

*Grażyna Kozuń-Cieślak**

**PROGNOZA ROZWOJU GOSPODARCZEGO UNII EUROPEJSKIEJ
ORAZ STAN FINANSÓW SEKTORA PUBLICZNEGO
W KRAJACH CZŁONKOWSKICH – WYBRANE WSKAŹNIKI**

Mimo licznych doświadczeń w poszerzaniu struktur Unii Europejskiej, piąty etap rozszerzenia wydaje się być bezprecedensowy w skutkach: pod względem liczby państw członkowskich Unia powiększyła się o dwie trzecie, mimo to liczba ludności zwiększyła się tylko o 20%, a zajmowana powierzchnia o 25%, niska zamożność krajów wstępujących spowodowała, że PKB na mieszkańca nowej Unii obniżył się.

Unia-25 jest zarówno dla krajów wstępujących, jak i dotychczasowych członków wielkim wyzwaniem do umiętelnego wykorzystania szans, jakie niesie ze sobą rozszerzenie, ale również wyzwaniem do odpierania zagrożeń.

W ramach niniejszego opracowania dokonana została:

- prezentacja prognoz wizerunku UE-25 w kontekście szans wyrównywania poziomu zamożności krajów wstępujących w stosunku do obecnych członków Unii,
- prezentacja makroekonomicznej prognozy dla Polski,
- charakterystyka stanu finansów publicznych w poszczególnych krajach członkowskich UE (analiza danych za 2001 r.).

**1. ZAMOŻNOŚĆ KRAJÓW CZŁONKOWSKICH UNII EUROPEJSKIEJ
– STAN OBECNY I PROGNOZA**

Poziom rozwoju gospodarczego krajów, które w dniu 1 maja 2004 r. wstąpiły w struktury Unii Europejskiej, jest znacznie niższy niż jej dotychczasowych członków. Według danych z roku 2002 średni PKB w krajach wstępujących do UE w przeliczeniu na mieszkańca był ponad cztery razy mniejszy niż unijnej Piętnastki (tab. 1). W przypadku Polski PKB *per capita*

* Dr, adiunkt w Katedrze Ekonomii Politechniki Radomskiej.

był w tym roku dwa i pół razy niższy niż PKB w najbiedniejszych krajach Unii – w Portugalii i Grecji. Bardzo niską zamożność, nie przekraczającą 5000 eur na mieszkańca, wykazują aż cztery kraje akcesyjne: Estonia, Malta, Litwa i Łotwa. Jedynie Cypr i Słowenia wyraźnie wybijają się z grupy, wykazując jednak zamożność zaledwie na poziomie najbiedniejszych krajów Piętnastki. Niska zamożność nowych członków powoduje, że całkowity PKB Unii po rozszerzeniu (mierzony według rynkowych kursów walut) zwiększył się zaledwie o ok. 5%, co w wyrażeniu na jednego mieszkańca spowodowało spadek wskaźnika o 13%.

Tabela 1

PKB *per capita* w krajach Unii Europejskiej i krajach akcesyjnych w 2002 r.
(liczony według bieżących kursów walut)

Kraj	PKB <i>per capita</i> (eur)	Kraj	PKB <i>per capita</i> (eur)
Austria	26 355	Polska	5 170
Belgia	25 053	Czechy	7 370
Dania	34 555	Cypr	15 670
Finlandia	27 143	Estonia	4 880
Francja	25 032	Malta	3 740
Grecja	13 345	Litwa	4 200
Hiszpania	16 926	Łotwa	3 760
Holandia	27 647	Słowacja	4 431
Irlandia	31 794	Słowenia	11 582
Luksemburg	48 815	Węgry	5 390
Niemcy	25 546	–	–
Portugalia	12 779	UE-15	24 079
Szwecja	28 434	UE-25	21 104
W. Brytania	27 237	Średnia dla	
Włochy	21 378	krajów wstępujących	5 824

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Europa rozszerzona: zrozumieć konsekwencje*, „The Economist Intelligence Unit” 2003, s. 58–86.

Długoterminowe prognozy kształtowania się PKB w Unii-25 wskazują, iż proces wyrównywania poziomu zamożności w krajach wstępujących w stosunku do średniej zamożności dotychczasowych jej członków będzie niezwykle trudny i długotrwały¹. Według optymistycznego scenariusza rozwoju,

¹ Punktem wyjścia opracowanej przez Economist Intelligence Unit długoterminowej prognozy poziomu PKB na mieszkańca krajów Piętnastki i nowych państw członkowskich była analiza regresyjna 85 państw w latach 1970–2000. Analiza pokazuje związki między rozwojem a wieloma czynnikami, między innymi zmiennymi politycznymi, geografiami, handlem, oświatą, historią, demografią i zakresem zbieżności ze strukturami Unii *Europa rozszerzona: zrozumieć konsekwencje*. „The Economist Intelligence Unit” 2003, s. 34–35.

opracowanego przez The Economist Intelligence Unit, kraje wstępujące do Unii osiągną średnią zamożność Piętnastki dopiero po kilkudziesięciu latach (tab. 2). Scenariusz ten zakłada, że po akcesji nastąpi dalsza liberalizacja i integracja jednolitego rynku Unii, struktury instytucjonalne będą nadal ulepszone, państwa członkowskie nie zrezygnują z rozwoju w imię ograniczenia inflacji i nie dopuszczą do przeszacowania euro w stosunku do dolara, a akcesja będzie neutralna dla systemu fiskalnego. Przy takich założeniach długookresowy wzrost poziomu PKB na mieszkańca w krajach wstępujących oczekiwany jest na poziomie od 3,2 do 4,8% rocznie – w zależności od kraju. Najbardziej optymistyczne prognozy dotyczą Cypru i Malty – przewidywany czas potrzebny na wyrównanie zamożności w tych krajach to odpowiednio 21 i 29 lat. Okres 31 lat przewidywany jest dla Estonii i Słowenii, a 34 dla Węgier. Polska według prezentowanych prognoz potrzebować będzie aż 59 lat, aby dogonić kraje Piętnastki – najwięcej z całej grupy nowo przyjętych członków.

Tabela 2

Długookresowa prognoza wyrównywania poziomu zamożności
w nowych krajach członkowskich UE

Kraj	Prognozowany długookresowy wzrost rocznego poziomu PKB na mieszkańca w krajach wstępujących do UE – scenariusz optymistyczny (%)	Lata potrzebne na osiągnięcie poziomu rozwoju UE-15 w scenariuszu optymistycznym, przy założeniu, że średni PKB na mieszkańca Piętnastki rośnie o 2% rocznie
Polska	3,8	59
Czechy	3,7	39
Cypr	3,4	21
Estonia	4,8	31
Malta	4,1	29
Litwa	3,8	53
Łotwa	3,9	58
Słowacja	4,0	38
Słowenia	3,2	31
Węgry	4,0	34

Źródło: Zestawione na podstawie: *Europa rozszerzona: zrozumieć konsekwencje*. „The Economist Intelligence Unit” 2003, s. 34.

Mimo długiego okresu potrzebnego na niwelowanie luki rozwojowej dzielącej kraje wstępujące od dotychczasowych członków Unii uznaje się, że proces ten i tak będzie przebiegał znacznie szybciej niż byłoby to możliwe w jakichkolwiek innych warunkach. Oczywiście należy podkreślić, że członkostwo w Unii nie jest gwarancją dynamicznego wzrostu gospodarczego,

a jedynie otwiera nowe szanse i stwarza potencjalne korzyści, których wykorzystanie wymaga polityki makroekonomicznej tworzącej stabilne ramy dla działalności gospodarczej, zachęt do zwiększania oszczędności krajowych i inwestycji, zmniejszenia roli państwa w gospodarce oraz zapewnienia efektywności funkcjonowania administracji publicznej na szczeblu centralnym i samorządowym.

2. MAKROEKONOMICZNA PROGNOZA DLA POLSKI W HORYZONCIE ŚREDNIO I DŁUGOOKRESOWYM

Prognoza rozwoju gospodarczego Polski po wstąpieniu do Unii opracowana została na podstawie założeń, wśród których przyjęto, że²:

– nastąpi eliminacja ostatnich barier w przepływie towarów i kapitału, zliberalizowanie większości rynków usług, kraje członkowskie UE będą stopniowo otwierały swoje rynki pracy;

– zwiększona wiarygodność finansowa i atrakcyjność przelozę się na szybsze tempo napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych (15–16 mld euro rocznie w latach 2013–2014) oraz kapitału portfelowego;

– nastąpi stopniowy wzrost transferów netto z budżetu UE do Polski: z 0,6–1% PKB w latach 2004–2006 do ok. 3,5% PKB w 2010 r.;

– od początku swojego członkostwa Polska weźmie udział w mechanizmie stabilizacji kursu i po spełnieniu kryteriów z Maastricht, co będzie wymagało reformy polityki fiskalno-budżetowej i reform strukturalnych, stanie się członkiem strefy euro.

Zgodnie z tymi założeniami oczekuje się, że rozwój gospodarczy Polski przebiegał będzie według ścieżki zaprezentowanej w tab. 3.

Tabela 3

Prognoza rozwoju gospodarczego Polski do roku 2040

1 maja 2004 – Członkostwo w Unii Europejskiej
PKB na mieszkańca w Polsce stanowi ok. 21% średniego PKB w UE-15 według bieżących kursów walutowych (CER) i ok. 41% według parytetu siły nabywczej (PPP)
Perspektywa średniookresowa do 2014 r.
Zmniejszy się luka rozwojowa dzieląca Polskę od krajów członkowskich UE. Do roku 2014 Polska powinna osiągnąć poziom PKB równy 31% średniego w UE-15 w tym okresie według CER i ok. 55% według PPP. Ścieżka rozwojowa będzie wyglądać następująco:

² Bilans korzyści i kosztów przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2003, s. 9–10.

Tabela 4 (cd.)

<p>– w latach 2005–2007 tempo wzrostu PKB powinno wynieść nieco powyżej 5%, przy spożyciu rosnącym w tempie ok. 4% i wzroście inwestycji o ok. 12–14% rocznie. Oznacza to, że po akcesji nastąpi kilkuletni boom inwestycyjny i konsumpcyjny. Deficyt obrotów bieżących w relacji do PKB stopniowo wzrośnie do 5%, co nie będzie jednak tworzyć zagrożenia dla stabilności gospodarczej Polski. Wskutek wzrostu importu (w znacznej części inwestycyjnego i zaopatrzeniowego) w bilansie płatniczym nastąpi pogorszenie (o 2 punkty procentowe PKB) salda handlowego, natomiast jednocześnie pojawią się rosnące transfery netto z Unii;</p> <p>– w latach 2008–2010 możliwości wzrostowe dotychczasowego modelu gospodarczego, opierającego się o szybki wzrost popytu krajowego, ulegną stopniowemu osłabieniu. Dynamika wzrostu spożycia obniży się do ok. 4%, inwestycji do 7%, zaś PKB do ok. 4%. Tempo wzrostu eksportu i importu, po gwałtownym wzroście w latach poprzednich, obniży się do ok. 7%, zaś deficyt obrotów bieżących oscylować będzie wokół 4% PKB;</p> <p>– od roku 2011 gospodarka wejdzie na nową ścieżkę przyspieszonego wzrostu gospodarczego, związanego z wyraźną poprawą konkurencyjności i wzrostem jakości i wielkości majątku produkcyjnego. Tempo wzrostu eksportu podniesie się do ok. 8–9%, przy imporcie rosnącym o ok. 7–8% rocznie. Przy utrzymaniu dynamiki absorpcji środków unijnych na poziomie zbliżonym do prognozowanego poprzednio doprowadzi to do ponownego wzrostu dynamiki PKB do ponad 5% oraz do stopniowej redukcji deficytu obrotów bieżących poniżej 4% PKB;</p> <p>– opisanym etapom wzrostu PKB towarzyszyć będzie rosnąca stabilizacja makroekonomiczna. Polska przystąpi do mechanizmu kursowego (ERM II), stabilizując kurs złotego wobec euro. W najbardziej prawdopodobnym scenariuszu Polska przystąpi do strefy euro w roku 2008, stabilizując kurs walutowy na poziomie ok. 4 zł/eur.</p> <p>Inflacja w całym okresie kształtować się będzie na poziomie 3–4%.</p>
<p>Perspektywa długookresowa do 2040 r.</p>
<p>Do roku 2040 wielkość PKB na głowę mieszkańca wzrośnie do 58% średniego w UE-15 w tym okresie wg CER i ok. 79% wg PPP. Będzie to tempo zmniejszania różnic rozwojowych nieco szybsze od tego, które obserwowano w krajach iberyjskich, choć wolniejsze niż w Irlandii.</p>

Źródło: Zestawione na podstawie: *Bilans korzyści i kosztów przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*. Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2003, s. 12–14.

3. UE-15 I NOWE KRAJE CZŁONKOWSKIE – WYBRANE WSKAŹNIKI STANU FINANSÓW PUBLICZNYCH

Poziom krajowej produkcji ma bezpośredni wpływ na inne makroproporcje – rozmiary zatrudnienia, spożycia i oszczędności, dochodów i wydatków sektora publicznego. Duża dysproporcja wielkości PKB w poszczególnych krajach Unii powoduje, że wiele makro wskaźników – mimo że kształtuje się na zbliżonym poziomie – nie odzwierciedla skali rzeczywiście ponoszonych nakładów finansowych. Zaprezentowane w tab. 4 dane³, dotyczące wydatków

³ Wykorzystane w niniejszym opracowaniu dane opisujące stan finansów publicznych w krajach UE pochodzą z opracowań przygotowanych przez *Dexia project & Public finance*

Tabela 4

Wybrane wskaźniki stanu finansów publicznych w krajach UE-15 i krajach akcesyjnych w 2001 roku

Kraj	Wydatki ogółem sektora publicznego		Wydatki kapitałowe sektora publicznego/ PKB (%)	Saldo budżetu sektora publicznego/ PKB (%)	Dług publiczny/ PKB (%)
	PKB (%)	per capita (eur)			
Austria	52,7	13 663	1,3	0,2	63,2
Belgia	49,0	12 346	1,5	0,4	107,6
Dania	53,8	17 933	1,7	3,1	44,8
Finlandia	49,1	12 842	2,7	4,9	43,4
Francja	52,7	13 033	3,3	-1,4	57,3
Grecja	46,9	5 796	4,2	0,1	105,1
Hiszpania	39,9	6 586	3,4	-0,1	57,1
Holandia	46,4	12 441	3,4	0,1	52,8
Irlandia	33,2	10 047	4,1	1,5	36,4
Luksemburg	40,4	20 018	4,7	6,1	5,6
Niemcy	48,3	12 169	1,7	-2,8	59,5
Portugalia	46,3	5 583	4,0	-4,1	55,5
Szwecja	59,6	15 670	bd	4,8	56,2
W. Brytania	37,2	9 868	1,3	0,8	39,7
Włochy	48,4	10 209	2,2	-2,2	109,8
UE-15	47,1	11 880	2,3	-0,9	63,0
Polska	51,6	2 630	3,6	-4,7	42,1
Czechy	bd	bd	bd	bd	bd
Cypr	43,6	6 445	3,5	bd	55,6
Estonia	38,0	1 677	3,6	2,7	4,8
Malta	47,8	4 903	5,2	-5,2	65,8
Litwa	32,4	1 173	2,6	0,6	24
Łotwa	39,9	1 413	4,0	-2,3	17,3
Słowacja	39,1	bd	bd	-4,2	29,2
Słowenia	bd	bd	bd	bd	23,9
Węgry	54,2	3 131	7,8	-3,8	53,9

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Local finance in the European Union Trends 1996/2001*, Bexia Credit Local, Paris 2002.

Internacional Bank – europejski bank specjalizujący się w finansowaniu infrastruktur lokalnych. Dane statystyczne zgromadzone przez grupę Dexia uzyskane zostały z: Eurostat, narodowych urzędów statystycznych, banków centralnych i ministerstw w poszczególnych krajach i uprządkowane w celu ukazania ujednoliconej rachunkowości na poziomie europejskim (zgodnie z ESA 95). Opracowaniem objęte zostały samorzady terytorialne rozumiane tak, jak określone zostały one w poszczególnych konstytucjach narodowych zgodnie z art. S1313 ESA 95 – „*local administrative entities*”. *Local finance in the European Union – Trends 1997/2002*, Dexia Credit Local, Paris 2003, s. 5.

sektora publicznego w 2001 roku wyrażone jako procent PKB, kształtowały się w przedziale od 33,2% (Irlandia) do 59,6% (Szwecja), dając średnią dla UE-15 wynoszącą 47,1%. W przypadku krajów kandydujących do Unii ten wskaźnik pozostawał na zbliżonym poziomie: od 32,4% (Litwa) do 54,2% (Węgry). Jak bardzo nieporównywalne są to wydatki pokazują dopiero dane w wyrażeniu pieniężnym na mieszkańca – np. wydatki ogółem sektora publicznego w Irlandii były ponad ośmiokrotnie wyższe niż na Litwie.

Analogicznie kształtuje się sytuacja w przypadku pozostałych miar odniesionych do wartości PKB – na przykład wskaźnik udziału w PKB wydatków kapitałowych sektora samorządu lokalnego w Polsce i we Włoszech wynosił w 2001 r. 1,9%, co w przypadku Polski oznaczało inwestycje o wartości zaledwie 850 eur na mieszkańca, a we Włoszech 3000 eur (tab. 5). Z kolei w Danii wydatki te wyniosły 10 400 eur na mieszkańca – najwięcej ze wszystkich krajów Unii, a wskaźnik udziału wydatków w PKB był niższy niż w Polsce i wynosił 1,1%.

Znaczną rozpiętość wykazywały też wskaźniki udziału w produkcie krajowym wydatków kapitałowych sektora publicznego (tab. 4), kształtowały się one na poziomie zaledwie 1,3% w przypadku Austrii i Wielkiej Brytanii, natomiast dla Grecji, Portugalii, Irlandii i Luksemburga wynosiły ponad 4%. W przypadku krajów akcesyjnych powyższe wielkości znacznie przewyższały średnią unijną (2,3%) i mieściły się w przedziale od 2,6% (Litwa) do 7,8% (Węgry).

Zaprezentowane dane dotyczące poziomu salda budżetu centralnego i długu publicznego w stosunku do PKB (tab. 4) to dwa z pięciu kryteriów konwergencji ustalonych w 1991 r. w traktacie z Maastricht, stanowiące warunek przystąpienia do unii monetarnej. Na koniec 2001 r. – trzy lata po wprowadzeniu unii walutowej – pięć krajów członkowskich wykazywało deficyt budżetowy z czego w przypadku Francji, Hiszpanii, Niemiec i Włoch nie przekraczał on ustalonego w traktacie górnego limitu wynoszącego 3% PKB, natomiast w przypadku Portugalii wskaźnik został znacznie przekroczony i wyniósł 4,1%. Pozostałe kraje członkowskie UE wykazały nadwyżki budżetowe w przedziale od 0,1% (Grecja) do 6,1% (Luksemburg). W tym samym czasie znaczna część krajów kandydujących do UE wykazywała ujemne saldo budżetu, w tym Polska, której deficyt budżetowy na koniec 2001 r. wyniósł 4,7% PKB.

Tabela 5

Wybrane wskaźniki stanu finansów sektora samorządu lokalnego w krajach UE-15 i krajach akcesyjnych w 2001 roku

Kraj	Wydatki sektora		Wydatki kapitałowe sektora samorządu lokalnego/ PKB (%)	Wydatki sektora samorządu lokalnego <i>per capita</i> (eur)
	samorządu lokalnego/wydatki ogółem sektora publicznego (%)	samorządu lokalnego PKB (%)		
Austria	17,0	9%	0,7	2 300
Belgia	13,2	6,5	0,8	1 600
Dania	57,4	30,9	1,1	10 400
Finlandia	36,5	18	1,7	4 700
Francja	19,1	10	2,4	2 500
Grecja	6,0	2,8	0,9	350
Hiszpania	36,5	14,6	2,3	2 400
Holandia	36,5	16,9	2,2	4 500
Irlandia	39,4	13,1	3,2	4 000
Luksemburg	15,0	6,1	2,0	3 000
Niemcy	15,3	7,4	1,0	1 900
Portugalia	12,5	5,8	2,1	700
Szwecja	bd	bd	bd	6 000
W. Brytania	25,2	9,4	0,7	2 500
Włochy	29,5	14,3	1,9	3 000
UE-15	24,0	11,2	1,5	2 600
Polska	22,2	11,5	1,9	850
Czechy	22,0	9,5	bd	bd
Cypr	4,1	1,8	0,7	bd
Estonia	24,4	9,2	1,9	420
Malta	1,7	0,8	0,2	90
Litwa	21,7	7,1	0,3	260
Łotwa	25,8	10,3	2,1	370
Słowacja	7,4	3,0	bd	bd
Słowenia	11,0	5,1	bd	bd
Węgry	23,7	12,8	2,6	740

Źródło: Jak w tab. 4.

Jeśli chodzi o wskaźnik limitu długu publicznego, to przekroczył on ustanowione w Maastricht 60% w czterech państwach, z czego w trzech – w Belgii, Grecji i we Włoszech – zadłużenie przekroczyło wartość produktu krajowego. Natomiast w Hiszpanii, Francji i Niemczech był bliski wartości granicznej (57,1–59,5%). Wyjątkowo niski wskaźnik zadłużenia wykazywał Luksemburg (5,6%). Natomiast wśród krajów kandydujących tylko Malta miała zadłużenie przekraczające 60-procentowy limit.

Warto również zwrócić uwagę na poziom wydatków sektora samorządu lokalnego w stosunku do wydatków ogółem sektora publicznego – wskaźnik ten wyraża bowiem stopień decentralizacji finansów publicznych w poszczególnych krajach. Dla unijnej Piętnastki kształtował się on w przedziale od 6% w przypadku Grecji do 57,4% w Danii, co świadczy o bardzo dużym zróżnicowaniu samodzielności wydatkowej sektora lokalnego w krajach członkowskich. W Polsce wskaźnik ten wyniósł 22,2% i był nieznacznie niższy niż średnia unijna. Na podobnym poziomie kształtował się on w Czechach, Estonii, na Litwie, Łotwie i Węgrzech, natomiast bardzo niski poziom decentralizacji finansów wykazały Malta, Cypr, Słowacja i Słowenia (1,7–11%).

Podsumowując, można stwierdzić, że:

- analiza stanu finansów publicznych w roku 2001 w poszczególnych krajach UE oraz krajach ekcesyjnych wykazała istnienie dużych rozbieżności w poziomach badanych wskaźników (opisujących wielkość wydatków salda budżetu i zadłużenia), co pozwala stwierdzić, że kraje członkowskie różnią się znacznie między sobą nie tylko strukturą prawno-administracyjną, ale również polityką ekonomiczną;
- wszystkie analizowane wskaźniki dla Polski oraz dla większości pozostałych krajów akcesyjnych mieściły się w granicach wyznaczonych przez skrajne wielkości wskaźników uzyskanych dla krajów UE-15 i w większości utrzymywały się na poziomie niewielkiego odchylenia od średnich unijnych;
- należy jednak podkreślić, że mimo wyrównanego poziomu analizowanych wskaźników, w wartościach absolutnych różnice między krajami są bardzo duże, czego przyczyną jest znaczne zróżnicowanie poziomu zamożności starych i nowych członków Unii.

Grażyna Kozuń-Cieślak

PUBLIC FINANCE IN THE EUROPEAN UNION COUNTRIES – SELECTED INDEXES

On 1st May 2004 the European Union has been extended by the new members. EU-25 will be a great challenge both for the current and new members to take advantage of chances brought by enlargement. However, it is going to be also the challenge to face some new risks.

The paper presents:

- the predicted shape of the EU in the context of wealth level equality between current and new members,
- the macroeconomic forecasts for Poland,
- the condition of public finance in the EU member countries (selected indexes in 2001).