3	0,6	1,5	-0,4	1,9
	YGAP	3,7	5,7	4,1	3,3	1,6	0,1	-0,3	-0,4
Grecja	CAPB	-0,1	-1,2	-2,3	-1,4	1,9	2,0	-1,9	-0,1
	YGAP	-1,8	-1,3	-0,1	-0,1	0,6	1,5	1,4	1,7
Hiszpania	CAPB	0,5	-0,5	0,2	0,4	0,2	-0,1	1,3	0,5
	YGAP	0,7	2,2	2,1	1,1	0,1	-0,6	-1,2	-1,1
Francja	CAPB	0,1	-0,3	-1,1	-0,2	-0,5	0,3	1,0	0,5
	YGAP	0,8	2,4	2,0	0,9	-0,1	0,1	-0,8	-1,0
Włochy	CAPB	-0,5	-0,4	-0,3	-2,0	-0,5	-0,2	-0,4	-0,3
	YGAP	-0,1	1,9	2,1	1,0	-0,3	-0,4	-1,6	-1,3
Luksemburg	CAPB	-1,4	-1,0	1,2	-3,6	-0,3	-1,4	1,1	-0,5
	YGAP	1,1	4,6	2,2	1,3	-1,8	-2,2	-2,5	-0,8
Niderlandy	CAPB	-0,2	0,7	-2,1	-0,9	-0,5	1,1	1,6	0,3
	YGAP	2,3	3,2	2,2	-0,1	-1,7	-1,5	-1,8	-1,0
Austria	CAPB	-0,5	0,4	2,1	-0,2	-0,9	0,2	0,4	0,1
	YGAP	1,3	2,2	0,7	-0,5	-1,6	-1,2	-1,1	-0,2
Portugalia	CAPB	-0,4	-0,7	-1,2	1,9	0,8	-0,4	-2,3	2,3
	YGAP	2,0	3,1	2,6	1,3	-1,1	-1,3	-2,1	-2,1
Finlandia	CAPB	-0,5	4,6	-1,5	-0,4	-1,2	-0,6	0,6	0,0
	YGAP	2,0	3,1	1,7	-0,1	-1,7	-1,3	-1,6	0,4
Strefa euro	CAPB	-0,1	0,6	-1,8	-0,4	-0,2	0,1	0,4	0,6
	YGAP	0,5	2,0	1,7	0,5	-0,7	-0,7	-1,3	-0,8

Skróty: CAPB – pierwotne saldo budżetowe dostosowane cyklicznie (% PKB), YGAP – luka produktowa (% potencjalnego PKB).

Źródło: na podstawie: [European Commission 2007a].

Na podstawie danych zawartych w tab. 10 można określić charakter polityki budżetowej, tj. wskazać na jej restrykcyjność bądź ekspansywność na tle warunków cyklicznych: polityka ekspansywna procykliczna (pogorszenie się pierwotnego salda budżetowego dostosowanego cyklicznie przy dodatniej luce produktowej), polityka restrykcyjna antycykliczna (poprawa pierwotnego salda budżetowego dostosowanego cyklicznie przy dodatniej luce produktowej), polityka ekspansywna antycy-

kliczna (pogorszenie się pierwotnego salda budżetowego dostosowanego cyklicznie przy ujemnej luce produktowej) oraz polityka restrykcyjna procykliczna (poprawa pierwotnego salda budżetowego dostosowanego cyklicznie przy ujemnej luce produktowej). Tabela 11 zawiera właśnie taką charakterystykę polityki budżetowej w strefie euro.

Tabela 11. Charakter polityki budżetowej w strefie euro w latach 1999-2006

Polityka ekspansywna procykliczna	Polityka restrykcyjna antycykliczna
Belgia (2000, 2001, 2002), Niemcy (2001), Irlandia (1999, 2001, 2002), Hiszpania (2000), Francja (2000, 2001, 2002), Włochy (2000, 2001, 2002), Luksemburg (1999, 2000, 2002), Niderlandy (1999, 2001), Austria (1999), Portugalia (1999, 2000, 2001), Finlandia (1999, 2001), strefa euro (1999, 2001, 2002)	Belgia (1999, 2004), Niemcy (2000), Irlandia (2000, 2003, 2004), Grecja (2003, 2004), Hiszpania (1999, 2001, 2002, 2003), Francja (1999, 2004), Luksemburg (2001), Austria (2000, 2001), Finlandia (2000), strefa euro (2000)
Polityka ekspansywna antycykliczna	Polityka restrykcyjna procykliczna
Belgia (2003, 2005), Niemcy (2002), Irlandia (2005), Grecja (1999, 2000, 2001, 2002), Hiszpania (2004), Włochy (1999, 2003, 2004, 2004, 2006), Luksemburg (2003, 2004, 2006), Niderlandy (2002, 2003), Austria (2002, 2003), Portugalia (2004, 2005), Finlandia (2002, 2003, 2004), strefa euro (2003)	Belgia (2006), Niemcy (1999, 2003, 2004, 2005, 2006), Irlandia (2006), Grecja (2005, 2006), Hiszpania (2005, 2006), Francja (2005, 2006), Luksemburg (2005), Niderlandy (2004, 2005, 2006), Austria (2004, 2005, 2006), Portugalia (2002, 2003, 2006), Finlandia (2005), strefa euro (2004, 2005, 2006)

Źródło: na podstawie tab. 10.

Z tabeli 11 wynika, że w badanym okresie polityka budżetowa miała częściej charakter procykliczny niż antycykliczny. Największe nieprzystosowanie tej polityki do zmian cyklicznych dostrzega się w Niemczech, Portugalii, Francji i Niderlandach, najmniejsze zaś w Grecji, Hiszpanii i Finlandii. W latach 1999-2002 polityka budżetowa była nadmiernie ekspansywna, a w latach 2005-2006 zbyt restrykcyjna. Nieprzystosowanie polityki budżetowej do cyklu koniunkturalnego może wynikać z różnych przyczyn, m.in. z opóźnień czasowych towarzyszących każdej polityce dyskrecjonalnej, cykli politycznych, sztywności wydatków publicznych (utrudniającej prowadzenie polityki restrykcyjnej). Czasami nieprzystosowanie to jest wynikiem konsolidacji budżetowej zmierzającej do obniżenia nadmiernego deficytu budżetowego i długu publicznego zagrażającego stabilności finansów publicznych w długim okresie. Z kierunków zmian pierwotnego strukturalnego salda budżetowego (CAPB) wynika, że w niektórych latach miała miejsce konsolidacja finansów publicznych, np. w Belgii (2004, 2006), Niemczech (2003-2006), Irlandii (2000, 2002, 2006), Grecji (2003-2004), Hiszpanii (2005-2006), Niderlandach (2004-2006) i w Portugalii (2006).

Polityka budżetowa państw członkowskich powinna przyczynić się do właściwej *policy-mix* EMU. Charakter tej polityki w strefie euro, określony na podstawie zmian w warunkach cyklicznych, pierwotnego salda budżetowego dostosowanego cyklicznie i realnej krótkoterminowej stopy procentowej, określić można następująco: ekspansywna procykliczna (1999), restrykcyjna antycykliczna (2000), ekspansywna antycykliczna (2001-2003), neutralna (2004), restrykcyjna procykliczna (2005), restrykcyjna antycykliczna (2006).

Z wyjątkiem lat 1999 i 2005 polityka makroekonomiczna strefy euro miała charakter antycykliczny. Podczas tego okresu polityka pieniężna była znacznie lepiej przystosowana do zmieniających się warunków cyklicznych niż polityka budżetowa. Mimo bardzo ograniczonej gamy instrumentów EBC ma znacznie większą swobodę działania niż rządy państw członkowskich, które zostały mocno związane postanowieniami Traktatu WE oraz regułami paktu na rzecz stabilności i wzrostu. W dodatku trudna wyjściowa sytuacja budżetowa wielu państw stanowiła, niezależnie od ograniczeń budżetowych związanych z wymogami efektywnego funkcjonowania unii gospodarczej i walutowej, poważną przeszkodę w stabilizowaniu gospodarki za pośrednictwem zmian poziomu deficytu budżetowego.

4. Reformy strukturalne

Oczekuje się, że reformy strukturalne powinny zwiększyć elastyczność rynków, zwłaszcza rynków pracy, wzmacniając ich rolę w dostosowaniu do szoków wewnątrz unii walutowej. Elastyczniejsze rynki ułatwią również prowadzenie polityki pieniężnej, ponieważ zwiększą skuteczność mechanizmów transmisyjnych tej polityki. W rezultacie gospodarka EMU powinna szybciej reagować na zmiany podstawowych stóp procentowych EBC. Innym efektem reform strukturalnych jest wzrost potencjalnego produktu krajowego brutto i wynikający z tego spadek bezrobocia [Duval; Elmeskov 2005].

Największy postęp w reformowaniu rynków pracy odnotowano w Niderlandach, Finlandii, Niemczech, Włoszech i Belgii, najmniejszy zaś – w Hiszpanii, Grecji i Francji [Brandt, Burniaux; Duval 2005].

Reformy te są najbardziej zaawansowane w dziedzinie aktywnej polityki rynków pracy i obniżania pozapłacowych kosztów pracy. Wzmocnienie aktywnych środków polityki rynków pracy nie zmieniło istotnie struktury wydatków publicznych w ramach tej polityki. Nadal polityka ta skupia się na środkach pasywnych, zwłaszcza na świadczeniach dla bezrobotnych. We wszystkich krajach strefy euro wydatki na ten cel są wyższe od całkowitych wydatków na aktywną politykę rynków pracy, którą charakteryzuje stosunkowo duża różnorodność możliwych środków oddziaływania na rynek pracy, w tym na mobilność zawodową. W praktyce wydatki publiczne na te środki są skoncentrowane na wybranych obszarach, przede wszystkim na szkoleniu zawodowym. Bardziej zróżnicowaną ich strukturę dostrzega się jedynie w Belgii, Niemczech, Niderlandach i Finlandii, gdzie istotną rolę odgrywa również

wspieranie zatrudnienia, bezpośrednie tworzenie miejsc pracy i integracja osób niepełnosprawnych z rynkiem pracy. Dostrzega się także pewną specyfikę tej polityki w Belgii i Francji, tradycyjnie przywiązujących największą wagę w UE do bezpośredniego tworzenia miejsc pracy, a także w Niderlandach, gdzie znajduje ona swoje odbicie w znaczeniu środków na rzecz aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych [OECD 2007].

W zakresie obniżania pozapłacowych kosztów pracy dostrzega się stały postęp w strefie euro, zwłaszcza wśród pracowników o najniższych płacach. W latach 1996-2004 największy postęp w redukcji tych kosztów miał miejsce we Włoszech, Finlandii, Francji i Belgii. Klin podatkowy w strefie euro jest jednak nadal znacznie większy niż w Zjednoczonym Królestwie i Stanach Zjednoczonych.

Regulacje rynków pracy w zakresie ochrony zatrudnienia odgrywają kluczową rolę w elastyczności płac. Efekty reform w tym obszarze można ocenić, badając zmiany dwóch wskaźników: wskaźnika sztywności ustawodawstwa pracy (EPL), publikowanego przez OECD, oraz wskaźnika regulacji rynków pracy – jednej ze składowych indeksu wolności gospodarczej Instytutu Frasera w Vancouver (zob. tab. 12).

Tabela 12. Wskaźniki elastyczności rynków pracy w strefie euro na tle Zjednoczonego Królestwa i USA

	EPL*		Regulacje rynków pracy**		Klin podatkowy jako % kosztów pracy		Odsetek pracowników objętych porozumieniami zbiorowymi	
	1998	2003	1995	2004	1996	2005	1990	2000
Belgia	2,5	2,5	4,9	5,0	50,5	49,1	90+	90+
Niemcy	2,6	2,5	3,6	3,3	46,5	46,7	90+	68
Grecja	3,5	2,9	4,0	4,0	34,9	34,4	.	.
Hiszpania	3,0	3,1	4,1	3,4	34,4	34,7	70+	80+
Francja	2,8	2,9	3,4	5,7	44,3	41,4	90+	90+
Irlandia	1,2	1,3	6,7	5,8	26,5	19,9	.	.
Włochy	3,1	2,4	3,5	5,5	48,3	41,7	80+	80+
Luksemburg	.	.	.	5,7	29,2	29,8	.	60+
Niderlandy	2,3	2,3	4,1	5,4	39,3	41,3	70+	80+
Austria	2,4	2,2	4,3	4,4	37,5	42,5	95+	95+
Portugalia	3,7	3,5	4,6	5,9	30,6	31,7	70+	80+
Finlandia	2,2	2,1	3,5	3,8	45,3	39,5	90+	90+
Zjednoczone Królestwo	1,0	1,1	7,2	6,9	26,8	29,9	40+	30+
USA	0,7	0,7	7,5	7,9	29,2	26,7	18	14

* Wskaźnik EPL charakteryzuje surowość ustawodawstwa ochrony pracy w zakresie stałego i tymczasowego zatrudnienia oraz trudności w zwolnieniach z pracy. Jego poziom może wynieść od 0 do 6. Im wskaźnik ten jest większy, tym wyższa jest ochrona prawna zatrudnionych.

** Wskaźnik regulacji rynków pracy może wynieść od 0 do 10. Im jest on wyższy, tym ustawodawstwo pracy zapewnia większą swobodę działania pracodawcom i pracownikom na rynkach pracy.

Źródło: [OECD 2004; Gwartney, Lawson, Gartzke 2006].

Z wyjątkiem Irlandii prawo pracy zapewnia wyższy poziom ochrony zatrudnienia w strefie euro niż w Zjednoczonym Królestwie i Stanach Zjednoczonych, utrudniając tym samym dostosowania gospodarki do asymetrycznych szoków, wymagających często przystosowania pracowników do zmian technologicznych i systemów produkcyjnych. Reformy rynków pracy praktycznie nie zmieniły sytuacji w tej dziedzinie.

Zbiorowe porozumienia płacowe stanowią jeden z istotnych czynników sektorowej i regionalnej elastyczności płac. W wypadku silnego zróżnicowania wydajności pracy między regionami i sektorami gospodarki duża rola zbiorowych porozumień płacowych może zniekształcić relacje między płacami a wydajnością, zmniejszając tym samym zdolności dostosowawcze rynków pracy. Stopień centralizacji decyzji płacowych w strefie euro, znacznie większy niż w Stanach Zjednoczonych i Zjednoczonym Królestwie, stanowi przeszkodę w dostosowaniu płac do zmian w popycie i podaży na rynkach pracy, zwłaszcza gdy pozostałe czynniki elastyczności rynków pracy są relatywnie sztywne. Spowalnia także proces wyrównywania się różnic w poziomie rozwoju regionów.

Efektom reform rynków pracy powinna być większa ich elastyczność. Ze wskaźników zawartych w tab. 12 wynika, że w strefie euro najbardziej elastyczny rynek pracy ma Irlandia, której instytucje rynków pracy są właściwe dla anglosaskiej kultury prawnej, natomiast najmniej – Grecja, Włochy, Niemcy i Francja. Wskaźniki te stanowią potwierdzenie ogólnej tezy o niewystarczającej elastyczności europejskich rynków pracy w porównaniu z rynkami innych państw wysoko rozwiniętych. Uwzględnienie dodatkowych czynników, w tym mobilności geograficznej siły roboczej, jeszcze bardziej uwydatniłoby różnice w elastyczności rynków pracy między tymi krajami.

W ocenie możliwości dostosowawczych rynków pracy trzeba także brać pod uwagę różnice w cyklach koniunkturalnych i stopniu asymetryczności szoków. Największą asymetrię szoków (najniższą korelację z szokami w strefie euro) dostrzega się Grecji, we Włoszech, w Hiszpanii i Portugalii. A zatem potrzebują one najbardziej elastycznych rynków pracy. Tymczasem we wszystkich tych krajach są one sztywne.

Kraje o największej asymetrii szoków i niskiej elastyczności rynków pracy mają jednocześnie największą potrzebę ich zreformowania. Stopień zawansowania reform w tych krajach jest jednak bardzo nierówny. W zasadzie jedynie w Finlandii i we Włoszech miał miejsce pewien postęp w reformowaniu rynków pracy. W pozostałych krajach intensywność reform była niska, niższa nawet niż w Niderlandach, Niemczech, Belgii i Austrii, gdzie szoki są bardziej symetryczne. Takie tendencje w ewolucji rynków pracy narażają europejską unię walutową na jeszcze większą niespójność gospodarczą i społeczną.

Elastyczność rynków produktów jest większa w strefie euro, a potwierdzeniem tego są różne wskaźniki regulacji tych rynków zawarte w tab. 13.

Tabela 13. Wskaźniki regulacji rynków produktów

	MPR*		ETCR*		Regulacje rynków kredytowych**		Regulacje biznesu**	
	1998	2003	1998	2003	1995	2004	1995	2004
Belgia	2,1	1,4	3,4	2,1	8,0	8,4	5,3	6,0
Niemcy	1,9	1,4	2,8	1,7	7,8	7,9	7,0	6,1
Grecja	2,8	1,8	5,3	4,1	5,9	7,9	4,7	5,2
Hiszpania	2,3	1,6	3,5	2,0	7,9	8,6	5,7	5,4
Francja	2,5	1,7	4,3	3,0	8,4	8,2	6,1	6,3
Irlandia	1,5	1,1	4,4	3,2	8,4	8,1	8,3	7,1
Włochy	2,8	1,9	4,7	2,6	6,6	7,5	4,4	5,7
Luksemburg	.	1,3	.	.	8,4	9,1	6,5	7,0
Niderlandy	1,8	1,4	2,9	1,6	9,0	9,1	7,6	6,4
Austria	1,8	1,4	3,9	2,4	6,9	8,4	6,4	7,2
Portugalia	2,1	1,6	4,4	2,6	7,0	8,4	5,4	5,3
Finlandia	2,1	1,3	2,7	2,4	8,9	9,3	8,9	8,4
Zjednoczone Królestwo	1,1	0,9	1,4	1,0	9,3	9,2	8,4	6,8
USA	1,3	1,0	1,6	1,4	9,0	9,3	8,2	6,9

* Wskaźniki OECD regulacji rynków produktów (MPR) oraz regulacji rynków w sektorze energetycznym, transportowym i komunikacyjnym (ETCR) mają wartość od 0 do 6. Im niższy jest wskaźnik, tym mniej jest przeszkód w funkcjonowaniu rynków.

** Wskaźniki regulacji rynków kredytowych i biznesu stanowią części składowe indeksu wolności gospodarczej Instytutu Frasera w Vancouver. Wskaźnik maksymalny (10) oznacza brak jakichkolwiek ograniczeń w biznesie i działalności kredytowej.

Źródło: [Conway, Janod, Nicoletti 2005; Gwartney, Lawson, Gartzke 2006].

Administracyjne i ekonomiczne regulacje tych rynków tworzą mniej przeszkód w podejmowaniu i prowadzeniu działalności gospodarczej, zapewniając jednocześnie większą swobodę działania mechanizmom rynkowym. Odnosi to się przede wszystkim do rynków kredytowych, których regulacje są najbardziej liberalne.

W porównaniu z rynkami pracy efekty reform rynków produktów są już widoczne w strefie euro we wskaźnikach regulacji tych rynków. We wszystkich krajach EMU wskaźnik MPR znacznie się obniżył, co jest równoznaczne ze zmniejszeniem się roli państwa w gospodarce oraz przeszkód w przedsiębiorczości, handlu i inwestycyjnych [Conway, Janod, Nicoletti 2005]. Pozytywne zmiany w otoczeniu rynków produktów przyniosły także wymierne korzyści ekonomiczne. Szacuje się, że reformy rynków produktów w UE zwiększyły poziom PKB o 3,5%, a rozmiary eksportu do państw trzecich o ok. 31% [Duval, Elmeskov, Vogel 2005].

Pomimo skutecznych reform wskaźniki regulacji rynków produktów w strefie euro są gorsze niż w Stanach Zjednoczonych, Kanadzie, Australii, Nowej Zelandii, Zjednoczonym Królestwie, Danii i Szwecji. Zbliżony do tych krajów wskaźnik

MPR mają jedynie dwa kraje strefy euro: Irlandia i Finlandia. Na istnienie różnego rodzaju przeszkód w efektywnym funkcjonowaniu rynków produktów w strefie euro wskazuje także ranking Banku Światowego z 2006 r. dotyczący regulacji biznesu. Pierwszą dziesiątkę krajów o najkorzystniejszych regulacjach dla prowadzenia operacji biznesowych stanowiły: Singapur, Nowa Zelandia, Stany Zjednoczone, Kanada, Hongkong, Zjednoczone Królestwo, Dania, Australia, Norwegia i Irlandia. W rankingu tym Finlandia zajęła 14 miejsce, Belgia – 20, Niemcy – 21, Niderlandy – 22, a Austria – 30 [World Bank 2007]. Kraje strefy euro muszą więc kontynuować reformy strukturalne.

5. Zakończenie

Od początku funkcjonowania EMU polityka pieniężna EBC była na ogół skuteczna w odniesieniu zarówno do utrzymania stabilności cen, głównego jej celu, jak i wspierania ogólnej polityki gospodarczej w zakresie stabilizowania poziomu produkcji. Nie zawsze jednak te dwa cele udawało się ze sobą godzić, np. w latach 2001-2002, gdy ekspansywnej polityce pieniężnej – podjętej w reakcji na pogorszenie się koniunktury gospodarczej w strefie euro – towarzyszył wyższy wzrost cen, czy w 2005 r., gdy utrzymanie stabilności cen wymagało prowadzenia polityki restrykcyjnej ze szkodą dla gospodarki. Niemniej polityka pieniężna była ogólnie lepiej przystosowana do zmian cyklicznych w gospodarce niż polityka budżetowa. Ponadto lepiej przyczyniła się do prowadzenia w EMU właściwej *policy-mix*.

EMU trudno jednak uznać za optymalny obszar walutowy. Skutkiem niedostatecznej synchronizacji cykli koniunkturalnych i stosunkowo dużej asymetrii szoków jest ryzyko nieprzystosowanie właściwej dla EMU polityki pieniężnej do warunków cyklicznych wewnątrz strefy euro. Pomimo różnic w tych warunkach polityka ta w państwach członkowskich częściej ma charakter antycykliczny niż procykliczny.

W stosunku do polityki pieniężnej, jednolitej w strefie euro, zdecentralizowana polityka budżetowa powinna być lepiej przystosowana do warunków cyklicznych danego kraju. W rzeczywistości polityka budżetowa częściej była procykliczna niż antycykliczna. Nieprzystosowanie charakteru polityki budżetowej do warunków cyklicznych jest wynikiem wielu czynników, w tym zróżnicowanej wyjściowej sytuacji budżetowej (charakter strukturalny deficytu budżetowego, wysoki poziom długu publicznego), politycznych cykli koniunkturalnych (prowadzenie polityki ekspansywnej przed wyborami, niezależnie od warunków cyklicznych) czy opóźnień towarzyszących każdej polityce budżetowej.

Państwa członkowskie nie zawsze prowadziły politykę budżetową zgodnie z regułami Traktatu WE i paktu na rzecz stabilności i wzrostu. Średniookresowy cel budżetowy osiągnęły w zasadzie Belgia, Hiszpania, Irlandia, Luksemburg i Finlandia. W dodatku Niemcy, Francja, Włochy, Grecja i Portugalia miały przez kilka lat nadmierny deficyt budżetowy.

Reformy strukturalne, niezbędne do zwiększenia roli rynkowych mechanizmów dostosowawczych w EMU, są nierówno zaawansowane w państwach członkowskich. Odnosi to się zwłaszcza do rynków pracy, gdzie efekty tych reform są skromne. Wskaźniki EPL oraz regulacji rynków pracy praktycznie nie zmieniły się w EMU. Wysoki stopień ochrony zatrudnienia w większości krajów europejskich nadal stanowi przeszkodę w przystosowaniu pracowników do zmian strukturalnych w gospodarce, rodząc bezrobocie strukturalne.

Reformy rynków produktów były skuteczniejsze. We wszystkich krajach strefy euro miał miejsce wyraźny postęp w tworzeniu środowiska ekonomicznego i prawnego bardziej sprzyjającego przedsiębiorczości, handlowi i inwestycjom. Elastyczność tych rynków jest jednak mniejsza niż w Stanach Zjednoczonych, Kanadzie, Australii czy Zjednoczonym Królestwie.

Reformy strukturalne jeszcze bardziej różnicowały państwa członkowskie EMU pod względem możliwości dostosowawczych rynków pracy. Obawy może budzić zwłaszcza słaby postęp w reformach tych rynków w krajach słabiej rozwiniętych, silnie narażonych na asymetryczne szoki. Niska skuteczność reform rynków pracy i produktów w tych krajach może spowolnić także proces wyrównywania poziomów rozwoju gospodarczego i społecznego w Unii Europejskiej.

Literatura

- Bassanini A., Duval R., *Employment Patterns in OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions*, OECD, „Economic Department Working Papers” 2006 nr 486.
- Brandt N., Burmiaux J-M., Duval R., *Assesing the OECD Job Strategy: Past Development and Reforms*, OECD, „Economic Department Working Paper” 2005 nr 429.
- Bruno M., Sachs J., *Economics of Worldwide Stagflation*, Basil Blackwell, Oxford 1985.
- Calmfors L., Driffill J., *Bargaining Structure. Corporatism and Macroeconomic Performance*, „Economic Policy” 1988 nr 6.
- Conway P., Janod V., Nicoletti G., *Product Market Regulation in OECD Countries: 1998 to 2003*, OECD, „Economic Department Working Papers” 2005 nr 419.
- Duval R., Elmeskov J., *The Effects of the EMU on Structural Reforms in Labour and Product Markets*, OECD, „Economic Department Working Papers” 2005 nr 438.
- Duval R., Elmeskov J., Vogel L., *Structural Policies and Economic Resilience to Shocks*, OECD, „Economic Department Working Papers” 2007 nr 567.
- ECB, *Inflation Differentials in the Euro Area: Potential Causes and Policy Implications*, Frankfurt am Main 2003.
- ECB, *The Monetary Policy of ECB*, Frankfurt am Main 2004.
- ECB, *ECB Statistics Pocketbook. July 2007*, Frankfurt am Main 2007.
- European Commission, *Cyclical Adjustment of Budget Balances. Spring 2007*, Brussels 2007a.
- European Commission, *EMU after 5 Years*, „European Economy Special Report” 2004 nr 1.
- European Commission, *European Economy. Statistical Annex. Spring 2007*, Brussels 2007b.
- European Commission, *Public finances in EMU – 2007*, Brussels 2007c.
- Eurostat, *Europe in Figures. Eurostat Yearbook 2005 (LMP Data Collection)*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2005.

- Eurostat, *EU Economic Data Pocketbook 1-2007*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2007.
- Gilson N., *How to Be Well Shod to Absorb Shocks? Shock Synchronization and Joining the Euro Zone*, „CESifo Working Paper” 2006 nr 1878.
- Gwartney J., Lawson R., Gartzke E., *Economic Freedom of the World. 2006 Annual Report*, Fraser Institute, Vancouver 2006.
- Méltiz J., *The Evidence About the Costs and Benefits of EMU*, Mimeo INSEE, Paris 1996.
- OECD, *Employment Outlook 2004*, Paris 2004.
- OECD, *Employment Outlook 2007*, Paris 2007.
- Taylor J., *Discretion versus Policy Rules in Practice*, „Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy” 1993 nr 39.
- Verhoef B.A., *On the (a)Symmetry of Shocks in EMU: Is it that shocking?*, De Nederlandsche Bank, „Research Memorandum WO” 2002 nr 715.
- World Bank, *Doing Business 2007*, Washington 2007.

MONETARY POLICY, FISCAL POLICIES AND STRUCTURAL REFORMS IN THE EURO AREA, 1999-2006

Summary

This article aims to assess the ECB’s monetary policy, structural reforms in the euro area and fiscal policies of its member states. The analysis of these two fields of macroeconomic policy, namely monetary and fiscal policy, takes into account both: their role in the economic stabilization process and the stability requirements for the common currency.

A closer look was taken at labour and product markets reforms, mainly from the point of view of the elasticity of these markets. Since it determines the efficiency of its market adjustments mechanisms, the elasticity of the labour and product markets plays important role in monetary union performance. It can also facilitate pursuing the euro area monetary policy through its transmission mechanisms.

Jan Borowiec – prof. dr hab., profesor nadzwyczajny w Katedrze Polityki Ekonomicznej i Europejskich Studiów Regionalnych Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.