

Diankow, Simeon

Proceedings

Austerity Revisited, czyli ponownie o zacieśnieniu fiskalnym

BRE Bank - CASE Seminar Proceedings, No. 127

Provided in Cooperation with:

Center for Social and Economic Research (CASE), Warsaw

Suggested Citation: Diankow, Simeon (2013) : Austerity Revisited, czyli ponownie o zacieśnieniu fiskalnym, BRE Bank - CASE Seminar Proceedings, No. 127, Center for Social and Economic Research (CASE), Warsaw

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/128311>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



BRE BANK SA



Centrum Analiz
Społeczno-Ekonomicznych

⟨*Austerity Revisited,* czyli ponownie o zacieśnieniu fiskalnym⟩

Simeon Diankow



Zeszyty BRE Bank – CASE
Nr 127/2013

Publikacja jest kontynuacją serii wydawniczej Zeszyty PBR-CASE

CASE-Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Fundacja Naukowa

01-031 Warszawa, al. Jana Pawła II 61

BRE Bank SA

00-950 Warszawa, ul. Senatorska 18

Copyright by: CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych – Fundacja Naukowa i BRE Bank SA

Redakcja naukowa

Ewa Balcerowicz

Sekretarz Zeszytów

Krystyna Olechowska

Autor

Simeon Diankow

Tłumaczenie

Maciej Krzak

DTP

SK STUDIO

ISSN 1233-121X

Wydawca

CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych – Fundacja Naukowa, 01-031 Warszawa, al. Jana Pawła II 61

Nakładca

Fundacja BRE Banku, 00-950 Warszawa, ul. Senatorska 18

SPIS TREŚCI

LISTA UCZESTNIKÓW SEMINARIUM.....	4
WPROWADZENIE	7
POGARSZAJĄCA SIĘ KONKURENCYJNOŚĆ EUROPY	15

Simeon Diankow – bułgarski ekonomista, obecnie związany z Kennedy School of Government Uniwersytetu Harvarda w Bostonie. Przewodniczący Rady Dyrektorów Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju (EBOiR) z siedzibą w Londynie. Od lipca 2009 r. do marca 2013 r. wicepremier i minister finansów Bułgarii w rządzie Bojki Borysowa. Przed objęciem funkcji rządowych był głównym ekonomistą w biurze wiceprezesa Banku Światowego ds. sektora prywatnego i finansów. W ciągu 14 lat pracy w BŚ (1995-2009) przygotowywał regionalne umowy w sprawie handlu w Afryce Północnej, zajmował się restrukturyzacją i prywatyzacją przedsiębiorstw w krajach transformacji, *corporate governance* w Azji Wschodniej i reformami regulacyjnymi w wielu krajach na świecie. Simeon Diankow jest twórcą projektu corocznych raportów *Doing Business*, najsłynniejszej publikacji Banku Światowego. Pomysł stworzenia takiej cyklicznej publikacji powstał w efekcie pracy badawczej prowadzonej wspólnie z profesorem Andrejem Shleiferem na Uniwersytecie Harvarda. Inspiracją były również doświadczenia S. Diankowa wynikające z badań nad przeregulowanymi gospodarkami socjalistycznymi. Przed przejściem do BŚ pracował na Uniwersytecie Michigan, gdzie w 1997 r. obronił pracę doktorską. Absolwent Instytutu Ekonomicznego w Sofii in K. Marksa (obecnie Uniwersytet Gospodarki Narodowej i Światowej) (1989-1992), który ukończył z najwyższą notą.

W trakcie pracy na Uniwersytecie Michigan oraz w Banku Światowym opublikował ponad 70 artykułów w periodykach naukowych (m. in. w *American Economic Review*, *Quarterly Journal of Economics*, *Journal of Political Economy*, *Journal of Finance*, *Journal of Financial Economics*). Jest współredaktorem książki *Resolution of Financial Crises* (S. Diankow, S. Claessens, A. Mody).

LISTA UCZESTNIKÓW SEMINARIUM

Piotr Albiński	SGH
Ananas Atanasow	Agencja ATA
Ewa Balcerowicz	CASE
Jakub Banaszewski	SGH
Barbara Błaszczuk	CASE
Elżbieta Chojna-Duch	RPP
Marek Dąbrowski	CASE
Simeon Diankow	Kennedy School of Government
Piotr Dziewulski	BPS
Tomasz Gruszecki	KUL
Ireneusz Jabłoński	CAS
Hubert Janiszewski	Deutsche Bank
Marek Kałkuskiński	NOT-TKP
Stefan Kawalec	Capital Strategy
Ryszard Kowalczyk	ABAND
Olga Krasicka	MF
Leszek Kubiak	
Dariusz Ledworowski	Społeczna Rada RGN
Aleksander Łaszek	FOR
Jan Maciejka	PAN
Waldemar Milewicz	SGH
Krystyna Olechowska	CASE
Jose Pantoja	CASE
Ryszard Petru	PWC
Zbigniew Polański	IE NBP
Emilia Popa	CASE
Wioletta Reimer	Pekao
Przemysław Ruchlicki	KIG
Andrzej Rzońca	RPP
Mateusz Sabat	FOR
Tomasz Skurzewski	MF
Małgorzata Sławińska	CASE
Stanisław Sudak	MRR
Monika Swaczyna	SGH
Damian Szostek	MF
Marek Tatała	FOR
Krzysztof Telega	BOŚ Bank
Yannick Tohermes	CASE
Paweł Tokarski	PISM
Andrzej Topiński	BIK
Karolina Toporek-Chmielewska	Morgan Stanley
Danuta Walewska	„Rzeczpospolita”
Katarzyna Wąsik	CASE
Jan Winiecki	RPP
Jacek Wojciechowicz	PKP

Wprowadzenie

Najistotniejszym problemem Europy wcale nie jest zacieśnienie fiskalne (ang. *austerity*), ale kryzys. Jak sobie z nim poradzić? Co zrobić, by zapewnić Europie spokojną przyszłość i to taką, aby nie dotknął jej kolejny kryzys? Ale to nie kryzys i nie wyjście z niego jest tematem europejskiej debaty. Podstawą dyskusji o rzeczywistym europejskim problemie, czyli przyszłości, stało się zacieśnienie fiskalne. Klasyczny temat zastępczy. Od takiej tezy rozpoczął prezentację **dr Simeon Diankow**, wicepremier i minister finansów w rządzie Bułgarii premiera B. Borysowa, gość specjalny 127 seminarium BRE-CASE. Seminarium zorganizowała Fundacja CASE we współpracy z BRE Bankiem w ramach stałego cyklu spotkań panelowych. Seminarium odbyło się w Warszawie, w czerwcu 2013 r.

Czy dzisiaj potrzebujemy zaciskania pasa, czyli schodzenia z poziomem wydatków publicznych do poziomu, na jaki pozwalają dochody publiczne? Czy więc zdecydować się na odpowiedzialne zachowanie fiskalne, czy je zarzucić decydując się na poniesienie konsekwencji w przyszłości? Zwolennikami zacieśnienia fiskalnego – w dużym uproszczeniu – są przede wszystkim kraje północnej Europy, przeciwnikami – kraje Południa.

Istota zacieśnienia fiskalnego polega na tym, że wydajemy jedynie tyle, ile zarabiamy. W przypadku państwa to nic innego jak prowadzenie zrównoważonego budżetu. Niestety, zacieśnienie fiskalne niekiedy (i niesłusznie) utożsamiane jest ze złą polityką rządu, bo twierdzi się, że powoduje ono wolniejszy wzrost gospodarki. Zaciskanie pasa nie przysparza także popularności rządowi, co powstrzymuje je przed podejmowaniem niezbędnych, ale trudnych politycznie reform strukturalnych.

Czy kraje fiskalnie odpowiedzialne cechuje niski wzrost? Nie, wręcz przeciwnie. Szef Europejskiego Banku Centralnego Mario Draghi udowodnił, że po pierwsze, gwarantem szybszego wzrostu europej-

skich krajów wcale nie są większe wydatki. Po drugie, im bardziej rosły koszty pracy w ostatnich dziesięciu latach, tym w gorszej kondycji znalazł się kraj.

W 2009 r. Rumunia i Grecja, w przeciwieństwie do Bułgarii, nie wprowadziły cięć w wydatkach publicznych licząc, że kryzys szybko minie. Tak się nie stało. To przyczyna obecnej złej sytuacji obu krajów. Z kolei Bułgaria zmniejszyła deficyt finansów publicznych z 4,4 proc. w roku 2009 do 0,5 proc. w 2012 r. Dzięki temu Bułgaria znalazła się wśród krajów, obok Szwecji, Niemiec i Estonii, które mają najmniejsze deficyty finansów publicznych w UE. Zdaniem S. Diankowa, bolesne reformy trzeba przeprowadzać szybko. Nikt ich nie polubi, ale na pewno zadziałają. W Bułgarii najistotniejsze zmiany wprowadzono w ciągu miesiąca od momentu objęcia rządów przez B. Borysowa.

Obywatele inaczej postrzegają zacieśnienie fiskalne z punktu widzenia interesu własnego gospodarstwa oraz z punktu widzenia interesu państwa. Tylko 25 proc. Hiszpanów deklaruowało zadłużenie własnego gospodarstwa domowego, aby przetrzymać kryzys, natomiast aż 85 proc. respondentów twierdziło, że rząd powinien się zadłużać. A przecież budżet państwa to nic innego jak zbiór budżetów gospodarstw domowych, korporacji itp.

Jednak nie tylko zdrowe finanse publiczne zagwarantują Europie wyjście z kryzysu. Trzeba produkować więcej. Być bardziej konkurencyjnym, zwłaszcza w stosunku do europejskich potęg gospodarczych jak Niemcy czy kraje Europy północnej. Kraje Europy południowej muszą też stać się bardziej obecne w światowej gospodarce i w handlu – stwierdził S. Diankow.

Dr Diankow uważa, że w krótkim terminie Europa może poradzić sobie z kryzysem, jednak wymaga to dużej dyscypliny od poszczególnych państw, a często także podejmowania niepopularnych społecznie decyzji. Zatem mało który rząd, w obawie przed utratą władzy, będzie skłonny do takich decyzji. Które z koniecznych reform fiskalnych są najłatwiejsze do przeprowadzenia? (**Ryszard Petru, PwC Polska**). Które z nich mogą dać efekty w ciągu jednej kadencji rządu? Przykładowo, w Polsce podwyżka wieku emerytalnego była bardzo prosta do przeprowadzenia i nie spowodowała jakichkolwiek negatywnych skutków społecznych.

Reformy emerytalne należą nie tylko do łatwiejszych, ale do obowiązkowych we wszystkich krajach UE (**S. Diankow**). Nie tylko w krajach Europy Wschodniej, które wchodziły do Unii z innym wiekiem emerytalnym i systemami wczesnych emerytur, z których, przykładowo w Bułgarii korzystają policjanci i wojskowi. O wiele więcej obywateli Polski, Czech i Węgier korzysta z dobrodziejstwa wczesnej emerytury niż w krajach północnej Europy. W Bułgarii reforma emerytalna była jedną z udanych reform. Była bolesna, ale koniec końców zakończyła się sukcesem. Oczywiście przeciwników nie brakowało. Jednak relatywnie do całej populacji byli zbyt słabi, nie udało im się zablokować reformy emerytalnej. Rząd

bułgarski dwukrotnie zmierzył się z projektem reformy emerytalnej: pod koniec roku 2009 i w roku 2010. Za pierwszym razem, mimo spodziewanego sukcesu, rząd się wycofał. Optując po raz drugi za reformą rząd zmienił zadawane respondentom pytanie. Zamiast: „Czy jesteś za reformą emerytalną i zwiększeniem obowiązkowego wieku emerytalnego?” zapytano: „Czy w wieku przedemerytalnym chcielibyście pójść na emeryturę?” Ponad 80 proc. respondentów odpowiedziało: nie chcą iść na emeryturę, chcą dalej pracować. To diametralnie zmieniło tok debaty. Rząd odniósł sukces. Po wielu sporach pod koniec 2011 r. reforma emerytalna zostaje przegłosowana.

Uchwalenie reformy emerytalnej nie jest problemem, jeśli większość społeczeństwa zostanie do niej przekonana. Ważniejsze, czy rząd może ją szybko wdrożyć. Po prostu, na ile wydolny jest system administracji państwowej. Ale, jeśli poradziła sobie bułgarska administracja (budżety wszystkich ministerstw i państwowych agencji zostały zmniejszone o 15 proc. na początku rządów B. Borisowa), to poradzi sobie każda inna. W latach 2010–2011 bułgarskiemu rządowi udało się kolejna reforma fiskalna: obniżono budżet armii. W innych służbach mundurowych rząd nie odniósł już takiego sukcesu. Udały się reformy fiskalne można też przeprowadzić w administracji publicznej. Warunkiem powodzenia tych reform jest szybkość wprowadzenia cięć. Odkładanie ich w czasie uniemożliwia sukces. Trzeba je wprowadzić, zanim dobrze pozna się własny personel. W 2009 r. często spotykałem się z ministrem finansów Rumunii i moim odpowiednikiem w Grecji. Rozmawialiśmy o planowanych przedsięwzięciach w naszych krajach. Rumunia i Grecja miały rządy koalicyjne, Bułgaria – nie. Zatem mieliśmy korzystniejszą sytuację. Decyzje mogliśmy podjąć szybko. Grekom w ogóle nie udało się reformy fiskalne. W Rumunii reformy wprowadzano w latach 2011–2012 i był to proces niezwykle skomplikowany. Na tyle, że sąd konstytucyjny Rumunii kazał cofnąć wiele reformatorskich decyzji. W Bułgarii najtrudniejsza była reforma służby zdrowia. Koszty opieki zdrowotnej w Bułgarii rosły od wielu lat. Nawet w tych pięciu latach kryzysu koszty opieki zdrowotnej rosły w ujęciu realnym o 7, a nawet 8 proc. Podstawowym powodem takiego stanu rzeczy przede wszystkim jest starzejące się społeczeństwo. Staraliśmy się wprowadzić reformy tak, by szpitale zaczęły ze sobą konkurować o pacjentów. Również zmniejszyliśmy ceny leków wprowadzając, jak gdyby, jednorodny rynek na leki, czyli scentralizowaliśmy zakup leków. Rozważaliśmy zmniejszenie liczby szpitali. Niestety, ponieśliśmy porażkę. I to nie jeden raz, ale przy każdej próbie: w roku 2009, 2010 i w 2011. Do dzisiaj nie potrafię podać powodu tej porażki. Na dobrą sprawę mielibyśmy do czynienia z dwoma dużymi grupami interesu. Pierwsza to firmy farmaceutyczne, ponadnarodowe, o dużych budżetach, które zwalczały reformy – zwłaszcza te, tnące ceny leków. Druga to szefowie dużych szpitali. Bułgaria ma ponad 400 szpitali. Można by powiedzieć, że 400 lobbyistów to niewielka grupa. Ale dyrektorzy dużych szpitali są dobrze znanymi ludźmi. A poza tym każdy kiedyś potrzebował lub będzie zmuszony do skorzystania z opieki zdrowotnej, więc szefowie szpitali mieli bardzo potężną pozycję przetargową w dyskusjach o planowanych reformach. Na propozycje odpowiadali: Dobrze, ale w takim razie nie będzie można liczyć na dobrą opiekę zdrowotną, albo: większość osób nie przeżyje takiej reformy. Próby reformowania służby zdrowia zakończyła dymisja sze-

fa resortu zdrowia. Znane mi próby reformy zdrowia w innych krajach europejskich również zakończyły się porażkami. Udane reformy zdrowotne w Estonii i na Łotwie należą do wyjątków.

Do wrażliwych na reformy sektorów należy także energetyka, notabene próba reformowania właśnie tego sektora spowodowała skrócenie kadencji rządu B. Borisowa. Poszczególne kraje członkowskie UE mają różną politykę energetyczną, ale europejskie opłaty zarówno za gaz jak i energię elektryczną są dużo wyższe niż w Stanach Zjednoczonych czy w wielu krajach azjatyckich. Kraje te to przecież nasi konkurenci na wielu rynkach. Zatem cena energii to nie tylko problem bułgarski, ale europejski. Można zapytać: dlaczego tak się dzieje? Ano dlatego, że europejski rynek energii elektrycznej nie jest dostatecznie dobrze zorganizowany. Nie możemy jednym głosem przemawiać wobec Rosji, czy innych dostawców surowców energetycznych. A musimy! Niestety, nigdy nam się to w Europie nie udawało. Dzisiaj każdy kraj członkowski sam negocjuje zakup ropy naftowej i gazu. Uważam, że kraje europejskie powinny prześmyśleć ideę wspólnej strategii zakupowej surowców energetycznych. Jeżeli tak się nie stanie, to w Europie koszty energii elektrycznej będą o 30 proc., a nawet niekiedy 40 proc. wyższe niż w innych krajach świata. A to uniemożliwia naszą konkurencję w takich branżach jak chemiczna czy samochodowa, jeżeli koszty produkcji stali, na przykład, w Stanach Zjednoczonych są o 60 proc. niższe niż w Europie.

Trzecią najtrudniejszą bułgarską reformą – po służbie zdrowia i sektorze energetycznym – była reforma służb mundurowych, w tym policji.

W dyskusjach publicznych często twierdzi się, że dług publiczny w rękach obywateli jest o wiele bezpieczniejszy niż w rękach zagranicznych inwestorów. Przykładem najczęściej przywoływanym jest oczywiście Japonia. Czy rzeczywiście tak jest? Czy dług publiczny w rękach obywateli jest bezpieczny? Czy dług publiczny może osiągać tak astronomiczne wielkości jak w Japonii i dalej nie zagrażać fiskalizmowi? (**Jakub Banaszewski, FOR**).

W jakiej części to prawda (**S. Diankow**). Aksjomatycznie można powiedzieć, że inwestorom zagranicznym (instytucjonalnym) łatwiej wycofać środki z danego kraju i tym samym spowodować załamanie finansów tego kraju. Tak się zdarzyło w wielu krajach, stąd w wielu debatach nawołuje się, by dług publiczny był w rękach społeczeństwa zadłużającego się kraju, bo takie rozwiązanie wydaje się bezpieczniejsze. A czy jest realne? W większości krajów, niestety, nie. Po pierwsze, potrzeby inwestycyjne wszystkich krajów Europy Wschodniej i krajów określanych mianem rynków wschodzących są o wiele większe niż możliwości kapitałowe społeczeństw tych krajów. Po drugie, zwrot z kapitału jest o wiele wyższy niż na rynkach dojrzałych. Normalne, że kraje, które rosną szybciej niż średnia, które mają lepsze perspektywy inwestycyjne (przykładem Polska czy Bułgaria) będą miały większy udział kapitału zagranicznego w finansowaniu długu publicznego. Tak było zawsze. Nawet 300, czy 400 lat temu. I tak będzie w przyszłości. Państwa takie będą pozyskiwały kapitał zagraniczny, bo dla kapitału będzie to korzystne

inwestowanie. Oczywiście byłoby wspaniale, gdyby większość długu była w rękach osób krajowych, a wręcz gospodarstw domowych, ale w rzeczywistości nie istnieje polityka gwarantująca takie rozwiązanie. Hipotetycznie można by w Polsce wprowadzić bariery dla kapitału zagranicznego, na przykład zakazując inwestycji zagranicznych w niektóre aktywa. Efektem byłaby większa stabilność, ale koszt byłby ogromny, bo rozwój gospodarki stałby się niemożliwy.

Podręcznikowym przykładem kraju zadłużającego się u swoich obywateli jest Japonia. Pod koniec zeszłego roku zaledwie 8,7 proc. japońskiego zadłużenia było w rękach obywateli. Japońskie obligacje w zdecydowanej większości kupują sami Japończycy albo japońskie instytucje: banki, fundusze inwestycyjne i emerytalne, którym bardzo zależy na stabilności gospodarki. Japończycy są niezwykle cierpliwi. Swoje oszczędności inwestują na krajowym rynku. Co jest powodem takiego zachowania? Ustawowy limit (25-proc., jeśli dobrze pamiętam) ograniczający ilość środków, jaka może być inwestowana za granicą. Limit ogranicza nie tyle gospodarstwa domowe, osoby indywidualne, ale przede wszystkim firmy, na przykład fundusze emerytalne. Czy dla gospodarki jest to dobre rozwiązanie? Nie. W ciągu ostatnich 20 lat miała gospodarka Japonii zero wzrost. Co prawda sytuacja Japonii jest stabilna. Charakteryzuje ją równowaga. Wydaje się, że polityka gospodarcza Japonii nie należy do najlepszych z najlepszych. Stabilność nie jest najważniejszą zmienną polityki gospodarczej. Należy natomiast przyciągać jak najwięcej zagranicznego kapitału oferując dobre inwestycyjne, ale jednocześnie zapewniając odpowiednią politykę fiskalną gwarantującą właściwą kontrolę wydatków publicznych. To trudne zadanie, ale możliwe, o czym świadczą przykłady krajów naszego regionu.

Czy w okresie przedwyborczym (Niemcy, Polska) jest szansa na jakiegokolwiek odważniejsze ruchy gospodarczo-fiskalne (**pytanie Dominika, internauty**). W okresie przedwyborczym nie ma jakiegokolwiek szansy na śmiałe działania (**S. Diankow**). Trzeba je podejmować natychmiast po objęciu rządów, oczywiście mając w zanadru odpowiedni program gospodarczy. Niestety, na co wskazują moje doświadczenia z pracy w Banku Światowym i w Bułgarii, niewiele ekip obejmujących rządy ma autentyczne programy. Niekiedy są to jedynie mgliste oświadczenia lub przemyślenia, co należy zrobić. Jednak, kiedy już się przejmują rządy to trzeba natychmiast przedstawić najważniejsze działania, które podejmie rząd. A to, jak się okazuje, jest bardzo trudnym zadaniem, na co wskazują liczne przykłady rządów obejmujących władzę w trakcie kryzysu w Europie. Nawet, ku zaskoczeniu, włoski rząd technokratów Mario Montiego nie sprostował zadaniu. Zignorował zalecenia i wymagania KE i MFW. Chociaż wydawało się, że jego rząd jest w uprzywilejowanej sytuacji, bo rządowi na jedną kadencję łatwiej podejmować niepopularne decyzje. Niestety, moim zdaniem, rząd Montiego, sprawując władzę ponad rok, nic nie zrobił. Monti, technokrata, człowiek wielkiej wiedzy, przejmując ster rządów ogłosił, że jego rząd przyjął pakiet antykryzysowy, który ma „uratować i rozwinąć” kraj pogrążony w „bardzo ciężkim kryzysie”. Zapowiedział reformę emerytalną (projekt nie trafił nawet do parlamentu) i reformę rynku pracy (rządowego projektu parlament nie przyjął, zaakceptował bardzo okrojony program). Monti starał się również przeprowadzić

reformy administracyjne zmierzające do centralizacji, a w efekcie – redukcji liczby burmistrzów i gmin. Ten projekt również został zablokowany. Skończyło się na cięciach, które dotyczyły najniższego szczebla administracji, a reforma administracyjna została zablokowana przez włoski Trybunał Konstytucyjny. Rząd Montiego starał się też wprowadzić deregulację dostępu do zawodów zapowiadając liberalizację polityki, co udało się jedynie w przypadku korporacji taksówkowych, natomiast zamknięte pozostały wszystkie inne korporacje branżowe. Wydawałoby się, że rząd Montiego miał świetne warunki do działań proreformatorskich. Ministrowie wiedzieli, że obejmują władzę na krótko. Od razu deklarowali, że nie będą się ubiegali o kolejną kadencję. Ewentualny brak popularności nie mógł być przeszkodą śmiałych decyzji, a mimo to rząd poniósł porażkę. Dlaczego? Albo brakowało gotowego programu – rząd nie miał pomysłu, jakie działania chce podjąć. Albo elity w parlamencie nie wierzyły, że reformy Montiego zapewnią im odpowiednie wskaźniki poparcia przed następnymi wyborami parlamentarnymi.

Dlaczego tak niewiele rządów ma gotowe programy gospodarcze? Przeanalizujmy problem na przykładzie Bułgarii. Kraj nieduży. Nie ma tradycji think tanków i naukowych badań ekonomicznych. Zatem politycy przedstawiali pomysły społeczeństwu, a ewentualne spory odbywały się jedynie w łonie rządu. Zabrakło pośrednika w ocenie pomysłu, *think tanka*, skupiającego specjalistów, który potrafiłby merytorycznie ocenić rządowy pomysł. A taka procedura obowiązuje w bardziej dojrzałych gospodarkach. Przykładem Szwecja, która w ciągu ostatnich dziesięciu lat odniosła sukces reformatorski. W Niemczech sukcesem zakończyła się reforma Hartza za czasów rządu Schroedera. Początkiem tej reformy był pomysł *think tanku*. Pomysł upubliczniono. Zainteresowano nim media. A pięć lat po prezentacji pomysłu do działania przystąpił rząd. W międzyczasie wiele pracy wykonał *think tank*. O wiele trudniej, gdy rząd sam zgłasza pomysł, musi go przedstawić, uzyskać akceptację parlamentu. Wówczas własna partia potrafi nas znienawidzić, bo podkopujemy jej pozycję przy najbliższych wyborach. Reasumując, większość reform to bardzo trudne działania. Nie możemy też liczyć na wsparcie zewnętrznego otoczenia, na przykład ze strony MFW czy KE. Dlaczego? W przypadku wielu reform KE nie ma poglądu. Pytając Komisję o reformę emerytalną, czy zdrowotną usłyszymy, że to nie jest część polityki wspólnotowej, zatem nie możemy liczyć na pomoc. Rzeczywiście, KE ma rację, bo tego typu reformy są w gestii jedynie poszczególnych krajów. Z kolei MFW w latach 2008–2009 proponował krajom ekspansję fiskalną. Kilka krajów, w tym Bułgaria, nie uwierzyło MFW. Ale wiele uwierzyło, m.in. Hiszpania, Grecja, Słowenia, Cypr, a potem popadli w poważne tarapaty.

Czy w debacie: zacieśnienie fiskalne kontra miękkie opcje nie należy myśleć o zamknięciu dróg ucieczki w nierealne scenariusze (**Jan Winięcki, RPP**)? Pierwszy to ucieczka z zadłużenia przez wyższy wzrost. Warto pokazać, że kilkadziesiąt lat rosnącego udziału wydatków publicznych w PKB – w krajach „starszego” świata zachodniego – powodowało kolejne obniżenie dynamiki wzrostu w następnych okresach. Zatem ten scenariusz jest nierealny. Następny scenariusz to ucieczka przez inflację. Ten scenariusz jest również nierealny, bo pompowanie darmowego pieniądza w gruncie rzeczy nie dociera do realnej gospodarki i, na przykład, kredyty dla przedsiębiorstw nie tylko nie rosną, ale nawet maleją.

Podzielam ten pogląd (**S. Diankow**). Jako minister finansów starałem się przekonać do takiego punktu widzenia KE, EBC, MFW i ministrów finansów innych krajów. Kiedy byłem na studiach podyplomowych, wszyscy byli zafascynowani teorią gier. Co prawda, niewiele się nauczyłem, ale do perfekcji opanowałem sztukę palenia za sobą mostów. Jeśli chcemy, żeby armia walczyła, to trzeba spalić za sobą mosty, bo wtedy nie ma odwrotu. Ta strategia zawsze zwyciężała w tzw. konstrukcjach teorii gier. Z tego punktu widzenia prof. Winiecki ma zapewne rację. Ale jest jeszcze jedna kwestia i dodatkowy powód przemawiający za zamknięciem dróg ucieczki. Wielokrotnie starałem się to wyjaśnić Brukseli i MFW dlaczego ich logika odraczania zacieśnienia fiskalnego jest porażką. Jeżeli bowiem rząd nie ponosi odpowiedzialności, to przez jakiś czas bezkarnie może wydawać więcej. Nie patrzy skąd bierze pieniądze i kto za to zapłaci w przyszłości.

KE, oceniając narastające zadłużenie Bułgarii stwierdziła w raporcie, że powodem jest nie korupcja, ale nieefektywny system wymiaru sprawiedliwości. To spowodowało poważne problemy sektora energetycznego, zdrowotnego, wykorzystania środków unijnych itd. Oczywiście, można by powiedzieć, że w większości państw Europy Środkowej były podobne zjawiska, również w krajach południowej Europy. Innymi słowy mówi się, że kraje w sposób nieefektywny dostarczają dobra publiczne i wydają więcej na te same działania, o czym mówił prof. Winiecki. Oczywiście, wiele z tych środków zostanie zmarnowanych. Rzecz nie tylko w zmarnowaniu. Nie tylko w tym, że pieniądze zostaną wykorzystane na inne cele zamiast, przykładowo, na budowę infrastruktury. Poważnym problemem jest to, że pieniądze te powodują zniekształcenia na rynku. Nie tylko trafiają do ludzi nieuczciwych, ale także do partii politycznych, do ludzi, którzy chcieliby się dostać do polityki wzmagając zniekształcenia gospodarcze. I takie działanie ma przyzwolenie decydentów w pełni świadomych naruszania reguł. Wy tłumaczeniem zaś jest tymczasowość odstępstw. Tłumaczy się: na teraz rozwiązanie jest w porządku, ale za trzy lata skończymy z tym. Ale przecież następcy niekoniecznie będą chcieli zarzucić sposób postępowania poprzedników. Nadal będą chcieli wydawać pieniądze w sposób nieodpowiedzialny. I zawsze będą mogli liczyć na poparcie jakiejś partii w parlamencie. Nie twierdzę, że opisany sposób jest powszechnie stosowany. Jednak potencjalnie pieniądze z narastającego zadłużenia nie tylko mogą być nieproduktywnie wykorzystane, ale mogą trafić w nieodpowiedzialne ręce, które, w dłuższej perspektywie, popchną kraj w poważniejsze tarapaty. Znakomitym przykładem takiego zjawiska jest Grecja. Gdzie trafiły pieniądze z ogromnego zadłużenia kraju? Część zmarnowano (np. przeznaczając na wypoczynek i rekreację), ale część wsparła bardzo niebezpieczne dla społeczeństwa działania. Z tego powodu nie tylko w krajach południowej Europy, ale i wschodniej, a także na rynkach wschodzących bardzo trudno poważnie rozważyć odpowiedni program stymulacji fiskalnej. Niektórzy mówią: Niemcy, Finlandia (najzdrowsze gospodarki UE) powinny mieć więcej stymulacji fiskalnej. Nie podzielam tego punktu widzenia.

Czy Bułgaria powinna przystąpić do strefy euro (**Dariusz Ledworowski, Społeczna Rada RGN**)? Od trzech lat Bułgaria spełnia następujące kryteria konwergencji: stabilności cen, fiskalnego oraz stopy procentowej (**S. Diankow**). Czwarte kryterium: kursu walutowego wymaga, aby waluta państwa

kandydującego do strefy euro, przez okres co najmniej 2 lat uczestniczyła w Europejskim Mechanizmie Kursowym (ERM II). W tym czasie nie może podlegać dewaluacji wobec euro, a jej kurs wymiany wobec wspólnej waluty nie może odbiegać od centralnego parytetu o więcej niż 15 proc. Kurs bułgarskiego lewa jest sztywno powiązany z kursem euro. Jest stały i niezmienny, nie mowy o jakichkolwiek wahnięciach, zatem Bułgaria automatycznie jest w stanie zrealizować kryterium walutowe. Czy to znaczy, że Bułgaria niebawem przystąpi do strefy euro? Nie. Tylko 1/3 bułgarskiego społeczeństwa opowiada się za wejściem do strefy euro. Powody? Obawa przed wzrostem inflacji. Kolejna obawa ma charakter polityczny, ale z fiskalnymi implikacjami. Jeśli wejdziemy do strefy euro, a któryś z krajów zbankrutuje, to będziemy musieli wpłacać środki do stałego antykryzysowego mechanizmu w celu zagwarantowania finansowej stabilności strefy euro jako całości (Europejski Mechanizm Stabilizacyjny (*European Stability Mechanism – ESM*)). A dla małego kraju, na przykład Bułgarii, to mogą być znaczące kwoty. To, przynajmniej, rozważania akademickie. Jednak obawy Bułgarów potwierdza przykład Słowacji. W 2010 r. Słowacja odrzuciła pożyczkę dla Grecji. A w październiku 2011 r. słowacki parlament nie wyraził zgody na ratyfikację reformy Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej (EFSF), której wdrożenie wymaga zgody wszystkich członków strefy euro. Głosowanie nad wzmocnieniem kluczowego europejskiego mechanizmu antykryzysowego ówczesna premier Iveta Radičová powiązała z wotum zaufania dla swojego gabinetu, co doprowadziło do upadku słowackiego rządu. Również Estonia wpłaca dość wysoki odsetek swojego PKB na rzecz mechanizmu antykryzysowego. I wreszcie kolejny powód obaw: właściwie nie wiem, do czego miałbym przystąpić. Strefa euro ma dwa poważne problemy. Po pierwsze, niewielu z obecnych członków strefy powinno w niej być. Gdyby rzeczywiście zastosować kryterium z Maastricht, to jedynie trzy kraje miałyby prawo być członkami strefy. Zatem sama strefa euro nie przestrzega własnych reguł. To jest niepokojące dla kogoś, kto ma przystąpić do dobrego klubu, który trzyma się pewnych reguł. To niepokojące, bo zapowiadane jest powstanie nowych instytucji, które będą dodawane do reguł rządzących strefą euro. Projekty utworzenia jednolitego europejskiego systemu nadzoru bankowego, europejskiego systemu gwarantowania depozytów oraz europejskiego systemu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków (tzw. unia bankowa), a także harmonizacji podatkowej, której pomysły, co roku, zgłaszają Francuzi. Oczywiście, można przystąpić do strefy euro i tak, jak historia już pokazała nie będę robił tego, co mi nie odpowiada, czyli będę naginał, albo w ogóle omijał reguły, co *a priori* jest pozycją trudną. Albo będę trzymał się reguł nawet, jeśli inne kraje się ich nie trzymają. Tylko po pierwsze, dlaczego mam to robić, po drugie, jak to wyjaśnię społeczeństwu. Oczywiście, nie da się tego wyjaśnić. Dlatego sądzę, że Bułgaria, co najmniej kilka lat, musi poczekać, żeby mieć jednoznaczny obraz, czym będzie strefa euro.

Pogarszająca się konkurencyjność Europy

Międzynarodowy Fundusz Walutowy złożył 5 czerwca 2013 r. zaskakujące wyznaczenie: popełniono poważne błędy w pierwszym programie pomocy dla Grecji¹. Gdyby szybko odpisała dwie trzecie długu publicznego, mogłaby zredukować jego nawis, a oszczędności dzięki niższym odsetkom można by przeznaczyć na dokapitalizowanie banków. Kraj mógłby obniżyć podatki zamiast je podnosić. Mógłby zwiększyć inwestycje i z powrotem rozruszać gospodarkę w ciągu mniej więcej jednego roku.

Rząd mógł zacząć nakłaniać pracodawców i związki zawodowe do wynegocjowania sprawiedliwego porozumienia o rozłożeniu ciężarów dostosowań, obejmującego powszechną redukcję płac i emerytur; tym samym dokonałaby się wewnętrzna dewaluacja. Można by ją uzupełnić o jednoczesne porozumienie w sprawie restrukturyzacji długów pry-

watnych. Przy powszechnej akceptacji wyrzeczeń, można byłoby uzyskać zgodę na liberalizację licencjonowanych zawodów i całościową reformę podatkową.

MFW stwierdza w raporcie, że naruszył własne standardy, kiedy przeszacował wielkość długu, jaki Grecja jest w stanie udźwignąć, a powinien był naciskać szybciej i mocniej na prywatnych pożyczkodawców, aby zgodzili się na „postrzyżyny” w celu zredukowania obciążeń Grecji. „Prognostycy wyraźnie niedoszacowali wzrostu bezrobocia i spadku popytu krajowego z powodu fiskalnego dostosowania”, czytamy w raporcie.

MFW skupił się na długookresowych problemach kraju, którymi należało zająć się już na początku: niską efektywnością rządu w porównaniu ze standardami światowymi i słabą wydolnością na róż-

nych szczeblach administracji. To oznacza konieczność głębokiej reformy administracji, jak również długookresowej reformy systemu edukacji, aby lepiej przygotować służbę publiczną.

Reformy administracji

Te słabości są właściwe krajom basenu Morza Śródziemnego. W pierwszym przemówieniu do włoskiego parlamentu po elekcji, premier Mario Monti przyrzekał: „jest koniecznością, aby ograniczyć nakładanie się szczebli decyzyjnych i pracy, aby zintegrować zarządzanie mniejszymi, lokalnymi ciałami. Reorganizację zadań prowincji należy przeprowadzić przez ustawodawstwo w parlamencie”.

Kryzys i w jego następstwie dążenie do wyrzeczeń umożliwiły długo odwlekane reformy administracji w Unii Europejskiej. Te reformy obejmowały racjonalizację publicznych usług (Portugalia i Węgry) oraz wprowadziły ocenę wyników działań (Portugalia).

Najambitniejszy program administracyjnych reform podjęto w Grecji, gdzie niewydolność administracji podatkowej, celnej i socjalnej miała swój udział w załamaniu się finansów publicznych podczas kryzysu. Główna reforma administracyjna miała na celu przyjęcie ujednoczonego systemu płac, który objąłby podstawową płacę i dodatki wszystkich pracowników sektora publicznego². Dodatkowo zgodzono się, że wynagrodzenie musi odzwierciedlać wydajność pracy i stopień trudności zadań. Częścią reformy było ustanowienie centralnego urzędu odpowiedzialnego za wypła-

ty wynagrodzeń (*Single Payment Authority*) w czerwcu 2010 r., aby uprościć i ujednoczyć siatkę płac w sektorze publicznym.

Po drugie, elektroniczny system zamówień publicznych został sfinalizowany w lutym 2011 r., kiedy projekt przepisów przesłano do parlamentu, który przyjął go w sierpniu tegoż roku. Rząd wcześniej zgodził się na publikowanie w sieci internetowej wszystkich decyzji dotyczących wydatków, aby zapewnić ich przejrzystość. Decyzje wszystkich publicznych agend powinny być publikowane na bieżąco i nie można ich wykonać zanim nie zostaną umieszczone na stronie internetowej Clarity. W drugim kroku rząd uczynił obowiązkowym publikowanie w Internecie wszystkich decyzji, nie tylko związanych z wydatkami publicznymi.

Po trzecie, podjęto reformę lokalnej administracji. Prefektury włączono do regionów, a to zmniejszyło ich liczbę z 76 do 13. W tym samym czasie ograniczono liczbę władz miast do 1500 z 6000. Oczekuje się, że ta reforma przyniesie do 2015 r. oszczędności rzędu 0,5% PKB.

Po czwarte, przeprowadzono przegląd agencji rządu centralnego, aby zrationalizować wykorzystanie zasobów i organizację publicznej administracji oraz poprawić efektywność programów socjalnych. Zdecydowano się na dwa oddzielne przeglądy: jeden rządu centralnego, nadzorowany przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i drugi programów socjalnych, nadzorowany przez Ministerstwo Pracy. Przegląd centralnej administracji został opublikowany przez OECD w listopadzie 2011 r.

Znaczne zmiany nastąpiły również w Irlandii. Na początku kryzysu, kiedy stało się jasne, że budżet państwa na 2010 r. zostanie drastycznie okrojony, rząd zamówił przegląd zobowiązań wydatkowych, który został opublikowany w lipcu 2009 r. Ten przegląd, którego podstawą były ekspertyzy rządowych departamentów, zawierał szereg zaleceń włącznie z zamknięciem wielu agencji. W rezultacie racjonalizacji, podczas której zlikwidowano część agencji a część połączono, ich liczba zmalała o 14 z 41.

Rząd Berlusconi w Włoszech rozpoczął reformę, która miała zmniejszyć liczbę władz miejskich, ale nabrała ona prawnych ram dopiero podczas premierostwa Mario Montiego, choć nie doczekała się jeszcze głosowania. Do stycznia 2014 r. liczba prowincji w regionach miałyby spaść z 86 do 51. Scalanie prowincji ma być w zamierzeniu pierwszym krokiem szerszego procesu, który ma także objąć prefektury i departament odpowiedzialny za ewidencję pojazdów. Podobny proces scalania został zakończony w przypadku sądów.

Rząd technokratów miał również gotową długą listę administracyjnych reform, ale podczas 15 miesięcy sprawowania władzy udało mu się zrobić tylko dwie: mandaty drogowe można opłacić przez Internet oraz wdrożono program wydawania dokumentów identyfikacyjnych osobom potrzebującym pomocy socjalnej.

W 2012 r. Portugalia wdrożyła reformę, która wymaga, aby wyżsi menadżerowie byli rekrutowani w otwartych konkursach, opartych na merytorycznych kryteriach i przeprowadzanych przez publiczne komisje. Nowe prawo o lokalnych, publicznych przedsiębiorstwach zostało przyjęte w sierp-

niu 2012 r., a w styczniu 2013 r. parlament zaprobował prawo, aby ograniczyć liczbę okręgów miejskich o około 30%. Nowa ramowa ustawa o przypisaniu lokalnej administracji uprawnień i władzy oraz statusie miejskich ośrodków została przekazana do parlamentu w początkach 2013 r. Jej celem jest zdecentralizowanie zadań na tym szczeblu, który może je wykonać najbardziej efektywnie. Propozycje rewizji prawa o finansach lokalnych (w okręgach miejskich) i regionalnych (w dwu autonomicznych regionach) zostały przyjęte przez Radę Ministrów w grudniu 2012 r. i w ogólnym zarysie przez parlament w lutym 2013 r. Po jego ostatecznym zatwierdzeniu nowa ustawa: (i) dostosuje lokalne i regionalne ramy budżetowe do zrewidowanej ramowej ustawy budżetowej; (ii) wzmocni fiskalną odpowiedzialność; (iii) ograniczy pole dwóm autonomicznym regionom do ubiegania się o podatki niższe niż w Hiszpanii; (iv) wzmocni audyt prowadzony przez centralną administrację podatkową i jej uprawnienia egzekwowania podatków oraz rozciągnie je na zwolnione obecnie od podatków sfery; (v) wzmocni wymagania udostępniania danych, aby wesprzeć projekcje dochodów.

Hiszpania również przyjęła ustawę o odbiurokratyzowaniu lokalnej administracji. Ma to nastąpić w dwóch etapach. Pierwszy oznacza likwidację 3725 małych lokalnych jednostek i związków okręgów miejskich. Drugi – zniesienie 21 338 lokalnych radnych podczas kolejnych wyborów do rad miejskich. Okręgi miejskie nie będą mogły mieć więcej niż 35 lokalnych radnych³.

W Hiszpanii jest ponad 8000 miejskich okręgów. Przeciętny ich rozmiar jest zbyt mały: 91% z nich liczy mniej niż 10 000 mieszkańców, 84% – mniej niż

5000, 60% – mniej niż 1000 i 47% – mniej niż 100. Reforma zezwala świadczyć usługi tylko tym okręgom miejskim, które potrafią to uczynić efektywnie. W praktyce realizacja tego celu przełoży się na wyliczenie standardowego kosztu danej usługi i porównanie go z rzeczywistym kosztem. W przypadku podstawowych zadań, gdyby koszt okazał się wyższy niż standardowy i okręg miejski miałby mniej niż 20 000 mieszkańców, świadczenie usług przeniesiono by na szczebel odpowiedniej rady prowincji.

Reforma przewiduje również wzmocnienie kontrolerów finansowych, którzy będą odpowiadali przed Ministerstwem Finansów. Ma to zapewnić ich większą niezależność od lokalnych polityków. Prawo rozstrzyga precyzyjnie, które sytuacje mogą spowodować nasilenie kontroli lokalnych kont przez Ministerstwo Finansów i pozwala nawet na bezpośrednią interwencję ministerstwa⁴.

Reforma ustala, że 82% wybieralnych polityków lokalnych nie ma prawa otrzymywać pensji. Przepisy wyznaczają proporcję wybieranych stanowisk, która może być wynagradzana, jak również proporcję doradców i stanowisk zaufania w relacji do wielkości okręgu. Burmistrzowie miast poniżej 1000 mieszkańców nie będą otrzymywali pensji.

Chciałbym podzielić się osobistym doświadczeniem. Jako wicepremier Bułgarii wraz z podległym biurem odpowiadałem za reformy administracyjne. Wcześniej dostrzeżliśmy możliwość zredukowania liczby okręgów miejskich i regionalnych gubernatorów. Równie szybko odkryliśmy, podobnie jak Mario Monti, że to wymaga zmian konstytucji, albo co najmniej referendum. Dlatego ta inicjatywa ugrzęzła. I zamiast niej skupiliśmy się na reformowaniu rządu centralnego.

Najpierw postanowiliśmy zmniejszyć liczbę ministerstw i agencji rządowych. Dwa ministerstwa zostały wchłonięte przez inne. Były to Ministerstwo Administracji Publicznej i Ministerstwo Zapobiegania Klęskom Żywiłowym. Pierwsze zyskało wątpliwą reputację dzięki najwyższym kosztom delegacji służbowych na osobę do innych krajów Unii Europejskiej, aby dzielić się doświadczeniem na temat reform administracji. Te podróże nie zostawiały już czasu na samo reformowanie. Drugie ministerstwo stworzyło inną niszę działalności; walczyło z klęskami żywiołowymi tam, gdzie ich nie było, wydając duże środki finansowe. W momencie mojego wejścia do rządu zwalczało oskarżenia o wydanie większej części swojego budżetu na rok 2008 na opanowanie skutków huraganu w regionie, w którym meteorolodzy nie zanotowali żadnych zjawisk tego typu. Likwidację obu ministerstw przyjęto z aplauzem.

Następnie zajęliśmy się scalaniem 122 rządowych agencji. 30 zostało przeznaczonych do likwidacji. W tym momencie mój zespół naraził się na gniew związków zawodowych i poprzednich oficjeli rządowych, którzy przyznając, że scalenie jest konieczne, argumentowali jednocześnie, że nie ich agencje powinny stać się jego „ofiara”. Wobec tego „zapropnujcie alternatywę”, zaferowałem. Odpowiedziała mi cisza, więc wzięliśmy się do pracy. W ciągu roku od rozpoczęcia reformy rządowa lista płac skróciła się o 13 000 osób z początkowych 110 000. Do dzisiaj jednak dyrektorzy i pracownicy połączonych agencji chowają do mnie urazę. W tak małym kraju jak Bułgaria na ulicy spotyka się przypadkowo wielu ludzi. [Ci niezadowoleni] nie zawsze są wtedy uprzejmi.

Trzecim i zarazem najtrudniejszym krokiem było stworzenie wspólnego systemu płac i promocji dla całej administracji. Wcześniej mozaika blisko 90 przepisów regulowała płace urzędników w różnych działach rządu, a to sprawiało, że w niektórych częściach administracji za porównywalne zadania, z podobną odpowiedzialnością otrzymywało się wynagrodzenie trzy razy wyższe niż w innych. Niektóre działy administracji miały dwukrotnie wyższy płatny urlop niż inne. W niektórych obowiązywał system premii, w innych – jedynie stałe wynagrodzenie. Połączenie wszystkich tych form w jeden spójny system wymagało cierpliwości i odporności na nieprzerwane skargi z różnych stron.

Kiedy prawo zostało opracowane, walka o nie toczyła się w Radzie Ministrów, bo każdy minister podkreślał wagę swojej agencji. Po gorącej dyskusji udało nam się zyskać akceptację i projekt ustawy odesłano do parlamentu, ale tam został zastopowany przez lobby. Wątpię, że ustawa kiedykolwiek zostałaby przegłosowana, gdyby nie pomógł jej wybuch skandalu kilka tygodni po przedłożeniu. Media informowały o wypłacie premii w Ministerstwie Rolnictwa, które były kilkakrotnie wyższe niż podstawowe pensje. „To zgodne z prawem”, wyjaśniał minister resortu. W następnym tygodniu ustawa przeszła w parlamencie. Łut szczęścia czasami sprzyja reformatorom.

Reformy ochrony zdrowia

Dziedziną sektora publicznego, która pochłania największą część budżetu jest ochrona zdrowia, dlatego właśnie jej dotyczy najwięcej reform. Reformy promujące efektywność zostały wprowadzone

przez reorganizację publicznych dostawców opieki i porównanie istniejących praktyk, aby zidentyfikować najlepsze, tzw. benchmarking (Węgry), współpłacenie za usługi przez pacjentów (Czechy) oraz decentralizację wydatków, aby zwiększyć wyczulenie na koszty (Wielka Brytania).

Oprócz centralnej i lokalnej administracji, wiele rządów państw Unii Europejskiej podejmuje się restrukturyzacji ministerstwa zdrowia, funduszy ubezpieczeń zdrowotnych lub agencji zakupów, aby zredukować koszty osobowe i polepszyć wydajność. Przykładowo: Bułgaria, Czechy, Wielka Brytania, Litwa, Łotwa, Portugalia i Rumunia. Dania, Grecja, Łotwa i Słowenia restrukturyzowały szpitalnictwo różnymi metodami zamykając, łącząc i centralizując szpitale. Irlandia, Grecja i Litwa przesunęły usługi zdrowotne do przychodni, bo obniża to koszty i poprawia wykrywalność chorób we wczesnym stadium. Litwa i Holandia zaczęły inwestować w podstawową opiekę. Francja, Holandia, Szwecja i Wielka Brytania coraz bardziej polegają na opiece pielęgniarskiej, zaś Bułgaria i Polska zreorganizowały swoje ratownictwo medyczne.

Jeszcze inne kraje zaczęły rozwijać elektroniczne systemy opieki zdrowotnej, wdrażając zintegrowane systemy informacji zarządczej, elektroniczne karty pacjenta (Bułgaria, Czechy i Łotwa) i nowy system komputerowego wystawiania recept.

Portugalia jest przykładem kraju, w którym reformy są pilnie potrzebne. W ciągu ostatnich 30 lat znacznie poprawił się stan zdrowia Portugalczyków; przeciętne trwanie życia wynosiło 79,8 lat w 2010 r. i wzrosło o 8,4 lat od roku 1980. Nastąpiło to dzięki obniżeniu śmiertelności: prenatalnej, noworodków

i dorosłych. Ale w tym samym okresie wydatki na zdrowie zwiększyły się z 5,1% PKB do 10,7% PKB, z czego dwie trzecie finansuje państwo.

Od czasu kryzysu wprowadzono kilka reform. Nacisk położono na racjonalne wykorzystanie usług szpitalnych, zmniejszenie kosztów szpitali i leków. Specyficzne środki polegają na wzmocnieniu opieki lekarzy pierwszego kontaktu, aby zmniejszyć liczbę niekoniecznych wizyt u specjalistów i wezwań pogotowia; obniżce cen zamienników leków i promowaniu ich użycia; zmianie ustalania cen i refundacji leków oraz centralizacji zamówień na dobra medyczne i ich zakupów.

Szczególnie ważne jest obniżenie kosztów publicznych szpitali, bo to właśnie szpitale generują największe straty spośród publicznych przedsiębiorstw. Podstawą [owej obniżki] jest analiza porównawcza wskaźników. Dzięki tym wysiłkom zredukowano publiczne wydatki na zdrowie z 7,4% PKB w 2010 r. do szacowanych 6% w roku 2013.

Hiszpania posunęła się o krok dalej w dążeniach do obciążenia kosztów. Od 2013 r. emeryci ponoszą część kosztów recept. Licytacje i składanie ofert sprzedaży leków odbywają się według mechanizmu cenowego zaproponowanego Komisji ds. Cen Leków przez Ministerstwo Zdrowia. Ministerstwo proponuje początkowy pułap cenowy firmom farmaceutycznym, po czym następuje proces selekcji według kryterium najlepszej ceny. Nie uniknięto jednak potknięć. W styczniu 2013 r. regionalny rząd w Madrycie zaproponował sprywatyzowanie zarządzania sześcioma dużymi publicznymi szpitalami i 20 publicznymi centrami zdrowia. Po strajkach odłożono projekt na półkę.

Inne reformy, które mogą poprawić jakość usług zdrowotnych lub obniżyć ich koszty polegają na przesunięciu opieki do jednodniowych klinik albo ambulatoriów⁵. Prowadzi to do spadku kosztów leczenia średnio o 30%. Integracja podstawowej i specjalistycznej opieki zdrowotnej oraz opieki zdrowotnej z opieką socjalną ograniczają dublowanie się programów rządowych i zapewniają pacjentom szybszy dostęp do usług. Wreszcie, centralizacji zakupów leków i medycznych materiałów towarzyszy włączenie do kontraktów jakościowych wskaźników, raportów pacjentów o wynikach leczenia i innych form opinii zdrowotnej.

Reformy te należą do najtrudniejszych rządowych reform strukturalnych. Jest stale pod górkę, o czym przekonałem się wielokrotnie, doświadczając niepowodzeń w reformowaniu ochrony zdrowia w Bułgarii. Podczas procesu reformowania wymieniono trzech ministrów zdrowia i trzech szefów funduszu opieki zdrowotnej, ponadto wielu dyrektorów publicznych szpitali. Daremnie! Reformy zostały storpedowane.

W naszej reformie zdrowia skupiliśmy się na zidentyfikowaniu grup procedur medycznych o powiązanej diagnozie i wprowadzeniu ich wyceny, aby szpitalom zwracać koszty leczenia. Pomysł jest prosty: rozwinąć i wprowadzić system klasyfikacji, który identyfikuje „produkty” otrzymane przez pacjenta oraz ustalić ile Fundusz Zdrowia płaci szpitalom za dany „produkt”. Ten system miałby zastąpić zwrot oparty na ponoszonych kosztach, stosowany dotąd w Bułgarii. Opisywana metodologia ma dodatkową zaletę, bo umożliwia jednocześnie leczenie drugiego schorzenia, podczas leczenia głównej choroby. Dla przykładu, kiedy chi-

rurg operuje złamaną rękę pacjentowi i wykryje problemy z mięśniami tej ręki, może je leczyć w ramach tej samej procedury i otrzymać za to zapłatę. Poprzednio musiałby zarejestrować nowy problem medyczny i zająć się nim oddzielnie.

Metodologię opracowano z pomocą ekspertów ze Światowej Organizacji Zdrowia (WHO) i Banku Światowego. Większość establishmentu medycznego – dyrektorzy szpitali i kierownicy zakładów – nie nawidziła jej. To nas najpierw zaintrygowało, bo wycena większości rodzajów leczenia, które były finansowane przez Fundusz Zdrowia miała zostać podniesiona. W końcu znaleźliśmy wyjaśnienie: szpitale bardzo zawyżały rachunki za leczenie, przepisując pacjentom kurację w ramach różnych kategorii kosztów. Innymi słowy, podwajały a nawet potrajały koszty, choćby przenosząc pacjentów z jednego oddziału na drugi. Nowa metodologia ograniczyłaby takie praktyki, do których szpitale się przyzwyczaiły i zmieniałyby sposoby funkcjonowania szpitali.

Próbowaliśmy ponownie wprowadzić tę reformę z nowym ministrem zdrowia, ale drugi raz na próżno. Wystarczy, a w przypadku Bułgarii wystarczyło, żeby kilku dyrektorów szpitali pokazało się w telewizji i powiedziało, że nowa metodologia zostawi część pacjentów bez właściwej opieki medycznej. Wtedy parlament kapituluje.

Innym kierunkiem restrukturyzacji było łączenie szpitali, które świadczyły podobne usługi i znajdowały się blisko siebie. Jak na 7,5-milionowy kraj, Bułgaria ma największą liczbę szpitali – 433 w marcu 2013 r. Odnieśliśmy jeden sukces – połączyliśmy ogólny i uniwersytecki szpital w Starej Zagorze. Były w tym samym budynku, ale

miały odrębne administracje i oddzielnie kupowały wyposażenie medyczne. We wszystkich innych przypadkach, np. podczas próby połączenia szpitali zarządzanych przez ministerstwa: transportu, wojskowe i spraw wewnętrznych ponieśliśmy porażkę. Doktorzy strajkowali, a rząd się ugiął.

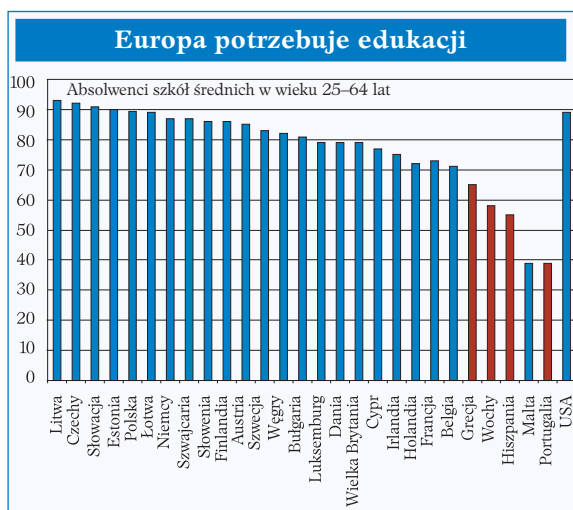
Wydaje mi się, że znam przyczyny tych niepowodzeń. Ministrowie zdrowia byli mianowani dzięki dobrej reputacji i znajomości profesji medycznej. Byli wybitnymi lekarzami, więc byli gotowi świadczyć jak najlepsze usługi medyczne bez oglądania się na koszty. Taka logika jednak zwykle prowadzi do złej jakości usług o wysokim koszcie, ponieważ środki pieniężne są limitowane w każdym państwie bez względu na to, jak jest ono zamożne. Gdybyśmy wybrali menadżera z doświadczeniem zdobytym w innym sektorze usług, ale nie doktora, prawdopodobnie udałooby się przeprowadzić reformę.

Reformy edukacji

Reformy publicznej administracji są krótkookresową reakcją na kryzys. Reformami o dłuższym horyzoncie są reformy edukacji. Truizmem jest twierdzenie, że osoby lepiej wykształcone mają większe szanse na rynku pracy. Według statystyk Eurostatu (*Labour Force Survey*) dotyczących rynku pracy, największy rozdziew między stopą bezrobocia młodych osób bez średniego wykształcenia i z wykształceniem uniwersyteckim notuje się w Czechach (31% wobec 4%) i na Słowacji (62% wobec 7%), potem w Niemczech (28% wobec 4%) i na Węgrzech (25% wobec 5%). W tych krajach zdobycie wyższego wykształcenia najbar-

dziej poprawia młodym ludziom perspektywy na rynku pracy. W każdym innym kraju Unii Europejskiej ta różnica jest mniejsza, ale ciągle wyraźna.

Im wyższy jest poziom wykształcenia, tym wyższy jest również dochód. Ponownie powołajmy się na Eurostat, według którego ukończenie wyższej szkoły ma znaczny wpływ na dochód brutto w Europie. W 2010 r. mediana tego dochodu dla pracowników z wyższym wykształceniem była dwukrotnie wyższa niż osób o niższych poziomach edukacji i o 60% wyższa niż tych, którzy ukończyli średnią szkołę.



Rolę edukacji [w społecznej, kulturowej, a przede wszystkim gospodarczej modernizacji kraju] całkowicie przeoczyły kraje basenu Morza Śródziemnego. Proporcja osób w wieku 25–64 lat w 2012 r., które ukończyły szkołę średnią, jest niska: 38% w Portugalii, 54% w Hiszpanii, 57% we Włoszech i 66% w Grecji. Dla porównania w Niemczech było to 88%, a w Krajach Bałtyckich, które bezpośrednio konkurują z krajami basenu Morza Śródziemnego o bezpośrednie inwestycje zagraniczne, było to 90%. W Bułgarii ta liczba wynosi 82%.

„Trzeba koniecznie spróbować podnieść poziom wykształcenia siły roboczej, który jest niższy od średniej w UE, także wśród młodych osób. Podjmiemy specjalne kroki, adresowane do szkół i najmniej rozwiniętych obszarów kraju, aby zidentyfikować wymagania, częściowo na podstawie testów przygotowanych na szczeblu europejskim i częściowo opartych na przeglądzie systemu selekcji, rekrutacji i warunków oferowanych nauczycielom”. Te słowa padły w pierwszym przemówieniu premiera Mario Montiego do parlamentu.

W krajach basenu Morza Śródziemnego nie tylko jest mniej wykształconych ludzi, ale osoby wykształcone dłużej poszukują pracy. Osobom z wyższym wykształceniem najdłużej czasu zajmuje to w Grecji (średnio 12,2 miesięcy) i we Włoszech (9,8 miesięcy), według danych za 2009 r. najkrótszy okres odnotowano w Estonii (2,8 miesięcy) i Austrii (3,7 miesięcy).

A kiedy wykształceni znajdą już pracę, znaczna ich część nie wykorzystuje swoich kwalifikacji. Za osoby nadmiernie wykwalifikowane do zajmowania danego stanowiska można uznać osoby z wyższym wykształceniem, które pracują w zawodach, które tego nie wymagają. Jest sześć europejskich krajów, w których proporcja nadmiernie wykwalifikowanych pracowników przekracza 30%: Bułgaria (30%), Grecja (30,1%), Irlandia (37%), Cypr (37,6%) i Hiszpania (38%). Na drugim biegunie znajduje się Luksemburg, gdzie tylko 5,1% miejsc pracy, które nie wymagają dyplomu wyższej szkoły, są zajęte przez absolwentów szkół wyższych.

We wszystkich krajach największe niedopasowanie pod tym względem dotyczy usług. Grecja i Cypr są

liderami nadmiernego wykwalifikowania w usługach; ponad trzy czwarte młodych pracowników zajmuje stanowiska poniżej kwalifikacji – w Grecji 76,2%, a na Cyprze 81,5%. To sugeruje, że uniwersytety w tych krajach wypuszczają wielu absolwentów zarządzania w turystyce i powiązanych sektorach, ale ci absolwenci są zatrudniani do wykonywania zadań odpowiednich dla absolwentów szkół średnich.

Przy niskim poziomie edukacji w społeczeństwie trudno jest utrzymać wysoki standard życia. Z tej perspektywy, wysoka stopa bezrobocia, przekraczająca 18% w Portugalii, 26% w Hiszpanii i 27% w Grecji nie jest niezwykła; albo płace muszą ulec znacznej redukcji, albo poziom edukacji wzrosnąć⁶.

Małe budżety nie są tu przeszkodą. Według Eurostatu, wszystkie cztery państwa ponoszą duże wydatki publiczne od 47% PKB w Hiszpanii do 55% PKB w Grecji w 2012 r. W 2009 r. Hiszpania i Włochy wydały odpowiednio 5,0% PKB i 4,7% PKB na edukację (średnia unijna 5,8% PKB). Portugalia, która weszła do Unii Europejskiej z najniższym poziomem wykształcenia ludności, ma także budżet edukacyjny niższy niż przeciętna w UE.

Grecja podała dane o udziale edukacji w budżecie państwa za 2010 r.; nakłady wyniosły najmniej w UE (7,5%). Tymczasem była druga (po Cyprze) pod względem proporcji wydatków na publiczną biurokrację w całym budżecie sektora publicznego (22,2%)⁷. Te rządy powinny zwiększyć środki publiczne na edukację i poprawić efektywność systemów kształcenia.

Najwięcej przyjęć netto na uniwersytety w roku akademickim 2008/2009 zanotowano w Rumunii,

na Łotwie, Polsce i Portugalii; wszędzie stopa nowoprzyjętych (*net entry rate*) wyniosła ponad 80% rocznika. Te same państwa znalazły się w czołówce pod względem różnicy między stopą nowoprzyjętych a stopą dyplomów netto (*net graduation rate*); w Rumunii i Portugalii jest to ponad 45%. Niekoniecznie jednak te ogromne różnice sygnalizują wysoką liczbę skreślonych z listy studentów. Istnieje opóźnienie czasowe między rozpoczęciem kształcenia a jego ukończeniem w szkole wyższej. W obu wymienionych krajach, stopa nowoprzyjętych systematycznie rosła (z 44% w 2002 r. do 108% w 2009 r. w Rumunii i z 53% w 2006 r. do 84% w 2009 r. w Portugalii), ale musi minąć kilka lat zanim ten przyrost zostanie zauważony w danych o stopie ukończeń szkół wyższych.

Inicjatywy w celu zwiększenia stopy ukończeń koncentrują się na pomocy finansowej i organizacji studiów. Mogą uzależniać finansowanie od ukończenia przez studenta studiów licencjackich lub magisterskich w czasie przewidywanym przez tok studiów. Ponadto, można wymagać od instytucji wyższego szkolnictwa, aby objęły opieką studentów zagrożonych nieukończeniem edukacji, wzmocniły doradztwo dla studentów i proponowały im elastyczne ścieżki kształcenia. Dodatkowo, dane o stopie ukończeń są umieszczane w raportach instytucji szkolnictwa wyższego dla ministerstwa edukacji i wykorzystywane jako podstawa do wyliczenia publicznej dotacji na następny rok.

Uniwersytety mogą również uzyskiwać finansowanie w zależności od liczby godzin kursów (ECTS), które studenci ukończą. To motywuje zainteresowanie szkół wyższych do wspierania

postępów studentów w wypełnianiu programu. Studenckie zapomogi (granty) i system pożyczek mogą też być powiązane z liczbą godzin wykładów, które student zaliczy w każdym roku.

Komisja Europejska zidentyfikowała te słabości na początku kryzysu i w 2010 r. przyjęła strategię Europa 2020. Wyznacza ona dwa cele: obniżenie liczby osób, które nie ukończyły szkoły z 15% do mniej niż 10% oraz podwyższenie proporcji młodych osób, które zdobyły wyższe wykształcenie z 31% do co najmniej 40% w 2020 roku.

Grupie krajów UE udało się już [upowszechnić wykształcenie na poziomie ponadgimnazjalnym, a więc] zmniejszyć liczbę uczniów, którzy przedwcześnie kończą edukację do 10%; mowa tu jest o Polsce, Słowenii, Czechach, Słowacji i Litwie. Luksemburg, Finlandia i Austria są trzema zachodnimi krajami europejskimi, które już osiągnęły 10%, a Szwecja, Irlandia, Holandia, Dania, Węgry, Francja, Niemcy i Belgia są blisko osiągnięcia tego celu⁸.

Jednak cztery kraje z nad Morza Śródziemnego: Hiszpania, Malta, Portugalia i Włochy przedstawiają dramatycznie odmienny obraz. Na Malcie ponad 35% uczniów opuszcza szkoły tylko z wykształceniem na poziomie gimnazjum. W Hiszpanii jak i w Portugalii, ta liczba wynosi ciągle powyżej 30%, a we Włoszech 20% uczniów opuszcza szkoły za wcześnie.

Innym problemem jest jakość edukacji. Najbardziej miarodajną miarą jej poziomu w szkołach średnich jest ranking wiedzy matematycznej uczniów z 8 klasy w 75 krajach, skompilowany na podstawie wyników badania *Program for International Student*

Assessment (PISA) dla OECD. Najnowszy raport został sporządzony w 2009 r., a południowi Europejczycy uplasowali się w nim w ogonie.

Podczas gdy w Finlandii i Holandii przeciętny wynik wynosił odpowiednio 540 i 523, greccy uczniowie uzyskali średnio 462 punkty, a uczniowie w innych krajach z basenu Morza Śródziemnego – 480. Tylko w Bułgarii i Rumunii wynik punktowy był niższy – 425⁹.

Jakość wykształcenia wyższego jest jeszcze większym problemem. Według rankingu *Times Higher Education Rankings*, spośród 50 najlepszych uniwersytetów w 2012 r. tylko dwa (Karolinska Institute w Szwecji i Uniwersytet Ludwika Maksymiliana w Monachium) znajdowały się w UE; nie licząc Wielkiej Brytanii, w której było ich siedem. Grecja, Portugalia i Włochy nie miały żadnego uniwersytetu wśród najlepszych czterystu szkół, Hiszpania – jeden (Pompeu Fabra na pozycji 186), a Francja – pięć. Dla porównania, Australia i Kanada miały odpowiednio siedem i dziewięć takich szkół wyższych.

Poziom finansowania uniwersyteckiego kształcenia różni się w europejskich krajach. Według Eurostatu, w 2008 r. najwyższe publiczne nakłady na wyższe wykształcenie ponosiły Dania i Norwegia (ponad 2% PKB), a najniższe – Słowacja (0,78% PKB).

Od 2009 r. liczne kraje europejskie koncentrują się na poprawie jakości kształcenia. Reformy programów nauczania podjęto w Grecji i Luksemburgu, zwiększono kształcenie zawodowe na wyższym poziomie średniej szkoły w Hiszpanii, Portugalii i Wielkiej Brytanii, rozwinięto i sfinansowano programy powrotu do szkoły dla nisko wykształ-

conych osób w Portugalii oraz podwyższono wymagania kwalifikacji i certyfikatów dla nauczycieli w Grecji i Hiszpanii. Hiszpania i Portugalia wprowadziły kursy pomocy abiturientom szkół średnich w dostaniu się na uniwersytety.

Nacisk na wyniki został wzmożony przez: ewaluację szkół i nauczycieli w Grecji i Portugalii, szersze wykorzystanie standardowych egzaminów w Czechach, Hiszpanii i Niemczech oraz zwiększenie liczby obowiązkowych lat nauki w Portugalii. Portugalia ustanowiła także agencję akredytacji, aby przeprowadzać wyceny uniwersyteckich programów.

W 2008 r. powstał europejski rejestr agencji zewnętrznych zapewniania jakości kształcenia dotyczący szkolnictwa wyższego, czyli *European Quality Assurance Register for Higher Education (EQAR)*, do którego w styczniu 2012 r. należało 26 agencji z 12 krajów. Co najmniej jedną agencję w rejestrze miały Austria, Belgia, Bułgaria, Dania, Finlandia, Francja, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Niemcy i Rumunia.

Nie wszystkie oceniające agencje wywierają wpływ na finansowanie i programy szkolnictwa. W czterech państwach: na Cyprze, w Liechtensteinie, Niemczech i Polsce oceny nie mają wpływu na finansowanie, chociaż w Polsce niedawne zmiany legislacyjne mają zmienić tę rzeczywistość; pojawia się możliwość dodatkowego pozyskania środków na programy wyróżniające się jakością na podstawie oceny. I odwrotnie, niektóre oceny zorientowanych na polepszenie jakości agencji wywierają wpływ na finansowanie w takich krajach jak Francja, Luksemburg i Wielka Brytania.

Reformom tym towarzyszy bardzo gorąca atmosfera. W Bułgarii, na przykład, wprowadziliśmy system dodatkowego finansowania uniwersytetów, których programy uzyskują najlepszą punktację. Od 2010 r. ten rodzaj finansowania rośnie proporcjonalnie do wzrostu całkowitego finansowania wyższego szkolnictwa; w 2013 r. wyniesie 6% całkowitego budżetu. Celem jest jego zwiększenie do 25% do końca 2016 r.

Rządy wdrożyły również metody ewaluacji stopy zwrotu fundowanych programów edukacyjnych. Na przykład, Dania i Finlandia skorygowały funkcjonowanie pomocy finansowej dla studentów. Słowacja uzależnia rządowe finansowanie szkół średnich i edukacji uniwersyteckiej od wyników wystandardyzowanych testów. Francja, Portugalia i Włochy przyjęły prawa, które poszerzają autonomię szkół wyższych w przyznawaniu pomocy finansowej.

Dania, Finlandia i Szwecja mają system powszechnych darowizn dla studentów studiów dziennych pod warunkiem, że spełniają minimalne warunki wyników. We wszystkich innych krajach UE, darowizny odbywają się na podstawie kryteriów finansowych potrzeb albo akademickich wyników, niekiedy – kombinacji tych dwóch kryteriów. Estonia uzależnia je od kierunku studiów w powiązaniu z wynikami w nauce. Belgia, Finlandia, Holandia, Irlandia i Wielka Brytania robią darowizny wyłącznie na podstawie finansowych potrzeb, chociaż mogą wymagać postępów od studenta, jeżeli pomoc ma być kontynuowana.

Alternatywnym źródłem finansowania uniwersyteckiej edukacji są studenckie pożyczki, które są

dostępne dla wszystkich studentów w 10 krajach: Bułgarii, Danii, Finlandii, Francji, Holandii, Polsce i Szwecji oraz na Litwie i Węgrzech. Jednak we Francji, mało studentów zdecydowało się na pożyczkę. Podstawową różnicę między darowizną (grantem) a pożyczką odzwierciedla spostrzeżenie, że kryterium potrzeb jest istotne w każdym krajowym systemie przyznawania grantów, ale zostało uwzględnione jedynie w dwóch systemach pożyczek: belgijskim i polskim. W Bułgarii, Hiszpanii i Wielkiej Brytanii zakwalifikowanie się do pożyczek jest oparte na kryteriach, które odnoszą się do danego kierunku studiów. W Estonii i na Słowacji tylko studenci studiów dziennych mają prawo do kredytów studenckich.

W celu zlikwidowania rozdziewu między potrzebami biznesu a jakością wykształcenia niektóre kraje z sukcesem fundują szkolenia zawodowe. Komisja Europejska sponsoruje takie szkolenia poprzez program Leonardo da Vinci, który wspiera tysiące kursów o zawodowym profilu w całej Europie. Od 1995 r. UE pomogła ponad 600 000 młodych ludzi podjąć szkolenie zawodowe, często w innym kraju Wspólnoty.

Sukces krajów o długiej historii zawodowych szkoleń – Danii i Niemiec w UE oraz Szwajcarii – zachęcił do położenia większego nacisku na te szkolenia. W lutym 2013 r., Androulla Vassiliou, europejska komisarz ds. edukacji, powiedziała: „Chcemy zmienić obraz szkoleń i kształcenia zawodowego w krajach Europy i dostosować je do dzisiejszych realiów. Kształcenie i szkolenia zawodowe są istotnym ogniwem między światem edukacji a pracy. W obecnym klimacie gospodarczym ważne jest jak nigdy

dotąd, żebyśmy połączyli nasze wysiłki i uczynili to szkolnictwo bardziej atrakcyjną opcją dla uczniów, studentów i kogokolwiek innego, kto chciałby podnieść swoje kwalifikacje”.

Rząd Hiszpanii wprowadził w maju 2013 r. szeroko zakrojoną reformę szkolnictwa, która polega na monitorowaniu postępów w nauce uczniów za pomocą standardowych testów, uwarunkowaniu funduszy przyznawanych szkołom od ich sukcesów w obniżeniu wskaźnika porzucających naukę i skuteczniejszym kierowaniu uczniów na ścieżki kariery akademickiej albo technicznej. Dzieje się to podczas cięć budżetowych; od 2009 r. Hiszpania obniżyła o 6,7 miliarda euro wydatki na edukację i planuje dalsze cięcia, ponieważ inwestycje mają zmniejszyć się z 5% PKB w 2010 r. do 4% PKB w 2015 r. Jest to równowartość redukcji środków na edukację o 15%.

Reforma obliuguje uczniów w wieku 15 lat do wybrania zawodowego albo ogólnego profilu nauki. Forsuje ona także centralizację decyzji o treści programów; decyzje o podziale na przedmioty obowiązkowe i konkretne dla kierunku kształcenia będzie podejmowało państwo, a regionalne władze szkolne będą mogły jedynie ustalać listę przedmiotów do wyboru. Celem jest ograniczenie liczby różnych kursów, których liczba przewyższa obecnie 400 w całym kraju.

Wicepremier Soraya Saenz de Santamaria powiedziała, że reforma ma poprawić szanse młodych ludzi na rynku pracy w okresie, kiedy stopa bezrobocia wśród nich przekracza 57%, a jednocześnie 25% Hiszpanów za wcześnie kończy edukację. „Musimy pilnie przemodelować cały system kształcenia,

ponieważ nie można pozwolić na tak wysoki poziom niepowodzenia w szkole i jej nieukończenia oraz bezrobocia młodych”¹⁰.

Droga energia

W Europie nie tylko rozbieżności między krajami w efektywności administracji państwowej, opieki zdrowotnej i edukacji pogarszają jej konkurencyjność. Kolejnym czynnikiem jest droga energia.

Zacznijmy od przykładów. W grudniu 2012 r. Voestalpine, austriacki producent wysokojakościowej stali dla przemysłu motoryzacyjnego ogłosił, że wybuduje fabrykę w Luizjanie w USA. Fabryka będzie używała gazu ziemnego, aby przekształcić rudę żelaza w taki rodzaj surowego żelaza, który następnie będzie można zastosować w należących do przedsiębiorstwa piecach hutniczych w Europie. Zapytany, czy rozważał budowę zakładu w Europie, szef firmy, Wolfgang Eder, powiedział, że „rachunki wykluczały to od początku. Gaz w Europie jest dużo droższy. Zaczął się już *exodus* firm w branżach: chemicznej, motoryzacyjnej i stalowej. Jeżeli Europa nie zmieni kursu, to ten proces będzie przyspieszał i w którymś momencie stanie się nieodwracalny”¹¹.

Kiedy niemiecki wytwórca samochodów BMW rozważał, gdzie zbudować energochłonną fabrykę, aby produkować węglowe włókna do powstających modeli miejskich, elektrycznych samochodów i3, wybrał Moses Lake w stanie Waszyngton. Zakład o wartości 100 milionów dolarów używa energii dostarczanej przez hydroelektrownię na pobliskiej rze-

ce Columbia. Tamy generują elektryczność, która kosztuje 3 centy za kwh. Energia o równoważnej mocy w Niemczech, dokąd lekkie włókna węglowe są wysyłane do przetwarzania i konstrukcji, kosztowałaby sześć razy więcej¹².

W kwietniu 2013 r. niemiecki producent BASF ogłosił plan szeroko zakrojonej ekspansji w Stanach Zjednoczonych głównie z jednej przyczyny: „Ceny gazu ziemnego w USA spadły do jednej czwartej cen w Europie”. Od 2010 r. BASF przeznaczył ponad 5,7 miliarda dolarów na nowe inwestycje w Północnej Ameryce, m. in. na budowany w Luizjanie zakład kwasu mrówkowego¹³.

„Jest jasne, że z powodu spadku cen gazu i elektryczności w Stanach Zjednoczonych, znaleźliśmy się w wyjątkowo niekorzystnej sytuacji w porównaniu z naszymi konkurentami”, powiedział gazecie *Washington Post* Gordon Moffat, dyrektor najważniejszej grupy lobbyistycznej, Eurofer, na rzecz europejskich producentów stali.

Wysokie i rosnące koszty energii wywołały debatę w Europie obejmującą również unijne inicjatywy czystej energii. Nawet Niemcy, które tradycyjnie popierają zieloną energię, narzekają na wysokie koszty; od stycznia 2013 r. płacą o 11% więcej za energię elektryczną niż w 2012 r. z powodu rządowych planów zastąpienia energii jądrowej przez energię wiatrową i słoneczną. Ceny elektryczności w niektórych krajach europejskich, np. Austrii i Holandii są już dwukrotnie wyższe niż w USA, a w takich krajach jak Francja, Niemcy i Wielka Brytania podwoiły się podczas ostatniej dekady, podczas gdy nie zmieniły się w USA.

Hiszpania, kiedyś zagorzała zwolenniczka energii z odnawialnych źródeł, obcięła drastycznie subsydia. Podobnie postąpiły Czechy w 2012 r., zaś Włochy narzuciły im pułapy nowym dostawcom tego typu energii. Niemcy z kolei obniżyły subsydia do 30% w 2011 r. i zapowiedziały głęboką reorganizację programu do końca 2013 r. Rząd brytyjski, także wczesny zwolennik zielonej energii, obiecał miliardy funtów subsydiów na energię ze źródeł odnawialnych i nowe elektrownie jądrowe w zamian za rozpoczęcie wierceń w nadziei na odkrycie tańszych pokładów ziemnego gazu w łupkach.

Całkowity koszt energii jest wysoki. W 2012 r. Unia Europejska zapłaciła 406 miliardów euro (1,1 mld euro dziennie) za import gazu i ropy naftowej, tj. 3,2% PKB. Szacuje się, że około 15% całkowitych wydatków europejskiego biznesu stanowi energia, a w przemyśle chemicznym i cementowym jej udział w kosztach sięga od 60% do 70%.

Europejczycy z zazdrością zerkają, jak Stany Zjednoczone zdołały obniżyć ceny naturalnego gazu dzięki rozwinięciu wydobycia gazu z łupków, ale również ograniczyć emisję dwutlenku węgla do najniższej wielkości od 20 lat, kiedy zakłady energetyczne przestawiły się z węgla na gaz ziemny. Utrata intensywnych użytkowników energii z przemysłu, jak giganty chemiczne, producenci cementu i samochodów, zmusza wytwarzające ją europejskie firmy do podwyżek cen energii dla konsumentów, utrudniając wyjście z recesji.

Rośnie zainteresowanie gazem łupkowym. Hiszpania, Polska, Rumunia, Węgry i Wielka Brytania chcą rozwijać energię na nim opartą, ale inne państwa, jak Bułgaria, Francja i Holandia ciągle się sprze-

ciwiają, powołując się na obawy o środowisko. Bułgaria początkowo zezwoliła Chevronowi na prace badawcze nad wydobyciem gazu z łupków. To było wiosną 2011 r., ale koncern potrzebował czasu, aby rozpocząć prace, zaś pod koniec 2011 r. wybuchły strajki w niektórych potencjalnych miejscach wierceń i skłoniły nas do ponownego rozważenia sprawy.

W Unii Europejskiej, redukcja kosztów energii oznacza w pierwszym rzędzie ograniczenie zależności od importu gazu przede wszystkim z Rosji i – po drugie – integrowanie się Unii przez zwiększenie wzajemnych połączeń gazowych i elektryczności oraz zdolności do magazynowania gazu. To wymaga stworzenia infrastruktury, z czym wiążą się koszty¹⁴.

Jednocześnie państwa z sukcesem negocjują ceny gazu z Rosją. Kiedy byłem w rządzie, Bułgaria zdołała uzyskać 22-procentową obniżkę cen w 10-letnim kontrakcie podpisanym z Gazpromem, która jeszcze kilka lat wcześniej była nie do pomyślenia. Gazprom podczas negocjacji kontraktów odciął dopływ gazu do Ukrainy w 2006 r. i 2009 r.; tym samym rurociągiem gaz docierał do naszego kraju, a więc przez kilka dni bułgarskie przedsiębiorstwa i gospodarstwa domowe były go pozbawione. To było podstawową przyczyną naszego twardego stanowiska podczas późniejszych negocjacji¹⁵.

Narody europejskie uzgodniły cel redukcji zużycia energii o 20% do roku 2020. Pozwoliłoby to na obniżenie emisji CO₂ przez Unię Europejską o 780 milionów ton i zaoszczędziło 100 miliardów euro w kosztach paliwa. „Sam gaz nie doprowadzi nas

do celu, potrzebna jest wyższa wydajność energetyczna. Ciągłe będziemy potrzebowali energii ze źródeł odnawialnych. Ciągłe też, moim zdaniem, będziemy potrzebowali energii jądrowej i innych zaawansowanych technologii” mówi Fatih Birol, główny ekonomista Międzynarodowej Agencji Energii¹⁶.

Podstawowym mechanizmem oszczędności zużycia energii w UE jest przyjęta w 2002 r. i skorygowana w roku 2010 dyrektywa dotycząca jakości energetycznej budynków (*Energy Performance of Buildings Directive*). Ma doprowadzić do obniżenia zużycia energii w Europie o 6%; sektor budowlany zużywa 40% energii w UE.

Opiera się na czterech filarach. Po pierwsze, państwa członkowskie mają obowiązek wprowadzić system certyfikacji dla energetycznej chłonności budynków. Obejmuje to ogrzewanie budynków, chłodzenie, wentylację, oświetlenie i gorącą wodę.

Po drugie, Europa musi remontować 3% budynków każdego roku. Ma to obniżyć popyt na energię o współczynnik 6, oznaczając poprawę o 84% w stosunku do obecnej wydajności.

Po trzecie, fundusze strukturalne są wykorzystywane na inwestycje w energooszczędne technologie w budynkach o przeznaczeniu komercyjnym i publicznym. Dotąd przyniosło to mieszane rezultaty. Europejski Trybunał Rewidentów (*European Court of Auditors*) w styczniu 2013 r. przeprowadził audyt 24 projektów inwestycyjnych budynków na cele publiczne w Czechach, Włoszech i na Litwie, które to kraje wybrano, ponieważ otrzymały w latach 2007–2013 najwięcej

środków z Funduszu Regionalnego Rozwoju i Funduszu Spójności na podniesienie wydajności energetycznej. Tylko 10% z tych środków – ogółem 5 miliardów euro – wykorzystano prawidłowo, natomiast Iwria część sfinansowała ulepszenia, które nie miały wpływu na energochłonność budynków.

Po czwarte, zniesiono subsydia na zużycie energii. Za przykład niech posłuży Dania, która ma jedną z najbardziej energooszczędnych gospodarek w Unii Europejskiej i jednocześnie najwyższe ceny elektryczności; zawierają one podatki w wysokości około 50% ceny. Jednostkowe ceny elektryczności i gazu muszą wzrosnąć, aby wymusić oszczędności, chociaż niekoniecznie oznacza to proporcjonalny wzrost rachunków za energię, bo przedsiębiorstwa i gospodarstwa domowe będą inwestowały w poprawę wydajności energetycznej.

Niektóre państwa eksperymentują z podatkami od energii. Ostatnio rząd Wielkiej Brytanii wprowadził nową cenę minimalną na dwutlenek węgla w wysokości 16 funtów za tonę jego emisji. Obejmuje paliwa wykorzystywane do wytwarzania prądu. Podatek ten wpłynie na rachunek wyboru źródeł energii. Energia wiatrowa na lądzie jest obecnie o około 50% droższa niż konwencjonalna za jednostkę mocy, zaś energia spoza lądu kosztuje o około 250% więcej. Gdyby połowa elektryczności w Wielkiej Brytanii pochodziła z kombinacji energii wiatrowej z lądu i spoza niego (w równych proporcjach w koszyku), wtedy hurtowa cena elektryczności wzrosłaby o 50%. Ciepło dostarczane z innych źródeł energii odnawialnej takich jak biomasa czy energia słoneczna będzie miało prawdopodobnie poważne implikacje dla jego ceny.

Komisja Europejska proponuje dwa inne rozwiązania. Pierwsze – to nalepki opisujące klasę energetyczną urządzenia domowego, dzięki którym konsumenci mogą wybrać produkt najbardziej energooszczędny. Stwarzają one również bodźce dla biznesu, żeby inwestował w energowydajne urządzenia gospodarstwa domowego: lodówki, pralki, zmywarki, suszarki, piece, osprzęt oświetleniowy, grzejniki wody, urządzenia do przechowywania gorącej wody i klimatyzatory.

Drugie rozwiązanie polega na rozwoju infrastruktury kolejowej i do transportowania wody. Dziesięć europejskich państw znajduje się nad Dunajem o długości 2872 km, co czyni tę drogę wodną najbardziej międzynarodową rzeką na świecie. Basen rzeki, zasilany około 60 innymi żeglownymi drogami wodnymi w centralnej i południowo-wschodniej Europie, jest miejscem zamieszkania 220 milionów ludzi, którym dostarcza pitnej wody, wody do nawadniania pól i energii wodnej.

Unia Europejska przyrzekła 100 miliardów euro na poprawę infrastruktury przeładunkowej i pomoc regionowi w radzeniu sobie z suszami. Przedsiębiorstwa rudy żelaza i stali takie, jak Ferrexpo i Voestalpine wraz z dystrybutorami ziarna Cargill i Arche-Daniels-Midland rozbudowały składowanie i transport wzdłuż rzeki.

W odróżnieniu od Renu, który odgrywa główną rolę w niemieckim eksporcie, Dunaj ciągle nie wykorzystuje swojego potencjału. Konwój barek może przewieźć ładunek równy ładunkowi 400 ciężarówek. Transport ładunków barkami (od 10 do 15 euro za tonę) jest o 50% tańszy niż koleją,

a tona w transporcie samochodowym kosztuje od 28 do 35 euro. To jest istotny powód, dlatego Dunaj stał się jednym z dziesięciu paneuropejskich korytarzy transportowych, w których UE stwarza bodźce krajom członkowskim do budowy żeglownej infrastruktury.

Właśnie Bułgaria i Rumunia wspólnie zaczęły takie projekty, których przykładem jest drugi most zbudowany na rzece w zachodniej części obu krajów. Budowę połączono z pogłębieniem rzeki, aby mogły przepływać nią większe barki, i umożliwieniem nocnej nawigacji. Realizacja projektu zabrała osiem lat i ostatecznie został zakończony w czerwcu 2013 r.

Jako członek rządu, parokrotnie złożyłem niezapowiedziane wizyty na placu budowy. Nawet jeszcze przed zakończeniem budowy, na obu brzegach rzeki pojawiły się duże, logistyczne centra; były to w większości austriackie i francuskie firmy, które przenosiły operacje w oczekiwaniu na otwarcie mostu. „To najszybsza trasa północ-południe”, wskazywały, „stąd można szybko dotrzeć do Turcji i na Bliski Wschód przez Morze Czarne albo greckie porty i stamtąd do Afryki i Azji”.

Niekorzystna demografia

Jest jeszcze jedna dziedzina, w której Europa znajduje się niekorzystnej i pogarszającej się sytuacji w porównaniu ze Stanami Zjednoczonymi: starzenie się społeczeństw. Siła robocza w Unii Europejskiej w wieku 20–64 lat, zgodnie z definicją Eurostatu, osiągnęła szczyt 309 milionów w 2012 r. i spadnie do 260 milionów osób w roku 2060 r. Natomiast, liczba osób starszych będzie syste-

matycznie rosła, zatem wskaźnik obciążenia demograficznego (odsetek osób w wieku emerytalnym) podniesie się z 30% w 2012 r. do 58% w roku 2060. Skrajnym przykładem jest Łotwa, w której w 2060 r. będzie, według prognoz, czterech Łotyszów w wieku roboczym na trzy osoby w wieku 65 lat i więcej.

Ten demograficzny trend odzwierciedla przejście od powojennej eksplozji urodzeń do ubytku ludności w 2012 r. w każdym kraju Unii Europejskiej. Ten trend nieco łagodzi wydłużony okres pracy, ponieważ obowiązkowy wiek emerytalny został podniesiony w większości państw europejskich, i imigracja około 1 miliona osób rocznie.

Niepomyślna demografia ciąży na perspektywach budżetowych Europy. Komisja Europejska oczekuje wzrostu rocznych, publicznych wydatków powiązanych ze starzeniem się społeczeństw w przeciętnym kraju o 4 punkty procentowe PKB w ciągu najbliższych 50 lat. Spróbujmy to jakoś wyskalować; jest to równoważne średniemu, rocznemu budżetowi na edukację w krajach Unii. Zmniejszenie liczby ludności pociąga za sobą jeszcze jeden problem: mniejsze dochody podatkowe. Tak poważny, że Martin Feldstein z Uniwersytetu Harvard argumentuje, że europejski system podatkowy nie będzie w stanie unieść tego ciężaru¹⁷.

To zmartwienie nie jest nowe. Po lizbońskim szczycie Rady Europy w 2000 r. ówczesny holenderski premier, Wim Kok, napisał, że „tylko sam wpływ starzejącej ludności zredukuje potencjalne tempo wzrostu gospodarczego UE z obecnych 2–2,25% do około 1,25% do roku

2040. Skumulowany wpływ takiego spadku będzie oznaczał PKB na mieszkańca o 20% niższy niż gdyby to nie nastąpiło”¹⁸. Ten proces pogłębił się po kryzysie, ponieważ mniej rodzin jest stać na dzieci, a niektóre kraje, jak Portugalia, stanęły przed perspektywą szybkiej emigracji do państw spoza Unii Europejskiej: Angoli, Brazylii i Szwajcarii.

W przeciwieństwie do Europy, ludnościowe trendy w Stanach Zjednoczonych są mniej wyraziste. Ludność powyżej 65 lat liczyła 39,6 mln w 2010 r. (stanowiła 12,9% całej populacji USA), czyli jedna starsza osoba przypadała na około ośmiu Amerykanów w wieku produkcyjnym. W 2030 r. będzie 72,1 miliona osób starszych, stanowiących 19% ludności, a w 2060 r. proporcja ta wyniesie 22%, według oczekiwań rządowej agencji odpowiedzialnej za spis ludności Stanów Zjednoczonych (*The United States Census Bureau*). Implikuje to, że obecna relacja 5:1 liczby pracujących do emerytów obniży się do 2,5:1 do roku 2060. Odpowiada to mniej więcej projekcji dla Irlandii, która ma najkorzystniejszą sytuację demograficzną pośród krajów Unii Europejskiej. A to oznacza, że w długim okresie, mimo wdrażanych dzisiaj reform zmierzających do zbilansowania budżetów państw, europejskie kraje będą traciły na konkurencyjności względem Stanów Zjednoczonych.

Przypisy

¹ The International Monetary Fund, „Greece: Ex Post Evaluation of Exceptional Access under the 2010 Stand-By Arrangement,” IMF Country Report No. 13/156, Washington, DC, June 2013.

² Stella Ladi, „The Eurozone Crisis and Austerity Politics: A Trigger for Administrative Reform in Greece?,” GreeSE Paper No. 57, Hellenic Observatory Papers on Greece and Southeast Europe, April 2012.

³ Ministry of Finance, *Combating the Crisis with Determination*, Madrid, September 2012.

⁴ Núria Bosch y Albert Solé, „A Preliminary Evaluation of the Local Administration Reform in Spain,” University of Barcelona, March 2013.

⁵ Philipa Mladovsky, Divya Srivastava, Jonathan Cylus, Marina Karanikolos, Tamás Evetovits, Sarah Thomson and Martin McKee, „Health policy responses to the financial crisis in Europe”, World Health Organization, Geneva, 2012.

⁶ Anders Aslund first makes this point in his blog „Southern Europe’s problem: Poor Education”, May 3, 2013.

⁷ European Commission, *The Quality of Public Expenditures in the EU*, Occasional paper 125, December 2012, Table 1.

⁸ Felix Roth and Anna-Elisabeth Thum, „The Key Role of Education in the Europe 2020 Strategy”, CEPS Working Document No. 338, October 2010.

⁹ Cypr nie był uwzględniony w badaniach.

¹⁰ Andres Cala, „Spain’s Controversial Educational Reform: Will the Green Tide Wash It Away”, *The Christian Science Monitor*, May 17, 2013.

¹¹ Stanley Reed, „High Energy Costs Plaguing Europe”, *The Wall Street Journal*, December 26, 2012.

¹² Chris Bryant, „High European Energy Prices Drive BMW to the United States”, *The Financial Times*, May 28, 2013.

¹³ Michael Birnbaum, „European industry flocks to U.S. to take advantage of cheaper gas”, *The Washington Post*, April 1, 2013.

¹⁴ European Commission, A Roadmap for moving to a competitive low carbon economy in 2050, Brussels, March 5, 2011.

¹⁵ Joe Patterson, „In Reversal, Neighbors Squeeze Russia’s Gazprom Over Natural-Gas Prices”, *The Wall Street Journal*, May 1, 2013.

¹⁶ Reuters, „Energy costs require rethink for EU heavy industry: IEA”, May 14, 2013.

¹⁷ Martin Feldstein, „The Effects of the Ageing European Population on Economic Growth and Budgets: Implications for Immigration and Other Policies,” NBER, Working Paper 12736, Cambridge, MA, December 2006.

¹⁸ Chiara Bosch, „EU Demographics: the Old Continent with the Aging Population,” *The Global Oyster*, May 11, 2013.

Europe's Declining Competitiveness

On June 5th, 2013 the IMF made a startling admission.¹ It had made major errors in the first bailout package for Greece. Had Greece quickly written down its debt burden by two-thirds, it would have been able to reduce its debt overhang. It could have used a portion of the interest savings to recapitalize the banks. It could have cut taxes, rather than raising them. It could have increased investment and had its economy moving again, in about a year's time.

The government could have started by bringing together employers and unions to negotiate an equitable burden-sharing agreement, including an across-the-board reduction in wages and pensions, thereby getting a jump on internal devaluation. This could then have been complemented by a simultaneous agreement to restructure private debts. With everyone accepting sacrifices, it might have been possible to reach an accord on liberalizing closed professions and on comprehensive tax reform.

The IMF report concludes that the Fund veered from its own standards to overestimate how much debt

Greece could bear, and should have pushed harder and sooner for private lenders to take a "haircut" to reduce Greece's debt burden. "Forecasters significantly underestimated the increase in unemployment and the decline in domestic demand associated with fiscal consolidation," reads the report.

The IMF report focused on a long-term issue in Greece that should have been addressed from the beginning: government effectiveness that was particularly low by global standards, with weak capacity at different levels of the bureaucracy. This meant a thorough administrative reform, as well as long-term educational reform to better prepare public servants.

Public Administration Reforms

These are weaknesses that proved endemic to the Southern Rim countries. In his first speech to Parliament after being selected as Italian Prime Minister, Mario Monti promised: "It is necessary to

reduce the overlap of decision making levels and work in favor of integrating management of smaller local bodies. Reorganizing the responsibilities of the provinces can be implemented through parliamentary legislation.”

The crisis and the associated austerity drive made possible long-delayed administrative reforms across the Eurozone. Reforms have included a rationalization of public services (Hungary and Portugal) and introducing performance assessment (Portugal).

The most ambitious administrative reform program started in Greece, where the lack of bureaucratic capacity in the tax administration, customs, the social security offices have contributed to the collapse of public finances during the crisis. The main administrative reform aimed to adopt a unified salary system that would cover basic wages and allowances of all public sector employees². Additionally, it was agreed that remuneration should reflect productivity and the difficulty of tasks. As part of the reform, a Single Payment Authority was established in June 2010 payment of all civil servants’ salaries was centralized.

Second, electronic public procurement for all levels of government was finalized in February of 2011. The draft law was sent to Parliament in February 2011 and approved in August. Also, the government early on agreed to ensure transparency of public spending by publishing online all public spending decisions. All public entities’ decisions should be published online and they cannot be implemented unless they are uploaded on the Clarity website. As a second step, the Greek government made compulsory the online publication of all decisions - not only the ones concerned with public spending.

Third, a local administration reform. Incorporating prefectures into regions and thus reducing their number from 76 to 13 and at the same time reducing municipalities from 1034 to 325 and municipal enterprises from 6000 to 1500. This reform is expected to lead to 0.5% of GDP budgetary savings by the end of 2015.

Fourth, a review of central government agencies to adopt measures for the rationalization of the use of resources, the organization of public administration and the effectiveness of social programs. It was soon decided to produce two separate reviews: one for central government (overseen by the Ministry of the Interior) and one for the social programs (overseen by the Ministry of Labor). The review of central administration was published by the OECD in November of 2011.

Ireland did significant changes too. At the start of the crisis, when it became clear that the 2010 budget will be drastically reduced, the Irish government commissioned a review of spending commitments, published in July 2009. The review was based on submissions by government departments and made numerous recommendations, including the closure of many agencies. The result was rationalization of 41 agencies – some closures, some mergers – resulting in 14 fewer bodies than before.

The Berlusconi government in Italy started a reform aimed at reducing the number of municipalities. This reform took legal shape during the Mario Monti government but has not passed a final vote yet. By January 2014, the number of provinces in ordinary statute regions is supposed to be reduced from 86 to 51. The streamlining of provinces is meant to be the

first step of a wider process involving the territorial government offices (prefecture), as well as the Department of Motor Vehicles. A similar downsizing has been completed for court tribunals.

The technocratic government in Italy also came with a long list of public administration reforms. Remarkably, during 15 months in office the government managed to do only two - traffic fines can be paid online (this also helps the budget) and a program for issuing identification documents for the socially needy is ongoing.

In 2012 Portugal implemented a reform requiring all senior managers to be recruited through an open, merit-based competition conducted by a public commission. A new law on local public companies was approved in August 2012, and in January 2013 Parliament approved a law to cut the number of municipalities by around 30%. A new bill on a new framework law on the attribution of authority and powers to local administrations and the status of inter-municipal entities was submitted to Parliament in early 2013.

Its purpose is to decentralize responsibilities to the administrative levels that can handle them most efficiently. The proposal to revise the laws on local finance (municipalities) and on regional finance (the two autonomous regions) was approved by the Council of Ministers in December 2012 and, in its general principles, by the Parliament in February 2013. After final approval, this new law will: (i) bring local and regional budgetary frameworks into line with the revised Budgetary Framework Law; (ii) strengthen fiscal accountability; (iii) limit the scope for the two autonomous regions to apply lower tax

rates than on the mainland; (iv) strengthen the central tax administration's audit and enforcement powers and extend them over currently tax-exempt regimes; and (v) strengthen the requirements for data provision to support revenue projections.

Spain also adopted a Bill on the Streamlining and Sustainability of Local Administration. It includes two significant steps. First, the removal of 3,725 minor local entities and associations of municipalities. Second, the removal of 21,338 local councilors at the next municipal elections. Municipalities cannot have more than 35 local councilors³.

There are more than 8,000 municipalities in Spain. The size of Spanish municipalities is too small: 91% of these have less than 10,000 inhabitants, 84% have less than 5,000, 60% have less than 1,000 and 47% have less than 100. The reform limits the provision of services to those municipalities that can accomplish it efficiently. This objective will be put into practice by calculating the standard cost for each service and comparing this figure to the actual cost. In the case of core competences, in the event that the actual cost is higher than the standard cost and the municipality responsible for it has less than 20,000 inhabitants, the competence in question shall then be transferred to the pertaining Provincial Council.

The reform also includes a reinforcement of local financial controllers, who start reporting to the Ministry of Finance. This measure aims to guarantee a stronger independence of these financial controllers from local politicians. The law also clarifies which situations can cause the Ministry of Finance to intensify the control over local accounts, and even allows for direct intervention by the Ministry⁴.

The reform also establishes that 82% of elected local politicians cannot receive a salary. The measure sets the share of elected positions that can be remunerated, as well as other advisors and positions of trust, according to the size of the municipality. Mayors of towns with less than 1,000 inhabitants will receive no salary.

As deputy prime minister in Bulgaria, my office was responsible for administrative reforms. Early on, we also looked at the possibility of reducing the number of municipalities and regional governors. But quickly found, as did Mario Monti, that for that we needed a constitutional change or at a minimum local referenda. This initiative floundered. Instead, we focused on reforming the central government.

First, cutting the number of ministries and agencies. Two ministries were subsumed by others. The Ministry of Public Administration and the Ministry for Prevention of Natural Disasters. The former ministry had the unenviable reputation for having spent the most money per person on travelling to other EU countries to share experience on public reform. All that travel did not leave time for the actual reforms to take place. Instead of the 200-persons ministry, a team of ten experts was left to do the tasks. The Ministry for Prevention of National Disasters has built a different niche: fighting natural disasters where there were none, and spending a lot of money in the process. At the time of my entry into government it was fighting accusations of spending most of its 2008 budget on hurricane relief in a region where meteorologists had not reported hurricane activity. The closure of the two ministries was widely applauded.

Next was the streamlining of government agencies. We compiled a full list – 122 in all. After a month's

work, 30 were slated for closure. Here the team incurred the wrath of labor unions and ex-government officials, who at the same time argued that streamlining is necessary but these are the wrong "victims." "Suggest an alternative," I offered. No answer. We moved ahead and within one year of the start of reforms the government payroll was reduced by 13,000 (out of 110,000 initially). To this day, however, directors and staff of the streamlined agencies bear a grudge. For a small country like Bulgaria, that's a lot of people you occasionally see in the streets. They are not polite either.

The third and most difficult step was to create a common salary and promotion structure for the whole administration. Prior to that, a patchwork of nearly 90 separate laws regulated the pay of public officials in different parts of the government. As a result some administrations were paid three times more than others, for comparable tasks and responsibilities. Some administrations had double the paid annual leave than others. Some has a bonus system in place, others relied solely on fixed salaries. Putting all this in one law required utmost patience and being immune to the incessant complaining from one administration or another.

Once the new law was ready, a fight ensued in the Council of Ministers with everyone defending the importance of his own agencies. After heated discussions, we managed to prevail and the bill went to parliament. Only to be stopped there – intense lobbying was already underway. I doubt whether it would have passed, if not for a major scandal that erupted in the media several weeks after we tabled it in parliament. The media released information about paid bonuses in the Ministry of Agriculture, which for some employees were several times higher than their

salaries. “This is legal,” the minister had explained in his defense. The new bill passed the following week. Sometimes luck helps the prepared reformers.

Healthcare Reforms

The public sector where most reforms were attempted is the one that takes up most of the government budget: healthcare. Efficiency-enhancing public sector reforms have taken place in the healthcare sector through the re-organization of public providers and the introduction of benchmarking (Hungary), patient co-payments (the Czech Republic) or the decentralization of expenditures to enhance cost-awareness (the United Kingdom).

Apart from central and municipal administration, many European Union governments are restructuring the Ministry of Health, the health insurance funds or the purchasing agencies in an attempt to reduce overhead costs and increase efficiency. Examples include Bulgaria, the Czech Republic, England, Latvia, Lithuania, Portugal and Romania. Denmark, Greece, Latvia, Portugal, and Slovenia restructured the hospital sector through closures, mergers and centralization. Ireland, Greece, and Lithuania have shifted their healthcare services towards outpatient care. This reduces costs and increases early detection of diseases. Lithuania and the Netherlands moved towards investment in primary care. France, the Netherlands, Sweden, and the United Kingdom increased reliance on nurse care, while Bulgaria and Poland reorganized of emergency medical services.

Still others started developing e-health systems, with the implementation of an integrated health manage-

ment information system and electronic health card (Bulgaria, the Czech Republic and Latvia) and a new electronic prescription system (Slovenia).

Portugal is an example of the need for reforms. The country has substantially improved the health of its population over the last 30 years. Life expectancy at birth was 79.8 years in 2010, following a rapid increase of 8.4 years since 1980. This is due to reductions in prenatal, infant and adult mortality. During the same period, however, total health expenditure increased from 5.1% to 10.7% of GDP, of which two-thirds come from public financing.

Several reforms were introduced since the crisis started. The emphasis is on promoting rational use of hospital services, limiting pharmaceutical costs and reducing hospital costs. Specific measures include strengthening primary care to reduce unnecessary visits to specialists and the use of emergency care; cutting generic drug prices and promoting their use; changing the pricing and reimbursement of pharmaceuticals; and centralizing the purchase and procurement of medical goods.

Reducing the costs of public hospitals is particularly important as they have been incurring the highest losses among state-owned enterprises. This is currently being pursued through the use of benchmarking indicators. These efforts have reduced public health spending from 7.4% of GDP in 2010 to an estimated 6% in 2013.

Spain went a step further in the drive to reduce costs. From 2013, pensioners have to pay part of their prescription costs. The new auctioning and tendering of medicines have an adapting pricing mechanism pro-

posed by the Ministry of Health to the Commission on Drug Prices. The Ministry proposes an initial ceiling price to drug companies, followed by a selection process for the best price. There were missteps as well. In January 2013 the Madrid regional government proposed privatizing the management of six large public hospitals and 20 of its public health centers. The ensuing strikes shelved these proposals.

Other reforms that can improve the quality of healthcare services or reduce costs include⁵⁵ Philipa Mladovsky, Divya Srivastava, Jonathan Cylus, Marina Karanikolos, Tamás Evetovits, Sarah Thomson and Martin McKee, “Health policy responses to the financial crisis in Europe,” World Health Organization, Geneva, 2012.

shifting from inpatient to day-case or ambulatory care. This reduces average patient’s costs by 30%. Second, the integration of primary care and secondary care, and of health and social care. This eliminates duplications in government programs and ensures faster services for patients. And third, centralized purchasing of drugs and medical materials, where contracts are combined with accountability mechanisms including quality indicators, patient-reported outcome measures and other forms of feedback.

These reforms tend to be the most difficult among any structural reforms a government can undertake. I learnt this the hard way, after repeatedly failing to implement reforms in Bulgarian healthcare. In the process, we replaced three healthcare ministers and three heads of the healthcare fund. Plus numerous heads of public hospitals. To no avail. Reforms would get derailed.

The main focus of our healthcare reform was to introduce diagnostically-related groups in the way patients are treated and hospitals are reimbursed for this treatment. The idea is simple: to develop and institute a classification system that identifies the „products” that the patient receives. And to determine how much the Healthcare Fund pays the hospital for each „product.” This would replace the „cost based” reimbursement that had been used in Bulgaria before. This methodology has an extra benefit in that it allows for treatment of a secondary disease while the primary disease is treated. For example, if a surgeon operates on a patient’s broken arm and finds muscle problems. He can treat those too - in the same procedure. And be paid for it. Previously he would have to record the newly-discovered medical problem, and treat it separately.

With the help of experts from the World Health Organization and the World Bank the methodology was developed. Much of the medical establishment – directors of hospitals and heads of units – hated it. At first this was puzzling – for most types of treatment the pay covered by the Healthcare Fund would increase from the previous levels. Then it struck us: hospitals were grossly overbilling by signing the same patient for treatments under different cost categories. In other words, they were double and triple counting costs, by even reassigning patients from one unit to another. The new methodology would limit this practice and hence endanger the way that hospitals got used to work.

We tried a second time, with a new minister, and failed again. It is sufficient – at least in Bulgaria it was – for a few heads of hospitals to appear on TV and say the new methodology would leave some

patients without proper health care. Parliament freezes.

The other restructuring path was to merge hospitals that provided similar services and were in close proximity. For a country of 7.5 million people, Bulgaria has the largest number of hospitals per population – 433 in March 2013. We had one success – merging the general and university hospitals in Stara Zagora. They actually occupied the same building, but still had different administrations and bought separate medical equipment. In all other cases, for example our attempts to merge the transport, military and interior ministry hospitals, we failed. Doctors would go on strike and the government would fold.

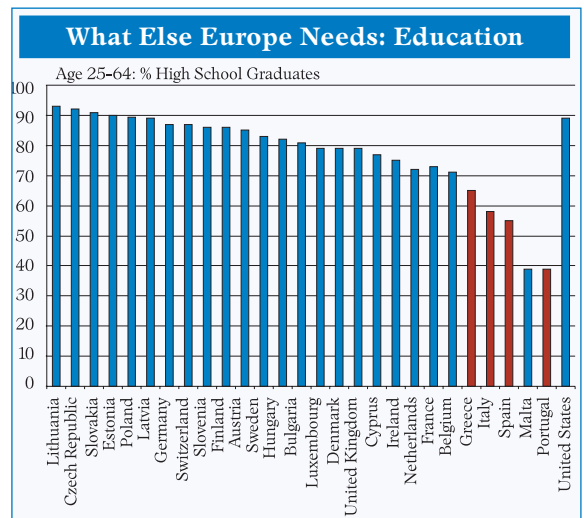
I think I realized the reason for these failures. The ministers of healthcare were always selected for their good reputation in the medical profession. They were all outstanding doctors. So their inclination was to ask for better service, no matter the cost. This logic usually leads to bad service at high cost. Because money is limited in any country, no matter how rich. Had we selected a manager with prior experience in another service industry, not a doctor, we would have probably succeeded.

Education Reforms

Reforms in the public administration are the short-term response to the crisis. The longer-term response is education reform. The better educated someone is, the better chance for finding a job. According to Eurostat's Labor Force Survey for 2010, the biggest gap between the unemployment ratios of young people without secondary schooling and university

degrees is in the Czech Republic (31% vs. 4%) and Slovakia (62% vs. 7%), followed by Germany (28% vs. 4%) and Hungary (25% vs. 5%). These are the countries where gaining a higher education degree improves young people's job prospects the most. In every other European Union country, the difference is smaller but still pronounced.

The higher the education achieved, the higher the income too. Again according to Eurostat, completing university education has a significant impact on gross income in Europe. In 2010, the median income of employees with tertiary education was double that of those who only completed lower education and 60% higher than that of those only completing secondary education.



The most overlooked problem of the Southern Rim countries is their educational system. The share of the population of the ages 25–64 that has completed high school in 2012 is low: Portugal 38 percent, Spain 54 percent, Italy 57 percent, and Greece 66 percent. By comparison, in Germany it is 88 percent, while in the Baltic countries that directly compete with the

Southern Rim for attracting investors it is over 90%. Bulgaria, another close competitor within the European Union, is at 82%.

„It will be necessary to try to increase the level of education among the workforce which is clearly below the European average, even among very young people. There will be specific measures aimed at schools and the least developed areas of the country, identifying requirements partly through tests drawn up (at the European level) and a review of the system of the selection, hiring and conditions offered to teachers.” These are the words of Mario Monti in his first speech to Parliament as a Prime Minister.

Not only are fewer people educated in the Southern Rim countries, but those who get education often take a long time to find a job. Among university graduates, the average transition from education to work was the longest in Greece (12.2 months) and Italy (9.8 months) in 2009. The shortest average search periods were registered in Estonia (2.8 months) and Austria (3.7 months).

Once they find a job, a significant number end up not using their qualifications. People can be regarded as over-qualified for the job they occupy, when they are university-trained yet employed in occupations not requiring tertiary qualifications. Among European countries, there are six with an over-qualification rate above 30%: Bulgaria (30%), Greece (30.1%), Italy (30.4%), Ireland (37%), Cyprus (37.6%) and Spain (38%). In contrast, in Luxembourg only 5.1% of jobs that do not need university qualifications are occupied by university graduates.

Across industries, the largest mismatch is in services. Greece and Cyprus are the countries with the highest

over-qualification rate in services, with over three quarters of young people occupying posts below their qualification level (76.2 % in Greece and 81.5 % in Cyprus). This suggests that universities in these countries produce a lot of management-level graduates for the tourist and related sectors, who however are employed for tasks requiring secondary education only.

With such poor education among citizens, high standard of living can hardly be sustained. From this perspective, the current high unemployment exceeding 18% in Portugal, 26 percent in Spain and 27% in Greece is not an abnormality. Either salaries have to come down significantly or education needs to rise⁶.

The problem is not small budgets. All of these four countries have large public expenditures, ranging from 47% of GDP in Spain to 55% of GDP in Greece in 2012, according to Eurostat. In 2009, however, Italy spent only 4.7% of GDP on education and Spain 5%, compared with the EU average of 5.8% of GDP. Portugal, which entered the European Union with the lowest educational levels, also has an educational budget not larger than the average.

Greece reports numbers for 2010, and they are low – as a share of the general government budget Greece spent the least of any country in the European Union on education, 7.5%. Yet it spent the second most-money on the public bureaucracy (after Cyprus) at 22.2% of the general government budget⁷. These governments need to reallocate public funding to education and improve the efficiency of their education systems.

The highest net entry rates for the 2008/09 academic year were observed in Romania, Latvia, Poland and Portugal, all countries having a net entry rate of more

than 80%. The same countries were also amongst those with the biggest differences between the net entry rate and the net graduation rate. Romania and Portugal both had a difference of around 45 percentage points between the entry rate and the graduation rate. However, these large differences do not necessarily signal a large drop-out rate. There is a time lag between entrance in higher education and graduation. In these two countries, the net entry rate was increasing consistently (from 44% in 2002 to 108% in 2009 for Romania and from 53% in 2006 to 84% in 2009 for Portugal), and it takes some years for this increase in the entry rates to be reflected in the graduation rates.

Initiatives to increase completion rates focus on the financial aid and the organization of studies. They can include a funding formula that takes into account whether students have completed a Bachelor or Master program within the prescribed study period. Moreover institutions can be required to follow up on students that are at risk of drop out, to strengthen study guidance, student advising and flexible learning paths. In addition, data on completion rates are included in the annual reports of institutions to the Ministry and are used to calculate the public grant for the following year.

Universities can also receive funding per credit that students achieve. Therefore, there is an interest from the higher education institutions side to support students in advancing through their studies. Student grant and loan systems can also be linked to the number of credits the student achieves every year.

The European Commission recognized this weakness at the onset of the crisis and in 2010 adopted Europe 2020 strategy. It sets two targets: reducing the number of early school leavers from 15% to fewer than

10% and increasing the share of young people who have completed tertiary education from 31% to at least 40% by 2020.

A group of EU member states has already reached the goal of reducing early school leavers to 10%, notably Poland, Slovenia, the Czech Republic, Slovakia and Lithuania. Luxembourg, Finland and Austria are the three western European countries that have already reached the benchmark of 10%. Sweden, Ireland, the Netherlands, Denmark, Hungary, France, Germany and Belgium – are very close to reaching the goal⁸.

However, the four Mediterranean countries of Malta, Portugal, Spain and Italy present a dramatically different picture. In Malta over 35% of students leave school with only a lower secondary degree. In Spain as well as in Portugal, the figure is still over 30%, and in Italy around 20% of its students leave school early.

Another problem is the quality of education. The most relevant measure at the high-school level is the ranking of knowledge of mathematics among eighth graders carried out in 75 countries by the Program for International Student Assessment (PISA) for the Organization for Economic Corporation and Development. The latest report available is from 2009. Again, the Southern Europeans come close to the bottom in Europe.

While Finland has an average score of 540, and Dutch students score 523, Greek students score 462 on average, and students in other Southern Rim countries score 480. Only Bulgaria and Romania have lower average scores, at 425⁹.

University quality is an even bigger problem. Of the top 50 universities in the world in 2012, according to

the Times Higher Education Rankings, only 2 were in the European Union (Karolinska Institute in Sweden and Ludwig Maximilians Universitet in Munich) outside the United Kingdom. The UK has 7. In the top 400, Italy, Greece and Portugal have none, Spain has one (Pompeu Fabra at #186), and France has 5. In contrast, Australia has 7 and Canada has 9.

Funding for university education differs across Europe. This indicator represents the share of available income generated in an economy which is allocated to higher education, from Eurostat. In 2008, annual public expenditure on higher education was the highest in Denmark and Norway, at more than 2% of GDP. It was lowest in Slovakia (0.78% of GDP).

Since 2009 a number of European countries have focused on improving educational quality. General education reforms have included curricula reforms in Greece and Luxembourg; increased vocational education at the upper secondary level in Portugal, Spain and the United Kingdom; developing and funding second-chance programs for low-educated adults in Portugal; and stronger qualification requirements and certification for teachers in Greece and Spain. Portugal and Spain have also developed courses to help high-school graduates' transition to university education.

The focus on results has been reinforced through teacher and school performance evaluations in Greece and Portugal; wider use of standardized exams in the Czech Republic, Germany, and Spain; and an increase in compulsory years of schooling in Portugal. Portugal also established an accreditation agency to perform quality assessments of university programs.

The European Quality Assurance Register for Higher Education was established in 2008. By January 2012, 26 agencies in 12 countries were listed on the Register. The countries where at least one agency is listed in the European Quality Assurance Register for Higher Education are Austria, Belgium, Bulgaria, Denmark, Finland, France, Germany, Ireland, the Netherlands, Romania and Spain.

Not all the evaluation agencies have an impact on the funding of institutions or programs. Indeed, in four countries (Cyprus, Germany, Liechtenstein and Poland) there is currently no impact of evaluation on funding, although in Poland recent legislative changes are set to alter this reality, with the possibility for additional funding to be granted to programs considered to be of outstanding quality on the basis of quality assurance. Conversely, some of the enhancement-oriented agency evaluations may have an impact on funding. This is the case in France, Luxembourg, and the United Kingdom.

These reforms happen in the midst of acrimony. In Bulgaria, for example, we introduced a system of additional funding for the universities whose programs score the best. Since 2010, every year this funding has increased in proportion to the overall funding for university education, and in the 2013 budget comprises 6% of the overall budget. The goal is to increase to 25% by 2016.

Governments have also introduced measures to evaluate the return on government funded education schemes. For example, Denmark and Finland have revised the functioning of students' financial aid. Slovakia is now conditioning government funding for high school and university education on the results on

standardized tests. France, Italy and Portugal have all passed laws to extend the autonomy of universities in giving financial aid.

Denmark, Finland and Sweden have a system of universal grants for full-time students provided that certain basic requirements of study performance are met. For all other countries, grants are provided on the basis of financial need or academic performance, or a combination of these two main criteria. Estonia combines criteria based on the course or field of study with merit. Belgium, Ireland, the Netherlands, Finland, and the United Kingdom provide grants on the basis of financial need only, although it may be a requirement that students' progress in order to continue receiving grants.

An alternative source of financing for university education is student loans. Loans are available to all students in 11 countries – Bulgaria, Denmark, Finland, France, Germany, Lithuania, Hungary, the Netherlands, Poland and Sweden. In the case of France, very few students actually take out a student loan. One significant difference between grants and loans is reflected in the finding that need-based criteria are relevant in nearly all national systems for grant allocation, but only considered in two national loan systems (Belgium and Poland). In Bulgaria, Spain and the United Kingdom eligibility for loans depends on criteria related to the particular area of study. In Estonia and Slovakia, only full-time students are able to benefit from student loans.

To fill the gap between needs of the business sector and quality education some countries have been successful at funding vocational training. The European Commission sponsors such training through its Leonardo da Vinci program, which helps to fund

thousands of vocational education and training courses across Europe. Since 1995 the EU has helped more than 600 000 young people to go on vocational training, often in another European Union country.

The success of countries with a history of vocational training – Denmark and Germany in the European Union, and Switzerland – has encouraged more emphasis on it. In February 2013 Androulla Vassiliou, the European Commissioner for Education, said: „We want to transform the image of vocational education and training across Europe and make it more relevant to today's realities. Vocational education and training is a vital link between the worlds of education and work. In the current economic climate, it's more important than ever that we pool our efforts and make it a more attractive option for apprentices, students and anybody else who wants to upgrade their skills.”

In May 2013 the Spanish government introduced a broad educational reform focused on monitoring students through further standardized tests, conditioning schools' funds on success in decreasing dropout rates, and more efficiently redirecting students toward academic or technical careers. This is in the midst of budget cuts. Since 2009, Spain has trimmed more than €6.7 billion from its education spending and plans further cuts, decreasing investment from a high of 5% of the gross domestic product in 2010 to 4% of GDP by 2015. The cuts are equivalent to around a 15 percent decrease in resources for education.

The reform will oblige students to opt at age 15 to follow either a vocational or academic course of study. The reform also enforces centralization in decisions on content: core and specific subjects will be decided by the State, with only that of optional subjects cho-

sen by the regional education authorities. The goal is to reduce the number of different subject courses, which now outnumber 400 across the country.

Deputy Prime Minister Soraya Saenz de Santamaria said the reform aimed to improve young people's job prospects at a time when unemployment among those aged 16 to 24 has surpassed 57 percent, and 25 percent of Spaniards drop out of school early. "We need an urgent remodeling of the whole education system, because we cannot permit such levels of failure, dropping out and youth unemployment"¹⁰.

Expensive Energy

The gaps in the performance of public administration, healthcare systems and education among countries are not the only factors that weaken the competitiveness of Europe. Expensive energy is another factor.

In December 2012 Voestalpine, an Austrian maker of high-quality steel for the auto industry, announced that it would build a factory in Louisiana. The factory would employ natural gas to reduce iron ore to a kind of raw iron that would then be used in the company's European blast furnaces. Asked whether he had considered building the plant in Europe, Voestalpine's chief executive, Wolfgang Eder, said that that "calculation does not make sense from the very beginning. Gas in Europe is much more expensive. The exodus of companies has started in the chemical, automotive and steel industries. If Europe doesn't change course, that process will accelerate and at some point will not be reversible"¹¹.

When BMW, the German carmaker, was considering

where to build an energy-intensive plant to manufacture carbon fiber for its forthcoming i3 urban electric vehicle, it selected Moses Lake, Washington. The \$100 million factory relies on hydroelectric power produced by dams on the nearby Columbia river. They generate electricity that costs just 3 cents per kWh. The equivalent electricity in Germany, where the lightweight carbon fiber is shipped to for processing and construction, would cost six times as much¹².

In April 2013, German chemicals manufacturer BASF announced plans for a wide-ranging expansion in the United States, mainly because "U.S. natural gas prices have fallen to a quarter of those in Europe." Since 2010, BASF has channeled more than \$5.7 billion into new investments in North America, including a formic acid plant under construction in Louisiana¹³.

"It's become clear, with the drop in gas and electricity prices in the United States, that we are, at the moment, at a significant disadvantage with our competitors," said Gordon Moffat, director of Eurofer, the main lobbying group for European steel manufacturers for the *Washington Post*.

High and increasing energy costs are emerging as an issue in Europe that is prompting debate, including on the European Union's clean energy initiatives. Even Germans, traditionally supporters of green energy, are complaining of the rising costs. As of January 2013 they are paying 11% more for electricity than they did in 2012 thanks to government plans to replace nuclear plants with wind and solar power.

Electricity prices in some European countries, including Austria and the Netherlands, are already twice those in the United States, and prices have

more than doubled in countries such as the UK, France and Germany during the past decade. They have stayed constant in the United States.

Spain—once a strong supporter of renewables—has sharply cut subsidies. The Czech Republic already cut their subsidies in half in 2012, while Italy imposed a cap on new renewable energy providers. Germany cut subsidies by up to 30% in 2011 and announced a major overhaul of the program by the end of 2013. The British government, another early supporter of green energy, recently promised billions of pounds of subsidies for renewables like wind power and new nuclear power plants, in exchange for a start to shale gas drilling in hopes of finding a cheaper source of natural gas.

The overall cost of energy is significant. In 2012 the European Union paid €406 billion for oil and gas imports, 3.2% of its GDP or €1.1 billion a day. And about 15% of the overall expenses of European businesses are on energy. However, in the chemicals and cement sectors, energy accounts for 60 to 70% of the cost.

Europeans look with envy how the United States has managed, through shale gas production, to cut natural gas prices but also to cut carbon dioxide emissions to a 20-year low as utilities have shifted from coal to natural gas, which produces much less carbon dioxide. Losing the business of heavy energy users, such as chemical giants, cement and steel makers, forces the European power companies to increase consumer prices, making it harder for Europe to end the recession.

Interest in shale gas is increasing. The United Kingdom, Hungary, Poland, Romania and Spain are developing shale gas energy but others, like Bulgaria, France and

the Netherlands, are still opposed, citing environmental fears. In Bulgaria, we initially allowed Chevron to do initial research into shale gas exploration. This was in the spring of 2011. Chevron took their time getting the work started and by late 2011 strikes in some of the possible sites made us reconsider.

In the European Union, the reduction of energy costs is first taken to mean reduced reliance on natural gas imports, especially from Russia. Second, integrating the European Union through increasing gas and electricity interconnections and increasing the storage capacity of gas. The implication of such policies is building more infrastructure, and the associated cost that is incurred¹⁴.

Countries are also renegotiating gas prices with Russia, with success. During our term in government, in 2012 Bulgaria managed to get a 22% price cut in its new ten-year contract with Gazprom, unthinkable just a few years ago. Gazprom had cut off gas to the Ukraine in 2006 and 2009 during contract negotiations, which left Bulgarian companies and families without work and freezing for several days as they were on the same pipeline. This was the main reason why we took a hard stance in these negotiations¹⁵.

European nations have agreed to an objective of reducing the European Union's energy use by 20% by 2020. Such energy reduction would cut the European Union's CO2 emissions by 780 million tons and save €100 billion in fuel costs. "Gas alone can't bring us to this goal. We will still need energy efficiency. We will still need renewables. We will still need nuclear, in my view, and other advanced technologies," says Fatih Birol, the chief economist of the International Energy Agency¹⁶.

The European Union's main mechanism to achieve the energy saving has been the Energy Performance of Buildings Directive, adopted in 2002 and revised in 2010. It is meant to reduce Europe's energy consumption by 6%. The buildings sector represents 40% of the European Union's total energy consumption.

It has four levers. First, member states are obliged to implement a certification system for the energy performance of buildings. This includes the building's heating, cooling, ventilation, lighting, and hot water systems.

Second, Europe needs to deep-renovate 3% of its buildings each year. This reduces energy demand by a factor of 6, representing an 84% improvement in current levels of performance.

Third, using the European Union's structural funds to invest in energy-saving technology for businesses and public buildings. That has had mixed results. In January 2013 the European Court of Auditors audited 24 investment projects for public buildings in the Czech Republic, Italy and Lithuania, since these were the countries that received the most Cohesion and Regional Development funds for energy efficiency measures between 2007 and 2013. Only 10% of EU cohesion funds earmarked for energy efficiency - in total worth €5 billion - were used correctly. The rest went into improvements that did not affect the energy efficiency of buildings.

Fourth, removing subsidies for energy consumption. For example, Denmark has one of the most energy-efficient economies in the European Union. It also has the highest domestic electricity prices, with taxes making about 50% of the price. For energy saving to hap-

pen, the unit price of electricity and gas must rise. This does not necessarily mean proportionally higher average energy bills, as businesses and households will naturally invest in energy efficiency improvements.

Some countries are experimenting with energy taxes. In the United Kingdom the government recently introduced a new carbon price floor, which will charge firms £16 per ton of CO₂ emitted. This will apply to fuels used for power generation. This tax figures in the overall calculation of what energy source to use. Onshore wind is currently about 50% more expensive per unit of energy than conventional power sources, while offshore wind is about 250% more expensive. If half of UK electricity were to come from an equal combination of onshore and offshore wind, this would raise the wholesale price of electricity by 50%. Heat from other renewable sources, such as solar thermal or biomass, is likely to have significant cost implications for the price of heat.

Two other steps are proposed by the European Commission. First, energy labelling for home appliances. Energy labels help consumers choosing products which save energy and thus money. They also provide incentives for businesses to invest in energy efficient product design. Products include refrigerators, freezers, washing machines, dryers, dishwashers, ovens, water heaters and hot-water storage appliances, lighting fixtures and air-conditioning units.

Second, developing the infrastructure for water and rail transport. Ten European countries share the 2,872-kilometer (1,785 mile) Danube waterway, making it the most international river in the world. The river basin, fed by around 60 other navigable waterways throughout central and southeastern

Europe, is home to about 220 million people who rely on it for drinking water, crop irrigation and hydro power.

The European Union has pledged €100 billion toward improving the Danube's freight infrastructure and helping the region cope with future droughts. Iron ore and steel companies such as Ferrexpo and Voestalpine, along with grain distributors Cargill and Archer-Daniels-Midland, have expanded riverway warehousing and shipments.

Unlike the Rhine, which plays a central role for German exporters, the Danube does not fulfill much of its potential. A barge convoy can carry the equivalent of 400 fully loaded trucks. At a cost of €10 to €15 per metric ton, freight shipments by barge are 50% cheaper than those sent by rail. Road transport is more than double the price, at €28 to €35 a metric ton. This is the main reason why the Danube is one of ten pan-European transport corridors, where the European Union gives incentives to its members to build navigable infrastructure.

Bulgaria and Romania have jointly started such projects, for example a second bridge over the river in the western part of these two countries. This comes with clearing the river bed for deeper barges and providing night navigation. The project was eight years in the making and was finally completed in June 2013. While in government, I did several surprise visits to oversee construction. Even before it was completed, large logistical business parks appeared on both banks. Mostly Austrian and French businesses that were moving operations in anticipation of the opening. "That's the fastest route north-south," they would say. "From here we can quickly reach either

Turkey and the Middle East, through the Black Sea, or the Greek ports and from there Africa and Asia."

Ageing

There is another area where Europe is at a significant and growing disadvantage relative to the United States: ageing population. The European Union's working-age population (aged 20-64, as defined by Eurostat, the European Union's statistical agency) reached a peak of 309 million in 2012. According to Eurostat, it will drop to 265 million in 2060. Yet the number of older people will carry on rising. That will raise the old-age dependency ratio from 30% in 2012 to 58% in 2060. Latvia is an extreme example. By 2060 there will be four Latvians of working age for every three aged 65.

This demographic trend reflects an earlier transition from post-World War II baby boom to a net decline in population in every European Union country in 2012. The trend is softened by longer working age, as the mandatory retirement age has risen in most European countries. And by a net inflow of around 1 million migrants a year.

Adverse demography hurts budget prospects in Europe. The European Commission expects a rise in annual age-related public spending of four percentage points of GDP over the next 50 years in the average European Union country. To calibrate this, it is equivalent to the average educational budget in the European Union now. But declining population brings another problem: smaller tax revenues. So much so that economist Martin Feldstein at Harvard University argues that the European tax system

would not be able to bear the burden¹⁷.

This worry is not new. After the Lisbon European Council of March 2000, then Dutch Prime Minister Wim Kok wrote that “the pure impact of ageing populations will be to reduce the potential [economic] growth rate of the EU from the present rate of 2–2.25% to around 1.25% by 2040. The cumulative impact of such a decline would be a GDP per head of some 20% lower than could otherwise be expected”¹⁸. But it is deepened after the crisis, as fewer families can afford to have babies, and as some countries, for example Portugal, are facing rapid emigration to countries outside the European Union like Angola, Brazil and Switzerland.

In contrast, the demographic trend in the United States is less pronounced. The over-working age population - persons 65 years or older - numbered 39.6 million in 2010. They represented 12.9% of the U.S. population, about one in every eight Americans. By 2030, there will be about 72.1 million older persons, or 19% of the population. The United States Census Bureau expects the proportion of older people to be 22% by 2060. This implies that the current 5-to-1 support ratio, the number of working age people to retired people, will slip to less than 2.5-to-1 by 2060, roughly the same as the projection for Ireland. Ireland has the most favorable projection of any European Union country.

This means that beyond the reforms introduced to patch the budget balances now, European countries will be losing competitiveness to the United States in their public finances in the long-run.

Endnotes

¹ The International Monetary Fund, “Greece: Ex Post Evaluation of Exceptional Access under the 2010 Stand-By Arrangement,” IMF Country Report No. 13/156, Washington, DC, June 2013.

² Stella Ladi, “The Eurozone Crisis and Austerity Politics: A Trigger for Administrative Reform in Greece?,” GreeSE Paper No.57, Hellenic Observatory Papers on Greece and Southeast Europe, April 2012.

³ Ministry of Finance, *Combating the Crisis with Determination*, Madrid, September 2012.

⁴ Núria Bosch y Albert Solé, “A Preliminary Evaluation of the Local Administration Reform in Spain,” University of Barcelona, March 2013.

⁶ Anders Aslund first makes this point in his blog “Southern Europe’s problem: Poor Education,” May 3, 2013.

⁷ European Commission, *The Quality of Public Expenditures in the EU*, Occasional paper 125, December 2012, Table 1.

⁸ Felix Roth and Anna-Elisabeth Thum, “The Key Role of Education in the Europe 2020 Strategy,” CEPS Working Document No. 338, October 2010.

⁹ Cyprus is not included in the OECD study.

¹⁰ Andres Cala, “Spain’s Controversial Educational Reform: Will the Green Tide Wash It Away,” *The Christian Science Monitor*, May 17, 2013.

¹¹ Stanley Reed, “High Energy Costs Plaguing Europe,” *The Wall Street Journal*, December 26, 2012.

¹² Chris Bryant, “High European Energy Prices Drive BMW to the United States,” *The Financial Times*, May 28, 2013.

¹³ Michael Birnbaum, “European industry flocks to U.S. to take advantage of cheaper gas,” *The Washington Post*, April 1, 2013.

¹⁴ European Commission, A Roadmap for moving to a competitive low carbon economy in 2050, Brussels, March 5, 2011.

¹⁵ Joe Patterson, “In Reversal, Neighbors Squeeze Russia’s Gazprom Over Natural-Gas Prices,” *The Wall Street Journal*, May 1, 2013.

¹⁶ Reuters, “Energy costs require rethink for EU heavy industry: IEA,” May 14, 2013.

¹⁷ Martin Feldstein, “The Effects of the Ageing European Population on Economic Growth and Budgets: Implications for Immigration and Other Policies,” NBER, Working Paper 12736, Cambridge, MA, December 2006.

¹⁸ Chiara Bosch, “EU Demographics: the Old Continent with the Aging Population,” *The Global Oyster*, May 11, 2013.

Z e s z y t y B R E - C A S E

Zeszyty BRE-CASE dostępne są na stronie internetowej: <http://www.case-research.eu/pl/publications/list/?series=48>

1	Absorpcja kredytów i pomocy zagranicznej w Polsce w latach 1989-1992
2	Absorpcja zagranicznych kredytów inwestycyjnych w Polsce z perspektywy pożyczkodawców i pożyczkobiorców
3	Rozliczenia dewizowe z Rosją i innymi republikami b. ZSRR. Stan obecny i perspektywy
4	Rynkowe mechanizmy racjonalizacji użytkowania energii
5	Restrukturyzacja finansowa polskich przedsiębiorstw i banków
6	Sposoby finansowania inwestycji w telekomunikacji
7	Informacje o bankach. Możliwości zastosowania ratingu
8	Gospodarka Polski w latach 1990 – 92. Pomiary a rzeczywistość
9	Restrukturyzacja finansowa przedsiębiorstw i banków
10	Wycena ryzyka finansowego
11	Majątek trwały jako zabezpieczenie kredytowe
12	Polska droga restrukturyzacji złych kredytów
13	Prywatyzacja sektora bankowego w Polsce - stan obecny i perspektywy
14	Etyka biznesu
15	Perspektywy bankowości inwestycyjnej w Polsce
16	Restrukturyzacja finansowa przedsiębiorstw i portfeli trudnych kredytów banków komercyjnych (podsumowanie skutków ustawy o restrukturyzacji)
17	Fundusze inwestycyjne jako instrument kreowania rynku finansowego w Polsce
18	Dług publiczny
19	Papiery wartościowe i derywaty. Procesy sekurytyzacji
20	Obrót wierzytelnościami
21	Rynek finansowy i kapitałowy w Polsce a regulacje Unii Europejskiej
22	Nadzór właścicielski i nadzór bankowy
23	Sanacja banków
24	Banki zagraniczne w Polsce a konkurencja w sektorze finansowym
25	Finansowanie projektów ekologicznych
26	Instrumenty dłużne na polskim rynku
27	Obligacje gmin
28	Sposoby zabezpieczania się przed ryzykiem niewypłacalności kontrahentów
	Wydanie specjalne Jak dokończyć prywatyzację banków w Polsce
29	Jak rozwiązać problem finansowania budownictwa mieszkaniowego
30	Scenariusze rozwoju sektora bankowego w Polsce
31	Mieszkalnictwo jako problem lokalny
32	Doświadczenia w restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstw w krajach Europy Środkowej
33	(nie ukazał się)
34	Rynek inwestycji energooszczędnych
35	Globalizacja rynków finansowych
36	Kryzysy na rynkach finansowych – skutki dla gospodarki polskiej
37	Przygotowanie polskiego systemu bankowego do liberalizacji rynków kapitałowych
38	Docelowy model bankowości spółdzielczej
39	Czy komercyjna instytucja finansowa może skutecznie realizować politykę gospodarczą państwa?
40	Perspektywy gospodarki światowej i polskiej po kryzysie rosyjskim
41	Jaka reforma podatkowa jest potrzebna dla szybkiego wzrostu gospodarczego?
42	Fundusze inwestycyjne na polskim rynku – znaczenie i tendencje rozwoju
43	Strategia walki z korupcją – teoria i praktyka
44	Kiedy koniec złotego?
45	Fuzje i przejęcia bankowe
46	Budżet 2000
47	Perspektywy gospodarki rosyjskiej po kryzysie i wyborach
48	Znaczenie kapitału zagranicznego dla polskiej gospodarki
49	Pierwszy rok sfery euro – doświadczenia i perspektywy
50	Finansowanie dużych przedsięwzięć o strategicznym znaczeniu dla polskiej gospodarki
51	Finansowanie budownictwa mieszkaniowego
52	Rozwój i restrukturyzacja sektora bankowego w Polsce – doświadczenia 11 lat
53	Dlaczego Niemcy boją się rozszerzenia strefy euro?
54	Doświadczenia i perspektywy rozwoju sektora finansowego w Europie Środkowo-Wschodniej
55	Portugalskie doświadczenia w restrukturyzacji i prywatyzacji banków
56	Czy warto liczyć inflację bazową?
57	Nowy system emerytalny w Polsce – wpływ na krótko- i długoterminowe perspektywy gospodarki i rynków finansowych
58	Wpływ światowej recesji na polską gospodarkę
59	Strategia bezpośrednich celów inflacyjnych w Ameryce Łacińskiej
59/a	Reformy gospodarcze w Ameryce Łacińskiej
60	(nie ukazał się)
61	Stan sektora bankowego w gospodarkach wschodzących – znaczenie prywatyzacji
62	Rola inwestycji zagranicznych w gospodarce
63	Rola sektora nieruchomości w wydajnej realokacji zasobów przestrzennych

64	Przyszłość warszawskiej Giełdy Papierów Wartościowych
65	Stan finansów publicznych w Polsce – konieczność reformy
66	Polska w Unii Europejskiej. Jaki wzrost gospodarczy?
67	Wpływ sytuacji gospodarczej Niemiec na polską gospodarkę
68	Konkurencyjność reform podatkowych – Polska na tle innych krajów
69	Konsekwencje przystąpienia Chin do WTO dla krajów sąsiednich
70	Koszty spowolnienia prywatyzacji w Polsce
71	Polski sektor bankowy po wejściu Polski do Unii Europejskiej
72	Reforma procesu stanowienia prawa
73	Elastyczny rynek pracy w Polsce. Jak sprostać temu wyzwaniu?
74	Problem inwestycji zagranicznych w funduszu emerytalnym
75	Funkcjonowanie Unii Gospodarczej i Walutowej
76	Konkurencyjność sektora bankowego po wejściu Polski do Unii Europejskiej
77	Zmiany w systemie polityki monetarnej na drodze do euro
78	Elastyczność krajowego sektora bankowego w finansowaniu MSP
79	Czy sektor bankowy w Polsce jest innowacyjny?
80	Integracja europejskiego rynku finansowego – Zmiana roli banków krajowych
81	Absorpcja funduszy strukturalnych
82	Sekurytyzacja aktywów bankowych
83	Jakie reformy są potrzebne Polsce?
84	Obligacje komunalne w Polsce
85	Perspektywy wejścia Polski do strefy euro
86	Ryzyko inwestycyjne Polski
87	Elastyczność i sprawność rynku pracy
88	Bułgaria i Rumunia w Unii Europejskiej – Szansa czy konkurencja dla Polski?
89	Przedsiębiorstwa sektora prywatnego i publicznego w Polsce (1999–2005)
90	SEPA – bankowa rewolucja
91	Energetyka-polityka-ekonomia
92	Ryzyko rynku nieruchomości
93	Wyzwania dla wzrostu gospodarczego Chin
94	Reforma finansów publicznych w Polsce
95	Inflacja – czy mamy nowy problem?
96	Zaburzenia na światowych rynkach a sektor finansowy w Polsce
97	Stan finansów ochrony zdrowia
98	NUK - Nowa Umowa Kapitałowa
99	Rozwój bankowości transgranicznej a konkurencyjność sektora bankowego w Polsce
100	Kryzys finansowy i przyszłość systemu finansowego
101	Działalność antykryzysowa banków centralnych
102	Jak z powodzeniem wejść do strefy euro
103	Integracja rynku finansowego po pięciu latach członkostwa Polski w Unii Europejskiej
104	Nowe wyzwania w zarządzaniu bankami w czasie kryzysu
105	Credit crunch w Polsce?
106	System emerytalny. Finanse publiczne. Długookresowe cele społeczne
107	Finanse publiczne w krajach UE. Jak posprzątać po kryzysie (cz. 1)
108	Finanse publiczne w krajach UE. Jak posprzątać po kryzysie (cz. 2)
109	Kryzys finansowy – Zmiany w regulacji i nadzorze nad bankami
110	Kryzys fiskalny w Europie – Strategie wyjścia
111	Banki centralne w zarządzaniu kryzysem finansowym – Strategie wyjścia
112	Gospodarka niskoemisyjna – czy potrzebny jest Plan Marshalla?
113	Reformy emerytalne w Polsce i na świecie widziane z Paryża
114	Dostosowanie fiskalne w Polsce w świetle konstytucyjnych i ustawowych progów ostrożnościowych
115	Strefa euro – kryzys i drogi wyjścia
116	Zróżnicowanie polityki fiskalnej w trakcie kryzysu lat 2007–2009 i po kryzysie116.
117	Perspektywy polskiej gospodarki w latach 2012–2013
118	Problemy fiskalne w czasach malejącego popytu i obaw o wysokość długu publicznego
119	Kondycja banków w Europie i Polsce. Czy problemy finansowe inwestorów strategicznych wpłyną na zaostrożenie polityki kredytowej w spółkach-córkach w Polsce
120	Zmiany regulacji a rozwój sektora bankowego
121	Scenariusze energetyczne dla Polski
122	Dlaczego nie wolno dopuścić do rozpadu strefy euro
123	Unia bankowa – skutki dla UE, strefy euro i dla Polski
124	Procedura restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banku– doświadczenia światowe, rozwiązania dla UE i dla Polski
125.	Ład korporacyjny w bankach po kryzysie
126.	Sektor bankowy w Europie. Co zmienił kryzys?
127	<i>Austerity Revisited</i> , czyli ponownie o zacieśnieniu fiskalnym