

BOGUMIŁA MUCHA-LESZKO, MAGDALENA KATARZYNA KĄKOL

*Podstawy teoretyczne i realizacja polityki fiskalnej
w strefie euro*

Theoretical and practical aspects of fiscal policy in the euro area

Abstrakt: Przedmiotem artykułu jest polityka fiskalna jako instrument oddziaływania na sytuację makroekonomiczną oraz jej zasady i rezultaty w UGiW w latach 1999–2008. Przedstawione zostały zależności między wzrostem gospodarczym, strukturą wydatków budżetowych i zadłużeniem publicznym. W podsumowaniu dyskusji dotyczącej zmiany zasad polityki fiskalnej w celu podniesienia efektów unii walutowej autorki opowiadają się za stopniowym tworzeniem budżetu federalnego.

WPROWADZENIE

Introduction

Instrumenty polityki pieniężnej i fiskalnej służą oddziaływaniu na zjawiska oraz procesy w gospodarce, a także łagodzeniu amplitudy wahań koniunktury. Istotne znaczenie w osiągnięciu zakładanych celów ma odpowiednia kombinacja polityki podatkowej, poziomu oraz struktury wydatków budżetowych ze stopą procentową i podażą pieniądza. Polityka makroekonomiczna mix zależy od celów, jakie jej realizatorzy zamierzają osiągnąć: 1) podniesienie dynamiki gospodarczej czy jej osłabienie, gdy gospodarce grozi przegrzanie koniunktury, 2) obniżenie inflacji czy bezrobocia, 3) oddziaływanie na popyt czy na podaż, 4) stawianie na realizację kilku celów równocześnie. Rola instrumentów fiskalnych i pieniężnych zmieniała się wraz ze wzrostem znaczenia w ekonomii jej dwóch głównych nurtów – teorii keynesowskiej i neoliberalnej.

Celem artykułu jest przedstawienie wpływu szoków gospodarczych na realizację polityki makroekonomicznej oraz teoretycznych podstaw polityki fiskal-

nej, ale najwięcej uwagi poświęcono ocenie realizacji założeń polityki fiskalnej i sytuacji budżetowej w krajach strefy euro w latach 1999–2008. Autorki odnoszą się również do dyskusji nad lepszym dostosowaniem polityki fiskalnej w UGiW do warunków unii walutowej, opowiadając się za miękkim federalizmem fiskalnym.

POJĘCIE I RODZAJE WSTRZĄSÓW WPLYWAJĄCYCH NA GOSPODARKE

Concept and kinds of shocks influencing the economy

Wstrząsami bądź szokami określane są takie zjawiska, które wpływają na gospodarkę, a dokładniej mówiąc – na popyt globalny, wzrost gospodarczy oraz na sytuację na rynku walutowym i kapitałowym. Prowadzą także do zmian w polityce pieniężnej i fiskalnej, które mają na celu zmniejszenie gospodarczych skutków zjawisk negatywnie oddziałujących na gospodarkę. Szoki mogą pochodzić ze sfery politycznej, ekonomicznej, ale także mogą to być katastrofy lotnicze, klimatyczne, ekologiczne itp. Szoki ekonomiczne dzielą się na podażowe i popytowe. Do głównych przyczyn **szoków podażowych** należą:

- 1) ograniczenia w dostępności czynników produkcji, np. wskutek masowej emigracji ludności do innych krajów, wzrostu cen surowców, co prowadzi do spadku produkcji i zatrudnienia oraz ogólnego wzrostu cen,
- 2) spadające tempo wzrostu wydajności pracy jako np. skutek niskich nakładów kapitałowych na jednego zatrudnionego i niskiej innowacyjności,
- 3) niekorzystne zmiany demograficzne, np. starzenie się społeczeństwa i ograniczone możliwości uzupełnienia zasobów siły roboczej dzięki imigracji,
- 4) katastrofy naturalne i wywołany nimi wzrost cen.

Skutki tego typu wstrząsów gospodarczych mogą być mniejsze lub większe i zależą od elastyczności rynków (towarów, usług, pracy) oraz otwartości gospodarki i zaspokajania zapotrzebowania na najważniejsze surowce za pomocą ich importu. Negatywne szoki podażowe powodują więc zmniejszenie produkcji i PKB, który spada poniżej jego potencjalnej wielkości.

Szoki mogą mieć także charakter pozytywny i wtedy następuje wzrost produkcji i PKB powyżej jego potencjalnej wielkości. Wstrząsy pozytywne mogą być efektem zmian technologicznych, które z kolei przyczyniają się do wzrostu krańcowej produktywności czynników wytwórczych. Wówczas produkcja rośnie, a do równowagi gospodarczej dochodzi wskutek spadku cen i płac lub wzrostu bezrobocia. Do szoku pozytywnego prowadzi również mechanizm efektu wypychania¹, a ściślej biorąc, ograniczenie efektu wypychania w rezultacie zmniejsze-

¹ Mechanizm efektu wypychania działa następująco: wyższe wydatki państwa (finansowane przez deficyt budżetowy) zwiększają produkcję i dochody. Wyższe dochody przyczyniają się do wzrostu realnych zasobów gotówkowych. Wyższy realny popyt na pieniądz, przy takiej samej jego podaży, prowadzi do wzrostu stóp procentowych, które wypychają konsumpcję i inwestycje prywat-

nia deficytu budżetowego, zadłużenia publicznego i stałego obniżania podatków ludności i przedsiębiorstw. W krótkim okresie występuje wzrost zagregowanego popytu i zagregowanej podaży. Ponadto w rezultacie zmniejszenia obciążeń podatkowych ludności rośnie skłonność do oszczędzania i następuje wzrost inwestycji, a co za tym idzie – rosną moce produkcyjne².

Drugim rodzajem szoków ekonomicznych są zakłócenia równowagi pochodzące **ze strony popytu**, czyli skutek nagłych jego zmian (skoków w górę bądź w dół). Wahania popytu konsumpcyjnego następują pod wpływem zmian cen, dochodów i preferencji konsumentów. Popyt inwestycyjny przedsiębiorstw zależy przede wszystkim od przewidywań dotyczących kształtowania się popytu na produkowane wyroby. W warunkach rosnącej otwartości gospodarczej duże znaczenie mają też wahania popytu zewnętrznego. Ważnymi czynnikami szoków popytowych są instrumenty polityki makroekonomicznej: fiskalnej i pieniężnej, w tym polityki kursowej. Reakcja gospodarki na wahania popytu polega głównie na zmianach wielkości produkcji i zatrudnienia. Szoki gospodarcze mogą mieć charakter symetryczny i asymetryczny. W pierwszym przypadku mają one podobny kierunek i siłę oddziaływania i wywołują porównywalne skutki gospodarcze. Wyróżnienie wstrząsów symetrycznych i asymetrycznych ma szczególne znaczenie dla krajów funkcjonujących w unii walutowej. Jeśli gospodarki krajów tej unii reagują na szoki podażowe i popytowe w sposób zbliżony, wówczas większe efekty przynosi polityka makroekonomiczna, której celem jest doprowadzenie gospodarki do równowagi. W strefie euro polityka pieniężna jest jednolita, a fiskalna pozostaje na szczeblu krajowym i w sytuacji gdy część krajów prowadzi ekspansywną politykę fiskalną, a inne zorientowaną na osiągnięcie równowagi budżetowej, dostosowanie polityki pieniężnej do sytuacji gospodarczej poszczególnych krajów staje się jeszcze trudniejsze. Strefa euro nie jest obszarem jednolitym gospodarczo, lecz dzieli się wyraźnie na dwie grupy krajów: twardego rdzenia (*hard core*) – stanowiące centrum Unii Gospodarczej i Walutowej, i peryferyjne – zarówno gospodarczo, jak i geograficznie. Kraje tworzące obszar wspólnej waluty są zróżnicowane pod względem poziomu rozwoju gospodarczego, zaawansowania technologicznego, struktury gospodarek i produkcji, specjalizacji eksportowej oraz produktywności i przewagi konkurencyjnej w handlu. Dlatego nagłe zmiany ze strony podaży i popytu wywołują zróżnicowane reakcje i skutki gospodarcze

ne, ograniczając możliwości wzrostu gospodarczego. Podajemy za S. I. Bukowski, *Unia monetarna. Teoria i polityka*, Difin, Warszawa 2007, s. 72. Ekspansywna polityka fiskalna, przyczyniając się do wzrostu stóp procentowych, powoduje też aprecjację waluty. W rezultacie spada popyt na eksport danego kraju i zwiększa się popyt na import. Tym samym ekspansywna polityka fiskalna wypiera wydatki nie tylko we wrażliwych na stopy procentowe gałęziach produkujących dobra kapitałowe, ale także w gałęziach eksportowych i konkurujących z importem. R. E. Hall, J. B. Taylor, *Makroekonomia. Teoria, funkcjonowanie i polityka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995, s. 563.

² Szczegółowo i przystępnie mechanizm szoków podażowych, a także popytowych wyjaśnia S. I. Bukowski, *Unia monetarna...*, s. 70–76.

w poszczególnych krajach, czyli mają w takim przypadku charakter asymetryczny. Na przykład wzrost cen ropy naftowej i innych ważnych surowców wpływa inaczej na gospodarkę krajów importujących te surowce niż na gospodarki krajów eksportujących.

Kraje funkcjonujące w unii walutowej doświadczają również szoków symetrycznych, które nie powodują problemów pod warunkiem, że reagują na nie podobnie, co nie jest łatwe do osiągnięcia ze względu na różnice w hierarchii celów w polityce ekonomicznej. Szoki i podejmowane działania, prowadzące do łagodzenia ich skutków, przyczyniają się do redystrybucji skutków – pewne grupy społeczne tracą, inne zyskują³. **Proces transformacji szoków odbywa się wskutek działania różnych mechanizmów i obejmuje wiele sfer gospodarki strefy euro** w zależności od stopnia zintegrowania rynków i polityki ekonomicznej. Podstawowe znaczenie ma **mechanizm rynkowy, polityka makroekonomiczna i polityka zmian strukturalnych**. Integracja rynków towarów i usług finansowych przyspiesza transgraniczne wzajemne przepływy produktów i usług, a wraz z nimi wszelkich zakłóceń, będących skutkami destabilizujących szoków politycznych, ekonomicznych i innych.

Drugi ważny mechanizm transmisji zjawisk w strefie euro jest związany z realizacją polityki makroekonomicznej, w tym w szczególności pieniężnej, która została scentralizowana i prowadzi ją Europejski Bank Centralny. Natomiast polityka fiskalna w dalszym ciągu pozostaje w gestii krajów członkowskich, ale nie mają one pełnej autonomii w jej realizacji. Są zobowiązane do przestrzegania formalnych zasad dotyczących koordynacji i ramowych wytycznych w sprawie utrzymywania dyscypliny budżetowej.

Trzeci mechanizm transmisyjny szoków politycznych i ekonomicznych na obszarze UGiW jest powiązany z zasadami polityki zmian strukturalnych. Jest ona realizowana przez kraje członkowskie, ale podlega koordynacji za pomocą Ogólnych Wytycznych Polityki Ekonomicznej (*Broad Economic Policy Guidelines*) oraz Strategii Lizbońskiej. Proces konwergencji polityki strukturalnej ma postępować w kierunku jej ściślejszej koordynacji. Ujednolicenie polityki ekonomicznej w UGiW, w rezultacie delegowania uprawnień z krajów członkowskich do instytucji Unii Europejskiej, powoduje, że wydarzenia krajowe mają coraz mniejszy wpływ na ich gospodarki i rynki finansowe. Kraje członkowskie w większym stopniu reagują na szoki zewnętrzne i wspólne w strefie euro, obejmujące cały jej obszar⁴.

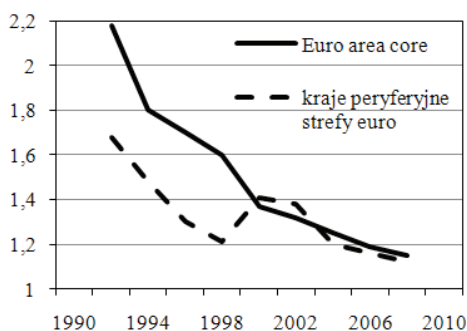
Współczesne rynki finansowe silnie reagują na różnego typu wydarzenia polityczne oraz katastrofy i ataki terrorystyczne, ale przede wszystkim na wybo-

³ R. Baldwin, Ch. Wyplosz, *The Economics of European Integration*, The McGraw-Hill Education, London 2004, s. 339–340.

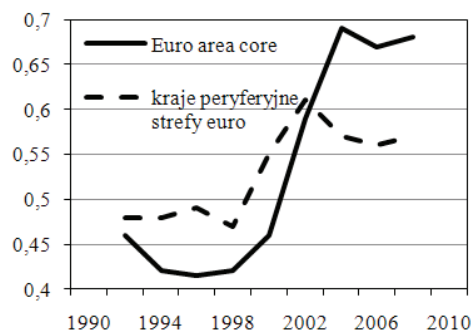
⁴ M. Fratzscher and L. Stracca, *The Political Economy Under Monetary union: Has the Euro Made a Difference?*, „ECB Working Paper Series”, No. 956, November 2008, s. 13.

ry parlamentarne, prezydenckie, upadki rządów i skandale polityczne. M. Fratzscher i L. Stracca przeprowadzili badania obejmujące wydarzenia polityczne (I grupa szoków) oraz ataki terrorystyczne (II grupa szoków) w latach 1989–2008. Przedmiotem analizy była gospodarka UE, a zwłaszcza strefy euro, a także Rosji, Szwajcarii i Ukrainy. Z 213 analizowanych wydarzeń (szoków) 99 dotyczyło strefy euro. Celem badań była ocena wpływu wprowadzenia Unii Gospodarczej i Walutowej na transmisję szoków politycznych na rynki finansowe i ocena ich skutków. Dzięki badaniom odkryto: 1) silną zależność między wydarzeniami politycznymi i różnego rodzaju katastrofami a sytuacją na europejskim rynku kapitałowym, 2) zmiany w reakcji rynków krajów UGiW na te szoki po przyjęciu wspólnej waluty. Obecnie rynki krajowe są mniej wrażliwe na wydarzenia o charakterze wewnętrznym, a w większym stopniu reagują na zjawiska zachodzące w innych krajach wspólnego obszaru walutowego. Wrażliwość na szoki krajowe spadła przede wszystkim w Finlandii, Irlandii, Grecji, Hiszpanii i Portugalii. Procesy dostosowawcze w UGiW polegały na osiąganiu coraz większej współzależności krajów peryferyjnych i krajów twardego rdzenia wspólnego obszaru walutowego (Austrii, Belgii, Francji, Holandii, RFN i Luksemburga). Rosnąca współzależność wpływała na spadek wrażliwości rynku kapitałowego na szoki krajowe i wzrost wrażliwości na szoki pochodzące ze strefy euro, w szczególności grupy krajów *core area*. Te tendencje ilustruje rys. 1.

A. Zmiany wrażliwości rynku kapitałowego na szoki krajowe



B. Zmiany wrażliwości rynku kapitałowego na szoki pochodzące ze strefy euro



Rys. 1. Zmiany wrażliwości rynku kapitałowego na szoki krajowe i pochodzące ze strefy euro w latach 1990–2008

Time-varying responses to the domestic shocks and the shocks from the euro area (euro area core versus periphery) in 1990–2008

Źródło: M. Fratzscher and L. Stracca, *The Political...*, s. 32.

Badania wykazały również, że wyższa inflacja, wyższy dług publiczny i mniej efektywne w działaniu instytucje krajowe powodowały większą wrażliwość gospodarek na wstrząsy polityczne przed wprowadzeniem Unii Gospodarczej i Walutowej⁵.

POLITYKA FISKALNA JAKO INSTRUMENT ODDZIAŁYWANIA
NA SYTUACJĘ GOSPODARCZĄ

Fiscal policy as an instrument affecting the economic situation

W teorii ekonomii istnieje rozbieżność poglądów dotyczących znaczenia polityki pieniężnej i fiskalnej w stabilizowaniu koniunktury gospodarczej. Zależy ona od tego, czy zagadnienie to jest analizowane z punktu widzenia założeń teorii keynesowskiej czy ekonomii neoliberalnej. Przedstawiciele postkeynesowskiego nurtu w ekonomii większe znaczenie przywiązują do instrumentów polityki fiskalnej i ich oddziaływania na składniki popytu globalnego. Z kolei monetarysty uważają, że większe efekty gospodarcze można osiągnąć za pomocą instrumentów polityki pieniężnej i stabilizowania cen. Zarządzanie popytem we współczesnej gospodarce odbywa się zarówno przez stosowanie instrumentów polityki pieniężnej, jak i fiskalnej. Instrumenty polityki pieniężnej służą kształtowaniu wielkości podaży pieniądza, a polityki fiskalnej oddziałują na poziom dochodów budżetowych oraz zakres, wielkość i strukturę wydatków. Polityka makroekonomiczna może charakteryzować się różnym połączeniem, kombinacją instrumentów pieniężnych i fiskalnych, a ich istota polega na tym, że w inny sposób oddziałują na wielkość i strukturę popytu globalnego. Jedną z kombinacji polityki makroekonomicznej może być prowadzenie ekspansywnej polityki fiskalnej w rezultacie utrzymywania wysokich wydatków budżetowych lub niskiej stopy podatkowej bądź polityka wysokich wydatków i niskich podatków mogą być stosowane równocześnie. W takiej sytuacji kontrola nad popytem globalnym jest możliwa za pomocą kształtowania poziomu stopy procentowej i podaży pieniądza. Zapewnienie równowagi w gospodarce w warunkach dalszego wzrostu wydatków budżetowych wiąże się z potrzebą stosowania mniej łagodnej polityki pieniężnej.

Alternatywnym rozwiązaniem w polityce makroekonomicznej jest restrykcyjna polityka fiskalna i łagodna polityka pieniężna. Niższa stopa procentowa prowadzi do wzrostu aktywności gospodarczej sektora prywatnego. Zagadnienie efektywności instrumentów polityki pieniężnej i fiskalnej jest przedmiotem sporów teoretyków ekonomii, ale w polityce gospodarczej istnieją cele krótko-

⁵ B. Mucha-Leszko, *Jak funkcjonowanie w strefie euro wpływa na stabilizację gospodarczą jej krajów członkowskich?*, [w:] J. Sokołowski (red.), *Problemy ekonomii, polityki ekonomicznej i finansów publicznych*, t. 1, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, Wrocław 2009, s. 253.

okresowe oraz długookresowe. W pierwszym przypadku instrumenty polityki makroekonomicznej służą rozwiązywaniu bieżących problemów społeczno-gospodarczych, jak np. wzrost bezrobocia, natomiast w drugim chodzi o utrzymanie stabilnego wzrostu gospodarczego. Istotne znaczenie ma też sposób oddziaływania instrumentów polityki fiskalnej i pieniężnej na popyt globalny. Wydatki budżetowe przyczyniają się do wzrostu popytu bezpośrednio, a instrumenty polityki pieniężnej pośrednio – przez mechanizm transmisyjny. Obejmuje on następujące kanały przepływu pieniądza: dochodowy, kredytowy, stóp procentowych i kursów walutowych.

W polityce fiskalnej są stosowane dwa rodzaje instrumentów: 1) automatyczne stabilizatory koniunktury, 2) środki aktywnej polityki fiskalnej, zwanej dyskrecjonalną.

Automatyczne stabilizatory tworzą w gospodarce mechanizm, którego celem jest zmniejszenie podatności PKB np. na szoki ekonomiczne i polityczne. Najważniejsze z nich to: podatki od dochodów, podatek od wartości dodanej (VAT) i transfery socjalne. **Automatyczne stabilizatory koniunktury są elementami systemu budżetowego i działają samoczynnie** na wzrost lub spadek popytu wraz ze zmianami koniunktury, zgodnie z zasadami opodatkowania i wydatkowania środków budżetowych. Siła ich oddziaływania zależy przede wszystkim od⁶: progresywności systemu podatkowego, generowania przez system korzyści, wrażliwości zatrudnienia na zmiany produkcji i struktury wpływów budżetowych (udziału podatków ściśle powiązanych z wahaniami koniunktury). Skuteczność automatycznych stabilizatorów zależy również od przyczyn powodujących zmiany w popycie – czy dotyczą one popytu wewnętrznego, czy zewnętrznego. Nie bez znaczenia jest również to, czy zmiany koniunktury mają charakter krótkookresowy czy długookresowy. Automatyczne stabilizatory koniunktury mają hamować spadek popytu i ograniczać tempo jego wzrostu, gdy dochodzi do nadmiernej ekspansji gospodarczej. Działanie tego mechanizmu sprawdza się przede wszystkim w przypadku popytu konsumpcyjnego i zależy od skłonności do konsumpcji danego społeczeństwa. Automatyczne stabilizatory koniunktury zmniejszają siłę efektów mnożnikowych w gospodarce i dzięki temu przyczyniają się do zmniejszenia amplitudy wahań koniunkturalnych⁷.

Zastosowanie tego typu środków oddziaływania na gospodarkę było skutkiem dominacji keynesowskiej ekonomii popytu i jej wpływu na zasady i instrumenty polityki ekonomicznej od zakończenia drugiej wojny światowej do lat 80. ubiegłego wieku. Kryzysy lat 70. okazały się odporne na politykę opartą na zarządzaniu popytem i większe zaufanie budziły nowe nurty w ekonomii, których

⁶ Commission of the European Communities, *The EU Economy 2006 Review. Adjustment Dynamics in the Euro Area. Experiences and Challenges*, Brussels, 22 November 2006, s. 150.

⁷ R. Barczyk, M. Lubiński, *Dylematy stabilizowania koniunktury*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2009, s. 116.

główną cechą było uzasadnianie potrzeby ograniczania gospodarczej aktywności państwa i przywiązywanie zasadniczej wagi do rynku jako mechanizmu regulującego procesy rozwoju gospodarczego.

Polityka fiskalna nie ogranicza się do stosowania automatycznych stabilizatorów koniunktury. **Większy wpływ na gospodarkę można uzyskać, korzystając równocześnie z możliwości prowadzenia polityki aktywnej, nazywanej dyskrecjonalną.** Polega ona na podejmowaniu działań w celu wpływania zarówno na dochody, jak i wydatki budżetowe, aby ich skutkiem były zmiany aktywności gospodarczej – stymulowanie jej wzrostu, gdy dynamika PKB wyraźnie spada i następuje także zmniejszanie stopnia wykorzystania mocy produkcyjnych. Ważnym instrumentem oddziaływania na popyt są wydatki budżetowe, ponieważ przyczyniają się do wzrostu popytu inwestycyjnego i konsumpcyjnego. W okresie niskiej aktywności państwo posługuje się również instrumentami polityki podatkowej, obniżając podatki od dochodów ludności, co zaleźnie od skłonności do oszczędzania przyczynia się do wzrostu popytu konsumpcyjnego. Polityka podatkowa może również wpływać na kształtowanie się popytu na dobra inwestycyjne, jeśli środki przeznaczone na inwestycje są np. zwolnione od opodatkowania bądź stosowane są innego rodzaju ulgi zachęcające do wzrostu aktywności inwestycyjnej. Jeśli natomiast gospodarka jest w fazie rozkwitu, a popyt nadal rośnie, celowe jest schłodzenie koniunktury przez działania ograniczające jego dalszy wzrost.

POLITYKA FISKALNA W UNII WALUTOWEJ NA PRZYKŁADZIE UGiW

Fiscal policy in the monetary union – the case of EMU

Dyskusje nad rolą polityki fiskalnej w unii walutowej rozpoczął **R. A. Mundell w roku 1961, przedstawiając koncepcję optymalnego obszaru walutowego**⁸. W swoim modelu przyjął założenia ekonomii keynesowskiej, że płace i ceny są stałe. W takiej sytuacji region bądź kraj uczestniczący w unii walutowej, doznający szoku egzogenicznego, polegającego np. na spadku popytu zagranicznego, nie może już skorzystać z mechanizmu dostosowawczego, jakim jest kurs walutowy, i innych instrumentów polityki pieniężnej, aby eksporterzy nie utracili przewagi konkurencyjnej. W warunkach unii walutowej nie ma możliwości deprecjacji nominalnego kursu walutowego i obniżenia przez dany kraj stopy procentowej. Nie ma także pełnej autonomii w prowadzeniu polityki ekonomicznej, której instrumenty pozwalają na łagodzenie skutków zewnętrznych

⁸ R. A. Mundell, *A Theory of Optimum Currency Areas*, „American Economic Review”, Vol. 51, No. 4, September 1961, s. 657–665. Por. również R. Morris, H. Ongena, B. Winkler, *Fiscal Policy* [w:] A. Artis & F. Nixon (eds.), *The Economics of the European Union. Policy and Analysis*, Fourth Edition, Oxford University Press 2007, s. 281–282.

szoków gospodarczych. **W unii walutowej decydujące znaczenie mają mechanizmy samoczynnie przywracające równowagę, jak: elastyczność cen, płac oraz mobilność czynników produkcji na jej obszarze.** Elastyczność cen i płac jest ważnym czynnikiem wspomagającym absorpcję szoków asymetrycznych, a mobilność czynników produkcji działa jako mechanizm reagujący na zmiany popytu i podaży. Z badań prowadzonych przez EBC i narodowe banki centralne Eurosystemu wynika, że proces dostosowywania cen jako reakcja na zmieniające się warunki gospodarcze przebiega wolniej w strefie euro niż w Stanach Zjednoczonych. Na przykład sprzedawcy detaliczni w strefie euro dla zmiany cen produktów potrzebują aż trzynastu miesięcy, producenci jedenastu miesięcy, a takie same decyzje w USA są podejmowane w ciągu siedmiu i ośmiu miesięcy⁹. Elastyczność płac i rynku pracy jest również znacznie wyższa w Stanach Zjednoczonych.

Poglądy dotyczące roli polityki fiskalnej w Unii Gospodarczej i Walutowej są kształtowane przez ekonomię keynesowską i neoklasyczną¹⁰. Według **keynesistów** istnieje uzasadnienie pozostawienia możliwości oddziaływania na koniunkturę gospodarczą w krajach członkowskich za pomocą instrumentów polityki fiskalnej, ponieważ instrumentami polityki pieniężnej władze już nie dysponują. Natomiast **neoklasycy** uważają, że trwałe deficyty budżetowe i rosnące zadłużenie publiczne prowadzą do wzrostu realnych stóp procentowych, co z kolei powoduje uruchomienie mechanizmu wypychania prywatnych inwestycji przez zmniejszenie możliwości pozyskania kapitału. Istnieją jednak również przesłanki przemawiające za wprowadzeniem pewnych reguł ograniczających swobodę w realizacji polityki fiskalnej przez rządy krajowe ze względu na ich skłonności do kreowania deficytu budżetowego, zwłaszcza w okresach przedwyborczych. Dodatkowe przesłanki ograniczania swobody prowadzenia polityki fiskalnej na szczeblu krajowym wynikają z niedoskonałości rynku finansowego, który nie zapewnia możliwości stabilizacji finansów publicznych. Kolejną przesłanką uzasadniającą wprowadzenie ponadnarodowych mechanizmów zapewnienia dyscypliny budżetowej jest występowanie efektu *spillover*, czyli rozprzestrzeniania się zjawisk pomiędzy krajami, np. na skutek powstania nadmiernych deficytów budżetowych w kilku ważnych gospodarczo krajach może dojść do wzrostu realnych stóp procentowych na całym obszarze wspólnej waluty. Ponadto obawy związane z nadmiernym zadłużaniem się państw i ich wypłacalnością mogą wpływać na stabilność finansową pozostałych krajów i powodują wzrost kosztów obsługi długu z tytułu większego ryzyka. Efekty *spillover* są także skutkiem interakcji pomiędzy wieloma władzami fiskalnymi w ramach unii walutowej, co zwiększa skłonność do zaciągania długu publicznego i utrudnia realizację

⁹ European Central Bank, *Monetary Policy „Activism”*, „Monthly Bulletin”, November 2006, s. 78.

¹⁰ Na podstawie R. Morris, H. Ongena, B. Winkler, *Fiscal Policy*, s. 281–282.

polityki pieniężnej. W strefie euro nie istnieje wspólna odpowiedzialność za stan finansów publicznych, każdy kraj prowadzi politykę fiskalną i zwiększa wydatki budżetowe zgodnie z priorytetami własnej polityki ekonomicznej.

Polityka fiskalna w UGiW jest z wielu powodów wyjątkowo ważnym instrumentem polityki makroekonomicznej. Równowaga finansów publicznych jest podstawowym warunkiem funkcjonowania wspólnego obszaru walutowego, stabilności gospodarki i euro. Finanse publiczne reprezentują w strefie euro ponad 40% PKB i wydatki budżetowe stanowią ważny składnik globalnego popytu. Przeznaczone są głównie na publiczne zakupy towarów i usług oraz na finansowanie systemów ubezpieczeniowych. Systemy gospodarcze krajów UGiW charakteryzują się (w porównaniu z USA) dużym udziałem wydatków na cele społeczne w budżetach krajowych.

Cechą polityki fiskalnej w UGiW **jest centralizacja zasad dyscypliny budżetowej**. W tym celu został przyjęty **Pakt Stabilności i Wzrostu**¹¹. Z inicjatywy Niemiec Pakt był uzgodniony na posiedzeniu Rady Europejskiej w Dublinie w grudniu 1996 r., ponieważ obawiały się one, że mogą być problemy z przestrzeganiem dyscypliny budżetowej po wprowadzeniu wspólnej waluty. Rada Europejska obradująca w Amsterdamie 16 czerwca 1997 r. podjęła w tej sprawie uchwałę, która zawiera zobowiązanie polityczne wszystkich stron Paktu (Komisji, Rady UE i państw członkowskich) do pełnego i terminowego wypełniania postanowień dotyczących nadzoru dyscypliny budżetowej. Kraje strefy euro zobowiązały się także do osiągnięcia w perspektywie średnioterminowej równowagi lub nawet nadwyżki budżetowej.

Pakt jest sformalizowanym zbiorem reguł i procedur stanowiących podstawę koordynacji polityki budżetowej i obligujących do utrzymania dyscypliny budżetowej. Określa on także sposób postępowania Komisji Europejskiej i Rady Unii Europejskiej wobec kraju członkowskiego, który przekroczy próg deficytu budżetowego w wysokości 3% PKB. Pakt nie jest mechanizmem automatycznym, daje duże możliwości Komisji, która przeprowadza ocenę pozycji budżetowej kraju i bierze pod uwagę czynniki, jakie miały na nią wpływ. W swojej ocenie może ona bardziej bądź mniej rygorystycznie podchodzić do uzasadniania przyczyn naruszenia dyscypliny budżetowej. PSiW od początku był przedmiotem kontrowersyjnych dyskusji, które dotyczyły nie tyle samych reguł, ile przede wszystkim zapewnienia ich przestrzegania.

Pakt Stabilności i Wzrostu składa się z dwóch części: prewencyjnej i represyjnej. Część prewencyjną stanowią dwa rozporządzenia. Pierwsze zostało wydane w roku 1997 – *Rozporządzenie Rady WE Nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru nad sytuacją budżetową oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych*. Drugie: *Rozporządzenie Rady WE Nr 1055/2005 zmieniają-*

¹¹ Szczegółowo na ten temat pisze L. Oręziak, *Reforma Paktu Stabilności i Wzrostu*, „Bank i Kredyt”, lipiec 2005, s. 14–27.

ce Rozporządzenie (WE) Nr 1466/97¹², było efektem reformy Paktu Stabilności i Wzrostu przeprowadzonej w roku 2005¹³. Celem części prewencyjnej Paktu jest zapobieganie nadmiernym deficytom w krajach członkowskich przez systematyczne monitorowanie ich sytuacji budżetowej. Dla ułatwienia nadzoru nad finansami publicznymi państwa strefy euro mają obowiązek przedkładania Komisji i Radzie UE programów stabilizacyjnych (*stability programmes*), a pozostałe kraje Unii – programów konwergencji (*economic convergence programmes*)¹⁴. Ich wspólną cechą są plany deficytu budżetowego i długu publicznego, opracowywane na podstawie założeń wzrostu gospodarczego w poszczególnych latach objętych programem. Programy stabilizacyjne i konwergencji są oceniane przez Komisję Europejską i Radę Unii Europejskiej. Jeśli ocena jest negatywna, Rada może skierować do państwa członkowskiego „wczesne ostrzeżenie”.

Podstawę prawną części represyjnej Paktu stanowią: *Rozporządzenie Rady WE Nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia stosowania procedury nadmiernego deficytu oraz Rozporządzenie Rady WE Nr 1056/2005 zmieniające Rozporządzenie (WE) Nr 1467/97*¹⁵. Nakładają one na państwa członkowskie obowiązek podjęcia natychmiastowych działań korygujących w przypadku przekroczenia wartości referencyjnej deficytu budżetowego, tj. 3% PKB, i przewidują możliwość zastosowania sankcji dla krajów, które nie dokonają odpowiedniej korekty w wyznaczonym terminie.

¹² Council Regulation (EC) No. 1466/97 of 7 July 1997 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies, „Official Journal” L 209, 2.08.97, s. 1–5 oraz Council Regulation (EC) No 1055/2005 of 27 June 2005 amending Regulation (EC) No. 1466/97 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies, „Official Journal” L 174, 7.7.2005, s. 1–4.

¹³ Zreformowany Pakt Stabilności i Wzrostu w pewnym stopniu złagodził reguły dyscypliny budżetowej. Szczegółowo zmiany wprowadzone do Paktu Stabilności i Wzrostu w 2005 r. opisują L. Oręziak, *Reforma Paktu*, s. 14–27 oraz B. Mucha-Leszko, *Strefa euro. Wprowadzanie, funkcjonowanie, międzynarodowa rola euro*, Wyd. UMCS, Lublin 2007, s. 179–190.

¹⁴ Patrz szerzej *Code of Conduct on the content and format of the stability and convergence programmes* (tzw. Kodeks w sprawie zawartości oraz formy programów stabilizacyjnych i programów zbieżności) zaaprobowany przez Radę Ecofin 10 lipca 2001 r. oraz *Opinion on the content and format of stability and convergence programmes (2001 code of conduct)*, fragment z European Commission, *Public Finances in EMU 2002*, „European Economy”, No. 3, 2002, s. 239–247.

¹⁵ Council Regulation (EC) No. 1467/97 of 7 July 1997 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure, „Official Journal” L 209, 2.08.97, s. 6–11 oraz Council Regulation (EC) No. 1056/2005 of 27 June 2005 amending Regulation (EC) No. 1467/97 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure, „Official Journal” L 174, 7.07.2005, s. 5–9.

REALIZACJA POLITYKI I DYSCYPLINY BUDŻETOWEJ PRZEZ KRAJE STREFY EURO
Realisation of the policy and budgetary discipline by the euro area countries

Stan finansów publicznych zmienił się zasadniczo w okresie od końca lat 70. do początku lat 90. Zadłużenie publiczne w krajach tworzących strefę euro wzrosło z ok. 30% PKB do 60% PKB, natomiast w roku wprowadzenia trzeciego etapu UGiW (1999) osiągnęło 72% PKB¹⁶. Większym problemem od średniego poziomu zadłużenia było jego zróżnicowanie pomiędzy krajami członkowskimi strefy euro. W 1999 r. wynosiło ono 113,7% PKB we Włoszech, 113,6% PKB w Belgii, 112,3% PKB w Grecji oraz 66,5% w Austrii, 61,5% PKB w Hiszpanii, 61,1% PKB w Holandii, 60,9% PKB w Niemczech, 58,3% PKB we Francji, 51,4% PKB w Portugalii, 48,4% PKB w Irlandii i 45,5% PKB w Finlandii¹⁷.

Nominalny średnioroczny deficyt budżetowy w strefie euro w latach 1992–1995 kształtował się na poziomie około 5% PKB, w 1998 r. zaś wynosił już tylko niewiele ponad 2% PKB, a w 1999 r. zmniejszył się do 1,3% PKB¹⁸.

Na sytuację budżetową krajów UGiW wpływały dwa podstawowe czynniki¹⁹: 1) tempo wzrostu gospodarczego i 2) dyscyplina budżetowa. W okresie intensywnych przygotowań do uczestnictwa w III etapie UGiW i bezpośrednio po przyjęciu wspólnej waluty (1997–2000) obniżeniu deficytu budżetowego sprzyjały oba czynniki. W latach 2001–2003 te same czynniki – niska stopa wzrostu PKB i ekspansywna polityka budżetowa – spowodowały dość gwałtowne pogorszenie pozycji budżetowej. Z perspektywy kilku lat po recesji gospodarczej, jaka miała miejsce w UE, w tym i w strefie euro w okresie 2001–2003, prowadzona wówczas polityka budżetowa jest oceniana negatywnie. Jednak można zrozumieć, że kraje członkowskie dążyły do pobudzania popytu i koniunktury gospodarczej za pomocą zwiększania wydatków budżetowych. Natomiast według M. Butiego wiele zastrzeżeń budzi samo prowadzenie polityki budżetowej. Oceniał on pozytywnie konsolidację budżetową w latach 1993–1998, podkreślając, że była realizowana zgodnie z kryteriami określonymi w literaturze²⁰. Jednocześnie stwierdził, że strukturalne salda budżetów pierwotnych w większości krajów strefy euro pogarszały się od końca lat 90. – ograniczono dochody podatkowe, podczas gdy wydat-

¹⁶ J. Pisani-Ferry, P. Aghion, M. Belka, J. von Hagen, L. Heikensten and A. Sapir, *Coming of age: Report on the euro area*, Bruegel Blueprint Series, Vol. IV, 2008, s. 32–33 oraz European Commission, „Statistical Annex of European Economy”, Spring 2007, s. 180–181.

¹⁷ European Commission, „Statistical Annex of European Economy”, Spring 2007, s. 180–181.

¹⁸ *Ibid.*, s. 176–177 oraz European Commission, *EMU after five years*, „European Economy. Special Report”, No. 1, 2004, s. 92.

¹⁹ Uwaga: tekst od przypisu 19 do 28 jest fragmentem pracy B. Mucha-Leszko, *Strefa euro...*, s. 212–215.

²⁰ M. Buti, *Will the New Stability and Growth Pact Succeed? An Economic and Political Perspective*, „European Economy. Economic Papers”, No. 241, January 2006, s. 7.

ki pierwotne znowu zaczęły wzrastać²¹. **Znaczące obniżki podatków i mała skuteczność w zmniejszaniu wydatków spowodowały, że w sześciu z dwunastu krajów UGiW saldo budżetowe w latach 2001–2004 zdecydowanie pogorszyło się.** Do tej grupy krajów należały: Niemcy, Francja, Grecja, Włochy, Portugalia i Holandia. Wydatki budżetowe w pozostałych krajach strefy euro znajdowały się pod większą kontrolą i w miarę spadku wpływów z tytułu podatków były zmniejszane. Belgia, Hiszpania, Irlandia, Luksemburg, Austria i Finlandia prowadziły politykę zapewniającą nie tylko utrzymywanie deficytu budżetowego poniżej wartości referencyjnej (3% PKB), ale niektóre z tych krajów, jak Finlandia i Irlandia, osiągały nawet nadwyżki budżetowe. Ta silnie zróżnicowana sytuacja budżetowa między wymienionymi grupami krajów przyczyniła się do wzrostu średniego poziomu deficytu w strefie euro z 1,8% PKB w roku 2001 do 3% PKB w roku 2003²².

W ocenie polityki budżetowej realizowanej w UGiW należy zwrócić uwagę na rozluźnienie jej reguł, które określono w Pakcie Stabilności i Wzrostu. Kraje członkowskie od 2000 r. nie dotrzymywały zobowiązań podejmowanych w aktualizowanych programach stabilizacyjnych²³. Poprawa sytuacji budżetowej w latach 90. była w dużym stopniu rezultatem wzrostu dochodów budżetowych w relacji do PKB. Ich średni poziom w krajach strefy euro w roku 1991 wynosił 44% PKB i wzrósł do 47% PKB w roku 1999²⁴. Taka relacja nie tylko nie utrzymała się po przyjęciu euro, lecz poziom dochodów budżetowych w stosunku do PKB zaczął spadać do około 45% (por. rys. 2).

Jak wynika z rys. 2, **od 2005 r. relacja dochodów budżetowych w stosunku do PKB zaczęła się poprawiać.** W latach 2005–2006 dochody te rosły szybciej niż PKB. W sumie w ciągu dwóch lat dochody budżetowe w relacji do PKB wzrosły o 1 punkt procentowy (w tym o 0,6 punktu procentowego w roku 2006)²⁵. Złożyło się na to wiele czynników, ale głównie: **elastyczność systemu podatkowego i wzrost wpływów z tytułu podatków, wzrost zatrudnienia i spadek bezrobocia oraz wzrost cen i zysków związany z ożywieniem gospodarczym.** Jednak w latach 2008–2009 ta pozytywna tendencja uległa załamaniu.

Jak zostało podkreślone, pierwsze doświadczenia w realizacji polityki budżetowej w latach 1999–2004 pokazały, że Rada UE nie przyjęła jednoznacznych i ścisłych reguł przestrzegania Paktu Stabilności i Wzrostu, co istotnie wpłynęło na rozluźnienie dyscypliny budżetowej w sześciu z dwunastu krajów UGiW.

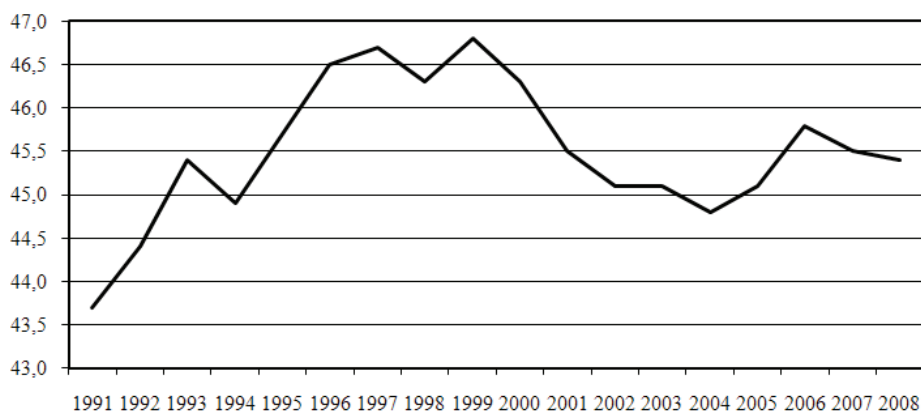
²¹ *Ibid.*, s. 7–8.

²² European Commission, „Statistical Annex of European Economy”, Spring 2007, s. 176–177.

²³ M. Buti, *Will the New...*, s. 7.

²⁴ R. Morris, H. Ongena and L. Schuknecht, *The Reform and Implementation of the Stability and Growth Pact*, „ECB Occasional Paper Series”, No. 47, June 2006, s. 16.

²⁵ European Commission, „Quarterly Report on the Euro Area”, Vol. 6, No. 2, 2007, s. 31.



Rys. 2. Dochody budżetowe w relacji do PKB w strefie euro w latach 1991–2008 (w %)
 Government incomes to GDP in the euro area in 1991–2008 in %

Źródło: R. Morris, H. Ongena and L. Schuknecht, *The Reform*, s. 17; European Commission, *Statistical Annex of European Economy, Spring 2007*, s. 168.

Ożywienie aktywności gospodarczej i wyższe tempo wzrostu PKB w roku 2004 stworzyły większe możliwości poprawy sytuacji budżetowej. Spadek deficytu w dwunastu krajach UGiW był jednak niewielki, zaledwie o 0,2 punkta procentowego. W dalszym ciągu bowiem pięć krajów wykazywało przekroczenie wartości referencyjnej w dziedzinie deficytu budżetowego. Grupę tę tworzyły: Niemcy (-3,7% PKB), Grecja (-7,9% PKB), Francja (-3,6% PKB), Włochy (-3,5% PKB), Portugalia (-3,3% PKB)²⁶.

Można przyjąć, że zauważalna poprawa sytuacji budżetowej rozpoczęła się od roku 2005. Średni poziom deficytu w dwunastu krajach UGiW spadł do -2,5% PKB, a trzy kraje z pięciu państw przekraczających wartość referencyjną deficytu w roku 2004 zdecydowanie obniżyły jego poziom (Niemcy, Francja i Grecja). Istotna z punktu widzenia funkcjonowania UGiW była poprawa równowagi budżetowej we Francji – osiągnięcie poziomu deficytu zgodnego z wartością referencyjną 3% PKB, oraz w Niemczech, gdzie nastąpiło obniżenie deficytu do 3,2% PKB. Grecja wprowadziła poprawę salda budżetowego, ale deficyt wciąż był wysoki i wynosił 5,5% PKB. Najtrudniejsza sytuacja budżetowa miała miejsce w Portugalii i we Włoszech, ponieważ deficyt wzrósł w pierwszym przypadku do 6,1% PKB, a w drugim do 4,2% PKB²⁷.

Pozytywna tendencja w osiągnięciu równowagi budżetowej w strefie euro została wyraźnie wzmocniona dopiero od roku 2006, gdy średni poziom defi-

²⁶ European Commission, „Statistical Annex of European Economy”, Spring 2007, s. 176–177.

²⁷ Wszystkie dane dotyczące wysokości deficytu budżetowego w krajach członkowskich strefy euro w latach 2004 i 2006 podajemy za *ibidem*.

cytu spadł do 1,6% PKB. Sześć z dwunastu krajów UGiW uzyskało nadwyżkę budżetową, cztery miały deficyt poniżej wartości referencyjnej, a dwa w dalszym ciągu doświadczały dużych problemów z równowagą budżetową. Deficyt budżetowy we Włoszech przekraczał wartość referencyjną o 1,4 punktu procentowego, a w Portugalii o 0,9 punktu procentowego. Reforma Paktu Stabilności i Wzrostu zobligowała kraje UGiW do aktualizacji programów stabilizacyjnych i przedstawienia planów konsolidacji budżetowej. W okresie od grudnia 2005 r. do lutego 2006 r. kraje strefy euro przygotowały nowe wersje programów stabilizacyjnych²⁸.

Konsolidacja finansów publicznych wymaga nie tylko osiągnięcia równowagi budżetowej, lecz także obniżenia poziomu długu publicznego. Średnie zadłużenie 12 krajów strefy euro zdecydowanie przekraczało wartość referencyjną (60% PKB) w okresie przygotowań do UGiW, a także w roku 1999, gdy wprowadzono euro (72% PKB). Słaba tendencja spadkowa miała miejsce w latach 2000–2002 (do 68,2% PKB). Od roku 2003 do 2005 wystąpił ponowny wzrost średniego długu publicznego do 70,6% PKB²⁹. Niewielka poprawa sytuacji w tej dziedzinie miała miejsce w roku 2006, a kolejne lata miały przynieść wyraźny spadek zadłużenia publicznego.

Zdecydowana poprawa stanu finansów publicznych strefy euro nastąpiła w roku 2007, średni deficyt budżetowy w 16 krajach tworzących obecnie strefę euro spadł do 0,6% PKB, ale już w roku 2008 wzrósł do 1,9% PKB. Według prognoz Komisji w roku 2009 wyniesie on 5,3%, a w roku 2010 wzrośnie do 6,5%. Zadłużenie publiczne w 2007 r. w tej samej grupie krajów wynosiło 66% PKB, w 2008 r. wzrosło do 69,3% PKB, a prognozy zapowiadają, że w 2010 r. zbliży się do 84% PKB. Załamanie się finansów publicznych w warunkach kryzysu finansowo-gospodarczego 2008–2009 ilustrują dane w tabelach 1 i 2.

ZADŁUŻENIE PUBLICZNE A WZROST GOSPODARCZY I STRUKTURA WYDATKÓW BUDŻETOWYCH

Interdependence between public debt, economic growth and the structure of government
expenditure

Istotę problemu rosnącego zadłużenia publicznego w niektórych krajach strefy euro pokazuje porównanie jego wielkości w stosunku do PKB z poziomem i strukturą wydatków budżetowych. Wzrost zadłużenia w latach 1992–2006 następował przede wszystkim w tych krajach strefy euro, w których wydatki rosły szybciej niż PKB. Kraje, które obniżały wydatki budżetowe, osiągały lepsze wyniki w konsolidacji finansów publicznych. Badania A. Alesiny i R. Perrottiego oraz J. von Hagen et al. dowodzą, że trwalsza poprawa sytuacji budżetowej na-

²⁸ B. Mucha-Leszko, *Strefa euro...*, s. 215.

²⁹ European Commission, „Statistical Annex of European Economy”, Spring 2007, s. 180–181.

stępuje w rezultacie zmniejszania wydatków budżetowych niż w rezultacie podejmowania działań prowadzących do wzrostu dochodów³⁰.

Tab. 1. Tempo wzrostu PKB i zmiany salda budżetowego w krajach członkowskich strefy euro w latach 2007–2010 (w %)
GDP growth rate and changes in government balance in the euro area countries in 2007–2010 in %

Kraj	Wzrost PKB				Zmiany salda budżetowego			
	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010
Belgia	2,8	1,1	-3,5	-0,2	-0,2	-1,2	-4,5	-6,1
Niemcy	2,5	1,3	-5,4	0,3	-0,2	-0,1	-3,9	-5,9
Irlandia	6,0	-2,3	-9,0	-2,6	0,2	-7,1	-12,0	-15,6
Grecja	4,0	2,9	-0,9	0,1	-3,6	-5,0	-5,1	-5,7
Hiszpania	3,7	1,2	-3,2	-1,0	2,2	-3,8	-8,6	-9,8
Francja	2,3	0,4	-3,0	-0,2	-2,7	-3,4	-6,6	-7,0
Włochy	1,6	-1,0	-4,4	0,1	-1,5	-2,7	-4,5	-4,8
Cypr	4,4	3,7	0,3	0,7	3,4	0,9	-1,9	-2,6
Luksemburg	5,2	-0,9	-3,0	0,1	3,6	2,6	-1,5	-2,8
Malta	3,9	2,7	-0,9	0,2	-2,2	-4,7	-3,6	-3,2
Holandia	3,5	2,1	-3,5	-0,4	0,3	1,0	-3,4	-6,1
Austria	3,1	1,8	-4,0	-0,1	-0,5	-0,4	-4,2	-5,3
Portugalia	1,9	0,0	-3,7	-0,8	-2,6	-2,6	-6,5	-6,7
Słowenia	6,8	3,5	-3,4	0,7	0,5	-0,9	-5,5	-6,5
Słowacja	10,4	6,4	-2,6	0,7	-1,9	-2,2	-4,7	-5,4
Finlandia	4,2	0,9	-4,7	0,2	5,2	4,2	-0,8	-2,9
Strefa euro	2,7	0,7	-4,0	-0,1	-0,6	-1,9	-5,3	-6,5

Źródło: European Commission, *The Quarterly Report on the Euro Area*, Vol. 8, No. 2, June 2009, s. 22.

³⁰ A. Alesina, R. Perotti, *Fiscal Adjustment in OECD Countries: Composition and Macroeconomic Effects*, „NBER Working Paper”, No. 5730, August 1996, s. 1 i nast. oraz 39, a także J. von Hagen, A. H. Hallett, R. Strauch, *Budgetary Consolidation in EMU*, „European Economy. Economic Papers”, No. 148, March 2001, s. 69. Por. także J. Pisani-Ferry, P. Aghion, M. Belka, J. von Hagen, L. Heikensten and A. Sapir, *Coming...*, s. 34.

Tab. 2. Zadłużenie publiczne w krajach członkowskich strefy euro w latach 2007–2010 jako % PKB

Public debt in the euro area countries in 2007–2010 as % of GDP

Kraj	2007	2008	2009	2010
Belgia	84,0	89,6	95,7	100,9
Niemcy	65,1	65,9	73,4	78,7
Irlandia	25,0	43,2	61,2	79,7
Grecja	94,8	97,6	103,4	108,0
Hiszpania	36,2	39,5	50,8	62,3
Francja	63,8	68,0	79,7	86,0
Włochy	103,5	105,8	113,0	116,1
Cypr	59,4	49,1	47,5	47,9
Luksemburg	6,9	14,7	16,0	16,4
Malta	62,1	64,1	67,0	68,9
Holandia	45,6	58,2	57,0	63,1
Austria	59,4	62,5	70,4	75,2
Portugalia	63,5	66,4	75,4	81,5
Słowenia	23,4	22,8	29,3	34,9
Słowacja	29,4	27,6	32,2	36,3
Finlandia	35,1	33,4	39,7	45,7
Strefa euro	66,0	69,3	77,7	83,8

Źródło: European Commission, „The Quarterly Report on the Euro Area”, Vol. 8, No. 2, June 2009, s. 25.

Z analizy tempa wzrostu PKB i poziomu długu publicznego w strefie euro wynikają następujące wnioski:

1. Poziom długu publicznego rósł w krajach o najniższym tempie wzrostu PKB w latach 1992–1999 i 1999–2006, a zadłużenie publiczne zmniejszało się w tych krajach, w których tempo wzrostu PKB było najwyższe. W pierwszej grupie krajów zadłużenie rosło szybciej niż realny PKB, a w drugiej wzrost realnego PKB przewyższał wzrost nominalnego zadłużenia publicznego.

2. Kraje niskiego wzrostu gospodarczego wyróżniały się: a) w latach 1992–1999 wzrostem podatków do PKB, b) w obu okresach wzrostem transferów socjalnych w stosunku do PKB i spadkiem inwestycji publicznych do PKB, c) w latach 1992–1999 i 1999–2006 wzrosły w tych krajach znacząco transfery socjalne w ramach wydatków publicznych, a spadł udział w wydatkach ogółem publicznych środków na inwestycje (por. tab. 3). W krajach drugiej grupy (wysokiego wzrostu gospodarczego) struktura wydatków budżetowych była inna: a) w obu okresach spadały w relacji do PKB podatki i transfery socjalne, b) w drugim okre-

się wzrosły w niewielkim stopniu inwestycje publiczne w stosunku do PKB, c) w obu okresach zauważalny był wzrost udziału wydatków na inwestycje publiczne w wydatkach ogółem (por. tab. 3).

Tab. 3. Strategie fiskalne w krajach niskiego i wysokiego wzrostu gospodarczego w UE
Fiscal strategies in low and high economic growth EU countries

Kraje	1992–1999				1999–2006			
	podatki bezp- średnie	transfery socjalne	inwesty- cje pu- bliczne	zmiany w stopie zadłuże- nia	podatki bezp- średnie	transfery socjalne	inwesty- cje pu- bliczne	zmiany w stopie zadłuże- nia
Grupa krajów I	średnia 3 gospodarek o najniższym tempie wzrostu PKB Niemcy, Francja i Włochy				średnia 3 gospodarek o najniższym tempie wzrostu PKB Niemcy, Włochy i Portugalia			
% PKB	1,7	1,3	-0,7	18,6	-0,6	1,3	-0,8	2,8
% całkowitych dochodów/wydatków	3,7	2,9	-1,5		-2,2	2,4	-2,1	
Grupa krajów II	średnia 3 gospodarek o najwyższym tempie wzrostu PKB Irlandia, Holandia i Wielka Brytania				średnia 3 gospodarek o najwyższym tempie wzrostu PKB Irlandia, Hiszpania i Finlandia			
% PKB	-0,8	-4,2	0,0	-18,2	-0,1	-0,9	0,4	-18,3
% całkowitych dochodów/wydatków	5,0	-4,6	1,3		-1,4	-2,9	0,8	

Źródło: J. Pisani-Ferry, P. Aghion, M. Belka, J. von Hagen, L. Heikensten and A. Sapir, *Co-ming...*, s. 36.

Analiza wydatków budżetowych wskazuje na to, że mimo przyjęcia ramowych zasad prowadzenia polityki budżetowej poszczególne kraje różnią się istotnie pod względem struktury wydatków: w jednych rosną transfery socjalne i płace sektora publicznego, w innych nakłady ze środków publicznych na inwestycje. Analiza wydatków budżetowych i prowadzonej polityki pozwala na ustalenie ścisłych związków między systemem politycznym krajów członkowskich a zasadami planowania i realizacji wydatków budżetowych. Istotną sprawą jest polityczne podejście do zwiększania transferów socjalnych i podnoszenia płac w sektorze publicznym przed wyborami. Efektywność konsolidacji finansów publicznych zależy również od sposobu planowania i uzgadniania wydatków budżetowych. W strefie euro można wyróżnić dwa modele, które wpływają na

wzmocnienie lub osłabienie dyscypliny budżetowej³¹: 1) kontrakty fiskalne i 2) delegacja uprawnień fiskalnych do ministerstwa finansów.

Kontrakty fiskalne polegają na wypracowywaniu wieloletnich programów obejmujących podstawowe cele, które mają być finansowane w poszczególnych ministerstwach, wydatki w ramach określonych wcześniej celów są negocjowane przez polityków przed rozpoczęciem każdego roku budżetowego, a następnie ustalane są roczne kwoty mające charakter wiążący. Programy i plany budżetowe są przygotowywane na podstawie projekcji makroekonomicznych. Kontrakty budżetowe są metodą planowania budżetowego w krajach, gdzie występują wielopartyjne systemy polityczne oraz rządy koalicyjne i zawsze istnieje ryzyko upadku koalicji i utworzenia nowej. Im bardziej przejrzyste są kontrakty fiskalne, tym większa jest dyscyplina budżetowa. Do wyróżniających się krajów pod tym względem należą: Irlandia, Holandia, Szwecja, Dania i Finlandia.

Drugi model polega na delegacji uprawnień budżetowych do ministerstwa finansów. Zastosowanie takiego rozwiązania pozwala ministrowi finansów decydować o głównych parametrach rocznego planu budżetowego samodzielnie lub razem z premierem. W odróżnieniu od systemu kontraktowego programu i planu budżetowego większa władza ministra finansów może ograniczać zwiększenie wydatków przedwyborczych, lecz nie ma takiej gwarancji. Efektywny system delegowania uprawnień w sprawie przygotowywania i realizacji budżetu do ministerstwa finansów funkcjonował w Wielkiej Brytanii, Francji i w Niemczech na początku lat 90. Delegacja uprawnień bardziej sprawdza się w systemie jednopartyjnym lub dwupartyjnym.

Biorąc pod uwagę podział krajów strefy euro z punktu widzenia dynamiki wzrostu gospodarczego, okazuje się, że wszystkie kraje rozwijające się najwolniej w latach 1992–1999 i 1999–2006, czyli Francja, Niemcy, Włochy i Portugalia, są krajami charakteryzującymi się przekazywaniem kompetencji ministrowi finansów³². Z kolei wśród trzech krajów o najwyższym tempie wzrostu PKB w obu badanych okresach znajdowały się 2 kraje stosujące kontraktowy system w przygotowywaniu planów wydatków budżetowych (Irlandia i Holandia oraz Irlandia i Finlandia). Według badań J. von Hagen et al. te kraje, które stosowały system kontraktowy w polityce budżetowej, osiągnęły lepsze wyniki w redukcji zadłużenia publicznego w latach 90. w porównaniu z tymi, w których dużymi uprawnieniami dysponują ministrowie finansów³³. System kontraktowy nie zapewnia równowagi budżetowej, czego dowodem jest zdecydowany wzrost deficytu w większości krajów strefy euro w latach 2008–2009. W pierwszej kolejności odnosi się to do Irlandii, w której jeszcze w roku 2007 występowała nadwyżka

³¹ Opracowano na podstawie J. Pisani-Ferry, P. Aghion, M. Belka, J. von Hagen, L. Heikensten and A. Sapir, *Coming...*, s. 37 i nast.

³² *Ibid.*, s. 40.

³³ J. von Hagen, A. H. Hallett, R. Strauch, *Budgetary...*, s. 43 i nast.

budżetowa w wysokości 0,2% PKB, a w roku 2008 był już duży deficyt i wynosił aż 7,1% PKB. Do grupy krajów z największym deficytem budżetowym, obok Irlandii, należą między innymi: Grecja, Hiszpania, Francja, Niemcy i Portugalia.

WNIOSKI

Conclusions

W Unii Europejskiej nie ma niezależnej instytucji budżetowej, która miałaby wpływ na przygotowywanie i prowadzenie polityki budżetowej, chociaż takie instytucje istnieją w krajach członkowskich. Realizują one wiele funkcji i charakteryzują się dużym zróżnicowaniem pod względem prowadzonej działalności. Dzielą się na dwie kategorie³⁴: 1) funkcjonujące w obszarze ekonomii pozytywnej – opracowujące niezależne prognozy i analizy dotyczące sytuacji makroekonomicznej i budżetowej, 2) funkcjonujące w obszarze ekonomii normatywnej – dokonujące ocen sytuacji budżetowej i zaleceń dla polityki w tej dziedzinie. Prognozy makroekonomiczne stanowią podstawę planów dochodów i wydatków budżetowych. Takie prognozy przygotowywane przez instytucje różnych krajów mogą być bardziej lub mniej optymistyczne. Natomiast chodzi o to, aby były one realistyczne. Rządy chętnie posługują się w planowaniu budżetowym optymistycznymi prognozami, ponieważ jest to sposób na uniknięcie niepopularnej polityki ograniczania wydatków budżetowych. Następnie mogą tłumaczyć swoje decyzje tym, że prognozy stanowiące podstawę założeń budżetowych nie sprawdziły się. Jeśli w założeniach budżetowych są brane pod uwagę prognozy makroekonomiczne niezależnych od rządu instytucji, wówczas istnieje możliwość porównania ich z prognozami przygotowywanymi przez instytucje rządowe oraz ewentualnej weryfikacji. Ponadto jeśli prognozy są regularnie aktualizowane, to przyczyniają się do efektywniejszej kontroli realizacji planów budżetowych i przestrzegania reguł fiskalnych. **Analizy i oceny instytucji niezależnych od rządu, dotyczące realizacji polityki budżetowej, przyczyniają się do podniesienia dyscypliny budżetowej**, ponieważ uświadamiają politykom i opinii publicznej krótko- i długookresowe skutki podejmowanych przez rząd decyzji. Instytucje funkcjonujące w obszarze ekonomii normatywnej dokonują oceny zgodności polityki budżetowej z wyznaczonymi celami.

Sytuacja budżetowa w strefie euro jest wynikiem polityki wszystkich krajów członkowskich, ale polityka dużych krajów ma zdecydowanie większy wpływ na ogólną sytuację budżetową w UGiW niż krajów małych. **W dyskusji nad lepszym dostosowaniem polityki fiskalnej państw członkowskich do warunków**

³⁴ European Commission, *Public Finances in EMU 2006*, „European Economy”, No. 3, 2006, s. 149–150 oraz B. Mucha-Leszko, *Strefa euro...*, s. 192.

unii walutowej coraz częściej pojawiają się propozycje podejmowania działań **w celu realizacji jednej strategii polityki budżetowej w całej strefie euro**. Na razie jednak nie ma formalnych podstaw do realizacji wspólnej strategii. Niemniej coraz większą wagę przywiązuje się do roli **Eurogrupy** jako podmiotu realizującego strategię polityki budżetowej całego obszaru wspólnej waluty, co jest szczególnie istotne w przypadku dużych szoków gospodarczych. W związku z tym nasuwa się uwaga: w jakim zakresie **Eurogrupa** może różnić się w swoich poglądach i założeniach polityki budżetowej od Rady UE w składzie Ecofin?

Z rekomendacji zespołu Bruegel wynika³⁵, że przywiązuje on duże znaczenie do zarządzania UGiW w ramach modelu międzyrządowego. Można odnieść wrażenie, że rola Komisji Europejskiej, która nadzoruje przestrzeganie reguł i procedur obligujących kraje członkowskie do utrzymania dyscypliny budżetowej, ale nie posiada uprawnień decyzyjnych, będzie marginalizowana. Autorzy rekomendują reformy krajowych instytucji budżetowych i zmiany w organizacji dyscypliny budżetowej, ponieważ efekty funkcjonowania reguł koordynacji polityki oraz przestrzegania dyscypliny budżetowej nie są satysfakcjonujące. Są one bowiem rezultatem realizacji narodowych celów gospodarczych i uprawnień krajowych instytucji³⁶.

Zwolennikiem stworzenia nowych fundamentów dla UGiW przez integrację polityczną jest znany teoretyk unii walutowej **P. de Grauwe**. Wskazuje on trzy elementy unii politycznej, które mają zasadniczy wpływ na jej stabilizację³⁷: 1) utworzenie budżetu federalnego, 2) zinstytucjonalizowanie koordynacji wielu instrumentów polityki ekonomicznej, mających wpływ na sytuację makroekonomiczną, 3) zwiększenie odpowiedzialności instytucji UE za decyzje makroekonomiczne.

P. de Grauwe opowiada się za stosunkowo skromnym budżetem federalnym, który powinien reprezentować środki ok. 1% PKB większe w stosunku do obecnego (czyli łącznie ok. 2% PKB UE), co dawałoby możliwość skutecznego reagowania na szoki asymetryczne w strefie euro. Uważa, że unia polityczna powinna mieć także, w pewnym zakresie, kompetencje dyskrecjonalne w dziedzinie polityki podatkowej. Taki miękki federalizm fiskalny wydaje się realny, możliwy do zaakceptowania przez kraje członkowskie.

Postawienie po raz kolejny sprawy ujednoczenia (centralizacji), a przynajmniej zasadniczej weryfikacji **zasad polityki fiskalnej**, jest konieczne co najmniej z dwóch powodów: 1) w warunkach gospodarki globalnej i zagrożeń głębokimi recesjami, jak w latach 2008–2009, bardziej efektywne jest zarządzanie

³⁵ J. Pisani-Ferry, P. Aghion, M. Belka, J. von Hagen, L. Heikensten and A. Sapir, *Coming...*, s. 102–107.

³⁶ *Ibid.*, s. 47.

³⁷ P. de Grauwe, *Some Thoughts on Monetary and Political Union*, [w:] L. S. Talani (ed.), *The Future of EMU*, Palgrave Macmillan 2009, s. 25–26.

popytem za pomocą instrumentów fiskalnych w skali UGiW, a nie pozostawienie możliwości nadużywania ich przez kraje członkowskie, które w sytuacji braku instrumentów polityki pieniężnej wykazują większą skłonność do wykorzystywania instrumentów fiskalnych (jak wydatki budżetowe, w tym transfery socjalne oraz podatki), 2) skutki prowadzenia polityki fiskalnej na poziomie narodowym można przedstawić na konkretnych przykładach krajów, które doznały poważnych problemów gospodarczych, jak Portugalia i Grecja. Sytuacja Grecji wpływa na wizerunek całej strefy euro, a przede wszystkim wartość wspólnej waluty. Dyskusja nad tym, czy Grecja jest w stanie doprowadzić do równowagi własną gospodarkę, nie pomaga w rozwiązaniu tego problemu, lecz – przeciwnie – dostarcza dodatkowych wątpliwości co do perspektyw UGiW.

SUMMARY

The subject of this work is fiscal policy as an instrument affecting the macroeconomic situation as well as the rules and outcomes of fiscal policy in EMU in 1999–2008. There were presented links between economic growth, the structure of government expenditure and public debt. Concluding the discussion on the change of fiscal policy rules with the aim of upgrading monetary union effects the authors opt for the gradual creation of federal budget.