

Strefa euro a nowe kraje członkowskie Unii Europejskiej – dywergencja czy konwergencja gospodarcza?

Wstęp

Wprowadzenie euro bezgotówkowego w styczniu 1999 r., a po trzech latach banknotów i monet wspólnej waluty stanowiło urzeczywistnienie wieloletnich dążeń do ściślejszej integracji ekonomicznej krajów europejskich w formie unii monetarnej. Unia Gospodarcza i Walutowa (UGiW) obejmuje obecnie dwanaście państw liczących ogółem około 310 mln ludności. Stanowi ona unikalną kombinację scentralizowanej polityki monetarnej prowadzonej przez Europejski Bank Centralny (EBC) oraz narodowych polityk makroekonomicznych, w tym fiskalnych, które pozostały na ogół suwerenne. Utworzenie UGiW oznaczało najważniejszą zmianę w globalnym systemie walutowym od momentu załamania się mechanizmu sztywnych kursów walutowych Bretton Woods na początku lat 70. ubiegłego wieku i spowodowało powstanie drugiego, co do wielkości, obszaru walutowego na świecie (po obszarze USD). Celami unii były przede wszystkim zapewnienie większej stabilności makroekonomicznej oraz poprawa ekonomicznej efektywności w strefie euro, a warunkiem przystąpienia do niej – spójność gospodarcza kandydujących państw, oceniana za pomocą tzw. kryteriów nominalnych oraz kryteriów realnych konwergencji [patrz: Zawojska 2000: 58–62].

Konwergencja oznacza podobieństwo w poziomie rozwoju gospodarczego państw członkowskich, proces zmierzania określonych wskaźników makroekonomicznych poszczególnych krajów do ich średnich wartości w UE. Nominalne kryteria konwergencji to wartości brzegowe pięciu wskaźników makroekonomicznych, które służą do oceny gospodarek zamierzających przystąpić do UGiW. Dzielią się one na dwa rodzaje wskaźników: kryteria pieniężne (stabilizacja kursu walutowego, poziom inflacji, poziom długookresowej stopy procentowej) oraz kryteria fiskalne (poziom deficytu budżetowego, poziom długu publicznego). Realna konwergencja oznacza zdolność słabiej rozwiniętej go-

spodarki do szybszego wzrostu gospodarczego, dzięki któremu początkowa różnica w poziomie PKB w stosunku do krajów bogatszych z czasem zanika.

Celem opracowania jest nie tyle ocena skuteczności funkcjonowania UGiW, ile raczej określenie stopnia zbieżności gospodarek nowych krajów członkowskich UE, w tym przede wszystkim Polski, z gospodarkami państw strefy euro. Chodzi o ocenę makroekonomiczną tych państw w zakresie przystosowania się do głównych założeń tworzonej UGiW, potocznie określanej jako strefa euro.

Ze strony niektórych „starych” uczestników UE (głównie Francji i Niemiec) pojawiają się propozycje realizacji koncepcji Europy „dwóch prędkości” w odniesieniu do określonych aspektów polityki ekonomicznej (np. polityki podatkowej). Oznaczałoby to ściślejsze i szybsze integrowanie się wąskiej grupy państw (tzw. twardego jądra) w ramach UE oraz podział na kraje bogate i biedne, czyli w istocie, że integracja europejska pozostanie jedynie deklaracją, natomiast rzeczywistością stanie się dezintegracja.

Sytuacja makroekonomiczna nowych krajów członkowskich UE

W dniu 1 maja 2004 r. do UE przystąpiło dziesięć nowych państw: Cypr, Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Malta, Polska, Słowacja, Słowenia oraz Węgry (mapa 1). Było to największe, zarówno pod względem liczby państw, jak i ich różnorodności, rozszerzenie w historii UE.



Mapa 1

Kraje członkowskie UE i strefy euro

Od tej daty nowe kraje uczestniczą w UGiW ze statusem „państwa członkowskiego objętego derogacją”¹, jaki przysługuje również Szwecji. Oznacza to, że są one zobowiązane do przystąpienia do strefy euro w kolejnym etapie. W przeciwieństwie do Danii i Wielkiej Brytanii, nowym państwom członkowskim UE nie przysługuje prawo do odmowy przyjęcia wspólnej waluty. By mogło to jednak nastąpić, państwa kandydackie muszą spełnić kryteria konwergencji sformułowane w Traktacie z Maastricht.

Przystąpienie nowych krajów do UE nie zmieniło w zasadniczy sposób jej podstawowych charakterystyk gospodarczych. Mimo iż liczba ludności UE wzrosła prawie o 20%, globalny PKB zwiększył się w stosunku do dotychczasowego poziomu o niespełna 5%, a mierzony według parytetu siły nabywczej – odpowiednio o 9%. Efektem rozszerzenia jest spadek przeciętnego PKB *per capita* w UE-25 w stosunku do UE-15 o 9% (tab. 1). Statystycznie rzecz ujmując, „poprawiła się” przez to relatywna pozycja 18 regionów UE, w których PKB na jednego mieszkańca przed dniem 1 maja 2004 r. nie przekraczał 75% średniej unijnej, choć słabości strukturalne w gospodarce pozostały takie same i regiony te nadal potrzebują wsparcia.

Jedną z głównych różnic między nowymi członkami UE a krajami należącymi do strefy euro jest PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Podstawowym wskaźnikiem, który pozwala mierzyć konwergencję realną gospodarek jest PKB *per capita* według parytetu siły nabywczej. W nowych krajach UE jest on średnio o ponad połowę niższy niż przeciętnie w krajach UE-15, przy czym waha się od 35% poziomu unijnego na Łotwie do 76% na Cyprze (tab. 1). Około 92% ludności nowych krajów członkowskich zamieszkuje regiony, w których PKB *per capita* jest niższy od 75% średniego poziomu w UE-25, a ponad 2/3 odpowiednio w regionach, gdzie nie przekracza on 50% tego poziomu [Barnier 2004].

W latach 1995–2003 we wszystkich, poza Czechami, nowych krajach członkowskich UE występował szybszy wzrost gospodarczy niż przeciętnie w strefie euro (tab. 2). Największe tempo zmian PKB w ujęciu realnym zanotowały kraje nadbałtyckie: Estonia, Litwa i Łotwa. Dynamika ta odzwierciedla proces „doganiania” dotychczasowych krajów UE, sprzyjający wyrównywaniu poziomu gospodarczego. Mimo to, zakładając nawet wysoce korzystny scenariusz wzrostu gospodarczego na poziomie 4% rocznie w nowych krajach UE oraz 2% rocznie w UE-15, te pierwsze będą potrzebować czterech dekad, by osiągnąć taki sam PKB *per capita* mierzony w parytecie siły nabywczej. Z kolei uzyskanie 70% PKB na mieszkańca w UE-15 zajmie tym krajom dwie dekady.

¹Derogacja oznacza pozbawienie przepisu prawnego mocy obowiązującej przez zastąpienie go innym przepisem prawnym. W tym przypadku chodzi o wyłączenie państwa członkowskiego UE spod określonych elementów dorobku prawnego Wspólnot Europejskich, określanego jako *acquis communautaire*.

Tabela 1

Ludność oraz produkt krajowy brutto (PKB) w nowych krajach członkowskich Unii Europejskiej

Kraje	Ludność, 2003	PKB <i>per capita</i> , 2002			Globalny PKB, 2002		
	mln	tys. euro	euro PPS ¹	euro PPS ²	mln euro	mln PPS	euro PPS ³
Cypr	0,7	14,8	76	83	10,8	13,1	0,14
Czechy	10,2	7,7	62	68	78,2	151,8	1,66
Estonia	1,4	5,1	40	44	6,9	13,1	0,14
Litwa	3,4	4,3	39	43	14,7	32,7	0,36
Łotwa	2,3	3,9	35	38	8,9	19,6	0,21
Malta	0,4	10,3	69	75	4,1	6,1	0,07
Polska	38,2	5,3	41	45	202,3	383,1	4,18
Słowacja	5,4	4,8	47	51	25,7	60,9	0,66
Słowenia	2,0	11,7	69	75	23,4	33,1	0,36
Węgry	10,1	6,8	53	58	68,9	130,5	1,42
Nowe kraje UE	74,1	6,0	47	51	443,8	844,1	9,21
UE-15	380,8	24,1	100	109	9168,0	9168,0	100,00
UE-25	454,9	21,2	91	100	9611,8	10012,1	109,21
Strefa euro	306,9	23,0	–	–	7071,0	7269,0	79,29

¹Procentowa relacja do średniego poziomu PKB na osobę w UE-15. ²Procentowa relacja do średniego poziomu PKB na osobę w UE-25. ³Procentowa relacja do globalnego PKB w euro wyrażonego w PPS w UE-15.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Komisji Europejskiej.

Tabela 2

Wybrane wskaźniki makroekonomiczne dla nowych krajów członkowskich UE

Kraje	Stopa wzrostu gospodarczego ¹		Stopa inflacji		Saldo rachunku bieżącego ²		Wynik budżetu ³		Dług publiczny ⁴	
	1995–2003	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003
Cypr	3,7	2,0	2,8	4,0	-5,4	-4,4	-4,6	-6,3	67,1	72,2
Czechy	2,2	2,9	1,4	-0,1	-5,8	-6,5	-6,4	-12,9	28,9	37,6
Estonia	5,2	4,8	3,6	1,4	-12,2	-13,7	1,8	2,6	5,7	5,8
Litwa	5,5	8,9	0,4	-1,1	-5,4	-6,1	-1,4	-1,7	22,8	21,9
Łotwa	5,1	7,5	2,0	2,9	-7,6	-9,1	-2,7	-1,8	15,5	15,6
Malta	3,4	0,4	–	1,3	-2,1	-3,4	-5,7	-9,7	61,7	72,0
Polska	4,3	3,7	1,9	0,8	-2,6	-2,0	-3,6	-4,1	41,2	45,4
Słowacja	4,1	4,2	3,5	8,5	-8,2	-0,9	-5,6	-3,6	43,3	42,8
Słowenia	3,8	2,3	7,5	5,7	1,7	0,2	-1,9	-1,8	27,8	27,1
Węgry	3,5	2,9	5,2	4,7	-4,0	-5,7	-9,3	-5,9	57,1	59,0
Nowe kraje	3,8	3,6	2,7	2,1	-3,9	-3,7	-4,9	-5,7	39,4	42,2
UE-15	2,1	0,8	2,1	2,0	0,6	0,5	-2,0	-2,6	62,5	64,0
Strefa euro	2,0	0,4	2,3	2,1	0,9	0,4	-2,3	-2,7	69,2	70,4

¹Średnioroczne tempo wzrostu realnego PKB. ²W relacji (%) do PKB. ³Wynik budżetu sektora rządowego (tzw. sektora instytucji rządowych i samorządowych) w stosunku do PKB (%). ⁴W relacji (%) do PKB.

Źródło: Dane Komisji Europejskiej [2004a] oraz EBC [2004].

Szybka dynamika wzrostu gospodarczego nie może jednak przesłaniać wielu niedociągnięć w transformujących się gospodarkach, charakteryzujących się niskim poziomem PKB na jednego mieszkańca. Relacje finansowe między podmiotami gospodarczymi nie osiągnęły jeszcze standardów europejskich, ułomne są instytucje ekonomiczne wspomagające prowadzenie działalności gospodarczej, takie jak legislacja, administracja publiczna czy sądownictwo, występuje wysokie bezrobocie, a słaby, nieefektywny system zabezpieczenia społecznego utrwała ubóstwo, które z kolei skłania ludzi pozbawionych środków utrzymania do patologii, np. do drobnej przestępczości [Gligorov i in. 2004].

Dystans krajów EŚW do strefy euro pod względem spełnienia kryteriów nominalnych z Maastricht

Wszystkie nowe kraje członkowskie UE dokonały znaczącego postępu w okresie transformacji gospodarczej w zakresie inflacji, obniżając roczne tempo zmian poziomu cen oraz ograniczając ich wahania. W 2003 r. przeciętna stopa inflacji w omawianych krajach wyrównała się z jej średnim poziomem w UGiW. Proces dezinflacji został osiągnięty głównie dzięki antyinflacyjnej polityce monetarnej oraz polityce kursu walutowego, ale nie bez znaczenia były także czynniki krótkookresowe, takie jak aprecjacja walut narodowych czy spadek cen źródeł energii i żywności. Po przystąpieniu do UE presja inflacyjna w nowych krajach członkowskich wzrosła w wyniku procesu doganiania związanego z tzw. efektem Balassy-Samuelsona², a także liberalizacji cen, nacisków płacowych oraz czynników bezpośrednio związanych z członkostwem (wzrost podatków pośrednich, dostosowanie cen produktów rolnych itp.).

Hipoteza Balassy-Samuelsona jest jednym z najczęściej stosowanych w literaturze przedmiotu wyjaśnieniem wyższej stopy inflacji w krajach przystępujących do UE w stosunku do gospodarek starych krajów członkowskich. Na przykład badania Kovácsa w pięciu nowych krajach EŚW (Czechy, Węgry, Polska, Słowacja i Słowenia) wykazały, że inflacja Balassy-Samuelsona wynosi w nich 2 punkty procentowe rocznie – efekt zbliżony do występującego

²Zgodnie z efektem Balassy-Samuelsona, wyższe od przeciętnych stopy wzrostu gospodarczego w procesie ożywienia prowadzą do wyższej inflacji w krajach akcesyjnych. Zdecydowany wzrost wydajności w sektorze dóbr będących przedmiotem handlu zagranicznego (*tradables sector*) wpływa na postulaty płacowe w sektorze dóbr niebędących przedmiotem handlu zagranicznego (*non-tradables sector*), głównie usług. Powoduje to wzrost makroekonomicznych jednostkowych kosztów siły roboczej i, co za tym idzie, cen towarów i usług konsumpcyjnych.

w Hiszpanii i najmniejszych krajach UE tuż przed ich wstąpieniem do UGiW [Kovács 2003].

Kryterium z Maastricht wymaga trwałego charakteru konwergencji osiągniętej przez państwo członkowskie, co odzwierciedla się w poziomach długoterminowych stóp procentowych. Kryterium konwergencji stóp procentowych oznacza, że w ciągu jednego roku przed oceną państwo członkowskie ma wykazać średnią nominalną długoterminową stopę procentową, nieprzekraczającą więcej niż o dwa punkty procentowe stopy procentowej trzech państw UE o najbardziej stabilnych cenach. Stopy procentowe oblicza się na podstawie długoterminowych obligacji państwowych lub porównywalnych papierów wartościowych, z uwzględnieniem różnic w definicjach krajowych.

Nowe kraje UE mają długoterminowe stopy procentowe zbliżone poziomem do występujących średnio w strefie euro (tab. 3) i spełniają pod tym względem kryterium konwergencji.

Tabela 3

Długoterminowe stopy procentowe (%) w nowych krajach UE

Kraje	1999	2000	2001	2002	2003
Cypr	7,4	7,6	7,7	5,4	4,7
Czechy	–	6,9	6,3	4,9	3,9
Estonia	–	–	–	–	4,3
Litwa	–	–	–	6,0	5,3
Łotwa	–	–	–	–	4,9
Malta	–	5,8	6,1	5,7	5,0
Polska	9,5	11,8	10,7	7,3	5,6
Słowacja	–	8,3	8,1	6,9	5,0
Słowenia	–	–	–	–	5,5
Węgry	9,9	8,6	7,9	7,1	6,6
Nowe kraje	–	–	–	–	5,3
EU-15	4,7	5,4	5,0	4,9	4,2
EU-25	–	–	–	–	4,3
Strefa euro	4,7	5,4	5,0	4,9	4,1

Źródło: Dane Komisji Europejskiej [2004b].

Omawiane kraje notują na ogół wysokie ujemne salda rachunku bieżącego w bilansie płatniczym (poza Słowenią), a także wysokie deficyty budżetowe (poza Estonią). Deficyty budżetowe w czterech spośród badanych państw (Słowacja, Czechy, Węgry i Polska) przekroczyły w 2003 r. referencyjny dla UGiW poziom 3% PKB. W całej grupie nowych państw UE deficyt budżetowy

w relacji do PKB w 2003 r. był dwukrotnie wyższy niż w strefie euro oraz UE-15. Jednym z największych wyzwań średniookresowej polityki ekonomicznej w tych krajach będzie konsolidacja finansów publicznych, wymagająca jednak dość bolesnych dla społeczeństwa wyrzeczeń, które – poza Polską – są już podejmowane. W Polsce sytuacja finansów publicznych uległa w ostatnich latach wyraźnemu pogorszeniu. Zdaniem autorki, obecna polityka fiskalna jest całkowicie niezgodna ze ścieżką konwergencyjną konieczną do wejścia Polski do strefy euro.

Jak dotychczas, ogólne wydatki sektora finansów publicznych w stosunku do PKB w nowych krajach członkowskich UE są nieznacznie poniżej średniej dla krajów UE-15 oraz dla strefy euro. Jedynie na Węgrzech, w Czechach i na Malcie w 2002 r. przewyższyły one poziom unijny (tab. 4). Znaczną część tych wydatków stanowiły tzw. wydatki obligatoryjne (sztywne), trudne do redukcji, bo wynikające z zobowiązań ustawowych (np. na indeksację płac w sektorze publicznym, emerytury itp.).

O sytuacji finansów publicznych w przyszłości będą decydować między innymi tendencje demograficzne w nowych krajach UE. Na razie wydatki publiczne na emerytury i renty w relacji do PKB są w większości z nich niższe w porównaniu z UE-15 (tab. 4).

Tabela 4

Dochody i wydatki sektora finansów publicznych w nowych krajach członkowskich UE (% PKB)

Kraje	Dochody ogółem	Wydatki ogółem	Wydatki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe		
	2002		2000	2030	2050
Cypr	36,3	39,8	8,0	11,9	14,8
Czechy	42,8	49,9	7,8	–	14,6
Estonia	39,5	38,5	6,9	–	–
Litwa	35,2	36,9	5,3	6,0	7,0
Łotwa	41,9	44,9	9,8	–	–
Malta	42,6	48,8	5,4	–	–
Polska	40,4	44,3	10,8	9,6	9,7
Słowacja	36,5	43,7	7,9	–	–
Słowenia	41,7	44,0	13,2	19,7	18,1
Węgry	44,5	53,7	6,0	–	7,2
Nowe kraje UE	41,1	46,3	–	–	–
UE-15	45,5	47,4	–	–	–
Strefa euro	46,1	48,3	10,4	13,0	13,3

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: European Commission [2004] oraz Economic Policy Committee EPC [2003].

Spośród nowych krajów jedynie Malta i Cypr nie spełniają kryterium długu publicznego, którego referencyjny poziom w Traktacie z Maastricht został określony na 60% PKB. Kryterium długu publicznego od początku zostało zaniechane przez UE przy ocenie państw kandydujących do UGiW i nadal jest na ogół niespełnione, na co wskazują dane w tabeli 2.

Ocena realizacji kryteriów nominalnej zbieżności w Polsce

Kryterium inflacyjne

Proces dezinflacji w Polsce doprowadził do ograniczenia tempa wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych do poziomu niższego niż notowany w krajach UE. Średnioroczna stopa inflacji systematycznie malała do historycznie niskiego poziomu 0,8% pod koniec 2003 r. Dla porównania, w UE wynosiła ona 2,0%, a w strefie euro 2,1%. Od sierpnia 2002 r. Polska spełniała już inflacyjne kryterium zbieżności, ale rok 2004 pokazał, że procesu obniżania inflacji nie można uznać za zakończony.

Oprócz polityki pieniężnej, konsekwentnie zorientowanej na realizację celu średniookresowego, silny wpływ na niską stopę inflacji miały w ostatnich latach niespodziewane, przejściowe wstrząsy podażowe (zmiany cen żywności i cen kontrolowanych) oraz niższa od oczekiwanej dynamika popytu zewnętrznego (spowolnienie gospodarcze w strefie euro).

Kryteria fiskalne

Niestabilne finanse publiczne oraz utrzymujący się wysoki deficyt strukturalny sprawiają, że Polska przekracza dopuszczalną relację deficytu tego sektora w stosunku do PKB. Według szacunkowych danych, deficyt sektora publicznego (liczony zgodnie z metodologią ESA95³) wyniósł 3,8% PKB w 2002 r., a w najbliższych latach będzie jeszcze wyższy (2004 – 5,7%; 2005 – 3,9%) [Borowski 2004: 111]. Trwałe spełnienie kryterium fiskalnego wymaga przeprowadzenia głębokich reform zmniejszających udział wydatków sztywnych

³ ESA95 – European System of Accounts 1995; jest to standard europejski zawierający zasady klasyfikacji sektorowej w statystyce pieniężno-bankowej obszaru euro wprowadzony Rozporządzeniem Rady UE Nr 2223/96 z czerwca 1996 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych we Wspólnocie.

w budżecie państwa oraz lepszego zarządzania finansami publicznymi. Jest to konieczne między innymi dlatego, że członkostwo w UE zobowiązuje Polskę do odprowadzania corocznej składki do wspólnego budżetu (średnio ok. 12 mld zł w latach 2005–2006) oraz do wygospodarowania krajowych środków publicznych na dofinansowanie projektów inwestycyjnych realizowanych w ramach funduszy strukturalnych UE. Redukcja deficytu finansów publicznych ma nastąpić dopiero od 2005 r. Poziom długu publicznego w stosunku do PKB ma się jedynie ustabilizować i nie nastąpi jego znaczący spadek. Przekładanie w czasie niezbędnych działań w zakresie ograniczenia wydatków publicznych oraz opieranie się przez rząd na korzystnych założeniach co do wzrostu gospodarczego niesie ze sobą istotne ryzyko niepowodzenia na drodze redukcji długu publicznego.

Dodatkowym czynnikiem zmniejszającym szansę zakwalifikowania Polski do UGiW jest decyzja Eurostatu o wyłączeniu otwartych funduszy emerytalnych (OFE) z sektora finansów publicznych [Bielecki 2004]. W efekcie tego statystyczny deficyt polskich finansów publicznych będzie wyższy o 1,6 pkt. proc., przez co Polska opóźni spełnienie warunku obniżenia deficytu do 3% PKB.

Kryterium stóp procentowych

Kryterium to nie zostało dokładnie sprecyzowane w Traktacie z Maastricht i jak dotychczas nie wskazano tzw. obligacji referencyjnej, która stanowiłaby podstawę oceny jego spełnienia. NBP nieoficjalnie porównuje z wartością referencyjną średnioroczną (12-miesięczną średnią krocząca) rentowność 10-letnich obligacji oraz rentowność 5-letnich obligacji skarbowych, które uznaje się w Polsce za najbardziej płynne. Stopa rentowności 10-letnich obligacji systematycznie malała: z 11,8% pod koniec 2000 r. do 5,6% w listopadzie 2003 r., osiągając poziom o 0,5 pkt. proc. niższy od wartości referencyjnej, natomiast rentowność obligacji 5-letnich wynosiła 5,5% [Borowski 2004: 111].

W ciągu kilku ostatnich lat długoterminowe nominalne stopy procentowe znacząco zbliżyły się do średniego poziomu notowanego w UE oraz w strefie euro (4,2% w listopadzie 2003 r.), co sprawiło, że od marca 2003 r. Polska spełniała kryterium zbieżności długoterminowych stóp procentowych.

Kryterium kursowe

Od dnia 12 kwietnia 2000 r. w Polsce istnieje system płynnego kursu walutowego. O kursie złotego wobec euro decyduje wyłącznie rynek walutowy: popyt na waluty obce i ich podaż. Niezależnie od osiągniętej stabilności kurso-

wej w ramach obecnego reżimu, jeśli Polska nie będzie uczestniczyć w mechanizmie ERM II, spełnienie kryterium kursowego nie będzie możliwe. Od momentu upłynięcia złotego do końca 2003 r. wystąpiły cztery przypadki zwiększonej zmienności kursu złotego wobec euro, którym towarzyszyło wyraźne osłabienie złotego. Pierwszy spadek wartości złotego miał miejsce w lipcu 2001 r. w wyniku ujawnienia przez Ministerstwo Finansów faktycznej i prognozowanej skali nierównowagi fiskalnej. Druga wyraźna deprecjacja, w lecie 2002 r., była związana ze zmianami kursu USD/EUR i podobnie jak wcześniej, z niepewnością co do struktury budżetu na 2003 r., a także z postulatami polityków zmiany formy polityki kursowej. Trzecie osłabienie złotego wobec euro, na początku 2003 r., było ponownie związane ze zmianą kursu USD/EUR, odzwierciedlającą obawy przed wybuchem wojny w Iraku. Czwarta deprecjacja złotego, we wrześniu 2003 r., wynikała z niepewności rynków finansowych odnośnie przyszłej polityki fiskalnej państwa oraz zapowiedzianego znacznego wzrostu popytu na fundusze pożyczkowe ze strony budżetu państwa w 2004 r. NBP nie wpływał w tym okresie na kurs walutowy za pomocą polityki stóp procentowych, jak też nie prowadził interwencji w obronie polskiej waluty. Skala i trwałość osłabienia złotego w podanych okresach mogłyby być jednak interpretowane jako „poważne napięcia” na rynku walutowym, skutkując negatywną oceną stabilności kursowej. Ponieważ deprecjacje złotego były spowodowane, przynajmniej częściowo, czynnikami zewnętrznymi, może to wpłynąć łagodząco na ocenę stabilności kursowej dokonywaną przez EBC i Komisję Europejską.

Zarówno według MFW, jak i NBP Polska powinna przystąpić do mechanizmu walutowego ERM II, ograniczającego pasmo wahań złotego wobec euro, dopiero wtedy, gdy uda się „zdusić” deficyt budżetowy do 3% PKB, co prawdopodobnie nie nastąpi przed rokiem 2008.

Porównanie struktur gospodarek narodowych

W wyniku transformacji gospodarczej w krajach Europy Środkowo-Wschodniej poza zasadniczym wzrostem udziału sektora prywatnego w gospodarce narodowej, nastąpiły przemiany struktury sektorowej tworzenia PKB oraz zatrudnienia. W latach 90. dokonał się w nich na ogół wyraźny odływ siły roboczej z rolnictwa i przemysłu do sektora usług. Mimo tego procesu, w grupie nowych krajów członkowskich UE rolnictwo nadal zatrudnia trzykrotnie więcej osób niż średnio w UE-15 (tab. 5).

Tabela 5

Struktura tworzenia wartości dodanej brutto oraz zatrudnienie według sektorów w nowych krajach członkowskich UE w 2001 r.

Kraje	Struktura wartości dodanej			Struktura zatrudnienia		
	rolnictwo	przemysł	usługi	rolnictwo	przemysł	usługi
Cypr	4,0	20,0	76,0	4,9	24,0	71,1
Czechy	4,3	39,4	56,3	4,9	40,5	54,6
Estonia	5,7	28,8	65,5	7,1	34,2	58,7
Litwa	7,2	31,5	61,3	16,5	27,2	56,3
Łotwa	4,8	24,7	70,5	15,1	25,3	59,6
Malta	2,6	27,3	70,1	2,2	31,8	66,0
Polska	3,8	31,3	64,9	19,2	30,7	50,1
Słowacja	4,5	31,8	63,7	6,3	37,1	56,7
Słowenia	3,3	36,1	60,6	9,9	38,6	51,4
Węgry	4,3	31,3	64,4	6,1	34,5	59,4
Nowe kraje	3,9	33,5	62,6	13,3	33,2	53,6
UE-15	2,4	27,5	70,1	4,3	26,4	69,3
Strefa euro	2,1	27,7	70,2	–	–	–

Źródło: Dane Komisji Europejskiej [2004a].

Dystans strukturalny jest również widoczny, gdy weźmie się pod uwagę wydajność pracy w rolnictwie mierzoną wartością dodaną brutto w przeliczeniu na jednego zatrudnionego. W skali makroekonomicznej w nowych krajach UE jest ona prawie dwukrotnie niższa w porównaniu z przeciętną w starej UE. Podobnie jak w przypadku rolnictwa, udział przemysłu w wytwarzaniu wartości dodanej brutto w nowych krajach jest wyższy niż średnio w UE-15. Sektor ten, oferując miejsca pracy dla około 1/3 ogółu zatrudnionych, w dalszym ciągu odgrywa w tych krajach (zwłaszcza w Czechach, Słowenii i Słowacji) większą rolę na rynku pracy niż w UE-15. W krajach EŚW, z wyjątkiem Łotwy, udział usług w tworzeniu wartości dodanej brutto, jak też w zatrudnieniu jest niższy w porównaniu z UE-15. Na Cyprze i Malcie, gdzie podstawą gospodarki jest turystyka, usługi mają tradycyjnie wysoki udział zarówno w zatrudnieniu, jak i w tworzeniu PKB. Malta i Cypr wykazują zresztą najbardziej zbliżone z UE-15 struktury zatrudnienia i tworzenia wartości dodanej brutto.

Urynkowanie gospodarek krajów EŚW na ogół powodowało w nich ostry spadek poziomu zatrudnienia oraz szybki wzrost bezrobocia. Przeciętnie rzecz biorąc, wskaźnik zatrudnienia w tych krajach jest znacznie niższy niż w UE-15 i strefie euro (tab. 6). Najniższy odsetek pracujących w liczbie ludności w wieku produkcyjnym zanotowano w Polsce i na Malcie, a najwyższy (przewyższający średnią w UE-15) odpowiednio na Cyprze oraz w Czechach. Stopa bezrobocia w nowych krajach UE w 2002 r. była prawie dwukrotnie wyższa w stosunku do strefy euro, a do 2004 r. relacje te niewiele poprawiły się (tab. 7). Stopy bezrobocia są znacznie zróżnicowane między badanymi krajami – wahają się od 4% na Cyprze do 20% w Polsce.

Tabela 6

Charakterystyka rynku pracy w nowych krajach członkowskich UE w 2002 r.

Kraje	Stopa bezrobocia	Wskaźnik zatrudnienia	Wskaźnik zatrudnienia osób starszych	Stopa bezrobocia długookresowego	Opodatkowanie wynagrodzeń ¹	Indeks EPL ²
	(%)					
Cypr	3,9	68,6	49,4	0,8	17,5	–
Czechy	7,3	65,4	40,8	3,7	41,8	2,1
Estonia	9,5	62,0	51,6	4,8	37,4	2,6
Litwa	13,6	59,9	41,6	7,0	41,4	–
Łotwa	12,6	60,4	41,7	5,8	41,3	–
Malta	7,4	54,5	30,3	3,2	18,1	–
Polska	19,8	51,5	26,1	10,9	41,4	2,0
Słowacja	18,7	56,8	22,8	12,1	40,3	2,4
Słowenia	6,1	63,4	24,5	3,3	39,8	3,5
Węgry	5,6	59,9	26,6	2,4	42,0	1,7
Nowe kraje	14,8	55,9	30,4	8,1	41,1	–
UE-15	7,7	64,3	40,1	3,0	37,8	2,4
Strefa euro	8,4	62,4	36,4	3,5	40,3	–

¹Obliczona dla najniższych grup dochodowych pracowników: suma podatku dochodowego oraz składek na ubezpieczenie społeczne płaconych przez pracownika i pracodawcę w stosunku do ogólnych kosztów pracy. ²Indeks ochrony prawnej pracowników (*Employment protection legislation index*). Przyjmuje wartości od 1 do 6; im bardziej restrykcyjne przepisy chroniące pracowników, tym wartość indeksu większa.

Źródło: Dane Komisji Europejskiej [2004a].

Tabela 7

Stopa bezrobocia w nowych krajach członkowskich UE w latach 1999–2004

Kraje	1996–2000	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Cypr	5,0	5,3	5,2	4,4	3,9	3,9	4,4
Czechy	6,5	8,6	8,7	8,0	7,3	7,8	7,8
Estonia	10,5	11,3	12,5	11,8	10,5	8,6	10,0
Węgry	8,0	6,9	6,3	5,6	5,6	5,6	5,8
Łotwa	15,6	14,0	13,7	12,9	12,6	12,4	10,5
Litwa	12,4	11,2	15,7	16,1	13,6	12,3	12,7
Malta	7,0	7,7	7,0	6,7	7,5	7,0	8,2
Polska	12,6	13,4	16,4	18,5	19,8	20,6	19,8
Słowacja	14,5	16,7	18,7	19,4	18,7	17,7	17,1
Słowenia	7,0	7,2	6,6	5,8	6,1	6,4	6,5
Nowe kraje UE	11,0	11,8	13,6	14,5	14,8	15,1	14,3
UE-15	9,2	8,7	7,8	7,4	7,7	8,1	8,0
UE-25	9,2	8,7	7,9	7,5	7,9	:	9,0
Strefa euro	9,9	9,4	8,5	8,0	8,4	8,9	8,8

Źródło: *European Economy* No 2/2004.

Najwyższą wśród krajów poszerzonej UE stopę bezrobocia oraz najniższy wskaźnik zatrudnienia w Polsce można uznać za najpoważniejsze mankamenty strukturalne naszej gospodarki. W porównaniu ze wszystkimi krajami UE-15, wskaźnik zatrudnienia w Polsce jest najniższy. Cechuje go ponadto tendencja spadkowa, podczas gdy w państwach piętnastki obserwuje się jego wzrost. Oznacza to pogłębienie dystansu dzielącego Polskę od celu wyznaczonego w Strategii Lizbońskiej⁴ [Program... 2004]. W Polsce występuje też najwyższe (po Słowacji) bezrobocie długookresowe. Pod względem stopy tego bezrobocia różnice między krajami EŚW a strefą euro są jeszcze większe niż w przypadku bezrobocia ogółem. Sugeruje to, że bezrobocie w nowych krajach UE wynika nie tylko z cyklicznego rozwoju gospodarki oraz szoków okresu przejściowego, ale ma swoje podłoże w sztywnych strukturach instytucjonalnych, np. w zbyt mało elastycznym rynku pracy.

Wysokie, aczkolwiek zbliżone do średnich w strefie euro, podatkowe i quasi-podatkowe obciążenia wynagrodzeń (tab. 6) to jeden z najbardziej widocznych objawów nadmiernej restrykcyjności prawa w tej dziedzinie. Preregulowane gospodarki nowych członków UE mogą mieć problemy z osiągnięciem szybszego wzrostu gospodarczego, czego potwierdzeniem jest doświadczenie gospodarki niemieckiej.

Poza Słowenią, nowe kraje UE są zbliżone do strefy euro, jeśli idzie o stopień elastyczności rynku pracy mierzony indeksem EPL (tab. 6).

Konwergencję realną można mierzyć również wydajnością czynników wytwórczych w relacji do jej poziomu w krajach rozwiniętych. W celu ograniczenia dystansu dzielącego nowe kraje członkowskie UE od strefy euro pod względem wysokości dochodu przypadającego na jednego mieszkańca niezbędne są zarówno wzrost wydajności pracy, jak też poprawa efektywności innych czynników produkcji. Obecnie makroekonomiczna wydajność pracy (mierzona PKB według parytetu siły nabywczej w przeliczeniu na jednego zatrudnionego) w nowych krajach UE nieco przekracza połowę jej przeciętnego poziomu w UE-15. W 2001 r. jedynie na Malcie, Cyprze i w Słowenii osiągnięto wydajność pracy wyższą od najniższego jej poziomu w UE (w Portugalii). Pomimo niższej wydajności pracy, jeszcze niższe koszty pracy dają przewagę komparatywną krajom EŚW i mogą sprzyjać wzrostowi zatrudnienia. Przykładowo, miesięczne koszty pracy w przemyśle są tu od 3 do 14 razy niższe, jeśli porówna się je ze średnim poziomem w UE-15 (tab. 8).

⁴Wskaźnik zatrudnienia w krajach UE w 2010 r. powinien osiągnąć poziom 70%.

Tabela 8

Miesięczne koszty pracy oraz jednostkowe koszty pracy w przemyśle w nowych krajach członkowskich UE

Kraje	Miesięczne koszty pracy ¹ 2000	Jednostkowe koszty pracy ¹ 2001	Dynamika zmian jednostkowych kosztów pracy ² , 1995–2001 (%)
	UE-15 = 100		
Czechy	17,7	30	3,9
Estonia	9,3	31	2,5
Litwa	7,2	25	14,1
Łotwa	8,0	33	3,9
Polska	22,2	46	2,6
Słowacja	13,6	22	0,8
Słowenia	34,0	72	1,9
Węgry	20,5	29	-1,2

¹Liczone jako odsetek średniego poziomu w UE-15, według bieżących kursów walutowych. ²Średnioroczne tempo zmian w latach 1995–2001.

Źródło: Dane Komisji Europejskiej [2004a].

Jednostkowe koszty pracy (odniesione do produkcji) sięgają od 25% (na Litwie) do 72% (w Słowenii) średniego poziomu w starej UE, ale we wszystkich, poza Słowenią, krajach nie przekraczają jego połowy. Konkurencyjność płacowo-kosztowa Węgier, Słowacji, Czech i Polski wynika głównie z relatywnie wysokiej wydajności pracy, natomiast krajów nadbałtyckich – z niskiego poziomu kosztów pracy.

Według *The Boston Consulting Group*, wyrównywanie kosztów pracy w Polsce do poziomu UE potrwa kilka dziesięcioleci. Polska może przyciągnąć w ciągu pięciu lat bezpośrednio inwestycje zagraniczne o wartości ponad 30 mld euro i utworzyć ponad 100 tys. miejsc pracy [Maciejko 2004].

Za zjawiskiem realnej konwergencji stoi prosty, z punktu widzenia neoklasykcyjnej ekonomii, mechanizm: w regionach ubogich praca jest tania, natomiast kapitał relatywnie drogi. Jeśli kapitał jest drogi, marginalna korzyść z jego zastosowania – równa cenie – jest wysoka. Oznacza to, że z inwestycji kapitałowej w uboższym regionie osiąga się większy zwrot niż w bogatym, gdzie kapitał jest względnie tani i jest go więcej. Zachęca to do przepływu kapitału z regionów bogatszych do uboższych, a w wyniku tego rośnie tempo wzrostu gospodarczego regionów słabiej rozwiniętych. W UE mechanizm ten jest wzmocniany przez polityki strukturalne, zapewniające dodatkowy dopływ środków finansowych ze wspólnotowych funduszy do mniej rozwiniętych regionów.

Fundusze strukturalne dla nowych krajów UE

Wspieraniu restrukturyzacji i modernizacji gospodarek nowych krajów członkowskich, a przez to zwiększaniu ich spójności ekonomicznej i społecznej i wyrównywaniu szans rozwojowych mają służyć fundusze unijne. Na lata 2004–2006 ze wspólnego budżetu przyznano nowym krajom w sumie ponad 25 mld euro (tab. 9), z czego Polsce przypada 44,7%.

Tabela 9

Środki finansowe w ramach funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności oraz łączne transfery z budżetu UE do nowych krajów członkowskich w latach 2004–2006

	Fundusze strukturalne ¹	Fundusz Spójności	Łączne transfery
mln euro, w cenach z 1999 r.			
Cypr	26,8	10,9	498,9
Czechy	760,2	190,2	2 918,9
Estonia	174,2	62,8	576,3
Litwa	292,7	113,4	879,5
Łotwa	419,3	125,6	1 560,4
Malta	30,2	4,4	300,5
Polska	3893,5	849	11 247,2
Słowacja	535,5	115,9	1 480,1
Słowenia	120,7	38,4	892,9
Węgry	944,9	226	3 095,6
Bez alokacji	19,6		19,6
Nowe kraje	7217,6	1736,6	23 469,9
Administracja			1673
Suma			25 142,9

¹Poza funduszami w ramach WPR (Europejskim Funduszem Orientacji i Gwarancji Rolnej oraz Finansowym Instrumentem Orientacji Rybołówstwa).

Źródło: Opracowanie własne na podstawie [Hallet 2004: 20].

Należy jednak pamiętać, że zaoferowane środki zostaną w pełni uruchomione tylko wówczas, gdy ich adresaci będą w stanie je rozdysponować. Wymogi formalnoprawne unijnych transferów z przeznaczeniem na działania strukturalne dotyczą z jednej strony wdrożenia projektów, a z drugiej – obowiązku ich współfinansowania ze środków krajowych. Z reguły pomoc jest refundacją części poniesionych wydatków. Fundusze strukturalne postawione do dyspozycji nowych krajów sięgają 7,2 mld euro, Fundusz Spójności 1,7 mld

euro, a pozostałe fundusze przedakcesyjne odpowiednio 4,2 mld euro⁵. Wsparcie to wydaje się jednak zbyt małe w porównaniu do zidentyfikowanych potrzeb. Według Komisji Europejskiej, tylko na działania dostosowujące sektor ochrony środowiska do wymogów unijnych konieczne są wydatki rządu 120 mld euro, natomiast na inwestycje w infrastrukturę transportową – odpowiednio ponad 90 mld euro do 2015 r. [Lepape, Louis 2004].

Doświadczenie starych krajów UE objętych Funduszem Spójności pokazuje, że w latach 1993–1999 były one w stanie wykorzystać 55% przyznanych im środków. Szacuje się, że dla nowych krajów wskaźnik absorpcji przyznanej warunkowo⁶ pomocy finansowej z budżetu europejskiego w latach 2004–2006, przy którym będą one beneficjentami netto budżetu, wyniesie zaledwie 14%, natomiast w okresie 2006–2013 może wzrosnąć do 34% [Lepape, Lanteri 2004].

Związek między funduszami strukturalnymi a konwergencją krajów UE-15 został określony w badaniach empirycznych obejmujących lata 1995–2002. Ich wyniki sugerują, że dzięki tym funduszom biedniejsze kraje (np. Grecja) zbliżyły się pod względem poziomu rozwoju gospodarczego do krajów bogatszych [Beugelsdijk, Eijffinger 2003].

Podsumowanie

Wejście do strefy euro jest kolejnym, po członkostwie w UE, wyzwaniem dla krajów Europy Środkowo-Wschodniej. Trzy spośród dziesięciu nowych krajów członkowskich UE, tj. Estonia, Litwa oraz Słowenia, przystąpiły do Europejskiego Systemu Walutowego 2 (ERM II) tuż po ich przyjęciu do UE (28 czerwca 2004 r.). Kraje te będą mogły stać się członkami UGiW pod koniec 2006 r. bądź na początku 2007 r. Estonia i Litwa spełniły już kryteria konwergencji z Maastricht. Pozostałe kraje Europy Środkowo-Wschodniej (Słowacja, Polska, Węgry i Czechy) mają nadmierne deficyty budżetowe. Czechy i Węgry rozważają przyłączenie się do ERM II dopiero w 2008 r., a do UGiW w 2010 r. Łotwa i Słowacja dążą do przystąpienia do strefy euro w 2008 r. [UNECE 2004].

Według NBP, Polska mogłaby wejść do strefy euro w latach 2008–2009, pod warunkiem zachowania dyscypliny w finansach publicznych.

⁵W przypadku funduszy europejskich stosuje się regułę znaną jako „N + 2”. Fundusze zaplanowane na dany okres, np. na lata 2000–2006, muszą być wykorzystane najpóźniej w ciągu 2 lat od końca okresu, czyli tu do końca 2008 r. Niewykorzystane fundusze przedakcesyjne zapadają w końcu 2006 r., co oznacza, że jeśli dany kraj nie będzie w stanie ich wykorzystać, to ostatecznie są wycofywane.

⁶Programy obwarowane warunkami takimi, jak np. omówione wcześniej.

Członkostwo w UE daje nowym krajom możliwości zbliżenia się do gospodarek strefy euro, ale ich osiągnięcia makroekonomiczne zależą przede wszystkim od ich polityki wewnętrznej.

Literatura

- BARNIER, M. (2004): A new partnership for cohesion. Convergence, competitiveness, cooperation. Third report on economic and social cohesion, European Commission.
- BEUGELSDIJK, M., EIJJFINGER, S. (2003): *The Effectiveness of Structural Policy in the European Union: An Empirical Analysis for the EU-15 during the Period 1995–2001*, CEPR Discussion Paper No. 3879.
- BIELECKI, J. (2004): Złoty dłużej w naszych portfelach, *Rzeczpospolita*, 02.10.04, Nr 232.
- BOROWSKI, J. (red.) (2004): Raport na temat korzyści i kosztów przystąpienia Polski do strefy euro, Wydaw. NPB.
- Economic Policy Committee EPC (2003): Key structural challenges in the acceding countries: the integration of the acceding countries into the Community's economic policy co-ordination processes, Brussels, 29 April.
- European Commission, DG for Economic and Financial Affairs (2004a): EMU after 5 years, *European Economy Special Report* N°1/2004.
- European Commission, DG for Economic and Financial Affairs (2004b): Economic forecasts. Spring 2004, *European Economy* N°2/2004.
- Europejski Bank Centralny (2004): *Biuletyn miesięczny wrzesień 2004*, Frankfurt.
- GLIGOROV, V., J. PÖSCHL, S. RICHTER i in. (2004): As East You Go, the More They Grow: Transition Economies in a New Setting, *Research Reports*, No. 308, July 2004, Wiener Institut für Wirtschaftsvergleiche.
- HALLET, M. (2004): Fiscal effects of accession in the new Member States, *European Economy Economic Papers* No° 203 May 2004, European Commission DG for Economic and Financial Affairs.
- KOVÁCS, M.A. (2003): How real if the fear? Investigating the Balassa-Samuelson effect in CEC5 countries in the prospect of EMU enlargement, paper presented at the conference on Monetary Strategies for Accession Countries, Budapest.
- LEPAPE, Y., O. LOUIS (2004): PPP and EU funds, what complementarities?, *Revue Elargissement Special PPP*, No 45 – June 2004.
- LEPAPE, Y., M. LANTERI (2004): EU funds. What will be the new members' "break even point"?, *Revue Elargissement* No 67 – 21 June, 2004.
- MACIEJKO, R. (2004): BCG: koszty pracy w Polsce będą na poziomie UE za kilkadziesiąt lat, <http://www.schuman.org.pl/modules.php?name=News&file=article&sid=3186>
- Program konwergencji przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 30.04.2004 r., Warszawa, kwiecień 2004 r.
- UNECE (2004): *Economic Survey of Europe 2004 No. 2*, UNECE Economic Analysis Division, Genewa.
- ZAWOJSKA, A. (2000): Unia Europejska. Unia Gospodarcza i Walutowa, Wydaw. SGGW Warszawa.

Euro Zone versus new Member States of the European Union – Economic Divergence or Convergence?

Abstract

Economic and Monetary Union is unique in that it combines centralised conduct of monetary policy by the European Central Bank (ECB) with national sovereignty over fiscal and other economic policies. Its main goals are providing greater macroeconomic stability and improving economic efficiency in the euro area. After implementation of the EU enlargement on 1 May 2004, the ten new EU member states now face the challenge of joining the eurozone.

Central and East European Countries (CEEC) differ significantly with regards to their economic performance. Of the eight countries in Central and Eastern Europe joined the EU, only Estonia and Lithuania currently meet all the Maastricht convergence criteria. EU membership gives the opportunity to catch up, but the actual economic outcomes depend on the quality of domestic policies.