

Smolny, Katarzyna

Working Paper

Procesy globalizacji a reguly fiskalne dotyczace dlugu i deficytu w Unii Europejskiej

Institute of Economic Research Working Papers, No. 140/2015

Provided in Cooperation with:

Institute of Economic Research (IER), Toruń (Poland)

Suggested Citation: Smolny, Katarzyna (2015) : Procesy globalizacji a reguly fiskalne dotyczace dlugu i deficytu w Unii Europejskiej, Institute of Economic Research Working Papers, No. 140/2015, Institute of Economic Research (IER), Toruń

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/219756>

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.



<https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/>



Institute of Economic Research Working Papers

No. 140/2015

Procesy globalizacji a reguły fiskalne dotyczące długu i deficytu w Unii Europejskiej

Katarzyna Smolny

The paper submitted to

**8th INTERNATIONAL CONFERENCE ON APPLIED ECONOMICS
CONTEMPORARY ISSUES IN ECONOMY**

under the title

MARKET OR GOVERNMENT?

Institute of Economic Research and Polish Economic Society Branch in Toruń

18-19 June 18-19, 2015, Toruń, Poland

Toruń, Poland 2015

© Copyright: Creative Commons Attribution 3.0 License

Procesy globalizacji a reguły fiskalne dotyczące długu i deficytu w Unii Europejskiej

JEL Classification: H3, H6

Keywords: *Polityka Fiskalna, Dług publiczny, Deficyt Budżetowy*

Abstract: Procesy globalizacji oraz procesy integracji europejskiej wymuszają zmiany polityki fiskalnej poszczególnych państw członkowskich zjednoczonej Europy. Unia Europejska dążąc do harmonijnego wzrostu i zrównoważonego rozwoju przy określonych celach inflacyjnych wymusza przestrzeganie reguł fiskalnych zarówno o charakterze ilościowym jak i procedury nadmiernego deficytu i długu publicznego. Z powodu zależności gospodarki od polityki finansowej rządów krajowych szereg państw podejmuje kroki ku konsolidacji sfery finansów publicznych. Artykuł prezentuje kierunki zmian polityki fiskalnej w poszczególnych państwach członkowskich i spodziewane efekty makroekonomiczne.

Wprowadzenie

Procesy globalizacyjne a także problemy koniunkturalne skutkują ujednoczaniem polityki Unii Europejskiej nie tylko na poziomie polityki monetarnej, polityki spójności czy polityki regionalnej. Kryzys finansowy pokazał wyraźnie, że wspólną polityką muszą zostać objęte także elementy polityki fiskalnej która przez długi czas była zarezerwowana dla suwerennych decyzji państw członkowskich. Stabilność wspólnej waluty jednak wymaga aby poziom deficytu i długu publicznego członów strefy euro był kontrolowany a jego poziom nie przekraczał poziomów założonych w kryteriach konwergencji. Reformy Paktu Stabilności i Wzrostu doprowadziły do stworzenia reguł fiskalnych. Autorka obserwuje dane makroekonomiczne w celu określenia efektów wprowadzenia reguł fiskalnych. Celem artykułu jest wyciągnięcie wniosków z tej obserwacji oraz implikacje wyników dla polityki fiskalnej w Polsce.

Metodologia

Podstawową metodą badawczą przyjętą przez autorkę obserwacja danych makroekonomicznych wybranych państw Unii Europejskiej. Obserwowano przede wszystkim poziom równowagi budżetowej wg danych Eurostatu za lata 2007 – 2013 z uwzględnieniem studium przypadków takich państw jak Hiszpania, Irlandia, Niemcy, Grecja Portugalia.

Polityka fiskalna i polityka monetarna Unii Europejskiej

Siła państwa w dzisiejszym świecie polega na kształtowaniu pozytywnych okoliczności do wszelkiego rozwoju jednostek, przede wszystkim rozwoju gospodarczego i społecznego. Okoliczności te są zapewniane przez instytucje państwowe gwarantujące ład społeczny, stabilność i szeroko rozumiane bezpieczeństwo. Narzędziami państwa w osiąganiu tych celów jest polityka fiskalna i polityka pieniężna. Nie można jednak rozpatrywać polityki fiskalnej jako jedynej drogi prowadzenia polityki antycyklicznej. Już Milton Friedman i Edmund Phelps skonstruowali model zależności między stopą inflacji i stopą bezrobocia w długim okresie uzupełniony o oczekiwania inflacyjne (Friedman, 1968, str.5-8). Polityka monetarna jest obok polityki fiskalnej doskonałym sposobem korekcji wahań antycyklicznych. Konsekwencją założenia monetarystów jest pogląd, iż działania fiskalne mają nieporównywalnie mniejszy wpływ na gospodarkę niż działania monetarne. Literatura niejednokrotnie podkreśla znaczenie tego celu w polityce monetarnej do tego stopnia, iż podważany jest cel inflacyjny jako podstawowy cel działania banku centralnego. Przy założeniu, iż polityka monetarna jest

prostsza niż polityka fiskalna dochodzi się do wniosku, że do prowadzenia polityki antycyklicznej nadaje się ona nawet lepiej niż polityka fiskalna. Polityka fiskalna operuje wieloma instrumentami głównie podatkowymi, które osiągają efekty działania rozciągnięte w czasie i uwarunkowane także innymi zmiennymi (Barro, 1979, str. 941 – 943). Polityka monetarna operuje instrumentami prostszymi, których efekty widoczne są dużo szybciej. Stopy procentowe, rezerwy obowiązkowe a nade wszystko operacje otwartego rynku wywołują efekt nieporównywalnie szybciej niż instrumenty fiskalne (Krzak, 2012, str. 12). Dodatkowo instrumenty fiskalne obciążone są ryzykiem politycznym.¹

Niezależnie od rozważań dotyczących polityki monetarnej i jej znaczenia dla stabilności finansowej państwa i gospodarki, bezspornym jest uznanie za kluczowe w drodze do stabilności przyjęcie reguł fiskalnych. Reguły te przyjęte w skali globalnej ograniczając politykę fiskalną miałyby przyczynić się do ograniczenia wahań koniunktury gospodarczej oraz lepszego zabezpieczenia na wypadek wydarzeń kryzysowych (Sawyer, 2012, str. 206). Regułą fiskalną rozumiemy jako pewne ograniczenie, występujące w różnej postaci: ilościowej, wskaźnika, wzorca czy procedury, które narzucane jest w sposób stały na daną wielkość ekonomiczną. Stałe i odgórne narzucenie pewnych ograniczeń ma za zadanie zwiększyć przewidywalność zjawisk ekonomicznych w obrębie szeroko rozumianych finansów publicznych (Piwowarski, 2011, str. 253). Reguły fiskalne mogą mieć różnoraki charakter – przede wszystkim mogą mieć charakter ilościowy – np. limit wielkości deficytu, lub mogą też odnosić się do konieczności stosowania określonych procedur w wypadkach zaistnienia konkretnych okoliczności. Dwie funkcjonujące obecnie podstawowe reguły fiskalne o charakterze ilościowym odnoszą się do utrzymania w ryzach długu publicznego na poziomie 60% PKB oraz deficytu budżetowego - na poziomie 3 % rocznie. Podstawowa reguła proceduralna to procedura postępowania w sprawie decyzji o występowaniu nadmiernego deficytu (Piwowarski, 2011, str. 253).

Powstanie Unii Europejskiej stworzyło okoliczności wspierające współdziałanie państw w zakresie polityki gospodarczej a także realizacji zdecentralizowanych polityk budżetowych państw członkowskich. W strefie euro to właśnie polityka fiskalna państw członkowskich staje się podstawowym narzędziem do stabilizowania gospodarki całej UE. Polityka monetarna i kursowa została przeniesiona na szczybel unijny, co spowodowało wyeliminowanie ryzyka walutowego oraz ograniczenie ryzyka stopy procentowej wewnątrz państw strefy euro. Tym samym efektywna polityka Europejskiego Banku Centralnego zależy od zdyscyplinowania krajowej polityki fiskalnej państw członkowskich (Marchewka, 2010, str. 2).

Polityka fiskalna podlega suwerennym decyzjom władz państw członkowskich. Decyzje państw członkowskich, które są podejmowane pod wpływem indywidualnych warunków gospodarczych i społecznych, mają istotne konsekwencje dla sytuacji makroekonomicznej pozostałych państw członkowskich. Powstała więc konieczność stworzenia reguł fiskalnych a także mechanizmów dyscyplinujących poszczególne kraje członkowskie, tak aby ograniczyć nadmierne deficyty budżetowe i narastanie długów publicznych (Giżyński, 2013, str. 44). Podstawowym celem Europejskiego Banku Centralnego jest stabilność cen w całej Unii Walutowej. Stabilne ceny nie są jednak wynikiem jedynie polityki monetarnej. Niezbędnym elementem współpracy w tym zakresie jest bowiem polityka makroekonomiczna i przy założeniu idealnych proporcji pomiędzy polityką fiskalną a polityką monetarną (ang. policy mix) można osiągnąć nie tylko cele EBC ale także inne, dotyczące np. reform strukturalnych (Kosterna, 2006, str. 82).

Reguły fiskalne w Unii Europejskiej

Pierwszym dokumentem dyscyplinującym politykę fiskalną wśród państw członkowskich był Traktat o Unii Europejskiej z potocznie nazywany Traktatem z Maastricht, w którym określono warunki wejścia do strefy euro a także procedurę postępowania w sprawach budżetowych w

¹ co widoczne było także w Polsce gdy L. Balcerowicz jako minister finansów przeforsował w parlamencie obniżenie podatków poległ na prezydenckim veto. Wspomniano już także o nałożeniu się efektu roku wyborczego z cyklem koniunkturalnym, co w efekcie skutkowało procykliczną polityką fiskalną.

stosunku do państw członkowskich. Kryteria przystąpienia do unii walutowej, nazywane kryteriami konwergencji, mają dwojaki charakter: monetarny i fiskalny. Kryteria fiskalne to właśnie określenie maksymalnego pułapu deficytu budżetowego – na poziomie 3 % w skali roku i długu publicznego na poziomie 60 % PKB. Traktat stoi zatem na straży stabilnej polityki fiskalnej krajów członkowskich będącej warunkiem koniecznym do stałego wzrostu gospodarczego a także wspomnianej polityki monetarnej EBC. W ramach systemu koordynacji polityki fiskalnej poszczególnych krajów członkowskich Unii Gospodarczej i Walutowej i zabezpieczenia przed nadmiernym deficytem wprowadzono Ogólne Wytyczne Polityki Gospodarczej, będące dokumentem służącym planowaniu i monitorowaniu krajowej polityki fiskalnej. Koordynacja została powierzona Radzie ECOFIN składającej się z ministrów ds. finansów państw Unii Europejskiej (Giżyński, 2013, str. 44). Traktat z Maastricht zobowiązał państwa członkowskie do przesyłania Radzie Ecofin wszystkich ważnych informacji dotyczących polityki gospodarczej kraju w tym polityki fiskalnej. W sytuacji gdy polityka gospodarcza kraju jest rozbieżna z celami OWPG Rada może skierować do danego państwa zalecenia. Jednak jest to jedyna sankcja przewidywana przez Traktat. Zalecenia mają charakter ogólny i ich nieprzestrzeganie nie stanowi złamania prawa. Jedynymi sankcjami jakie przewidzianymi dla państw członkowskich za nieprzestrzeganie zasad OWPG są sankcje polityczne.² Kolejna reguła fiskalna określona przez Traktat to reguła proceduralna dotycząca postępowania wobec państw członkowskich charakteryzujących się nadmiernym deficytem budżetowym. Traktat nakłada na wszystkie państwa członkowskie obowiązek unikania nadmiernego deficytu a Komisja Europejska nadzoruje na bieżąco ewolucje sald budżetowych oraz poziomy dług publiczny. Należy przy tym zaznaczyć, iż Traktat precyzyjnie określa kryteria oceny prowadzonej polityki w zakresie deficytu zakładając, iż priorytetowym celem jest polityka ograniczania deficytu budżetowego. Komisja obserwuje przede wszystkim tendencję we wzroście lub spadku deficytu i długu publicznego oraz tempo i charakter tych zjawisk. Punktem odniesienia są oczywiście wartości referencyjne na poziomie: deficyt budżetowy 3 % w skali roku oraz dług publiczny na poziomie 60 % PKB (Giżyński, 2013, str. 55-57). Badanie oraz procedura stwierdzenia nadmiernego deficytu jest dokładnie określone w Traktacie a konsekwencją za nieprawidłowe wskaźniki makroekonomiczne państwa członkowskiego są przede wszystkim zalecenia Rady. W przypadku gdy państwo członkowskie do tych zaleceń się nie stosuje może zostać na nie nałożona grzywna. Jak widać więc procedura nadmiernego deficytu została w Traktacie z Maastricht zagrożona realną sankcją. Sankcje te są jak do tej pory rzadko wykorzystywane ponieważ ciągle polityka fiskalna krajów członkowskich jest uznawana za sferę bardzo delikatną oraz pozostawioną jurysdykcji władz krajowych.

Kolejnym etapem tworzenia Unii Gospodarczej i Walutowej był Pakt Stabilności i Wzrostu w którym uszczegółowiono i wzmocniono postanowienia Traktatu z Maastricht. Zapisy Paktu miały zdyscyplinować przede wszystkim politykę fiskalną państw członkowskich także po utworzeniu unii walutowej przez sprecyzowanie procedury nadmiernego deficytu oraz sformułowanie zasad nakładania sankcji za stosunku do państw które tego deficytu nie ograniczają (Oręziak, 2009, str.62). Pakt Stabilności i Wzrostu określił reguły fiskalne, będące podstawą dyscyplinowania polityki fiskalnej krajów członkowskich UE:

- ograniczenie dopuszczalnego, planowanego i rzeczywistego poziomu deficytu sektora finansów publicznych do maksymalnie 3% PKB;
- ograniczenie wskaźnika długu publicznego brutto do maksymalnie 60 % PKB;
- obowiązek utrzymywania równowagi budżetowej w średnim okresie, tj, budżet powinien być zrównoważony lub wykazywać nadwyżkę (Giżyński, 2013, str. 44).

Państwa członkowskie zobowiązały się do prowadzenia polityki fiskalnej, która nie powodowałaby powstania nadmiernego deficytu a jeżeli deficyt taki by zaistniał, do podjęcia działań prowadzących do jego zredukowania. Z punktu widzenia polityki Unii Walutowej bardzo ważna jest trzecia z wymienionych reguł zobowiązująca do przestrzegania równowagi budżetowej w średnim okresie czasowym ponieważ mobilizuje to kraje eurolandu do

² Np. upublicznienie powyższych informacji, naciski polityczne itp.

wykazywania nadwyżek budżetowych podczas wzrostu koniunktury gospodarczej. Często nazywa się ten mechanizm automatycznym stabilizatorem koniunktury.

Unia walutowa przyniosła państwom członkowskim konsekwencje w postaci braku wewnętrznej polityki pieniężnej. Teoria Optymalnego Obszaru Walutowego (Horvath, 2003, pp 44) obciąża państwa członkowskie unii walutowej, poza obowiązkiem utrzymywania elastyczności płac i cen, integracji rynków finansowych oraz mobilności czynników wytwórczych powinnością prowadzenia skutecznej polityki fiskalnej mającej na celu działania stabilizujące cały obszar. W sytuacji braku polityki pieniężnej polityka fiskalna staje się więc najważniejszym instrumentem reagowania państwa na negatywne zjawiska gospodarcze. Koordynacja polityk fiskalnych stała się konieczną konsekwencją unii walutowej (Skiba, 2011, str.116).

Przepisy wykonawcze do Paktu zobowiązują kraje strefy euro, między innymi do corocznego przedstawiania programów stabilizacyjnych a kraje z poza tej strefy programów konwergencji. Pozwala to na bieżąco nadzorować i koordynować polityki fiskalne w tych krajach. Innym ważnym posunięciem Paktu było wprowadzenie określonych terminów w procedurze dotyczącej nadmiernego deficytu. Uszczegółowienie przepisów represyjnych miało na celu przede wszystkim zniechęcenie krajów członkowskich do rozluźnienia swojej polityki fiskalnej. Jako element prewencji Pakt Stabilności i Wzrostu wprowadził zobowiązanie krajów członkowskich do tworzenia zazwyczaj pięcioletnich programów stabilizacyjnych określających cele średniookresowe w odniesieniu do deficytu budżetowego, założeń makroekonomicznych oraz działań i środków już zastosowanych (Giżyński, 2013, str. 66-67). Należy wspomnieć, iż Pakt stabilności i Wzrostu przewiduje możliwości okresowego wzrostu deficytu ponad wartości referencyjne jednak trzeba podkreślić, iż ewolucja reguł fiskalnych na obszarze Unii Europejskiej przybiera jednoznaczny kierunek i konsekwentnie prowadzi do ich precyzowania i zaostrzania. Pakt Stabilności i Wzrostu był kilkakrotnie reformowany, co było spowodowane praktycznymi przeszkodami w realizacji postanowień tego dokumentu. Najważniejszą reformą była tzw. druga reforma Paktu Stabilności i Wzrostu z roku 2011. Reformy były spowodowane głównie kryzysem finansowym w strefie euro i miały na celu dalsze wzmocnienie dyscypliny fiskalnej, przywrócenia zaufania na rynkach finansowych oraz zapobieganiem powstawania podobnych kryzysów w przyszłości. Druga reforma Paktu, potocznie nazywana „sześciopakiem” wyposaża Komisję Europejską w kompetencje oceny postępów realizacji średniookresowych celów budżetowych państw członkowskich. Dodatkowo została powołana tzw. Reguła semestru europejskiego polegająca na przedkładaniu Komisji Europejskiej projektów budżetów państw należących do strefy euro. Prezentacja projektów budżetów państw członkowskich ma na celu koordynację polityk fiskalnych oraz możliwość wprowadzenia przez Komisję ewentualnych korekt do tych projektów w formie dyrektyw. Innym elementem reformy było wprowadzenie wymagań w zakresie krajowych systemów oraz statystyk rachunków publicznych zasad liczbowych, systemów prognozowania, efektywnych średnioterminowych celów budżetowych i adekwatnego pokrycia sektora finansów publicznych. Reforma procedury nadmiernego deficytu wiązała się z nadaniem większego znaczenia kryterium długu publicznego, które jest obecnie traktowane na równi z kryterium deficytu budżetowego. Brak procedury prewencyjnej w zakresie długu publicznego powodował bowiem, że reguła ograniczenia długu na poziomie 60 % PKB nie była realizowana. Na dodatek określono tempo redukcji długu publicznego dla państw które regułę tę przekroczyły (Giżyński, 2013, str. 80-83). Nowe zasady fiskalne dotyczą wszystkich członów UE. Po wprowadzeniu reform Paktu Stabilności i Wzrostu podpisano pakt fiskalny w nowym Traktacie o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i walutowej. Pakt fiskalny jest dalszą budową unii stabilności fiskalnej, wprowadza on nowe ostrzejsze zasady na mocy umów międzyrządowych. Celami paktu fiskalnego są zobowiązania wprowadzenia reguły równowagi budżetowej, wzmocnienie procedury nadmiernego deficytu, konieczność ograniczania długu publicznego, prezentacje danych dotyczących projekcji długu publicznego w przyszłości. Postanowienia paktu fiskalnego mają zostać wprowadzone do prawa unijnego w ciągu 5 lat od ich wprowadzenia.³

³ Pakt fiskalny wszedł w życie 1 stycznia 2013 r.

Powyższe rozważania wyraźnie wskazują, iż procesy globalizacji oraz procesy integracji europejskiej wymuszają zmiany polityki fiskalnej poszczególnych państw członkowskich. Unia Europejska dążąc do harmonijnego wzrostu i zrównoważonego rozwoju przy określonych celach inflacyjnych wymusza przestrzeganie reguł fiskalnych zarówno o charakterze ilościowym jak i procedury nadmiernego deficytu i długu publicznego.

Z powodu zależności gospodarki od polityki finansowej rządu szereg państw podejmuje kroki ku konsolidacji sfery finansów publicznych. Na podstawie analizy literatury przedmiotu za konsolidację uważa się poprawę równowagi budżetowej lub długi okres poprawy bilansu, efektem konsolidacji może być także kombinacja tych dwóch okoliczności (Wojciechowska – Toruńska, 2007, str.74). Badania (Wójtowicz, 2011, str.83-93) prowadzone nad skutecznością działań konsolidacyjnych w sferze finansów publicznych mających na celu ograniczenie deficytu budżetowego wykazały, że można wyróżnić cechy tychże działań, które przyczynią się do osiągnięcia oczekiwanych efektów. Do cech tych należą :

- długoterminowość i konsekwencja w działaniu - przeciętna długość działań konsolidacyjnych to ponad 3 lata (Wójtowicz, 2011, str.92),
- znaczny poziom w cięciu wydatków publicznych przy nieznacznym podwyższaniu dochodów publicznych⁴ oraz
- rozpoczęcie działań konsolidacyjnych średnio 2 lata po zakończeniu recesji.

Koniecznym elementem do przeprowadzenia takiej konsolidacji jest więc głęboka akceptacja społeczna, która pozwoliłaby rządowi na długotrwałe obniżenie wydatków rządowych.

Poziom równowagi budżetowej w latach 2007 - 2013

Patrząc na problem konsolidacji budżetów państw członkowskich UE przez pryzmat rozwoju Unii Europejskiej a także Unii Walutowej należy zwrócić uwagę na ich zależność od koniunktury gospodarczej. Kryteria fiskalne przystąpienia do unii walutowej są sztywne ale uzależnione właśnie od koniunktury gospodarczej. Dodatni wzrost gospodarczy w Polsce powoduje, iż problem deficytu i długu publicznego nie jest w Polsce problemem zasadniczym. Kryteria monetarne są ruchome i ustala się je w odniesieniu do trzech państw o najlepszych wynikach w tym zakresie. Zachowania konsolidacyjne więc nie są problemem lokalnym dotyczącym wyłącznie Polski. Zarówno państwa tzw. starej Unii jak i państwa aspirując najpierw do Unii Europejskiej a później do unii walutowej starają się konsolidować budżet. Polskie rezultaty na tle państw sąsiadujących nie odbiegają od średniej a porównując się np. do Węgier możemy uznać je za dobre.

Tabela1. Równowaga budżetowa Polski, Czech i Węgier jako procent PKB w latach 2005 – 2009.

PAŃSTWO	2005	2006	2007	2008	2009
POLSKA	-4,1	-3,6	-1,9	-3,6	-2,3
CZECHY	-3,6	-2,6	-0,7	-2,1	-4,8
WĘGRY	-7,9	-9,3	-5,0	-3,8	-4,3

Za Żukrowska, 2012, str.28

Rozbieżność wyników obserwacji danych makro powoduje stwierdzenie, iż pojawienie się deficytu budżetowego nie wpływa jedynie na mechanizmy monetarne i nie musi prowadzić do pompowania pieniędzy, jednak prawie zawsze oddziałuje na procesy dochodowe bo na ogół oznaczają kurczenie się przychodów z instrumentów fiskalnych. Biorąc pod uwagę różne modele polityki fiskalnej możemy pogrupować państwa w Europie na te, które prowadzą ekspansywną politykę fiskalną opartą o zwiększanie dochodów, państwa o rygorystycznej polityce fiskalnej oraz na państwa stosujące tak zwane strategie mieszane w tym też interwencje jednorazowe (Żukrowska, 2012, str.30). Obserwując działania rządów poszczególnych państw członkowskich możemy wyróżnić państwa, które w ostatnich latach prowadziły politykę ograniczania

⁴ Zmiana średniego salda to poziom 7,6 procenta przy obniżeniu wydatków o 7 % i podwyższeniu dochodów o 0,6% K. Wójtowicz „Potrzeba.... str 92

zadłużenia i zrównoważonego budżetu. Niektórzy autorzy wskazują na takie państwa jak: Belgia, Finlandia, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Luksemburg oraz, spoza strefy euro, Bułgaria, Dania, Estonia i Szwecja, jako na państwa dążące do ograniczenia deficytu i długu publicznego (Skiba, 2011, str.133). Inni autorzy natomiast w swych badaniach wybierają porównawczo Belgię, Grecję i Portugalię (Żukrowska, 2012, str.30) jako państwa realizujące ekspansywną politykę fiskalną opartą o zwiększanie dochodów. W związku z tym, że analiza polityki fiskalnej Belgii przekracza zakres niniejszego opracowania pominię dywagacje dotyczące tego państwa. W mojej analizie do państw z grupy o zdyscyplinowanej polityce fiskalnej przyjmę Irlandię, Szwecję, Hiszpanię.

Obserwacje danych makroekonomicznych nie wskażą nam jednoznacznego efektu, jednak można zaobserwować konsekwentną tendencję zmian.

Tabela 2. Równowaga budżetowa wybranych państw strefy Euro stosujących restrykcyjną politykę fiskalną jako procent PKB w latach 2007 - 2013.

PAŃSTWO	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
IRLANDIA	0,2	-7	-13,9	-32,4	-12,6	-8	-5,7
HISZPANIA	2	-4,4	-11	-9,4	-9,4	-10,3	-6,8
SZWECJA	3,3	2	-0,7	0	-0,1	-0,9	-1,3

Opracowanie własne na podstawie

<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/download.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=tec00127>

Wyniki nie są jednoznaczne ponieważ lokalne problemy poszczególnych państw nałożyły się na globalny kryzys finansowy lub patrząc na to z innej strony globalny kryzys finansowy spowodował inne skutki w poszczególnych państwach członkowskich. W Hiszpanii np. załamał się rynek nieruchomości powodując bezrobocie i spadek dochodów publicznych. Pomimo faktu, że Hiszpania w latach 2000-2007 operowała przy przeciętnej nadwyżce budżetowej na poziomie 0,4% a w kryzys finansowy 2008 roku Hiszpania weszła z nadwyżką budżetową z roku 2007 i długiem na poziomie ok 35% PKB to deficyt budżetowy w roku 2009 sięgnął 11 %. W latach 2000 - 2007 wskaźnik dług Hiszpanii, jako procent PKB spadł z 59,4% do 36,2%. Mimo głębokie załamania równowagi budżetowej w latach 2009 - 2012 Hiszpania wydaje się odbudowywać swoją równowagę budżetową. Podobne zawirowania obserwujemy w Irlandii, która w latach 2000-2007 operowała przeciętną nadwyżką budżetową na poziomie 1,5%! W tym czasie wskaźnik zadłużenia zmniejszył się z 37,5% do 24,8%. Jednak kryzys finansowy wyjątkowo mocno dotknął sektor bankowy w Irlandii, który musiał być wsparty środkami budżetowymi. Sytuacja ta poskutkowała w roku 2010 deficytem budżetowym na niespotykanym poziomie 32,4%.

Analizując państwa stosujące tak zwane strategie mieszane: Francję, Niemcy, Włochy można zaobserwować przede wszystkim ich silną pozycję polityczną wśród państw członkowskich oraz rozbudowaną gospodarkę. Państwa te między innymi przez brak bańki spekulacyjnej na rynku nieruchomości, konserwatywny rynek produktów bankowych, wielowymiarowe reformy finansów publicznych a także księgowość kreatywną i środki jednorazowe łagodniej przeszły przez kryzys finansowy, mimo że weszły w niego z gorszymi wskaźnikami deficytu i długu publicznego. Niemcy, mimo że w latach 2000-2007 opierały się na polityce deficytów budżetowych, zaledwie dwa razy osiągając nadwyżkę nie pogrążyły się w głębokim deficycie podczas kryzysu finansowego.

Tabela 3. Równowaga budżetowa wybranych państw strefy Euro stosujących strategie mieszane jako procent PKB w latach 2007 - 2013.

PAŃSTWO	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
FRANCJA	-2,5	-3,2	-7,2	-6,8	-5,1	-4,9	-4,1
NIEMCY	0,3	0	-3	-4,1	-0,9	0,1	0,1
WŁOCHY	-1,5	-2,7	-5,3	-4,2	-3,5	-3	-2,8

Opracowanie własne na podstawie

<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/download.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=tec00127>

Państwa o najluźniejszym podejściu do równowagi budżetowej to: Grecja, Malta, Portugalia oraz Czechy, Polska i Węgry. Wartość deficytów instytucji rządowych i samorządowych tych państw w ostatnich latach znacznie przekraczała średnią w UE.

Pomimo stosowania konsolidacji budżetowej Grecja a także Portugalia znajdują się na przeciwnym biegunie jakości polityki fiskalnej (Tagkalakis, 2008, str.1496). Przeciętny deficyt budżetowy w Grecji wyniósł w latach 2000-2007 aż 5,5%. W tym okresie, wskaźnik zadłużenia tylko dwa razy zszedł poniżej 100% PKB. W takich warunkach kryzys finansowy był dla Grecji wyjątkowo dotkliwy i trwa mimo faktu że większość państw poprawiło swoje wskaźniki. Grecja jako jedno z trzech państw UE pogorszyło swój wskaźnik deficytu w roku 2013 w stosunku do roku poprzedniego i wyniósł on w Grecji w roku 2013 12,2%. Niestety jednym z tych państw była także Polska.

Tabela. Równowaga budżetowa wybranych państw strefy Euro stosujących politykę fiskalną opartą o zwiększanie dochodów, jako procent PKB w latach 2007 - 2013.

Tabela 4. Równowaga budżetowa wybranych państw strefy Euro opartych na dochodowej polityce fiskalnej jako procent PKB w latach 2007 - 2013.

PAŃSTWO	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
GRECJA	-6,7	-9,9	-15,2	-11,1	-10,1	-8,6	-12,2
PORTUGALIA	-3	-3,8	-9,8	-11,2	-7,4	-5,5	-4,9

Opracowanie własne na podstawie

<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/download.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=tec0012>

Tabela 5. Równowaga budżetowa państw strefy Euro jako procent PKB w latach 2007 - 2013.

Deficyt / nadwyżka sektora rządowy jako % PKB							
ROK	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Państwa strefy Euro - 18 państw	b.d.	b.d.	b.d.	-6,4	-4,5	-4,2	-3,2
Państwa strefy Euro - 17 państw	b.d.	b.d.	b.d.	-6,4	4,5	-4,2	-3,2
EU (28 państw)	b.d.	b.d.	b.d.	-6,1	-4,1	-3,6	-2,9
EU (27 państw)	b.d.	b.d.	b.d.	-6,1	-4,1	-3,6	-2,9
Belgia	0	-1,1	-5,5	-4	-3,9	-4,1	-2,9
Bułgaria	1,1	1,6	-4,2	-3,2	-2	-0,5	-1,2
Czechy	-0,7	-2,1	-5,5	-4,4	-2,9	-4	-1,3
Dania	5	3,2	-2,8	-2,7	-2,1	-3,9	-0,7
Niemcy	0,3	0	-3	-4,1	-0,9	0,1	0,1
Estonia	b.d.	b.d.	b.d.	0,2	1	-0,3	-0,5
Irlandia	0,2	-7	-13,9	-32,4	-12,6	-8	-5,7
Grecja	-6,7	-9,9	-15,2	-11,1	-10,1	-8,6	-12,2
Hiszpania	2	-4,4	-11	-9,4	-9,4	-10,3	-6,8
Francja	-2,5	-3,2	-7,2	-6,8	-5,1	-4,9	-4,1
Chorwacja	-2,5	-2,7	-5,9	-6	-7,7	-5,6	-5,2
Włochy	-1,5	-2,7	-5,3	-4,2	-3,5	-3	-2,8
Cypr	3,2	0,9	-5,6	-4,8	-5,8	-5,8	-4,9
Łotwa	-0,6	-4	-8,9	-8,2	-3,4	-0,8	-0,9
Litwa	-1	-3,3	-9,3	-6,9	-9	-3,2	-2,6
Luxemburg	4,2	3,3	-0,5	-0,6	0,3	0,1	0,6
Węgry	-5,1	-3,7	-4,6	-4,5	-5,5	-2,3	-2,4
Malta	-2,3	-4,2	-3,3	-3,3	-2,6	-3,7	-2,7
Holandia	0,2	0,2	-5,5	-5	-4,3	-4	-2,3
Austria	-1,3	-1,5	-5,3	-4,5	-2,6	-2,3	-1,5
Polska	b.d.	b.d.	b.d.	-7,6	-4,9	-3,7	-4
Portugalia	-3	-3,8	-9,8	-11,2	-7,4	-5,5	-4,9
Rumunia	-2,9	-5,6	-8,9	-6,6	-5,5	-3	-2,2
Słowenia	-0,1	-1,8	-6,1	-5,7	-6,2	-3,7	-14,6
Słowacja	-1,9	-2,4	-7,9	-7,5	-4,1	-4,2	-2,6

Finlandia	5,1	4,2	-2,5	-2,6	-1	-2,1	-2,4
Szwecja	3,3	2	-0,7	0	-0,1	-0,9	-1,3
Wielka Brytania	-3	-5,1	-10,8	-9,6	-7,6	-8,3	-5,8

Opracowanie własne na podstawie

<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/download.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=tec00127>

Tabela 6. Dług brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych - dane roczne w latach 2007 - 2013.

Dług brutto sektora instytucji rządowych i samorządowych - dane roczne							
Procent PKB							
rok	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Państwa strefy Euro - 18 państw	b.d	b.d	b.d	83,7	85,8	89	90,9
Państwa strefy Euro - 17 państw	b.d	b.d	b.d	83,8	85,9	89,1	91,1
EU (28 państw)	b.d	b.d	b.d	78,2	80,8	83,5	85,4
EU (27 państw)	b.d	b.d	b.d	78,3	80,9	83,6	85,4
Belgia	86,9	92,2	99,3	99,6	102,1	104	104,5
Bułgaria	16,6	13,3	14,2	15,9	15,7	18	18,3
Czechy	27,8	28,7	34,1	38,2	41	45,5	45,7
Dania	27,3	33,4	40,4	42,9	46,4	45,6	45
Niemcy	63,5	64,9	72,4	80,3	77,6	79	76,9
Estonia	b.d	b.d	b.d	6,5	6	9,7	10,1
Irelandia	24	42,6	62,2	87,4	111,1	121,7	123,3
Grecja	103,1	109,3	126,8	146	171,3	156,9	174,9
Hiszpania	35,5	39,4	52,7	60,1	69,2	84,4	92,1
Francja	64,2	67,8	78,8	81,5	85	89,2	92,2
Chorwacja	34,4	36	44,5	52,8	59,9	64,4	75,7
Włochy	99,7	102,3	112,5	115,3	116,4	122,2	127,9
Cypr	53,7	44,7	53,5	56,5	66	79,5	102,2
Łotwa	8,4	18,6	36,4	46,8	42,7	40,9	38,2
Litwa	16,7	15,4	29	36,3	37,3	39,9	39
Luxembourg	7,2	14,4	15,5	19,6	18,5	21,4	23,6
Węgry	65,9	71,9	78,2	80,9	81	78,5	77,3
Malta	62,4	62,7	67,8	67,6	69,8	67,9	69,8
Holandia	42,7	54,8	56,5	59	61,3	66,5	68,6
Austria	64,8	68,5	79,7	82,4	82,1	81,7	81,2
Polska	b. d.	b. d.	b. d.	53,6	54,8	54,4	55,7
Portugalia	68,4	71,7	83,6	96,2	111,1	124,8	128
Rumunia	12,7	13,2	23,2	29,9	34,2	37,3	37,9
Słowenia	22,7	21,6	34,5	37,9	46,2	53,4	70,4
Słowacja	29,8	28,2	36	41,1	43,5	52,1	54,6
Finlandia	34	32,7	41,7	47,1	48,5	53	56
Szwecja	38,2	36,8	40,3	36,7	36,1	36,4	38,6
Wielka Brytania	43,6	51,6	65,9	76,4	81,9	85,8	87,2

Opracowanie własne na podstawie

<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/download.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=teina225>

Wnioski

Obserwując wskaźniki makroekonomiczne państw Unii Europejskiej w okresie 2007 - 2013 zauważamy przede wszystkim skuteczność wprowadzenia reguł fiskalnych na arenę polityki Unii Europejskiej. Deficyty budżetowe dążą do ograniczenia, co jednak nie wpływa jeszcze na obniżanie długu publicznego. Wydaje się jednak, iż najgorszy czas recesji Europa ma już za sobą a najtragiczniejszy był w wymiarze deficytu budżetowego rok 2010. Analiza przypadków takich krajów jak Irlandia czy Hiszpania pozwala stwierdzać jednak, iż nie tylko polityka fiskalna danego kraju, reguły fiskalne narzucone z zewnątrz ale także inne elementy gospodarki mają

olbrzymi wpływ na całokształt wyników makroekonomicznych. W obu przypadkach kryzys miał bardzo mocny wpływ na sektor nieruchomości a w przypadku Irlandii dodatkowo na sektor finansowy, co drastycznie wpłynęło na poziom deficytu budżetowego. Pozwala to stwierdzić, że sama polityka fiskalna nie wystarczy – potrzebny jest całokształt działań o jeszcze szerszym zakresie aby uniknąć tego typu recesji. Dodatkowo przykłady państw prowadzących szerokie i różnorodne działania w celu złagodzenia cyklu koniunkturalnego osiągnęły najlepsze efekty w okresie kilkuletnim. Tezę tę potwierdza obserwacja państw prowadzących politykę fiskalną opartą przede wszystkim na zwiększeniu przychodów budżetowych, które to państwa w okresie kilkuletnim mają najgorsze osiągnięcia w zakresie ograniczania deficytu budżetowego i długu publicznego. Pozwala to prognozować, iż polityka unijna będzie dążyć do coraz szerszego regulowania kwestii, które do tej pory pozostawały w gestii państw członkowskich. Daje to także wyraźny drogowskaz państwom, takim jak Polska, które osiągają rezultaty gorsze niż pozostałe kraje wspólnoty.

Literatura

- Barro, R. J. (1979). On the determination of the public debt. *Journal of Political Economy* 87(5):, doi:10.1086/260807
- Friedman M. (1968), The Role of Monetary Policy *The American Economic Review* Vol. 58, No. 1, DOI: 10.2307/1831652
- Giżyński J. (2013) *Polityka fiskalna w strefie euro*, Warszawa CeDeWu
- Horvath J. (2003) Optimum Currency Area Theory: A Selective Review *Optimum Currency Area Theory: A Selective Review* 26. BOFIT Discussion Paper No. 15/2003, 42. doi:10.2139/ssrn.1015480
- Jajko B. (2008) Dług publiczny a równowaga fiskalna, Warszawa CeDeWu,
- Kosterna U. (2006) Reguły polityki fiskalnej a dyscyplina budżetowa w Unii Europejskiej [w] *Stopy procentowe a gospodarka. Dylematy Unii Gospodarczej i Walutowej*. Red. J. L. Bednarczyk, Radom, Instytut Technologii Eksploatacji – Państwowego Instytutu badawczego,
- Krzak M. (2012) *Kontrowersje wokół antycyklicznej polityki fiskalnej a niedawny kryzys globalny*, Warszawa ,Oficyna Wydawnicza Uczelnia Łazarskiego,
- Marchewka – Bartkowiak K. (2010) *Reguły fiskalne*, Warszawa, Biuro Analiz Sejmowych,
- Oręziak L. (2009) *Finanse Unii Europejskiej* Warszawa, PWN,
- Piwowarski R. (2011), Reguły fiskalne oraz instrumenty nowego zarządzania publicznego jako narzędzia przejrzystej polityki fiskalnej, Warszawa, *Studia Ekonomiczne nr 3*,
- Sawyer M. (2012) The tragedy of UK fiscal policy in the aftermath of the financial crisis. *Cambridge Journal of Economics* 2012, 36, doi:10.1093/cje/ber043
- Skiba L. (2011) „Polityka fiskalna w Unii Walutowej” Lublin, <http://www.ugiw.umcs.lublin.pl/VI.pdf> dostęp z dnia 12.03.2015
- Tagkalakis A. (2008) The effects of fiscal policy on consumption in recessions and expansions *Journal of Public Economics* Volume 92, doi:10.1016/j.jpubeco.2007.11.007
- Wojciechowska – Toruńska I. (2013) Nierównowaga budżetowa a wzrost gospodarczy, w *Zarządzanie finansami* R. 11, nr 2, cz. 3 Gdańsk,
- Wójtowicz K. (2011) Potrzeba i możliwości ograniczania deficytów budżetowych w warunkach recesji gospodarczych, Poznań, *Zeszyty Naukowe WSB w Poznaniu nr 36/2011*,
- Żukrowska K. (2012) *Harensing glonalization czyli ujarzmienie globalizacji*; Warszawa, Oficyna wydawnicza SGH,