

UNIWERSYTET WARMIŃSKO MAZURSKI W OLSZTYNIE

**WYDZIAŁ NAUK EKONOMICZNYCH
STUDIA PODYPLOWMOWE**

MECHANIZM FUNKCJONOWANIA STREFY EURO

Projekt realizowany z Narodowym Bankiem Polskim

W ramach programu edukacji ekonomicznej

VII edycja 2015/2016



Natalia Duliniec

Problem kryteriów fiskalnych członkostwa w strefie euro

Praca końcowa wykonana
pod kierunkiem
dr. Tomasza Wierzejskiego

Olsztyn 2016

Spis treści

Streszczenie	3
Wstęp.....	4
1. Polityka fiskalna w unii walutowej.....	5
1.1. Rola polityki fiskalnej w unii walutowej.....	5
1.2. Realizacja kryteriów zbieżności z Maastricht.....	8
1.3. Pakt stabilności i wzrostu.....	10
2. Realizacja kryteriów fiskalnych w strefie euro.....	12
2.1. Budżetowe cele średniookresowe.....	12
2.2. Wielkość deficytów i długu publicznego państw strefy euro.....	16
2.3. Sytuacja fiskalna w Polsce w kontekście przystąpienia do strefy euro.....	17
Podsumowanie.....	20
Bibliografia	22
Spis tabel	24
Spis rysunków	25

Streszczenie

Warunkiem przystąpienia do Unii Gospodarczej i Walutowej (UGiW) jest spełnienie przez określone kraje wyrażające chęć uczestnictwa w strefie euro poszczególnych kryteriów ekonomicznych. Zostały one przedstawione w Traktacie o Unii Europejskiej z 1992 roku (Traktat z Maastricht). Kryteria konwergencji dzieli się na monetarne oraz fiskalne.

Deficyt budżetowy i dług publiczny są dwoma najważniejszymi elementami składowymi kryteriów konwergencji, czyli zobowiązań państw europejskich, które w ramach kryterium fiskalnego muszą zostać spełnione, aby kraj członkowski został krajem strefy euro.

Celem pracy jest przedstawienie oceny stopnia spełnienia kryteriów fiskalnych przez wybrane kraje należące do strefy euro.

W niniejszej pracy wykorzystano następujące metody badawcze: analizę piśmiennictwa, metodę porównawczą, metody statystyczne.

Art. 140 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE) nakłada na państwa członkowskie wymóg osiągnięcia wysokiego poziomu trwałej konwergencji. Trwałe spełnienie tych warunków pozwala stwierdzić, czy wypełnienie kryteriów jest wynikiem rzeczywistych zmian strukturalnych, a nie jedynie działań o charakterze jednorazowym.

Postawiono hipotezę, zgodnie z którą wpływ członkostwa w unii walutowej jest uzależniony od jakości i trwałości wypełnienia kryteriów konwergencji określonych w Traktacie z Maastricht.

Ze względu na charakter pracy, przedstawiono stosunkowo aktualne dane statystyczne, które zamieszczone zostały na stronie Eurostatu. W pracy wykorzystana została literatura krajowa. Wykorzystane źródła zostały zamieszczone w piśmiennictwie.

Wstęp

Polityka fiskalna określana jest jako całość aktywności państwa odnoszącej się do finansów publicznych i budżetu państwa. W polskiej literaturze przyjęty został również termin polityki budżetowej, gdyż w opinii części ekonomistów sformułowanie polityka fiskalna może wskazywać wyłącznie na politykę kształtowania podatków. Polityka fiskalna podlega suwerennym decyzjom władz państw członkowskich. Skutki tych decyzji, mają istotne konsekwencje dla sytuacji makroekonomicznej pozostałych państw członkowskich. Z tego właśnie powodu polityka fiskalna podlega koordynacji na poziomie ponadnarodowym. Najważniejsze instytucjonalne i prawne ramy polityki fiskalnej stanowi Pakt stabilności i wzrostu.

Istota koordynacji polityki fiskalnej i pieniężnej polega na takiej kombinacji tych dwóch niezwykle ważnych polityk gospodarczych, aby móc osiągać cele związane zarówno ze stabilnością cen, jak i ze wzrostem gospodarczym i zatrudnieniem. Już zatem na poziomie państwa narodowego długookresowa koordynacja tych dwóch polityk jest sporym wyzwaniem. Na przykładzie państw strefy euro należy podkreślić, że w przypadku polityki budżetowej ma miejsce koordynacja związana z wprowadzeniem pewnych bardziej restrykcyjnych, z bardziej skutecznymi sankcjami reguł fiskalnych do porządku prawnego UE. Polityka pieniężna z kolei została już w momencie wprowadzenia euro przeniesiona na szczebel wspólnotowy i scentralizowana przez Europejski Bank Centralny, natomiast polityka fiskalna pozostała w gestii władz krajowych państw członkowskich strefy euro. Taki podział był związany z istotą polityki fiskalnej jako bardziej uzależnionej od specyfiki danego kraju, jego uwarunkowań wewnętrznych, wielkości funkcji które wypełnia. Polityka fiskalna jest też bardziej narażona na wpływ bieżącej polityki. Swoboda władz krajowych w prowadzeniu polityki budżetowej została ograniczona regułami zbieżności finansowej wprowadzonymi w Traktacie z Maastricht.

W rozdziale pierwszym przedstawiono rolę polityki fiskalnej, realizację kryteriów zbieżności z Maastricht . Wyszczególnione zostały również informacje jakie Państwa mają obowiązek zawrzeć w programach stabilności.

W rozdziale drugim przedstawione zostały zagadnienia dotyczące kryteriów fiskalnych. Dokonano analizy stanu finansów publicznych w wybranych krajach strefy euro. Przedstawiona została również sytuacja fiskalna w Polsce.

W podsumowaniu pracy podjęto próbę odpowiedzi na postawione pytanie badawcze.

1. Polityka fiskalna w unii walutowej

1.1. Rola polityki fiskalnej w unii walutowej

Polityką fiskalną określa się całość aktywności państwa odnoszącej się do finansów publicznych i budżetu państwa. W polskiej literaturze naukowej przyjęty został również termin polityki budżetowej, gdyż w opinii części ekonomistów sformułowanie polityka fiskalna wskazywać może wyłącznie na politykę kształtowania podatków (OREŻZIAK 2009). Pojęcia stosowane zamiennie – polityki fiskalnej i budżetowej – odnoszą się do różnorodnych działań państwa – polityki podatkowej, kształtowania strony wydatkowej budżetu, finansów systemu zabezpieczenia społecznego oraz pozostałych instytucji rządowych i samorządowych.

Polityka fiskalna oraz pieniężna wspólnie wpływają na kształtowanie się równowagi makroekonomicznej, gdyż działania w obszarze polityki pieniężnej, realizowane przez banki centralne, mają konsekwencje dla warunków prowadzenia polityki fiskalnej przez rządy. Polityka fiskalna kształtuje również warunki funkcjonowania banków centralnych. W literaturze ekonomicznej kombinacja dwóch wspomnianych polityk określana jest pojęciem policy mix.

W przeciwieństwie do polityki pieniężnej, którą kształtuje i realizuje w strefie euro Europejski System Banków Centralnych (Europejski Bank Centralny), polityka fiskalna podlega suwerennym decyzjom władz państw członkowskich. Skutki tych decyzji, podejmowanych przede wszystkim pod wpływem indywidualnych warunków gospodarczych i społecznych, mają istotne konsekwencje dla sytuacji makroekonomicznej pozostałych państw członkowskich. Z tego właśnie powodu polityka fiskalna podlega koordynacji na poziomie ponadnarodowym. Istnieją także instytucjonalne ramy i ograniczenia działań rządów, by równowaga makroekonomiczna strefy euro nie została naruszona z powodu aktywności jednego z rządów. Najważniejsze instytucjonalne i prawne ramy polityki fiskalnej stanowi Pakt stabilności i wzrostu (KRAJEWSKA, MACKIEWICZ 2008).

Przystąpienie krajów do unii walutowej niesie istotne konsekwencje dla polityki fiskalnej. Z jednej strony, w obliczu braku autonomicznej polityki pieniężnej, zwiększa się

znaczenie polityki fiskalnej jako mechanizmu stabilizowania szoków asymetrycznych. Z drugiej strony, zagrożenia dla stabilności finansów publicznych w poszczególnych krajach członkowskich, mogą mieć konsekwencje dla wspólnej polityki pieniężnej.

Drugi czynnik stanowił główny argument za przyjęciem w europejskiej Unii Gospodarczej i Walutowej (UGW) ograniczeń nałożonych na politykę fiskalną zapisami Paktu stabilności i wzrostu (PSiW). Głównym wyzwaniem dla polityki fiskalnej w kontekście uczestnictwa w strefie euro jest zapewnienie możliwości działania jej funkcji stabilizacyjnej w obliczu szoków asymetrycznych, przy jednoczesnym zapewnieniu jej zgodności z europejskimi regułami fiskalnymi (POLAŃSKI, PIETRZAK, WOŹNIAK 2008).

Różnorodne statystyki oraz artykuły i wyniki badań wskazują, że dla zapewnienia stabilizującego działania polityki fiskalnej, a zatem uniknięcia jej pro cykliczności, konieczne jest utrzymywanie deficytu strukturalnego na odpowiednio niskim poziomie, tak aby nawet w sytuacji spowolnienia gospodarczego, deficyt nominalny nie przekroczył wartości referencyjnej 3% PKB (SKRZYPCZYŃSKA 2008).

Zrównoważona polityka budżetowa jest bardzo istotnym elementem skutecznej polityki gospodarczej. Prowadzenie polityki budżetowej należy do zadań rządu, a jej głównym celem jest zapewnienie wysokiego poziomu zatrudnienia oraz wzrostu dochodu narodowego. To powoduje że rządy są skłonne do nadmiernego zadłużania się, aby sfinansować osiągnięcie wymienionych celów. Polityka budżetowa pełni w gospodarce trzy podstawowe funkcje: alokacyjną, redystrybucyjną oraz stabilizacyjną (KUZIEMSKA 2012). Funkcja alokacyjna pozwala na rozdysponowanie czynników produkcji pomiędzy sektor państwowy i prywatny w celu dostarczenia dóbr publicznych i społecznych rozdzielanych poza mechanizmem rynkowym. Istotą tej funkcji jest zatem dostarczanie i wytwarzanie różnych dóbr publicznych. Funkcja redystrybucyjna z kolei ingeruje w podział dochodów osobistych, za jej pomocą państwo może zwiększyć te dochody poprzez pomoc socjalną lub jej uszczuplenie np. nakładając wyższe podatki. Realizacja funkcji redystrybucyjnej odbywa się przede wszystkim z pomocą danin publicznych, dotacji, subwencji. Jednak zwłaszcza w okresach kryzysu najistotniejsza wydaje się być funkcja stabilizacyjna, ponieważ pozwala za pomocą narzędzi budżetowych wpływać na stabilność makroekonomiczną państwa. Przede wszystkim chodzi o zapewnienie jak najbardziej stabilnego wzrostu gospodarczego przy optymalnym wykorzystaniu potencjału

ekonomicznego kraju i wymaga ona do jej realizacji wykorzystania również instrumentów polityki pieniężnej.

Strefa euro tak rozumianą polityką budżetową nie dysponuje. Brak polityki budżetowej w jej narodowym kształcie wynika przede wszystkim z ograniczonej wielkości budżetu UE, który miałby w tej sytuacji pełnić rolę głównego instrumentu tej polityki.

Podstawowe ograniczenie to wielkość budżetu UE, który wynosi ok. 1% PKB i dla którego obecnie obowiązująca decyzja w sprawie zasobów własnych Wspólnoty przewiduje – w perspektywie wieloletniej – limit 1,24% DNB dla ośrodków na płatności i 1,31% dla ośrodków na zobowiązania. Dla porównania, wielkość budżetu federalnego Stanów Zjednoczonych czy budżetu Kanady wynosi w obu przypadkach ok. 20% PKB tych krajów (NOWAK FAR 2008). Tak rozumiana polityka budżetowa byłaby bardzo trudna, jeżeli nie niemożliwa do prowadzenia w strefie euro. Pomijając wymienione ograniczenia budżetu UE w pełnieniu jego funkcji jako instrumentu polityki fiskalnej należy podkreślić silny sprzeciw poszczególnych rządów na zbyt daleko idące ograniczenie wpływu poszczególnych państw na swoje polityki budżetowe. Dodatkowo pojawia się problem ewentualnego finansowania ze wspólnego budżetu szeregu zadań tradycyjnie przypisanych państwu jak polityka socjalna, zdrowotna czy emerytalna. Dochodzi jeszcze kwestia ewentualnej koordynacji systemów podatkowych. Dotychczas harmonizacji podlegają jedynie podatki pośrednie takie jak VAT czy akcyza w zakresie ich maksymalnych i minimalnych stawek, natomiast opodatkowanie bezpośrednie należy do wyłącznej kompetencji władz krajowych. Zważywszy jakie kontrowersje budzi pojawiająca się od czasu do czasu propozycja harmonizacji podatku od osób prawnych – CIT, to współpraca w zakresie podatków bezpośrednich wydaje się aktualnie niemożliwa. Nie oznacza to, że państwa strefy euro miały i mają zupełną dowolność w prowadzeniu swoich narodowych polityk budżetowych. Ich podstawowym obowiązkiem było przestrzeganie reguł fiskalnych zapisanych w Traktacie z Maastricht i Pakcie o stabilności i wzroście, które bezpośrednio dotyczą stanu finansów publicznych i poziomu zadłużenia. Mimo że polityka fiskalna podlega kompetencjom władz krajowych, to skutki ich działań wpływają na inne kraje UE i strefy euro mając istotny wpływ na ich sytuację makroekonomiczną. Już Traktat o UE nałożył na państwa przystępujące do strefy euro ograniczenia w prowadzeniu polityki fiskalnej. Wprowadzono reguły fiskalne obligujące państwa kandydujące do strefy

euro do nieprzekraczania maksymalnych wysokości długu publicznego i deficytu budżetowego stanowiących odpowiednio 60% PKB oraz 3% PKB.

Kolejne zasady wprowadził Pakt stabilności i wzrostu z 1997 roku, znowelizowany w roku 2005, który obligował kraje strefy euro do realizacji odpowiednich celów budżetowych w postaci „zbliżenia się do równowagi lub osiągnięcia nadwyżki” w średnim okresie.

Kryzys gospodarczy z 2008 roku pokazał, że zabezpieczenia fiskalne wprowadzone w ramach wspomnianych dokumentów były niewystarczające. Świadczą o tym m.in. poziomy deficytu budżetowego i długu publicznego niektórych państw UE, a w szczególności członków strefy euro osiągające w przypadku części państw wartości przekraczające wielokrotnie kryteria konwergencji np. Grecja, Włochy, Irlandia, Portugalia (MARCHEWKA-BARTKOWIAK 2011). W związku z tym w UE rozpoczęła się szeroka dyskusja nad wprowadzeniem bardziej zaawansowanych mechanizmów kontroli fiskalnej dla państw należących do strefy euro i znacznego wzmocnienia zarządzania gospodarczego w UE.

1.2. Realizacja kryteriów zbieżności z Maastricht

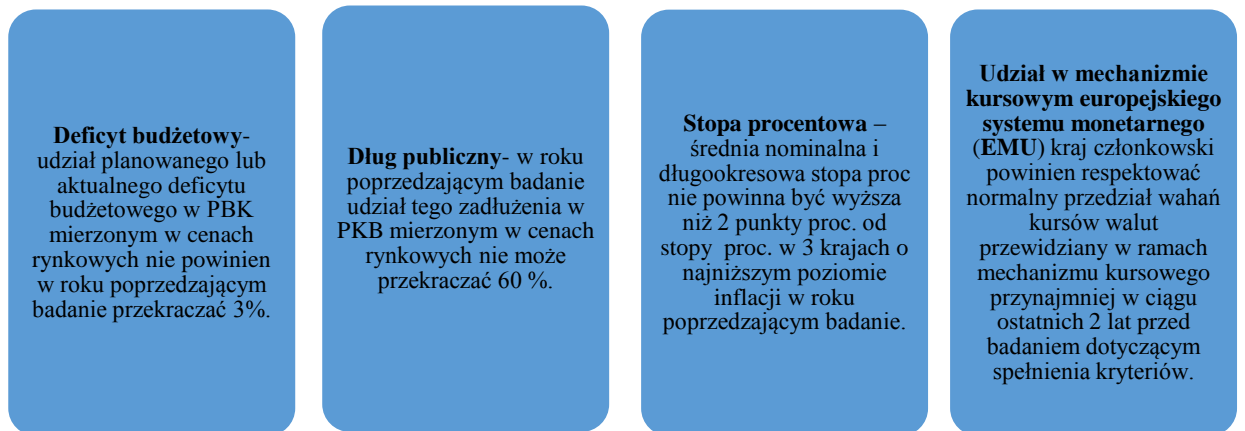
W długiej historii integracji walutowej w Europie przyjęcie Traktatu z Maastricht jest jednym z najważniejszych wydarzeń, które stało się fundamentem wprowadzenia wspólnej waluty. Podpisany w 1992 r. Traktat z Maastricht wszedł w życie 1 listopada 1993 r. i umieścił w najważniejszym dla Unii Europejskiej Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską zapisy o warunkach przyjęcia euro przez państwa członkowskie.

Raport Delorsa z 1989 r. przekonywał, że dyscyplina w polityce fiskalnej ma równie duże znaczenie dla unii walutowej, co wiarygodna polityka pieniężna realizowana przez bank centralny. Z tego właśnie powodu istotne było włączenie instytucjonalnych ram narodowych polityk fiskalnych do porządku prawnego Wspólnot Europejskich. Raport Delorsa był podstawą do dyskusji nad zmianami Traktatu Rzymskiego, które modyfikowały makroekonomiczne kryteria wejścia do Unii Gospodarczej i Walutowej oraz wyznaczały ograniczenia polityk fiskalnych w odniesieniu do wielkości deficytu i długu państw członkowskich.

Po dwóch dekadach prowadzenia ekspansywnej polityki fiskalnej, która spowodowała znaczny wzrost długu państw europejskich w relacji do PKB, polityka nadmiernych deficytów budżetowych była uznawana przez wielu ekonomistów o orientacji monetarystycznej za czynnik istotnie wpływający na wzrost inflacji. Dotychczasowe działania Bundesbanku oraz niemieckiego rządu federalnego były relatywnie restrykcyjne w porównaniu z działaniami innych państw europejskich. Było to jednym ze źródeł silnej pozycji marki niemieckiej oraz jej stabilnej wartości. Wyrażając zgodę na integrację walutową, Niemcy dążyły do uzyskania traktatowej gwarancji, że nowa europejska waluta będzie równie silna i stabilna, jak pieniądź, z którego miały zrezygnować. Wprowadzenie w Traktacie z Maastricht kryteriów fiskalnych, zobowiązujących państwa do ograniczenia deficytu oraz długu publicznego, miało na celu uchronienie euro przed ryzykiem inflacji wywołanej ekspansywną polityką fiskalną. Umieszczone w Traktacie kryteria zobowiązywały państwa do zmniejszenia deficytów publicznych poniżej 3% produktu krajowego brutto oraz do ograniczenia poziomu zadłużenia w relacji do PKB poniżej progu 60 %

Od 1 maja 2004 roku Polska stała się pełnoprawnym członkiem UE. Formalna akcesja zobligowała jednocześnie Polskę do przyjęcia wspólnej waluty, jednak bez określania terminu. Aby nowe kraje członkowskie mogły przystąpić do Europejskiej Unii Gospodarczej i Walutowej muszą wprowadzić europejskie normy prawne i ustawy, które wiążą się z późniejszym przyjęciem wspólnej waluty europejskiej (KRAJEWSKA , MACKIEWICZ 2008) . Warunki jakie muszą spełnić Państwa UE aby móc uczestniczyć w wspólnej polityce monetarnej przedstawiono na rysunku nr 1.

Kryteria konwergencji



Rys. 1. Kryteria konwergencji

Źródło: opracowanie własne na podstawie zapisów Traktatu z Maastricht.

1.3. Pakt stabilności i wzrostu

Kryteria zbieżności określiły warunki wejścia do strefy euro, lecz w samym Traktacie nie znalazły się zapisy jasno mówiące, jak państwa strefy euro mają być mobilizowane do utrzymywania niskiego deficytu. Wymuszały one obniżenie deficytu przed przyjęciem wspólnej waluty, lecz nie rozwiązywały problemu nadmiernego zadłużania państw po przyjęciu euro. Z tego powodu niemiecki minister finansów Theo Waigel zaproponował w listopadzie 1995 r. Pakt stabilności, który miał stworzyć ramy krajowych polityk fiskalnych przez utrzymanie dopuszczalnego poziomu deficytu i długu publicznego w wysokości odpowiednio 3% PKB i 60% PKB.

Idea ustanowienia reguł fiskalnych dla państw przyszłej strefy euro została wstępnie zaakceptowana na posiedzeniu Rady Europejskiej w Dublinie w grudniu 1996 r. Pół roku później, 17 czerwca 1997 r., Rada Europejska zaakceptowała przyjęcie Paktu pod nazwą Pakt stabilności i wzrostu. Konkretnie zapisy Paktu znalazły się w dwóch rozporządzeniach Rady Unii Europejskiej z 7 lipca 1997r.

Pierwsze rozporządzenie nr 1466/97/WE – w sprawie wzmocnienia nadzoru nad pozycjami budżetowymi oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych – określane jest mianem „prewencyjnego ramienia Paktu”. Rozporządzenie nakłada na kraje strefy

euro obowiązek corocznego sporządzania programów stabilności oraz programów konwergencji dla państw spoza strefy. Programy te zawierają kilkuletni scenariusz zmian finansów publicznych oraz wskazują średniookresowy cel budżetowy (medium-term budgetary objective – MTO), którym jest równowaga strukturalna lub nadwyżka. Rada Unii Europejskiej ma obowiązek monitorowania programów oraz może skierować „wczesne ostrzeżenie przed wystąpieniem nadmiernego deficytu” lub wydać zalecenia „bezzwłocznego podjęcia działań korygujących”, jeśli rozbieżność między stanem finansów publicznych a średniookresowym celem budżetowym lub ścieżką dostosowań utrzymuje się lub powiększa.

W programach stabilności oraz programach konwergencji państwa mają obowiązek zawrzeć następujące informacje:

- 1) wartość średniookresowego celu budżetowego (MTO), rozumianego jako wartość salda strukturalnego, oraz projekcję zmian podstawowych wskaźników finansów publicznych na najbliższe lata (wartość deficytu publicznego oraz deficytu strukturalnego), tak by wskazać drogę do osiągnięcia tego celu;
- 2) przyjęte założenia wskaźników makroekonomicznych w najbliższych latach – wielkość rządowych nakładów inwestycyjnych, tempo wzrostu PKB, poziom zatrudnienia oraz poziom inflacji;
- 3) dokładną ocenę stosowanych lub rozważanych środków polityki fiskalnej oraz innych instrumentów potrzebnych do osiągnięcia założonych celów, jak również dokładną ocenę kosztów i korzyści związanych z podejmowanymi reformami strukturalnymi, których skutkiem mogłyby być długoterminowe oszczędności lub zmiany tempa potencjalnego wzrostu gospodarczego;
- 4) szacunek, w jakim stopniu zmiany przyjętych założeń makroekonomicznych mogą wpłynąć na wielkość salda oraz długu sektora instytucji rządowych i samorządowych;
- 5) wyjaśnienie przyczyn odstępstwa od obowiązującej ścieżki dostosowań do średniookresowego celu budżetowego (MTO).

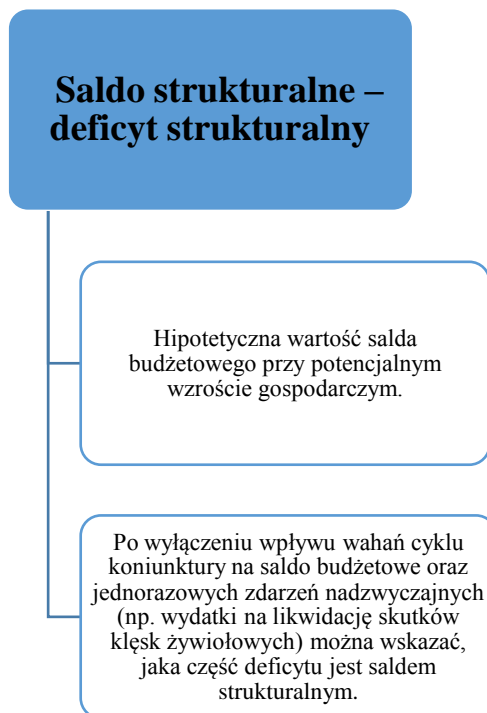
Nowelizacja rozporządzenia nr 1466/97/WE, przeprowadzona w 2005 r., wprowadziła odrębne średniookresowe cele budżetowe (MTO) dla każdego z państw członkowskich UE poza Wielką Brytanią. Drugie rozporządzenie nr 1467/97/WE dotyczy „przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu”. Treść rozporządzenia

wskazuje, jak należy stosować procedurę nadmiernego deficytu, uruchamianą, gdy jedno z państw UE przekroczy dopuszczalną wartość deficytu publicznego. Maksymalna wartość sankcji, które mogą być nałożone na kraj trwale utrzymujący nadmierny deficyt, wynosi 0,5% PKB (NOWAK –FAR 2007).

2. Realizacja kryteriów fiskalnych

2.1. Budżetowe cele średniokresowe

Jednym z instrumentów oddziaływania na polityki fiskalne państw członkowskich są średniokresowe cele budżetowe (medium-term objectives). Pakt stabilności i wzrostu nałożył zobowiązanie na państwa członkowskie, by docelowy wskaźnik salda strukturalnego był zerowy lub dodatni. W dłuższym okresie oznaczałoby to zrównoważenie sald budżetowych i odejście od polityki znacznych deficytów. Modyfikacja Paktu przeprowadzona w 2005 r. polegała m.in. na wprowadzeniu indywidualnych celów średniokresowych dla każdego z państw poza Wielką Brytanią, której polityka fiskalna nie jest objęta celem średniokresowym. Dodatkowo Pakt rekomenduje państwom coroczne poprawianie sald strukturalnych o co najmniej 0,5% PKB aż do osiągnięcia założonego celu. Na rysunku 2 przedstawiono czynniki wpływające na saldo strukturalne.



Rys. 2. Saldo strukturalne budżetu państw

Źródło: opracowanie własne na podstawie WIERNIK A. 2011 *Finanse publiczne*, PWE, Warszawa.

Jednym z elementów programów stabilności (dla państw strefy euro) i programów konwergencji (dla państw spoza strefy) jest wskazanie ścieżki corocznych zmian podstawowych wskaźników polityki fiskalnej, by w kilkuletniej perspektywie osiągnięty został średniookresowy cel budżetowy. Badając stan finansów publicznych oraz prowadzone polityki fiskalne, Komisja Europejska ocenia zmiany salda budżetowego całego sektora instytucji rządowych oraz samorządowych i wskazuje, w jakim stopniu deficyt jest skutkiem zmian koniunkturalnych, a w jakim stopniu wynika z salda strukturalnego. Rekomendacje Komisji są uwzględniane w trakcie przygotowań i trwania procedury nadmiernego deficytu, gdyż jest to jeden z istotnych wskaźników stanu finansów publicznych oraz kierunków polityki fiskalnej. Zbilansowanie salda finansów publicznych z punktu widzenia salda strukturalnego jest istotne również dlatego, by gospodarki krajów członkowskich strefy euro mogły dostosowywać się do ekonomicznych szoków asymetrycznych. Gospodarka z płynnym kursem walutowym dostosowuje się do zmiennych warunków zewnętrznych głównie za pomocą zmian kursu waluty. Banki centralne mają zaś możliwość modyfikowania stóp procentowych i wpływania na wielkość

popytu wewnętrznego oraz poziom inflacji. Przyjęcie euro przez kraj członkowski UE oznacza rezygnację z tych dwóch instrumentów oddziaływania na gospodarkę. W unii walutowej głównym narzędziem stabilizowania sytuacji makroekonomicznej jest polityka fiskalna. Jednocześnie warunkiem skutecznego oddziaływania polityki fiskalnej na stan gospodarki jest istnienie dużego pola manewru przy kształtowaniu celów budżetowych państwa. Im bardziej zrównoważone finanse publiczne ma państwo, na tym większy deficyt budżetowy może sobie pozwolić w sytuacjach kryzysowych, co może zmniejszać głębokość recesji. Dlatego właśnie zbilansowanie salda strukturalnego jest tak ważne dla skutecznego funkcjonowania krajów w unii walutowej .¹ Cele budżetowe dla wybranych państw UE zaprezentowano w tabeli 1.

Tabela 1

Zestawienie średniookresowych celów budżetowych w wybranych krajach UE

Kraje strefy euro	MTO
Austria	0,0
Belgia	0,5
Francja	0,0
Grecja	0,0
Hiszpania	>0,00
Holandia	od -0,5 do -1,0
Luksemburg	-0,8
Niemcy	0,00
Portugalia	-0,5
Słowacja	-0,8

¹ <http://www.eurostat.com>

Źródło: Eurostat

Na sytuację finansową państw strefy euro oraz pozostałych państw należących do Unii Europejskiej miały wpływ załamanie płynności międzynarodowego rynku finansowego, co skutkowało osłabieniem zaufania społecznego i przyczyniło się do rozwoju kryzysu gospodarczego oraz fiskalnego. W rezultacie kryzysu wystąpiła nierównowaga w sektorze publicznym, niepokój na rynku długów oraz recesja. Dotychczas kraje strefy euro i pozostałe kraje Unii Europejskiej zmagają się z takimi problemami jak: kwestia zadłużenia państwa i ich spłata, ciągły wzrost bezrobocia, mniejsze tempo przyrostu produktywności gospodarek krajów należących do Unii Europejskiej czy osłabienie euro (GOCZEK 2012).

Wysoki deficyt budżetowy i dług publiczny w krajach strefy euro może przyczynić się do osłabienia stabilności finansowej gospodarek, a w rezultacie do jej braku.

Nadmierna ekspansja krajów strefy, brak sprawowania kontroli nad sytuacją finansową krajów tej strefy oraz brak kontroli nad przestrzeganiem kryteriów konwergencji dały o sobie znać w momencie zaistnienia kryzysu i spowolniły proces rozwoju gospodarczego wszystkich państw strefy euro. Przykładami braku kontroli jest nieporadność finansowa Irlandii, Grecji, Hiszpanii i Portugalii i pomoc Unii Europejskiej, która miała wpływ na sytuację wszystkich państw członkowskich. Gospodarki państw przed nastąpieniem kryzysu dzieliły się na bardziej konkurencyjne, do których należą Niemcy, Holandia, Belgia, Austria i Finlandia oraz słabo konkurencyjne, jak na przykład Włochy, Grecja, Irlandia, Hiszpania i Portugalia. Największymi problemami gospodarek słabo konkurencyjnych były niski wzrost inwestowania w najnowsze technologie, brak innowacji w zakresie działalności eksportu, utrata konkurencyjności kosztowej względem gospodarki Niemiec i prowadzona zbyt luźna polityka budżetowa (PRONOBIS 2010).

Dokładne odzwierciedlenie sytuacji finansowej państw strefy oraz pozostałych państw Unii Europejskiej poprzez ukazanie wielkości deficytu budżetowego w latach 2010 – 2013 zaprezentowano w tabeli 2.

Tabela 2

Wartość deficytu budżetowego w wybranych krajach UE w latach 2010-2013

Wybrane kraje UE	2010	2011	2012	2013
Belgia	-4,0	-3,9	-4,1	-2,9
Bułgaria	-3,2	-2,0	-,5	-1,2
Dania	-2,7	-2,1	-3,9	-0,7
Niemcy	-4,1	-0,9	0,1	0,1
Estonia	0,2	1,0	-0,3	-0,5
Irlandia	-32,4	-12,6	-8,0	-5,7
Grecja	-11,1	-10,1	-8,6	-12,2
Hiszpania	-9,4	-9,4	-10,3	-6,8
Francja	-6,8	-5,1	-4,9	-4,1
Włochy	-4,2	-3,5	-3,0	-2,8
Cypr	-4,8	-5,8	-5,8	-4,9
Luksemburg	-0,6	0,3	0,1	0,6
Polska	-7,6	-4,9	-3,7	-4,0

Źródło: Eurostat

2.2. Wielkość deficytów i długu publicznego państw strefy euro

Wysoki poziom zadłużenia państw europejskich jest skutkiem prowadzenia polityki nadmiernych deficytów w latach 70. i 80. XX w. Pogorszenie koniunktury w latach 70., wywołane dwoma kryzysami naftowymi, spowodowało ostre pogorszenie salda budżetowego w państwach członkowskich EWG. W latach 80. słabe tempo rozwoju gospodarczego (przy ekspansywnej polityce fiskalnej) wywołało dalszy wzrost zadłużenia krajów europejskich.

W 1970 r. wartość długu Włoch wynosiła prawie 38% PKB, w 1980 r. wzrosła o połowę i wyniosła 57% PKB. Dziesięć lat później sięgnęła już prawie 95% PKB. Równie szybko wzrosło w latach 80. zadłużenie Belgii (z 74% PKB w 1980 r. do 126% PKB w 1990), Irlandii (z 69% PKB do 93% PKB), Grecji (z 22% PKB do 71% PKB), Hiszpanii (z 16% PKB do 43% PKB), Holandii (z 45% PKB do 77% PKB) i Danii (z 39% PKB do 62% PKB). Na początku lat 90. państwa europejskie stanęły przed problemem rozpoczęcia

procesu integracji walutowej przy jednoczesnym znacznym poziomie długu publicznego. Po dekadach powojennej prosperity polityka stymulowania wzrostu za pomocą deficytów budżetowych była reakcją na osłabienie tempa wzrostu gospodarek europejskich. Niestety, problemy w latach 70. i 80. miały charakter ogólnoświatowy i działania za pomocą instrumentów fiskalnych nie pozwoliły na odbudowę szybkiego tempa rozwoju. Początek lat 90. był kolejnym okresem osłabienia gospodarczego, więc tylko cztery z jedenastu państw, które przyjęły euro w 1999 r., miały poziom długu do PKB poniżej progu 60% (Francja, Irlandia, Luksemburg, Portugalia). Wysokie zadłużenie nie zamknęło pozostałym państwom drogi do wspólnej waluty, gdyż próg długu na poziomie 60% PKB nie ogranicza możliwości przyjęcia euro, jeśli wartość długu spada.

Pierwsza istotna redukcja poziomów zadłużenia publicznego była możliwa tuż po 2000 r., gdy znaczne przyspieszenie wzrostu gospodarczego wywołało powiększenie przychodów podatkowych oraz spadek poziomu wydatków, będących skutkiem m.in. wzrostu poziomu zatrudniania w krajach UE (BORODO 2013).

Inne odzwierciedlenie tej sytuacji na państwa strefy euro oraz pozostałe państwa Unii Europejskiej pokazuje wielkość długu publicznego w latach 2010 – 2013, które zaprezentowano w tabeli 3.

Tabela 3

Dług publiczny w wybranych krajach UE

Wybrane kraje UE	2010	2011	2012	2013
Belgia	99,6	102,1	104,0	104,5
Niemcy	80,3	77,6	79,0	76,9
Estonia	6,5	6,0	9,7	10,1
Irlandia	87,4	111,1	121,7	123,3
Grecja	146,0	171,3	156,9	174,9
Hiszpania	60,1	69,2	84,4	92,1
Francja	81,5	85,0	89,2	92,2
Węgry	80,9	81,0	78,5	77,3
Polska	53,6	54,8	54,4	55,7

Źródło: Eurostat

2.3. Sytuacja fiskalna w Polsce w kontekście przystąpienia do strefy euro

Wraz z przystąpieniem do Unii Europejskiej w 2004 r. Polskę zaczęły obowiązywać reguły Paktu stabilności i wzrostu. Reguły te obejmują wszystkie kraje członkowskie UE, w tym również te, które jeszcze nie przyjęły wspólnej europejskiej waluty. Wszystkie kraje UE powinny utrzymywać deficyt sektora finansów publicznych poniżej wartości referencyjnej 3% PKB, dążyć do obniżenia deficytu strukturalnego do poziomu celu średniookresowego oraz co roku przedstawiać programy stabilności lub konwergencji przedstawiające ich średniookresową strategię polityki fiskalnej. W przypadku przekroczenia przez deficyt kraju UE wartości referencyjnej rozpoczynana jest procedura nadmiernego deficytu, polegająca na wyznaczeniu terminu korekty nadmiernego deficytu i monitorowaniu postępów w realizacji wyznaczonego celu.

Polsce zalecono osiągnięcie deficytu nominalnego w wysokości 4,8 % PKB w 2013 r., 3,9 % PKB w 2014 r. i 2,8 % PKB w 2015 r. (z pominięciem wpływu transferu aktywów z drugiego filaru systemu emerytalnego). Zgodnie z prognozą makroekonomiczną leżącą u podstaw zalecenia Rady odpowiada to poprawie salda strukturalnego o 1 % PKB w 2014 r. i o 1,2 % PKB w 2015 r. Polsce zalecono również rygorystyczne wdrożenie środków, które już zapowiedziała i przyjęła, oraz uzupełnienie ich dodatkowymi środkami w celu osiągnięcia trwałej korekty nadmiernego deficytu do 2015 r. W 2013 r. deficyt nominalny wyniósł 4,3 % PKB i był niższy od zalecanego poziomu 4,8 % PKB.

Według najnowszych prognoz gospodarczych Komisji Europejskiej deficyt budżetowy Polski wzrośnie w 2017 roku do 3,4% produktu krajowego brutto z 2,8% PKB szacowanych na rok 2016. W ustawie budżetowej założono, że tegoroczny deficyt w kasie państwa nie przekroczy 54,7 mld złotych, czyli 2,8% oczekiwanego produktu krajowego brutto. Zdaniem KE problemy pojawią się w 2017 roku, gdy prognozowany deficyt wzrośnie do 3,4% PKB. Jeśli ta prognoza miałaby się sprawdzić, to w 2017 roku Polska miałaby trzeci najgorszy wynik sektora finansów publicznych w całej Unii Europejskiej. Gorzej byłoby tylko w Rumunii (-3,8% PKB) i Portugalii (-3,5%). W tabeli 4 przedstawiono prognozowany dług publiczny (w % PKB) .

Tabela 4

Prognozowany dług publiczny (w % PKB)

Kraj	2016	2017
Niemcy	69,2	66,8
Francja	96,8	97,1
Włochy	132,4	130,6
Wlk. Brytania	89,1	88,2
Hiszpania	101,2	100,1
Holandia	66,2	65,1
Polska	52,5	53,5
Szwecja	43,1	42,3
Belgia	106,6	105,6
Węgry	74,3	72,4
Czechy	40,7	40,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie prognozy KE, grudzień 2015 r.

W ostatnich latach rzeczywiste deficyty fiskalne krajów UE z reguły okazywały się wyższe od prognoz KE. Ale do tej pory żaden kraj nie poniósł z tego tytułu istotnych konsekwencji, czego najlepszym przykładem jest Francja regularnie łamiąca limit 3% deficytu w relacji do PKB. Eksperti Komisji Europejskiej spodziewają się utrzymania obecnego tempa wzrostu gospodarczego w Polsce na ubiegłorocznym poziomie 3,5%. W 2016 roku szybszy wzrost odnotować ma jedynie Irlandia (4,5%), Rumunia (4,2%) oraz Malta (3,9%) i Luksemburg (3,8%). Dla porównania, tempo wzrostu PKB w całej strefie euro ma wynieść 1,6% w 2016 roku i 1,9% rok później. To tylko kosmetyczne przyspieszenie względem 1,6% szacowanych za 2015 rok. Trzy największe gospodarki strefy euro mają się rozwijać w tempie wolniejszym niż 2%. Prognoza zakłada wzrost PKB Niemiec o 1,8%, Francji o 1,3%, a Włoch o 1,4%. Wzrost gospodarczy w Hiszpanii ma spowolnić do 2,8% (wobec 3,2% w 2015), w Wielkiej Brytanii do 2,1% (z 2,3%), a w Holandii przyspieszyć z 2,0% do 2,1%. Cała Unia Europejska ma rosnać w zeszłorocznym tempie 1,9% wobec 3,3% wzrostu gospodarki światowej.

Prognozy Komisji uwzględniały dostatecznie sprecyzowane środki zapowiedziane przez Polskę w sprawozdaniu dotyczącym podjęcia skutecznych działań i w programie konwergencji.

Reasumując, można stwierdzić iż Polska spełniała kryteria konwergencji dot. inflacji stóp i fiskalne. Kryterium fiskalne przez Polskę jest aktualnie wypełnione. Z informacji zamieszczonych w "Monitorze" wynika, iż Rada Ecofin podjęła 19 czerwca 2015r. decyzję, która zakończyła procedurę nadmiernego deficytu wobec Polski. Resort Finansów wykazał iż w 2014 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w Polsce wyniósł 3,2% PKB, a przekroczenie wartości referencyjnej wynoszącej 3% PKB wynikało wyłącznie z poniesionego w tym roku kosztu wdrożenia systemowej reformy emerytalnej z 1999 r. (0,4% PKB). Skorygowana wartość deficytu sektora w 2014 r. wyniosła zatem 2,8%. Dług sektora osiągnął natomiast 50,1% PKB, znacznie poniżej wartości referencyjnej wynoszącej 60% PKB.

W lipcu 2015r. Polska wypełniała kryterium stóp procentowych. Średnia długoterminowa stopa procentowa za ostatnie 12 miesięcy wyniosła 2,7%, a tym samym ukształtowała się o 1,6 pkt. proc. poniżej wartości referencyjnej, która wyniosła 4,3%. Podstawą do obliczenia wartości referencyjnej były dane z Hiszpanii oraz Polski. Ministerstwo Finansów wykazało że w sierpniu 2015r. zaobserwowano spadek wskaźnika zmienności ERV w ujęciu miesięcznym oraz kwartalnym (WPROST lipiec 2015).

Podsumowanie

Celem niniejszej pracy była ocena stopnia spełnienia kryteriów fiskalne przez kraje strefy euro. Znaczenie deficytu budżetowego oraz długu publicznego w gospodarce jest integralną częścią polityki budżetowej danego kraju. Jedynie trwałe spełnienie kryteriów konwergencji jest warunkiem prawidłowego funkcjonowania wspólnego obszaru walutowego. Utrzymywanie różnic inflacyjnych prowadzi do utrzymywania zróżnicowania realnych stóp procentowych.

Przedstawione w pracy informacje potwierdzają, że tylko ścisła współpraca krajów członkowskich oraz scentralizowana polityka fiskalna pozwolą na utrzymanie tempa rozwoju i pozwolą zażegnać nowe kryzysy finansowe.

Kraje peryferyjne w pierwszych latach istnienia unii walutowej rozwijały się szybciej niż potęgi gospodarcze takie jak Niemcy i Francja za sprawą wspólnej niskiej stopy procentowej i wiarygodności uzyskanej dzięki euro. Bardzo wysokie zadłużenie Grecji nie było uważane za ryzykowne i cieszyła się ona zaufaniem inwestorów podobnym jak Niemcy. W strefie euro każdy kraj prowadzi autonomiczną politykę fiskalną. Z uwagi na jej znaczenie dla sprawnego działania unii walutowej oraz mechanizmów absorbujących szoki asymetryczne, autonomia ta została ograniczona regułami PSiW. Koszty wynikające z nadmierne go zadłużenia jednego kraju rozkładają się na wszystkich członków strefy euro, co może wywołać pokusę prowadzenia ekspansywnej polityki fiskalnej. Aby członkostwo w unii walutowej zaowocowało jak największymi korzyściami kraje powinny dążyć do zapewnienia jak najlepszych warunków dla działania mechanizmów neutralizujących szoki.

Traktat z Maastricht oraz PSiW pozytywnie wpłynęły na stan finansów publicznych i dyscyplinę fiskalną. Mechanizm sankcji karnych przewidzianych w PSiW w praktyce okazał się nieskuteczny, gdyż nie został on zastosowany wobec krajów, które po przystąpieniu do unii walutowej zaprzestały narzucania sobie samodyscypliny budżetowej i nadmiernie się zadłużały. Dodatkowo faktyczne zadłużenie Grecji i Włoch w pewnym momencie okazało się wyższe od sprawozdawanego czym nadużyły zaufania swoich unijnych partnerów.

Członkostwo w unii walutowej, przy braku wystarczającej konwergencji nominalnej, zwiększa wiarygodność makroekonomiczną kraju, ale nie jest czynnikiem wystarczającym dla zapewnienia ochrony przed szokami zewnętrznymi, co potwierdza postawioną hipotezę pracy.

Stopień zbieżności cykli koniunkturalnych usprawnia działanie unii walutowej w warunkach występowania szoków zewnętrznych i wewnętrznych. Większość badań nad stopniem zbieżności cykli koniunkturalnych w strefie euro wskazuje na wzrost lub stabilność

synchronizacji cykli państw rdzenia. Synchronizacja była widoczna w okresie spełniania kryteriów z Maastricht.

Piśmiennictwo

BORODO A., 2013, *Deficyt budżetowy i dług publiczny oraz kompetencje organów władzy do ich kształtowania – w świetle przepisów konstytucji i prawa Unii Europejskiej*, Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu.

GOCZEK Ł., 2012, *Wyrosnąć z długów – polityka podażowa i regulacje w Unii Europejskiej* *Ekonomia i polityka w kryzysie*. PAN, Warszawa.

KRAJEWSKA A., MACKIEWICZ M. 2008 , *Polityka monetarna i fiskalna w okresie akcesji do strefy euro*, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego.

MARCHEWKA-BARTKOWIAK K., 2012 *Nowe ponadnarodowe reguły budżetowe odpowiedzią na kryzys zadłużenia publicznego w strefie euro*, Studia ekonomiczne nr 1.

Ministerstwo Finansów *Strategia zarządzania długiem publicznym*

Ministerstwo Gospodarki Pracy i Polityki Społecznej *Raport Racjonalizacja wydatków społecznych*.

Monitor Konwergencji nominalnej w UE.

NOWAK-FAR A. 2009, *Narzędzia Unii Europejskiej w przeciwdziałaniu skutkom światowego kryzysu finansowego: Unia Europejska wobec kryzysu ekonomicznego*, SGH Warszawa.

NOWAK – FAR A. 2007. *Pakt stabilności i wzrostu. Funkcje, działanie i przyszłość*, Biblioteka Monitora Prawniczego, C.H. Beck, Warszawa .

ORĘZIAK L. 2009. *Finanse Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

PIETRZAK B., POLAŃSKI Z., WOŹNIAK B. 2008. *System finansowy w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

KALINOWSKI M. 2010 *Kryzys w strefie euro – ryzyko niewypłacalności Grecji i pozostałych krajów peryferyjnych* Warszawa.

SKIBA L., TCHOREK G., GÓRSKI J. 2010. *Polityka fiskalna w unii walutowej, Mechanizmy funkcjonowania strefy euro*, NBP, Warszawa.

SKRZYPCZYŃSKA J. 2008. *Koordinacja polityki fiskalnej i pieniężnej strefy euro w obliczu kryzysu finansowego*.

Wprost, czasopismo lipiec 2015

<http://www.eurostat.com>

Spis tabel

Tabela 1. Zestawienie średniookresowych celów budżetowych w wybranych krajach Unii Europejskiej	str.14
Tabela 2. Wartość deficytu budżetowego w wybranych krajach Unii Europejskiej....	str.15
Tabela 3. Dług publiczny w wybranych krajach Unii Europejskiej.....	str.17
Tabela 4. Prognozowany dług publiczny (w % PKB).....	str.18

Spis rysunków

Rys. 1	Kryteria konwergencji.....	str.9
Rys. 2	Saldo strukturalne budżetu państw.....	str.12

