

Elżbieta Chrabonszczewska

Ograniczenia wzrostu gospodarczego w Unii Europejskiej

International Journal of Management and Economics 17, 41-56

2005

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Ograniczenia wzrostu gospodarczego w Unii Europejskiej

Wprowadzenie

Wyhamowanie tempa wzrostu w krajach Unii Europejskiej, a zwłaszcza w strefie euro, wywołało dyskusję na temat przyczyn tego zjawiska. Narastająca rozbieżność w poziomie dochodu między krajami UE a USA budzi niepokój wśród ekonomistów. Rozbieżność ta wzrosła po przyjęciu nowych krajów do Unii. Celem opracowania jest wskazanie przyczyn ograniczenia tempa wzrostu w krajach europejskich na tle USA. Przyjmuje się, że stosowane w UE limity i ograniczenia w warunkach niedostatecznej konwergencji realnej stanowią poważną przeszkodę dla wzrostu gospodarczego krajów Unii. Konieczne są więc reformy, które spowodują pewne uelastycznienie systemu. Istnieją jednak poważne przeszkody w przeprowadzaniu reform strukturalnych w krajach uprzemysłowionych.

Czy rozszerzenie UE spowoduje spadek tempa wzrostu gospodarczego w UE, czy też przyspieszy niezbędne reformy?

Rozbieżność wzrostu pomiędzy UE a Stanami Zjednoczonymi

Aż do czasu załamania się w 1970 r. systemu z Bretton Woods wzrost gospodarczy był dynamiczny, a model gospodarki europejskiej efektywny tak pod względem dyscypliny finansowej, jak i spójności społecznej. Zasady Systemu z Bretton Woods (stałość kursów, korzystna ewolucja cen i zagranicznej sytuacji finansowej) ułatwiały proces zmniejszania dystansu pomiędzy Europą a Ameryką.

Lata 70., naznaczone dwoma kryzysami naftowymi, kryzysem międzynarodowego systemu walutowego, rozwojem protekcjonizmu socjalnego, były okresem wyhamowania dynamiki tempa wzrostu gospodarczego. W połowie lat 70. kraje europejskie osiągnęły poziom dochodu równy 75% dochodu na głowę USA i poziom ten utrzymywał się do początku lat 90.

W drugiej połowie lat 90. wydajność pracy w krajach europejskich zaczęła spadać, a w USA – wzrastać. Doprowadziło to do relatywnego spadku dochodu na głowę w strefie euro i do zwiększania się rozbieżności między UE a USA.

W 2002 r. poziom dochodu na głowę w UE był niższy o 30% od dochodu w USA, co wynikało z niższego tempa wzrostu w krajach UE. Nie ma jednak jednej decydującej przyczyny stagnacji gospodarczej w krajach UE i pogłębiającego się dystansu gospodarczego do Stanów Zjednoczonych. Kraje europejskie posiadają znaczne atuty gospodarcze, do których należy zaliczyć dobrą infrastrukturę publiczną, wykwalifikowaną siłę roboczą, wysoką stopę oszczędności, ale to jak widać nie wystarcza dla pobudzenia wzrostu.

Przewidywany średni wzrost gospodarki światowej na poziomie 4,6% w 2004 r. i 4,4% w 2005 r. potwierdził się mimo wzrostu cen ropy naftowej¹. Najwyższy wzrost notują Stany Zjednoczone (4,6%) i Japonia (3,4%), natomiast kraje strefy euro – zaledwie 1,7%.

Za podstawowe przyczyny niższego wzrostu gospodarczego w UE uważa się:

- niski stopień wykorzystania siły roboczej
- zmniejszenie wydajności pracy
- słabą zdolność adaptacyjną krajów europejskich
- starzenie się społeczeństw.

Stopień wykorzystania siły roboczej. W krajach UE około 30% ludności w wieku produkcyjnym nie pracuje, podczas gdy wskaźnik ten w USA wynosi 25%. Spadek stopy zatrudnienia miał miejsce zwłaszcza w ostatnich 20 latach. Według danych OECD ta różnica tłumaczy około 85% rozbieżności w poziomie dochodu USA i krajów Unii Europejskiej. Spadek stopy zatrudnienia dotyczy zwłaszcza ludności w wieku 55–64 lat². Spada również stopa aktywności zawodowej kobiet ze względu na trudności w znalezieniu opieki do dzieci oraz wysokie jej koszty.

Według danych OECD³ Amerykanie pracują 1792 godziny rocznie, natomiast Holendrzy tylko 1323 godziny, Francuzi 1453 godziny, Brytyjczycy 1673, a Grecy, którzy należą do grupy biedniejszych krajów w UE, pracują więcej niż Amerykanie, bo 1938 godzin, Polacy zaś 1972 godziny rocznie. Daleko nam jednak do Koreańczyków, którzy pracują 2390 godzin w roku.

Do tego należy dodać wysokie podatki i wysoki poziom bezrobocia strukturalnego w UE. Trzeba również podkreślić, że bogatsi Europejczycy cenią sobie bardziej wolny czas niż wyższe dochody. Polityka podatkowa Unii zmniejsza zainteresowanie dodatkową pracą. Chodzi tu o politykę subwencjonowania tych, którzy wcześniej przechodzą na emeryturę i dyskryminowanie tych, którzy chcą pracować pomimo osiągnięcia wieku emerytalnego. Opiera się to na błędnym założeniu, że w ten sposób można zmniejszyć bezrobocie. W rezultacie powoduje to spadek aktywności zawodowej w wieku produkcyjnym. Słabe wykorzystanie potencjału siły roboczej wynika również z braku elastyczności na rynku pracy. Prawne restrykcje, niska płaca minimalna nie zachęcają do poszukiwania pracy, a skłaniają raczej do korzystania z systemu zasiłków.

Wydajność pracy. W latach 90. inwestycje w technologii informacyjne w USA spowodowały szybki wzrost wydajności pracy, co z kolei rzutowało na dynamikę wzrostu gospodarczego. Szacuje się, że bez globalizacji produkcji sektora IT wzrost PKB w USA w drugiej połowie lat 90. byłby wolniejszy o około 0,2 pkt rocznie. Jednocześnie ocenia się, że globalizacja produkcji i handlu pozwoliła na obniżenie cen od 10 do 30%, a to po-

zwoliło na wzrost inwestycji w sektor IT. W efekcie o połowę wzrosła wydajność pracy, co przełożyło się na wzrost PKB o ok. 230 mld USD w drugiej połowie lat 90.

Pełne wykorzystanie możliwości wzrostu wydajności pracy dzięki zastosowaniu nowych technologii wymaga jednak poważnych nakładów na wzrost kwalifikacji siły roboczej⁴. Te sektory gospodarki amerykańskiej, które zainwestowały w technologie IT (handel hurtowy, maklerzy, finansowe instytucje depozytowe, telekomunikacja) zatrudniają dzisiaj wyżej wykwalifikowaną siłę roboczą i osiągają wyższe zyski. Sektory, które nie zainwestowały w technologie IT, mogą zwiększyć w przyszłości swoją wydajność. Według przewidywań ekonomistów upowszechnianie się technologii IT doprowadzi do drugiej fali wzrostu wydajności pracy w USA.

Według badań OECD różnice w wydajności pracy tłumaczą około 15% rozbieżności w PKB na głowę mieszkańca w UE i USA, chociaż podkreślić należy, że wewnątrz Unii występują znaczne różnice w poziomie PKB⁵. Prawie w jednej czwartej krajów wydajność pracy jest wyższa niż w USA, co oznacza, że istnieją duże rezerwy wzrostu przez podniesienie wydajności pracy w pozostałych krajach Unii Europejskiej.

Zdolność adaptacyjna krajów europejskich. W latach 70. i na początku lat 80. okresy ekspansji gospodarczej w USA przeplatały się z okresami recesji. Koniec lat 80. przebiegał w zasadzie bez doświadczania recesji, dopiero w 1991 r. pojawiła się kolejna, niezbyt zresztą groźna. Potem nastąpił okres wzrostu aż do 2001 r., w którym wystąpiła umiarkowana recesja. Stabilny wzrost gospodarczy przyczyniał się do stabilności w poziomie płac, które nie wiązały się bezpośrednio z cyklem koniunkturalnym. Gospodarka amerykańska jest zdolna do przewyżczenia nawet dość silnych szoków, gdyż ostatni indeks aktywności narodowej obejmujący około 85 różnych miar aktywności gospodarczej jest bardzo optymistyczny⁶. Czynnikiem, który zagraża gospodarce amerykańskiej, jest deficyt obrotów bieżących, do sfinansowania którego niezbędny jest napływ kapitału zagranicznego, co z kolei przenosi się na zagrożenie utrzymania kursu dolara i stabilności rynków finansowych.

Słabsza zdolność adaptacyjna krajów UE wynika z wolniejszego tempa wzrostu. Analizy OECD dotyczące wzrostu gospodarczego często abstrahują od krótkoterminowych cykli koniunkturalnych. Tymczasem kraje, które osiągają wzrost gospodarczy w długim okresie są mniej podatne na wahania krótkookresowe. Reformy strukturalne powodują również większą odporność na wahania krótkookresowe. Uważa się powszechnie, że przeprowadzenie reform, obok innych efektów, spowoduje podwyższenie zdolności adaptacyjnej krajów UE.

Starzenie się społeczeństw. W krajach uprzemysłowionych proces starzenia się społeczeństw nabiera tempa. Według prognoz obecny udział osób w wieku 65 i więcej lat podwoi się do 2050 r. i wyniesie ok. 50% przeciętnie w krajach UE, podczas gdy w USA wskaźnik ten ukształtuje się na poziomie około 35%⁷. Jednocześnie udział osób aktywnych zawodowo⁸ w tej perspektywie czasowej spadnie z 46% do około 39%. Starzenie się społeczeństw i spadek udziału aktywnych zawodowo oznacza wzrost kosztów wynikających z systemu emerytalnego i systemu opieki zdrowotnej oraz spadek wpływów do budżetu z tytułu podatków od płac.

Wzrost kosztów leczenia w związku z wydłużaniem się życia oraz postępem w dziedzinie medycyny powoduje wzrost wydatków budżetowych. W większości krajów europejskich system emerytalny oparty jest na zasadzie transferu międzypokoleniowego, co oznacza, że środki na wypłatę emerytur pochodzą z bieżących składek osób pracujących. Radykalna reforma systemu emerytalnego jest niezbędna i pilna, gdyż ryzyko załamania się finansowania systemu nastąpi w momencie, gdy liczba emerytów przekroczy liczbę osób wpłacających podatki i składki do systemu. Powiększający się z tego tytułu deficyt budżetowy stanowi zagrożenie dla przestrzegania norm Paktu Stabilności i Wzrostu.

Pakt Stabilności i Wzrostu

Spadek tempa wzrostu gospodarczego w Unii Europejskiej jest często uważany za skutek nadmiernej dyscypliny wynikającej z przestrzegania traktatu z Maastricht i Paktu Stabilności i Wzrostu. Polityka budżetowa należy do najsłabszych ogniw procesu integracji europejskiej. Na szczycie w Dublinie w 1996 r. – z inicjatywy ministra finansów Niemiec Th. Waigela – sprecyzowano reguły mające na celu zwiększenie dyscypliny budżetowej w krajach Unii. Reguły te, pod nazwą Paktu Stabilności i Wzrostu, zatwierdzone zostały w Amsterdamie w 1997 r.

Dużą rolę w przestrzeganiu realizacji Paktu ma do spełnienia Rada Ministrów Gospodarki i Finansów Unii Europejskiej (Council of Ministers of Economic and Financial Affairs), która wspierana jest przez Komitet Gospodarczy i Finansowy. Nakładanie się zakresu zadań poszczególnych instytucji wymusiło konieczność likwidacji dawnych instytucji. Komitet Gospodarczy i Finansowy od 1997 r. przejął zadania Komitetu Walutowego⁹. Do zadań Komitetu Gospodarczego i Finansowego należy obserwowanie sytuacji gospodarczej, finansowej, walutowej i płatniczej państw członkowskich oraz składanie Radzie Unii Europejskiej raportów, a także wydawanie opinii na żądanie Rady lub Komisji, przygotowywanie materiałów dla Rady, badanie sytuacji w zakresie przepływu kapitału i swobody płatności.

Rada Ministrów Gospodarki i Finansów UE (ECOFIN) pełni trzy istotne funkcje¹⁰:

- Nadzoruje przestrzeganie ustalonych norm deficytu budżetowego (3% PKB) i zadłużenia sektora publicznego (60% PKB) oraz decyduje o podjęciu sankcji wobec krajów niestosujących się do tych norm. Jeżeli deficyt przekracza ustalone normy i uznany jest za nadmierny, stosowane są sankcje. Skala sankcji jest uzależniona od poziomu spadku PKB i od reakcji kraju na zalecenia ECOFIN.
- Określa ogólny kierunek polityki kursowej.
- Zapewnia koordynację narodowych polityk gospodarczych, przygotowując ogólne kierunki tej polityki, dyskutowane następnie przez Radę Europejską, a także zapewniając wszechstronny nadzór z punktu widzenia ich zgodności z celami traktatowymi.

Dotychczasowe ustalenia Paktu Stabilności i Wzrostu zakładały następujące procedury przy przekroczeniu deficytu budżetowego:

1. Jeżeli kraj miał zerowy wzrost gospodarczy lub jego spadek na poziomie $-0,75\%$, nie mógł korzystać z formuły wyjątkowych okoliczności zwalniających go z sankcji za przekroczenie normy 3% deficytu budżetowego. Pierwszym krokiem było sformułowanie przez Komisję i Radę rekomendacji w stosunku do kraju nieprzestrzegającego normy deficytu. W jej wyniku rząd powinien podjąć działania stabilizacyjne najpóźniej w ciągu 4 miesięcy. Drugi krok dotyczył przypadków niepodejmowania działań naprawczych, wówczas wymagany był nieoprocentowany depozyt w wysokości $0,2\%$ PKB, powiększony o $0,1\%$ za każdy punkt procentowy przekroczenia normy, jednak nie więcej niż $0,5\%$ PKB. Trzeci krok stosowany był w przypadku braku postępu w ciągu 2 lat. Wówczas depozyt zamieniany miał być w grzywnę, która powiększała dochody budżetu generalnego UE.
2. Przy spadku tempa wzrostu powyżej 2% sankcje nie były stosowane.
3. Spadek PKB w przedziale od $0,75\%$ do 2% upoważniał kraj członkowski do ubiegania się o zwolnienie z sankcji.

Należy jednak podkreślić, że sankcje mają charakter dyskrecjonalny, gdyż ECOFIN może, ale nie musi ich stosować, a decyzje Rady zapadają większością kwalifikowanych głosów.

W Unii występuje sprzeczność pomiędzy scentralizowaną polityką monetarną a zdecentralizowaną polityką budżetową. Polityka monetarna prowadzona jest przez jedną instytucję – Europejski Bank Centralny, natomiast polityka budżetowa jest w dalszym ciągu prowadzona przez poszczególne kraje, chociaż w momencie decyzji o powołaniu Unii Gospodarczej i Monetarniej – UGM (Economic and Monetary Union) przewidywano koordynację polityki budżetowej.

Spowolnienie wzrostu gospodarczego w UE oceniane jest często jako następstwo wprowadzenia Paktu Stabilności i Wzrostu, który ogranicza możliwości budżetu co do angażowania się w politykę antycykliczną. Efektem tego jest pewien wzrost wrażliwości gospodarek krajów UE na cykle koniunkturalne. Prowadzenie szeroko zakrojonej polityki społecznej powoduje zwiększenie ryzyka monetarnego i budżetowego, a w konsekwencji zagrożenie dla wzrostu gospodarczego.

Z drugiej strony Europejski Bank Centralny nie jest zobligowany do działań antycyklicznych (nie jest to określone jako jego misja). Jego celem jest stabilizacja cen. Wobec tego niedostateczne jest uwzględnienie wahań cyklicznych w polityce stóp procentowych. W praktyce Europejski Bank Centralny jest postawiony wobec tych samych problemów, co System Rezerwy Federalnej. Jednak przeciwstawia się on o wiele słabiej rozbieżnościom w produkcji i zatrudnieniu, natomiast lepiej pilnuje inflacji niż System Rezerwy Federalnej.

Uważa się, że tym instrumentem brakującym Europejskiemu Bankowi Centralnemu jest Pakt Stabilności i Wzrostu. Trzeba jednak przypomnieć, że Pakt określa jedynie limity deficytu budżetowego, jakich nie można przekroczyć, nie jest jednakże jego zadaniem definiowanie polityki antycyklicznej w ramach tych limitów.

Przez pierwsze trzy lata od momentu ratyfikacji Paktu w 1997 r. kraje strefy euro nie miały większych problemów z realizacją jego wymogów. Dopiero w 2002 r. zarysowały

się pierwsze problemy, kiedy to Komisja Europejska rekomendowała Radzie ECOFIN skierowanie ostrzeżenia w stosunku do Niemiec i Francji. Perspektywa zastosowania sankcji wobec obu tych krajów, a zwłaszcza Niemiec, wywołała szeroką dyskusję wokół zasad Paktu. Pomimo to ani Francja, ani Niemcy nie zostały ukarane za przekroczenie deficytu budżetowego, zgodnie z zasadami zatwierdzonymi w Pakcie. Podobnie rzecz się ma z pozostałymi krajami o przekroczonym deficycie (por. tab. 1).

Tabela 1. Kraje UE, które nie spełniały warunku utrzymania deficytu budżetowego na poziomie 3% PKB w 2004 r.

Kraj	Wielkość deficytu budżetowego w % PKB
Francja	- 3,7
Niemcy	-3,7
Holandia	-3,5
Portugalia	-3,4
Grecja	-3,2
Włochy	-3,2

Źródło: J. Bielecki, Nadmierny deficyt będzie bezkarny, „Rzeczpospolita”, Ekonomia i Rynek, 3 września 2004.

Oceniając Pakt, który wyraźnie kładzie nacisk na utrzymanie dyscypliny budżetowej, a nie na działania łagodzące wahania cyklu koniunkturalnego, należałoby raczej zrezygnować ze stabilizatorów budżetowych w krótkich okresach występowania koniunktury. Fakt, że coraz więcej krajów posiada nadmierny deficyt budżetowy, jest argumentem za szybkim przeprowadzeniem reform. Trzy stanowiska zarysowały się w dyskusji nad zmianami¹¹.

Pierwsza propozycja – całkowitej reformy – została wysunięta przez D. Waltona. Wzrost deficytów budżetowych w strefie euro tłumaczony jest czynnikami koniunkturalnymi, tymczasem Pakt nie pozwala na reagowanie na zmianę fazy cyklu koniunkturalnego. Nowy pakt powinien być zatem oparty na sześciu następujących zasadach:

- Kraje strefy euro powinny móc dostosowywać swoją politykę budżetową do fazy cyklu koniunkturalnego.
- Pakt powinien zwracać większą uwagę na problem długu publicznego, a nie tylko deficytu budżetowego.
- Dla uniknięcia nadmiernych kosztów przywracania równowagi w czasie niekorzystnej fazy cyklu przekroczenie 3% limitu powinno być akceptowane, jeżeli jest to przejściowe i zostanie usunięte w korzystnej fazie cyklu.
- Dla większej elastyczności powinno się zawieszać realizację Paktu w czasie recesji lub przedłużającej się stagnacji.
- Powinna być wzmożona procedura nadzoru realizacji Paktu.
- Należy zrezygnować z kar, gdyż chodzi o wzrost dyscypliny, a nie o sankcje.

Druga propozycja, wysunięta przez A. Ubide, oparta jest na tezie, że kontynuacja negatywnych tendencji spadku tempa wzrostu doprowadzi do wojny ekonomicznej pomiędzy pracującymi a emerytami co do podziału dochodu. Autor stwierdza, że problemy Paktu znajdują swoje źródło w jego realizacji, nie zaś w samej koncepcji. Dlatego proponuje zwiększenie władzy Komisji jako egzekutora Paktu i traktatu z Maastricht oraz wzmocnienie bodźców do wzrostu dyscypliny budżetowej przez polityczne sankcje za nieprzestrzeganie reguł.

Trzeci pogląd, sformułowany przez M. Hallenberga, dotyczy utrzymania *status quo*, ale z pewnymi modyfikacjami realizacji budżetu w poszczególnych krajach. System zarządzania budżetem może przewidywać tzw. kontrakty budżetowe zawierane pomiędzy partiami będącymi u władzy. W większości krajów, które mają rządy koalicyjne i stosują kontrakty budżetowe, Pakt jest przestrzegany. I dlatego autor uważa, że nie należy go zmieniać.

W wyniku dyskusji i utrzymujących się deficytów budżetowych krajów Eurolandu Komisja Europejska wyraziła gotowość do zreformowania istniejących zasad. Najważniejsza modyfikacja to zgoda na przekraczanie normy deficytu powyżej 3% nie tylko w czasie recesji, ale podczas spowolnionego rozwoju w długim okresie. Komisja Europejska chce traktować łagodniej te kraje, które wprowadzają rzeczywiste reformy strukturalne, zwłaszcza systemów opieki zdrowotnej, a także te, których dług jest niewielki i malejący. Niemcy, które podjęły reformy strukturalne, skorzystają zatem na proponowanych zmianach. Natomiast Francja, której gospodarka wchodzi w okres szybszego wzrostu, oraz Włochy, które nie podjęły reform, będą musiały podjąć działania naprawcze. Sytuacja krajów, które aplikują do strefy euro, formalnie nie ulegnie zmianie, ale należy się spodziewać, że stanowisko Komisji w sprawie przestrzegania kryteriów z Maastricht będzie musiało się w przyszłości uelastyczyć.

Reformy w krajach UE

Brak reform uważany jest za przyczynę spadku tempa wzrostu gospodarczego w krajach UE. Reformy strukturalne zwiększają siłę rynku, czyli konkurencyjność i elastyczność cen. „Nie mają one na celu – jak powszechnie się sądzi – znoszenie wszystkich ograniczeń, ale stworzenie ram instytucjonalnych i regulacyjnych, które pozwolą na lepsze funkcjonowanie rynków”¹².

Reformy charakteryzują się tym, że ich koszty ponosi się natychmiast, a na rezultaty trzeba czekać. Ponadto wpływ reform w poszczególnych sektorach na wzrost gospodarczy nie jest jednakowy, co powoduje większą skłonność do realizacji tych reform, które dają szybsze efekty. Tłumaczy to opieszałość we wprowadzaniu reform na rynku pracy, a większą skłonność do reform fiskalnych i finansowych.

Większej otwartości na reformy w jednych krajach towarzyszy niechęć do reform w innych. T. Helbing podaje następujące wyjaśnienia takich postaw¹³:

- Prowadzenie restrykcyjnej polityki strukturalnej w niektórych krajach wpływa na szybszą realizację reform.
- Głęboki kryzys powoduje większą skłonność do przyspieszenia reform.
- Sytuacja budżetowa kraju odgrywa ważną rolę w realizacji reform. Możliwość uzyskania rekompensaty powoduje zmniejszenie oporu co do reform fiskalnych i rynku pracy.
- Zakres reform zależy od stopnia otwartości gospodarki. Obserwować można, że reformy są bardziej zaawansowane w krajach, których najważniejsi partnerzy handlowi mają reformy już za sobą.

Jak zwalczać niechęć do reform? Na to pytanie nie ma łatwej odpowiedzi. Jednak autorzy cytowanego opracowania podają cztery czynniki sukcesu reform:

- Reformy należy podejmować w pierwszym okresie ożywienia po zwolnieniu tempa wzrostu.
- Mając na uwadze wzajemne wspieranie się reform, należy zainwestować w kapitał polityczny, aby uruchomić pęd do reform. Reformy przeprowadzone w łatwiejszych dziedzinach pozwalają na podjęcie trudniejszych politycznie reform na rynku pracy i w dziedzinie podatków.
- Kraje podejmujące reformy powinny posiadać dobrą sytuację budżetową, aby dysponować niezbędną elastycznością w okresie realizacji reform. Reformy mają większe szanse powodzenia, gdy budżet jest w stanie pokryć straty tych, którzy tracą na reformach.
- Dla poparcia reform należy posłużyć się konkurencją zagraniczną i presją dotyczącą różnic w wartości nominalnej. Jednak jeżeli jakaś część rynku jest przygotowana na konkurencję, można ten sektor otworzyć przed podjęciem reform.

Ogólnie rzecz biorąc, reformy w starych krajach UE dotyczyć powinny zmiany zasad Paktu Stabilności i Wzrostu, a zwłaszcza szerszego ujęcia zasad polityki budżetowej i jej harmonizacji z polityką monetarną. Drugim obszarem reform powinny być zasady systemu emerytalnego i zabezpieczenia socjalnego. Trzecim nurtem reform powinny być działania mające na celu zwiększenie wydajności pracy.

Rozszerzenie Unii Europejskiej a wzrost gospodarczy

Kraje nowo przyjęte stanowią 29% powierzchni krajów strefy euro, a ich ludność to 25% ludności strefy euro. Natomiast ich PKB stanowi zaledwie 9% PKB krajów UE. Czyli wyższe tempo wzrostu gospodarczego krajów nowo przyjętych nie będzie miało większego wpływu na wzrost PKB całej Unii Europejskiej.

Rezultatem statystycznym przyjęcia nowych krajów jest spadek średniego PKB na głowę: z 24 010 euro dla 15 krajów do 21 910 euro dla rozszerzonej Unii. Dysproporcje w poziomie PKB na głowę między poszczególnymi krajami oraz średnią unijną są wciąż znaczne (por. tab. 2): od 35% na Łotwie do 74% na Słowenii. Oznacza to, że kraje o niskim PKB muszą rozwijać się bardziej dynamicznie, gdyż jest to podstawowy warunek likwidacji dysproporcji pomiędzy starymi a nowymi krajami UE.

Tabela 2. PKB krajów nowo przyjętych na tle średniej dla 15 krajów UE (w 2002 r.)

Kraj	PKB w mld euro	PKB na głowę w euro	PKB na głowę w % PKB UE	Wzrost PKB w %	Bilans operacji bieżących w % PKB
Cypr	14,0	17 400	72	2,2	-5,3
Czechy	146,9	14 400	60	2,0	-6,3
Estonia	13,5	10 000	42	6,0	-12,3
Litwa	34,3	9 400	39	6,7	-5,3
Łotwa	19,9	8 500	35	6,1	-7,7
Malta	4,6	11 700	55	1,2	-3,9
Polska	363,0	9 500	39	1,6	-3,6
Słowacja	61,3	11 400	47	4,4	-8,2
Słowenia	35,3	17 700	74	3,2	1,7
Węgry	138,2	13 600	57	3,3	-4,0
10 nowych krajów	831,0	11 150	bd	bd	bd
UE 15	9 166,5	24 010	bd	3,4	bd
UE 25	9 997,5	21 910	bd	bd	bd

Źródło: ECB Report 2002, European Central Bank, Frankfurt 2003, s. 118.

Finansowanie rozwoju krajów nowo przyjętych opiera się głównie na zewnętrznych źródłach, gdyż oszczędności wewnętrzne są niskie. Potrzeby inwestycyjne krajów nowo przyjętych są bardzo duże, a możliwości pokrycia popytu na kapitał ze źródeł wewnętrznych ograniczone. Zbyt niska stopa oszczędności wewnętrznych uważana jest za czynnik ograniczający tempo wzrostu¹⁴, a ponadto powoduje podrożenie kapitału, zwiększa popyt na kapitał zagraniczny, co pogarsza równowagę bilansu płatniczego oraz zwiększa wrażliwość na szoki zewnętrzne. W większości krajów dziesiątki, poza Słowenią, gdzie stopa oszczędności jest wysoka, obserwowane były załamania gospodarki¹⁵. Pobudzenie oszczędności wewnętrznych w krajach nowo przyjętych jest więc sposobem na zwiększenie tempa wzrostu i zwiększenie odporności na szoki zewnętrzne. Brak kapitału uznawany był od początku za podstawowy czynnik ograniczający możliwości rozwojowe krajów Europy Wschodniej. O ile podaż siły roboczej występuje we wszystkich tych krajach w nadmiarze, chociaż nie zawsze w wymaganej strukturze wykształcenia, o tyle kapitał jest dobrem rzadkim.

Deficyt bilansu operacji bieżących występujący we wszystkich prawie krajach nowo przyjętych (oprócz Słowenii) stanowi również ważny czynnik ograniczający wzrost gospodarczy, a także zwiększający wrażliwość na szoki zewnętrzne. Innym czynnikiem, nie zawsze dostrzeganym, jest niedorozwój rynku kredytowego i sektora finansowego w krajach dziesiątki. Brak silnego sektora finansowego jest jednym z powodów niskiego wzrostu produkcji i jej wahań. Członkostwo w UE powinno wzmocnić systemy fi-

nansowe nowo przyjętych krajów. Do czynników ograniczających wzrost gospodarczy w krajach nowo przyjętych należy również niska jakość instytucji¹⁶. Poprawa ich jakości może spowodować zmniejszenie wahań wzrostu gospodarczego.

Tabela 3. Szacunki potrzeb inwestycyjnych dla Europy Wschodniej w latach 90.

Źródło	Cel polityki	Okres wzrostu w latach	Wskaźnik wzrostu kapitału	Wartość średnich rocznych inwestycji w mld USD	Finansowanie z wewnętrznych oszczędności
Begg 1990	podwojenie PKB na głowę	10	2,5	103 (netto)	0
Fitoussi-Phelps 1990	wydajność pracy na obecnym poziomie Niemiec i Francji	10	-	110 (netto) 180 (brutto)	częściowe
Boote 1992	poziom wydajności na poziomie EU	10	3,2	260 brutto	-
OECD 1992	5% PKB rocznie na głowę	10	stały na bieżącym poziomie	zewnętrzne fundusze 20-40	relacja: oszczędności/PKB : 23%

Źródło: H. Handler, Assessing the long-term capital needs of Eastern Economies, w: The New Europe Evolving Economic and Financial System in East and West.

Utrzymanie wysokiego tempo wzrostu, niezbędnego do sprostania wymogom stawianym przed krajami ubiegającymi się o przyjęcie do strefy euro, wymusza inwestycje zmieniające strukturę i modernizujące gospodarkę. Brak wewnętrznych oszczędności był powodem poszukiwań przez Polskę i inne kraje zewnętrznych źródeł finansowania. Roli zewnętrznych źródeł finansowania rozwoju krajów postsocjalistycznych nie można przecenić, zwłaszcza w początkowym okresie transformacji, a także po wejściu do UE.

Dostępność kapitału dla krajów Europy Środkowej i Wschodniej na międzynarodowych rynkach finansowych, ze względu na duże zadłużenie i niską wiarygodność kredytową w końcu lat 80. i na początku lat 90. była bardzo mała. Ważnym źródłem finansowania rozwoju był napływ kapitału zagranicznego, który zwiększył się dopiero po rozpoczęciu transformacji. Źródłem finansowania na początku była pomoc międzynarodowych organizacji finansowych, takich jak MFW, Bank Światowy, a także pomoc UE dla krajów kandydujących.

Na początku okresu transformacji dominowały bezzwrotne formy pomocy oraz uwarunkowane preferencyjne kredyty międzynarodowych organizacji finansowych.

Występowała w tym czasie znaczna dysproporcja między kwotami przyznanymi i wykorzystanymi kredytów na korzyść tych pierwszych. Powstały paradoks wyraża się w jednoczesnym występowaniu znacznych potrzeb na zewnętrzne finansowanie i niepełnym wykorzystaniu nawet tych małych przyznawanych kredytów. Główną przyczyną niewykorzystywania kredytów było niewypełnianie warunków związanych z przyznanymi kredytami (MFW, Bank Światowy), co powodowało blokadę wypłat kolejnych transz kredytowych. Inną grupę przyczyn stanowiły skomplikowane procedury udzielania kredytów. Brak znajomości tych procedur był ważną przeszkodą w wykorzystywaniu linii kredytowych skierowanych do małych i średnich przedsiębiorstw.

Stopień wykorzystania przyznanego środków z UE dla Polski w latach 1990–1997 ogólnie był zadowalający. Jednak od 1998 r. obserwujemy coraz większą dysproporcję między środkami wykorzystanymi a środkami zakontraktowanymi i wykorzystanymi. W 2000 r. środki wykorzystane w Polsce były pięciokrotnie niższe niż środki przyznane. Występowała również różnica pomiędzy środkami zakontraktowanymi a wykorzystanymi.

Największe kłopoty były ze znalezieniem środków pieniężnych na tzw. wkład własny w finansowane przez UE projekty (20–50% wartości projektu). Pokonanie tej trudności wymagało uwzględnienia odpowiednich kwot w budżetach lokalnych oraz nowelizacji ustawy budżetowej. Ważnym powodem było złe przygotowanie projektów do sfinansowania, co powodowało ich odrzucanie. Na przykład w Polsce do połowy roku 2002 zakontraktowano dopiero 33% projektów z 2000 r.

Szerszy strumień pieniędzy unijnych, jaki napłynął do Polski po 1998 r., nie spotkał się z odpowiednim przyjęciem i nie został wykorzystany¹⁷. Coraz większym kwotom przyznanym odpowiadały coraz niższe wykorzystane środki. Jedynie fundusze kierowane do przedsiębiorstw były wykorzystywane w sposób poprawny.

Kierunek wykorzystania środków też pozostawia wiele do życzenia. Część środków PHARE została zużyta na niepotrzebne ekspertyzy i szkolenia. Na szczeblu samorządów lokalnych znajduje się co prawda dość znaczna liczba przeszkolonych już przez UE pracowników, ale po wyborach ekipa ta może się poważnie zmienić.

Należy więc stwierdzić, że niedostateczne wykorzystanie środków unijnych stanowi poważną barierę dla przyspieszenia wzrostu gospodarczego w krajach nowo przyjętych.

Strefa euro a wzrost w krajach nowo przyjętych

Wejście do strefy euro to szansa na szybszy wzrost gospodarczy w krajach nowo przyjętych. Jeżeli chodzi o korzyści z uczestnictwa w strefie euro, to wzrost gospodarczy z tego tytułu w większości krajów Europy Centralnej, wg szacunków MFW, wyniesie od 20 do 25% PKB¹⁸.

Tabela 4. Realizacja kryteriów z Maastricht w 10 nowych krajach UE (stan w 2002 r.)

Kraj	Deficyt budżetowy w % PKB	Dług publiczny w % PKB	Inflacja	Stopy procentowe
Cypr	-3,5	55,9	2,8	3,8
Czechy	-3,9	25,6	1,4	6,2
Estonia	+1,3	4,4	3,6	6,7
Litwa	-2,0	23,6	0,4	6,8
Łotwa	-3,0	16,8	2,0	7,9
Malta	-6,2	64,9	2,2	4,8
Polska	-4,1	43,3	1,9	12,1
Słowacja	-7,2	39,3	3,3	10,3
Słowenia	-2,6	27,9	7,5	13,2
Węgry	-9,2	52,9	5,2	10,2
UE	-1,9	62,7	2,3	6,12

Źródło: L. Oręziak, *Finanse UE*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 90, 100.

Warunkiem przystąpienia do strefy euro jest wypełnienie kryteriów z Maastricht. Dla nowych krajów, które weszły do UE 1 maja 2004 r., pewne ryzyko stanowi znacząca rozbieżność pomiędzy nominalnymi kryteriami konwergencji z Maastricht (patrz tabela 4) a kryteriami realnymi, z których najważniejszym jest poziom PKB, a także poziom bezrobocia, struktura i poziom rozwoju gospodarki. Istnieje ryzyko, że wysiłki skierowane na zmniejszenie rozbieżności realnej spowodują pogorszenie nominalnych wskaźników konwergencji. Tym samym odsunie się w czasie możliwość wejścia do strefy euro krajów niespełniających kryteriów z Maastricht i możliwość skorzystania z efektów wspólnej waluty.

Przystąpienie nowo przyjętych krajów do strefy euro wymaga uporządkowania ich gospodarek, a zwłaszcza sektora publicznego. Kraje nowo przyjęte można podzielić na 3 grupy: kraje bałtyckie, kraje Grupy Wyszehradzkiej oraz kraje pozostałe. Sytuacja sektora publicznego i wzrost gospodarczy jest odmienny w tych grupach. Jeżeli chodzi o kraje bałtyckie, to po okresie recesji w 1999 r., spowodowanej kryzysem rosyjskim, od 2000 r. nastąpił szybki ich wzrost. Kraje Grupy Wyszehradzkiej notowały szybki wzrost do roku 2000, po czym nastąpiło wyhamowanie wzrostu. Również sytuacja sektora publicznego jest odmienna. Sektor publiczny w krajach bałtyckich stanowi mniej niż 40 % PKB. Towarzyszy mu niski deficyt budżetowy i ostrożna polityka budżetowa, co skutkuje wyższym wzrostem gospodarczym i krótszą perspektywą przyjęcia do strefy euro. Natomiast w krajach Grupy Wyszehradzkiej udział sektora publicznego w PKB jest wyższy niż 40%, co wiąże się z wysokim deficytem budżetowym, mniej ostrożną polityką budżetową oraz z niższym wzrostem gospodarczym. W konsekwencji perspektywa przyjęcia do strefy euro jest bardziej oddalona¹⁹. Zwłaszcza ostatnie zmiany podjęte

przez Eurostat, które wykluczają otwarte fundusze emerytalne z sektora publicznego, oddalają wejście Polski do strefy euro. Planowany jest wzrost deficytu sektora publicznego Polski o 1,6% PKB, a osiągnięcie 3% deficytu będzie wymagało albo jeszcze większego cięcia wydatków, albo też wydłużenia okresu dochodzenia do poziomu deficytu uprawniającego do wejścia do strefy euro²⁰.

Zanim jednak kraje nowo przyjęte wejdą do Unii walutowej, będą musiały uczestniczyć w Europejskim Systemie Walutowym (EMS II) i mechanizmie kursowym (ERM II) stabilizującym waluty tych krajów wobec euro z marginesem $\pm 15\%$ wokół kursu centralnego przez okres co najmniej 2 lat przed przeprowadzeniem ewaluacji zgodności z kryteriami zbieżności. Jednocześnie waluta krajowa nie może być poddana większym presjom i dewaluacji wobec euro. Jeżeli jednak istniejący deficyt obrotów bieżących w krajach nowo przyjętych będzie się pogłębiał, a napływ kapitału, w tym inwestycji bezpośrednich, nie będzie kompensował tego deficytu, to nastąpi napięcie na rynku walutowym, które spowoduje destabilizację walut i oddali możliwość przystąpienia do strefy euro.

O ile W. Brytania i Dania uzyskały status członka UE z derogacją co do wejścia do strefy euro, o tyle kraje nowo przyjęte takiej możliwości nie mają. Każdy z nowo przyjętych krajów będzie musiał uczestniczyć w mechanizmie kursowym ERM II przed wejściem do strefy euro.

Niebezpieczeństwo dla strefy euro wiąże się z siłą monetarną krajów nowo przyjmowanych. Najbardziej niebezpieczne dla stabilności euro są kraje duże (Polska, Turcja) o możliwościach kreowania poważnych deficytów budżetowych oraz niestabilnej walucie, wymagającej znacznych interwencji kursowych. Etap stabilizacji gospodarczej i wypełniania kryteriów z Maastricht oraz uczestnictwo w ERM II będą bardzo znaczące dla dalszego funkcjonowania Unii Gospodarczej i Walutowej (EMU). Utrata samodzielności w zakresie polityki monetarnej rodzi ryzyko braku możliwości amortyzowania szoków zewnętrznych, co jest bardzo ważne dla małych otwartych gospodarek, które łatwiej mogą amortyzować te szoki poprzez zmianę masy pieniądza niż zmianę kursu walutowego.

Istnieje również obawa, czy zyski ze wzrostu wymiany i wzrostu gospodarczego będą w stanie skompensować koszty ewentualnego wzrostu wahań gospodarki krajów nowo przyjętych w skali makroekonomicznej. Według niektórych szacunków ryzyko wzrostu wahań gospodarki na skutek przyjęcia euro przed uzyskaniem konwergencji realnej (lub też wzrost stopnia synchronizacji szoków) przekracza zyski z wprowadzenia wspólnej waluty.

Wysokie jest również ryzyko bankructwa instytucji i przedsiębiorstw o efektywności niższej niż w 15 krajach UE. Dotyczy to również możliwości utraty rynków na rzecz bardziej konkurencyjnych instytucji i przedsiębiorstw UE, oferujących produkty i usługi o wyższej jakości.

Te ryzyka powodują konieczność prowadzenia rygorystycznej polityki w całej gospodarce. W podsumowaniu należy podkreślić, że na szczególną uwagę zasługują następujące problemy powodujące wzrost zagrożeń:

- napływ kapitału zagranicznego
- wzrost wydajności pracy w sektorze dóbr podlegających wymianie zagranicznej (efekt Balassy Samuelsona)
- inflacja
- ekspansja kredytów bankowych
- deficyt sektora publicznego.

Z drugiej strony nie można pominąć potencjalnych korzyści wzrostu tkwiących w konieczności prowadzenia zdyscyplinowanej polityki makroekonomicznej, co wpłynie na zmniejszenie wahań i wrażliwości na szoki asymetryczne. Wprowadzenie euro może przyspieszyć konwergencję realną. Jeżeli kraje nowo przyjęte wykorzystają w sposób prawidłowy oferowaną pomoc, przezwyciężą istniejące bariery i zrealizują niezbędne reformy strukturalne, to szybszy wzrost będzie możliwy.

Wnioski

Przeprowadzona analiza ograniczeń wzrostu w Unii Europejskiej jako całości prowadzi do wniosku, że mamy do czynienia z wielopłaszczyznowym zróżnicowaniem tych ograniczeń nie tylko pomiędzy krajami piętnastki i krajami nowo przyjętymi, ale i wewnątrz obu grup.

O ile w krajach dawnej UE podstawową barierą wzrostu jest trudna do pogodzenia sprzeczność pomiędzy preferencjami socjalnymi a wzrostem gospodarczym, a także niedostatecznym wzrostem wydajności pracy, o tyle w krajach nowo przyjętych mamy do czynienia z niedostatkiem oszczędności wewnętrznych, wysokim długiem publicznym, deficytem budżetowym i bezrobociem. Jednak zarówno stare, jak i nowe kraje UE potrzebują reform, które są warunkiem przyspieszenia wzrostu.

Obserwuje się wzrost rozbieżności pomiędzy tempem wzrostu w USA i krajach UE. Najważniejszą przyczyną tych rozbieżności jest spadkowa tendencja stopnia wykorzystania siły roboczej oraz spadek wydajności pracy w Unii. Istnieje również znaczna rozbieżność w tempie wzrostu pomiędzy poszczególnymi krajami UE. Wynika to z braku konwergencji realnej oraz nierównomiernego postępu w realizacji reform w krajach UE.

Przystąpienie 10 nowych krajów o niższym dochodzie pogłębia margines rozbieżności realnej. Efektem statystycznym rozszerzenia jest spadek średniego dochodu w Unii. I choć niektóre nowo przyjęte kraje mają tempo wzrostu wyższe niż dotychczasowi członkowie, zwłaszcza kraje najbogatsze, to jednak udział nowych krajów w PKB UE jest na tyle mały, że nie wpłynie na średnie tempo wzrostu.

Nowe kraje mają niską zdolność absorpcji pomocy finansowej o charakterze bezzwrotnym, oferowanej przez Unię, co powoduje niewykorzystywanie części środków pomocowych i kredytów preferencyjnych oferowanych przez międzynarodowe organizacje finansowe. Wpływa to również ograniczająco na wzrost gospodarczy Unii jako całości. Należy więc podjąć działania zwiększające zdolności absorpcyjne nowo przyjętych krajów.

Przestrzeganie kryteriów z Maastricht oraz Paktu Stabilności i Wzrostu pozbawia kraje Unii możliwości wykorzystania polityki budżetowej jako narzędzia pobudzania wzrostu.

Pogłębiający się proces starzenia społeczeństw powoduje wzrost wydatków na leczenie i opiekę przy malejących zasobach siły roboczej w wieku produkcyjnym. Protekcjonizm socjalny jest trudny do pogodzenia ze wzrostem gospodarczym i jest jednym ze źródeł wzrostu deficytu budżetowego, zwłaszcza w krajach bogatych UE. Wzrost deficytów budżetowych poza dopuszczalną granicę 3% w niektórych krajach spowodował zmianę stanowiska Komisji co do twardości przestrzegania Paktu Stabilizacji.

Przyspieszenie wzrostu gospodarczego w Unii wymaga całościowych reform. Ich koszty są znaczne, ale należy je porównywać z kosztami braku realizacji reform, zwłaszcza w dłuższej perspektywie.

Przypisy

¹ M. Rato, La croissance de l'économie mondiale restera robuste, malgre la hausse du petrole, „FMI Bulletin” 21 juin 2004.

² J.P. Cotis, Les causes du retard économique de l'Europe, „Finances & Développement” juin 2004.

³ Podaję za: M. Ostrowski, Biblia spryciarza, „Polityka” 2004, nr 37.

⁴ Ch. Ebrahim-Zadeh, Les Etats Unis misent sur la sous-traitance et le capital humain pour stimuler la productivité, „FMI Bulletin” 5 avril 2004.

⁵ Szerzej patrz: The Sources of Economic Growth in OECD Countries, OECD Paris 2003 oraz: Implementing the OECD Jobs Strategy: Assessing Performance and Policy, OECD Paris 1999.

⁶ Prévoir le présent: les perspectives de l'économie americaine, Entretien avec Marc Watson, „FMI Bulletin” 2 aout 2004.

⁷ Wskaźnik ten jest liczony jako relacja liczby osób powyżej 65 lat do liczby osób w wieku 15–64 lat. Por.: A. Jaeger, L'Europe peut-elle se permettre de vieillir? „Finances & Développement” juin 2004.

⁸ Jest to udział osób aktywnych zawodowo w stosunku do ludności ogółem.

⁹ Por.: K. Michałowska-Gorywoda, Podejmowanie decyzji w Unii Europejskiej. Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa 2002, s. 106 oraz Z.M. Doliwa-Klepacki, Europejska Integracja Gospodarcza, Temida2, Białystok 1996, s. 255.

¹⁰ D. Cahen, L'Euro 1997–1999 l'heure des preparatifs. Les editions d'organisation, Paris 1997, s. 41, 42.

¹¹ Comment reformer le Pacte de stabilité et de croissance? „Finances & Développement” juin 2004.

¹² T. Helbing, Comment surmonter les obstacles aux reformes structurelles dans les pays industrialisés? „FMI Bulletin” 19 avril 2004.

¹³ Ibidem.

¹⁴ Por.: W. Orłowski, Accélérer le changement, „Finances & Développement” juin 2004.

¹⁵ W Polsce w latach 2001–2002, na Słowacji w 1999–2000, w krajach bałtyckich w 1999, w Czechach w latach 1997–1999, na Węgrzech w latach 1995–1996.

¹⁶ Przez instytucje należy tu rozumieć zasady formalne i nieformalne dotyczące ochrony prawa własności, równości wobec prawa i walki z korupcją. Szerzej patrz: H. Edison, Qualite des institutions et resultats économiques, „Finances & Développement” juin 2003.

¹⁷ Por. J. Bielecki, A. Myczkowska, P. Apanowicz, A. Burak, Przybywa pieniędzy i kłopotów, „Rzeczpospolita” *Ekonomia i Rynek* z 1 lipca 2002.

¹⁸ M. Kohler, Les nouveaux membres de l'UE doivent continuer de se préparer a l'euro, „FMI Bulletin” 23 février 2004.

¹⁹ Szerzej patrz: C. Andersen, La bonne strategie pour adopter l'euro, „FMI Bulletin” 7 juin 2004.

²⁰ Szerzej patrz: J. Bielecki, Złoty dłużej w naszych portfelach, „Rzeczpospolita” *Ekonomia i Rynek*, 2–3 października 2004.

Limitations of the economic growth in the European Union (Summary)

Slowing down of the growth rate in the European Union countries, particularly in the Euro zone, has stirred a discussion concerning the reasons for this phenomenon. A growing discrepancy in the level of income between the EU member states and the USA arises the economists' concern. The difference increased after accession of ten new countries to the Community. The paper's objective is the indication of the reasons for slowing down of the growth rate in the European countries as compared to the USA. It is assumed that limits and restrictions applied in the EU in the conditions of insufficient real convergence constitute a serious obstacle for economic growth in the Community member States. Therefore, the reforms are necessary that will lead to a more flexible economic system. However, there are serious obstacles to implementation of a structural reform in industrialised countries. The question is, whether extending the EU may cause a decrease in the rate of economic growth, or if it accelerates necessary reforms? The paper attempts to answer this question.