

Ekonomiczne i społeczne skutki kryzysu w krajach członkowskich Unii Europejskiej i sposoby ich ograniczania

Wstęp

Po upadku w 1991 roku ZSRR do połowy 2007 roku gospodarka światowa funkcjonowała bez zakłóceń. Powszechne było wówczas przekonanie, że globalizacja, będąca procesem postępującej integracji rynków towarów, kapitału i siły roboczej oraz technologii i informacji w jeden wspólny rynek światowy [Kołodko 2008, s. 98], zapewnia korzyści wszystkim¹. W połowie 2007 roku kryzys finansowy, który rozpoczął się w Stanach Zjednoczonych i w Europie Zachodniej, błyskawicznie objął swoim zasięgiem niemal cały świat. Swoje apogeum osiągnął kryzys we wrześniu 2008 roku w postaci spektakularnego bankructwa dwóch amerykańskich banków: Washington Mutual i Lehman Brothers. Kryzys realny, tzn. recesja, rozpoczął się w Europie Zachodniej w III kwartale 2008 roku, a w Stanach Zjednoczonych w IV kwartale 2008 roku. Głównymi kanałami rozprzestrzeniania się globalnego kryzysu był głęboki spadek obrotów handlu światowego oraz spadek inwestycji zagranicznych²

Wpływ kryzysu na sytuację ekonomiczną i społeczną w poszczególnych krajach UE był jednak zróżnicowany. Wynikało to w dużej mierze z różnych jego przyczyn. W większości krajów przyczyną kryzysu był brak dyscypliny finansów publicznych i nie stosowanie przez Komisję Europejską sankcji wobec krajów nie przestrzegających tej dyscypliny. W przypadku zaś Hiszpanii kryzys spowodowany został również pęknięciem banki spekulacyjnej na rynku nieruchomości. Jeżeli zaś chodzi o Irlandię to kryzys w tym kraju wywołany został wieloma przyczynami, w tym m.in. wysokim stopniem zależności gospodarki irlandzkiej, a zwłaszcza sektora wytwórczego, od kapitału zagranicznego, postępu-

* Prof. dr hab., Katedra Finansów, Wydział Zarządzania, Uniwersytet Gdański.

¹ Dopiero znacznie później stwierdzono, że beneficjentami procesu globalizacji są przede wszystkim korporacje transnarodowe. [Kowalczyk 2009, s. 19-21].

² Według szacunków MFW w 2009 roku wolumen handlu światowego zmniejszył się o 12%. [Matkowski 2010, s. 8-9].

jącą nierównowagą gospodarki amerykańskiej, głównego inwestora w Irlandii, stopniową utratą konkurencyjności przez gospodarkę irlandzką, zapaścią systemu bankowego i w związku z tym koniecznością udzielenia przez rząd Irlandii pomocy bankom itp. [Molendowski, Żmuda 2010]. W Grecji zaś przyczyn obecnego kryzysu należy upatrywać w ambiwalentnej polityce gospodarczej prowadzonej przez to państwo oraz „podwójnej” statystyce makroekonomicznej na wzór „podwójnej rachunkowości” prowadzonej przez niektóre firmy [Gwiazda 2010, s. 15].

Celem artykułu jest przedstawienie ekonomicznych i społecznych skutków kryzysu w krajach UE oraz podejmowanych działań mających na celu ich ograniczenie.

1. Wpływ kryzysu ekonomicznego na sytuację gospodarczą i społeczną w krajach UE

Wpływ ostatniego kryzysu na sytuację gospodarczą i społeczną był, jak wspomniano, w poszczególnych krajach UE-27 zróżnicowany. Świadczyć o tym może skala zmian takich podstawowych wielkości makroekonomicznych jak: stopa wzrostu, inwestycje, eksport, import, zatrudnienie, bezrobocie, deficyt, dług publiczny itp.

Jeżeli chodzi o PKB to już w 2008 roku nastąpił jego spadek w siedmiu krajach Unii, przy czym najwyższy był on w Estonii (o 5,1% w porównaniu z 2007 rokiem) i na Łotwie (o 4,2%). Już jednak w 2009 roku, wraz z pogłębieniem się kryzysu, spadek PKB wystąpił we wszystkich krajach UE-27 (z wyjątkiem Polski). Warto, jak sądzę, podkreślić, że pomimo niższego niż w latach poprzednich tempa wzrostu gospodarczego Polska była jedynym krajem, w którym miał miejsce niewielki, bo wynoszący 1,7%, wzrost gospodarczy³ Średnio w Unii PKB obniżył się w 2009 roku o 4,2% (Eurostat 2010, s. 14-15). Największy jednak jego spadek miał miejsce w krajach bałtyckich (na Łotwie o 18%, na Litwie o 14,7%, w Estonii o 13,9%), nieco niższy był on w Słowenii, Finlandii, Irlandii i Rumunii (od 7 do 8%). W konsekwencji obniżenia się PKB nastąpił w krajach UE jego spadek na głowę mieszkańca. Spowodowało to pogorszenie się w 2009 roku w porównaniu z 2008 rokiem relacji PKB na 1 mieszkańca do średniej unijnej w trzynastu krajach,

³ Szacuje się, że w 2009 roku ponad połowa wzrostu gospodarczego została osiągnięta w Polsce dzięki wykorzystaniu funduszy strukturalnych [Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2010, s. 6].

w tym na Łotwie o 9 pkt. proc., na Litwie i w Luksemburgu po 8 pkt. proc. w Finlandii i Irlandii po 6 pkt. proc., w Estonii o 5 pkt. proc., w Holandii i Słowenii po 4 pkt. proc., w Rumunia o 3 pkt. proc. Natomiast w grupie krajów, które w 2009 roku osiągnęły poprawę wskaźnika PKB na 1 mieszkańca do średniej unijnej były: Polska o 4 pkt. proc, Cypr i Dania po 2 pkt. proc., Belgia, Estonia i Niemcy po 1 pkt. proc. [Eurostat 2010, s. 12-13]. W 2009 roku w Polsce na postęp w zbliżeniu się do średniego poziomu rozwoju UE wpłynął wzrost gospodarczy. Pomimo tych postępów w 2009 roku Polska znajdowała się jednak w ostatniej piątce krajów unijnych pod względem PKB na 1 mieszkańca, wyprzedzając jedynie Litwę, Łotwę, Bułgarię i Rumunię⁴. Przytoczone wyżej liczby wskazują, że kryzys spowodował, że wiele krajów cofnęło się o wiele lat w procesie konwergencji do średniego poziomu rozwoju unijnego.

Wpływ na spadek PKB w krajach UE w 2009 roku wywarło szereg czynników, w tym szczególnie zaś: obniżenie popytu konsumpcyjnego, dynamiki inwestycji i eksportu, importu oraz pogorszenie się sytuacji na rynku pracy.

W 2009 roku w porównaniu z 2008 rokiem wydatki konsumpcyjne ludności spadły średnio w Unii o 1,7%, przy czym spadek tych wydatków nastąpił w 22 krajach UE. Najsilniejszy był on w krajach bałtyckich (tj.: na Łotwie o 24,1%, w Estonii o 18,4%, i na Litwie o 17,7%) oraz w Rumunii (o 10,6%). W czterech krajach UE w 2009 roku wydatki konsumpcyjne ludności nieznacznie wzrosły (tj. we Francji o 0,6%, w Luksemburgu o 0,3%, w Austrii o 1,3%, w Polsce o 2%), a na Malcie nie uległy zmianie (Eurostat 2010, s. 16-17). Z przytoczonych wyżej danych dotyczących zmian PKB i wydatków konsumpcyjnych ludności wynika, że w przypadku Polski wydatki konsumpcyjne stanowiły jeden z czynników pozytywnie wpływających na tempo wzrostu gospodarczego w 2009 roku.

Niezależnie od wydatków konsumpcyjnych czynnikiem, który wpłynął na spadek PKB w UE w 2009 roku w porównaniu z 2008 rokiem było obniżenie nakładów inwestycyjnych. W 2009 roku inwestycje w krajach Unii skurczyły się średnio o 12,1% w porównaniu z 2008 rokiem. Znacznie wyższy od średniej dla UE ich spadek wystąpił w krajach bałtyckich (tj. na Litwie o 40%, na Łotwie o 37,3%, w Estonii

⁴ W 2009 roku PKB na 1 mieszkańca wynosił: w Luksemburgu 271% średniej unijnej, w Holandii 130%, w Irlandii 128%, w Niemczech 116%, w Polsce 61%, na Litwie 53%, na Łotwie 49% i w Rumunii 45% średniej unijnej [Eurostat s. 12,13].

o 32,9%) oraz w Irlandii o 31,1% i w Bułgarii o 29%. Na tle krajów UE-27 pozytywnie wyróżnia się, pod względem skali spadku nakładów inwestycyjnych, Polska, gdzie nakłady inwestycyjne w 2009 roku w porównaniu z 2008 rokiem obniżyły się tylko o 1,1% (Eurostat 2010, s. 20-21). W Polsce wpływ na ograniczenie spadku nakładów inwestycyjnych w 2009 roku miało wykorzystanie środków z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Warto, jak sądzę podkreślić, że w latach 2007-2013 Polska jest wśród krajów UE-27 największym beneficjentem pomocy z budżetu ogólnego UE⁵. Niezależnie od tego do ograniczenia spadku nakładów inwestycyjnych w Polsce przyczynił się, w związku z poprawą po akcesji stabilności makroekonomicznej i wiarygodności Polski oraz wzrostem zaufania inwestorów, napływ inwestycji zagranicznych (BIZ). Dla inwestorów zagranicznych ważna była także możliwość zatrudnienia w Polsce wysoko kwalifikowanych pracowników, relatywnie niskie koszty pracy, relatywnie niski, w porównaniu z krajami UE-15 (z wyjątkiem Cypru i Irlandii) podatek CIT, a także inne zachęty inwestycyjne oferowane przez polski rząd inwestorom, np. w specjalnych strefach ekonomicznych [5 lat Polski...2009, s. 54-57].

Obok inwestycji na spadek PKB w krajach UE wywarł wpływ również handel zagraniczny. Spadek, pod wpływem kryzysu, aktywności gospodarczej na głównych rynkach eksportowych UE spowodował znaczące obniżenie popytu zewnętrznego, co znalazło odzwierciedlenie w silnym spadku obrotów handlu zagranicznego. W 2009 roku eksport z krajów UE obniżył się średnio 12,6% w porównaniu z 2008 rokiem. Znacznie silniejszy, od średniej dla UE, spadek eksportu wystąpił w krajach, w których eksport odgrywał istotną rolę we wzroście PKB. Były to: Finlandia ze spadkiem w 2009 roku w porównaniu z 2008 rokiem eksportu o 20,3%, Grecja o 20,1%, Włochy o 19,1%, Estonia o 18,7%, Słowenia o 17,7%, Słowacja o 16,5% i o Austria 16,1%. W Polsce w 2009 roku spadek eksportu był znacznie niższy od średniej dla Unii, ponieważ gospodarka Polska jest w o wiele mniejszym stopniu, aniżeli w wymienionych wyżej krajach, uzależniona od eksportu (Eurostat 2010, s. 60-61).

Pod wpływem kryzysu i związanymi z nim trudnościami gospodarczymi, ograniczeniu uległ w 2009 roku także import do krajów UE (średnio o 12,4%). Spadek ten był jednak zróżnicowany w poszczególnych krajach UE. Znacznie wyższy był on w 2009 roku od średniej

⁵ Na lata 2007-2013 przyznano Polsce z budżetu ogólnego UE na realizację polityki strukturalnej 66,7 mld euro.[Czykier-Wierzba 2008, s. 50].

dla Unii w takich krajach jak: Łotwie, gdzie wyniósł on 33,5%, w Estonii 32,6%, na Litwie 28,4%, w Bułgarii 21,5%, w Rumunii 20,5% i w Słowenii 19,6%. (Eurostat 2010, s. 62-63). Z porównania danych dotyczących spadku w 2009 roku w poszczególnych krajach PKB i importu wynika, że w krajach o najwyższej skali spadku PKB miał również miejsce, z reguły, największy spadek importu.

Kryzys wywarł także wpływ w krajach UE na sytuację na rynkach pracy. Skutkiem kryzysu był bowiem spadek liczby zatrudnionych w poszczególnych krajach. W 2008 roku spadek ten wystąpił jedynie w pięciu krajach Unii (tj. w Irlandii, w Hiszpanii, na Litwie, na Węgrzech i w Rumunii i był on niewielki (od 0,2 do 1,2%) i objął w pierwszej kolejności mężczyzn zatrudnionych w przemyśle motoryzacyjnym, budownictwie i rzemiośle [European Commission 2009, s. 36]. W 2009 roku objął on swoim zasięgiem już wszystkie, z wyjątkiem Luksemburga, kraje UE. Zwiększyła się także jego skala. W 2009 roku w porównaniu z 2008 rokiem liczba zatrudnionych w UE zmniejszyła się o 2%⁶. Z krajów Unii najwyższy spadek liczby zatrudnionych wystąpił na Łotwie o 11,9%, w Estonii o 9,0%, na Litwie 8,2%, w Irlandii 7,8% oraz w Hiszpanii 6,6%. Polska ze wskaźnikiem - 0,7% znalazła się w grupie dziesięciu krajów, w których spadek liczby zatrudnionych w gospodarce kształtował się poniżej średniej dla Unii [Ważniewski 2010, s. 21].

Spadek liczby zatrudnionych w krajach UE w 2009 roku w porównaniu z 2008 rokiem wpłynął na zwiększenie w tej organizacji stopy bezrobocia oraz spadek stopy zatrudnienia. W latach 2008-2009 stopa bezrobocia w Unii zwiększyła się z 7,0% do 8,9%, a w połowie 2010 roku wynosiła 9,6%. Pod koniec 2009 roku stopa bezrobocia ukształtowała się na poziomie powyżej 10% w siedmiu krajach UE (Eurostat 2010, s. 106-107). Wśród tych ostatnich szczególnie wysoki był ten wskaźnik: w Hiszpanii (18,0%), na Łotwie (17,1%), w Estonii (13,8%), na Litwie (13,7%), i na Słowacji (12,0%).

W 2009 roku Polska należała do krajów, w których nastąpił relatywnie niewielki wzrost stopy bezrobocia z 7,1 do 8,2, tj. o 1,1 pkt. proc. Spowodowane było to, jak się wydaje, otwarciem dla Polaków po akcesji rynków pracy przez Szwecję, Wielką Brytanię i Irlandię. Szacuje się, że

⁶ Szacuje się, że w UE od wybuchu kryzysu do końca 2010 roku ubyło około 6 mln miejsc pracy. [Słojewska 2011, 15 kwietnia].

do pracy za granicą wyjechało wówczas od 1 mln do 2,3 mln osób [Janicki 2009]⁷.

Warto też podkreślić, że w 2009 roku Niemcy i Luksemburg należały do krajów UE, w których stopa bezrobocia wzrosła, w porównaniu z 2008 rokiem, jedynie o 0,2 pkt. proc. [Eurostat 2010, s. 106-107]. W przypadku Niemiec stanowiło to wynik prowadzonej przez rząd polityki antykryzysowej. W jej ramach uruchomione zostały instrumenty, które miały skłaniać pracodawców, aby zamiast zwalniać pracowników zatrudniali ich w niepełnym wymiarze godzin. W zamian za to przysługiwały im, przez okres 18 miesięcy, środki z budżetu na wyrównywanie pracownikom wynagrodzenia za pracę w niepełnym wymiarze godzin [Ambroziak, Kaszczak 2010, s. 20-21]

Analizując strukturę bezrobotnych w krajach UE można stwierdzić występowanie wielu niepokojących zjawisk. W wyniku kryzysu wzrosła w niektórych krajach liczba osób długotrwale bezrobotnych, tj. pozostających bez pracy przez ponad rok [Komisja Europejska 2011, s. 7]. W 2009 roku stanowiła ona: na Słowacji 54% ogółu bezrobotnych, w Niemczech 45,5%, we Włoszech 44,4%, w Belgii 44,2%, w Bułgarii 43,3%, w Portugalii 44,2% i w Grecji 40,8%, zaś w Polsce 30% [Eurostat 2010, s. 112-113] Nie ulega wątpliwości, że występowanie takiej sytuacji stwarza ryzyko trwałego wyłączenia tych ostatnich osób z rynku pracy. W krajach UE stopa bezrobocia jest szczególnie wysoka wśród osób o niskich kwalifikacjach, emigrantów i ludzi młodych, tj. w wieku do 25 lat. Wśród tych ostatnich w 2009 roku stopa bezrobocia przekraczała 20% w szesnastu krajach członkowskich UE, w tym w Hiszpanii wynosiła 37,8%, a na Łotwie 33,6% [Eurostat 2010, s. 110-110].

W rezultacie przedstawionych wyżej zmian zachodzących w krajach Unii w liczbie zatrudnionych spadła w tej organizacji stopa zatrudnienia z 65,9 w 2008 roku do 64,6 w 2009 roku⁸. W 2009 roku stopa zatrudnienia uległa obniżeniu niemal we wszystkich krajach UE. Pod tym względem wyjątek stanowiły jedynie Niemcy, Luksemburg i Polska. Pomimo spadku, najwyższa stopa zatrudnienia występowała w 2009 roku w Holandii 77,0, Danii 75,7, Szwecji 72,2, Austrii 71,6 i w Niem-

⁷ Według szacunków w 2009 roku pracowało za granicą 1 363 tys. Polaków, w tym w Wielkiej Brytanii 555 tys., w Niemczech 415 tys., w Irlandii 140 tys., w Holandii 84 tys., we Włoszech 85 tys. i w Hiszpanii 84 tys. [Kowanda 2011, s. 44].

⁸ Stopa zatrudnienia stanowi relację pracowników w wieku 15-64 lat do ogólnej liczby osób w tym wieku.

czech 70,9 [Eurostat 2010, s. 100-101]. Warto, jak sędzę, podkreślić, że w wymienionych wyżej krajach stopa zatrudnienia osiągnęła poziom ustalony w Strategii Lizbońskiej na rok 2010. W Polsce, pomimo systematycznego wzrostu po akcesji stopy zatrudnienia, wskaźnik ten w 2009 roku wynosił 59,3 i był jednym z najniższych wśród krajów członkowskich UE. W 2009 roku niższe, aniżeli w Polsce stopy zatrudnienia występowały jedynie we Włoszech, na Węgrzech, na Malcie i w Rumunii [Eurostat 2010, s.100-101]. Na niskim poziomie kształtuje się w krajach Unii stopa zatrudnienia osób starszych, tj. w wieku 55-64 lat. W 2008 roku przeciętnie w Unii wskaźnik ten wyniósł 46%. Najwyższy poziom tego wskaźnika występował w Szwecji (70%) oraz Estonii (62%), zaś najniższy na Malcie i nieco wyższy na Węgrzech i w Polsce (odpowiednio: 31,4% i 31,6%) [Ważniewski 2010, s. 23-24].

Kolejnym czynnikiem, obok inwestycji, eksportu, zatrudnienia, który wywiera wpływ na tempo wzrostu gospodarczego, jest wydajność pracy. W wyniku kryzysu nastąpiło w krajach UE znaczne pogorszenie wykorzystania zdolności produkcyjnych oraz spadek liczby godzin pracy przypadających na jednego zatrudnionego. Skutkiem niższego wykorzystania zdolności produkcyjnych był spadek ogólnej wydajności czynników produkcji, w tym również wydajności pracy na osobę. Spowodowało to pogorszenie się w 15 krajach członkowskich relacji wydajności pracy na osobę do średniej dla UE. I tak: w 2009 roku w porównaniu do 2008 roku pogorszyła się względna pozycja Luksemburga (o 7 pkt. proc.), Litwy (o 6 pkt. proc.), Finlandii (o 5 pkt. proc.), Holandii (o 4 pkt. proc.), Irlandii, Rumunii i Słowacji (po 3 pkt. proc.). Poprawa w tym zakresie wystąpiła natomiast w Hiszpanii o 7 pkt. proc., w Polsce o 3 pkt. proc. i na Cyprze o 2 pkt. proc. [Eurostat s. 92-93] Na poprawę tego wskaźnika w Polsce wywarła, w dużej mierze realizacja inwestycji dofinansowywanych z funduszy unijnych, napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ) oraz racjonalniejsze wykorzystanie pracowników w gospodarce, a także wzrost kwalifikacji zatrudnionych [Czykier-Wierzba 2010, s. 116].

W Polsce w 2009 roku wydajność pracy na osobę stanowiła niemal 65% przeciętnej wydajności w UE (Eurostat 2010, s. 92-93). Był to więc wskaźnik wyższy, niż w przypadku PKB per capita. Wśród krajów UE najwyższa wydajność pracy na osobę występowała w 2009 roku, w Luksemburgu (170% średniej unijnej), Irlandii (132% średniej unijnej), Belgii (125% średniej unijnej) i Francji (121% średniej unijnej).

Obniżenie poziomu wykorzystania zdolności produkcyjnych w krajach UE, spadek produkcji i wydajności pracy oraz niedostosowanie płac do poziomu wydajności pracy wszystko to w sumie złożyło się na wzrost w tych krajach jednostkowych kosztów pracy⁹. W 2009 roku, w porównaniu z 2008 rokiem koszty pracy wzrosły niemal we wszystkich krajach UE. Wyjątek stanowiły jedynie Irlandia, Litwa i Łotwa, gdzie jednostkowe koszty pracy zmalały. Polska ze wskaźnikiem 1,7% należała do krajów o najniższym wzroście jednostkowych kosztów pracy. Wśród krajów UE najbardziej wzrosły jednostkowe koszty pracy w 2009 roku w porównaniu z 2008 rokiem w: Rumunii (o 11,4%), w Słowenii (o 7,9%), Słowacji (7,8%) i w Finlandii (7,7%) i na Cyprze (o 6,3%) (Eurostat 2010, s. 96-97). Oznacza to, że konkurencyjność wymienionych wyżej krajów została znacznie obniżona.

Przedstawiając społeczno-ekonomiczne skutki kryzysu nie można pominąć jego wpływu na wzrost deficytu i długu sektora finansów publicznych w krajach UE. Warto podkreślić, że deficyt budżetowy w tych krajach stał się problemem już jednak w latach poprzedzających kryzys. W latach 2003-2007 znaczna część dochodów związanych ze rozwojem gospodarczym została bowiem wykorzystana w krajach UE na zwiększenie wydatków budżetowych. Skutki takiej polityki pojawiły się wraz z początkiem kryzysu. W krótkim czasie wskaźniki zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB gwałtownie wzrosły niemal we wszystkich krajach członkowskich

Na skutek kryzysu nastąpiło bowiem ograniczenie aktywności gospodarczej w krajach Unii, co skutkowało upadkiem wielu przedsiębiorstw lub czasowym zaprzestaniem działalności gospodarczej przez niektóre jednostki czy też ograniczeniem wykorzystania zdolności produkcyjnych. W związku z tym spadły dochody instytucji rządowych i samorządowych z tytułu podatku dochodowego od przedsiębiorstw. Z kolei obniżenie się dochodów ludności, spowodowane spadkiem liczby zatrudnionych i wzrostem bezrobocia doprowadziło do spadku dochodów budżetowych z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych. Konsekwencją natomiast spadku dochodów ludności było ograniczenie konsumpcji, co wpłynęło na spadek dochodów sektora rządowego z tytułu podatku VAT i podatku akcyzowego. Przykładowo w Polsce

⁹ Jednostkowe koszty pracy stanowią relację przeciętnego wynagrodzenia zatrudnionego w cenach bieżących do wydajności pracy (PKB w cenach bieżących na 1 pracującego) [Ważniewski 2010, s. 22-23].

w 2009 roku dominującą pozycję dochodów budżetowych (78,4%) stanowiły dochody podatkowe. Ich udział w ogólnych dochodach w stosunku do 2008 roku obniżył się o 8,2 pkt. proc.¹⁰

Równocześnie przy spadających, z powodu kryzysu, dochodach sektora finansów publicznych wydatki publiczne w krajach UE zostały z reguły utrzymane na wcześniej zaplanowanym poziomie. Ponieważ okazało się to jednak niewystarczające, aby zahamować spadek popytu i zapobiec załamaniu się systemów finansowych rządy większości krajów UE wdrożyły także indywidualne budżetowe środki stymulacyjne¹¹. Podjęcie takich działań zwiększyło jeszcze bardziej presję na wydatki i pogłębiło deficyt i dług publiczny w krajach Unii. Na wzrost deficytu i długu publicznego wpłynęła także pomoc niektórych rządów udzielona dla sektora bankowego¹²

Stąd o ile jeszcze w 2008 roku w sześciu krajach UE występowała w sektorze finansów publicznych nadwyżka, o tyle w 2009 roku we wszystkich krajach wystąpił deficyt (Eurostat 2010, s. 76-77). Poziom tego deficytu był jednak zróżnicowany, przy tym najwyższy odnotowały kraje: Irlandia 14,3% PKB, Grecja 13,6% PKB, Wielka Brytania 11,5% PKB i Hiszpania 11,2% PKB. Pomimo wzrostu poziomu deficytu w krajach UE, w czterech krajach, tj.: w Danii, Luksemburgu, Finlandii i Szwecji, nie przekroczył on ustaleń zawartych w Traktacie z Maastricht, (tj. 3% PKB). Warto podkreślić, że w Polsce, odmiennie niż w pozostałych krajach UE, powiększenie się deficytu w 2009 roku nastąpiło w warunkach występowania wzrostu gospodarczego¹³. Wskazu-

¹⁰ W Polsce w 2009 roku udział podatków w strukturze dochodów budżetowych państwa wynosił: VAT – 36,3%, akcyza – 19,7%, PIT – 13,0% i CIT – 8,8%. [Najwyższa Izba Kontroli 2010, s. 46].

¹¹ Nazywane są one również: pakietami stymulacyjnymi, pakietami ratunkowymi lub pakietami antykryzysowymi.

¹² Przykładowo od 2007 roku do listopada 2010 roku rząd Irlandii przeznaczył 46 mld euro na ratowanie swoich instytucji finansowych. Skutkiem tego był wzrost deficytu do 32% PKB w 2010 roku. Wówczas rząd zmuszony był zgodzić się na przyjęcie wartego 85 mld euro pakietu pomocowego przygotowanego przez UE i MFW. Oprócz Irlandii pakiety pomocowe otrzymały: Grecja (110 mld euro) i Portugalia (78 mld euro). [hk. 2011 marzec] [Słojewska 2011 maj].

¹³ W Polsce w 2009 roku dominujący udział w deficycie miał sektor instytucji rządowych szczebla centralnego, ale największe pogorszenie miało miejsce w podsektorze instytucji samorządowych (kilkakrotny wzrost deficytu do ponad 14 mld zł) oraz w podsektorze instytucji funduszy ubezpieczeń społecznych, gdzie nastąpiło przejście z występującej

je to, że w Polsce przyczyny tego procesu mają przede wszystkim charakter strukturalny, a w mniejszym stopniu koniunkturalny¹⁴.

Skutkiem powiększającego się w krajach UE deficytu sektora finansów publicznych był wzrost zadłużenia tego sektora. W 2009 roku najbardziej zadłużonymi krajami w UE były: Włochy (115,8% PKB), Irlandia (115,1%PKB) oraz Belgia (96,7 PKB). Wśród pozostałych 24 krajów, w dziesięciu krajach dług publiczny przekroczył ustalone w Traktacie z Maastricht kryterium konwergencji, tj. 60% PKB, a w czternastu krajach, w tym i w Polsce, jego poziom był niższy niż 60% (Eurostat 2010, s. 78-79).

Z powyższych rozważań wynika, że negatywny wpływ zjawisk kryzysowych na sytuację makroekonomiczną w Polsce okazał się słabszy aniżeli w większości krajów Unii Europejskiej. Natomiast silne spowolnienie wzrostu PKB, wcześniejsze reformy obniżające poziom dochodów instytucji rządowych i samorządowych spowodowały pogłębienie się nierównowagi finansów publicznych.

Biorąc pod uwagę przedstawione wyżej skutki gospodarcze i społeczne kryzysu UE oraz kraje członkowskie podjęły różnorodne działania w celu ich ograniczenia.

2. Antykryzysowe działania podjęte w Unii Europejskiej

Prowadzone w UE od 2008 roku działania antykryzysowe skoncentrowane zostały na następujących obszarach:

- ograniczeniu skutków kryzysu,
- zapobieganiu kryzysowi w przyszłości,
- ograniczeniu deficytu i długu publicznego w krajach członkowskich.

W celu ograniczenia skutków kryzysu UE podjęła od 2008 roku szereg działań naprawczych. Już w listopadzie 2008 roku Komisja Europejska przygotowała dokument Europejski plan naprawy gospodarczej [Komisja Wspólnot Europejskich 2008]. Plan zawierał katalog działań społecznych i gospodarczych, które kraje członkowskie mogły wybrać, jako instrumenty przeciwdziałania skutkom kryzysu. W Planie określo-

w 2008 roku nadwyżki, do deficytu w wysokości ponad 13 mld zł w 2009 roku. [Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2010, s. 23].

¹⁴ Strukturalny charakter nierównowagi finansów publicznych w Polsce oznacza, że nawet w okresie najlepszej koniunktury nie udaje się zbilansować dochodów i wydatków instytucji rządowych i samorządowych. [Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2010, s. 23-25].

ne zostały następujące cele strategiczne [Komisja Wspólnot Europejskich 2008, s. 6]:

- pobudzenie popytu oraz wzmocnienie zaufania konsumentów,
- zmniejszenie kosztów społecznych spowolnienia gospodarczego i jego wpływu na grupy najbardziej narażone,
- pomoc Europie w przygotowaniu się do działania w sytuacji ponownego ożywienia gospodarczego, tak by gospodarka europejska była w stanie sprostać wymogom konkurencyjności,
- przyspieszenie przejścia w kierunku gospodarki opartej na technologiach niskoemisyjnych.

Aby osiągnąć maksymalne korzyści i cele Planu naprawy gospodarczej skierowane na ochronę społeczeństwa niezbędne są, zdaniem Komisji, działania w czterech priorytetowych dziedzinach Strategii Lizbońskiej, tj. takich jak: społeczeństwo, przedsiębiorstwa, infrastruktura i energia, badania i innowacje. W ramach wymienionych wyżej czterech priorytetów obowiązujących w Strategii Lizbońskiej wyodrębnionych zostało w planie dziesięć działań [Komisja Wspólnot Europejskich 2008, s. 12].

W zakresie pierwszego priorytetu - społeczeństwo - w planie kładzie się nacisk na ochronę zatrudnienia oraz promowanie przedsiębiorczości poprzez działania:

1. Zapoczątkowanie szeroko zakrojonej inicjatywy europejskiej wspierania zatrudnienia w wyniku uproszczenia kryteriów przydzielania środków z Europejskiego Funduszu Społecznego oraz zmianę zasad funkcjonowania Europejskiego Funduszu Dostosowania do Globalizacji,
2. Stworzenie popytu na siłę roboczą poprzez np.: zmniejszenie w krajach członkowskich ponoszonych przez pracodawców obciążeń fiskalnych od niższych wynagrodzeń, tymczasowe dotacje na zatrudnienie osób z grup najbardziej narażonych itp. [Komisja Wspólnot Europejskich 2008, s. 12-13].

W zakresie drugiego priorytetu – przedsiębiorstwa - Komisja proponowała:

3. Ułatwienia dla przedsiębiorstw w uzyskaniu dofinansowania Przykładowo EBI przygotował całościowy pakiet 30 mld euro na pożyczki dla MSP. Zakłada się także zmniejszenie obciążeń administracyjnych oraz wspomaganie przedsiębiorczości w celu zachęce-

nia większej liczby osób do rozpoczynania działalności gospodarczej. [Komisja Wspólnot Europejskich 2008, s. 14-15].

W przypadku trzeciego priorytetu – infrastruktura i energia – Komisja zarekomendowała:

4. Wzrost inwestycji na modernizację infrastruktury Europy. W tym celu Komisja zaproponowała, aby w 2009 i 2010 roku uruchomić dodatkową kwotę 5 mld euro na realizację projektów dotyczących połączeń w ramach transeuropejskiej sieci energetycznej i infrastruktury łączności szerokopasmowej,
5. Poprawę efektywności energetycznej budynków. W związku z tym kraje członkowskie powinny dokonać przeprogramowania swoich programów operacyjnych dofinansowywanych z funduszy strukturalnych w taki sposób aby większa ich część przeznaczona była na inwestycje na rzecz poprawy efektywności energetycznej itp.
6. Promocję szybkiego zastosowania produktów ekologicznych [Komisja Wspólnot Europejskich 2008, s. 16-17].

Odnosnie czwartego priorytetu – badania i innowacje - Komisja zaproponowała:

7. Zwiększenie inwestycji na badania i innowacje (na przykład poprzez: oferowanie zachęt fiskalnych, grantów lub dotacji). Ponadto Komisja wezwała kraje członkowskie do zwiększenia inwestycji w edukację, poprawę jakości systemów edukacji w celu osiągnięcia do 2020 roku udziału 40% osób w wieku od 30 do 34 lat posiadających wyższe wykształcenie.
8. Rozwój czystych technologii na potrzeby przemysłu motoryzacyjnego i budowlanego. W ramach tego działania Komisja zaproponowała utworzenie trzech istotnych partnerstw sektora publicznego i prywatnego, a mianowicie:
 - w sektorze motoryzacji – „Europejskiej inicjatywy ekologicznych samochodów”, w ramach której prowadzone będą badania nad szerszą gamą technologii i inteligentnych sieci energetycznych. Partnerstwo finansowane byłoby z budżetu Wspólnoty, EBI, przez przemysł i kraje członkowskie. Całkowita pula środków przeznaczonych na to partnerstwo wynosiłaby co najmniej 5 mld euro,
 - w sektorze budownictwa – inicjatywy „Europejskich budynków efektywnych energetycznie”, której celem jest promocja zielonych technologii oraz wykorzystanie w nowobudowanych i re-

montowanych budynkach systemów i materiałów wydajnych pod względem energetycznym w celu radykalnego zmniejszenia zużycia energii i poziomu emisji CO₂. Szacuje się, że budżet tego partnerstwa wyniesie 1 mld euro,

- inicjatywy „Fabryki jutra”, umożliwiającej zwiększenie wykorzystania technologii w przemyśle wytwórczym. Celem tego działania jest pomoc producentom europejskim ze wszystkich sektorów, w tym zwłaszcza MSP, w przystosowywaniu się do globalnej presji konkurencyjnej. Szacuje się, że na realizację tej inicjatywy przeznaczony zostanie 1,2 mld euro.

9. Łączność szerokopasmowa dla wszystkich. Aby wzmocnić wiodącą rolę Europy w dziedzinie komunikacji stacjonarnej i bezprzewodowej Komisja i kraje członkowskie powinny współpracować z zainteresowanymi podmiotami, aby stworzyć strategię łączności szerokopasmowej, mającej na celu modernizację i rozbudowę sieci. Strategia finansowana będzie ze środków publicznych. [Wspólnot Europejskich 2008, s.18-19].

W sumie Europejski plan naprawy gospodarczej obejmuje, jak wynika z powyższych rozważań, zespół działań, ściśle powiązanych z głównymi obszarami Strategii Lizbońskiej, mających na celu wsparcie krajów członkowskich w utrzymaniu lub zwiększeniu poziomu inwestycji tworzących miejsca pracy, wzmacniających popyt oraz wspierających zdolność Europy do czerpania korzyści z procesu globalizacji.

Obok działań mających na celu ograniczenie negatywnych skutków kryzysu organizacja ta podjęła również działania mające, jak wspomniano, zapobiec wystąpieniu kryzysu w krajach Unii w przyszłości, do których można m.in. zaliczyć: powołanie Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego i ustanowienie Paktu euro plus.

W maju 2009 roku w komunikacie Europejski nadzór finansowy Komisja zaproponowała podstawową strukturę europejskich ram nadzoru finansowego, składającą się z dwóch nowych filarów, tj. Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego (ESRB) odpowiedzialnej za nadzór makroostrożnościowy i Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego (ESNF) odpowiedzialnego za nadzór mikroostrożnościowy [Komunikat Komisji 2009]. Rada Europejska zaleciła utworzenie Europejskiego Systemu Organów Nadzoru Finansowego w połowie czerwca 2009 roku, a Parlament Europejski zatwierdził powołanie unijnego nadzoru finan-

sowego we wrześniu 2010 roku. Przyjęto, że nadzór zacznie funkcjonować w 2011 roku.

Zadaniem Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego (ESRB) będzie monitorowanie i ocena potencjalnych zagrożeń dla stabilności finansowej, wynikających z rozwoju sytuacji makroekonomicznej oraz sytuacji w ramach całego systemu finansowego. ESRB wydawać będzie wczesne ostrzeżenia w sprawie mogących narastać zagrożeń ogólnosystemowych oraz, w stosownych przypadkach zalecenia w sprawie działań mających na celu przeciwdziałanie tym zagrożeniom. Niezależnie od tego zadaniem ESRB będzie zapobieganie jednej z podstawowych słabości ujawnionej przez kryzys, którą jest wrażliwość systemu finansowego na wzajemnie ze sobą powiązane, sektorowe i transsektorowe ryzyka systemowe [Pałka 2010, s. 82-83]. W instytucji tej zasiadają szefowie banków centralnych 27 krajów UE, a jej przewodniczącym będzie z urzędu prezes Europejskiego Banku Centralnego [Słojewska 2011, 1 luty].

Z kolei w skład Europejskiego Systemu Organów Nadzoru Finansowego (ESONF) wejdą: Europejski Organ Nadzoru Bankowego (EBA), Europejski Organ Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (EIOPA) oraz Europejski Organ Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (ESMA). Ten ostatni obejmuje też agencje ratingowe [Bielecki 2010]. W każdej z wymienionych wyżej instytucji nadzorczych głównym organem władzy będzie rada nadzorcza, w której skład wejdą przedstawiciele 27 nadzorów krajowych, z równym prawem głosu. Niezależnie od tego w każdym z tych organów będą funkcjonowały sześcioposobowe zarządy. Na bieżąco kierować będą tymi instytucjami ich przewodniczący oraz dyrektorzy wykonawczy.

Nowe organy nadzoru uczestniczyć będą w: opracowywaniu jednolitego zbioru zharmonizowanych przepisów, udoskonalaniu nadzoru nad instytucjami transgranicznymi poprzez opracowywanie wspólnych wymogów oraz stanowisk w zakresie nadzoru oraz udzielaniu pomocy w rozstrzygnięciu ewentualnych sporów pomiędzy krajowymi organami nadzoru [Pałka 2010, s. 83-94]. Przy tym rozwiązaniu za zwykły, codzienny nadzór będą nadal w pełni odpowiadać instytucje krajowe, a unijne będą wkraczać do akcji tylko w nadzwyczajnych przypadkach. Będą one m.in. rozstrzygać spory między krajowymi organami nadzoru rynku finansowego i po ogłoszeniu przez Radę UE „sytuacji zagrożenia”, tymczasowo wstrzymać oferowanie ryzykownych produktów

finansowych. Jeśli krajowy organ nie będzie reagować na naruszenie unijnego prawa, jego europejski odpowiednik będzie mógł wydawać decyzje bezpośrednio dotyczące krajowych instytucji finansowych [Bielecki 2010]. Europejskie organy nadzoru będą w pełni odpowiedzialne przed Radą, Parlamentem Europejskim i Komisją (mają obowiązek składania co najmniej raz na pół roku sprawozdań tym instytucjom)

Nie ulega wątpliwości, że powołanie Europejskiego nadzoru finansowego wprowadza radykalne zmiany w sposobie monitorowania systemu bankowego, rynku papierów wartościowych oraz ubezpieczeń. Oczekuje się, że dzięki tym regulacjom rynki finansowe będą bardziej przejrzyste i odporne na kryzys.

Na początku lutego 2011 roku A. Merkel i N. Sarkozy zaproponowali zawarcie Paktu na rzecz konkurencyjności. Paktem tym objęte byłyby tylko kraje strefy euro [Słojewska 2011, 7 luty]. Jego wprowadzenie miałyby na celu zacieśnienie więzów gospodarczych w strefie euro, co przyczyniłoby się do zwiększenia konkurencyjności tej strefy. A Merkel zaproponowała kilka obszarów zacieśnionej współpracy w strefie euro. Kraje strefy euro powinny m.in.: [Słojewska 2011, 5-6 luty]:

- wprowadzić do swoich konstytucji limity długu publicznego,
- zlikwidować indeksację płac,
- zreformować systemy emerytalne, w tym podwyższyć wiek emerytalny,
- przyjąć wspólną bazę podatkową.

Pakt na rzecz konkurencyjności nie przewidywał możliwości przystąpienia do niego krajów spoza strefy euro. Propozycja A. Merkel i N. Sarkozego spotkała się jednak z powszechną krytyką, która nie dotyczyła obszarów objętych Paktem, lecz trybu jego przyjęcia. Pojawiły się bowiem głosy mówiące o powstaniu Europy dwóch prędkości.

25 marca 2011 roku na szczycie UE w Brukseli szefowie państw i rządów złożyli podpisy pod Paktem Euro Plus [Saryusz-Wolski 2011]. Pakt ten stanowi modyfikację niemiecko-francuskiego Paktu na rzecz konkurencyjności. W Pakcie tym zobowiązane są uczestniczyć kraje należące do strefy euro. Pozostałe kraje mogą do niego przystąpić na zasadzie dobrowolności. Spośród krajów nie należących do strefy euro do Paktu zdecydowały się przystąpić: Polska, Dania, Litwa, Łotwa, Bułgaria i Rumunia. Do Paktu nie przystąpiły: Wielka Brytania, Szwecja, Czechy i Węgry.

Celem paktu jest ściślejsza koordynacja polityki gospodarczej krajów UE w celu zwiększenia konkurencyjności i konwergencji. Oprócz tego uczestnicy paktu zobowiązują się do koordynacji polityki podatkowej, czego pierwszym elementem może być wspólna baza podatkowa dla przedsiębiorstw. W związku z tym w ramach paktu koordynacją objęte zostaną cztery obszary. Pierwszy obszar dotyczy konkurencyjności i oznacza wprowadzenie ułatwień w prowadzeniu biznesu, realizację inwestycji w zakresie badań i rozwoju, a także powiązanie wzrostu płac ze wzrostem produktywności.

Drugi obszar dotyczy zatrudnienia i obejmuje reformę rynku pracy, zmniejszenie bezrobocia i zmniejszenie opodatkowania pracy. Trzeci obszar dotyczy finansów publicznych. W ramach tego ostatniego obszaru przewiduje się wprowadzenie ustawowych progów dla zadłużenia, reformę systemu emerytalnego i ograniczenie wcześniejszego przechodzenia na emeryturę. Obszar czwarty to stabilność systemu finansowego [Słojewska 2011, 23 marca]. Wynika stąd, że Pakt ten wprowadza daleko idące zmiany ustrojowe w gospodarczej integracji UE, a pośrednio także i politycznej.

3. Antykrzysowe działania podjęte w krajach Unii Europejskiej

Niezależnie od działań naprawczych podjętych od 2008 roku przez UE poszczególne kraje członkowskie wprowadziły, uwzględniając zalecenia zawarte w Europejskim planie naprawy gospodarczej, własne pakiety stymulacyjne¹⁵. Szacuje się, że łączna wartość pakietów stymulacyjnych przyjętych w krajach UE w 2009 roku stanowiła około 1,5% unijnego PKB. o zbliżonej wartości przyjęto także w tych krajach pakiety stymulacyjne w 2010 roku. Wielkość pakietów stymulacyjnych była w poszczególnych krajach członkowskich UE zróżnicowana. I tak w pięciu krajach członkowskich, tj. w Finlandii, Luksemburgu, Szwecji, Polsce oraz na Cyprze łączna wartość pakietów stymulacyjnych przekraczała w 2009 i w 2010 roku 2% PKB, w dziesięciu krajach kształtowała się na poziomie od 2 do 1% PKB, zaś w pozostałych dwunastu krajach była

¹⁵ Również liczne kraje nie należące do UE przygotowały programy rządowe mające na celu ożywienie gospodarki. Przykładem mogą być Stany Zjednoczone, gdzie w 2008 roku przygotowany został plan ratowania gospodarki tzw. plan Paulsona. Głównym punktem tego planu było wykupienie za około 700 mld dol. najbardziej ryzykownych długów instytucji finansowych. Następny pakiet stymulacyjny, o łącznej wartości 787 mld dol, został przyjęty w 2009 roku. Środki te były przeznaczone m.in. na ochronę miejsc pracy oraz na nowe inwestycje infrastrukturalne. [Hoza 2010, s. 23].

niższa niż 1% PKB, w tym w trzech z nich, tj. w Grecji, Rumunii i na Litwie wynosiła mniej niż 0,5%PKB¹⁶. W latach 2008-2009 zróżnicowany był także charakter działań antykryzysowych podejmowanych w poszczególnych krajach członkowskich UE. Ogólnie rzecz biorąc wśród podejmowanych w tych krajach działań można wyodrębnić cztery grupy:

- wsparcie dla gospodarstw domowych,
- wzrost inwestycji publicznych,
- wsparcie dla firm,
- działania na rzecz rynku pracy [Komisja Europejska 2010, s. 169-170].

Jeżeli chodzi o wsparcie dla gospodarstw domowych to w latach 2009-2010 przeznaczono na ten cel w krajach członkowskich Unii około 0,5% unijnego PKB, co stanowiło jedną trzecią łącznych środków stymulacyjnych. Wsparcie to polegało głównie na tymczasowym obniżeniu podatków i składek na ubezpieczenia społeczne oraz specjalnej pomocy udzielanej gospodarstwom domowym o niskim poziomie dochodów. Jeżeli chodzi o obciążenia fiskalne to ich zmniejszenie nastąpiło m.in. w Niemczech i w Polsce. W tym pierwszym kraju, w związku z realizacją w 2008 roku i 2009 roku pakietów antykryzysowych, m.in. obniżona została najniższa stawka podatku dochodowego z 15% do 14%, zwiększono kwotę wolną od podatku oraz obniżono składki na ubezpieczenia zdrowotne z 15,5% do 14,9%. Niezależnie od tego uruchomiono dodatkowe transfery socjalne (np. jednorazowe wsparcie rodzin wychowujących dzieci w wysokości 100 euro na dziecko) Łącznie na działania podtrzymujące konsumpcję gospodarstw domowych przewidziano w Niemczech 31 mld euro (23 mld euro w 2009 roku i 8 mld euro w 2010 roku) [Ambroziak, Kaszczak 2010, s. 19]. W przypadku Polski jeszcze przed kryzysem nastąpiło obniżenie składki rentowej (od 1 lipca do 31 grudnia 2007 roku z 13% do 10% i od 1 stycznia 2008 roku do 6%). Niezależnie od tego podatnicy dokonujący rozliczeń podatku dochodowego od osób fizycznych mogli po raz pierwszy skorzystać w 2007 roku z ulgi prorodzinnej, a 1 stycznia 2009 roku nastąpiło w Polsce obniżenie stawek podatku dochodowego od osób fizycznych (wprowadzono w miej-

¹⁶ Wartość pakietów stymulacyjnych w wysokości od 2 do 1% PKB realizowana była w: Czechach, Austrii, Słowenii, Hiszpanii, Niemczech, Francji, Wielkiej Brytanii, Danii, Belgii i na Węgrzech, zaś poniżej 1% PKB w: Holandii, Portugalii, Irlandii, Bułgarii, Estonii, Słowacji, Grecji, Rumunii oraz na Malcie, Łotwie, Litwie i we Włoszech. [Komisja Europejska 2010, s. 169]

sce trzech stawek 19%, 30%, 40% dwie stawki 18% i 32%) Ponadto niektóre kraje Unii, w ramach działań antykryzysowych, obniżyły stawki VAT (np. Francja od 1 lipca 2009 obniżyła VAT w sektorze gastronomicznym z 19,6% do 5,5%, a Wielka Brytania od 1 stycznia 2010 roku zmniejszyła podstawową stawkę VAT-u z 17,5% do 15%) lub inne podatki pośrednie (Wielka Brytania, Portugalia i Hiszpania) [Hoza 2010, s. 26].

Z kolei na drugą grupę działań, tj. wzrost inwestycji publicznych, przeznaczono w krajach członkowskich w latach 2009-2010 około 0,3% unijnego PKB. Środki te zostały wykorzystane na nowe lub przyspieszone projekty inwestycyjne. Relatywnie największy wzrost inwestycji publicznych nastąpił: w Luksemburgu, na Cyprze, w Polsce, w Hiszpanii, Estonii, Danii i Holandii. Podkreślić jednak należy, że w poszczególnych krajach członkowskich UE priorytety nadawane inwestycjom publicznym różniły się znacznie. Przykładowo w Polsce i w wielu innych krajach członkowskich Unii wzrost inwestycji publicznych dotyczył przede wszystkim realizacji projektów z zakresu infrastruktury technicznej (tj. rozwoju transportu kolejowego, lotniczego, wodnego rozbudowy dróg) oraz społecznej (tj. budowy żłobków, przedszkoli szkół, szpitali itp.), których wiele znajdowało się już w fazie przygotowania. W przypadku Niemiec główny priorytet przyznano, zgodnie z wytycznymi Komisji, projektom mającym na celu zwiększenie wydajności energetycznej. Zaledwie trzy kraje, tj. Słowenia, Słowacja i Łotwa podjęły w latach 2008-2009 działania mające na celu pobudzenie badań i rozwoju. Niektóre natomiast kraje spójności (tj.: Grecja, Łotwa, Rumunia, Węgry i Litwa) oraz Irlandia nie mogły zwiększyć wydatków na inwestycje publiczne ze względu na występujące ograniczenia fiskalne (tj. wysoki poziom deficytu budżetowego). Podkreślić należy, że wielu krajach członkowskich unijna pomoc finansowa stanowiła dużą część łącznych inwestycji publicznych realizowanych w 2009 roku. [Komisja Europejska 2010, s. 170].

Na trzecią grupę, tj. wsparcie dla firm, przeznaczono w krajach członkowskich w latach 2008-2009 około 0,4% unijnego PKB. Wsparcie to dotyczyło tymczasowej pomocy najbardziej dotkniętym kryzysem sektorom, w tym głównie przemysłu samochodowego. Pomoc ta polegała m.in. na wprowadzeniu możliwości stosowania w firmach przyspieszonej amortyzacji, zwiększenia wsparcia prac badawczych i rozwojowych w MSP itp. Przykładowo w Niemczech ważną formą wsparcia

zarówno konsumentów, jak i przemysłu samochodowego były tzw. „premie wrakowe”. Stanowiły one dopłaty, w wysokości 2 500 euro, do zakupu nowych samochodów. Po wprowadzeniu tych premii liczba nowo zarejestrowanych w 2009 roku samochodów w porównaniu z 2008 rokiem wzrosła o 23%¹⁷. Z krajów Unii relatywnie największy wzrost wsparcia przedsiębiorstw miał miejsce w tych latach w: Czechach, Słowenii, Niemczech, Francji.

Najmniej środków, bo tylko około 0,2% unijnego PKB, przeznaczono w latach 2008-2009 na czwartą grupę, tj. działania na rynku pracy [Komisja Europejska 2010, s. 170]. Polegały one na szkoleniu bezrobotnych, ich przekwalifikowaniu, organizowaniu staży zawodowych w zakładach pracy w celu poprawy ich szans na znalezienia pracy. W sumie wydatki poniesione przez kraje członkowskie UE na działania na rynku pracy miały na celu złagodzenie społecznych skutków kryzysu. Pomoc państwa na działania na rynku pracy realizowana była głównie w wymienionych latach w Szwecji, na Węgrzech, w Danii oraz w Czechach i w Bułgarii [Komisja Europejska 2010, s. 169].

W krajach UE działania antykryzysowe podjęty w latach 2008-2009 nie tylko rządy, lecz także władze regionalne i lokalne. W związku z tym w wielu regionach UE wdrożono duże pakiety stymulacyjne. Przykładowo we Włoszech wszystkie regiony wprowadziły własne pakiety stymulacyjne. Ich wartość wyniosła około 5,5 mld euro i stanowiła około połowy całkowitych środków przeznaczonych w tym kraju na działania antykryzysowe. Pakiety stymulacyjne zostały wdrożone również w Belgii (w regionie Vlaanderen) w Holandii (w regionie Gelderland) oraz w Wielkiej Brytanii (w Szkocji i Walii). W Hiszpanii natomiast wiele regionów wprowadziło, w celu uzupełnienia działań rządowych, tymczasowe ulgi podatkowe oraz innego rodzaju wsparcie dla przemysłu samochodowego [Komisja Europejska 2010, 171]. Ponadto znaczne pakiety stymulacyjne zostały wdrożone we wszystkich landach Niemiec, w tym głównie jednak w regionach o niższym poziomie rozwoju [Kaszczał 2009, s. 22]. Z dostępnych danych wynika, że realizowane w poszczególnych regionach pakiety stymulacyjne obejmowały na ogół takie same działania jak na szczeblu krajowym, kładąc jednak szczególny nacisk na projekty infrastrukturalne.

¹⁷ W praktyce okazało się, że wprowadzenie dopłat do zakupu samochodów w Niemczech stymulowało również popyt na samochody produkowane m.in. w Polsce, Czechach i Słowacji. [Ambroziak, Kaszczał 2010, s. 25].

Niezależnie od pakietów stymulacyjnych, pogarszający się stan finansów publicznych skłonił kraje członkowskie UE do wprowadzenia programów oszczędnościowych. Przykładowo rząd niemiecki przedstawił w czerwcu 2010 roku program oszczędnościowy na lata 2011-2014. W programie tym zakłada się, przede wszystkim, ograniczenie wydatków socjalnych (na łączną kwotę 30 mld euro), subwencji i dotacji dla podmiotów gospodarczych (o około 10 mld euro) oraz wydatków w sferze administracji publicznej (o około 14 mld euro). Oprócz oszczędności przewiduje się również w tym programie zwiększenie świadczeń niemieckich podmiotów gospodarczych na rzecz państwa. Zakłada się, że dzięki tym oszczędnościom w 2011 roku deficyt budżetowy wyniesie 2% PKB, a 2014 roku obniży się do 1% PKB [Ambroziak, Kaszczak 2010, s. 22-24]

Również w Polsce resort finansów przygotował plan działań, wprowadzenie których winno zapewnić do 2012 roku oszczędności w wysokości 70 mld zł., co winno przyczynić się do ograniczenia deficytu budżetowego. Na tą kwotę złożą się m.in.: ograniczenie wzrostu wydatków elastycznych do 1% ponad inflację, zmiany w systemie emerytalnym, podwyżka VAT o 1 pkt. proc., zamrożenie progów podatkowych i kwoty wolnej od podatku, likwidacja ulg na biokomponenty, podniesienie akcyzy na papierosy, likwidacja odliczeń VAT od aut z kratką, obniżenie zasiłku pogrzebowego. W opinii Komisji Europejskiej działania te będą jednak niewystarczające do tego, aby w 2012 roku, zgodnie z zaleceniami Komisji, deficyt w Polsce obniżył się do 3% PKB¹⁸.

Zakończenie

Z powyższych rozważań wynika, że gospodarki krajów członkowskich UE odczuły, choć w różnym stopniu, gwałtowny spadek koniunktury, który rozpoczął się w 2008 roku. Światowy kryzys gospodarczo-finansowy ujawnił słabość mechanizmów koordynacji polityk gospodarczych i nadzoru nad polityką budżetową w UE [Misiak 2011, s. 30]. Skutkiem kryzysu było pogorszenie się w krajach członkowskich Unii. podstawowych wielkości makroekonomicznych, tj. spadek PKB, inwestycji, konsumpcji, zatrudnienia, eksportu, importu, wzrost bezrobocia,

¹⁸ 13 maja 2009 roku Komisja Europejska objęła Polskę procedurą nadmiernego deficytu i w związku z tym ustaliła, że do końca 2012 roku mamy obniżyć poziom deficytu do 3% PKB. Niedostosowanie się do zaleceń Komisji grozi sankcjami w postaci ograniczenia przyznanej na lata 2007-2013 bezzwrotnej pomocy unijnej. [Glapiak 2011].

deficytu i długu publicznego. W związku z tym poszczególne kraje UE uruchomiły, jak wynika z powyższych rozważań, pakiety stymulacyjne. Ocenia się, że wprowadzenie tych pakietów wpłynęło m.in. na zahamowanie w poszczególnych krajach tempa spadku PKB, ograniczenie skali redukcji zatrudnienia i zamknięć zakładów pracy [Komisja Europejska 2010, s. 171].

Nie można jednak abstrahować od faktu, że niezależnie od pakietów stymulacyjnych pewną rolę w ograniczeniu negatywnych skutków kryzysu odegrała również prowadzona w UE polityka spójności, która stanowiła w 2009 roku podstawowy element Europejskiego planu naprawy gospodarczej. W związku z kryzysem już w 2009 roku zostały zrealizowane, w ramach tej polityki, znaczne wypłaty zaliczek, umożliwiające przeznaczenie większych środków na priorytetowe projekty. Warto, jak sądzę podać, że największy „zastrzyk” środków miał miejsce w krajach bałtyckich, które wśród nowych krajów członkowskich UE, jak wynika z powyższych rozważań, zostały najbardziej dotknięte kryzysem. Przykładowo w Estonii i na Litwie wypłaty sięgały 4% PKB, a na Łotwie 2,5% PKB [Komisja Europejska 2010, s. 170].

Wprowadzenie i realizacja w krajach UE pakietów antykryzysowych wiązała się jednak z koniecznością przeznaczenia na ten cel znacznych publicznych środków finansowych. W konsekwencji, jak wynika z powyższych rozważań, pojawiły się w krajach członkowskich UE problemy ze wzrastającym deficytem finansów publicznych i coraz większym długiem publicznym, co skłoniło rządy tych krajów do uruchomienia programów oszczędnościowych.

Ekonomiści wskazują, że realizacja procesów dostosowawczych może doprowadzić w krajach UE, tak samo jak w przypadku występujących w przeszłości podobnych okresów konsolidacji budżetowej, do zmniejszenia inwestycji publicznych. Sytuacja taka miała miejsce w latach 90' XX wieku, kiedy kraje zmniejszały dług publiczny w celu dostosowania się do kryteriów z Maastricht, stanowiących warunek przyjęcia do Unii Gospodarczej i Walutowej. Praktyka wskazuje bowiem, że zmniejszenie publicznych nakładów inwestycyjnych może utrudnić obniżenie poziomów zadłużenia rządowego w perspektywie długookresowej z uwagi na negatywny wpływ takiego działania na wzrost gospodarczy [Komisja Europejska 2010, s. 172].

Czy i jakie efekty spowodują działania antykryzysowe władz publicznych w krajach UE okaże się dopiero w najbliższych latach. Zda-

niem bowiem prof. M. Belki: „Procesy gospodarcze zabierają lata, polityczne trwają miesiące, a procesy finansowe zachodzą online, w czasie rzeczywistym” [Belka 2011, s. 41]. Nie można też abstrahować od faktu, że efekty te będą zależały nie tylko od działań antykryzysowych podjętych przez władze UE i rządy w krajach członkowskich tej organizacji, lecz także, w dużym stopniu, od sytuacji na świecie, która obecnie jest niestabilna i nieprzewidywalna. Stąd należy zgodzić się z prof. W. Orłowskim, który stwierdza: „Nie wiemy też, jakie konsekwencje może mieć dramatyczny wzrost zadłużenia rządów głównych krajów świata (zwłaszcza USA i Japonii) ani jakie skutki pociągnie za sobą beztrioskie wydrukowanie przez amerykański bank centralny bilionów pustych dolarów. Wydaje się jednak bardzo prawdopodobne, że ryzyko będzie się materializować w formie kolejnych fal kryzysu finansowego (...). Wszystko to razem oznacza, że przed nami zapewne wiele lat gospodarczych trudności, finansowej niestabilności i w najlepszym razie – umiarkowanego tempa rozwoju” [Orłowski 2011, s. 24-25]. Kryzysy są bowiem immanentną, niezbywalną cechą kapitalizmu [Kołodko, Świat 2011, s. 303].

Literatura

1. *5 lat Polski w Unii Europejskiej* (2009), Raport, UKIE, Warszawa.
2. Ambroziak, Ł., Kaszczak S. (2010), *Gospodarka niemiecka – po pakietach stymulacyjnych. Program oszczędnościowy*, „Wspólnoty Europejskie” nr 4.
3. Belka M. (2011), *Skalpelem, nie młotem*, Rozmowa przeprowadzona z zespołem „Polityki” i opracowana przez W. Smoczyńskiego, „Polityka” 18.
4. Bielecki T. (2010), *Europejski nadzór finansowy po nowemu* „Gazeta Wyborcza” z dnia 23 września.
5. Czykier-Wierzba D. (2008), *Finansowanie z budżetu Unii Europejskiej polityki strukturalnej w Polsce*, „Wiś i Rolnictwo” nr 3.
6. Czykier-Wierzba D. (2010), *Wpływ integracji na spójność gospodarczą i społeczną Polski z Unią* (w:) *Agroekonomia w warunkach rynkowych. Problemy i wyzwania*. Redaktorzy naukowci A. Grzelak, A. Sapa, Zeszyty Naukowe, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań.
7. European Commission (2009), *Economic crisis in Europe: causes, consequences and responses*, Luksemburg.

8. Eurostat (2010), *EU economic data pocketbook*, European Commission, Luxemburg.
9. Glapiak E. (2011), *Wszyscy zapłacimy za cięcia rządu*, „Rzeczpospolita” z dnia 9 marca.
10. Gwiazda A. (2010), *Grecki kryzys i drogi jego rozwiązania*, „Wspólnoty Europejskie” 2.
11. hk. (2011), *Główne banki Irlandii potrzebują 24 mld euro*, „Rzeczpospolita” z dnia 1 kwietnia.
12. h.k. (2011), *Irlandia naciska na Unię i MFW*, „Rzeczpospolita” z dnia 29 marca.
13. Hoza B. (2010), *Przeciwdziałanie kryzysowi poprzez zmiany w systemie podatkowym*, „Wspólnoty Europejskie” 5.
14. Janicki M. (2009), *Czy ktoś przyzna, że się mylił?*, „Polityka” 17. Dodatek.
15. Kaszczak S. (2009), *Pakiety antykryzysowe rządu Niemiec*, „Wspólnoty Europejskie” 1.
16. Kołodko G. (2008), *Wędrujący świat*, Prószyński i Spółka, Warszawa.
17. Kołodko G. (2011), *Świat między kryzysami – refleksje na marginesie książki N. Roubiniego i S. Mihama* *Ekonomia kryzysu*, „Ekonomista” 2.
18. Komisja Europejska (2010), *Piąty raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej*, Luxembourg
19. Komisja Europejska (2011), *Roczne sprawozdanie gospodarcze. Załącznik 2. Sprawozdanie makroekonomiczne*, Bruksela, dnia 12.I.2011. KOM (2011) 11 wersja ostateczna.
20. Komisja Wspólnot Europejskich (2008), *Komunikat Komisji do Rady Europejskiej. Europejski plan naprawy gospodarczej*, Bruksela dnia 26.11.2008 KOM (2008) 800 wersja ostateczna.
21. Komunikat Komisji (2009), *Europejski nadzór finansowy*, KOM (2009) 252. Bruksela 27.05.
22. Kowalczyk S. (2009), *Globalizacja, agrobiznes i produkcja żywności*, (w:) *Bezpieczeństwo żywności w erze globalizacji*, red. S. Kowalczyk, SGH, Warszawa.
23. Kowanda C. (2011), *Teraz Niemcy!* „Polityka” 13.
24. Matkowski Z. (2010), *Wpływ kryzysu globalnego na ogólną kondycję polskiej gospodarki* (w:) *Konsekwencje globalnego kryzysu*. Akademia Finansów w Warszawie, „Biuletyn Analityczny” 4.

25. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (2010), *Wpływ funduszy europejskich na gospodarkę polskich regionów i konwergencję z krajami UE*, Raport 2010, Warszawa.
26. Misiak M., (2011), *Nowy model zarządzania gospodarczego w Unii Europejskiej*, „Wspólnoty Europejskie” 1.
27. Molendowski E., Żmuda M. (2010), *Narodziny i kłopoty „tygrysa celtyckiego” – problemy wzrostu gospodarczego opartego na kapitale zagranicznym*, „Wspólnoty Europejskie” 6.
28. Najwyższa Izba Kontroli (2010), *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2009 roku*, Warszawa.
29. Orłowski W. (2011), *Przed nami dekada też*, „Gazeta Wyborcza” z dnia 9 maja.
30. Pałka R. (2010), *Koncepcja ram unijnej polityki antykryzysowej*, (w:) *Konsekwencje globalnego kryzysu finansowego*, Akademia Finansów w Warszawie, „Biuletyn Analityczny” 4.
31. Saryusz-Wolski J. (2011), *Polska wchodzi do grupy euro plus*, „Rzeczpospolita” z dnia 25 marca {eko+}, E 12.
32. Słojewska A. (2011), *Wspólny nadzór kontra kryzys*, „Rzeczpospolita” z dnia 1 lutego.
33. Słojewska A. (2011), *Berlin i Paryż: pakt eurostrefy*, „Rzeczpospolita” z dnia 5-6 lutego.
34. Słojewska A. (2011), *Po unijnym szczycie - Polska na marginesie integracji*, „Rzeczpospolita” z dnia 7 lutego
35. Słojewska A. (2011), *Pracodawcy znów zatrudniają*, „Rzeczpospolita” z dnia 15 kwietnia.
36. Słojewska A. (2011), *Świat pożycza Portugalii 78 mld euro*, „Rzeczpospolita” z dnia 6 maja.
37. Ważniewski P. (2010), *Wykorzystanie czynnika pracy – realizacja Strategii Lizbońskiej w sferze zatrudnienia*, „Wspólnoty Europejskie” 1.

Streszczenie

W połowie 2007 roku kryzys, który rozpoczął się w Stanach Zjednoczonych i w Europie Zachodniej objął swoim zasięgiem niemal wszystkie kraje świata. W wyniku kryzysu nastąpił w krajach UE spadek PKB, konsumpcji, zatrudnienia, eksportu, importu, a także wzrost bezrobocia, deficytu i długu publicznego. Te zjawiska spowodowały pogorszenie się w krajach członkowskich UE sytuacji ekonomicznej i społecznej. Wśród krajów UE najbardziej dotknięte zostały kryzysem Irlandia, Hiszpania o Portugalia oraz kraje bałtyckie (tj. Estonia, Litwa i Łotwa). W celu ograniczenia skutków kryzysu większość

krajów UE wprowadziła pakiety stymulacyjne. Rezultaty tych działań będą znane w najbliższych latach. Będą one jednak zależały, w dużym stopniu, od sytuacji ekonomicznej na świecie, które jest obecnie niestabilna i stąd trudna do przewidzenia.

Słowa kluczowe

Unia Europejska, kraje członkowskie, kryzys i jego skutki, bezrobocie, pakiety stymulacyjne

Economic and social consequences of the crisis for the member countries of the European Union and measures for their mitigation (Summary)

In mid-2007 a large-scale economic crisis has occurred, first in the United States, later in the European Union, ultimately affecting most countries worldwide. In the EU member states the crisis has manifested itself by a substantial fall in GDP, consumption, employment, export and import, as well as by a marked increase in unemployment, budget deficit, and public debt. An immediate result of the crisis in the EU member states was worsening of the economic and social situation. Among the EU member states the most adversely affected by the crisis have been Ireland, Spain, Portugal and the so-called Baltic countries, i.e. Lithuania, Latvia and Estonia. In order to reduce the impact of the crisis the member states have implemented economic stimulus packages. However, the results that these measures are to deliver will be only known in the coming years, since they depend on the economic situation worldwide, which is currently unstable and difficult to forecast.

Keywords

European Union, member states, crisis and its consequences, unemployment, stimulus packages