

Juliusz Giżyński*, Ryszard Wierzbowski**

PROCES DOSKONALENIA OCENY RÓWNOWAGI BUDŻETOWEJ W UNII GOSPODARCZEJ I WALUTOWEJ

Wprowadzenie

Zgodnie z teorią optymalnego obszaru walutowego, która była podstawą tworzenia Unii Gospodarczej i Walutowej (UGW), unii walutowej powinna towarzyszyć zintegrowana polityka fiskalna, łącznie ze wspólnym budżetem. Brak zgody wszystkich państw członkowskich UGW na tworzenie wspólnego budżetu sprawił, iż niezbędne stało się stworzenie pewnego substytutu tego budżetu w postaci reguł fiskalnych określonych w Traktacie o Unii Europejskiej zwanym Traktatem z Maastricht. Miały one sprzyjać prowadzeniu antycyklicznej polityki fiskalnej przez państwa członkowskie oraz zapobiegać ograniczeniu ryzyka nadmiernego zadłużania się niektórych państw na koszt innych państw (*moral hazard*)¹.

Jedną z najważniejszych reguł fiskalnych zawartych w Traktacie z Maastricht, rozwiniętą w Pakcie Stabilności i Wzrostu (PSW), był wymóg, aby budżety sektora finansów publicznych (*general government sector*) w państwach członkowskich UGW były bliskie równowagi lub zamykały się nadwyżką w średnim okresie. Ponadto państwa te powinny unikać nadmiernych deficytów, tj. przekraczających wskaźnik 3% PKB.

Jednak już od pierwszych lat funkcjonowania UGW powyższa reguła nie była przestrzegana. Szczególnie trudna sytuacja w tym zakresie miała miejsce w okresie kryzysu gospodarczego, który rozpoczął się w 2008 r. Ów brak dyscypliny budżetowej wymusił na władzach UGW uruchomienie procesu doskonalenia mierników oceny równowagi budżetowej oraz odpowiednich procedur mających gwarantować prowadzenie przez państwa członkowskie zdrowej polityki budżetowej².

* Sopotka Szkoła Wyższa, Wydział Ekonomiczno-Społeczny.

** Uniwersytet Gdański, Wydział Zarządzania.

¹ Zob. G. Tchorek, *Źródła kryzysu a nowe rozwiązania instytucjonalne w strefie euro*, „Finanse” 2014, nr 1, s. 16.

² Zob. *The assessment of fiscal effort*, “ECB Monthly Bulletin” 2014, No. 10, s. 69.

Głównym celem artykułu jest przedstawienie, w zarysie, teoretycznych założeń polityki fiskalnej w państwach należących do strefy euro oraz prezentacja ich sytuacji budżetowej, a przede wszystkim dotychczasowego procesu doskonalenia mierników i procedur oceny równowagi budżetowej w UGW.

1. Teoretyczne założenia polityki fiskalnej w państwach należących do Unii Gospodarczej i Walutowej

Równoważenie budżetu sektora finansów publicznych jest trudne niemal w każdym kraju, a cóż dopiero w całej UGW. Trzeba bowiem pamiętać, że Unia jest zbiorem państw o odmiennej historii, ich rządy tworzone są przez różne partie i mają odrębne korzenie polityczne. W poszczególnych państwach bieżąca polityka budżetowa nawiązuje do niejednorodnych teorii ekonomiczno-społecznych, które zdefiniowano w zróżnicowanych systemach monetarnych i reżimach kursowych³.

Równowaga budżetowa jest rozumiana jako stan, w którym wydatki publiczne są w całości pokrywane dochodami publicznymi oraz zanika deficyt sektora finansów publicznych⁴. Równowaga budżetowa nie jest jednak możliwa bez przestrzegania dyscypliny fiskalnej. Rygorystyczne jej przestrzeganie, w ramach UGW, wynika z kilku przesłanek.

Po pierwsze, zdrowe finanse publiczne stabilizują politykę budżetową państwa w poszczególnych fazach cyklu koniunkturalnego⁵. Politykę tę uznaje się za zrównoważoną (*sustainable*), w wypadku gdy rząd reguluje w terminie swoje zobowiązania, bez konieczności znacznego ograniczania salda dochodów i wydatków⁶. Jeśli deficyt budżetowy państwa utrzymuje się przez dłuższy czas, stan jego finansów publicznych ulega degradacji. Efektem chronicznego występowania znacznych deficytów będzie wzrost długu publicznego. Koszty jego obsługi mogą zaś hamować rozwój całej gospodarki. Taka sytuacja może spowodować znaczne obniżenie ratingu kredytowego dla danego państwa, trudności w pozyskiwaniu przez rządzących finansowania na globalnych rynkach, aż w końcu utratę zdolności do regulowania zaciągniętych zobowiązań. W ostateczności, jak pokazuje przykład Grecji, państwu może grozić bankructwo.

³ S. Miklaszewicz, *Deficyt budżetowy w krajach strefy euro*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2012, s. 86.

⁴ A. Wernik, *Finanse publiczne*, PWE, Warszawa 2014, s. 76.

⁵ R. Wierzb, *Proces budowania unii stabilności fiskalnej w strefie euro*, w: *Eseje o stabilności finansowej*, red. A. Alińska, CeDeWu, Warszawa 2012, s. 372.

⁶ Zob. B. Jajko, *Dług publiczny a równowaga fiskalna*, CeDeWu, Warszawa 2008, s. 43.

Po drugie, nadmiernie zadłużone państwo negatywnie wpływa na gospodarkę pozostałych państw strefy euro. Wynika to z faktu konieczności pozyskania przez nie finansowania nie tylko na swoim rynku, ale również na rynkach całej strefy. Ma to umożliwić mu sfinansowanie bieżącego deficytu oraz obsługę długu. W konsekwencji wzrośnie unijna stopa procentowa, podnosząc koszty potrzeb pożyczkowych w pozostałych krajach UGW. Państwa te będą z kolei naciskać na Europejski Bank Centralny (EBC), aby złagodził wspólną politykę pieniężną w celu zmniejszenia tych kosztów. Zatem nierównowaga finansów publicznych jednego lub kilku państw członkowskich UGW będzie zakłócała prowadzenie jednolitej polityki pieniężnej.

Po trzecie, skutkiem nadmiernego deficytu może być tzw. „efekt wypychania”. Efekt ten wiąże się z wypychaniem z rynków finansowych, przez władze publiczne, tych przedsiębiorstw, które poszukują środków na sfinansowanie swoich inwestycji. Na tych samych rynkach władze publiczne zaciągają bowiem pożyczki na pokrycie m.in. deficytu sektora finansów publicznych oraz na obsługę płatności z tytułu odsetek od długu publicznego. Efekt wypychania spowalnia więc rozwój gospodarki poszczególnych państw⁷.

Po czwarte, dyscyplinowanie polityki fiskalnej w państwach należących do UGW opiera się na koncepcji tzw. „dóbr klubowych”. Zakłada ona, że pewne kategorie dóbr są wspólnie użytkowane przez członków danej wspólnoty⁸ i stanowią wartość dodaną. Wspólna waluta, wspólny rynek czy stabilność cen są w ramach UGW takimi „dobra klubowymi”, które przynoszą korzyści wszystkim jej członkom. Korzyści te mogą jednak ulec ograniczeniu z powodu określonych działań jednego bądź kilku państw⁹.

Potrzeba unikania narastania deficytu sektora finansów publicznych i długu publicznego, a tym samym wymóg zachowania równowagi budżetowej, w warunkach strefy euro zmusza do sięgania po prawne i instytucjonalne instrumenty ograniczania wydatków publicznych i deficytu¹⁰. Mają one postać reguł fiskalnych, zarówno numerycznych, jak i nienumerycznych, które określają kształtowanie się m.in. różnych kategorii wydatków czy też dochodów budżetowych, wysokości deficytu budżetowego i długu publicznego¹¹.

⁷ R. Wierzbą, op.cit., s. 372.

⁸ Na temat roli tzw. „dóbr klubowych” w społeczeństwie zob. J. Hausner, *Globalny kryzys: potrzeba nowej polityki gospodarczej*, „Ekonomista” 2014, nr 2, s. 265–266.

⁹ D. Rosati, *Kierunki zmian w systemie zarządzania fiskalnego strefą euro*, „Ekonomista” 2010, nr 5, s. 638.

¹⁰ Ograniczenia budżetowe można rozpatrywać na dwu płaszczyznach, tj. w bieżącym okresie (*acurrent period budget constraint*) oraz międzyokresowo (*intertemporal budget constraint*). Zob. B. Jajko, op.cit., s. 44–50.

¹¹ Zob. D. Rosati, *Konsolidacja fiskalna a kryzys zadłużenia w strefie euro*, w: L. Oręziak, D. Rosati, *Kryzys finansów publicznych*, Elipsa, Warszawa 2013, s. 15.

2. Ewolucja sytuacji budżetowej w państwach członkowskich Unii Gospodarczej i Walutowej

Od samego początku funkcjonowania UGW kraje członkowskie napotykały znaczne trudności w równoważeniu budżetu sektora finansów publicznych. Już w 2003 r. pierwszych poważnych problemów fiskalnych doświadczyły dwa państwa o największej gospodarce strefy euro, tj. Francja i Niemcy. Mimo, iż nie zastosowały się one wówczas do reguł PSW, Rada UE nie nałożyła na nie procedury karnej. W związku z tym, w 2005 r. zreformowano PSW po raz pierwszy. W ramach tej reformy uelastyczniono reguły fiskalne oraz złagodzone sankcje za ich nieprzestrzeganie.

Ponadto Grecja, jak wynika z danych zaprezentowanych w tabeli 1 i 2, przez cały okres swojego członkostwa w UGW, ani razu nie spełniła kryteriów fiskalnych, przekazując zafałszowane dane statystyczne do Eurostatu. Fakt ten ujawniono dopiero po zmianach rządów w tym kraju w 2009 r.

Po pierwszej reformie PSW sytuacja budżetowa w państwach należących do UGW ulegała poprawie. W latach 2006–2007, mimo dobrej koniunktury gospodarczej, państwa członkowskie notowały jednak deficyty w swoich budżetach publicznych (tabela 1). Świadczy to o tym, że reguły fiskalne, zawarte w PSW, były dalej nieskuteczne.

Sytuacja budżetowa strefy euro zmieniała się radykalnie wraz z rozszerzaniem się globalnego kryzysu finansowego w 2008 r. Kryzys ten przyniósł m.in. gwałtowne pogorszenie kondycji finansów publicznych w państwach UGW w 2009 i 2010 r. Nastąpił również znaczny wzrost wskaźnika deficytu budżetowego w strefie euro, jako całości, odpowiednio do poziomu 6,3% PKB i 6,1% PKB (tabela 1). Wskaźniki te spowodowały wzrost długu publicznego ponad dopuszczalny limit (tabela 2).

Ze wzrostem wskaźników długu publicznego w części państw UGW wiąże się kryzys zadłużenia, który rozpoczął się w Grecji w 2010 r. Kryzys ten potwierdził obawy, że pierwsza reforma PSW była niewystarczająca i zwrócona w niewłaściwym kierunku.

Kryzys finansowy skłonił rządzących w strefie euro do podjęcia wielu działań. Po pierwsze, wzmocniono system zarządzania polityką fiskalną na płaszczyźnie UGW, dokonując m.in. dwukrotnej reformy Paktu Stabilności i Wzrostu¹². Po drugie, oprócz poczynań na płaszczyźnie unijnej w postaci stosowania procedury nadmiernego deficytu, podejmowano decyzje o udzieleniu pomocy finansowej kilku krajom strefy euro, które jej potrzebowały i potrzebują nadal. Po trzecie, niezwykle istotnym wsparciem dla części państw członkowskich były programy Europejskiego Banku Centralnego, który podejmował stosowne interwencje, m.in. na wtórnych rynkach

¹² Więcej na temat nowych reguł fiskalnych w UGW zob. w punkcie 3 niniejszego artykułu.

obligacji skarbowych strefy euro. Po czwarte, państwa należące do UGW podjęły znaczne wysiłki na rzecz konsolidacji fiskalnej. Wysiłki te podjęto m.in. w związku ze zwiększoną presją na rynkach finansowych¹³.

Na skutek podjętych działań konsolidacyjnych, w 2011 r. deficyt sektora finansów publicznych dla całej strefy euro obniżył się o 2% PKB. W 2012 r. spadek ten był już zdecydowanie mniejszy, tj. o 0,5% PKB (tabela 1).

Zgodnie z prognozą Komisji Europejskiej z listopada 2015 r., wskaźnik deficytu sektora finansów publicznych do PKB będzie dla UGW w dalszym ciągu ulegał poprawie. Tempo tego procesu będzie jednak wolniejsze niż w 2013 r. Przewidziano, że poziom deficytu obniży się odpowiednio o 0,3% PKB w 2014 r. i o 0,2% PKB w 2015 r. (tabela 1), do czego ma się przyczynić m.in. szybszy wzrost gospodarczy. Ponadto w latach 2014–2015 kurs polityki budżetowej w strefie euro oceniono na bliski neutralnemu. Na koniec 2015 r. wskaźnik długu publicznego do PKB w tej strefie ma osiągnąć szczytowy poziom 94,8% PKB¹⁴ (tabela 2).

Niemniej jednak, w związku z napięciami geopolitycznymi, niepewną sytuacją na rynkach finansowych, a także ryzykiem wdrażania reform strukturalnych, prognoza wzrostu gospodarczego w strefie euro jest obciążona ryzykiem zmiany na niekorzyść¹⁵.

Za wskaźnikami przedstawiającymi sytuację fiskalną w całej UGW kryją się, jak przedstawiono w tabeli 1 i 2, bardzo zróżnicowane wskaźniki deficytu budżetowego i długu publicznego dla poszczególnych państw członkowskich, czego konsekwencją są wciąż otwarte pozycje w nadzorze nad polityką fiskalną w części tych krajów (Hiszpania, Grecja, Portugalia, Słowenia, Francja, Irlandia, Malta i Cypr)¹⁶.

W nadzorze fiskalnym państw należących do strefy euro niezwykle ważna jest istota zmian w budżetach narodowych oraz ocena podstawowych pozycji fiskalnych. Na ostatnie dostosowania polityki fiskalnej w strefie euro miały wpływ takie czynniki jak: cykliczność gospodarki, tymczasowe środki podjęte przez rządy poszczególnych państw (np. sprzedaż licencji telekomunikacyjnych) oraz jednorazowe przepływy kapitału (np. pomoc finansowa dla sektora bankowego). Dostosowania te miały swoje odbicie w strukturalnym saldzie budżetowym. Prawidłowe jego oszacowanie jest jednak obciążone dużą niepewnością¹⁷.

¹³ Zob. J. Giżyński, *Polityka fiskalna w strefie euro*, CeDeWu, Warszawa 2013, s. 98–145.

¹⁴ Zob. *Jesienna prognoza gospodarcza na 2014 r.: powolne ożywienie i bardzo niska inflacja*, Komunikat prasowy, IP/14/1362, Komisja Europejska, Bruksela, 4.11.2014, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-1362_pl.htm, dostęp 10.02.2015.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Zestawienie krajów objętych procedurą nadmiernego deficytu Komisji Europejskiej: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/corrective_arm/index_en.htm, dostęp 10.02.2015.

¹⁷ Zob. *Fiscal developments*, "ECB Monthly Bulletin" 2014, No. 9, s. 85. Szczegółowe dane statystyczne na temat wysokości tego salda zob. *European Economic Forecast. Autumn 2014*, op.cit, s. 164.

Tabela 1. Deficyt (-) lub nadwyżka (+) sektora finansów publicznych państw strefy euro w latach 1999–2015, w % PKB

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014*	2015*	
<i>Strefa euro</i>	-1,5	-0,1	-2,0	-2,7	-3,1	-2,9	-2,5	-1,4	-0,7	-2,1	-6,3	-6,1	-4,1	-3,6	-2,9	-2,6	-2,4	
Belgia	-0,6	0,0	0,4	-0,1	-0,1	-0,1	-2,5	0,4	-0,1	-1,0	-5,6	-4,0	-3,9	-4,1	-2,9	-3,0	-2,8	
Niemcy	-1,6	1,1	-3,1	-3,8	-4,2	-3,8	-3,3	-1,6	0,2	-0,1	-3,1	-4,1	-0,9	0,1	0,1	0,2	0,0	
Estonia	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	1,0	-0,3	-0,5	-0,4	-0,6	
Irlandia	2,6	4,9	0,9	-0,4	0,4	1,4	1,6	2,9	0,2	-7,4	-13,7	-32,4	-12,6	-8,0	-5,7	-3,7	-2,9	
Grecja	X	X	-4,5	-4,9	-5,7	-7,6	-5,5	-6,0	-6,5	-9,8	-15,7	-11,1	-10,1	-8,6	-12,2	-1,6	-0,1	
Hiszpania	-1,3	-0,9	-0,5	-0,3	-0,3	-0,1	1,3	2,4	2,0	-4,5	-11,1	-9,4	-9,4	-10,3	-6,8	-5,6	-4,6	
Francja	-1,8	-1,5	-1,6	-3,3	-4,1	-3,6	-2,9	-2,3	-2,7	-3,3	-7,5	-6,8	-5,1	-4,9	-4,1	-4,4	-4,5	
Włochy	-1,9	-0,8	-3,1	-3,1	-3,6	-3,5	-4,4	-3,4	-1,6	-2,7	-5,5	-4,2	-3,5	-3,0	-2,8	-3,0	-2,7	
Cypr	X	X	X	X	X	X	X	X	X	0,9	-6,1	-4,8	-5,8	-5,8	-4,9	-3,0	-3,0	
Łotwa	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	-1,1	-1,2
Litwa	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	-1,4
Luksemburg	3,4	6,0	6,1	2,1	0,5	-1,1	0,0	1,4	3,7	3,2	-0,7	-0,6	0,3	0,1	0,6	0,2	-0,4	
Malta	X	X	X	X	X	X	X	X	X	-4,6	-3,7	-3,3	-2,6	-3,7	-2,7	-2,5	-2,6	
Holandia	0,4	2,0	-0,2	-2,1	-3,1	-1,7	-0,3	0,5	0,2	0,5	-5,6	-5,0	-4,3	-4,0	-2,3	-2,5	-2,1	
Austria	-2,3	-1,7	0,0	-0,7	-1,5	-4,4	-1,7	-1,5	-0,9	-0,9	-4,1	-4,5	-2,6	-2,3	-1,5	-2,9	-1,8	
Portugalia	-3,1	-3,3	-4,8	-3,4	-3,7	-4,0	-6,5	-4,6	-3,1	-3,6	-10,2	-11,2	-7,4	-5,5	-4,9	-4,9	-3,3	
Słowenia	X	X	X	X	X	X	X	X	0,0	-1,9	-6,3	-5,7	-6,2	-3,7	-14,6	-4,4	-2,9	
Słowacja	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	-8,0	-7,5	-4,1	-4,2	-2,6	-3,0	-2,6	
Finlandia	1,7	7,0	5,1	4,2	2,6	2,5	2,9	4,2	5,3	4,4	-2,5	-2,6	-1,0	-2,1	-2,4	-2,9	-2,6	

* Prognoza jesienna 2014, dostęp 22.10.2014.

Źródło: *Statistical Annex of European Economy*, European Commission, Spring 2014, s. 180, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2014/pdf/2014_05_05_stat_annex_en.pdf, dostęp: 27.02.2015; *European Economic Forecast*, European Commission, Autumn 2014, "European Economy" 2014, No. 7, s. 161; *Statistical Annex of European Economy*, European Commission, Autumn 2014, s. 160, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2014/pdf/statistical_annex_autumn_2014_en.pdf, dostęp 27.02.2015.

Tabela 2. Zadłużenie sektora finansów publicznych w państwach strefy euro w latach 2008–2015 (w % PKB)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014*	2015*
<i>Strefa euro</i>	68,5	78,3	83,8	86,4	90,8	93,1	94,5	94,8
Belgia	92,2	99,3	99,6	102,1	104,0	104,5	105,8	107,3
Niemcy	64,9	72,4	80,3	77,6	79,0	76,9	74,5	72,4
Estonia	X	X	X	6,0	9,7	10,1	9,9	9,6
Irlandia	42,6	62,2	87,4	111,1	121,7	123,3	110,5	109,4
Grecja	109,3	126,8	146,0	171,3	156,9	174,9	175,5	168,8
Hiszpania	39,4	52,7	60,1	69,2	84,4	92,1	98,1	101,2
Francja	67,8	78,8	81,5	85,0	89,2	92,2	95,5	98,1
Włochy	102,3	112,5	115,3	116,4	122,2	127,9	132,2	133,8
Cypr	45,3	54,1	56,5	66,0	79,5	102,2	107,5	115,2
Łotwa	X	X	X	X	X	X	40,3	36,3
Litwa	X	X	X	X	X	X	X	41,6
Luksemburg	14,4	15,5	19,6	18,5	21,4	23,6	23,0	24,3
Malta	62,7	67,8	67,6	69,8	67,9	69,8	71,0	71,0
Holandia	54,8	56,5	59,0	61,3	66,5	68,6	69,7	70,3
Austria	68,5	79,7	82,4	82,1	81,7	81,2	87,0	86,1
Portugalia	71,7	83,6	96,2	111,1	124,8	128,0	127,7	125,1
Słowenia	21,6	34,5	37,9	46,2	53,4	70,4	82,2	82,9
Słowacja	X	36,0	41,1	43,5	52,1	54,6	54,1	54,9
Finlandia	32,7	41,7	47,1	48,5	53,0	56,0	59,8	61,7

* Prognoza jesienna 2014, dostęp 22.10.2014.

Źródło: *Statistical Annex of European Economy*, European Commission, Autumn, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2014/pdf/statistical_annex_autumn_2014_en.pdf, dostęp: 27.02.2015, s.164.

3. Ewolucja metod oceny równowagi budżetowej w Unii Gospodarczej i Walutowej

Proces oceny równowagi budżetowej w państwach należących do Unii Gospodarczej i Walutowej, w okresie funkcjonowania wspólnej waluty euro, modyfikowano wiele razy. Pierwszych ważnych zmian w tym procesie dokonano już w 2005 r., kiedy to miała miejsce pierwsza reforma Paktu Stabilności i Wzrostu (PSW). Następnie w 2011 r. zmodyfikowano Pakt po raz drugi. Uchwalono wówczas sześć aktów prawnych, zwanych popularnie sześciopakiem (*six-pack*). W pierwszej połowie 2013 r. udoskonalono go po raz trzeci, przyjmując tzw. dwupak (*two-pack*).

Najbardziej istotne z punktu widzenia dyscypliny fiskalnej w strefie euro, koniecznej do zachowania równowagi w budżetach narodowych, są postanowienia PSW. Stanowi on operacyjne rozwinięcie i uszczegółowienie odpowiednich zapisów wprowadzonych do prawa unijnego na mocy Traktatu z Maastricht¹⁸ w 1992 r. Działania dyscyplinujące, przewidziane zapisami PSW, dzielą się na dwie części – prewencyjną (*preventive arm*), która ma *ex-ante* zapobiegać powstawaniu nadmiernego deficytu budżetowego oraz część korekcyjną (*corrective arm*), która ma eliminować nadmierny deficyt *ex-post*. Pakt Stabilności i Wzrostu przyjęto formalnie w 1997 r.¹⁹. Od tego czasu zreformowano go, jak już wspomniano, trzykrotnie.

W pierwotnych zapisach PSW rola strukturalnego salda budżetowego, tj. wskaźnika oceny dyscyplinowania polityki fiskalnej w strefie euro, była ograniczona do części prewencyjnej. Wynikało to z faktu, iż państwa członkowskie tej strefy zobowiązały się do osiągnięcia równowagi bądź nadwyżki w swoich budżetach narodowych w średnim okresie (*medium-term objective* – MTO). Do 2005 r. sformułowanie „strukturalny” dotyczyło salda budżetowego skorygowanego o wahania cykliczne (*cyclically adjusted balance*)²⁰. Część państw należących do UGW uciekało się jednak do tymczasowych bądź jednorazowych działań w zakresie polityki fiskalnej w celu zredukowania swoich deficytów. W związku z tym, w ramach pierwszej reformy PSW, doprecyzowano ten wskaźnik, korygując go o takie działania. Ponadto poziom rocznego dostosowania salda strukturalnego ustalono na poziomie 0,5% PKB.

W części korekcyjnej PSW, przed jego pierwszą reformą, kładziono nacisk na limity wskaźnika nominalnego deficytu budżetowego (wartość referencyjna 3% PKB). Skorygowanie nadmiernego deficytu miało nastąpić w tym samym roku, w którym go zidentyfikowano. W wyjątkowych okolicznościach²¹ można było jednak wydłużyć ten okres. Ponadto w procedurze nadmiernego deficytu oceniano rezultaty na podstawie wyniku liczbowego powyższego wskaźnika. Powodowało to sytuację, iż państwa członkowskie podejmowały minimalny wysiłek fiskalny, aby obniżyć ten wskaźnik poniżej wartości referencyjnej, przed wskazanym terminem korekty²².

W 2005 r., w ramach pierwszej reformy PSW, część rozwiązań dotyczących równowagi budżetowej uelastyczniono. Położono zwłaszcza nacisk na uwzględnianie złych warunków gospodarczych, które uniemożliwiają osiągnięcie wyznaczonych

¹⁸ Inaczej Traktat z Lizbony, w którym powtórzono zapisy dotyczące prowadzenia polityki fiskalnej w UGW.

¹⁹ Zob. J. Giżyński, *Pakt fiskalny jako uzupełnienie zmodyfikowanego paktu stabilności i wzrostu*, w: A. Alińska, B. Pietrzak, *Stabilność systemu finansowego – instytucje, instrumenty, uwarunkowania*, CeDeWu, Warszawa 2012, s. 103–104.

²⁰ Szerzej na temat ewolucji tego wskaźnika zob. *The assessment of...*, op.cit., s. 73–77.

²¹ W pierwotnej wersji PSW nie sprecyzowano tych okoliczności.

²² *Ibidem*, s. 71.

celów w budżetach. Ustanowiono także, jak już wspomniano, wskaźnik odniesienia, tj. rocznego dostosowania deficytu strukturalnego, na poziomie 0,5% PKB. Co więcej, wydłużono termin korekty nadmiernego deficytu o rok. Taka decyzja mogła zapaść wówczas, kiedy oceniany kraj podjął stosowne działania, ale nieoczekiwane i niekorzystne zdarzenia ekonomiczne wpłynęły negatywnie na jego finanse publiczne. Oznaczało to, że jeśli poprawa salda budżetowego – nominalnego bądź strukturalnego – byłaby niższa od rekomendowanej, podejmowano ostrożną analizę powodów tego niedostosowania²³.

Głęboki kryzys finansowy, na który złożył się również kryzys zadłużenia, wymusił na władzach Unii Europejskiej stanowczą odpowiedź w postaci m.in. wzmocnienia zarządzania polityką fiskalną (tj. sześciopak i dwupak) w państwach strefy euro. Niezwykle istotne z punktu widzenia procesu oceny wysiłku fiskalnego, podejmowanego przez państwa członkowskie, są dwie innowacje.

Pierwsza, jeśli kraj UGW poddany jest wieloletniej procedurze nadmiernego deficytu, spełnienie przez jego rządzących rocznych, nominalnych celów budżetowych (*annual nominal deficit targets*), w ramach tej procedury, postrzega się jako wystarczające do rozpoznania, czy podjął on efektywne działania mające na celu zredukowanie tego deficytu – nawet wtedy, gdy cele o charakterze strukturalnym nie zostały spełnione²⁴.

Druga, do części prewencyjnej PSW włączono dodatkowy wskaźnik oceny wysiłku fiskalnego, dotyczący wydatków budżetowych (*expenditure benchmark*). Wskutek wykorzystania tego wskaźnika zalecana poprawa w saldzie strukturalnym ma być osiągnięta dzięki dostosowaniom po stronie wydatkowej budżetu (w zastępstwie podwyżek podatków). Ma to zapobiegać sytuacji, że nadzwyczajne przychody budżetowe państw członkowskich są przeznaczane na wydatki, a nie na wymaganą konsolidację fiskalną. W przeszłości notowano bowiem takie wypadki, że w okresie boomu gospodarczego, spowodowanego wzrostami na rynkach nieruchomości, poprzedzającego kryzys finansowy, niektóre państwa strefy euro – szczególnie Irlandia i Hiszpania – były w stanie osiągnąć nadwyżki strukturalne w swoich budżetach, mimo znacznych wydatków budżetowych oraz dyskrejonalnych cięć w podatkach.

W ramach drugiej reformy PSW, Komisja Europejska zaprezentowała m.in. metodologię umożliwiającą dostosowania w saldzie strukturalnym²⁵. Pozwala ona na uwzględnienie niektórych czynników, będących poza kontrolą rządu. To udoskonalenie dotyczy korekt wynikających z potencjalnego wzrostu produkcji czy

²³ Ibidem.

²⁴ Ibidem, s. 71–72.

²⁵ Szczegółowych informacji na temat tej metodologii dostarcza: ibidem, s. 73–76.

nadzwyczajnych wahań w poziomie przychodów. Dotyczy ono również efektów innych nieoczekiwanych zdarzeń, jak np. klęski żywiołowe albo korekty danych statystycznych²⁶, które mogą wystąpić po wydaniu rekomendacji przez Komisję²⁷.

Co więcej, zaproponowano alternatywne wskaźniki oceny wysiłku fiskalnego. W ramach tej oceny Komisja Europejska ma stosować analizę od podstaw²⁸ (*bottom-up*). Analiza ta uwzględnia zbiorczy wpływ indywidualnych czynników dochodowych. Umożliwia ona także oszacowanie wpływu wydatków budżetowych poprzez porównanie z wydatkami (innymi niż specyficzne pozycje poza kontrolą rządu), które nie wynikają ze zmian w prowadzonej polityce, a zostały wzięte pod uwagę w prognozie Komisji w momencie wydania przez nią rekomendacji, w ramach procedury nadmiernego deficytu.

Analiza od podstaw oraz skorygowane saldo strukturalne są kluczowymi wskaźnikami dla przeprowadzenia tzw. uważnej analizy (*careful analysis*), mającej na celu potwierdzenie, czy dany kraj członkowski podjął efektywne działania bądź czy Komisja powinna podjąć kolejne kroki w procedurze nadmiernego deficytu.

Saldo strukturalne pozostaje głównym wskaźnikiem oceny dostosowań w polityce fiskalnej państw należących do UGW. Jest ono miarą wpływu decyzji rządzących w tych państwach na kształtowanie się sald ich budżetów publicznych. Druga reforma PSW formalnie uzupełniła ocenę wysiłku fiskalnego o dodatkowe narzędzia, do których zaliczamy m.in. analizę od podstaw oraz wskaźniki wydatków budżetowych²⁹.

Komisja Europejska przedstawiła 13 stycznia 2015 r. wytyczne na temat stosowania przez nią obowiązujących postanowień PSW. Mają one wzmocnić powiązania między reformami strukturalnymi, inwestycjami oraz odpowiedzialną polityką budżetową w celu wspierania wzrostu gospodarczego, a także tworzenia nowych miejsc pracy. Warto podkreślić, że Komisja nie zaproponowała żadnych zmian w obowiązujących przepisach³⁰. Wytyczne te służą trzem głównym celom, a mianowicie:

- zachęcaniu państw UGW do skutecznego wdrażania reform strukturalnych,
- wspieraniu inwestycji, szczególnie w ramach Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych³¹ (EFIS) – państwa członkowskie, które wniosą swój

²⁶ Od 1 września 2014 r. metodykę ESA 95 zastąpiono metodyką ESA 2010. Zmiana ta wynikała z konieczności dostosowania rachunków narodowych do nowych realiów gospodarczych, a także uwzględnienia wyników prac metodologicznych i potrzeb użytkowników.

²⁷ *The assessment of...*, op.cit., s. 72.

²⁸ Szerzej na temat tej analizy zob. ibidem, s. 77–81; *Public Finances in EMU – 2008*, European Commission, “European Economy” 2008, No. 4, s. 33–36.

²⁹ *The assessment of...*, op.cit., s. 72–73.

³⁰ Zob. *Boxes: Flexibility within the Stability and Growth Pact*, ECB, “Economic Bulletin” 2015, No.1, s. 33.

³¹ Fundusz ten ma powstać w ramach Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Jego celem będzie wspieranie inwestycji, m.in. w sieci szerokopasmowe i energetyczne. Ponadto ma on służyć firmom zatrudniającym do 3 tys. osób. Planuje się jego utworzenie do połowy 2015 r. Zob. *EU rozpoczyna ofensywę inwestycyjną, aby*

- wkład kapitałowy do tego funduszu, będą mogli liczyć na przychylną ocenę stanu ich finansów publicznych w ramach nadzoru nad polityką fiskalną³²,
- lepszemu uwzględnieniu fazy cyklu koniunkturalnego w poszczególnych państwach członkowskich³³.

Podsumowanie

Równoważenie budżetu sektora finansów publicznych w państwach należących do Unii Gospodarczej i Walutowej wymaga mocniejszej dyscypliny fiskalnej. Konieczność jej utrzymania wynika zaś z teoretycznych przesłanek, na których oparto fundamenty UGW. Należy podkreślić, że najważniejsze reguły fiskalne, mające dyscyplinować politykę budżetową, zawarto w Pakcie Stabilności i Wzrostu z 1997 r. Jednak już od początku funkcjonowania strefy euro państwa członkowskie doświadczały trudności w równoważeniu swoich budżetów publicznych, co doprowadziło w 2005 r. do pierwszej reformy PSW i rozluźnienia jego rygorów. Mimo tego, część państw członkowskich w dalszym ciągu nie stosowała się do przyjętych reguł. Ponadto, głęboki kryzys finansowy wymusił na władzach nadzorujących politykę fiskalną w UGW kolejne zmiany Paktu w postaci sześciopaku (w 2011 r.) oraz dwupaku (w 2013 r.). Nowe rozwiązania prawne udoskonaliły mierniki oceny równowagi budżetowej w strefie euro. Na początku 2015 r. Komisja Europejska przedstawiła również wskazówki na temat stosowania przez nią obowiązujących postanowień PSW.

Przyjęte zmiany idą w dobrym kierunku. Należy jednak zadać pytanie: czy państwa członkowskie będą przestrzegały zmodyfikowanych reguł? Wydaje się, że wszystko będzie zależało od politycznej woli nadzorujących dyscyplinę fiskalną w państwach należących do UGW.

pobudzić wzrost i tworzenie miejsc pracy, komunikat prasowy, Komisja Europejska, IP/14/2128, Strasburg, 26.11.2014, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-2128_pl.htm, dostęp 10.02.2015.

³² Arkuszy informacyjny nr 2 w formie załącznika do komunikatu prasowego: *EU rozpoczyna ofensywę...*, op.cit.

³³ *Pakt stabilności i wzrostu: Komisja przedstawia wytyczne mające wspierać reformy strukturalne i inwestycje*, komunikat prasowy, Komisja Europejska, IP/15/3220, Strasburg, 13.01.2015, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-3220_pl.htm, dostęp 10.02.2015.

Bibliografia

- Boxes: Flexibility within the Stability and Growth Pact*, ECB, "Economic Bulletin" 2015, No. 1.
- EU rozpoczyna ofensywę inwestycyjną, aby pobudzić wzrost i tworzenie miejsc pracy*, komunikat prasowy, Komisja Europejska, IP/14/2128, Strasburg, 26.11.2014, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-2128_pl.htm, dostęp 10.02.2015.
- European Economic Forecast. Autumn 2014*, European Commission, "European Economy" 2014, No. 7.
- Fiscal developments*, "ECB Monthly Bulletin" 2014, No. 9.
- Giżyński J., *Pakt fiskalny jako uzupełnienie zmodyfikowanego paktu stabilności i wzrostu*, w: *Stabilność systemu finansowego – instytucje, instrumenty, uwarunkowania*, red. A. Alińska, B. Pietrzak, CeDeWu, Warszawa 2012.
- Giżyński J., *Polityka fiskalna w strefie euro*, CeDeWu, Warszawa 2013.
- Hausner J., *Globalny kryzys: potrzeba nowej polityki gospodarczej*, „Ekonomista” 2014, nr 2. http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/corrective_arm/index_en.htm, dostęp 10.02.2015.
- Jajko B., *Dług publiczny a równowaga fiskalna*, CeDeWu, Warszawa 2008.
- Jesienna prognoza gospodarcza na 2014 r.: powolne ożywienie i bardzo niska inflacja*, komunikat prasowy, Komisja Europejska, IP/14/1362, Bruksela, 4.11.2014, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-1362_pl.htm, dostęp 10.02.2015.
- Miklaszewicz S., *Deficyt budżetowy w krajach strefy euro*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2012.
- Pakt stabilności i wzrostu: Komisja przedstawia wytyczne mające wspierać reformy strukturalne i inwestycje*, komunikat prasowy, Komisja Europejska, IP/15/3220, Strasburg, 13.01.2015, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-3220_pl.htm, dostęp 10.02.2015.
- Public Finances in EMU – 2008*, European Commission, "European Economy" 2008, No. 4.
- Rosati D., *Kierunki zmian w systemie zarządzania fiskalnego strefą euro*, „Ekonomista” 2010, nr 5.
- Rosati D., *Konsolidacja fiskalna a kryzys zadłużenia w strefie euro*, w: *Kryzys finansów publicznych*, red. L. Oręziak, D. Rosati, Elipsa, Warszawa 2013.
- Statistical Annex of European Economy, Autumn 2014*, European Commission, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2014/pdf/statistical_annex_autumn_2014_en.pdf, dostęp 27.02.2015.
- Statistical Annex of European Economy, Spring 2014*, European Commission, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2014/pdf/2014_05_05_stat_annex_en.pdf, dostęp 27.02.2015.
- Tchorek G., *Źródła kryzysu a nowe rozwiązania instytucjonalne w strefie euro*, „Finanse” 2014, nr 1.

The assessment of fiscal effort, “ECB Monthly Bulletin” 2014, No. 10.

Wernik A., *Finanse publiczne*, PWE, Warszawa 2014.

Wierzba R., *Proces budowania unii stabilności fiskalnej w strefie euro, Eseje o stabilności finansowej*, red. A. Alińska, CeDeWu, Warszawa 2012.

The Process of Improvements in the Assessment of Budget Balance in the Economic and Monetary Union

Fiscal discipline is one of fundamental requirements of the Economic and Monetary Union as specified in the provisions of the Maastricht Treaty (1992) and later elaborated on in the Stability and Growth Pact (1997). EMU Member States from the beginning had serious difficulties in adhering to the fiscal rules, which led to the first reform of the SGP in 2005 resulting in more flexible fiscal rules. Despite good economic situation, EMU's economies still had budget deficits which further increased with the global financial crisis causing government debts to soar over acceptable limits. In due time, two further reforms of SGP were enacted, in 2011 and 2013, introducing new indicators and improvements in the assessment of the government budget balance in the euro area. Nevertheless, enforcement of new rules still will depend on EMU governments political will.

Keywords: EMU, government budget balance, government budget deficit, fiscal rules

Le processus d'amélioration de l'évaluation de l'équilibre budgétaire dans l'Union économique et monétaire

La discipline budgétaire est l'une des exigences fondamentales du fonctionnement de l'Union économique et monétaire conformément aux dispositions du traité de Maastricht (1992) et du Pacte de stabilité et de croissance (1997). Dès le début, les États membres de l'UEM avaient eu des difficultés à respecter les règles budgétaires, ce qui a conduit à la première réforme du PSC en 2005. En conséquence, les règles budgétaires sont devenues plus souples. Malgré une bonne situation économique, les déficits budgétaires ont été enregistrés dans les économies de l'UEM. Ils ont augmenté au cours de la crise financière mondiale en aboutissant aux dettes publiques au-delà des limites acceptables. Deux nouvelles réformes du PSC ont été adoptées en 2011 et 2013. Elles ont introduit de nouveaux indicateurs

et des améliorations dans l'évaluation de l'équilibre du budget de l'État dans la zone euro. Néanmoins, l'application de nouvelles règles dépendra de la volonté politique des gouvernements des pays de l'UEM.

Mots-clés: l'UEM, l'équilibre budgétaire de l'État, le déficit budgétaire de l'État, les règles fiscales

Процесс улучшения оценки сбалансированности бюджета в Экономическом и валютном союзе

Бюджетная дисциплина является одним из основных требований Экономического и валютного союза, как указывается в положениях Маастрихтского договора (1992 г.), а затем в Пакте стабильности и роста (1997). С начала у государств-членов ЭВС были серьезные трудности в соблюдении фискальных правил, что привело к первой реформе ПСР в 2005 году и в результате к более гибким финансовым правилам. Несмотря на хорошую экономическую ситуацию, у стран ЭВС постоянно наблюдался дефицит бюджета, который в дальнейшем, с наступлением глобального финансового кризиса, увеличился, приводя к исчерпанию допустимых пределов государственного долга. В 2011 г. и 2013 г. были предприняты в рамках ПСР две дальнейшие реформы, содержащие новые показатели и улучшения оценки сбалансированности бюджетов стран еврозоны. Тем не менее, принятие новых правил зависит от политической воли правительств стран ЭВС.

Ключевые слова: ЭВС, бюджетное равновесие, дефицит государственного бюджета, налоговые правила