

**UNIWERSYTET WARMIŃSKO-MAZURSKI W OLSZTYNIE**

**WYDZIAŁ NAUK EKONOMICZNYCH**

**STUDIA PODYPLOMOWE**

**MECHANIZMY FUNKCJONOWANIA STREFY EURO**

Projekt realizowany z Narodowym Bankiem Polskim

w ramach programu edukacji ekonomicznej

VI edycja 2014/2015



**Justyna Ostapczuk**

**Dywergencja salda sektora finansów publicznych  
w krajach strefy euro**

Praca końcowa wykonana  
pod kierunkiem  
dr. Kamila Kotlińskiego

Olsztyn 2015

## Spis treści

<b>Streszczenie</b> .....	<b>3</b>
<b>Wstęp</b> .....	<b>4</b>
<b>Uzasadnienie wyboru tematu , hipoteza i cel badań</b> .....	<b>5</b>
<b>Przedmiot, zakres badań i zastosowane metody</b> .....	<b>6</b>
<b>1. Dywergencja salda sektora finansów publicznych w strefie euro</b> .....	<b>7</b>
1.1. Kryzys w strefie euro.....	7
1.2. Narzędzia stabilizacji polityki fiskalnej państw strefy euro.....	11
<b>2.Saldo sektora finansów publicznych w ujęciu praktycznym</b> .....	<b>17</b>
2.1. Saldo sektora finansów publicznych państw strefy euro w latach 1999-2006...	17
2.2. Saldo sektora finansów publicznych państw strefy euro w latach 2007-2014...	24
<b>Wnioski</b> .....	<b>28</b>
<b>Literatura</b> .....	<b>30</b>
<b>Strony internetowe</b> .....	<b>31</b>
<b>Spis rysunków</b> .....	<b>32</b>
<b>Spis tabel</b> .....	<b>33</b>

## Streszczenie

Głównym celem pracy była ocena dywergencji salda sektora finansów publicznych państw strefy euro. Przedmiot badań sprowadzał się do pomiaru wielkość deficytu salda sektora finansów publicznych państw Unii Europejskiej, które od 1999 do 2014 roku wstąpiły do strefy euro. Wnioski płynące z analizy służyły potwierdzeniu hipotezy badawczej, iż do największe dywergencji salda sektora finansów publicznych doszło w latach 2008-2010, w okresie kryzysu w strefie euro. Badań dokonano w oparciu o dane pochodzące ze stron Eurostatu, w pracy wykorzystano takie metody badawcze jak metoda opisowa, metoda statystyki gospodarczej, metoda tabelaryczna, metoda dedukcji.

Do najważniejszych wyników badań z przeprowadzonej oceny dywergencji salda sektora finansów publicznych zalicza się fakt, iż w latach 1999-2007 ponad połowa państw strefy euro miała problemy z nadmiernym deficytem, którego wartość przekraczała 3% PKB, a średnie odchylenia dla poszczególnych państw od wartości średniej wahały się w przedziałach od 2 do 3 punktów procentowych. W okresie 1999-2004 można było zaobserwować pogorszenie wyników salda sektora finansów publicznych wszystkich państw strefy euro, w tym nie wszystkie kraje strefy euro wykazywały deficyt - Finlandia, Irlandia i Luksemburg średnio w okresie 1999-2006 wykazywały nadwyżkę budżetową. Kolejne lata 2007-2014 charakteryzowały się pogłębieniem wzrostu dywergencji salda sektora finansów publicznych, przy czym największe szacuje się na lata 2008-2010, kiedy w 2010 roku średni deficyt dla wszystkich krajów strefy euro wyniósł -7,28 % PKB, co potwierdza postawioną hipotezę badawczą.

## **Wstęp**

*„Integracja oznacza pewien cel i wysiłek organizmów dążących ku budowie sprawnego organizmu je łączącego, którego ranga i znaczenie wobec innych podmiotów będą większe ze względu na skuteczne połączenie sił i zasobów podmiotów, które się na dany zintegrowany organizm składają”* (MILCZAREK, NOWAK 2003, s.18). Wobec powyższego można uznać, iż nadrzędnym celem stworzenia unii walutowej była unifikacja zarówno na szczeblu politycznym, jak i gospodarczym, powstanie strefy euro było poprzedzone prawie pięćdziesięcioletnim okresem pogłębiania tejże współpracy, wprowadzenie wspólnej waluty stało się warunkiem, aby państwa mogły w jak największym stopniu czerpać z trwałych powiązań oraz uzyskiwać jak największe korzyści w perspektywie długookresowej. Jednakże należy zwrócić uwagę, iż unifikacja na wspomnianych poziomach napotyka duże utrudnienia, szczególnie ze względu na fakt, iż polityka pieniężna w strefie euro jest w pełni zintegrowana, natomiast polityka fiskalna pozostaje kwestią państw narodowych. Konieczność stworzenia jednolitego systemu koordynacji polityki fiskalnej od dawna znajdowała swoje odzwierciedlenie w dywagacjach nad kwestią zapewnienia spójności strefy euro, zwłaszcza, gdy jeden z głównych wskaźników makroekonomicznych jakim jest saldo sektora finansów publicznych był zróżnicowany w obrębie poszczególnych państw, co w perspektywie długookresowej wywiera negatywne skutki na funkcjonowanie całego obszaru walutowego jakim jest strefa euro. Obecny kryzys finansowy przyczynił się do uwypuklenia wielu słabości istniejących powiązań gospodarczych. Literatura przedmiotu określa kryzys finansowy mianem kryzysu subprime, i odnosi go do okresu 2007-2009, jednak jego skutki rozciągają się na kolejne lata. Ponadto próba genezy kryzysu w wybranych państwach strefy euro jest złożona, jednak z punktu widzenia omawiania dywergencji salda sektora finansów publicznych strefy euro istotną kwestią jest fakt, iż analiza literatury przedmiotu nierzadko podkreśla, iż pierwotne źródła problemów państw strefy euro mają swoje źródła w prowadzeniu polityki fiskalnej oraz strukturalnej. Omawiany kryzys w porównaniu do wcześniejszych kryzysów np. z lat 1980-1982, a także 1990-1993 uwidocznili zróżnicowanie finansów publicznych państw strefy euro do znacznie większego wzrostu deficytów, skutkiem tego w krajach, gdzie deficyty sięgały największych wartości zadłużenie publiczne znacznie wzrosło, gdyż państwa podjęły działania stabilizujące sektor finansów publicznych oraz koniunkturę gospodarczą zwiększając wydatki budżetowe. Kraje strefy euro stoją obecnie przed dużym wyzwaniem, spadek wiarygodności strefy

euro został naruszony przez zachwiania równowagi budżetowej w Portugalii i Hiszpanii, a także przez kryzys irlandzki i grecki (BIAŁOWAŚ 2011, s.15-16).

### **Uzasadnienie wyboru tematu pracy, hipoteza i cel badań**

Wprowadzenie euro 1 stycznia 1999 roku było jednym z najważniejszych wydarzeń w dziejach integracji gospodarczej Europy. Jednak z jednej strony wprowadzenie euro traktowane jest jako sukces jednoczącej się Europy, natomiast z drugiej strony jako „droga w nieznane”. Przedmiotowa sytuacja może wynikać z faktu, iż od początku strefa euro mierzy się z dysproporcjami rozwoju krajów członkowskich, pomimo konieczności spełnienia przez nie warunków członkostwa, które przyczyniają się do zbieżności ich gospodarek. Chęć przystąpienia do strefy euro oraz związana z tym konieczność wypełnienia tychże kryteriów, w tym fiskalnych kryteriów konwergencji odnoszących się do poziomu deficytu sektora finansów publicznych i długu publicznego przyczyniła się do zmniejszenia wielkości deficytów w państwach członkowskich. Jednakże proces ten okazał się być nietrwały, gdyż doświadczenia w kilkuletnim funkcjonowaniu wspólnego obszaru walutowego uwidoczniły zjawisko dywergencji salda sektora finansów publicznych, co może także determinować rozwój zjawiska tzw. „Europy dwóch prędkości”. Szczególnie niekorzystna sytuacja wystąpiła na przestrzeni lat 2008-2010, gdy strefę euro osiągnął kryzys. Ponadto należy zwrócić uwagę, iż analiza przedmiotowego problemu, a także dokonanie syntezy płynących wniosków ma duże znaczenie dla implikacji co do tworzenia systemu koordynacji polityki fiskalnej na szczeblu wspólnotowym, jak i procesu powiększania strefy euro o nowych członków.

Ponadto na wybór tematu „Dywergencja salda sektora finansów publicznych w krajach strefy euro” wpływ miały następujące przesłanki:

- studia publikacji dotyczących problematyki zadłużenia państw strefy euro w tym dywergencji w obszarze salda sektora finansów publicznych,
- zainteresowania tematyką związaną z procesem tworzenia unii walutowej.

Literatura przedmiotu sprowadza cel badań do sformułowania problemu badawczego, natomiast sformułowanie problemu w konkretnych badaniach opiera się objaśnieniu stanu „niewiedzy” na podstawie posiadanej wiedzy. Treść merytoryczna i logiczna problemu badawczego powinna uniemożliwiać określenie przedmiotu badań i wyłonienie określonych tez (APANOWICZ 2005, s.34).

Celem pracy jest ocena dywergencji salda sektora finansów publicznych państw strefy euro. Celowi głównemu przyporządkowane są następujące cele szczegółowe:

1. Określenie największego stopnia odchylenia salda sektora finansów publicznych państw strefy euro od średniej wartości dla wszystkich państw w określonych przedziałach czasowych.

2. Określenia stopnia dywergencji salda sektora finansów publicznych w okresie kryzysu gospodarczego.

Wnioski płynące z analizy mają potwierdzić hipotezę badawczą, iż do największej dywergencji salda sektora finansów publicznych doszło w latach 2008-2010 w okresie kryzysu.

### **Przedmiot badań i zastosowane metody badawcze**

Istotą określenia przedmiotu badań jest ustalenie zbiorowości generalnej obiektów oraz wielkości badanej próby, czyli zakresu i przedmiotu badań. Ustalenie zespołu cech relacji i zjawisk na które ukierunkowane jest badanie pozwala zaprezentować aspektowość badania oraz zakres wiedzy. Ponadto przedmiotem nauk ekonomicznych nie są pojedyncze elementy, lecz zbiory jednostek, będące przedmiotem obserwacji i pomiarów (STACHAK 1997, s.53).

Przedmiotem badań była wielkość deficytu salda sektora finansów publicznych państw Unii Europejskiej, które od roku 1999 do 2014 wstąpiły do strefy euro. Ocena kształtowania przedmiotowego wskaźnika obejmowała lata 1999-2014. Przy czym badania można podzielić na dwa etapy, pierwszy z nich obejmował 12 państw strefy euro w okresie 1999-2006 w tym Grecję, która wspólną walutę przyjęła w roku 2001, jednakże z punktu badania dywergencji odchylenia salda sektora finansów publicznych w strefie euro jej uwzględnienie prowadzi do sformułowania istotnych wniosków. Natomiast kolejny etap obejmował 18 państw strefy euro w okresie 2007-2014, przy czym uwzględniał kolejne lata włączenia do strefy euro 6 państw w kolejności chronologicznej.

Na pojęcie metody badawczej składa się szereg czynności badawczych oraz zastosowanie odpowiednich narzędzi, które pozwolą na ustalenie procesów, zjawisk oraz zachodzących zależności (APANOWICZ 2005, s. 39). Metoda badawcza jest definiowana jako powtarzalny i jednocześnie skuteczny sposób prowadzący do rozwiązania problemu badawczego. Odpowiednia metoda badawcza sprowadza się do określenia typu przedmiotu badań, oprócz pojęcia metody badawczej wyróżnia się jeszcze określenie techniki badawczej, technika badawcza jest to sposób pozyskiwania oraz gromadzenia danych, w zależności od rodzaju badań na technikę składa się szereg elementów. W pracy zastosowano następujące metody badawcze:

- metoda opisowa – jest jedną z metod badawczych za jej pomocą zostały zaprezentowane kwestie teoretyczne dotyczące problematyki salda sektora finansów publicznych państw strefy euro,
- metoda statystyki gospodarczej – przedmiotowa metoda została wykorzystana w części badawczej w celu zebrania materiałów i przeprowadzeniu analizy,
- metoda dedukcji – metoda posłużyła do przedstawienia tendencji i zależności, wychodząc z ogólnego sformułowania problemu badawczego przechodząc do szczegółowe analizy,
- metoda tabelaryczna – za pomocą niniejszej metody dokonano zestawienia danych statystycznych.

Materiały badawcze zebrano na podstawie stron internetowych Eurostatu.

## **1. Dywergencja salda sektora finansów publicznych w strefie euro**

### **1.1. Kryzys w strefie euro**

Globalny kryzys gospodarczy z 2008 roku, który przekształcił się w kryzys zadłużeniowy strefy euro w dużym stopniu uwidocznili problemy fiskalne państw unii walutowej. Badając problematykę państw strefy euro w kontekście okresu kryzysu w strefie euro należy przybliżyć powiązania przyczynowo-skutkowe obydwu zjawisk. Światowy kryzys ekonomiczny tzw. subprime wskazuje się na rok 2007, a bezpośrednio przyczyny poszukuje się w gospodarce Stanów Zjednoczonych. Pierwsze oznaki nadszycającego kryzysu szacuje się na drugą połowę 2005 roku, kiedy w Stanach Zjednoczonych nastąpiło spowolnienie wzrostu cen oraz stopniowy wzrost liczby domów dostępnych na sprzedaż. Nasilenie tendencji nastąpiło w 2006 roku oraz na początku 2007, kiedy obligacje klientów o najniższych zdolnościach kredytowych straciły wiarygodność, co skutkowało początkiem bankructwa funduszy inwestycyjnych, a także innych instytucji finansowych. Kulminacyjnym zdarzeniem był upadek we wrześniu 2008 roku jednego z największych banków inwestycyjnych na świecie – Lehman Brothers, wkrótce nastąpiła fala upadków kolejnych banków. Przebieg kryzysu wpłynął w znaczący sposób na obecną sytuację gospodarczą w Unii Europejskiej i innych regionach gospodarczych świata (MATUSEWICZ 2012, s.9-13).

Literatura przedmiotu wskazuje na wiele przyczyn kryzysu strefy euro, w wcześniej przytoczony światowy kryzys gospodarczy, błędy w polityce fiskalnej, a także długoterminowe utrzymywanie się deficytów. Zróżnicowanie strukturalne, w dużej mierze

przyczyniło się do trudności w prowadzeniu jednolitej polityki makroekonomicznej. Wskazuje się silne działania antyinflacyjne Europejskiego Banku Centralnego, co znajdowało swe odzwierciedlenie w tempie wzrostu gospodarczego, nadmiernym bezrobociu, a także obniżeniu konkurencyjności eksportu. Różnice strukturalne między poszczególnymi gospodarkami przyniosły zdywersyfikowane skutki w polityce monetarnej, co mogło być przyczyną wstrząsów asymetrycznych na niektórych obszarach wspólnoty ( KRACIUK 2013, s.126-130).

Wśród wielu przyczyn kryzysu w strefie euro, wskazuje się na konflikt interesów, między poszczególnymi państwami członkowskimi, a interesem całej Wspólnoty. Powyższe wskazuje na brak spójności strefy euro, co powinno gwarantować skuteczną politykę na szczeblu centralnym. Kraje są zróżnicowane pod względem polityki fiskalnej, a także w kwestiach przebiegu cykli koniunkturalnych. Przedmiotowe różnice odzwierciedlają się między innymi w kwestii braku współodpowiedzialności za dług publiczny, gdyż to rządy krajów członkowskich są odpowiedzialne za ich zadłużenie, klauzula „no bail-out” zabrania pomocy finansowej krajom, które są niewypłacalne. Wobec powyższego zagrożenie może stanowić zadłużenie się kraju w walucie innej, niż ta którą emituje, co dodatkowo sprzyja zjawiskom niewypłacalności. Ponadto oprócz zakazu pomocy przez inne kraje członkowskie krajom zagrożonym niewypłacalnością, zakaz dotyczy także działalności Europejskiego Banku Centralnego, mandat zabrania mu nabywania papierów skarbowych państw członkowskich na rynku pierwotnym. Istotną kwestią jest fakt, iż nie jest to zabronione na rynkach wtórnych, w 2011 roku EBC dokonał zakupu obligacji greckich, portugalskich, a później także włoskich i hiszpańskich, na kwotę około 200 mln euro ( BIAŁEK 2014, s.4)

Sięgając do przyczyn kryzysu zadłużeniowego państw strefy euro warto szczegółowo omówić politykę fiskalną państw Wspólnoty, która jak już wcześniej podkreślano ma charakter zdecentralizowany. Od roku 2007 większość państw strefy euro została objęta procedurą nadmiernego deficytu, niektóre z państw nawet niejednokrotnie. Kiedy kryzys finansowy dotknął strefę euro, państwa aby chronić swoje gospodarki przyjęły duże pakiety budżetowe środków stymulacyjnych, co doprowadziło do zasilenia systemów bankowych środkami publicznymi. Spowodowało to wzrost zadłużenia i deficytów, wartości podstawowych wskaźników makroekonomicznych przekroczyły wartości referencyjne określone w Traktacie z Maastricht, jako fiskalne kryteria konwergencji. Deficyt sektora finansów publicznych osiągnął największą wartość na poziomie 6,2 % PKB. Pogłębienie czynników, jakie mogły przyczynić się do kryzysu



strefy euro można szukać w przekonaniu, iż mierzono wzrost zadłużenia krajów peryferyjnych strefy euro jako naturalną konsekwencję procesu zbliżania się gospodarek państw słabiej rozwiniętych do najlepiej prosperujących. Brak diagnozy ryzyka niewłaściwego zagospodarowania kapitału płynącego z państw silniejszych do słabszych np. zbyt duże inwestycje w sektor finansowy lub nieruchomości zwiększyło prawdopodobieństwo wystąpienia kryzysu. Dużą rolę odegrały instytucje finansowe, które pośredniczyły w transferze oszczędności pomiędzy krajami. Rola ich sprowadza się między innymi do oceny bezpieczeństwa transferów inwestycji pomiędzy krajami, co z perspektywy czasu ocenia się jako niewłaściwy stopień oceny ryzyka oraz brak ostrożności. Ocenia się, iż zbyt dużo środków przeznaczono na finansowanie przedsięwzięć, które nie przyczyniły się do szybkiego wzrostu gospodarczego i nie ograniczyły zadłużenia. Destabilizacja i wzrost napięć w sektorze bankowym w 2008 roku, spowodowały, iż inwestorzy zaczęli ograniczać ryzyko, co polegało między innymi na wycofaniu kapitału lokowaniu go w bezpieczniejsze aktywa. W konsekwencji rynek zadecydował, iż największym ryzykiem obciążone są te kraje strefy euro, które mają największe zadłużenie. Do najbardziej zadłużonych państwa zaliczono Grecję, Irlandię, Portugalię, Cypr, Hiszpanię, Włochy.<sup>1</sup>

Wśród państw, które charakteryzowały się największą niewypłacalnością należy wyróżnić Grecję. Analiza gospodarki greckiej odgrywa istotną rolę z perspektywy procesów dywergencji gospodarek państw strefy euro, w tym kwestii fiskalnych, jako przykład źródła negatywnych zjawisk wewnątrz strefy euro. Grecja jest krajem, który z uwagi na brak odpowiednich reform ograniczył sobie możliwość czerpania profitów z faktu przyjęcia wspólnej walut, a także zachwiał wiarygodność strefy euro na arenie międzynarodowej. Grecja wykazywała nierównowagę gospodarczą jeszcze przed wstąpieniem do strefy euro. Szansą dla jej poprawy, w tym redukcji deficytów i zmiany w strukturze budżetowej był okres poprzedzający wstąpienie do strefy euro, a warunkowało go konieczność wypełnienia fiskalnych kryteriów konwergencji. W raporcie Komisji Europejskiej z 1998 roku stwierdzono, iż Grecja w okresie referencyjnym nie wypełniła żadnych z kryteriów konwergencji nominalnej, kolejne dwa lata przyniosły postęp, jednakże jak wskazują analizy był to postęp krótkoterminowy. Grecja stała się członkiem strefy euro 2001 roku, jednak brak reform skierowanych na poprawę struktury gospodarki, w tym ograniczających deficyt budżetowy stał się przyczyną dalszego

---

<sup>1</sup>Portal Internetowy NBP, [www.nbp.pl/cie/download/kryzys-w-strefie-euro.pdf](http://www.nbp.pl/cie/download/kryzys-w-strefie-euro.pdf), dostęp : 01.05.2015r.

osłabienia konkurencyjności gospodarki na tle innych krajów. Ponieważ w sytuacji istnienia unii walutowej zredukowanie stanu nierównowagi oraz niwelacja negatywnych skutków braku konkurencyjności gospodarki wymagają ściśle określonych działań naprawczych, dodatkowo w wyniku wystąpienia skutków globalnego kryzysu finansowego skala nierównowagi fiskalnej ulega znacznemu zaostrzeniu. Jako jedno z bezpośrednich czynników utraty zaufania do gospodarki greckiej wśród jej partnerów stała się informacja o przekazaniu przez rząd grecki niewłaściwych danych do Eurostatu, sytuację spotęgowała informacja, iż deficyt budżetowy w 2009 roku wyniesie 12,7 % PKB, a nie 3,7 % PKB jak to wcześniej zakładano. Korekta danych statystycznych spowodowała obniżkę wiarygodności kredytowej przez agencje rankingowe, papiery wartościowe w Grecji zyskały określenie tzw. „obligacji śmieciowych” i straciły zainteresowanie wśród instytucji finansowych. Gwałtowny spadek oceny **wypłacalności** Grecji skutkowało wzrostem różnicowania oprocentowania obligacji całej strefy euro. Wzrost niewypłacalności Grecji spowodował dyskusję na temat możliwości wykluczenia Grecji ze strefy euro (*Kryzys grecki – geneza i konsekwencje* 2010, s.4-18).

Kryzys wpłynął na zahamowanie wzrostu gospodarczego na całym świecie, a także wśród państw Unii Europejskiej, głównie z powodu załamania w globalnej wymianie handlowej, a także nierównowagi fiskalnej poszczególnych państw. Rok 2011 wskazuje się jako drugą fazę kryzysu, w listopadzie 2010 roku uruchomiono pakiet ratunkowy dla Irlandii w wysokości 85 mld euro, następnym krajem, który otrzymał pakiet ratunkowy była Portugalia, która w maju 2011 roku otrzymała pomoc w wysokości 78 mld euro. Ponadto skala niestabilności w strefie euro miała odzwierciedlenie w diagnozach i notowaniach agencji ratingowych, które zaczęły wskazywać, iż żadne z państw Unii Europejskiej nie jest bezpieczne, nawet te państwa które miały relatywnie korzystne wskaźniki makroekonomiczne jak Finlandia, Austria czy Niemcy. Powodem takiego stanu rzeczy było uzasadnienie ekspertów z agencji rankingowej Moody's, iż strefa euro jako całość dysponuje siłą ekonomiczną natomiast jej słabym punktem są instytucje, które nie są w stanie wprowadzić odpowiedniego rozwiązania w zakresie zakończenia kryzysu. Skutki kryzysu stały się bardzo rozległe, wpłynęły w swoim zasięgu nawet na korporacje transnarodowe, jako skutek osłabienia w przepływnie inwestycyjnym, co przełożyło się na bezpośrednich inwestycji zagranicznych. W poszczególnych sektorach gospodarki doszło do zamrożenia inwestycji, a także do wycofania zainwestowanego kapitału. Ponieważ kryzys rozpoczął się w sektorze finansowym oraz na rynku nieruchomości, to te działy gospodarki poniosły największe straty (ROSIŃSKA-BUKOWSKA 2012, s. 349, 362-369).

Doświadczenia związane z kryzysem przyniosły dla strefy euro liczne implikacje w zakresie jej przyszłego działania. Pojawili się zwolennicy rozwiązania strefy euro i powrotu do walut narodowych. Jednakże opinia ta spotkała się liczną krytyką, głównie z uwagi na ryzyko kursu płynnego, spadku przepływu inwestycji, a także ryzyko inflacji i spekulacji w sektorze rezerw walutowych. Ponadto rozwiązanie strefy euro mogłoby nieść duże straty w odniesieniu do polityki regionalnej, a także polityki spójności oraz polityki rolnej, które były od wielu lat uznawane za priorytetowe w Unii Europejskiej. Eksperti ocenili, iż próba rozwiązania strefy euro, byłaby bardziej kosztowna niż wykup długu Grecji, Irlandii i Portugalii. Wskazuje się także na ograniczenie strefy euro do krajów, których gospodarki tworzą optymalny obszar walutowy, jednakże analiza skutków takiego rozwiązania przynosi wnioski, iż prowadziłyby to do zaostrzenia zjawiska tzw. „Europy dwóch prędkości”, gdzie jedne kraje odnoszą duże korzyści i mają warunki do rozwoju, natomiast słabsze mają liczne ograniczenia oraz bariery w zakresie rozwoju gospodarczego. Eksperti szacują iż lepsze skutki dla strefy euro przynosi jej funkcjonowanie wśród państw, których gospodarki wskazują na liczne odchylenia od siebie, niż opuszczenie strefy euro przez jednego z członków. Symulacje wskazują, iż bankructwo państwa i wystąpienie jego ze strefy euro może mieć takie same skutki jak upadek banku Lehman Brothers w Stanach Zjednoczonych ( KUNDERA 2012 , s.33-34).

Podsumowując uważa się, iż kryzys w strefie euro powinien przyczynić się do reform instytucjonalnych oraz zapewnienia większej spójności gospodarek państw strefy euro, w tym szczególności polityk fiskalnej, aby zapewnić skuteczny mechanizm przeciwdziałania negatywnym skutkom wynikającym z zdecentralizowanych polityk fiskalnych poszczególnych członków wspólnego obszaru walutowego.

## **1.2.Narzędzia stabilizacji polityki fiskalnej państw strefy euro**

Liczne względy zadecydowały, iż polityka budżetowa państw strefy euro w odróżnieniu od polityki pieniężnej pozostała w gestii krajów członkowskich. Wynika to między innymi z tego, iż ma ona charakter polityczny, sprowadzający się do sprawowania decydowania o kwestiach finansowych jako podstawy władzy w państwie. Ponadto utrzymanie zdecentralizowanego charakteru polityki budżetowej wynika z przekonania, iż polityka budżetowa powinna uwzględniać specyficzne potrzeby poszczególnych krajów, w sytuacji, gdy nie jest ku temu zdolna polityka pieniężna sterowana przez Bank Centralny. Twórcy podstawowych zasad funkcjonowania strefy euro poddali pod rozwagę fakt, iż aby

skutecznie realizować założenia wspólnego obszaru walutowego, minimalizując przy tym wszelkie ryzyka należy wprowadzić pewne ograniczenia co do podstawowych wskaźników obrazujących stan polityki fiskalnej w danym kraju członkowskim (OREZIAK 2004, s.46).

Polityka budżetowa oddziałuje na sektor finansów publicznych, który obejmuje sektor rządowy, sektor samorządowy i sektor ubezpieczeń społecznych. Decyzje jakie są podejmowane w ramach przedmiotowej polityki dotyczą w głównej mierze dochodów i wydatków występujących na wszystkich szczeblach władzy zarówno centralnej, regionalnej jak i lokalnej, a także w stosunku do ubezpieczeń społecznych. Stanowi ona jeden z najważniejszych czynników oddziaływania na decyzje społeczne dotyczące inwestycji, oszczędzania i aktywności zawodowej. Mechanizm świadczeń społecznych oraz system społeczny działające w ramach polityki budżetowej odgrywają ważną rolę w zapewnieniu spójności społecznej, a także niwelacji niepożądanych działań. Biorąc pod uwagę powyższe można stwierdzić, iż polityka budżetowa obok polityki pieniężnej stanowi jedną z najważniejszych polityk makroekonomicznych kraju, a jej odzwierciedleniem jest między innymi saldo sektora finansów publicznych. Narażenie państwa na pogorszenie finansów publicznych jest zróżnicowane w obrębie różnych krajów głównie z uwagi na złożone czynniki ekonomiczne, kulturowe i historyczne. Zdrowe finanse publiczne to warunek stabilności makroekonomicznej państwa, ponieważ wpływają na skuteczność polityki monetarnej banku centralnego, przyczyniają się do zwalczania inflacji, a także utrzymywaniu stóp procentowych na odpowiednim poziomie. Ryzyka związane z prowadzeniem nie zrównoważonej polityki fiskalnej są duże, zwłaszcza w sytuacji, gdy władze państwowe nie są w stanie oprzeć się naciskom ze strony grup społecznych, które są głównymi beneficjentami niektórych wydatków państwa oraz władza nie potrafi utworzyć takiej siły jaką na przykład mogłaby być partia polityczna, która za główny cel swoich działań ustanowiłaby zwalczanie deficytu, a także długu publicznego. Brak długoterminowych działań nastawionych na redukcję zadłużenia, a także krótkowzroczność polityków w dużej mierze doprowadza do wzrostu wskaźników zadłużenia w tych wskaźnika salda sektora finansów publicznych ( OREZIAK 2008, s.2-5).

Przewidywania, co do negatywnych skutków deficytu i długu publicznego przyczyniły się w głównej mierze do koordynacji polityki budżetowej na poziomie ponadnarodowym, ponieważ twórcy Unii Europejskiej przewidzieli, że skutki prowadzenia niewłaściwej

polityki fiskalnej, mogą naruszyć stabilność pozostałych państw Wspólnoty (SKIBA 2010, s.119).

Wysoki deficyt salda sektora finansów publicznych zaburza wzrost gospodarczy na wiele sposobów, między innymi skutkuje podwyższeniem podatków, także w perspektywie długookresowej. Wyższy deficyt oznacza, iż część wydatków nie ma odzwierciedlenia w dochodach państwa i zachodzi konieczność zaciągnięcia pożyczki, co zwiększa dług publiczny, a także koszty jego obsługi. Państwo w takiej sytuacji ogranicza wydatki na inne cele między innymi na edukację, działalności innowacyjną i szeroko pojęte inwestycje. Dywersyfikacja salda sektora finansów publicznych wśród państw strefy euro ma duże znaczenie dla spójności całego obszaru walutowego. Przede wszystkim znaczny deficyt w jednym z państw członkowskich może się przyczynić do spowolnienia jego wzrostu gospodarczego, co może wpłynąć na sytuację makroekonomiczną innych państwa strefy euro. Wpływ prowadzonej polityki fiskalnej w jednym z krajów strefy euro na pozostałych członków tego obszaru, wynika ze ścisłych powiązań charakteryzujących tego typu powiązanie jakim jest unia walutowa.

Poza tym należy tu wspomnieć o motywacji krajów Unii do niedopuszczenia do bankructwa kraju, który znajduje się w kryzysie zadłużeniowym, gdyż mogłoby to wpłynąć negatywnie na ich gospodarki w wyniku utraty obligacji rządowych w kraju zadłużonym. Zależność ta może wywoływać ekspansje fiskalną, wynikająca z przekonania, iż uzyskają pomoc od innych krajów wspólnoty (ROSATI 2010, s.613).

Zjawisko „skłonności do deficytu” związane jest także z problemem „wspólnej puli zasobów”, temu zjawisku sprzyja wielopartyjna koalicja rządzących oraz częste zmiany koalicji (JĘDRZEJOWICZ, KITALA, WRONKA 2008, s.15). Zjawisko to polega na dążeniu do takiego podziału w budżecie, aby dodatkowe finanse z budżetu ogólnokrajowego trafiały do okręgów wyborczych, z których pochodzi dany polityk, co wiąże się ze znacznymi profitami dla danego polityka wynikającymi z zapewnienia sobie lepszej pozycji wśród wyborców. Istnieją także inne zjawiska, wykraczające poza kwestie polityczne. Warto tu omówić efekty „pasażera na gapę” oraz „pokusy nadużycia, czyli tzw. moral hazard. Część kosztów w unii walutowej, takich jak te związane ze wzrostem krótkookresowych i długookresowych stóp procentowych, spadek kursu waluty, wzrost inflacji jest ponoszone przez inne kraje należące do strefy euro. W sytuacji pojedynczego kraju, o niewielkich rozmiarach korzyści z takiej polityki byłyby bardzo duże, i w przypadku braku ograniczeń fiskalnych mogłoby dojść do sytuacji, w której znaczna ilość krajów miałaby skłonności

do prowadzenia takiej polityki, co naruszyłoby wiarygodności strefy euro (ROSATI 2010, s.612).

Pokusy do występowania zjawiska zwanego „moral hazard” mają swoje źródła w przekonaniu, iż solidarność finansowa na poziomie unii walutowej jest znacznie większa niż w przypadku innego ugrupowania, co oznacza większą skłonność do podejmowanie ryzyka i uzyskania pomocy od innych krajów (OREZIAK 2004, s. 52).

Jednym z narzędzi koordynacji polityki fiskalnej państw strefy euro, są fiskalne kryteria konwergencji. Należy tutaj odwołać się do dokumentu, który w znacznym stopniu nadał kształt unii walutowej, czyli mowa o Traktacie z Maastricht. Treść traktatu w znacznym stopniu jest zdeterminowana Raportem Komisji Delorsa z 1989r. , dokument ten zawierał plan wprowadzenia unii walutowej. Raport opisywał dwie koncepcje wprowadzenia wspólnej waluty tzw. behawioralną, a także instytucjonalną. Pierwsza z nich stanowiła, iż unię walutową mogą tworzyć państwa, które osiągnęły odpowiedni poziom konwergencji gospodarczej, natomiast druga odwoływała się do zbieżności na poziomie instytucji i przepisów prawa ( KARNOWSKI, 2006 s.18).

Sformułowane w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską kryteriów konwergencji nominalnej było podyktowane potrzebą analizy stopnia zbieżności gospodarek strefy euro. Ponadto główny cel ustanowienia fiskalnych kryteriów konwergencji jest podyktowane koniecznością zweryfikowania, czy dany kraj może funkcjonować bez zakłóceń, pomimo brak wspólnej polityki fiskalnej. Kryteria zbieżności odnoszą się do takich wskaźników jak stabilność cen, stóp procentowych, inflacji, a także deficytu oraz długu publicznego. Dwa ostatnie z nich stanowią tzw. fiskalne kryterium konwergencji i ustanowienie ich stanowi warunek zrównoważonego wzrostu gospodarczego. Traktat narzuca konieczność składania Radzie przez Komisję Europejską i Europejski Bank Centralny co najmniej co dwa lata lub na wniosek państwa objętego derogacją każdorazowo sprawozdań w sprawie postępów dokonanych w kwestii dążenia do urealnienia unii walutowej. Wartości odniesienia zostały określone w Protokole nr 12 dotyczącym procedury nadmiernego deficytu do Traktatu: „3 % dla stosunku rzeczywistego lub planowanego deficytu publicznego do produktu krajowego brutto wyrażonego w cenach rynkowych, 60 % dla stosunku zadłużenia publicznego do produktu krajowego brutto wyrażonego w cenach rynkowych. Przy czym deficyt oznacza pożyczki netto, czyli zadłużenie netto, sektora administracji publicznej. Dywergencję salda sektora finansów publicznych w krajach strefy euro należy także rozpatrywać w kontekście problemu pomiaru jednorodność wskaźników. W 1993 roku Organizacja Narodów

Zjednoczonych, Eurostat, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju oraz Bank Światowy sformułowały i opublikowały System Rachunków Narodowych w skrócie SNA 93, natomiast w 1995r. Eurostat wydał nową wersję systemu obliczeń rachunków narodowych dla krajów unii Europejskiej – Europejski System Rachunków Narodowych i Regionalnych ESA 95, rozszerzający zapisy SNA 95. Jednakże z punktu widzenia omawiania definicji deficytu salda sektora finansów publicznych obowiązuje inna zmodyfikowana metoda niż SNA 93 i ESA 95, jest to metoda, które różni się obszarem zobowiązań, jakie brane są pod uwagę, przedmiotowa metoda nastawiona jest na definicję przyjętą w Traktacie z Maastricht, i nazywana jest w literaturze definicją procedury nadmiernego deficytu. Wobec powyższego niesłusznie formułuje się, iż w Unii Europejskiej funkcjonuje jedna metoda obliczania długu publicznego według ESA 95, gdyż formuły obliczeń zgodne z zapisami Traktatu z Maastricht są uproszczoną wersją. Różnica dotyczy głównie pominięcia finansowych instrumentów pochodnych, które uważa się, iż nie ujęte w wartościach nominalnych, rachunki wymagalne, akcje, udziały, rezerwy techniczno-ubezpieczeniowe. Wobec powyższego powstaje różnica w publikacji danych przez Eurostat, a inne kraje zgodnie z metodologią SNA/ESA (POLARCZYK, 2005 s.16,17,20-23,40).

Liczne wątpliwości w ostatnich latach pojawiły się w kwestii braku jednorodności danych pomiędzy poszczególnymi państwami. Pomimo tego, iż kraje mają obowiązek sporządzania sprawozdań finansowych w oparciu o standardy w całej Unii, jednak na potrzeby krajowe mogą używać własnych metod statystycznych, a dokonanie przekształcenia na potrzeby unijne może być skomplikowane oraz być przyczyną wystąpienia licznych nieprawidłowości. Przedmiotowa rozbieżność może być przyczyną do zjawiska tzw. „kreatywnej księgowości”, która może wpłynąć na zachwiania między innymi przy procedurze nadmiernego deficytu, gdzie należy wskazać kraje, które nie przestrzegają reguł fiskalnych. Ujednoczenie pomiaru przedmiotowych wskaźników jest bardzo ważną kwestią, gdyż powiązanie pomiędzy wskaźnikami fiskalnymi, a innymi wskaźnikami makroekonomicznymi jest bardzo duże, co może wpłynąć na błędne szacowanie spodziewanych zależności na podstawie posiadanych danych (HANSEN, 2003, s.203-204).

Spełnienie fiskalnych kryteriów konwergencji było konieczne, aby zmobilizować państwa do przestrzegania dyscypliny budżetowej, jednakże powstały liczne obawy, co do utrzymywania dyscypliny fiskalnej w okresie po przyjęciu wspólnej waluty. W związku

z tym minister finansów Niemiec Theo Waigel zaproponował pakt stabilności, który miał za zadanie kształtować ramy krajowych polityk fiskalnych (SKIBA 2010,s.121).

Zatwierdzenie Paktu Stabilności i Wzrostu nastąpiło w Amsterdamie w czerwcu 1997 roku. Powołany Pakt miał stymulować równowagę pomiędzy odpowiednią elastycznością budżetu, a nadmiernym zadłużeniem. Składał się z Uchwały rady Europejskiej z dnia 17 czerwca 1997 roku, a także dwóch rozporządzeń. W stosunku do zapisów Traktatu z Maastricht Pakt Stabilności i Wzrostu wprowadzała bardziej szczegółowe zapisy w kwestii polityki fiskalnej. Zawarte w nim zapisy w zakresie średniookresowych celów budżetowych dotyczą uzyskania w średnim okresie zrównoważonego salda sektora finansów publicznych, co będzie realizacją tzw. „medium term objectiv”. Sformułowano maksymalny okres, co do usunięcia deficytów, a także określono warunki, kiedy deficyt należy traktować jak nadmierny. Zapisy paktu przewidywały karę na rzecz budżetu Unii Europejskiej w przypadku, gdy w ciągu dwóch lat państwo nie podejmie działań w celu redukcji deficytów. Zalecenia w odniesieniu do państw członkowskich miały na celu zwrócenie uwagi na realizację celów średniookresowych, a w przypadku wystąpienia pogorszenia wskaźników dążenia do poprawy sytuacji budżetowej (GRONKIEWICZ –WALTZ 2009 , s.48-50). Kolejnymi dokumentami były dwa Rozporządzenia, mające charakter uzupełniający w stosunku do Paktu. Pierwsze z nich Rozporządzenie nr 1466/97/WE w sprawie wzmocnienia nadzoru nad sytuacją budżetową oraz polityką gospodarczą, nosi nazywane „prewencyjnym ramieniem Paktu”. Rozporządzenie to dotyczy monitorowania programów stabilizacyjnych przez Radę , a także corocznego przedstawienia Komisji oraz Radzie programów konwergencji dla państw ze strefy euro jak i spoza (SKIBA 2010, s.121-122).

Pakt Stabilności i Wzrostu był przedmiotem krytyki, zarzucano brak restrykcji w egzekwowaniu zasad, krótkowzroczność, a także ograniczenie Paktu w kwestii wykorzystania polityki budżetowej jako instrumentu oddziaływania na gospodarkę. Powyższe przyczyny, a także nacisk Niemiec, Francji spowodowały, że w 2005 roku zmodyfikowano Pakt, dokonano zmian w Rozporządzeniu 1466/97/WE oraz 1467/97/WE, w zakresie prewencyjne części paktu wprowadzono dla poszczególnych państw zróżnicowane cele średniookresowe. Pakt Stabilności i Wzrostu jest krytykowany zarówno przez ekonomistów jak o polityków. Choć pozytywnie należy ocenić lata 1997-1999 kiedy dzięki temu instrumentowi udało się znacznie obniżyć deficyty salda sektora finansów publicznych, to zarzuca się, iż w 2001 roku zabrakło dostatecznej determinacji w skutecznym dyscyplinowaniu postanowień Paktu. Kolejnymi narzędziami były



rozporządzenia i dyrektywy tworzące sześciopak, zostały wprowadzone w 2011 roku w celu zmniejszenia zakłóceń zagrożeń równowagi makroekonomicznej i zapewnienia odpowiedniego funkcjonowania polityki fiskalnej. Dalsza koordynacja polityki budżetowa polegała na wprowadzeniu w 2013 roku tzw. dwupaku, który wprowadził wspólny harmonogram budżetowy i umocnił system nadzoru nad państwami członkowskimi.<sup>2</sup>

## **2. Saldo sektora finansów publicznych państw strefy euro w ujęciu praktycznym**

Jak zostało przedstawione w poprzednim rozdziale na podstawie analizy literatury, motywem do zaangażowania organów sprawujących nadzór nad funkcjonowaniem unii walutowej w sprawy związane z polityką fiskalną państw członkowskich, było ryzyko pojawienia się różnych negatywnych zjawisk wynikających z realizacji niezdiscyplinowanej polityki fiskalnej przez kraje strefy euro. Badanie procesu dywergencji salda sektora finansów publicznych państw członkowskich strefy euro z perspektywy jej czternastoletniego funkcjonowania, dostarcza wielu informacji na temat różnic w utrzymywaniu stabilności oraz dyscypliny fiskalnej w długim okresie. Jak kształtował się na przestrzeni lat wskaźnik deficytu sektora finansów publicznych? Czy pierwsze lata funkcjonowania strefy euro charakteryzowały się restrykcyjną polityką fiskalną, natomiast w kolejnych latach nastąpiło jej rozluźnienie? Jak w okresie globalnego kryzysu gospodarczego państwa strefy euro radziły sobie z utrzymywaniem dyscypliny fiskalnej? Czy kryzys przyczynił się do zwiększenia dywergencji salda sektora finansów publicznych pomiędzy państwami strefy euro?

### **2.1. Saldo sektora finansów publicznych państw strefy euro w latach 1999-2006**

Klasyfikacja poszczególnych państw członkowskich Unii Europejskiej do unii walutowej nastąpiła maju 1998 roku, zgodnie z założeniami o spełnieniu kryteriów konwergencji określonych w Traktacie z Maastricht. Rada Europejska zakwalifikowała spośród ówczesnych 15 państw Unii Europejskiej 11 państw (Austria, Belgia, Finlandia, Francja, Niemcy, Irlandia, Włochy, Luksemburg, Holandia, Portugalia, Hiszpania) przedmiotowe państwa spełniły kryteria konwergencji, jednocześnie należy wspomnieć o Grecji, która nie spełniła kryteriów i do strefy euro zakwalifikowała się 1 stycznia 2011

---

<sup>2</sup><http://www.europarl.europa.eu/EPRS/EPRS-AaG-542182-Review-six-pack-two-pack-PL.pdf> dostęp: 01.05.2015

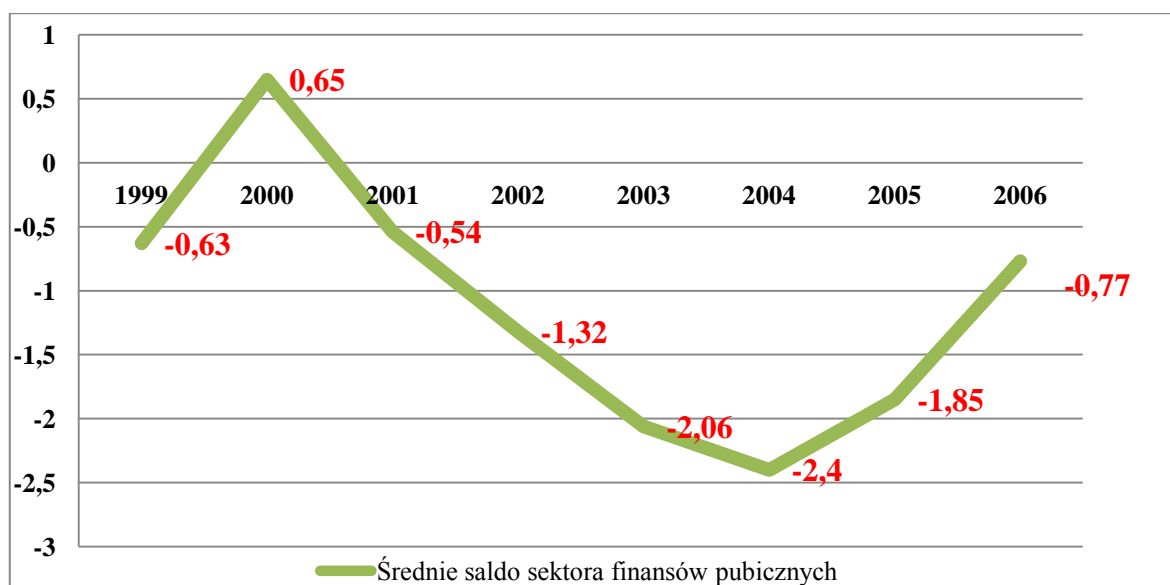
roku. Natomiast takie kraje jak Wielka Brytania, Dania oraz Szwecja zdecydowały się pozostać poza strefą euro. Analizując poziom rozwoju gospodarczego poszczególnych państw strefy euro należy pamiętać, iż każde z państw charakteryzuje się innym poziomem głównych wskaźników makroekonomicznych. Zdywersyfikowany poziom przyrostu PKB, jest to uwarunkowane zróżnicowanym stopniem zasobów kapitału, zatrudnienia, a także innych czynników w tym socjologicznych oraz kulturowych. Mając na uwadze powyższe należy zwrócić uwagę, iż różnice w średnich dynamikach w krótkich okresach nie tworzą znacznych dysproporcji, jednakże w ujęciu kumulatywnym dochodzi do pogłębiania różnic. Podobna sytuacja występuje w przypadku salda sektora finansów publicznych.

**Tabela 1****Saldo sektora finansów publicznych w latach 1999-2007 w krajach strefy euro w procentach, jako odsetek PKB [nadwyżka, deficyt (-)]**

<b>Wyszczególnienie</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
<b>Austria</b>	-2,6	-2	-0,6	-1,3	-1,8	-4,8	-2,5	-2,5
<b>Belgia</b>	-0,6	-0,1	0,2	0,1	-1,8	-0,2	-2,6	0,2
<b>Finlandia</b>	1,7	6,9	5	4,1	2,4	2,2	2,6	3,9
<b>Francja</b>	-1,6	-1,3	-1,4	-3,1	-3,9	-3,5	-3,2	-2,3
<b>Niemcy</b>	-1,5	1	-3,1	-3,9	-4,1	-3,7	-3,3	-1,5
<b>Irlandia</b>	2,4	4,9	1	-0,3	0,8	1,4	1,3	2,8
<b>Włochy</b>	-1,8	-1,3	-3,4	-3,1	-3,4	-3,6	-4,2	-3,6
<b>Luksemburg</b>	3,6	5,7	6	2,3	0,5	-1,1	0,2	1,4
<b>Holandia</b>	0,3	1,9	-0,4	-2,1	-3	-1,8	-0,3	0,2
<b>Portugalia</b>	-3	-3,2	-4,8	-3,3	-4,4	-6,2	-6,2	-4,3
<b>Hiszpania</b>	-1,3	-1	-0,5	-0,4	-0,4	0	1,2	2,2
<b>Grecja</b>	-3,1	-3,7	-4,5	-4,8	-5,6	-7,5	-5,2	-5,7

Źródło: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tec00127&plugin=1>, data pobrania 01.05.2015r.

Analizę dywergencji salda sektora finansów publicznych warto poprzedzić informacjami o uwarunkowaniach ogólnych kondycji finansów publicznych państw strefy euro. Plan realizacji unii walutowej został napisany w latach 1989-1990, w tym czasie polityka walki z inflacją odnosiła sukcesy, a prognozy co do przyszłej sytuacji gospodarczej w krajach unii były optymistyczne, wraz ze spadkiem inflacji następował spadek bezrobocia. W 1990 roku stopa wzrostu gospodarczego w Unii Europejskiej wynosiła 3,0%, natomiast już w 1993 roku tylko 0,3%. Wzrost deficytów sektora finansów publicznych w tym czasie spowodowany był recesją, która skutkowałą spadkiem zatrudnienia, a także wzrostem wydatków publicznych. Ponadto zwiększenie deficytów w latach 1990-1993 nastąpiło w większości krajów Unii Europejskiej. Destabilizacja koniunktury w gospodarce europejskiej sprzyjała niekorzystnej sytuacji na rynkach walutowych, w związku z powyższym pojawiło się wiele czynników, które wzbudzały wątpliwości w odniesieniu do powodzenia realizacji przedsięwzięcia, jakim było utworzenie unii walutowej (BOROWIEC 2011,s.344-345).

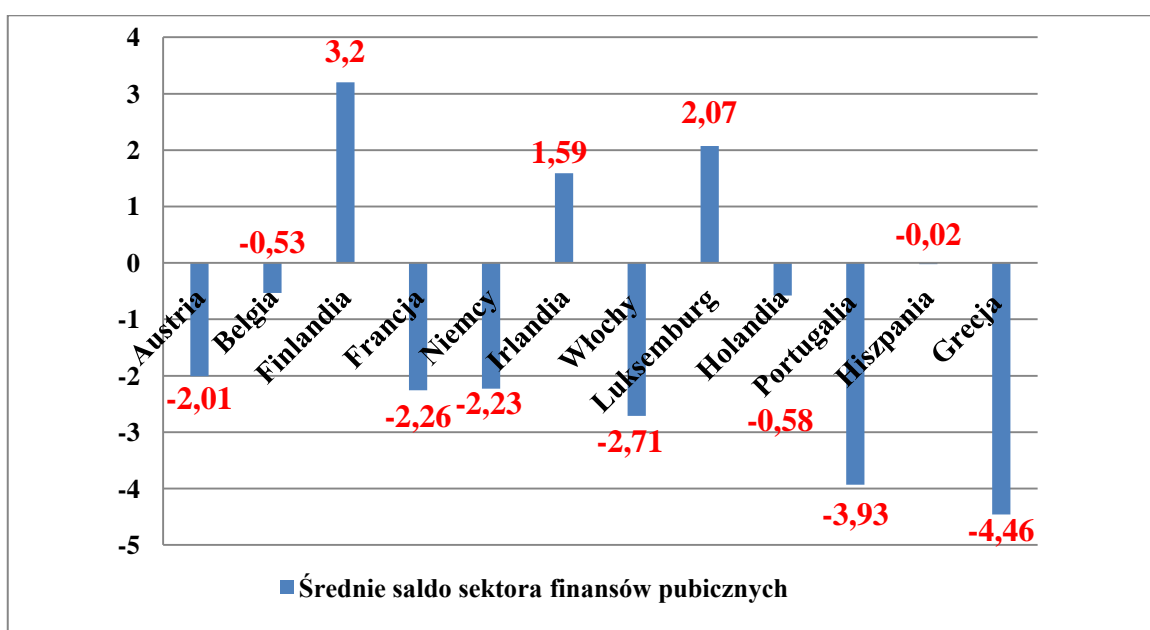


**Rys. 1 Średnie saldo sektora finansów publicznych w krajach UE – 12 w latach 1999-2006 w procentach, jako odsetek PKB [nadwyżka, deficyt (-)]**

*Źródło: Opracowanie własne na podstawie Tabeli 1*

Analizując dane statystyczne przedstawione na Rysunku 1 można zobaczyć różnice w wysokości salda sektora finansów publicznych państw strefy euro jak i ogólne tendencje kształtujące się na przestrzeni lat. W 1999 roku średni deficyt salda sektora finansów publicznych dla krajów strefy euro wyniósł średnio -0,63 % PKB, przy czym w 2000 roku nastąpiła saldo sektora finansów publicznych wyniosło 0,65 % PKB, była to jedyna średnia wartość która wykazała nadwyżkę. Jak pokazuje Tabela 1, nie wszystkie kraje odnotowały nadwyżkę budżetową, ponad połowa z nich wykazała deficyt, w tym największy Grecja –

3,7 % PKB oraz Portugalia -3,2% PKB. Natomiast kraje, które w uzyskały najwyższe nadwyżki budżetowe to Finlandia 6,9% PKB oraz Luksemburg 5,7% PKB. W kolejnych sześciu latach średnia wartość salda sektora finansów publicznych wykazywała deficyt, przy czym największy wystąpił w roku 2004 na średnim poziomie -2,4 % PKB, przy czym największym deficytem odznaczyły się takie kraje jak Grecja -7,5 % PKB, Portugalia -6,2% PKB, Włochy -3,6 % PKB, tylko dwa kraje odnotowały nadwyżkę budżetową była to Finlandia 3,2 % PKB i Irlandia 1,4 % PKB. W kolejnych latach 2005-2006 nastąpił wzrost średniego salda sektora finansów publicznych w krajach strefy euro, jednakże jak pokazuje Tabela 1 , deficyt wzrastał w takich państwach jak Grecja, Włochy, Portugalia.



**Rys. 2 Średnie saldo sektora finansów publicznych poszczególnych krajów UE – 12 w latach 1999-2006 w procentach, jako odsetek PKB [nadwyżka, deficyt (-)]**

Źródło : Opracowanie własne na podstawie Tabeli 1

Dywergencję salda sektora finansów publicznych poszczególnych państw strefy euro w latach 1999-2006 według średniej dla każdego z krajów przedstawiono na Rysunku 2. Tylko trzy kraje Finlandia, Irlandia, Luksemburg osiągnęły średnią wartość salda sektora finansów publicznych jako nadwyżkę budżetową , przy czym najlepszy wynik na poziomie 3,2 % PKB osiągnęła Finlandia. Największy średni deficyt zaobserwowano w Grecji na poziomie -4,46 % PKB, co w stosunku do najlepszego wyniku Finlandii stanowiło różnicę około 7,5 punkta procentowego. Kolejne kraje o największych deficytach to Hiszpania -3,93 % PKB oraz Włochy -2,71 % PKB.

Tabela 2

**Wybrane miary statystyczne salda sektora finansów publicznych w krajach UE – 12  
w latach 1999-2003**

<b>Wyszczególnienie</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
<b>Średnia</b>	-0,63	0,65	-0,54	-1,32	-2,06
<b>Mediana</b>	-1,4	-0,55	-0,55	-1,7	-2,4
<b>Wartość maksymalna</b>	3,60	6,90	6,00	4,10	2,40
<b>Wartość minimalna</b>	-3,1	-3,7	-4,8	-4,8	-5,6
<b>Odchylenie standardowe</b>	2,18	3,51	3,38	2,63	2,44

*Źródło : Opracowanie własne na podstawie Tabeli 1*

Tabela 2 przedstawia główne miary, za pomocą których można omówić między innymi zróżnicowanie salda sektora finansów publicznych wśród państw strefy euro w okresie 1999-2003. Jak już wcześniej zaobserwowano najkorzystniejsza średnia wartość wystąpiła w roku 2000 na poziomie 0,65 % PKB. Przy czym wartość minimalna i maksymalna w danym roku wynosiły odpowiednio -3,7 % PKB oraz 6,9 % PKB. Wskazuje to na dość duże zróżnicowanie na poziomie 10,3 punkta procentowego. Przeciętnie salda sektora finansów publicznych w poszczególnych krajach odchodziły się od wartości średniej o 3,51 p.p. i było to jedne z największych odchyleń w badanym okresie obok 3,38 p.p. dla wskazanych krajów w 2001 roku. W roku 1999 oraz 2003 odchylenie standardowe przyjęło najmniejsze wartości, 2,18 p.p. oraz 2,44 p.p. . Z danych w tabeli wynika, iż w badanym okresie im lepszy był wynik salda sektora finansów publicznych tym przeciętna wartość odchylenia od wartości średniej była większa, co także przekłada się na dużą różnicę pomiędzy wartością maksymalną oraz minimalną, jest to dowód na duże rozproszenie danych.

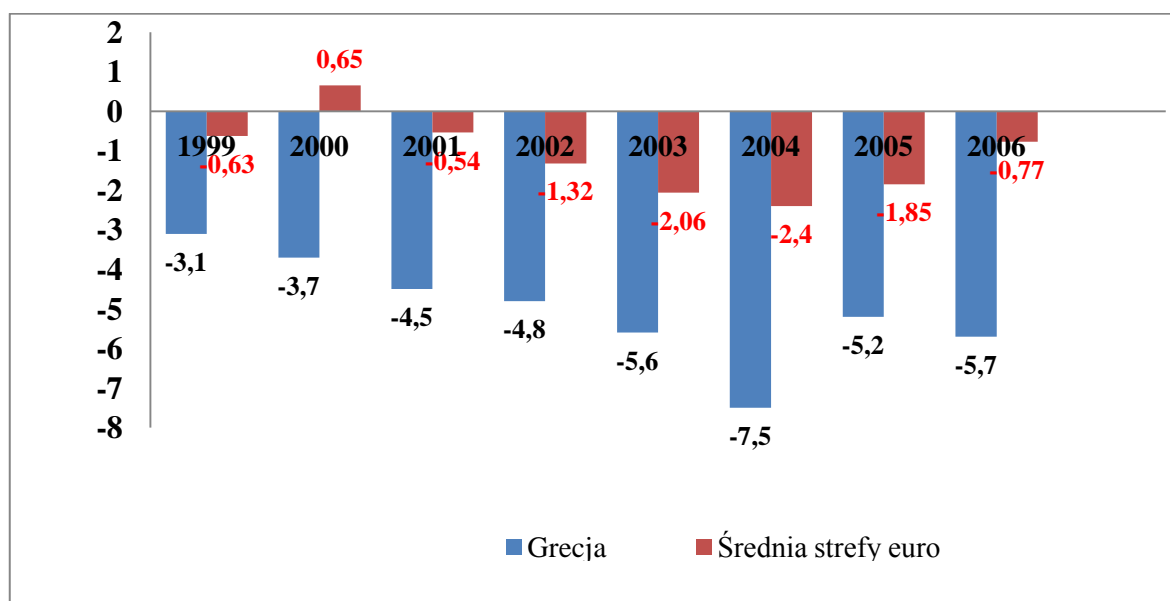
Tabela 3

**Wybrane miary statystyczne salda sektora finansów publicznych w krajach UE – 12  
w latach 2004-2006**

<b>Wyszczególnienie</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
<b>Średnia</b>	-2,4	-1,85	-0,77
<b>Mediana</b>	-2,65	-2,55	-0,65
<b>Wartość maksymalna</b>	2,20	2,60	3,90
<b>Wartość minimalna</b>	-7,5	-6,2	-5,7
<b>Odchylenie standardowe</b>	3	2,8	3,02

*Źródło : Opracowanie własne na podstawie Tabeli 1*

W okresie 2004-2006, kiedy można wskazać na tendencję spadkową średniego salda sektora finansów publicznych, odchylenie standardowe oscylowała wokół 3 p.p., czyli przeciętnie wartości salda sektora finansów publicznych poszczególnych państw różniły się od wartości średniej o 3 p.p. Największą średnią wartość deficytu zaobserwowano w roku 2004 na poziomie -2,4 % PKB, przy czym w tym roku jedno z państw osiągnęło największy deficyt na poziomie -7,5 % PKB, a największa nadwyżka budżetowa wyniosła 2,2 % PKB.



**Rys. 3 Deficyt sektora finansów publicznych Grecji w relacji do średniego deficytu sektora finansów publicznych w UE- 12 w latach 1999-2006**

*Źródło : Opracowanie własne na podstawie Tabeli 1*

Grecja nie zakwalifikowała się do unii walutowej wraz z pierwszą grupą krajów w 1999 roku, ponieważ nie spełniała niezbędnych warunków określonych w Traktacie z Maastricht. Jednak dla potrzeb badawczych problematyki pracy została uwzględniona w zakresie badań. Grecja wyróżnia się na tle pozostałych państw strefy euro z uwagi, iż od 1999 roku jej deficyt salda sektora finansów publicznych przewyższał średnią wartość salda krajów strefy euro. Największą różnicę zaobserwowano w 2004 roku, kiedy deficyt w Grecji wyniósł -7,5% PKB, przy średnim deficycie dla państw strefy euro na poziomie -2,4% PKB. Ponadto po 2004 roku, kiedy zmienił się rząd w Grecji wyszły na jaw pewne nieprawidłowości, które mogły świadczyć o zaniżaniu danych dotyczących stanu salda sektora finansów publicznych, co miało decydować o przyjęciu Grecji do strefy euro (Rosati 2010, s.619). W kolejnych latach 2005-2006 pomimo spadku średniego deficytu

w państwach strefy euro, deficyt w Grecji utrzymywał się nadal na wysokim poziomie w przedziale (-5,2 % PKB ; -5,7% PKB).

## **2.2.Saldo sektora finansów publicznych państw strefy euro w latach 2007-2014**

Kolejny etap badań przedstawia saldo sektora finansów publicznych państw strefy euro w okresie 2007-2014, przy czym obejmują państwa, które wstąpiły do strefy euro w latach 1999-2001 oraz sześć państw, które wstąpiły kolejno od roku 2007 - Słowenia oraz Cypr, w roku 2008 - Malta, w roku 2009 Słowacja, w 2011- Estonia, natomiast w 2014 – Łotwa. Szczegółowe dane, jakie posłużą omówieniu problematyki struktury.

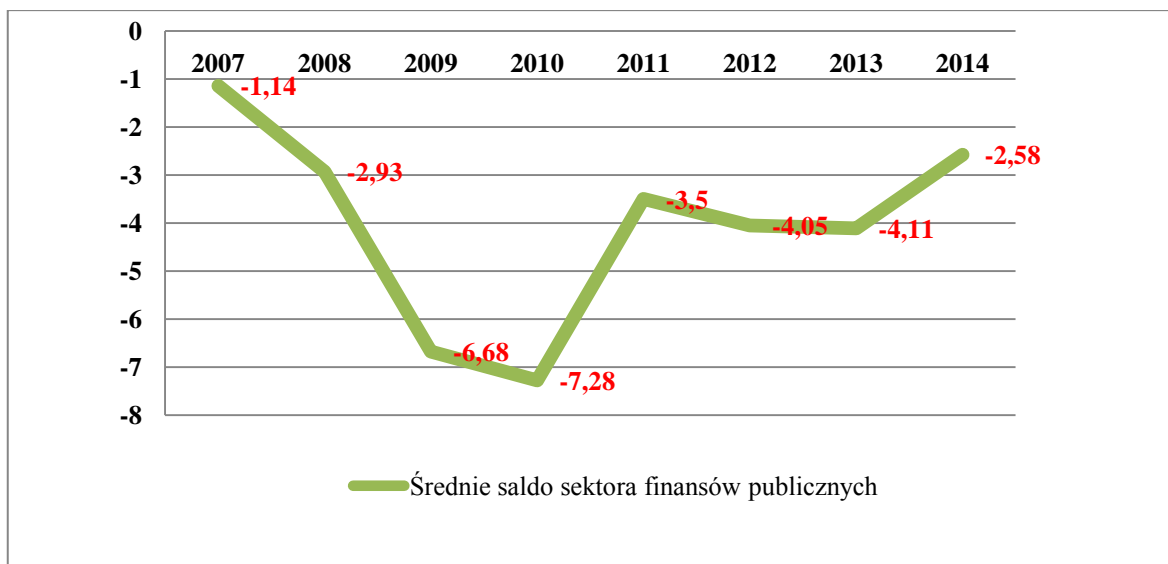


Tabela 4

Saldo sektora finansów publicznych w latach 2007-2014 w krajach strefy euro w procentach, jako odsetek PKB [nadwyżka, deficyt (-)]

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Austria</b>	-1,3	-1,4	-5,3	-4,5	-2,6	-2,2	-1,3	-2,4
<b>Belgia</b>	0	-1,1	-5,5	-4	-4,1	-4,1	-2,9	-3,2
<b>Finlandia</b>	5,1	4,2	-2,5	-2,6	-1	-2,1	-2,5	-3,2
<b>Francja</b>	-2,5	-10,4	-6,8	-5,1	-4,8	-4,1	-4,1	-4
<b>Niemcy</b>	0,3	0	-3	-4,1	-0,9	0,1	0,1	0,7
<b>Irlandia</b>	0,3	-7	-13,9	-32,5	-12,7	-8,1	-5,8	-4,1
<b>Włochy</b>	-1,5	-2,7	-5,3	-4,2	-3,5	-3	-2,9	3
<b>Luksemburg</b>	4,2	3,3	-0,5	-0,5	0,4	0,1	0,9	0,6
<b>Holandia</b>	0,2	0,2	-5,5	-5,5	-4,3	-4	-2,3	-2,3
<b>Portugalia</b>	-3	-3,8	-9,8	-11,2	-7,4	-5,6	-4,8	-4,5
<b>Hiszpania</b>	2	-4,4	-11	-9,4	-9,4	-10,3	-6,8	-5,8
<b>Grecja</b>	-6,5	-9,8	-15,8	-10,6	-10,2	-8,7	-12,3	-3,5
<b>Słowenia</b>	-0,1	-1,4	-5,9	-5,6	-6,6	-4	-14,9	-4,9
<b>Cypr</b>	0,9	-5,5	-4,8	-5,8	-5,8	-4,9	-4,9	-8,8
<b>Malta</b>		-4,2	-3,3	-3,3	-2,6	-3,6	-2,6	-2,1
<b>Słowacja</b>			-7,9	-7,5	-4,1	-4,2	-2,6	-2,9
<b>Estonia</b>					1,2	-0,2	-0,2	0,6
<b>Łotwa</b>								-1,4

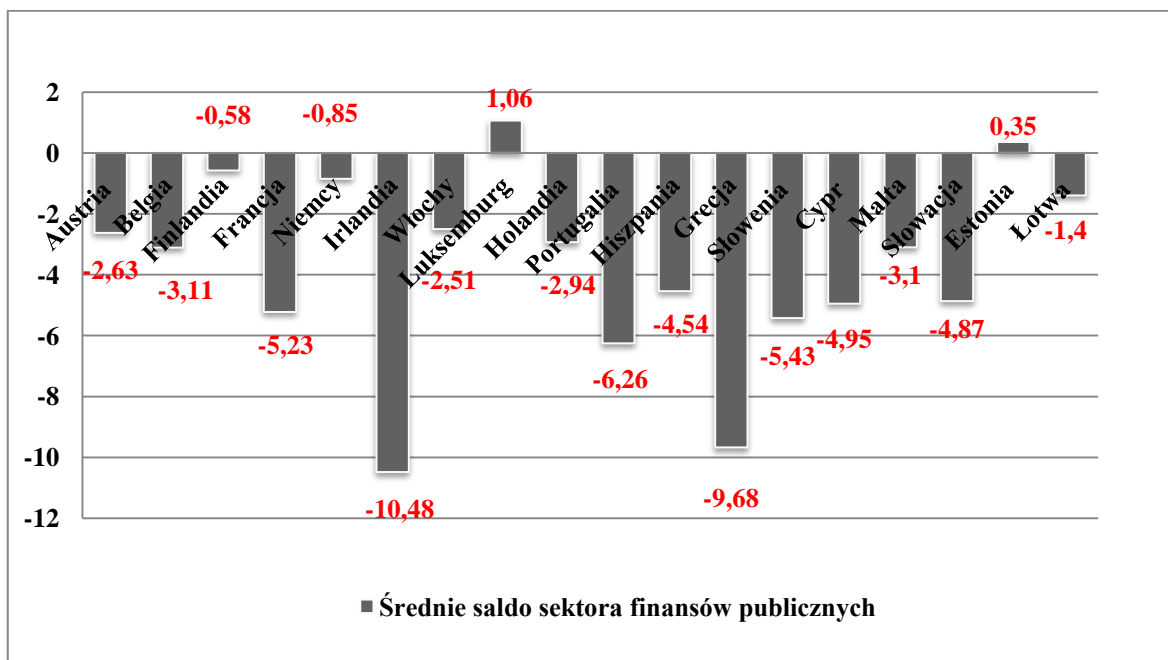
Źródło: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tec00127&plugin=1,data pobrania 01.05.2015r>



**Rys. 4 Średnie saldo sektora finansów publicznych w krajach strefy euro w latach 2007-2014 w procentach, jako odsetek PKB [nadwyżka, deficyt (-)]**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Tabeli 4

Rysunek 4 przedstawia średnie saldo sektora finansów publicznych w krajach strefy euro, w badanym okresie w żadnym roku nie zaobserwowano nadwyżki budżetowej, ponadto od roku 2007 można zaobserwować wzrost deficytów. Przy czym największą średnią wartość deficytu zaobserwowano w 2010 roku na poziomie -7,28 % PKB.



**Rys. 5 Średnie saldo sektora finansów publicznych poszczególnych członków strefy euro w latach 2007 -2014 w procentach, jako odsetek PKB [nadwyżka, deficyt (-)]**

Źródło : Opracowanie własne na podstawie Tabeli 4

Jak przedstawia Rysunek 4 najwyższe średnie saldo sektora finansów publicznych zaobserwowano w przypadku Irlandii – 10,48 % PKB oraz Grecji – 9,68 % PKB.

W przypadku Irlandii taka sytuacja była spowodowana głównie tym, iż w 2010 roku jej deficyt przyjął największą wartość w całym badanym okresie na poziomie -32,5 % PKB. Państwem, które wykazało nadwyżkę był Luksemburg, średnie saldo sektora finansów publicznych w badanym okresie osiągnęło nadwyżkę na poziomie 1,06 % PKB. Jak pokazano w Tabeli 2, wyniki budżetowe państw strefy euro pogorszyły się znacznie w okresie 2007-2010, przy czym w latach 2009-2010 żadne z państw nie osiągnęło nadwyżki budżetowej.

Tabela 5

**Wybrane miary statystyczne salda sektora finansów publicznych w krajach strefy euro w latach 2007-2010**

<b>Wyszczególnienie</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
<b>Średnia</b>	-1,14	-2,93	-6,68	-7,28
<b>Mediana</b>	0,1	-2,05	-5,5	-5,3
<b>Wartość maksymalna</b>	5,1	4,2	-0,5	-0,5
<b>Wartość minimalna</b>	-6,5	-10,4	-15,8	-32,5
<b>Odchylenie standardowe</b>	2,9	4,34	4,32	7,77

*Źródło : Opracowanie własne na podstawie Tabeli 4*

W okresie 2007-2010 średnie saldo budżetowe miało charakter deficytu, z tendencją wzrostową, przy czym największą wartość osiągnęło w 2010 roku -7,28 % PKB, a największy deficyt osiągnął poziom -32,5 % PKB. Ponadto odchylenie standardowe, także wykazało tendencję wzrostową, co oznacza zwiększenie tendencji rozproszenia poszczególnych danych w odniesieniu do wartości średniej. Największe odchylenie zaobserwowano w roku 2010, przeciętnie wynik salda sektora finansów publicznych odchyłał się od wartości średniej o 7,77 punkta procentowego, co świadczy o dużej dywergencji wśród państw strefy euro.

## **Wnioski**

Unię walutową można określić, jako przedsięwzięcie wielu zdywersyfikowanych gospodarczo państw Unii Europejskiej, które dążą do pogłębienia współpracy gospodarczej poprzez posiadanie wspólnej waluty. Z perspektyw kilkunastoletniego funkcjonowania strefy euro, można wyciągnąć kilka wniosków, a także oszacować w jakim kierunku zmierza strefa euro, czy towarzyszy jej proces unifikacji gospodarczej, czy też może dywergencji, który sprzyja ukierunkowaniu na rozwój zjawiska tzw. „Europy dwóch prędkości”.

Okres przed powstaniem unii walutowej charakteryzował się ogromnym wysiłkiem państw Unii, które dążąc do spełnienia kryteriów konwergencji z Maastricht od 1994 roku podjęły realizację narodowych programów zbieżności. Przedmiotowe programy były ukierunkowane na przestrzeganie dyscypliny budżetowej, która miała przyczynić się do wzrostu gospodarczego. Jednakże jak pokazują badania zjawisko dywergencji salda sektora finansów publicznych towarzyszyło państwom strefy euro od początku jej powstania. W latach 1999-2007 ponad połowa państw miała problemy z nadmiernym deficytem, którego wartość przekraczała 3% PKB, a średnie odchylenia dla poszczególnych państw od wartości średniej wahały się w przedziałach od 2 do 3 punktów procentowych. Ponadto w okresie 1999-2004 można było zaobserwować pogorszenie wyników salda dla wszystkich państw strefy euro, przy czym nie wszystkie kraje w tym okresie wykazywały deficyt, jednak należy też wspomnieć o takich krajach jak Finlandia, Irlandia oraz Luksemburg, które średnio w okresie 1999-2006 wykazywały nadwyżkę budżetową. Grecja była krajem, który w stosunku do całej strefy euro wykazywał się dużą dywergencją, od 1999 roku jej deficyt przekraczał średnie wartości wyniku salda dla całej strefy euro. Kolejne lata 2007-2014 przyniosły pogłębienie wzrostu dywergencji salda sektora finansów publicznych, przy czym największe szacuje się w okresie kryzysu 2008-2010, co potwierdza postawioną hipotezę badawczą. W okresie 2007-2010 średnie saldo budżetowe miało charakter deficytu, z tendencją wzrostową, przy czym największą wartość osiągnęło w 2010 roku -7,28 % PKB, największy deficyt w 2010 roku osiągnęła Irlandia na poziomie -32,5 % PKB, przy czym kontrastował z nią Luksemburg, którego deficyt sięgał - 0,5% PKB.

Globalny kryzys gospodarczy z 2007 roku, który przekształcił się w 2008 roku w kryzys zadłużeniowy strefy euro w dużym stopniu uwidoczniał problemy fiskalne z jakimi walczy od dłuższego czasu strefa euro. Dotychczasowe środki koordynacji polityk

fiskalnych okazały się niedostateczne. Sytuacja w której poziom zadłużenia jednego z państw stwarza poważne zagrożenia co do jego wypłacalności oraz naraża całą unię walutową na utratę wiarygodności na arenie międzynarodowej prowadzi do licznych implikacji w zakresie zwiększenia koordynacji polityki fiskalnej na poziomie centralnym.

## Literatura

APANOWICZ J. 2005. *Metologiczne uwarunkowania pracy naukowej*. Difin, Warszawa.

BIAŁEK N. 2014. *Przyczyny wybuchu kryzysu strefy euro: rola polityki monetarnej USA oraz Europejskiego Banku Centralnego*. WSiZ Working Paper Series, 4:4.

BIAŁOWĄS T. 2011. *Wpływ kryzysu na wzrost gospodarczy*. W: *Gospodarka i polityka makroekonomiczna strefy euro w latach 2008-2010: skutki kryzysu i słabości zarządzania*. MUCHA-LESZKO B. (red.). Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin.

*Ekonomiczne aspekty integracji europejskiej*. 2003. HANSEN J.D. (red.), Oficyna Ekonomiczna, Kraków.

GRONKIEWICZ -WALTZ H. 2009. *Europejska Unia Gospodarcza i Walutowa*, LexisNexis, Warszawa.

*Integracja Europejska wybrane problemy*. 2003. MILCZAREK D., NOWAK A.Z. (red.). Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.

JĘDRZEJEWICZ T., KITALA M., WRONKA A. 2008. *Polityka fiskalna w kraju należącym do strefy euro – wnioski dla Polski*, [w]: *Raport na temat pełnego uczestnictwa Rzeczypospolitej Polskiej w trzecim etapie Unii Gospodarczej i Walutowej*. *Projekty badawcze część III*, NBP, Warszawa.

KARNOWSKI J. 2006. *Polityka gospodarcza Hiszpanii, Portugalii i Grecji w drodze do Unii Gospodarczej i Walutowej. Analiza doświadczeń na tle teorii*, Warszawa/Waszyngton.

KRACIUK J. 2013. *Kryzys finansowy strefy euro*. Optimum. *Studia ekonomiczne*, 4(64)2013:126-130).

*Kryzys grecki – geneza i konsekwencje*. 2010. Ministerstwo Finansów, Warszawa.

KUNDERA J. 2012. *Kryzys w strefie euro. Przyczyny i metody przezwyciężenia*, W: OPOLSKI K. (red.), *Perspektywy integracji ekonomicznej i walutowej w gospodarce światowej. Dokąd zmierza strefa euro?* Wyd. Wydział Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.

MATUSEWICZ M. 2012. *Strefa euro a globalny kryzys finansowy XXI wieku*. *Studia BAS*, 3(31)2012: 9-13.

*Przegląd strefy euro IV*. 2012. Narodowy Bank Polski, Warszawa.

ROSIŃSKA- BUKOWSKA. 2012. *Kryzys w strefie euro- wybrane aspekty makro- mikroekonomiczne*. *Folia Oeconomica*, 273: 349, 362-369.

OREŻIAK L. 2004. *Finanse Unii Europejskiej*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

OREŻIAK L.2008. *Polityka budżetowa w strefie euro*, [w]: Bank i Kredyt. Z Polański (red.).NBP, Warszawa.

ROSATI D.2010. *Kierunki zmian w systemie zarządzania fiskalnego strefą euro*. W: Ekonomista. SADOWSKI Z. (red.). Warszawa .

SKIBA L.2010. *Polityka fiskalna w unii walutowej*. W : *Mechanizm funkcjonowania strefy euro*. KOWALEWSKI P, TCHOREK G. (red.). NBP, Warszawa.

Portal Internetowy NBP, [www.nbp.pl/cie/download/kryzys-w-strefie-euro.pdf](http://www.nbp.pl/cie/download/kryzys-w-strefie-euro.pdf),  
dostęp : 01.05.2015r.

<http://www.europarl.europa.eu/EPRS/EPRS-AaG-542182-Review-six-pack-two-pack-PL.pdf> dostęp: 01.05.2015

## **Spis rysunków**

- Rysunek 1 Średnie saldo sektora finansów publicznych w krajach UE – 12 w latach 1999-2006 w procentach, jako odsetek PKB [nadwyżka, deficyt (-)].....**20**
- Rysunek 2 Średnie saldo sektora finansów publicznych poszczególnych krajów UE – 12 w latach 1999-2006 w procentach, jako odsetek PKB [nadwyżka, deficyt (-)].....**21**
- Rysunek 3 Deficyt sektora finansów publicznych Grecji w relacji do średniego deficytu sektora finansów publicznych w UE- 12 w latach 1999-2006.....**23**
- Rysunek 4 Średnie saldo sektora finansów publicznych w krajach strefy euro w latach 2007-2014 w procentach, jako odsetek PKB [nadwyżka, deficyt (-)].....**26**
- Rysunek 5 Średnie saldo sektora finansów publicznych poszczególnych członków strefy euro w latach 2007 -2014 w procentach, jako odsetek PKB [nadwyżka, deficyt (-)].....**26**



## **Spis tabel**

Tabela 1 Saldo sektora finansów publicznych w latach 1999-2007 w krajach strefy euro w procentach, jako odsetek PKB [nadwyżka, deficyt (-)].....	<b>19</b>
Tabela 2 Wybrane miary statystyczne salda sektora finansów publicznych w krajach UE – 12 w latach 1999-2003.....	<b>22</b>
Tabela 3 Wybrane miary statystyczne salda sektora finansów publicznych w krajach UE – 12 w latach 2004-2006.....	<b>22</b>
Tabela 4 Saldo sektora finansów publicznych w latach 2007-2014 w krajach strefy euro w procentach, jako odsetek PKB [nadwyżka, deficyt (-)].....	<b>25</b>
Tabela 5 Wybrane miary statystyczne salda sektora finansów publicznych w krajach UE – 16 w latach 2007-2010.....	<b>27</b>