

Małgorzata Gajda-Kantorowska

Katedra Teorii Ekonomii

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

E-mail: gajdam@gazeta.pl

WPROWADZENIE EURO A REFORMY RYNKU PRACY W ASPEKTCIE ŁAGODZENIA SKUTKÓW SZOKÓW ASYMETRYCZNYCH

1. Wstęp

Kryzys zadłużenia w Grecji oraz jego rozprzestrzenianie się na inne kraje strefy euro wzbudziły obawy o dalszą stabilność tego ugrupowania oraz przyszłość wspólnej waluty. Do chwili obecnej nie stworzono bowiem mechanizmu, który byłby w stanie skutecznie przeciwdziałać skutkom szoków asymetrycznych dotykających w sposób nierównomierny poszczególne kraje, regiony czy branże.

Celem opracowania jest przedstawienie wagi reform rynków pracy dla stabilności strefy euro. Hipoteza opracowania jest następująca: wprowadzenie euro nie stanowi istotnego bodźca do wprowadzenia reform rynków pracy, a zróżnicowanie modeli rynków pracy w krajach członkowskich unii walutowej przy braku efektywnej koordynacji polityki rynków pracy stanowi poważne źródło szoków asymetrycznych. Przy braku dotychczas skutecznych innych mechanizmów dostosowawczych może to prowadzić do dywergencji wielkości realnych, co stanowi poważne zagrożenie dla stabilności unii walutowej.

Szoki asymetryczne a mechanizmy dostosowawcze

Koszt wynikający z utraty suwerenności polityki pieniężnej i kursowej po wstąpieniu do unii walutowej wzrasta w sytuacji większej po-

datności danego kraju na negatywne szoki asymetryczne. Są to zakłócenia procesów gospodarczych wywierające odmienny wpływ na podstawowe kategorie realne tj. poziom produkcji, zatrudnienia, stopę bezrobocia w krajach członkowskich unii monetarnej¹. Podstawowy podział szoków ze względu na ich źródło wyróżnia dwa ich rodzaje- są to szoki popytowe i podażowe², innym kryterium może być czas trwania szoku, przy czym wyróżnia się szoki trwałe i przejściowe. Ze względu na źródło pochodzenia zakłócenia wyróżnia się zewnętrzne (spoza strefy) oraz wewnętrzne szoki asymetryczne.

Jest wiele przyczyn szoków popytowych i podażowych³, w tym następujące czynniki, głównie podażowe są ściśle związane z uwarunkowaniami rynków pracy:

- średnio- i długookresowe tendencje demograficzne, które są w odmienny sposób neutralizowane w poszczególnych krajach członkowskich z powodu zróżnicowanej elastyczności rynków pracy oraz stopnia międzynarodowej mobilności siły roboczej;
- szoki płacowe, których wpływ na zmienne realne jest ściśle uzależniony od rodzaju instytucji rynku pracy w poszczególnych krajach członkowskich.

Według teorii optymalnych obszarów walutowych (OCA), kraje tworzące obszar wspólnej waluty powinny dysponować skutecznymi mechanizmami zdolnymi do wystarczającej absorpcji szoków asymetrycznych. Te mechanizmy zazwyczaj dzieli się na dwie kategorie⁴:

¹ Borowski J.: Podatność Polski na szoki asymetryczne a proces akcesji do Unii Gospodarczo-Walutowej, Bank i Kredyt, listopad-grudzień 2001, str. 192.

² Szoki popytowe są wywołane zmianami w poziomie globalnego popytu, podażowe z kolei zmianami w poziomie globalnej podaży.

³ Zob. szerzej: J. Borowski, op. cit. str. 192.

⁴ Zob. Przykładowo: Belke A. i Baumgartner F., 2003, Stabilisation Tools In Case of Asymmetric Shocks In EMU, VIIIth Spring Meeting of Young Economists, Leuven, Belgium 3-5 April.

- mechanizmy rynkowe, w tym głównie międzynarodową mobilność kapitału, międzynarodową mobilność siły roboczej oraz większą elastyczność płac i cen;
- mechanizmy instytucjonalne, głównie ponadnarodowe transfery fiskalne, krajowa polityka fiskalna itp.,

Powierzenie polityki monetarnej Europejskiemu Bankowi Centralnemu, przy jednocześnie zdecentralizowanym systemie polityki fiskalnej oraz ograniczonych możliwościach wykorzystania instrumentów tej polityki ze względu na istniejące reguły fiskalne stanowią istotne ograniczenia dla możliwości niesymetrycznej reakcji władz publicznych w celu przeciwdziałania konsekwencjom szoków asymetrycznych. Dodatkowo niewielkie rozmiary wspólnego budżetu Unii Europejskiej (ok. 1 % dochodu narodowego brutto wszystkich krajów UE) oraz fakt, że nie przewidziano w jego ramach funkcji stabilizacyjnej, ponadto brak perspektyw utworzenia unii politycznej powodują, że w ramach unii walutowej nie ma instrumentów przeciwdziałania specyficznym szokom. Dostosowania za pomocą funkcjonowania rynków kapitałowych w strefie euro są również ograniczone⁵. Oczekiwano, że wprowadzenie wspólnej waluty uruchomi rynkowe mechanizmy dostosowawcze w postaci reform strukturalnych, w tym głównie rynków pracy, w kierunku zwiększenia ich elastyczności⁶. Jak wskazują liczni autorzy, od początku strefa euro nie speł-

⁵ H. Zemanek: Asymmetric International Risk Sharing in The Euro Area, 2010-11-18, http://www.cesifo-group.de/portal/page/portal/ifoContent/N/event/Conferences/conf_nd/2010-11-18-Fifth-Workshop-MacroeconomicsandBusinessCycle/work-makro5-zemanek-h.pdf

⁶ Pojęcie „elastyczności rynków pracy” jest różnie definiowane. W opracowaniu przyjęto dwie najczęściej stosowane komplementarne koncepcje: - pierwsza oznacza szybkie przemieszczanie się siły roboczej pomiędzy branżami przemysłu, mobilność zawodową lub regionalną, co powoduje, że wszelkie zakłócenia na rynku pracy mają charakter krótkookresowy. Druga koncepcja elastyczności jest związana z czynnikami instytucjonalnymi, które determinują poziom strukturalnego bezrobocia. Elastyczność w tym ujęciu: oznacza wysoki stopę zatrudnienia oraz niską stopę

nia też innych warunków wskazywanych w ramach teorii optymalnych obszarów walutowych, jako koniecznych do niezakłóconego funkcjonowania unii walutowej⁷.

3. Wprowadzenie euro a reformy rynków pracy- kontrowersje teoretyczne wnioski empiryczne

W wielu opracowaniach teoretycznych wskazuje się na argumenty za i przeciw zwiększeniu bodźców do przeprowadzenia reform rynku pracy⁸ w ramach unii walutowej. Reforma rynków pracy jako najistotniejsza część reform strukturalnych jest konieczna, ponieważ nie ma innej alternatywy- w ramach unii walutowej nie ma już możliwości wykorzystywania na poziomie krajów członkowskich instrumentów polityki pieniężnej (w tym dostosowania nominalnego kursu walutowego) w reakcji na wystąpienie szoków asymetrycznych, stąd presja na podjęcie reform strukturalnych w celu wsparcia rynkowych mechanizmów przeciwdziałania tego typu szokom. Dodatkowo przy braku znaczących przepływów siły roboczej i braku tendencji do zwiększani mobilności (zob.rys.1)– reformy miałyby przyczynić się do większej elastyczności płac i cen do zmian w poziomie popytu i podaży. Brak elastyczności rynku pracy w ramach unii walutowej może być więc bardziej kosztowny niż poza nią–

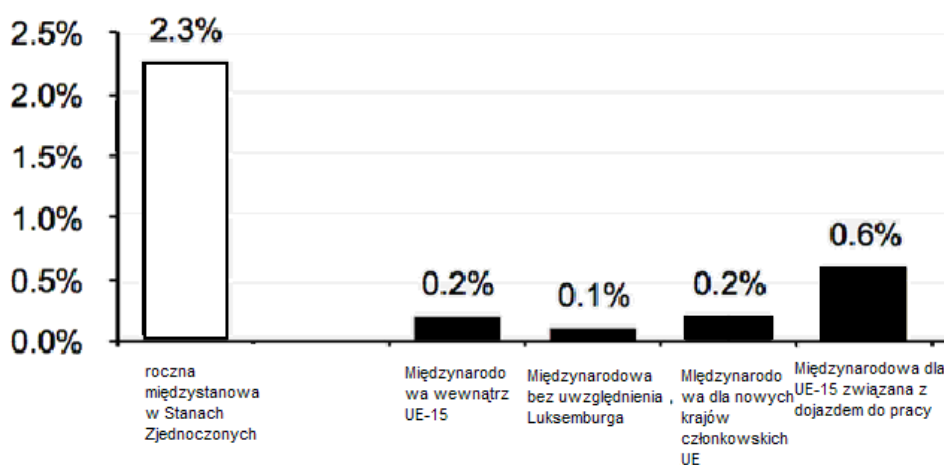
bezrobocia strukturalnego. Zob. szerzej: HM Treasury: EMU and Labour market flexibility. EMU study, 2003., <http://image.guardian.co.uk/sys-files/Guardian/documents/2003/06/09/labour1.pdf>, s. 1.

⁷ Na ten temat istnieje bardzo bogata literatura począwszy od opracowań będących filarem tej teorii np.: R. Mundell, A Theory of Optimum Currency areas, The American Economic Review, vol. 54, 1961 str. 657-664 poprzez literaturę odnoszącą się do kontrowersji wokół spełniania przez strefę euro warunków optymalnego obszaru walutowego- przykładowo: Mongelli F.P., "New" views on the optimum currency area theory: what is EMU telling us? ECB Working Paper Series, No. 138, <http://www.ecb.int/pub/pdf/scpwps/ecbwp138.pdf>, European Central Bank, 2008, One monetary policy and many fiscal policies: ensuring a smooth functioning of the EMU. ECB Monthly Bulletin, July 2008, str. 65-78, <http://www.ecb.int/pub/pdf/mobu/mb200807en.pdf>

⁸ Zob. przykładowo: R. Duval, J. Elmeskov: The Effects of EMU on Structural Reforms in Labour and Product Markets, OECD Economics Department Working Papers No. 438, 25 July 2005, str. 9-10.

przy braku innych instrumentów dostosowawczych do negatywnych szoków makroekonomicznych⁹.

Dodatkowym argumentem w ramach UGW jest ograniczona autonomia prowadzenia polityki fiskalnej i wynikających możliwości i wykorzystania tej polityki do stabilizacji szoków ze względu na postanowienia zawarte w ramach Paktu Stabilizacji i Wzrostu- szczególnie kraje, w których ujawnił się kryzys zadłużenia nie dysponują odpowiednim polem manewru w prowadzeniu polityki fiskalnej.



Rys. 1. Mobilność międzynarodowa / międzystanowa siły roboczej w ciągu roku jako % populacji w wieku produkcyjnym w latach 2000-2005.

Źródło: Geografic Mobility in the European Union, April 2008, EC, Directorate General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities.

Z drugiej strony wprowadzenie euro osłabia motywacje do reform rynków pracy w przypadku braku koordynacji- kraj może wprowadzić reformy strukturalne mające na celu redukcję bezrobocia strukturalnego ale nie doprowadzi to do uzyskania korzyści w postaci niższej stopy procentowej, co byłoby możliwe w przypadku prowadzenia niezależnej polityki monetarnej- Europejski Bank Centralny nie reaguje bowiem na wy-

⁹ HM Treasury, op. cit. s. 1.

niki w poszczególnych krajach członkowskich strefy euro lecz podejmuje decyzje na podstawie poziomu inflacji w całej strefie euro.

Zwiększona mobilność kapitału za względu na zmniejszenie kosztów tej mobilności w sposób zarówno bezpośredni, jak i pośrednio spowodowane wprowadzeniem wspólnej waluty, ponieważ przyczynia się do redukcji kosztów handlu towarami i usługami, może przyczynić się do wzmocnienia tendencji do zaangażowania niektórych krajów unii walutowej w grę polegającą na wprowadzeniu konkurencyjnych reform strukturalnych w celu przyciągnięcia kapitału zagranicznego¹⁰.

Kolejny argument za zmniejszeniem bodźców do reform mówi, że koszty poniesione w początkowych latach reform mogą być wyższe w ramach unii walutowej niż poza nią, tym bardziej, że występują restrykcje odnośnie wykorzystania polityki fiskalnej. Reformy strukturalne zwiększają bowiem możliwości produkcyjne, jednak bez adekwatnego zwiększenia popytu globalnego koniecznego do pełnego ich wykorzystania. W kraju o niezależnej polityce monetarnej niższą stopa procentowa i deprecjacja waluty krajowej doprowadziłyby w tym przypadku do wzrostu zagregowanego popytu. W ramach unii walutowej główny mechanizm pobudzania popytu („crowding in”) działa poprzez obniżenie realnego kursu walutowego na skutek przedłużonego okresu stagnacji i towarzyszącej jej niskiej inflacji. W tym kontekście początkowe koszty reform strukturalnych wzrastają po wejściu do unii walutowej dużych i zamkniętych gospodarek¹¹.

¹⁰ Ibid. Str. 10.

¹¹ Ibid. Str. 11 Mechanizm ten nie działa przy założeniu występowania racjonalnych oczekiwań podmiotów gospodarczych- gospodarstw domowych i firm, które w reformach strukturalnych upatrują szanse na wzrost odpowiednio ich permanentnych dochodów i produkcji.

W badaniu przeprowadzonym przez OECD ¹²przeanalizowano proces reform rynków pracy w okresie 1999-2004 z podziałem na kraje należące do UGW oraz kraje spoza tej grupy. Syntetyczny wskaźnik reform o maksymalnej wartości 30 uzyskano z 44 możliwych indywidualnych kategorii mieszczących się w siedmiu szerokich obszarach polityki¹³:

- aktywna polityka rynku pracy (ALMPs)
- Podatki i składki na ubezpieczenia społeczne;
- Prawodawstwo ochrony zatrudnienia (EPL)
- System zasiłków dla bezrobotnych;
- Sposób negocjacji płac oraz relacji przemysłowych
- Elastyczność czasu pracy oraz pracy w niepełnym wymiarze godzin
- System emerytalny oraz system wcześniejszych emerytur.

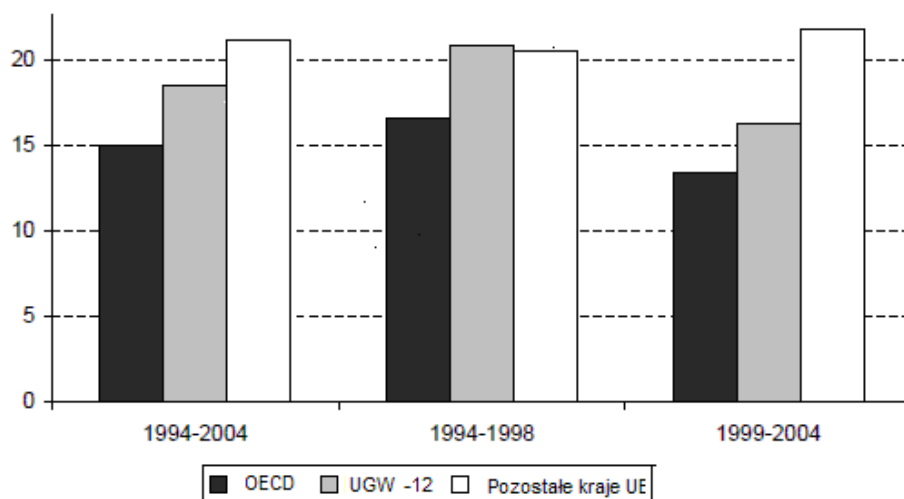
Okres analizy został podzielony na 2 okresy: 1994-98 oraz 1999-2004.

Zagregowany wpływ wprowadzenia euro na sposób funkcjonowania rynków pracy w Europie trudno jednoznacznie ocenić, zarówno na gruncie teorii, jak również w analizach empirycznych¹⁴. Wiele czynników egzogenicznych, w tym głównie niepewność i niestabilność międzynarodowego systemu finansowego, wpływa zarówno na skalę presji do uelastycznienia gospodarek krajów członkowskich, jak również na zdolność do reakcji na tę presję. Analiza empiryczna wskazuje na spadek intensywności procesu deregulacji rynków pracy po wprowadzeniu wspólnej waluty (zob. rys.2).

¹² N. Brandt, J. M. Burniaux, R. Duval: Assessing the OECD Jobs Strategy: Past Developments and Reforms, OECD Economics Department Working Papers No. 429, OECD, Paris, 2005.

¹³ Ibid.

¹⁴ V. Monastiriotis, S. Zartaloudis: Beyond the crisis; EMU and Labour market reform pressures In good and Bad Times, London school of Economics „Europe In Question” Discussion Paper Series No. 23/ 2010, June, str. 38.



Rys. 2 Intensywność reform w krajach OECD, Krajach UGW-12 oraz pozostałych krajach UE ogółem w l. 1994-2004, w okresie przed wprowadzeniem euro oraz 5 lat po wprowadzeniu wspólnej waluty.

Źródło: R. Duval, J. Elmeskov, op. cit, str. 17.

Na podstawie badań empirycznych można stwierdzić, że małe kraje strefy euro wykazują się przeciętnie wyższą elastycznością rynków pracy niż kraje o dużych rozmiarach¹⁵. Potwierdza to rozważania teoretyczne, że małe kraje wykorzystują elastyczność rynków pracy w celu ochrony przed skutkami zastosowanej polityki monetarnej dostosowanej do potrzeb dużych krajów członkowskich unii walutowej, wykorzystują więc elastyczność rynku pracy jako substytut utraconych instrumentów polityki monetarnej stąd wahania w poziomie krajowej inflacji i bezrobocia stanowią ważne determinanty. Rosnący stopień synchronizacji cykli koniunkturalnych w ramach unii walutowej w tym ujęciu zmniejsza zapotrzebowanie na dodatkowe zwiększanie elastyczności rynków pracy¹⁶.

¹⁵ Model Barro-Gordona- zob. Zemanek H.:Country Size and Labor Market Flexibility In the European Monetary Union: Why Small Countries Have more Flexible Labor Markets, Munich Personal RePEc Archive., 27.07.2009

¹⁶ Ibid.

Jest wiele mechanizmów, poprzez które istnienie unii monetarnej w Europie może wpływać na poziom bezrobocia, szczególnie poprzez stwarzanie politycznych bodźców do reform rynków pracy¹⁷. Efekt netto wprowadzenia wspólnej waluty na reformy rynków pracy nie jest jednak jednoznaczny¹⁸. Reforma rynku pracy jest bardziej politycznie wykonalna i prawdopodobnie bardziej efektywna w obniżaniu stopy bezrobocia, jeżeli towarzyszy jej odpowiednia polityka monetarna. W tym kontekście bodźce do przeprowadzenia reform mogą być silniejsze poza unią niż wewnątrz jej. Zdaniem L. Calmforsa¹⁹, przyłączenie się do unii monetarnej może osłabić bodźce do przeprowadzania reform rynku pracy, co wynika z założenia o braku koordynacji tych reform pomiędzy krajami członkowskimi. Można, zdaniem tego autora, argumentować, że wspólna polityka monetarna wzmacnia bodźce do centralizacji polityki zatrudnienia, choćby z tego powodu, że wpływ na zagregowany poziom inflacji jest wtedy w ten sposób internalizowany. Wspólna polityka monetarna może być wykorzystywana do ułatwiania reform, jeżeli występuje koordynacja w tej kwestii pomiędzy krajami członkowskimi. Jednak w najbliższej przyszłości trudno oczekiwać takiej centralizacji polityk rynku pracy- instytucje rynku pracy należą do wyłącznych kompetencji narodowych decydentów. Nie jest pewne, poza modelem, czy taka centralizacja rzeczywiście przynosiłaby korzyści- niepewność odnośnie optymalnego zestawu narzędzi zwalczania bezrobocia w poszczególnych krajach stanowią argument do zezwolenia na eksperymentowanie przez nie na różne sposoby. Różnice relatywnej istotności asymetrycznych czy symetrycz-

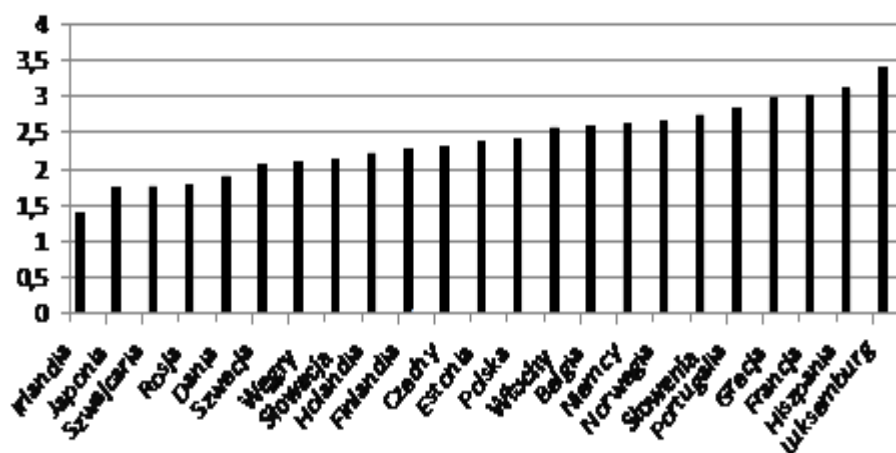
¹⁷ L. Calmfors, Unemployment, Labour-market reform and monetary union, April 1998, http://www.cesifo-group.de/portal/page/portal/DocBase_Content/WP/WP-CESifo_Working_Papers/wp-ces-1998/WP173.PDF

¹⁸ Ibid. str.28.

¹⁹ Ibid.

nych szoków dla poszczególnych krajów członkowskich, ponadto zróżnicowany wpływ wspólnej polityki monetarnej może również posłużyć jako wytłumaczenie, dlaczego potrzeba przeprowadzenia reform rynków pracy może tak bardzo różnić się dla poszczególnych krajów unii monetarnej.

Dane empiryczne wykazują znaczną heterogeniczność pomiędzy poszczególnymi krajami UE w kwestii zarówno rodzaju występujących w nich instytucji rynków pracy, jak również wskaźników charakteryzujących wynik funkcjonowania rynków pracy w poszczególnych krajach tego obszaru²⁰. Heterogeniczność wyraża się w zróżnicowaniu wskaźników transferów społecznych oraz regulacji (zob. przykładowo rys.3).



Rys. 3. Indeks ochrony zatrudnienia w krajach OECD i in. wybranych krajach w 2008 r. (minimalna wartość=0, maksymalna=6). Jest to średnia ważona z trzech wskaźników: Indeksu ochrony pracowników na czas nieokreślony przeciwko zwolnieniom; Indeksu regulacji czasowych form zatrudnienia; Indeksu specyficznych wymagań dla zwolnień grupowych.

Źródło: www.oecd.org/employment/protection

²⁰ G. Bertola, T. Boeri: EMU Labour Market Two Years On: Microeconomic Tensions and Institutional Evolution, April 2001, <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.20.9463&rep=rep1&type=pdf>.

Zalecenia MFW odnośnie reform rynków pracy w strefie euro

MFW zaleca kompleksowe podejście do reform rynków pracy, a szczególnie wykorzystanie efektów synergii wynikających z reform tych rynków w powiązaniu z reformami w sektorze usług²¹. Konieczne reformy powinny obejmować zmniejszenie regulacji na rynkach pracy, rozwiązanie problemu „dualizmu”, skrócenie okresu wypłacania zasiłków dla bezrobotnych, co może być opóźnione ze względu na fakt, że gospodarstwa domowe postrzegają te instrumenty początkowo jako zwiększające niepewność zatrudnienia. Komplementarne reformy w sektorze usług powinny zwiększać szanse zatrudnienia, ponieważ przyczyniają się do obniżenia poziomu rent insiderów oraz pozwalają na wejście nowych firm. Pomimo znacznego zróżnicowania w poszczególnych krajach członkowskich, różnych pozycji startowych, zwolnienie regulacji oraz reforma systemu podatków i zasiłków socjalnych nabierają szczególnej wagi nie tylko w aspekcie usuwania przeszkód dla wzrostu produkcji potencjalnej, ale także w kontekście szoków asymetrycznych. Kraje stanowiące peryferia UGW muszą podjąć radykalne działania w celu zwiększenia swojej konkurencyjności, inne stanowiące trzon unii, np. Francja musi dążyć do zwiększenia stopy aktywności zawodowej (labour participation), inne, np. Niemcy usunąć przeszkody dla ekspansji sektora usług w celu pobudzenia poziomu globalnego popytu²².

²¹ Allard C, Everaert L., Annett A., Chopra A., Escolano J., Hardy D., Muhleisen M., Yontcheva B.: Lifting Euro Area Growth: Priorities for Structural Reforms and Governance, IMF Staff Position Note, November 22, 2010, str. 9.

²² Szczegółowe zalecenia MFW dla poszczególnych krajów członkowskich strefy euro: Ibid, str. 10 oraz 21-23.

Według opracowania MFW²³, niska skuteczność dotychczas przeprowadzonych reform rynków pracy w strefie euro może wynikać ze zbyt słabej koordynacji polityki reform pomiędzy poszczególnymi krajami członkowskimi. Reformy rynków pracy i polityki społecznej będące domeną władz krajowych oraz podlegające jedynie wzajemnemu monitorowaniu krajów członkowskich nie przyniosły wyraźnych efektów. „Miękkie” metody koordynacji, takie jak w Strategii Lizbońskiej nie dostarczyły właściwych bodźców do przeprowadzenia reform. Wprowadzenie euro również nie stało się impulsem w tym kierunku i paradoksalnie, brak bezpośredniej presji na zmianę poziomu kursu walutowego w unii walutowej może spowodować, że reformy prowadzące do zwiększenia konkurencyjności staną się mniej pilne.

Podsumowanie

Stabilność strefy euro zależy od wielu czynników. Reforma rynków pracy prowadząca do ich większej elastyczności pozwoliłaby zwiększyć konkurencyjność niektórych gospodarek strefy euro, co jest warunkiem koniecznym dla możliwości przeciwdziałania skutkom negatywnych szoków asymetrycznych w ramach unii walutowej. Różnice językowe i kulturowe oraz brak koordynacji polityki rynków pracy i w efekcie zróżnicowana i relatywnie niska elastyczność tych rynków stanowią poważny powód, dla którego strefa euro nie stanowi optymalnego obszaru walutowego. W sytuacji pogłębiających się nierównowag przy braku reform rynków pracy w części krajów tej strefy przeciwdziałanie skutkom negatywnych szoków asymetrycznych o trwałym charakterze może okazać się niemożliwe.

²³ Ibid.

Streszczenie

Stabilność strefy euro zależy od wielu czynników. Reforma rynków pracy prowadząca do ich większej elastyczności pozwoliłaby zwiększyć konkurencyjność niektórych gospodarek strefy euro, co jest warunkiem koniecznym dla możliwości przeciwdziałania skutkom negatywnych szoków asymetrycznych w ramach unii walutowej. Różnice językowe i kulturowe oraz brak koordynacji polityki rynków pracy i w efekcie zróżnicowana i relatywnie niska elastyczność tych rynków stanowią poważny powód, dla którego strefa euro nie stanowi optymalnego obszaru walutowego. W sytuacji pogłębiających się nierównowag przy braku reform rynków pracy w części krajów tej strefy przeciwdziałanie skutkom negatywnych szoków asymetrycznych o trwałym charakterze może okazać się niemożliwe.

Summary

EMU, Labour Market Reforms and the Adjustment To Asymmetric Shocks

The stability of the EMU depends on a variety of features. Labour market reforms which could lead to the greater flexibility would facilitate restoring competitiveness in the event of adverse asymmetric shocks. Language and cultural differences and lack of policy coordination in the labor markets and, consequently, diverse and relatively low flexibility of these markets are the major reason the euro area does not constitute an optimal currency area. In a situation of deepening imbalances and the absence of labor market reforms in some EMU countries counteracting

the negative effects of permanent asymmetric shocks within the monetary union may prove impossible.