

# Koordinacja polityk gospodarczych w Unii Europejskiej

## Część II

*Konrad Szelaąg*

W pierwszej części tego artykułu, opublikowanej w nr. 3/2003 „Banku i Kredytu”, przedstawiono genezę procesu koordynacji gospodarczej we Wspólnocie, Ogólne Wytuczne Polityki Gospodarczej oraz Pakt Stabilności i Wzrostu. W drugiej części omówione zostaną procesy koordynacji gospodarczej w UE (proces luksemburski, proces z Cardiff, proces koloński oraz strategia lizbońska), a także kwestia włączenia państw kandydujących do unijnego procesu koordynacji gospodarczej.

### Wprowadzenie

W latach 1997-1999 na kolejnych szczytach Rady Europejskiej podejmowane były decyzje, że oprócz ogólnej polityki gospodarczej i polityki budżetowej (zob. część I) koordynacja powinna obejmować także inne – szczególnie ważne z punktu widzenia UE – obszary polityki gospodarczej. W centrum całego unijnego procesu koordynacji polityk gospodarczych pozostawiono Ogólne Wytuczne Polityki Gospodarczej. Jako ich uzupełnienie postanowiono natomiast wprowadzić tzw. procesy koordynacji gospodarczej, które zasadniczo miały dotyczyć wybranych kwestii poruszanych w ogólnych wytucznych, lecz – poprzez skoncentrowanie się na jednej lub kilku dziedzinach – w sposób znacznie bardziej szczegółowy (zob. schemat 1). Do procesów tych zalicza się:

- **proces luksemburski** – dotyczący polityki zatrudnienia i reform rynku pracy,

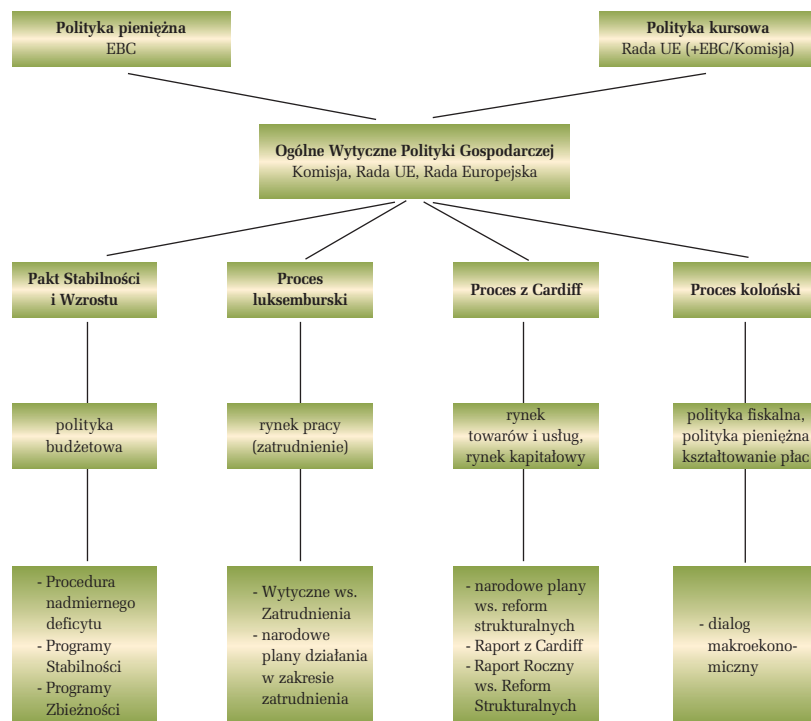
- **proces z Cardiff** – dotyczący reform strukturalnych rynku towarów i usług, a także rynku kapitałowego,

- **proces koloński** – ustanawiający tzw. dialog makroekonomiczny dotyczący interakcji polityki fiskalnej, pieniężnej i kształtowania płac<sup>1</sup>.

W koordynację polityk gospodarczych za pomocą powyższych procesów zaangażowane są – tak jak w przypadku Ogólnych Wytucznych Polityki Gospodarczej – przede wszystkim: Rada UE, Komisja Europejska i Rada Europejska. Jednak w niektórych przypadkach (jak np. dialog makroekonomiczny w ramach procesu kolońskiego) włączone są również inne instytucje, w tym EBC, który skądinąd odgrywa jedną z kluczowych ról w całym szeroko pojętym procesie koordynacji gospodarczej w UE.

Uzupełniając informacje o powyższych procesach koordynacji gospodarczej, należy dodać, że w 2000 r. na szczycie Rady Europejskiej w Lizbonie przyjęto tzw. **strategię lizbońską**, odnoszącą się do powyższych procesów i ich konsolidacji, a także wyznaczającą długookresowy cel strategiczny UE do 2010 r. Do realizacji te-

<sup>1</sup> Angielskie odpowiedniki polskich zwrotów i wyrażeń zaznaczonych w tekście kursywą (np. proces luksemburski, proces z Cardiff, proces koloński, itd.) znajdują się w minisłowniku umieszczonym na końcu artykułu.

Schemat 1 *Koordinacja polityk gospodarczych w UE (z uwzględnieniem dialogu z EBC)*

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Co-ordination of economic policies in the EU: a presentation of key features of the main procedures. European Commission, "Euro Paper" No. 45, July 2002, s. 6*

go ma się przyczynić nowa formuła koordynacji polityki gospodarczej w UE oraz uproszczenie i lepsza koordynacja wspomnianych procesów koordynacji gospodarczej.

### Proces luksemburski

W początkowym okresie integracji europejskiej bezrobocie – ze względu na jego niski poziom utrzymujący się w państwach członkowskich – nie należało do najważniejszych problemów Wspólnoty (było ono wprawdzie wyższe niż rekordowo niskie wówczas bezrobocie w Japonii, ale wyraźnie niższe w Stanach Zjednoczonych). Jednak od połowy lat siedemdziesiątych stopa bezrobocia zaczęła we Wspólnocie systematycznie wzrastać (zwłaszcza po kolejnych kryzysach gospodarczych), by w połowie lat osiemdziesiątych osiągnąć dwukrotnie wyższy poziom niż przed dekadą (zob. tabela 1). Charakterystyczną cechą europejskiego bezrobocia stawał się nie tylko wysoki poziom, ale również jego uporczywość<sup>2</sup>. Niepokojący rozwój sytuacji wzbudza

dział, naturalnie, coraz silniejsze zainteresowanie i obawy, w związku z czym od tamtego czasu do chwili obecnej wszelkie kwestie dotyczące zatrudnienia i rozwoju rynku pracy we Wspólnocie są stale i wnikliwie obserwowane oraz analizowane<sup>3</sup>. Wyniki tych badań są zgodne: do rozwiązania, a przynajmniej złagodzenia utrzymującego się problemu bezrobocia mogą się przyczynić jedynie gruntowne reformy rynków pracy w poszczególnych państwach członkowskich. Należy też dodać, że reformy rynku pracy, mogące skutkować wzrostem mobilności siły roboczej, mają szczególne znaczenie dla państw należących do unii walutowej<sup>4</sup>.

Sprawa koordynacji narodowych polityk zatrudnienia, a także poprawy funkcjonowania europejskich rynków pracy jest przedmiotem coraz większego zain-

<sup>2</sup> Szerzej na ten temat: O.J. Blanchard, L.H. Summers: *Hysteresis in unemployment*. "European Economic Review" No. 31/1987, s. 288-295; K. Røed: *Hysteresis in unemployment*. "Journal of Economic Surveys" No. 11/1997, s. 389-418.

<sup>3</sup> Zob. np. *Employment problems: views of businessmen and the workforce*. "European Economy" No. 27, March 1986; *Developments on the labour market in the Community*. "European Economy" No. 47, March 1991; *Performance of the European Union labour market*. "European Economy" – Special Report, No. 3/1995; *Performance of the European Union labour market - Joint harmonised EU programme of business and consumer surveys*. "European Economy" – Special Report, No. 4/2000.

<sup>4</sup> Szerzej na ten temat: A. Sibert, A. Sutherland: *Monetary union and labor market reform*. "Journal of International Economics" No. 51/2000, s. 421-435. L. Calmfors: *Unemployment, labor market reform and monetary union*. "Journal of Labor Economics" No. 19/2001, s. 265-289.

Tabela 1 *Stopa bezrobocia w państwach członkowskich UE (w porównaniu z USA i Japonią) (w % siły roboczej)*

	1961- -1970	1971- -1980	1981- -1990	1991	1992	1993	1994	1995	1991 -1995	1996	1997	1998	1999	2000	1996- -2000	2001	2002*	2003*	2004*
Belgia	1,9	4,6	9,5	6,4	7,1	8,6	9,8	9,7	8,3	9,5	9,2	9,3	8,6	6,9	8,7	6,6	6,8	6,8	6,5
Dania	1,0	3,7	7,0	7,9	8,6	9,5	7,7	6,7	8,1	6,3	5,2	4,9	4,8	4,4	5,1	4,3	4,2	4,2	4,1
Niemcy	0,7	2,2	6,0	b.d.	6,6	7,9	8,4	8,2	6,5	8,9	9,9	9,1	8,4	7,8	8,7	7,7	8,1	8,2	7,9
Grecja	5,0	2,2	6,4	7,0	7,9	8,6	8,9	9,2	8,3	9,6	9,8	10,9	11,9	11,1	10,7	10,5	9,9	9,4	9,1
Hiszpania	2,5	5,4	18,4	16,2	18,3	22,5	23,9	22,7	17,0	22,0	20,6	15,2	12,8	11,3	14,9	10,6	11,4	10,9	10,2
Francja	1,8	4,1	9,0	9,1	10,0	11,3	11,8	11,3	10,7	11,9	11,8	11,4	10,7	9,3	11,0	8,5	8,8	9,0	8,3
Irlandia	5,4	7,7	14,7	14,7	15,4	15,6	14,3	12,3	14,5	11,7	9,9	7,5	5,6	4,2	7,8	3,8	4,4	4,9	4,8
Włochy	4,8	6,1	8,6	8,5	8,7	10,1	11,0	11,5	10,0	11,5	11,6	11,7	11,3	10,4	11,3	9,4	8,9	8,9	8,7
Luksemburg	0,0	0,6	2,5	1,7	2,1	2,6	3,2	2,9	2,5	3,0	2,7	2,7	2,4	2,3	2,6	2,0	2,3	2,8	2,9
Holandia	0,9	4,4	8,2	5,5	5,3	6,2	6,8	6,6	6,1	6,0	4,9	3,8	3,2	2,8	4,1	2,4	3,1	4,3	4,6
Austria	2,0	1,3	2,8	3,3	3,3	3,9	3,8	3,9	3,6	4,4	4,4	4,5	3,9	3,7	4,2	3,6	4,3	4,3	4,1
Portugalia	2,5	5,1	7,3	4,2	4,3	5,6	6,9	7,3	5,7	6,8	7,3	5,1	4,5	4,1	5,6	4,1	4,6	5,5	5,5
Finlandia	2,3	4,0	4,7	6,6	11,7	16,4	16,6	15,4	13,3	12,7	14,6	11,4	10,2	9,8	11,7	9,1	9,1	9,3	8,9
Szwecja	1,7	2,1	2,6	3,1	5,6	9,1	9,4	8,8	7,2	9,9	9,6	8,3	7,1	5,8	8,1	4,9	4,9	5,3	5,3
Wlk.Brytania	1,7	3,8	9,6	8,6	9,8	10,2	9,4	8,5	9,3	6,9	8,0	6,2	5,8	5,4	6,5	5,0	5,0	4,9	4,8
UE-15	2,2	4,0	8,8	b.d.	b.d.	10,5	10,9	10,5	9,3	10,4	10,6	9,4	8,7	7,8	9,2	7,4	7,6	7,7	7,4
USA	4,7	6,4	7,1	6,8	7,5	6,9	6,1	5,6	6,6	4,9	5,4	4,5	4,2	4,0	4,6	4,8	5,8	6,0	6,0
Japonia	1,2	1,8	2,5	2,1	2,2	2,5	2,9	3,1	2,6	3,4	3,4	4,1	4,7	4,7	4,1	5,0	5,2	5,3	5,3

\* prognozy

Źródło: The 2002 Broad Economic Policy Guidelines. European Commission, "European Economy" No. 4/2002 (dane za okres 1961-1997); Economic Forecasts - Autumn 2002, European Commission, "European Economy" No. 5/2002 (dane za okres 1998-2004).

teresowania państw członkowskich i Wspólnoty, szczególnie od czasu wejścia w życie Traktatu z Maastricht (1993 r.). W tym samym roku Komisja Europejska wydała „Białą Księgę w sprawie wzrostu gospodarczego, konkurencyjności i zatrudnienia”<sup>5</sup>, w której postulowano wprowadzenie skoordynowanej europejskiej strategii w zakresie zatrudnienia. W następnym roku Rada Europejska na szczycie w Essen (w grudniu 1994 r.) poparła tę inicjatywę, zwracając jednocześnie uwagę na wysoki poziom bezrobocia we Wspólnocie oraz konieczność pilnej, zdecydowanej poprawy sytuacji w zakresie zatrudnienia, w tym rozwiązania problemu strukturalnego bezrobocia w UE<sup>6</sup>. Europejskie bezrobocie ma bowiem właśnie charakter strukturalny, na co składają się m.in. czynniki instytucjonalne i demograficzne, jak np. struktura wiekowa siły roboczej, mobilność siły roboczej, charakter systemu zabezpieczeń społecznych, poziom płacy minimalnej, ścisła ochrona zatrudnienia, siła związków zawodowych, stopień elastyczności przepisów dotyczących rynku pracy, itp.<sup>7</sup> Powoduje to, że problem ten jest zjawiskiem trwałym i trudnym do rozwiązania.

Przełomem był jednak 1997 r. Najpierw, na szczycie w Amsterdamie (w czerwcu 1997 r.) przyjęto rezolucję Rady Europejskiej w sprawie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia<sup>8</sup>, a także wstępną wersję Traktatu Amsterdamskiego, który wprowadził do Traktatu WE nowy rozdział nt. zatrudnienia. Następnie odbył się nadzwyczajny szczyt Rady Europejskiej w Luksemburgu (w listopadzie 1997 r.), który w całości poświęcony był problematyce zatrudnienia<sup>9</sup> (zob. dalej).

Jeżeli chodzi o przepisy Traktatu WE, po zmianach wprowadzonych przez Traktat Amsterdamski (*Tytuł VIII – Zatrudnienie*), to przewidują one, że polityka zatrudnienia pozostaje w kompetencjach każdego państwa członkowskiego. Państwa te wraz ze Wspólnotą powinny jednak dążyć do wypracowania skoordynowanej strategii zatrudnienia – m.in. poprzez popieranie i promowanie wykwalifikowanej, przeszkolonej i mającej zdolności dostosowawcze siły roboczej, a także rynków pracy podatnych na zmiany gospodarcze – przyczyniając się w ten sposób do osiągnięcia podstawowych celów UE. Uznano, że popieranie zatrudnienia powinno stać się przedmiotem wspólnego zainteresowania, a cel w postaci osiągnięcia wysokiego poziomu zatrudnienia powinien być uwzględniany przy formułowaniu i realizacji innych polityk i działań wspólnotowych.

Zgodnie z Traktatem, koordynacja polityk zatrudnienia państw członkowskich dokonuje się w ramach

<sup>5</sup> The White Paper on Growth, Competitiveness and Employment. European Commission, Brussels 1993.

<sup>6</sup> Zob. Presidency Conclusions. Essen European Council, 9-10 December 1994.

<sup>7</sup> R. Albers, M. Bijsterbosch, F. Vijnlaar: *The real economy of the euro area*. W: P.A.G. van Bergeijk, R.J. Berndsen, W.J. Jansen: *The economics of the euro area*, op.cit., s. 82.

<sup>8</sup> Resolution of the European Council on growth and employment. Amsterdam, 16 June 1997, OJ C 236, 2.08.1997.

<sup>9</sup> Zob. Presidency Conclusions. Extraordinary European Council Meeting on Employment, 20-21 November 1997.

Rady UE. Każdego roku Rada i Komisja przygotowują specjalny wspólny raport dla Rady Europejskiej, która na jego podstawie formułuje wnioski dotyczące zatrudnienia we Wspólnocie. Na podstawie tych wniosków Rada UE opracowuje corocznie **Wytyczne w sprawie Zatrudnienia**, które nie mogą być sprzeczne z Ogólnymi Wytycznymi Polityki Gospodarczej. Państwa członkowskie mają obowiązek uwzględnić te wytyczne w swoich narodowych politykach zatrudnienia, a ponadto przekazywać Radzie i Komisji roczne sprawozdanie dotyczące sposobów ich wprowadzenia. Na podstawie tych sprawozdań Rada sprawdza każdego roku, do jakiego stopnia państwa członkowskie zastosowały się do wytycznych i – jeżeli uzna to za stosowane – może skierować odpowiednie **zalecenia** do państw, które ich nie przestrzegają (jest to w zasadzie jedyna sankcja możliwa do zastosowania).

Ważną rolę w procesie koordynacji polityk zatrudnienia państw członkowskich odgrywa **Komitet ds. Zatrudnienia**, który został utworzony na mocy postanowień Traktatu Amsterdamskiego. W jego skład wchodzi po dwóch przedstawicieli z każdego państwa członkowskiego i Komisji Europejskiej. Do zadań Komitetu należy obserwacja sytuacji w zakresie zatrudnienia we Wspólnocie, wydawanie opinii na wniosek Rady, Komisji lub z własnej inicjatywy, a także udział w przygotowywaniu prac Rady dotyczących procesu koordynacji polityk zatrudnienia. W wypełnianiu swoich zadań Komitet prowadzi konsultacje zarówno z przedstawicielami pracodawców, jak i pracowników z państw członkowskich.

Przedstawione powyżej nowe postanowienia traktatowe dotyczące polityki zatrudnienia, uzgodnione i zawarte w Traktacie Amsterdamskim, znalazły odzwierciedlenie już kilka miesięcy później – na wspomnianym nadzwyczajnym szczycie Rady Europejskiej w Luksemburgu w sprawie zatrudnienia (w listopadzie 1997 r.). Zapoczątkował on tzw. **proces luksemburski**, zwany również **Europejską Strategią Zatrudnienia**. Rada Europejska zaproponowała w Luksemburgu, aby możliwie najszybciej zacząć stosować w praktyce postanowienia Traktatu Amsterdamskiego (dotyczące zwłaszcza wytycznych w sprawie zatrudnienia). Wyrazem determinacji Rady Europejskiej było przyjęcie podczas szczytu Wytycznych w sprawie Zatrudnienia na 1998 r.,<sup>10</sup> mimo że formalnie Traktat nie wszedł wówczas jeszcze w życie (nastąpiło to dopiero w maju 1999 r.). Wytyczne te opierały się na tzw. **czterech filarach**, co stało się wzorem dla kolejnych wytycznych przyjmowanych w następnych latach. Filarami tymi są:

**1. Poprawa przydatności do pracy.** Jej celem jest zwiększenie szans na podjęcie pracy przez osoby, które jej jeszcze nie podjęły lub ją utraciły, w tym przeciwdziałanie bezrobociu młodzieży i długotrwałemu bez-

robociu dorosłych – poprzez oferowanie absolwentom i bezrobotnym szkoleń, przeszkoleń i praktyk zawodowych. Celem są także stosowne zmiany w krajowych systemach szkolnictwa, tak aby lepiej przygotowywały do podjęcia pracy.

**2. Rozwój przedsiębiorczości.** Ma on na celu ułatwienie podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej, głównie poprzez zmniejszanie kosztów i obciążeń podatkowych oraz uproszczenie procedur administracyjnych odnoszących się do małych i średnich przedsiębiorstw (zwłaszcza tych, które tworzą nowe miejsca pracy); zachęcanie do *samozatrudnienia*; uczynienie krajowych systemów podatkowych bardziej sprzyjającymi zatrudnieniu, w tym odwrócenie niekorzystnej tendencji rosnących obciążeń podatkowych związanych z zatrudnieniem (redukcja powinna dotyczyć przede wszystkim niewykwalifikowanej i najniższej opłacanej siły roboczej).

**3. Zwiększenie zdolności dostosowawczych.** Wynika ono z jednej strony z konieczności posiadania przez pracowników umiejętności przystosowania się do nowej sytuacji i zmian zachodzących w gospodarce i na rynku pracy. Z drugiej strony konieczne jest zapewnienie pracownikom warunków adaptacyjnych także w ich zakładach pracy. W związku z tym za niezbędne uznano usprawnienie organizacji i metod pracy poprzez wprowadzenie bardziej elastycznych zasad (jak np. ustalenie całkowitego czasu pracy w wymiarze rocznym, zmniejszenie ogólnego wymiaru czasu pracy i pracy w godzinach nadliczbowych, wspieranie pracy w niepełnym wymiarze czasowym, wprowadzenie systemu szkoleń permanentnych, ustalenie zasad przerw w karierze zawodowej, itp.).

**4. Zapewnienie równych szans.** Zmierza ono do zagwarantowania równego traktowania kobiet i mężczyzn w miejscu pracy, zwłaszcza w tych sektorach, gdzie reprezentacja jednej lub drugiej płci jest dominująca. Ułatwia też powrót do pracy (np. po urlopach macierzyńskich lub wychowawczych), a także wspiera zatrudnianie osób niepełnosprawnych i stwarza im odpowiednie warunki pracy.

Rada Europejska postanowiła w Luksemburgu, że powyższe wytyczne powinny być uwzględniane w **narodowych planach działania w zakresie zatrudnienia**, które są corocznie przygotowywane przez państwa członkowskie i mają charakter wieloletni.

**Proces luksemburski** – podobnie jak Ogólne Wytyczne Polityki Gospodarczej – jest **wiążący politycznie, ale niewiążący prawnie**. Opiera się na zasadzie dobrowolnego uczestnictwa w procedurach wprowadzonych przez Traktat Amsterdamski (wspólnie ustalone cele i niewiążące wytyczne, sprawozdania, niewiążące zalecenia, *przeeglądy nadzorcze* itp.). W praktyce procedura w ramach procesu luksemburskiego – podobnie

<sup>10</sup> Tamże, Part II – The 1998 Guidelines.

jak w przypadku ogólnych wytycznych – dzieli się umownie na fazę przygotowawczą i końcową<sup>11</sup>.

**Faza przygotowawcza** rozpoczyna się wiosną każdego roku, kiedy państwa członkowskie przygotowują swoje narodowe plany działania w zakresie zatrudnienia (których przedłożenie jest wymagane najpóźniej na początku maja). Na ich podstawie Komisja Europejska przygotowuje tzw. **pakiet dotyczący zatrudnienia**. Składa się on z dwóch części – (1) propozycji wytycznych w sprawie zatrudnienia na następny rok oraz (2) projektu wspólnego raportu Komisji i Rady z postępów we wprowadzaniu ostatnich przyjętych wytycznych (który może również zawierać propozycje skierowania do państw członkowskich stosownych zaleceń). Należy tu zaznaczyć, że w praktyce – jeszcze przed przyjęciem pakietu – Komisja prowadzi intensywną wymianę poglądów z państwami członkowskimi, aby osiągnąć szeroki konsensus i dzięki temu uniknąć kontrowersji oraz ewentualnych (znaczących) zmian swojej propozycji przez Radę na dalszym etapie procedury. Pakiet jest przygotowywany latem, a gotowy we wrześniu.

**Faza końcowa** rozpoczyna się w momencie przesłania pakietu Komisji Europejskiej do Rady UE, a także do stosownych komitetów w celu uzyskania ich opinii (chodzi tu m.in. o Komitet ds. Zatrudnienia i Komitet Polityki Gospodarczej, które wydają wspólną opinię). Następnie w ramach Rady ma miejsce jesienna debata polityczna nt. powyższego pakietu, który po jej zakończeniu jest przedkładany Radzie Europejskiej na jej grudniowym posiedzeniu. Ostatecznie, po uwzględnieniu wniosków Rady Europejskiej, Rada UE formalnie zatwierdza Wytyczne w sprawie Zatrudnienia i – jeżeli uzna to za stosowne – kieruje do państw członkowskich odpowiednie zalecenia (najpóźniej w lutym). Po raz pierwszy zalecenia (do wszystkich państw członkowskich) zostały skierowane na początku 2000 r.

Jak wynika z opisu powyższej procedury, w przypadku Wytycznych w sprawie Zatrudnienia – podobnie jak w przypadku Ogólnych Wytycznych Polityki Gospodarczej – kluczową instytucją jest Rada UE (a ściślej *Rada ds. Ekonomicznych i Finansowych – ECOFIN*). Jednak w procesie luksemburskim pierwszoplanową rolę odgrywa – a właściwie odgrywała – inna jej formacja, a mianowicie **Rada ds. Zatrudnienia i Polityki Społecznej (ESP)**, skupiająca ministrów ds. zatrudnienia i polityki społecznej z państw członkow-

skich<sup>12</sup>. Początkowo – z uwagi na fakt, że wytyczne dotyczące zatrudnienia muszą być zgodne z ogólnymi wytycznymi – równorzędną rolę odgrywała także Rada ECOFIN, a polityczne porozumienia w sprawie pakietu Komisji były osiągane podczas *wspólnych posiedzeń Rady ESP-ECOFIN*. W proces luksemburski zostały włączone także inne formacje Rady UE (np. Rada ds. Edukacji, Młodzieży i Kultury)<sup>13</sup>.

### Proces z Cardiff

Jak wspomniano, średniookresowe programy gospodarcze z lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych zawierały niewiążące dla państw członkowskich zalecenia odnoszące się do polityki strukturalnej. Zalecenia te dotyczyły m.in. przystosowania przedsiębiorstw do wymogów wspólnego rynku i panującej na nim międzynarodowej konkurencji, polityki wobec głównych sektorów gospodarki, badań i rozwoju technologicznego, finansowania inwestycji, polityki dochodowej<sup>14</sup>. Polityka strukturalna była więc w centrum zainteresowania państw członkowskich i instytucji wspólnotowych niemal od początku procesu integracyjnego, ale bardziej konkretne działania w tym zakresie zostały podjęte dopiero pod koniec lat dziewięćdziesiątych.

W 1998 r., podczas tzw. majowego weekendu, kiedy podejmowane były kluczowe decyzje dotyczące wprowadzenia euro<sup>15</sup>, Rada ECOFIN przyjęła też specjalną deklarację<sup>16</sup>, w której – oprócz wielu innych kwestii – położono nacisk na konieczność przeprowadzenia odpowiednich reform strukturalnych, w tym takich, które przyczyniłyby się do zwiększenia efektywności m.in. rynków towarów i usług, rynków pracy oraz rynków kapitałowych. Ponadto zgłoszono propozycję, aby Ogólne Wytyczne Polityki Gospodarczej regularnie zawierały krótką ocenę dotyczącą funkcjonowaniu tych rynków i planów ich zreformowania, a także wyrażono intencję ustanowienia niewiążącej procedury monitorowania postępów we wprowadzaniu reform gospodarczych.

Niedługo potem Rada Europejska na szczycie w Cardiff (w czerwcu 1998 r.) poparła inicjatywę stworzenia takiej procedury, w ramach której na koniec każdego roku państwa członkowskie i Komisja Europejska będą przygotowywać specjalne raporty na temat rynków towarów i usług oraz rynków kapitałowych. Rada Europejska podkreśliła też, że polityka gospodarcza we Wspólnocie powinna mieć na uwadze – oprócz wzrostu

<sup>11</sup> Zob. *Co-ordination of economic policies in the EU...*, op.cit., s. 32-33.

<sup>12</sup> Podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Sewilli (w czerwcu 2002 r.) uzgodniono, że liczba formacji Rady UE ulegnie istotnej redukcji (z 16 do 9). W związku z tym kompetencje niektórych oddzielnych wcześniej formacji Rady zostały połączone, a nowe formacje otrzymały również nowe nazwy. I tak np. dawna Rada ds. Zatrudnienia i Polityki Społecznej to obecnie Rada ds. Zatrudnienia, Polityki Społecznej, Zdrowia i Konsumentów, dawna Rada ds. Edukacji to obecnie Rada ds. Edukacji, Młodzieży i Kultury itd. Zob. *Presidency Conclusions*. Seville European Council, op.cit., s. 23. Por. także: T. Ciszak: *Postanowienia Rady Europejskiej w Sewilli w sprawie reformy funkcjonowania Rady*. „Biuletyn Analiz UKIE”, nr 10, październik 2002, s. 55; K. Ostrzyńska: *Przygotowanie UE do rozszerzenia – reforma funkcjonowania Rady UE*. „Wspólnoty Europejskie” nr 11(134), listopad 2002, s. 6.

<sup>13</sup> Zob. *Co-ordination of economic policies in the EU...*, op.cit., s. 30, 32 i 33.

<sup>14</sup> B. Balassa: *Structural policies in the European Common Market*. W: B. Balassa (red.): *European economic integration*, op.cit., s. 233.

<sup>15</sup> Szerzej na ten temat: K. Szelaż: *Wprowadzenie euro – geniza, kluczowe decyzje, aspekty prawne*. „Bank i Kredyt” nr 10/1998.

<sup>16</sup> Declaration by the ECOFIN Council and the ministers meeting in that Council accompanying the Council's recommendation on the Member States participating in EMU. Brussels, 1 May 1998.

gospodarczego, zatrudnienia i stabilności makroekonomicznej - również efektywność funkcjonowania powyższych rynków<sup>17</sup>.

W ten sposób zapoczątkowany został tzw. **proces z Cardiff**, który jest częścią szerszego procesu koordynacji polityk gospodarczych we Wspólnocie. Przedmiotem tego procesu są **reformy strukturalne rynków towarów i usług oraz rynków kapitałowych** w państwach członkowskich<sup>18</sup>. Porównując proces z Cardiff z procesem luksemburskim można znaleźć zarówno podobieństwa, jak i różnice. Podobieństwem jest fakt, że oba procesy zaliczają się do tzw. luźnej koordynacji, a tym samym nie są nadmiernie sformalizowane i opierają się na zasadzie dobrowolnego uczestnictwa we wspólnie przyjętych procedurach (system raportowania i monitoringu, wymiana informacji i doświadczeń, nieformalne wywieranie presji itp.). Proces z Cardiff, tak jak proces luksemburski, jest więc **niewiązujący prawnie, ale wiążący politycznie**. Różnica między nimi polega zaś na tym, że w przypadku procesu z Cardiff nie są przyjmowane żadne odrębne wytyczne (jak np. wytyczne w sprawie zatrudnienia) ani nie przewiduje się kierowania żadnych formalnych (nawet niewiązujących) zaleceń do państw członkowskich.

Zgodnie z postanowieniami Rady Europejskiej, proces z Cardiff opiera się głównie na dość rozbudowanym systemie sprawozdawczości (raportowania). Corocznie państwa członkowskie przygotowują i przedstawiają (zazwyczaj do połowy listopada) swoje **narodowe raporty ws. reform strukturalnych**. Zawierają one ocenę funkcjonowania ich rynków towarów i usług oraz rynków kapitałowych, a także opis reform tych rynków, podjętych lub zaplanowanych (opis uzupełniany jest licznymi wskaźnikami strukturalnymi i odniesieniami do wartości bazowych znajdujących się w ogólnych wytycznych).

Na podstawie tych raportów, jak również własnych obserwacji Komisja Europejska przygotowuje przed końcem każdego roku tzw. **Raport z Cardiff**. Raport ten odgrywa niejako dwie role, z których każda odnosi się do Ogólnych Wytycznych Polityki Gospodarczej. Po pierwsze, służy jako analityczny wkład do przygotowywanego przez Komisję Raportu z Realizacji Ogólnych Wytycznych za ostatni rok (w części dotyczącej rynków towarów i usług oraz rynków kapitałowych). Po drugie, wnioski z obu raportów brane są pod uwagę w pracach nad ogólnymi wytycznymi na rok następny.

Informacje zawarte w Raporcie z Cardiff wykorzystywane są również przez Komitet Polityki Gospodarczej, który opracowuje **Roczny Raport w sprawie Re-**

**form Strukturalnych**. Raport ten dotyczy nie tylko reformy rynków towarów i usług czy rynków kapitałowych, ale także wielu innych zagadnień, np. finansów publicznych, systemów emerytalnych, badań i rozwoju, ochrony środowiska<sup>19</sup>. Raport Komitetu jest przesyłany do Rady UE w ramach przygotowań do corocznego wiosennego spotkania Rady Europejskiej (poświęconego wyłącznie sprawom o charakterze gospodarczym i społecznym).

Podstawowym celem procesu z Cardiff jest przeprowadzenie reform strukturalnych, które zapewniłyby odpowiednią **elastyczność europejskich rynków**. Jest ona kluczowym czynnikiem ich efektywnego funkcjonowania w warunkach gospodarki wolnorynkowej i wolnej konkurencji (czyli nieustannych wahań popytu i podaży). Elastyczne rynki przyczyniają się też do zwiększenia dynamiki działań gospodarczych, a w rezultacie szybszego wzrostu gospodarczego. Elastyczność rynków nabrała znaczenia zwłaszcza po wprowadzeniu jednolitej waluty – jako potencjalny środek neutralizujący nagłe i niespodziewane zdarzenia gospodarcze, np. poważne okresowe wahania popytu, które dotyczą określone sektory lub państwa. Zasadniczo, elastyczne rynki, które pozwalają na płynną realokację zasobów, są niezbędne w przypadku zmian strukturalnych, gdyż pozwalają im sprostać bez powstawania skutków ubocznych, takich jak np. wzrost presji inflacyjnej<sup>20</sup>.

W związku z tym, również w ostatnich latach kwestie te były dyskutowane na najwyższym szczeblu, m.in. przez Radę Europejską na szczycie w Göteborgu (w czerwcu 2001 r.). Rada należała wówczas na zwalczanie pojawiającej się w państwach członkowskich presji inflacyjnej, m.in. poprzez stosowne działania po stronie podaży prowadzące do usunięcia zatorów na ich rynkach pracy oraz towarów i usług. Zachęcała także do możliwie najszybszego przeprowadzenia odpowiednich reform strukturalnych, które wzmogłyby konkurencję na europejskich rynkach towarów i usług oraz rynkach kapitałowych<sup>21</sup>.

## Proces koloński

Kluczową sprawą dla rozwoju gospodarczego i stabilności makroekonomicznej każdego państwa jest – obok niezbędnych reform strukturalnych – odpowiednia polityka makroekonomiczna. Jedną z kwestii, do których przywiązuje się szczególną wagę w tym kontekście, jest polityka kształtowania płac<sup>22</sup>. Ponadto prowadzenie

<sup>17</sup> Zob. *Presidency Conclusions*. Cardiff European Council, 15-16 June 1998.

<sup>18</sup> Szerzej na ten temat: zob. np. *Economic Reform: Report on the functioning of Community product and capital markets*. European Commission, Brussels, 26 January 2000; *European integration and the functioning of product markets*. European Economy – Special Report, No. 2/2002.

<sup>19</sup> Zob. np. *Annual Report on Structural Reforms 2002*. Economic Policy Committee, Economic Paper No. 167, March 2002.

<sup>20</sup> Por. *Co-ordination of economic policies in the EU...*, op.cit., s. 36.

<sup>21</sup> *Presidency Conclusions*, Göteborg European Council, 15-16 June 2001.

<sup>22</sup> Zob. np. P.R. Agenor: *Wage contracts, capital mobility and macroeconomic policy*. IMF Working Paper, No. 10/1995; E. Jadresic: *The macroeconomic consequences of wage indexation revisited*. IMF Working Paper, No. 15/1998; J. McHugh: *Wage centralization, union bargaining and macroeconomic performance*. IMF Working Paper, No. 143/2002.

Tabela 2 Dynamika płac nominalnych i realnych w UE, USA i Japonii

	1991-1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002*	2003*
<b>Płace nominalne</b>									
<i>per capita</i>	roczna zmiana w %								
UE-15	4,9	2,9	2,4	2,1	2,7	2,9	3,2	3,3	3,3
USA	3,4	2,5	3,1	4,5	4,1	5,1	5,2	3,9	4,0
Japonia	2,0	0,7	1,6	-0,2	-1,0	0,4	-1,0	-2,9	-0,1
<b>Płace realne</b>									
<i>per capita</i>	roczna zmiana w %								
UE-15	0,8	0,3	0,3	0,4	1,4	1,1	1,1	1,2	1,3
USA	0,7	0,4	1,2	3,4	2,4	2,4	3,3	2,5	1,7
Japonia	0,9	0,7	0,5	0,0	-0,4	1,5	0,6	-2,0	-0,2

\* prognozy

Źródło: The 2002 Broad Economic Policy Guidelines. European Commission, "European Economy" No. 4/2002.

właściwej polityki makroekonomicznej wymaga odpowiedniej (choć niekoniecznie nadmiernie sformalizowanej) koordynacji polityki pieniężnej i fiskalnej, co nabiera szczególnego znaczenia zwłaszcza w przypadku państw należących do unii walutowej<sup>23</sup>.

Zarówno w państwach członkowskich, jak i we Wspólnocie istnieje długa tradycja dialogu i wymiany informacji między przedstawicielami pracodawców i pracowników, przy udziale strony rządowej (lub wspólnotowej). Przykładowo, w Niemczech na mocy specjalnej ustawy dotyczącej stabilności i wzrostu gospodarczego (z 1967 r.) rząd federalny uzyskał prawo do formułowania niewiążących wytycznych makroekonomicznych oraz zachęcania partnerów społecznych do poszukiwania – w ramach spotkań trójstronnych – sposobów ich realizacji (tzw. *Konzertierte Aktion*)<sup>24</sup>. Jeżeli zaś chodzi o podobne działania na szczeblu wspólnotowym, to zgodnie z Traktatem WE, zadaniem Komisji Europejskiej jest popieranie konsultacji między pracodawcami a pracownikami oraz podejmowanie wszelkich niezbędnych środków w celu ułatwienia dialogu między nimi poprzez zapewnienie zrównoważonego poparcia dla obu stron (art. 138). W związku z tym Komisja organizuje i przewodniczy spotkaniom partnerów społecznych w ramach **Komitetu ds. Dialogu Społecznego**. Jest to zespół roboczy regularnie zajmujący się kwestiami makroekonomicznymi (np. omawia aktualną sytuację gospodarczą, formułuje wnioski odnoszące się do prowadzonej polityki gospodarczej).

Cele tego typu przedsięwzięć, zarówno na szczeblu narodowym, jak i wspólnotowym, są zawsze takie same. Chodzi bowiem o umożliwienie przedstawienia swoich racji i poglądów, wzajemne zrozumienie, poznanie planów i zamierzeń wszystkich stron, wspólne

wypracowanie kompromisu, a dzięki temu **uniknięcie konfliktów, sytuacji kryzysowych i napięć społecznych** (np. protestów, strajków) – w myśl zasady, że konstruktywna współpraca jest znacznie lepszą metodą rozwiązywania problemów niż destrukcyjna konfrontacja. Takie podejście umożliwia z kolei prowadzenie zrównoważonej polityki gospodarczej zapewniającej stabilność makroekonomiczną.

Sprawa ta stała się szczególnie ważna wraz z przejściem do trzeciego etapu UGW, gdyż niezbędne stało się zapewnienie trwałej równowagi między polityką pieniężną nastawioną na stabilność cen a polityką gospodarczą ukierunkowaną na szybki wzrost gospodarczy oraz tworzenie nowych miejsc pracy. W tym celu konieczna jest **odpowiednia kombinacja polityki pieniężnej i gospodarczej**. Może ona zostać osiągnięta tylko wówczas, gdy wszystkie zainteresowane strony podejmą dialog, będą skłonne do ustępstw, uwzględniania nie tylko swoich interesów, a także wspólnego dążenia do osiągnięcia kompromisu, który jest w interesie wszystkich stron. W dyskusji uczestniczą w tym przypadku nie tylko przedstawiciele rządów, banków centralnych czy instytucji wspólnotowych, ale także partnerzy społeczni (zrzeszenia pracodawców, związki zawodowe), którzy – poprzez wywieranie wpływu na kształtowanie się płac – mają realny wpływ na ogólną sytuację makroekonomiczną (stabilność cen, zatrudnienie, wzrost gospodarczy).

Konieczność podjęcia stosowanych działań w tym zakresie była silnie akcentowana podczas niemieckiego przewodnictwa w Radzie UE (które przypadało na pierwszą połowę 1999 r., a więc tuż po rozpoczęciu trzeciego etapu UGW). W raporcie prezydencji niemieckiej dla Rady Europejskiej stwierdzono, że w celu wypracowania spójnej i zrównoważonej kombinacji polityki makroekonomicznej niezbędna jest wzajemnie wspierająca się, w możliwie największym zakresie, **interakcja między polityką kształtowania płac, polityką fiskalną a polityką pieniężną**. To z kolei wymaga dia-

<sup>23</sup> Zob. np. A. Alesina, O. Blanchard, J. Gali, F. Giavazzi, H. Uhling: Defining a macroeconomic framework for the euro area. CEPR, London 2001; J. von Hagen, S. Mundschenk: Fiscal and monetary policy co-ordination in EMU. National Bank of Austria, Working Paper No. 70/2002.

<sup>24</sup> Por. Co-ordination of economic policies in the EU..., op.cit., s. 40.

logu między kompetentnymi władzami a partnerami społecznymi. Propozycje te zostały zatwierdzone przez Radę Europejską w Kolonii (w czerwcu 1999 r.). Zapoczątkowała ona tzw. **proces koloński**, znany też jako **dialog makroekonomiczny**. Stronami tego dialogu są przedstawiciele Rady UE, Komisji, EBC i partnerów społecznych, a celem całego procesu jest wspólne wypracowanie polityki makroekonomicznej gwarantującej silny, nieinflacyjny i sprzyjający zatrudnieniu wzrost gospodarczy<sup>25</sup>.

Proces koloński – podobnie jak proces luksemburski i proces z Cardiff – jest dla państw członkowskich **wiążący politycznie, ale niewiążący prawnie**. Podobnie jak one polega on przede wszystkim na wymianie informacji, opinii, poglądów itd. Poza tym jednak zdecydowanie się od nich różni. Spotkania stron uczestniczących w dyskusji mają **charakter nieformalny i niejawny**, praktycznie nie istnieje żadna formalna i z góry określona procedura koordynacyjna, a po zakończeniu spotkania nie jest przygotowywany żaden dokument, który byłby podawany do publicznej wiadomości. Wszystko to ma stwarzać warunki do tego, aby dialog i wymiana poglądów były jak najbardziej otwarte, szczerze i pozbawione zahamowań. Pozwala to uniknąć nieudomówień i nieporozumień, a także czyni dyskusję bardziej konkretną i efektywną.

Dialog makroekonomiczny odbywa się regularnie dwa razy w roku (wiosną i jesienią). Tematy rozmów to zazwyczaj bieżąca sytuacja gospodarcza, najważniejsze wyzwania stojące przed polityką gospodarczą, a także inne tematy będące przedmiotem wspólnego zainteresowania (np. dotyczące inwestycji). Wiosenne spotkanie umożliwia wymianę poglądów w kontekście opracowywania nowych ogólnych wytycznych, natomiast jesienne odbywa się w czasie przygotowywania przez Komisję Europejską prognoz gospodarczych i corocznego przeglądu funkcjonowania gospodarki UE. Zarówno na wiosenne, jak i jesienne spotkania składają się po trzy zebrania – każde z udziałem przedstawicieli państw członkowskich, władz monetarnych, partnerów społecznych i Komisji.

Dialog odbywa się **na dwóch poziomach – technicznym i politycznym**. Spotkania na poziomie technicznym, które odbywają się pod przewodnictwem neutralnego moderatora, służą głównie do przygotowywania debaty politycznej, która rozpoczyna się od przedstawienia raportu opracowanego na poziomie technicznym. Spotkaniom na poziomie politycznym przewodniczy aktualny Przewodniczący Rady UE, natomiast w dyskusji udział biorą: ministrowie z państw członkowskich (chodzi tu o ministrów finansów lub gospodarki, skupionych w Radzie ECOFIN, oraz ministrów ds. zatrudnienia i polityki społecznej, zgromadzonych w Radzie ESP), przewodniczący Komitetu

Ekonomiczno-Finansowego, Komitetu Polityki Gospodarczej i Komitetu ds. Zatrudnienia, przedstawiciele Rady Zarządzającej EBC i banków centralnych spoza strefy euro, przewodniczący lub sekretarze generalni europejskich zrzeszeń partnerów społecznych, a także członkowie Komisji Europejskiej (komisarze ds. ekonomiczno-finansowych oraz zatrudnienia). Dialog odbywa się z pełnym poszanowaniem zasady subsydiarności, autonomii partnerów społecznych i niezależności EBC<sup>26</sup>.

Biorąc pod uwagę przedstawiony powyżej charakter i specyfikę dialogu makroekonomicznego prowadzonego w ramach procesu kolońskiego, należy stwierdzić, że trudno ocenić jego rezultaty czy stopień realizacji. Wynika to z faktu, że po pierwsze nie są ustalone żadne mierzalne cele, które należałoby osiągnąć, a po drugie, dyskusje mają charakter niejawnym, w związku z czym trudno w ogóle stwierdzić, co zostało postanowione. Oceny dokonywać można tylko obserwując, czy osiągany jest ostateczny cel całego procesu, czyli stabilność makroekonomiczna, a także trwałe, nieinflacyjny i sprzyjający zatrudnieniu wzrost gospodarczy. Niewątpliwie jednak potrzeba takiego nieskrepowanego dialogu na najwyższym szczeblu jest niekwestionowana i z pewnością wnosi on pozytywny wkład w szeroko rozumiany proces koordynacji gospodarczej.

### Strategia lizbońska

Podczas szczytu Rady Europejskiej w Lizbonie (w marcu 2000 r.) przywódcy państw członkowskich UE podjęli historyczną decyzję, wyznaczając nowy i niezwykle ambitny **cel strategiczny dla UE na najbliższą dekadę (2000-2010)**. Celem tym jest dla UE stać się w tym okresie najbardziej konkurencyjną, najbardziej dynamicznie rozwijającą się i opartą na wiedzy gospodarką na świecie, będącą w stanie osiągnąć i utrzymać trwałe wzrost gospodarczy, stworzyć więcej, lepszych jakościowo, miejsc pracy, a także zwiększyć spójność społeczną. Osiągnięcie tego celu wymaga zastosowania w praktyce kompleksowej strategii – zwanej **strategią lizbońską**. Ma ona na celu:

- przygotowanie do przejścia do *gospodarki i społeczeństwa opartych na wiedzy* - dzięki lepszej polityce w zakresie badań i rozwoju oraz tzw. *społeczeństwa informacyjnego*, kontynuacji reform strukturalnych (nastawionych na wzrost konkurencyjności i innowacyjności w gospodarce), a także zakończeniu budowy Jednolitego Rynku;
- unowocześnienie europejskiego modelu socjalnego, inwestowanie w ludzi, a także zwalczanie wykluczenia społecznego;

<sup>25</sup> Zob. *Presidency Conclusions*. Cologne European Council, 3-14 June 1999.

<sup>26</sup> Por. *Co-ordination of economic policies in the EU...*, op.cit., s. 40-41.



- utrzymanie zdrowej gospodarki i korzystnych prognoz wzrostu gospodarczego poprzez stosowanie odpowiedniej kombinacji polityki makroekonomicznej<sup>27</sup>.

W opinii Rady Europejskiej, prawidłowe wprowadzenie powyższej strategii powinno stworzyć UE szanse na szybki i trwały wzrost gospodarczy (za realistyczny uznano średni poziom około 3% PKB rocznie), wzmocnienie spójności regionalnej, a także odtworzenie warunków dla pełnego zatrudnienia, które również uznano za cel o charakterze strategicznym (zob. dalej).

Rada Europejska odniosła się w Lizbonie do obecnych metod koordynacji polityk gospodarczych, stwierdzając, że **nie ma potrzeby wprowadzania żadnego nowego procesu** w tym zakresie. Istniejące procesy – luksemburski, z Cardiff i koloński, a także Ogólne Wytyczne Polityki Gospodarczej – zapewniają bowiem niezbędne instrumentarium, z tym że muszą zostać uproszczone i lepiej skoordynowane. W tym celu, jeżeli chodzi o ogólne wytyczne, powinno się zapewnić większy wkład w ich przygotowywanie także innym (niż Rada ECOFIN) formacjom Rady UE. Ponadto wytyczne te powinny się bardziej koncentrować na średnio- i długookresowych skutkach polityk strukturalnych, reformach mających na celu wspieranie wzrostu gospodarczego, zatrudnienia i spójności społecznej, jak również na przechodzeniu do gospodarki opartej na wiedzy. Z kolei proces luksemburski i proces z Cardiff powinny zajmować się tymi kwestiami bardziej szczegółowo.

Rada Europejska – mając na uwadze konieczność efektywnego monitorowania postępów w osiąganiu nowego celu strategicznego UE – postanowiła, jak już wspomniano, przeznaczyć każdego roku swoje wiosenne spotkanie wyłącznie na omawianie spraw o charakterze gospodarczym i społecznym. Postanowiono także, że również wiosną każdego roku Komisja Europejska będzie przygotowywać syntetyczny raport na temat tych postępów na podstawie uzgodnionych wskaźników strukturalnych dotyczących zatrudnienia, innowacji, reform gospodarczych i spójności społecznej.

Podczas spotkania w Lizbonie Rada Europejska zaproponowała wprowadzenie tzw. **nowej otwartej metody koordynacji** w zakresie polityk gospodarczych. Jej stosowanie miałoby w zamierzeniu ułatwić osiągnięcie strategicznego celu UE. Metoda ta miałaby polegać na:

- ustalaniu wytycznych dla UE wraz ze szczegółowym harmonogramem zawierającym terminy osiągnięcia poszczególnych celów o charakterze krótko-, średnio- i długookresowym,

- przekładaniu unijnych wytycznych na polityki szczebla narodowego i regionalnego poprzez ustalenie odpowiednich celów i środków ich realizacji (z uwzględnieniem narodowego i regionalnego zróżnicowania),

- ustanowieniu ilościowych i jakościowych wskaźników i wartości bazowych dla UE (z odniesieniem ich do najlepszych tego typu wskaźników na świecie),

- okresowych obserwacjach, przeglądach nadzorczych i ocenach sytuacji<sup>28</sup>.

Jak wynika z powyższego, nowa metoda bazuje na pewnych narzędziach stosowanych obecnie w procesie koordynacji polityk gospodarczych i wielostronnego nadzoru (jak np. wytyczne, wspólne cele, wskaźniki, przeglądy nadzorcze). Metoda ta jest w pełni zdecentralizowana i opiera się przede wszystkim na wymianie informacji i doświadczeń między państwami członkowskimi (np. w zakresie narodowych strategii reformy systemu emerytalnego). Nowa metoda koordynacji w żadnym razie nie zmienia dotychczasowego zakresu kompetencji oraz obowiązków instytucji narodowych i wspólnotowych, jak również nie jest wyposażona w żadne formalne środki nacisku ani sankcje (jak np. możliwość kierowania zaleceń do państw członkowskich)<sup>29</sup>. Zasadniczo, otwarta metoda koordynacji na wszystkich szczeblach, w połączeniu z bardziej aktywną rolą Rady Europejskiej, ma na celu usprawnienie obecnego procesu koordynacji i nadzoru, a także – poprzez silniejsze zespolenie istniejących procesów – bardziej spójne strategiczne ukierunkowanie UE.

Na zakończenie należy dodać, że w ramach przyjętej strategii Rada Europejska określiła w Lizbonie konkretne **cele dotyczące poziomu zatrudnienia**, które powinny zostać osiągnięte w najbliższej dekadzie. Uzgodniono, że średnia stopa zatrudnienia w UE, wynosząca pod koniec lat dziewięćdziesiątych około 61% osób w wieku produkcyjnym, powinna wzrosnąć do poziomu około 70% w 2010 r., natomiast w przypadku kobiet – z 51% do ponad 60%<sup>30</sup>. Te długookresowe cele zostały uszczegółowione rok później przez Radę Europejską w Sztokholmie, gdzie przyjęto pośrednie cele średniookresowe. Zgodnie z nimi w 2005r. powyższe wskaźniki powinny wynosić odpowiednio 67% (w przypadku średniej dla UE) i 57% (w przypadku zatrudnienia kobiet)<sup>31</sup>. Zarówno w Lizbonie, jak i w Sztokholmie Rada Europejska potwierdziła dążenie do osiągnięcia celu w postaci pełnego zatrudnienia, uznając je za istotny czynnik sprostanienia wyzwaniom związanym z procesem starzenia się społeczeństw. W kontekście lizbońskiego celu strategicznego ważny jest też fakt, że stopa zatrudnienia w UE jest wyraźnie niższa niż w USA i Japonii (zob. tabela 3). Do osiągnięcia tych celów mają się przyczynić: proces luksemburski, proces z Cardiff i proces koloński, które tworzą wspólnie tzw. **Europejski Pakt na rzecz Zatrudnienia** – stanowiąc jego trzy

<sup>28</sup> Tamże.

<sup>29</sup> Zob. Co-ordination of economic policies in the EU..., op.cit., s. 9.

<sup>30</sup> Zob. Presidency Conclusions. Lisbon European Council, op.cit.

<sup>31</sup> Zob. Presidency Conclusions. Stockholm European Council, 23-24 March 2001.

<sup>27</sup> Presidency Conclusions. Lisbon European Council, 23-24 March 2000.

Tabela 3 Stopa zatrudnienia w UE, USA i Japonii

	1991-1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002*	2003*
<b>Stopa zatrudnienia</b>	w % społeczeństwa w wieku produkcyjnym								
UE-15	60,8	60,4	60,8	61,7	62,7	63,7	64,2	64,2	64,7
USA	77,3	79,4	80,3	81,1	81,7	82,3	81,6	80,3	80,0
Japonia	76,4	76,9	77,8	77,4	76,9	77,2	76,6	75,8	75,3
<b>Dynamika zatrudnienia</b>	roczna zmiana w %								
UE-15	-0,5	0,6	1,0	1,6	1,9	1,9	1,2	0,3	1,0
USA	1,1	1,7	2,3	2,2	1,9	1,9	-0,1	-0,8	0,6
Japonia	0,8	0,4	1,0	-0,7	-0,8	-0,2	-0,5	-0,5	-0,3

\* prognozy

Źródło: The 2002 Broad Economic Policy Guidelines. European Commission, "European Economy" No. 4/2002.

filary<sup>32</sup>. W Lizbonie postanowiono, że w czerwcu każdego roku będzie się zbierać specjalne forum na wysokim szczeblu, składające się z przedstawicieli instytucji wspólnotowych i partnerów społecznych, w celu oceny procesów: luksemburskiego, z Cardiff i kolońskiego, a także wkładu poszczególnych podmiotów i instytucji w realizację Europejskiego Paktu na rzecz Zatrudnienia.

### Proces koordynacji gospodarczej a państwa kandydujące do UE

W 1997 r., a więc w roku, w którym podjęta została decyzja o rozpoczęciu negocjacji akcesyjnych z pierwszą grupą państw, powstała inicjatywa, aby państwa kandydujące wraz z Komisją Europejską dokonywały tzw. *Wspólnej oceny średniookresowych priorytetów polityki gospodarczej*. Dokumenty pod takim właśnie tytułem zawierały uzgodniony zestaw średniookresowych priorytetów polityki gospodarczej niezbędnych do dalszej transformacji gospodarczej państw kandydujących, a także ich przygotowania do członkostwa w UE. Choć nie miały one jednolitej struktury, zasadniczo dotyczyły kwestii makroekonomicznych i reform strukturalnych, dotychczasowego rozwoju sytuacji i przyszłych wyzwań, a niektóre zawierały także różne scenariusze makroekonomiczne (np. aktywny i pasywny). Pierwsza *Wspólna ocena* dokonana została pod koniec 1998 r. przez Komisję Europejską i rząd Słowenii. Kolejnymi państwami były: Łotwa, Bułgaria i Czechy (w 1999 r.), a następnie Polska, Słowacja, Estonia, Węgry i Litwa (w 2000 r.).

Jednym z celów *Partnerstwa dla Członkostwa*, zarówno w 1999 r., jak i 2000 r., było ustanowienie specjalnej *procedury nadzoru fiskalnego w państwach*

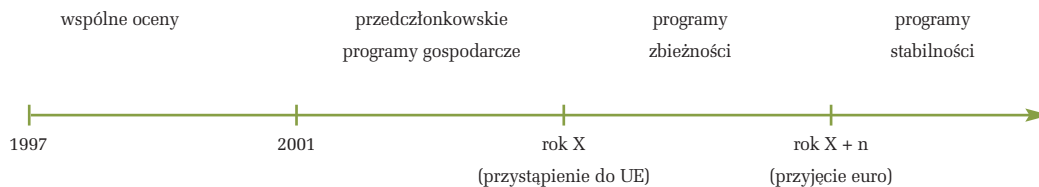
*kandydujących*, która byłaby stosowana każdego roku przed ich przystąpieniem do UE. Miało to na celu przygotowanie państw kandydujących do ich przyszłego uczestnictwa w omówionych wcześniej procedurach koordynacji polityk gospodarczych i wielostronnego nadzoru, istniejących obecnie w UE. W rezultacie postanowiono, że od 2001 r. państwa kandydujące będą opracowywać i przedstawiać tzw. **przedczłonkowskie programy gospodarcze** (PPG), które powinny zawierać informacje dotyczące:

- obecnej sytuacji makroekonomicznej kraju,
- prognoz gospodarczych (wzrost gospodarczy, inflacja, bilans płatniczy itd.)
- finansów publicznych (deficytu budżetowego, długu publicznego),
- reform strukturalnych (sektora przedsiębiorstw, sektora finansowego, systemu emerytalnego, rynku pracy itd.).

W opinii Komisji Europejskiej, istnieją dwa podstawowe cele przygotowywania przez państwa kandydujące przedczłonkowskich programów gospodarczych. Po pierwsze, chodzi o nakreślenie średniookresowych celów i priorytetów polityki gospodarczej (zwłaszcza w odniesieniu do finansów publicznych i reform strukturalnych), które są niezbędne w kontekście ich członkostwa w UE. PPG – podobnie jak programy zbieżności i programy stabilności – mają charakter średniookresowy i obejmują 5-letni horyzont czasowy (rok poprzedni, rok obecny i trzyletnia prognoza). Po drugie, przygotowywanie PPG przez państwa kandydujące ma rozwinąć ich zdolności instytucjonalne i analityczne, które są niezbędne do uczestnictwa w UGW. Po przystąpieniu do UE nowi członkowie będą uczestniczyć w UGW jako tzw. *państwa członkowskie z derogacją* i – podobnie jak obecne państwa spoza strefy euro – będą opracowywać programy zbieżności. Następnie, już po przyjęciu jednolitej waluty, zaczną one – tak jak obecne państwa strefy euro – przygotowywać programy stabilności (zob. schemat 2).

Jeżeli chodzi o pierwszą rundę – **PPG 2001** – to państwa kandydujące zostały podzielone na dwie gru-

<sup>32</sup> Zob. *Presidency Conclusions*. Cologne European Council, op.cit; zob. także: Draft Resolution of the European Council on the European Employment Pact oraz Report to the European Council on the European Employment Pact. Closer co-operation to boost employment and economic reforms in Europe (Annex 1 to the Presidency Conclusions).

Schemat 2 *Programy gospodarcze dla państw kandydujących prowadzące do przyjęcia euro*

Źródło: Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Ekonomicznych i Finansowych (DG ECFIN).

py<sup>33</sup> i – w zależności od tego, w której z nich się znalazły – miały opracować i przedstawić swoje programy do maja (grupa A) lub do października 2001 r. (grupa B, w której znalazła się Polska). Przedłożone programy gospodarcze były następnie omawiane na tzw. spotkaniach wysokiego szczebla między członkami Komitetu Ekonomiczno-Finansowego a ich partnerami z państw kandydujących (odpowiednio, w czerwcu i listopadzie). Następnie, w grudniu 2001 r. ocena poszczególnych PPG została przedstawiona Radzie ECOFIN, a także na wspólnym ministerialnym posiedzeniu członków Rady ECOFIN i jej partnerów z państw kandydujących.

Oficjalny dokument zawierający **ocenę poszczególnych PPG 2001** został opublikowany w styczniu 2002 r.<sup>34</sup> Ogólnie, Komisja Europejska oceniła, że – niezależnie od niedoskonałości niektórych programów – był to pierwszy krok w dobrym kierunku. W tym kontekście większość programów oceniono dość pozytywnie, stwierdzając, że odzwierciedlają one najważniejsze wyzwania gospodarek państw kandydujących na drodze do ich członkostwa w UE. Jako ogólny problem odnotowano m.in. niewłaściwe oszacowanie kosztów reform strukturalnych i ich włączenie w ogólne ramy budżetowe, a także zbyt słabą koordynację między polityką makroekonomiczną, fiskalną i reformami strukturalnymi. Oceniono także, że programy państw z drugiej grupy zawierają bardziej precyzyjne i szczegółowe założenia oraz prognozy makroekonomiczne. Ponadto, obie grupy opracowywały swoje programy w nieco odmiennej sytuacji gospodarczej. W związku z tym stwierdzono, że prognozy gospodarcze zawarte w PPG drugiej grupy mają bardziej ostrożny wydźwięk (wynikający raczej z ogólnego pogorszenia światowej koniunktury niż z negatywnego wpływu ataków terrorystycznych na Stany

Zjednoczone z 11 września 2001 r., gdyż prace nad większością z nich zostały zakończone przed tymi wydarzeniami).

Niezależnie od wspólnej oceny, Komisja dokonała również **indywidualnej oceny każdego PPG** z osobna. Najbardziej krytyczne oceny zebrały: Bułgaria (za zbyt optymistyczne i mało realistyczne prognozy, zbyt ogólnikowe opisy oraz niejasne założenia), Polska (za brak średniookresowych szacunków w niektórych dziedzinach i niewielką liczbę wiążących zobowiązań co do prowadzonej polityki gospodarczej) oraz Turcja (za nadmierne skupianie się na krótkookresowym programie stabilizacji i reform, zamiast na kwestiach dotyczących trwałości procesów gospodarczych w dłuższej perspektywie). Uznano, że te trzy państwa powinny wzmocnić wysiłki mające na celu poprawę ich zdolności analitycznych i instytucjonalnych. Ponadto stwierdzono, że w przypadku Bułgarii i Polski na jakości ich PPG zaważył fakt, że zostały one przekazane tuż przed wyborami parlamentarnymi i oczekiwaną zmianą rządu.

Wyciągając wnioski z pierwszej rundy, postanowiono, że w następnym roku nie będzie podziału na grupy, lecz wszystkie państwa złożą swoje PPG w tym samym czasie. Ponadto, biorąc pod uwagę małą porównywalność danych zawartych w pierwszej wersji programów gospodarczych, Komisja Europejska opracowała i przedstawiła państwom kandydującym specjalne wytyczne dotyczące ogólnego podejścia podczas prac nad kolejną wersją PPG - ich struktury, standardowych tabel itp.<sup>35</sup>

W kolejnej rundzie – **PPG 2002** – państwa kandydujące zostały zobowiązane do złożenia swoich programów gospodarczych do połowy sierpnia 2002 r. Na-

<sup>33</sup> Podział na grupy A i B został dokonany na podstawie kolejności alfabetycznej. Do grupy A zaliczono: Bułgarię, Cypr, Czechy, Estonię, Węgry i Łotwę, natomiast do grupy B: Litwę, Malte, Polskę, Rumunię, Słowację, Słowenię, a także Turcję.

<sup>34</sup> Zob. Evaluation of the 2001 pre-accession economic programmes of candidate countries. European Commission, Enlargement Paper, No. 7, January 2002.

<sup>35</sup> Zob. The 2002 Pre-accession Economic Programme: consolidated outline and external assumptions. European Commission, ECFIN/139/2002.

stępnie, podobnie jak rok wcześniej, były one przedmiotem dyskusji z udziałem przedstawicieli państw kandydujących oraz Komitetu Ekonomiczno-Finansowego (w październiku) i Rady ECOFIN (w listopadzie).

Dokument zawierający **ocenę poszczególnych PPG 2002** został opublikowany w listopadzie 2002 r.<sup>36</sup> Tym razem ocena Komisji Europejskiej była lepsza niż przed rokiem, co świadczy o tym, że państwa kandydujące dokonały pewnego postępu. Komisja pozytywnie oceniła, że druga seria PPG zawiera więcej informacji, które ponadto cechują się większą spójnością, rzetelnością, wiarygodnością i realizmem. Niektóre programy (np. czeski) uznane zostały za dokumenty o wysokiej jakości pod względem analitycznym i technicznym. Wskazano zarówno na podobieństwa (np. plany reformy finansów publicznych, w tym zwłaszcza zmian w strukturze wydatków budżetowych), jak i różnice (np. postępy w osiąganiu założonych celów) w poszczególnych programach. W niektórych przypadkach powtórzone zostały krytyczne oceny sprzed roku (dotyczące np. niewłaściwego oszacowania kosztów reform strukturalnych i ich włączenia w ogólne ramy budżetowe czy ciągle zbyt słabej koordynacji między polityką makroekonomiczną, fiskalną i reformami strukturalnymi). Ponownie stwierdzono, że uzgodniony termin składania programów gospodarczych kolidował z terminami wyborów w niektórych państwach (np. w przypadku Słowacji i Łotwy PPG zostały przekazane tuż przed wyborami, w Czechach zaś i na Węgrzech nowe rządy nie miały wystarczająco dużo czasu, aby ostatecznie sformułować swoje programy gospodarcze). Ogólnie, Komisja oceniła, że – niezależnie od postępów poczynionych przez państwa kandydujące – niezbędna jest dalsza poprawa ich zdolności analitycznych, jak również postęp w przekazywaniu zharmonizowanych danych statystycznych zgodnych ze standardami UE.

### Podsumowanie i wnioski

Jak pokazała praktyka, ogólna koordynacja polityki gospodarczej (w formie Ogólnych Wytocznych Polityki Gospodarczej) dość szybko okazała się niewystarczająca. W związku z tym – nie kwestionując pierwszoplanowej i nadrzędnej roli ogólnych wytycznych – niezbędne stało się ich uszczegółowienie poprzez wprowadzenie specjalnych form koordynacji dotyczących szczególnie ważnych z punktu widzenia Wspólnoty dziedzin gospodarczych, takich jak polityka budżetowa (Pakt Stabilności i Wzrostu), rynek pracy (proces luksemburski), rynek towarów i usług oraz rynek kapitałowy (proces z Cardiff). Niezbędna okazała się też koor-

dynacja między kluczowymi składowymi polityki makroekonomicznej, tj. polityką fiskalną, pieniężną i kształtowania płac (proces koloński).

Należy zgodzić się z wnioskiem Rady Europejskiej z Lizbony, że nie ma potrzeby tworzenia kolejnych narzędzi koordynacyjnych, gdyż istniejące procesy – luksemburski, z Cardiff i koloński, a także Ogólne Wytoczne Polityki Gospodarczej – zapewniają niezbędne instrumentarium, z tym że muszą zostać uproszczone i lepiej skoordynowane. Ponadto koordynacja polityk gospodarczych w UE wymaga wzmocnienia, na co w ostatnich latach konsekwentnie wskazuje Komisja Europejska. Jak się bowiem wydaje, koordynacja oparta głównie na niewiążących zasadach może się okazać w dłuższym okresie niezbyt skuteczna. W celu usprawnienia procesu koordynacji należałoby również dokonać pewnych istotnych zmian organizacyjno-instytucjonalnych, w tym zwłaszcza wzmocnienia kompetencji Komisji Europejskiej. Mogłoby to nastąpić np. poprzez przejście przez nią uprawnień – przysługujących obecnie Radzie UE – do bezpośredniego kierowania sygnałów wczesnego ostrzegania (zaleceń) do państw członkowskich, które nie przestrzegają ustalonych reguł, np. Paktu Stabilności i Wzrostu.

Na zakończenie należy się również zastanowić, czy na dłuższą metę – zwłaszcza w obliczu przyszłego rozszerzenia strefy euro – możliwe jest utrzymanie obecnej nierównowagi makroekonomicznej, charakteryzującej się jednoczesnym istnieniem jednolitej polityki pieniężnej (prowadzonej na szczeblu ponadnarodowym) i kilkunastu oddzielnych polityk gospodarczych (wprawdzie koordynowanych, ale jednak prowadzonych na szczeblu narodowym). W najbliższej przyszłości zapewne nadal będzie istniał opór państw członkowskich przeciwko przekazywaniu uprawnień w zakresie polityki gospodarczej na szczebel ponadnarodowy – postrzeganemu jako przejaw utraty suwerenności oraz ingerencji w wewnętrzne (i czasami bardzo wrażliwe politycznie i społecznie) sprawy państwa, jak np. kształtowanie podatków. Docelowo jednak nieunikniona wydaje się ewolucja od koordynacji polityk gospodarczych do prowadzenia jednolitej polityki gospodarczej (towarzyszącej jednolitej polityce pieniężnej). To oczywiście wymagałoby ewolucji UE w kierunku struktury federacyjnej<sup>37</sup>, a w kwestiach instytucjonalnych – jak przewidywał Plan Wernera z lat siedemdziesiątych – stworzenia w UE (a przynajmniej w strefie euro) swoistego „centrum decyzyjnego w zakresie polityki gospodarczej”, będącego partnerem dla EBC.

Prowadzenie bardziej efektywnej polityki gospodarczej (a taką wydaje się jednolita polityka gospodarcza) ma znaczenie nie tylko z uwagi na wspomniane rozszerzenie strefy euro, ale również ze względu na aktualny cel strategiczny UE w ramach tzw. strategii li-

<sup>36</sup> Evaluation of the 2002 pre-accession economic programmes of candidate countries. European Commission, Enlargement Paper, No. 14, November 2002.

<sup>37</sup> Zob. K. Szelaż: *Unia Europejska – federacja czy konfederacja?* „Wspólnota Europejskie” nr 9(120), wrzesień 2001, s. 4 i nast.

zbońskiej. Zgodnie z nim UE zamierza stać się do końca obecnej dekady najbardziej konkurencyjną, najbardziej dynamicznie rozwijającą się i opartą na wiedzy gospodarką na świecie. Oznacza to przede wszystkim dążenie do wyprzedzenia Stanów Zjednoczonych, co tak czy inaczej będzie niezwykle trudne, a bez efektywnej polityki makroekonomicznej (a zwłaszcza wzajemnie wspierających się polityki pieniężnej i gospodarczej) wydaje się wręcz nierealne. UE stawiając sobie tak ambitne cele, powinna więc jednocześnie pomyśleć o praktycznych środkach umożliwiających ich osiągnięcie, w tym m.in. o gruntownej reformie prowadzonej polityki gospodarczej. Jej koordynacja, która obecnie jest ledwie wystarczająca, wydaje się bowiem rozwiązaniem raczej tymczasowym, a nie docelowym.

Pozytywnie należy ocenić inicjatywę włączenia państw kandydujących – jako przyszłych członków UE – we wspólnotowy proces koordynacji polityk gospodarczych. Proces koordynacji gospodarczej jest dla tych państw nowością, a tym samym – jak można było się spodziewać – mógł im sprawiać na początku pewne trudności. Potwierdziła to praktyka i dość krytycz-

na ocena pierwszych przedczłonkowskich programów gospodarczych. Jednak postęp widoczny w kolejnej turze wskazuje, że zamierzony cel – tj. odpowiednie przygotowanie państw kandydujących do przyszłego uczestnictwa we wspólnotowym procesie koordynacji polityk gospodarczych, zwłaszcza w ramach UGW – powinien zostać bez większych przeszkód osiągnięty. Okres przed uzyskaniem członkostwa ma bowiem charakter w pewnym stopniu doświadczalny. Jest to czas przewidziany na, przynajmniej powierzchowne, zapoznanie się przez państwa kandydujące z unijnymi procedurami koordynacji gospodarczej, a także na nabieranie doświadczenia, uczenie się, stopniowe dostosowywanie, a nawet popełnianie błędów, z których jednak muszą zostać wyciągnięte stosowne wnioski, aby nie powtarzać ich już po przystąpieniu. To, jak również fakt, że przedczłonkowskie programy gospodarcze mają podobny charakter jak programy zbieżności i programy stabilności, powinno umożliwić tym państwom stosunkowo płynne włączenie się w proces koordynacji, zarówno po przystąpieniu do UE, jak i UGW.

## Mini-słownik polsko-angielski

**dialog makroekonomiczny** – *Macroeconomic Dialogue*

**Europejska Strategia Zatrudnienia** – *European Employment Strategy*

**Europejski Pakt na rzecz Zatrudnienia** – *European Employment Pact*

**gospodarka i społeczeństwo oparte na wiedzy** – *knowledge-based economy and society*

**kombinacja polityki pieniężnej i gospodarczej** – *policy mix*

**Komitet ds. Dialogu Społecznego** – *Social Dialogue Committee*

**Komitet ds. Zatrudnienia** – *Employment Committee (EMCO)*

**narodowe plany działania w zakresie zatrudnienia** – *national employment action plans*

**nowa otwarta metoda koordynacji** – *new open method of co-ordination*

**pakiet dotyczący zatrudnienia** – *employment package*

**państwa członkowskie z derogacją (objęte wyłączeniem)** – *Member States with a derogation*

**Partnerstwo dla Członkostwa** – *Accession Partnership*

**procedura nadzoru fiskalnego w państwach kandydujących** – *pre-accession fiscal surveillance procedure*

**proces koloński** – *Cologne process*

**proces luksemburski** – *Luxembourg process*

**proces z Cardiff** – *Cardiff process*

**przedczłonkowskie programy gospodarcze** – *pre-accession economic programmes (PEP)*

**przedsiębiorczość** – *entrepreneurship*

**przeгляд nadzorczy** – *peer review*

**przydatność do pracy** – *employability*

**Rada ds. Ekonomicznych i Finansowych** – *Economic and Financial Affairs Council (ECOFIN Council)*

**Rada ds. Zatrudnienia i Polityki Społecznej** – *Employment and Social Policy Council (ESP Council)*

**Rada ds. Zatrudnienia, Polityki Społecznej, Zdrowia i Konsumentów** – *Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs Council*

**Raport z Cardiff** – *Cardiff Report*

**Roczny Raport w sprawie Reform Strukturalnych** – *Annual Report on Structural Reforms*

**równe szanse** – *equal opportunities*

**samozatrudnienie** – *self-employment*

**społeczeństwo informacyjne** – *information society*

**strategia lizbońska** – *Lisbon strategy*

**Wspólna ocena średniookresowych priorytetów polityki gospodarczej** – *Joint assessment of medium-term economic policy priorities*

**wspólne posiedzenia Rady ESP-ECOFIN** – *“jumbo meetings”*

**Wytoczne w sprawie Zatrudnienia** – *Employment Guidelines*

**zdolności dostosowawcze** – *adaptability*