

*Jan Borowiec**

RAMY POLITYKI GOSPODARCZEJ W STREFIE EURO

1. WPROWADZENIE

Wprowadzenie euro i realizacja jednolitej polityki pieniężnej przez niezależny Europejski Bank Centralny istotnie zmieniło ramy, w jakich prowadzona jest polityka gospodarcza Wspólnoty Europejskiej i państw członkowskich. Opierając się na istniejących ramach wspólnego rynku, realizacja zdefiniowanej traktatem z Maastricht unii gospodarczej i monetarnej (economic and monetary union – EMU) doprowadziła do przekazania instytucjom Wspólnoty kompetencji w dziedzinie polityki pieniężnej i kursowej, pozostawiając rządów państw członkowskich oraz wspólnotom regionalnym i lokalnym odpowiedzialność za politykę budżetową, politykę zatrudnienia oraz politykę mikroekonomiczną i strukturalną. Prowadzona na wielu szczeblach decyzyjnych polityka gospodarcza podlega zarówno różnym formom koordynacji, bardziej lub mniej ograniczających swobodę działania, jak i zasadzie wolnej konkurencji. Ramy polityki gospodarczej EMU powinny zapewnić wystarczającą zbieżność działań gospodarczych w strefie euro, gdy wszystkie organy decyzyjne będą wywiązywały się z zobowiązań traktatowych, włączając w swoje procesy decyzyjne obowiązujące w unii gospodarczej i monetarnej zasady.

2. PODSTAWY TRAKTATOWE

Traktat z Maastricht, tworząc podstawy prawne unii gospodarczej i monetarnej, ustanowił także ramy prowadzenia polityki gospodarczej EMU. Ramy te obejmują jasny podział kompetencji w dziedzinie polityki

* Dr hab., prof. AE we Wrocławiu.

gospodarczej, zdefiniowanie wspólnych celów, ogólne zasady prowadzenia polityki gospodarczej oraz postanowienia dotyczące instytucji i instrumentów.

Przede wszystkim Traktat powierzył prowadzenie polityki pieniężnej ESBC, pozostawiając pozostałe polityki w kompetencjach państw członkowskich. Inaczej niż w raporcie Wernera z 1970 r., który przewidywał utworzenie „wspólnotowego centrum decyzyjnego” określającego ogólną politykę gospodarczą, traktat z Maastricht powierza wyłącznie państwom członkowskim odpowiedzialność za politykę gospodarczą. Uznał ją jednak za sprawę leżącą we wspólnym interesie, zobowiązując państwa członkowskie do „ściślej koordynacji swojej polityki gospodarczej” (art. 4 TWE). Ten jasny podział kompetencji, któremu towarzyszy niezależność różnych aktorów, stanowi główną cechę relacji pomiędzy podmiotami odpowiedzialnymi za politykę gospodarczą w EMU. Implikuje to nie tylko konieczność przestrzegania autonomii każdego z podmiotów polityki gospodarczej przez pozostałe organy decyzyjne, lecz także odpowiedzialność każdego organu, w zakresie własnej kompetencji, za skuteczną realizację polityki zgodnie z ustalonymi regułami i celami.

Następnie traktat stanowi, że wprowadzenie unii gospodarczej i monetarnej, wraz z utworzeniem wspólnego rynku i prowadzeniem wspólnych polityk, jest instrumentem realizacji podstawowych celów Wspólnoty. Cele te są więc wspólnymi celami polityki gospodarczej państw członkowskich.

Zadania Wspólnoty
jako wspólne cele polityki gospodarczej państw członkowskich
(art. 2 Traktatu WE)

- Harmonijny, zrównoważony i trwały rozwój gospodarczy
- Wysoki poziom zatrudnienia oraz wysoki poziom ochrony socjalnej
- Równouprawnienie mężczyzn i kobiet
- Trwały nieinflacyjny wzrost
- Wysoki stopień konkurencyjności i zbieżności działań gospodarczych
- Wysoki stopień ochrony środowiska naturalnego i poprawa jakości środowiska naturalnego
- Podnoszenie poziomu i jakości życia
- Poprawa spójności ekonomicznej i społecznej oraz solidarności między państwami członkowskimi

W końcu traktat ustanowił ogólne zasady prowadzenia polityki gospodarczej, mianowicie zobowiązał państwa członkowskie do przestrzegania zasady gospodarki otwartego rynku i wolnej konkurencji, a także na-

stępujących kluczowych zasad: stabilności cen, zdrowych finansów publicznych i stosunków pieniężnych oraz stabilnego bilansu płatniczego (art. 4 TWE).

Rozdziały traktatu poświęcone polityce gospodarczej i pieniężnej oraz polityce zatrudnienia rozwijają te ogólne zasady i ustalają specyficzne ramy prawne dotyczące instytucji oraz instrumentów polityki gospodarczej w strefie euro.

3. STOPIEŃ INTEGRACJI POSZCZEGÓLNYCH DZIEDZIN POLITYKI GOSPODARCZEJ

Pomimo znacznej autonomii państw członkowskich w ważnych dziedzinach polityki gospodarczej, polityki gospodarczej w strefie euro nie można porównywać z nieformalną współpracą międzynarodową w ramach grupy G7 czy innymi forami tej współpracy. Ramy polityki gospodarczej w strefie euro są raczej zbliżone do ram właściwych dla państwa. Tak jak w klasycznym modelu gospodarki narodowej, gospodarka strefy euro opiera się na jednolitym rynku oraz na instytucjach i procedurach określania wspólnych polityk, a także na skutecznych mechanizmach wykonawczych. W dodatku wprowadzono jedną walutę, pociągającą za sobą jednolity kurs walutowy oraz jedną politykę pieniężną prowadzoną przez jeden bank centralny. Ponadto traktat zobowiązał państwa członkowskie do traktowania swojej polityki gospodarczej jako zagadnienia wspólnego zainteresowania i w związku z tym poddał krajowe polityki gospodarcze koordynacji oraz procedurze wielostronnego nadzoru.

Wysoki stopień autonomii państw członkowskich w takich dziedzinach polityki gospodarczej jak podatki, wydatki publiczne lub ochrona socjalna nie jest cechą właściwą tylko dla strefy euro, ponieważ w państwach federalnych, np. w USA, poszczególne stany mają swobodę w ustalaniu podatków i wydatków publicznych, nie podlegając regułom wspólnym lub mechanizmom ścisłej koordynacji. Nie przeszkadza to jednak dobremu funkcjonowaniu gospodarki amerykańskiej.

Podstawą równowagi między elementami scentralizowanymi i zdecentralizowanymi polityki gospodarczej w strefie euro jest zasada subsydiarności. Zgodnie z tą zasadą, transfer kompetencji na wyższy poziom jest uzasadniony tylko wówczas, gdy państwa członkowskie nie mogą ze względu na korzyści skali lub efekty zewnętrzne osiągnąć określonych celów (art. 5 TWE). Zasada ta implikuje, że polityka pieniężna, ze względu na swój jednolity i niepodzielny charakter, nie może być zdecentralizowana. W dodatku centralizacja zapewnia większą jej skuteczność, ponieważ gospodarka EMU jest mniej otwarta niż gospodarki państw członkowskich. Ułatwia to,

przynajmniej z tego punktu widzenia, kontrolę podaży pieniądza i dążenie do stabilności cen¹. Taką samą logikę centralizacji stosuje się również wobec ram prawnych jednolitego rynku. Wspólny rynek wymaga określenia wspólnych reguł oraz wiarygodnych środków wykonawczych lub przynajmniej porozumienia w sprawie wzajemnego uznawania norm i standardów krajowych.

Natomiast polityka budżetowa, polityka strukturalna oraz polityka zatrudnienia powinny pozostać w kompetencjach państw członkowskich, ponieważ nie ma argumentu, który uzasadniałby ich transfer na poziom Wspólnoty. Decentralizacja tych dziedzin polityki gospodarczej zapewnia władzom krajowym niezbędną swobodę działania, a także umożliwia czerpanie korzyści ze zdrowej konkurencji.

Pomimo zaawansowanej integracji gospodarczej, państwa członkowskie strefy euro różnią się strukturami gospodarczymi i preferencjami politycznymi. Różnice te wymagają odpowiedniej elastyczności procesu opracowywania polityki gospodarczej, aby miały one niezbędną swobodę działania, pozwalającą na skuteczną reakcję na szoki asymetryczne w unii monetarnej, a także na zapewnienie dóbr publicznych stosownie do specyfiki preferencji narodowych.

Decentralizacja polityki gospodarczej w strefie euro umożliwi również zdrową konkurencję pomiędzy państwami członkowskimi. Konkurencja ta stanowi najlepszy środek optymalizacji struktury podatków i wydatków publicznych, jak również sprzyja innowacjom w polityce ekonomicznej. Ze względu jednak na występujące w gospodarce międzynarodowej „niedoskonałości rynkowe”, realizacja konkurencyjnych polityk gospodarczych może wywołać negatywne następstwa dla jej uczestników. Konkurencja w dziedzinie polityki ekonomicznej podlega więc pewnym ograniczeniom, aby uniknąć z jednej strony dostosowania polegającego na obniżaniu poziomów ochrony socjalnej, z drugiej zaś ujemnych efektów w niektórych dziedzinach polityki gospodarczej, np. ustawodawstwa pracy, pomocy publicznej lub niektórych środków fiskalnych.

Jednakże podejmowaniu decyzji w sposób zdecentralizowany towarzyszą efekty zewnętrzne². W dodatku procesy umiędzynarodowienia rynków, np. pojawienie się konglomeratów finansowych, powodują, że środki podejmowane przez państwa członkowskie mogą nie być optymalne. Decyzje całkowicie

¹ Należy przy tym zaznaczyć, że w strefie euro mechanizmy transmisyjne polityki pieniężnej są bardziej złożone niż w państwach członkowskich. Stanowi to pewną przeszkodę w prowadzeniu jednolitej polityki pieniężnej. Procesy integracyjne powinny jednak doprowadzić do stopniowego zbliżenia elementów tego mechanizmu, na razie zróżnicowanych wewnątrz strefy euro.

² Według niektórych szacunków efekty zewnętrzne polityki gospodarczej w EMU będą stosunkowo słabe. Zob. M. Emerson, D. Gros, A. Italianer, J. Pisany-Ferry, *Marché unique, monnaie unique*, Paris 1991.

autonomiczne mogą wreszcie okazać się nie przystosowane do wspólnych szoków ekonomicznych.

Podział kompetencji w dziedzinie polityki gospodarczej w EMU może sprzyjać powstawaniu efektów zewnętrznych polityki gospodarczej. Ponieważ gospodarki w strefie euro są silnie współzależne, polityka danego kraju może wywołać ujemne skutki w całej strefie. Przykładem może być nadmierne ekspansywna polityka budżetowa danego kraju, która zmienia warunki równowagi na rynkach kapitałowych i prowadzi do wzrostu długoterminowej stopy procentowej w unii monetarnej. Poza tym polityka prowadzona w danej dziedzinie nie pozostaje bez wpływu na polityki w innych dziedzinach. Decyzje dotyczące np. podatków i świadczeń socjalnych wywołują określone skutki dla funkcjonowania rynków pracy, wpływając na skuteczność środków polityki zatrudnienia.

Odpowiednie formy koordynacji polityki gospodarczej mogą ograniczyć ewentualne negatywne efekty zewnętrzne różnych polityk. Aby koordynacja była pożądana i skuteczna, muszą być spełnione trzy następujące warunki: 1) korzyści wynikające z koordynacji powinny przewyższać jej koszty; 2) koordynacja wymaga pokonania wielu trudności operacyjnych, które w dodatku mogą zmniejszyć korzyści z niej płynące; 3) gdy model współpracy zostanie przyjęty, żaden z krajów nie powinien mieć korzyści z odstąpienia od niej i przyjęcia strategii „pasażera na gapę”³. Ale, jak zauważył Mailliet, członkowie UE widzieli siebie raczej jako partnerów niż jako konkurentów i taka postawa powinna ułatwić koordynację polityki gospodarczej⁴.

4. PROWADZENIE RÓŻNYCH POLITYK GOSPODARCZYCH

Ponieważ stabilność cen odgrywa zasadniczą rolę w efektywnym funkcjonowaniu mechanizmów rynkowych, polityka pieniężna została ukierunkowana na zapewnienie stabilności cen. Stabilność ta jest wspólnym dobrem publicznym, które powinno być zapewnione w sposób jednolity przez niezależną i centralną instytucję. Ramy instytucjonalne polityki pieniężnej EMU wyraźnie odzwierciedlają taką właśnie potrzebę. Traktat powierza ESBC zadanie ustalania i realizacji polityki pieniężnej, której priorytetowym celem jest zagwarantowanie stabilności cen w strefie euro (art. 105). EBC, najważniejsza instytucja EMU, został wyposażony w niezbędną niezależność (art. 108). W celu ułatwienia prowadzenia polityki pieniężnej i podkreślenia

³ J. Borowiec, *Unia ekonomiczna I monetarna. Historia, podstawy teoretyczne, polityka*, Wrocław 2001, s. 118 i n.

⁴ P. Mailliet, *La politique économique dans l'Europe dans l'Europe d'après 1993*, Paris 1992, s. 297.

niezależności EBC traktat zabronił również finansowania przez banki centralne deficytów budżetowych (art. 101) oraz uprzywilejowanego dostępu administracji publicznej do instytucji finansowych (art. 102).

Wspólny pieniądz pociąga za sobą również jednolity kurs walutowy. W konsekwencji polityka kursu walutowego jest również w kompetencjach Wspólnoty. Należy jednak zaznaczyć, że nie ma w strefie euro aktywnej polityki kursowej. Ze względu na dużą skalę strefy euro kurs walutowy nie jest celem pośrednim polityki pieniężnej ESBC. Traktat stanowi tylko, że polityka kursu walutowego powinna być spójna z podstawowym celem polityki pieniężnej, tzn. ze stabilnością cen. Traktat wprowadza także dualizm instytucjonalny polityki kursu walutowego: powierza Radzie UE zawieranie formalnych porozumień w sprawie systemu kursów walut i określanie ogólnych kierunków polityki kursowej w strefie euro, pozostawiając w kompetencjach EBC powadzenie tej polityki, tj. możliwość samodzielnego decydowania o interwencjach na rynkach walutowych. Obie te instytucje zostały zobowiązane do regularnej wymiany opinii i informacji.

Polityka budżetowa jest w kompetencjach państw członkowskich. Traktat oraz pakt na rzecz wzrostu i stabilności pozostawiają im dużą swobodę działania w dziedzinie struktury dochodów i wydatków publicznych. Kompetencje indywidualne państw członkowskich w dziedzinie polityki budżetowej wyjaśnia artykuł 103, który stwierdza, że ani Wspólnota, ani inne państwo członkowskie nie ponosi odpowiedzialności za zobowiązania danego państwa członkowskiego. Wiele argumentów przemawia za decentralizacją polityki budżetowej.

Po pierwsze, priorytety w dziedzinie podatków i wydatków publicznych są zróżnicowane w strefie euro. Jest to konsekwencja pozostawienia w kompetencjach państw członkowskich zapewniania takich dóbr publicznych, jak bezpieczeństwo socjalne, edukacja, ochrona zdrowia, bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne.

Po drugie, pomimo postępu w konwergencji cykli koniunkturalnych istnieją różnice pomiędzy państwami. EBC prowadzi politykę pieniężną w strefie euro i nie może uwzględniać specyficznych potrzeb poszczególnych gospodarek. Państwa członkowskie powinny więc traktować politykę pieniężną jako zmienną egzogenną. W konsekwencji rządy państw członkowskich powinny reagować na specyficzną sytuację koniunkturalną w swoich gospodarkach w sposób elastyczny i zróżnicowany, stosując instrumenty, jakimi dysponują, przede wszystkim politykę budżetową. Rządy mogą odwołać się do mechanizmów automatycznych stabilizatorów koniunktury, a także, w razie potrzeby, do działań dyskrecjonalnych, dozwolonych Paktem na rzecz wzrostu i stabilności. Ponadto reformy strukturalne powinny doprowadzić do poprawy możliwości dostosowania się gospodarek, za pośrednictwem samych mechanizmów rynkowych, do szoków ekonomicznych.

Zdecentralizowana polityka budżetowa wywołuje efekty zewnętrzne. W celu ograniczenia ewentualnych negatywnych skutków polityki budżetowej danego państwa członkowskiego, traktat ustanowił kilka reguł prowadzenia tej polityki:

- przede wszystkim zdrowe finanse publiczne są jedną z kluczowych zasad prowadzenia polityki gospodarczej (art. 4);
- następnie istnieje zakaz finansowania monetarnego deficytów budżetowych (art. 101), a także zabroniony jest uprzywilejowany dostęp administracji publicznej do instytucji finansowych (art. 102);
- wreszcie państwa członkowskie muszą unikać nadmiernego deficytu (art. 104).

Elementem najważniejszym jest obowiązek unikania nadmiernego deficytu. Przymus ten, a także procedura wielostronnego nadzoru krajowych polityk budżetowych zostały szczegółowo uregulowane Paktem na rzecz Wzrostu i Stabilności. Określił on dokładnie poziom zadłużenia i deficytu budżetowego w EMU. Państwa członkowskie mają więc jasne kierunki swoich polityk budżetowych. Zgodnie z Paktem państwa członkowskie strefy euro muszą przedkładać każdego roku programy stabilizacji, które określają średnio-okresowy cel polityki budżetowej, zawierają główne hipotezy dotyczące przewidywanego rozwoju gospodarki i kształtowania się najważniejszych zmiennych makroekonomicznych, określają środki polityki gospodarczej niezbędne do osiągnięcia celów programu, a także analizują skutki każdej hipotezy dla sytuacji budżetowej i długu publicznego⁵. Programy te są przedmiotem debaty politycznej ministrów finansów strefy euro w ramach Eurogrupy. Dotyczy ona nie tylko istotnych zmian w podatkach i dochodach publicznych, lecz także struktury budżetów krajowych. Debata ta powinna doprowadzić do zbliżenia stanowisk w kwestii długookresowych wyzwań, jakim powinna sprostać polityka budżetowa. Te formy koordynacji polityki budżetowej są nieformalne i mają charakter zaleceń. Ich wiarygodność i skuteczność zależą od determinacji w wywiązywaniu się państw członkowskich ze swoich zobowiązań.

Polityka rynków pracy i zatrudnienia jest prowadzona przez państwo i partnerów społecznych (pracodawców i związki zawodowe), którzy aktywnie uczestniczą w kształtowaniu ram prawnych i administracyjnych funkcjonowania rynków pracy i w negocjacjach płacowych. Realizacja celów Wspólnoty wymaga, aby ewolucja płac sprzyjała osiągnięciu wysokiego poziomu zatrudnienia i była zgodna ze stabilnością cen. W tym celu poziom płac powinien odzwierciedlać sytuację na rynkach pracy, z uwzględnieniem różnic sektorowych i regionalnych w popycie i podaży siły roboczej.

⁵ Rozporządzenie Rady 1467/97, 7.07.1997 r.

Negocjacje płacowe prowadzi się na różnych poziomach: kraju, branży, regionu, przedsiębiorstwa. Państwo określa ogólne ramy negocjacji płacowych, prowadzonych głównie przez partnerów społecznych. Wysoki stopień decentralizacji polityki rynków pracy i zatrudnienia jest uzasadniony, zważywszy na istnienie znacznych różnic wewnątrz strefy euro w strukturach ekonomicznych i rynkach pracy, jak również różnic w wydajności pracy pomiędzy sektorami, branżami i regionami. Większa elastyczność rynków pracy ułatwi również zwalczanie wysokiego jeszcze bezrobocia strukturalnego w większości państw członkowskich. Ponadto elastyczność rynków pracy jest uważana za jeden z koniecznych warunków dobrego funkcjonowania unii monetarnej. Przyczynia się bowiem do zneutralizowania skutków szoków ekonomicznych, zwłaszcza szoków asymetrycznych i szoków podażyowych.

Ponieważ zapewnienie wysokiego poziomu zatrudnienia jest jednym z celów Wspólnoty, traktat zobowiązuje państwa członkowskie do koordynacji swoich polityk zatrudnienia. Tytuł VIII traktatu, zatytułowany *Zatrudnienie* i wprowadzony traktatem Amsterdamskim, poddaje politykę zatrudnienia, wcześniej będącej w wyłącznej kompetencji narodowej, procedurze formalnej koordynacji, nazywanej ogólnie „procesem luksemburskim”. Głównym instrumentem koordynacji są coroczne wytyczne polityki zatrudnienia, zatwierdzane przez szefów państw i rządów, co podkreśla ich znaczenie polityczne. Wytyczne te określają dziedziny działań priorytetowych, zwłaszcza gdy chodzi o kształcenie zawodowe i oświatę oraz reformę rynków pracy. Narodowe plany zatrudnienia odzwierciedlają te priorytety i proponują działania operacyjne na poziomie krajowym, uwzględniając specyfikę danego państwa członkowskiego.

Polityka mikroekonomiczna i strukturalna obejmuje środki podejmowane przez władze publiczne dotyczące funkcjonowania rynków i alokacji zasobów w gospodarce. Odpowiedzialność za te polityki jest podzielona pomiędzy Wspólnotę i państwa członkowskie. Efektywne funkcjonowanie wspólnego rynku stanowi najważniejszy filar ram polityki gospodarczej EMU. W celu ustanowienia wspólnego rynku, tj. zniesienia wszelkich przeszkód w swobodnym przepływie towarów, usług, kapitału i pracy, Wspólnota przyjmuje akty prawne, zwłaszcza rozporządzenia i dyrektywy, które regulują funkcjonowanie rynków. Akty te są nadrzędne wobec aktów krajowych i są bezpośrednio stosowane w państwach członkowskich, co zapewnia skuteczną ich realizację. Działania wspólnotowe w tej dziedzinie pociągnęły za sobą istotne zmiany strukturalne w gospodarkach europejskich.

Jednakże w ramach wspólnego rynku wiele polityk strukturalnych pozostaje w kompetencjach państw. Taką decentralizację uzasadnia nie tylko różnorodność struktur ekonomicznych i preferencji politycznych w strefie euro, ale także zasada subsydiarności. Zgodnie z tą zasadą środki dotyczące zagadnień mikroekonomicznych powinny być podejmowane na

poziomie narodowym, a nawet, w niektórych wypadkach, na poziomie regionalnym. Reguły wspólne są konieczne tylko wówczas, gdy korzyści skali są źródłem wartości dodanej, a także gdy wymaga tego dobre funkcjonowanie wspólnego rynku. Zróznicowane przepisy krajowe dotyczące na przykład rynków kapitałowych mogłyby stanowić przeszkodę w funkcjonowaniu jednolitego rynku finansowego.

Obecnie środki polityki mikroekonomicznej mają na celu wzmocnienie konkurencji i otwarcie rynków, które do tej pory były chronione. Intensyfikacja konkurencji powinna doprowadzić do obniżki kosztów, obniżenia marż i wzrostu wydajności. W ostateczności należy oczekiwać obniżki cen i poprawy jakości, a także zwiększenia popytu na produkty i usługi. Poza tym reformy strukturalne mogą poprawić konkurencyjność oraz elastyczność gospodarek krajowych, co jest szczególnie ważne dla krajów strefy euro, które w reakcji na szoki asymetryczne nie mogą odwołać się do polityki pieniężnej i kursowej.

Niezależnie od korzyści z reform strukturalnych dla państw członkowskich istnieje także wspólna korzyść z tych reform w strefie euro. Reformy te wpłyną bowiem na kształtowanie się kluczowych dla tej strefy zmiennych ekonomicznych. Poprawa konkurencyjności i elastyczności gospodarki powinna zwiększyć potencjał wzrostu i perspektywy zatrudnienia w strefie. Takie zmiany mogą same w sobie poprawić także obraz Eurolandu w świecie. Ponadto ograniczenie sztywności strukturalnych może wspierać prowadzenie polityki pieniężnej, ponieważ większa elastyczność przyczynia się do osłabienia napięć inflacyjnych, jak również może wzmocnić potencjalny wzrost produkcji i zatrudnienia, nie podważając stabilności cen.

Uznając znaczenie reform strukturalnych dla całej strefy euro, państwa członkowskie zinstytucjonalizowały system monitorowania i wzajemnego badania przebiegu tych reform. Państwa członkowskie i Komisja przedstawiają każdego roku raport o funkcjonowaniu rynków dóbr i rynków kapitałowych i o postępie w dziedzinie reform ekonomicznych. Reformy te są następnie oceniane przez Komitet Polityki Gospodarczej Wspólnoty Europejskiej. Wyrażenie zgody na wspólne podejście do reform ekonomicznych umożliwia przyjęcie pożądaných wspólnych środków.

Kalendarz tych reform określiła Rada Europejska w Lizbonie w 2000 r. Ich celem jest poprawa funkcjonowania wspólnego rynku i wyeliminowanie istniejącej jeszcze fragmentacji niektórych rynków, np. rynków papierów wartościowych czy rynków kapitałowych o podwyższonym ryzyku. Przestrzeganie kalendarza tych reform i skuteczna realizacja wspólnych środków zadecyduje o uczynieniu z Unii „gospodarki opartej na wiedzy, najbardziej konkurencyjnej i najbardziej dynamicznej w świecie”.

5. KOORDYNACJA RÓŻNYCH DZIEDZIN POLITYKI GOSPODARCZEJ

W trosce o zapewnienie spójności ogólnych ram polityki gospodarczej, Traktat powierza **ogólnym wytycznym polityki gospodarczej** rolę głównego instrumentu koordynacji polityk gospodarczych we Wspólnocie. Wytyczne te, nie obejmując polityki pieniężnej, czynią operacyjną zasadę ścisłej koordynacji. Rada przygotowuje projekt tych wytycznych, natomiast Rada Europejska opracowuje wnioski dotyczące tych wytycznych, które stanowią następnie podstawę zaleceń Rady dotyczących zarówno wspólnych kierunków polityki gospodarczej, jak i kierunków specyficznych dla poszczególnych państw.

Ogólne wytyczne polityki gospodarczej stanowią elastyczny instrument koordynacji, nie opierają się bowiem na obowiązkowych mechanizmach realizacyjnych, lecz na zaleceniach i opiniach oraz na presji moralnej, zachęcającej rządy do podejmowania odpowiednich środków. Niemniej udział szefów państw i rządów w procesie koordynacji nadaje ogólnym wytycznym dużą rolę polityczną.

Ponieważ ogólne wytyczne polityki gospodarczej mają zasięg całościowy, przyczyniają się one również do spójności różnych polityk w strefie euro. Jak zauważyliśmy wcześniej, autonomiczne decyzje podejmowane przez niezależne władze mogą wywołać efekty zewnętrzne, dotyczące innych dziedzin polityki gospodarczej. Jednakże w ramach klasycznego modelu gospodarki narodowej te efekty mogą być, przynajmniej częściowo, internalizowane przez udział w procesie decyzyjnym różnych instancji, np. ministra Finansów i ministra Pracy i Spraw Socjalnych. W taki sam sposób ogólne wytyczne polityki gospodarczej starają się wyeliminować ewentualne sprzeczności różnych polityk. W koordynacji uczestniczą bowiem różne instancje Rady (Ecofin, Pracy i Spraw Socjalnych, Rynku Wewnętrznego...) oraz pozostałe wyspecjalizowane organy Unii Europejskiej.

Ogólne wytyczne polityki gospodarczej stanowią zatem najważniejszy element wyspecjalizowanych procedur koordynacyjnych, stosowanych w różnych dziedzinach polityki gospodarczej: polityki budżetowej, polityki zatrudnienia, polityki mikroekonomicznej. Określają główne zalecenia, którym konkretniejszą postać nadają wyspecjalizowane procedury koordynacji. Procedury te umożliwiają pogłębioną analizę specyficznych zagadnień oraz skuteczną kontrolę realizacji zaleceń przez państwa członkowskie. Doświadczenia wyniesione z tych procedur uwzględnia się przy opracowaniu nowych ogólnych wytycznych polityki gospodarczej. Ponadto Komisja każdego roku przedstawia raport o stosowaniu zaleceń, który stanowi punkt wyjścia opracowania nowych wytycznych polityki gospodarczej Wspólnoty i państw członkowskich.

Rada Europejska w Lizbonie (marzec 2000) zaproponowała nową „metodę otwartej koordynacji”, która ma na celu zachęcanie do rozpowszechniania najlepszych praktyk w dziedzinie polityki gospodarczej i skuteczniejszej realizacji reform ekonomicznych. Przewiduje ona: a) dokładny kalendarz realizacji zaleceń, b) wprowadzenie wskaźników i kryteriów dla oceny reform ekonomicznych, c) ustalenie celów dotyczących przeniesienia tych wytycznych do polityki prowadzonej przez władze centralne, regionalne i lokalne, d) kontrolę i okresową ocenę rezultatów.

Koordynacja różnych dziedzin polityki gospodarczej nie jest możliwa bez dialogu między partnerami społecznymi, rządami, EBC i Komisją. Traktat ustanowił ramy prawne tej współpracy pomiędzy EBC, Radą, Komisją i Parlamentem Europejskim. Rada Europejska w Kolonii dialog ten wzmocniła.

6. ZAKOŃCZENIE

Ogólne ramy polityki gospodarczej w strefie euro określa traktat z Maastricht. Ze względu na dużą różnorodność struktur ekonomicznych i preferencji politycznych państw członkowskich, a także obowiązującą w UE zasadę subsydiarności, wiele istotnych dziedzin polityki gospodarczej traktat pozostawia w kompetencjach narodowych. Niemniej przewiduje pewne środki dla zapewnienia spójności decyzji różnych podmiotów politycznych. Służą temu jasny podział odpowiedzialności za prowadzenie konkretnych polityk, zdefiniowanie wspólnych celów polityki gospodarczej, ogólnych zasad jej prowadzenia oraz stworzenie sieci ośrodków decyzyjnych. W tych ramach jest miejsce zarówno dla bardziej lub mniej obowiązujących form koordynacji, jak i swobodnej gry konkurencyjnych programów polityki gospodarczej. Te ramy ogólne były stopniowo uzupełniane szczegółowymi ramami operacyjnymi polityki gospodarczej, które dotyczyły istotnych dziedzin koordynacji polityki gospodarczej, przede wszystkim polityki budżetowej, polityki zatrudnienia i reform strukturalnych. Ponieważ wiarygodność ram polityki gospodarczej w unii gospodarczej i monetarnej zależy od skuteczności różnych procedur koordynacji, procedury te są przedmiotem stałego nadzoru, który prowadzi do przystosowywania ram operacyjnych polityki gospodarczej do nowych celów i warunków.

*Jan Borowiec***FRAMEWORK OF THE ECONOMIC POLICY IN THE EURO ZONE**

The general economic policy framework in the Euro zone is defined by the Maastricht Treaty. Due to a big diversity of economic structures and political preferences of the member countries as well as the subsidiarity principle followed in the EU, the Treaty leaves many significant fields of the economic policy for national competences. Nevertheless, it envisages certain measures aimed at ensuring the coherence of decisions made by different political entities. It is promoted by a clear division of responsibilities for pursuing specific policies, defining common goals of the economic policy, general principles of pursuing it and creating a network of decision-making centres. Within this scope there is room both for more or less binding co-ordination forms as well as a free play of competitive economic policy programmes.

This general framework was complemented gradually by detailed frames of economic policy co-ordination and primarily such as the budget policy, the employment policy and structural reforms. Due to the fact that credibility of the economic policy within the economic and monetary union is dependent upon the effectiveness of different co-ordination procedures, these procedures are subject to constant supervision, which leads to the adjustment of operating frames of the economic policy to new objectives and conditions.