

## **Konsolidacja fiskalna w krajach Unii Gospodarczej i Walutowej w warunkach kryzysu zadłużenia**

### **Wstęp**

Wstrząs, spowodowany globalnym kryzysem finansowym i gospodarczym z lat 2007 – 2009, skutkował znacznym pogorzeniem stanu finansów publicznych w krajach należących do Unii Gospodarczej i Walutowej (UGW). Sprawił on także to, iż w 2010 r. uczestnicy rynków finansowych zakwestionowali możliwość utrzymania równowagi finansów publicznych w części tych krajów.

Jednym z rozwiązań wyjścia państw UGW z kryzysu zadłużenia jest m. in. wieloletnia konsolidacja fiskalna. Dlatego od pierwszej połowy 2010 r. państwa te podejmują złożone działania na rzecz zacieśnienia polityki fiskalnej. Działania te bowiem mają podstawowe znaczenie dla przywrócenia stabilności w ich finansach publicznych.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie istoty konsolidacji fiskalnej i jej metod, mających zastosowanie w krajach UGW, wskazanie makroekonomicznych korzyści i kosztów wynikających z danej polityki, a także analiza i ocena efektów polityki konsolidacji państw UGW w warunkach kryzysu zadłużenia.

### **1. Podstawowe zagadnienia dotyczące konsolidacji fiskalnej w krajach Unii Gospodarczej i Walutowej**

#### **1.1. Istota konsolidacji fiskalnej**

Konsolidacja fiskalna, czy też inaczej konsolidacja budżetu<sup>1</sup>, oznacza wzmocnienie finansów publicznych poprzez ograniczenie deficytu budżetowego. W państwach Unii Gospodarczej i Walutowej wysokość deficytu sektora finansów publicznych jest ograniczona do poziomu 3 proc. PKB, co wynika z fiskalnych kryteriów konwergencji<sup>2</sup>, a także po-

---

\* Mgr, Słuchacz Studium Doktoranckiego, Wydział Zarządzania, Uniwersytet Gdański, juliusz.gizynski@gmail.com, ul. Armii Krajowej 101, 81–824 Sopot.

<sup>1</sup> W niniejszym opracowaniu pojęcia konsolidacji fiskalnej i konsolidacji budżetu będą stosowane zamiennie.

<sup>2</sup> Do kryteriów fiskalnych zaliczamy także kryterium długu publicznego (60 proc. PKB). W celu doprecyzowania tych kryteriów, należy odwołać się do art. 126 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) oraz do Protokołu (nr 12) w sprawie procedury

stanowień Paktu Stabilności i Wzrostu (PSW). Na deficyt ten składa się wynik dochodów i wydatków instytucji rządowych, instytucji samorządowych oraz systemu ubezpieczeń społecznych [Por. Żukrowska, 2009, s. 68].

Należy przypomnieć, iż jeśli deficyt budżetowy utrzymuje się przez dłuższy czas, stan finansów publicznych ulega degradacji. Taka sytuacja niesie wiele zagrożeń dla systemu finansowego państwa, a także całej gospodarki. Ostatecznym efektem trwałego występowania deficytów budżetowych jest wysoki dług publiczny i koszty jego obsługi. Wysoki dług w danym kraju może przyczynić się do utraty jego wiarygodności kredytowej, a w konsekwencji masowym odpływem kapitału za granicę. W wyniku czego, podmioty publiczne, jak i prywatne w tym kraju, mogą napotkać na duże trudności w pozyskiwaniu finansowania na międzynarodowych rynkach [Oręziak, 2009, s. 48]. Jednym z wyjść z takiej sytuacji może być zwiększenie wiarygodności danego państwa poprzez zastosowanie polityki konsolidacji jego budżetu.

Skuteczność strategii konsolidacji fiskalnej nie powinna być oceniana jedynie na podstawie skali redukcji deficytu budżetowego. Niezwykle istotnym czynnikiem jest także trwałość osiągniętej konsolidacji. W dużej mierze to ten czynnik decyduje o zdolności do absorpcji szoków asymetrycznych<sup>3</sup> w średnim okresie [Gajewski, 2011, s. 52].

## 1.2. Metody konsolidacji fiskalnej

W literaturze przedmiotu często wskazuje się, iż trwałość dostosowań w polityce fiskalnej zależy w dużym stopniu od wybranej metody konsolidacji budżetu [Gajewski, 2011, s.53]. W praktyce krajów UGW zazwyczaj stosowano trzy metody konsolidacji w oparciu o:

- działania, które prowadzą głównie do zwiększenia dochodów publicznych, zazwyczaj oparte na podwyżkach podatków,
- działania, które w dużej mierze ograniczają wydatki publiczne,
- działania umożliwiające zarówno zwiększenie dochodów, jak i ograniczenie wydatków publicznych, tj. metoda mieszana.

Warto podkreślić, iż metoda oparta na zwiększaniu obciążeń podatkowych zwykle dość szybko przynosi pozytywny efekt. Jednakże nie

---

dotyczącej nadmiernego deficytu, dołączonego do tego Traktatu. [Szerzej patrz: Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2010].

<sup>3</sup> Szokiem asymetrycznym, w teorii finansów, nazywamy gwałtowne zmiany warunków działania danej gospodarki, które są niezależne od niej. Różne gospodarki reagują na te zmiany w odmienny sposób (niesymetrycznie).

jest ona postrzegana jako skuteczna w dłuższym horyzoncie czasowym. Podwyżka podatków, w warunkach gospodarki otwartej na przepływy kapitału, powoduje, iż deficyt budżetowy pojawia się ponownie. Co więcej, jest on wyższy w porównaniu z sytuacją pierwotną. Wynika to z faktu, iż następuje transfer produkcji i dochodów do gospodarek, które charakteryzują się niższymi obciążeniami podatkowymi. Niejednokrotnie transfer ten odbywa się jedynie na zasadzie przepływu kosztów [Żukrowska, 2009, s. 69].

Należy dodać, iż konsolidacja fiskalna, stosowana w oparciu o dochody publiczne może być również efektywna, np. poprzez zwiększenie bazy podatkowej czy upraszczanie systemów podatkowych. Stanie się tak wtedy, gdy wyjściowa relacja wpływów podatkowych do PKB w danym kraju jest niska, a zmiany systemowe wprowadzane są bez pośpiechu [Gajda – Kantorowska, 2011, s. 113].

W świetle wyników badań<sup>4</sup>, zdecydowanie bardziej skuteczne oraz trwalsze dostosowania były oparte na metodzie zmniejszania wydatków budżetowych [Gajewski, 2011, s.53]. Jednakże trwałość takich działań wymaga równoległego cięcia tzw. wydatków sztywnych i nieproduktywnych. Ważne jest jednak to, aby w strukturze wydatków publicznych chronić wydatki o charakterze prorozwojowym, jak np. wydatki na naukę, zdrowie czy ochronę środowiska [Żukrowska, 2009, s. 70].

Konsolidacja fiskalna, oparta na wydatkach budżetowych, ma dalekosiężne efekty. Zazwyczaj polega ona bowiem na głębokich reformach strukturalnych, związanych z rynkiem pracy i produktu. Reformy te powodują, iż można łatwiej utrzymać pod kontrolą tempo wzrostu wynagrodzeń. W warunkach strefy euro, kiedy nie jest możliwe dostosowanie nominalnego kursu waluty w celu odzyskania konkurencyjności, ten czynnik ma niezwykle istotne znaczenie. Mało konkurencyjnym gospodarkom jest znacznie trudniej wypracować dodatkowe dochody na pokrycie coraz wyższego długu publicznego. Uciążliwe staje się również osiągnięcie nadwyżki na rachunku obrotów bieżących, aby obsłużyć zadłużenie zagraniczne [Gajewski, 2011, s. 59].

Trzecia metoda konsolidacji polega na dokonywaniu zmian zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków publicznych. Jednakże politycy często decydują się na zwiększanie dochodów publicznych poprzez

---

<sup>4</sup> Wnioski na temat skuteczności strategii konsolidacji fiskalnej prezentuje m. in. raport OECD z 2007 r. Analiza obejmuje reformy przeprowadzone w krajach OECD od końca lat 70. XX wieku do pierwszych lat XXI wieku [Szerzej patrz: OECD, 2007].

podwyżkę podatków. Z kolei każda obniżka podatków to dodatkowe środki pozostawione do dyspozycji podatników. Mogą oni je wykorzystać na finansowanie konsumpcji, oszczędności bądź inwestycji. Takie działania niewątpliwie sprzyjają stymulacji gospodarki [Żukrowska, 2009, s. 70 i 83].

### **1.3. Makroekonomiczne korzyści i koszty wynikające z konsolidacji fiskalnej**

Konsolidacja fiskalna wpływa korzystnie na wzrost gospodarczy w długim okresie. Wynika to z faktu, iż zmniejszenie potrzeb finansowych rządu w danym kraju skutkuje niższymi długoterminowymi stopami procentowymi i tym samym poprawia ono warunki finansowania sektora prywatnego. Ponadto, konsolidacja stymuluje inwestycje zwiększające potencjał produkcyjny państwa.

Korzyścią dla rządu danego kraju, przeprowadzającego konsolidację fiskalną, jest to, iż niższy poziom długu publicznego i związane z nim płatności odsetkowe uwalniają dodatkowe zasoby finansowe. Taka sytuacja sprzyja obniżaniu podatków, które niewątpliwie zniekształcają decyzje uczestników życia gospodarczego (ang. distortionary taxes). Dzięki temu rząd ten będzie miał możliwość finansowania bardziej produktywnych wydatków publicznych.

Ponadto, w przypadku dobrej sytuacji fiskalnej gospodarstwa domowe, jak i przedsiębiorstwa, mogą uwierzyć w zdolność rządu do łagodzenia wahań w gospodarce w oparciu o automatyczne stabilizatory koniunktury<sup>5</sup>. Warto podkreślić, iż badania empiryczne, które przeprowadzono w wielu krajach uprzemysłowionych w różnych odstępach czasowych, dowodzą, iż wysoki deficyt budżetowy spowalnia wzrost gospodarczy<sup>6</sup> [EBC, maj 2011, s. 82].

Konsolidacja fiskalna przyczynia się do osłabienia wzrostu gospodarczego w krótkim okresie. Cięcia w spożyciu publicznym i inwesty-

---

<sup>5</sup> Automatyczne stabilizatory są to pewne wmontowane w gospodarkę bądź istniejące w niej mechanizmy, które sprzyjają łagodzeniu fluktuacji koniunkturalnych. Działają one niezależnie od świadomych decyzji podmiotów gospodarujących (np. podatki od dochodów osobistych, od osób prawnych, podatki pośrednie, zapomogi dla bezrobotnych).

<sup>6</sup> C. M. Reinhart i K. S. Rogoff w jednej ze swoich prac stwierdzili m. in. występowanie korelacji pomiędzy wysokim długiem publicznym i niższym wzrostem gospodarczym w bardzo długim horyzoncie czasowym [Szerzej patrz: Reinhart, Rogoff, 2010]. Natomiast dla krajów strefy euro dowodów empirycznych dostarczyli C. Checherita i P. Rother [Szerzej patrz: Checherita, Rother, 2010].

cyjach bezpośrednio zmniejszają łączne wydatki. Natomiast wyższe podatki oraz niższe transfery z budżetu państwa obniżają dochód do dyspozycji gospodarstw domowych i przedsiębiorstw [Por. Clinton i inni, 2010, s. 12–21]. Znaczna część badań empirycznych wskazuje, iż mnożniki podatkowe i inwestycyjne, które są wprowadzane dodatkowo w krótkim i średnim okresie, z czasem maleją. Zjawisko to odzwierciedlają także standardowe, strukturalne modele ekonomiczne, które wykorzystuje się do analizy gospodarki oraz do sporządzania krótko- i średniookresowych prognoz [Szerzej patrz: ECB, July 2010, s. 67–83].

W przypadku, gdy zaostrenie w polityce fiskalnej oznacza przejście od stanu nierównowagi do zrównoważonej pozycji fiskalnej, będzie wówczas możliwe znaczne zahamowanie lub nawet odwrócenie tradycyjnych krótkookresowych keynesowskich skutków tego zaostrenia. Teoretyczny argument przemawiający za niekeynesowskimi skutkami krótkookresowymi z konsolidacji fiskalnej opiera się na założeniu, iż cięcia wydatków publicznych lub podwyżki podatków mogą spowodować natychmiastowy, kompensujący wzrost prywatnej konsumpcji i inwestycji. Stanie się tak wtedy, gdy skutki prowadzonej polityki wywołają oczekiwania dotyczące niższych podatków, a tym samym wyższych dochodów do dyspozycji wśród prywatnych podmiotów w przyszłości [EBC, maj 2011, s.82]. Pogląd ten jest ściśle związany z teorią tzw. ricardiańskiej równoważności [Zob. Barro, 1997, s. 647]. Zgodnie z tą teorią, obniżka podatków, finansowana deficytem budżetowym, nie wpływa na popyt konsumpcyjny, tzn. nie pobudza ona gospodarki. Oznaczałoby to nieskuteczność stosowania polityki stabilizacyjnej [Wernik, 2011, s. 148. Patrz także: Buiter, 2010, s. 60–61].

Utrata zaufania do finansów publicznych danego kraju może narażać na straty podmioty, które inwestują w jego papiery dłużne, tj. banki, fundusze emerytalne czy inwestorów indywidualnych. Natomiast niższy poziom zaufania może osłabić stabilność finansową w danym kraju i perspektywy dla jego gospodarki realnej. W takiej sytuacji nieogłoszenie i nierozpoczęcie, w takim państwie, wprowadzania procesu znacznych dostosowań fiskalnych nie będzie właściwym rozwiązaniem. Wynika to z faktu, iż napięcia na rynkach finansowych, związane z wiarygodnością danych papierów publicznych, będą się potęgowały i najprawdopodobniej przyczynią się one do znacznie niższego tempa wzrostu gospodarczego.

Należy zaznaczyć, iż odkładanie niezbędnej konsolidacji fiskalnej może spowodować jeszcze większe trudności. Państwo, które opóźnia wprowadzenie wiarygodnej polityki konsolidacji, prawdopodobnie będzie zmuszone do jeszcze większych ograniczeń w swoim budżecie. Traci ono bowiem szansę stworzenia niezbędnej „przestrzeni fiskalnej”<sup>7</sup>, która umożliwi działanie automatycznym stabilizatorom koniunktury. [Por. EBC, maj 2011, s. 83]. Jednakże do utrzymania zdrowych finansów publicznych konieczne jest nie tylko stworzenie tej „przestrzeni”, ale także jej utrzymywanie w średnim okresie [Gajewski, 2011, s.52].

Działania na rzecz konsolidacji fiskalnej mogą, poza korzystnymi konsekwencjami dla wzrostu gospodarczego, zmniejszać ryzyko niekorzystnych i wzajemnie wzmacniających się powiązań między finansami państwa, sektorem finansowym i resztą gospodarki. W globalnym środowisku, które charakteryzuje się wysokim poziomem zadłużenia, korzyści wynikające ze stabilności makroekonomicznej wzrastają znacznie. Zmniejsza się bowiem ryzyko przeniesienia problemu zadłużenia na inne kraje [EBC, wrzesień 2010, s. 90].

## **2. Analiza efektów polityki konsolidacji fiskalnej w krajach Unii Gospodarczej i Walutowej w warunkach kryzysu zadłużenia**

Odroczone efekty kryzysu finansowego, który ulegał przeobrażeniom od 2008 r. by ostatecznie przerodzić się w kryzys zadłużenia publicznego, spowodowały, iż znacznie wzrosło ryzyko niewypłacalności niektórych państw strefy euro. W celu przezwyciężenia kryzysu finansów publicznych poszczególne kraje członkowskie podjęły działania na szczeblu krajowym w zakresie konsolidacji fiskalnej i reform strukturalnych. Zapowiedziane w pierwszej połowie 2010 r. ograniczenia w polityce fiskalnej w krajach UGW mają przywrócić ich wiarygodność. Kryzys dowiódł, iż zapewnienie zdrowych finansów publicznych jest warunkiem niezbędnym dla ogólnej stabilności makroekonomicznej, jak i finansowej w tych krajach [Por. EBC, maj 2011, s. 77].

Państwa należące do UGW oparły plany konsolidacji swoich budżetów publicznych głównie na redukcji wydatków oraz, w mniejszym stopniu, na zwiększeniu dochodów podatkowych. Obniżenie wydatków budżetowych ma nastąpić w wyniku:

---

<sup>7</sup> „Przestrzenią fiskalną” nazywamy skalę możliwości finansowania deficytu budżetowego, która nie powoduje nagłego wzrostu kosztów jego finansowania ani nadmiernie nie „wypycha” ona prywatnych inwestycji.

- redukcji zatrudnienia i płac w instytucjach publicznych,
- zamrożenia wysokości emerytur,
- wydłużenia wieku emerytalnego,
- zmniejszenia dotacji przekazywanych do samorządów lokalnych,
- zamrożenia centralnych wydatków publicznych,
- ograniczenia wielu form świadczeń socjalnych.

Natomiast zwiększenie dochodów podatkowych ma się dokonać przez:

- podniesienie stóp w podatku od wartości dodanej,
- podwyższenie stawek podatkowych dla gospodarstw domowych i przedsiębiorstw, wynikające z ograniczenia ulg podatkowych,
- uszczelnienie systemu podatkowego [Wierzba, 2011, s. 264–265].

Efekty m. in. podjętych działań konsolidacyjnych prezentuje tablica 1, w której zawarto dane dotyczące sytuacji fiskalnej w UGW jako całości w okresie 2008 – 2013.

**Tablica 1. Sytuacja fiskalna w Unii Gospodarczej i Walutowej w okresie 2008 – 2013, w proc. PKB**

Wyszczególnienie	2008	2009	2010	2011*	2012*	2013*
a. Dochody ogółem	45,0	44,8	44,7	45,3	46,2	46,1
b. Wydatki ogółem	47,1	51,2	51,0	49,4	49,4	49,0
<i>w tym:</i>						
c. Wydatki z tytułu odsetek	3,0	2,9	2,8	3,1	3,2	3,2
d. Wydatki pierwotne (b – c)	44,1	48,4	48,1	46,3	46,2	45,8
Saldo budżetowe (a – b)	-2,1	-6,4	-6,2	-4,1	-3,2	-2,9
Saldo pierwotne (a – d)	0,9	-3,5	-3,4	-1,1	0,0	0,3
Saldo skorygowane cyklicznie	-2,8	-4,6	-5,1	-3,3	-2,0	-1,9
Zadłużenie brutto	70,1	79,9	85,6	88,0	91,8	92,6

\* prognoza Komisji Europejskiej

Źródło: opracowanie własne na podst.: ECB, December 2011, s. 93; ECB, June 2012, s. 95.

W 2010 r., po dwóch latach drastycznego pogorszenia pozycji budżetowych, łączny deficyt sektora finansów publicznych w strefie euro ustabilizował się na poziomie 6,2 proc. PKB. Jednakże wysokość tego wskaźnika w poszczególnych krajach członkowskich różniła się znacznie (zobacz tablica 2). Stabilizacja deficytu budżetowego w UGW była po części wynikiem ponownego wzrostu dochodów budżetowych w państwach członkowskich, po znacznym spadku przychodów w 2009 r. Co istotne, zmniejszyło się również tempo wzrostu wydatków budżetowych w strefie euro jako całości. Było to spowodowane stopniowym

wycofywaniem pakietów stymulacyjnych, które realizowano od końca 2008 r., a także podjęciem nowych działań w zakresie konsolidacji fiskalnej. Działania te miały skompensować duży wzrost wypłat socjalnych, transferów kapitału, a także płatności odsetkowych [Por. EBC, maj 2011, s. 77].

Prognoza Komisji Europejskiej z maja 2012 r. wskazuje, iż deficyt sektora finansów publicznych w strefie euro jako całości obniżył się z 6,2 proc. PKB w 2010 r. do 4,1 proc. w 2011 r. Znaczny postęp w konsolidacji fiskalnej w 2011 r. był szczególnie widoczny w wydatkach publicznych (spadek o 1,6 proc. PKB – zobacz tablica 1). Mimo tego, deficyt budżetowy w większości krajów strefy euro wciąż utrzymywał się powyżej wartości referencyjnej za wyjątkiem: Niemiec, Estonii, Luksemburga, Malty, Austrii oraz Finlandii (zobacz tablica 2).

**Tablica 2. Deficyt (-) lub nadwyżka (+) sektora finansów publicznych państw Unii Gospodarczej i Walutowej w okresie 2008 – 2013, w proc. PKB**

	2008	2009	2010	2011 <sup>1</sup>	2012 <sup>2</sup>	2013 <sup>2</sup>
<b>Strefa euro (17)</b>	-2,1	-6,4	-6,2	-4,1	-3,2	-2,9
Belgia	-1,0	-5,6	-3,8	-3,7	-3,0	-3,3
Niemcy	-0,1	-3,2	-4,3	-1,0	-0,9	-0,7
Estonia	X	X	X	1,0	-2,4	-1,3
Irlandia	-7,3	-14,0	-31,2	-13,1	-8,3	-7,5
Grecja	-9,8	-15,6	-10,3	-9,1	-7,3	-8,4
Hiszpania	-4,5	-11,2	-9,3	-8,5	-6,4	-6,3
Francja	-3,3	-7,5	-7,1	-5,2	-4,5	-4,2
Włochy	-2,7	-5,4	-4,6	-3,9	-2,0	-1,1
Cypr	0,9	-6,1	-5,3	-6,3	-3,4	-2,5
Luksemburg	3,0	-0,8	-0,9	-0,6	-1,8	-2,2
Malta	-4,6	-3,8	-3,7	-2,7	-2,6	-2,9
Holandia	0,5	-5,6	-5,1	-4,7	-4,4	-4,6
Austria	-0,9	-4,1	-4,5	-2,6	-3,0	-1,9
Portugalia	-3,6	-10,2	-9,8	-4,2	-4,7	-3,1
Słowenia	-1,9	-6,1	-6,0	-6,4	-4,3	-3,8
Słowacja	X	-8,0	-7,7	-4,8	-4,7	-4,9
Finlandia	4,3	-2,5	-2,5	-0,5	-0,7	-0,4

<sup>1</sup> Szacunek    <sup>2</sup> Prognoza (stan na dzień: 26.04.2012)

Źródło: [European Commission, 2012, s.180].

Warto dodać, iż w 2013 r. przewiduje się dalszy postęp w konsolidacji. Wskaźnik deficytu budżetowego dla UGW ma się wówczas obniżyć do poziomu nieco poniżej 3 proc. PKB. Jednakże, różnice w poziomie tego wskaźnika, między poszczególnymi krajami członkowskimi,



wciąż pozostaną znaczne (tablica 2). Taka sytuacja wymaga od tych krajów podjęcia kolejnych działań konsolidacyjnych [ECB, June 2012, s. 94].

Spadek aktywności gospodarczej, zwiększenie deficytów budżetowych oraz interwencje rządów krajów członkowskich<sup>8</sup> w odpowiedzi na kryzys finansowy doprowadziły do szybkiego wzrostu ich wskaźników długu publicznego do PKB. Rządy krajów UGW, ratując stabilność swoich gospodarek, przekształciły znaczną część długu prywatnego w dług publiczny [Por. Gruszecki, 2012, s. 169].

Należy podkreślić, iż we wszystkich krajach strefy euro wskaźniki długu publicznego wzrastały od przełomu lat 2007 – 2008. Zaktualizowane dane statystyczne wskazują, iż wskaźnik długu publicznego dla strefy euro jako całości gwałtownie wzrósł z poziomu 70,1 proc. PKB w 2008 r. do 79,9 proc. PKB w 2009 r. (zobacz tablica 3). Był to efekt dostosowania deficytu do długu (ang. stock – flow adjustment), w którym uwzględniono dodatkowe koszty procesu dokapitalizowania banków, jak również kredyty i pożyczki dla prywatnych przedsiębiorstw. Ponadto, gwarancje rządowe, które ujęto na kontach pozabilansowych, znacząco zwiększyły poziom zobowiązań warunkowych sektora publicznego (ang. general government contingent liabilities) [Por. EBC, kwiecień 2010, s. 81–84].

Natomiast w 2010 r., w przeciwieństwie do lat ubiegłych, wzrost wskaźnika długu publicznego w UGW był wolniejszy niż wynikałoby to z poziomu deficytów budżetowych w krajach członkowskich. Powodem takiej sytuacji były dostosowania pomiędzy deficytem i długiem, które tym razem zostały skompensowane z nadwyżką poprzez wzrost nominalnego PKB (tzw. efekt mianownika). Na podstawie zaktualizowanych danych należy stwierdzić, iż wskaźnik długu publicznego dla strefy euro jako całości wzrósł o 5,7 proc. PKB w 2010 r. i zanotował on wartość 85,6 proc. PKB. Na ten wzrost złożyły się przede wszystkim wysokie deficyty budżetowe w krajach członkowskich. Natomiast mniejszym obciążeniem było wsparcie udzielone sektorowi bankowemu oraz Grecji [Szerzej patrz: EBC, maj 2011, s. 80].

---

<sup>8</sup> Szerzej na temat wsparcia rządów krajów strefy euro dla ich sektora bankowego w okresie kryzysu finansowego w latach 2008 – 2009 oraz wpływu tego wsparcia na ich finanse publiczne patrz w „Raportie Rocznym 2009” Europejskiego Banku Centralnego [EBC, kwiecień 2010, s. 82–84].

**Tablica 3. Zadłużenie sektora finansów publicznych państw Unii Gospodarczej i Walutowej w okresie 2008 – 2013, w proc. PKB**

	2008	2009	2010	2011 <sup>1</sup>	2012 <sup>2</sup>	2013 <sup>2</sup>
<b>Strefa euro (17)</b>	70,1	79,9	85,6	88,0	91,8	92,6
Belgia	89,3	95,8	96,0	98,0	100,5	100,8
Niemcy	66,7	74,4	83,0	81,2	82,2	80,7
Estonia	X	X	X	6,0	10,4	11,7
Irlandia	44,2	65,1	92,5	108,2	116,1	120,2
Grecja	113,0	129,4	145,0	165,3	160,6	168,0
Hiszpania	40,2	53,9	61,2	68,5	80,9	87,0
Francja	68,2	79,2	82,3	85,8	90,5	92,5
Włochy	105,7	116,0	118,6	120,1	123,5	121,8
Cypr	48,9	58,5	61,5	71,6	76,5	78,1
Luksemburg	13,7	14,8	19,1	18,2	20,3	21,6
Malta	62,3	68,1	69,4	72,0	74,8	75,2
Holandia	58,5	60,8	62,9	65,2	70,1	73,0
Austria	63,8	69,5	71,9	72,2	74,2	74,3
Portugalia	71,6	83,1	93,3	107,8	113,9	117,1
Słowenia	21,9	35,3	38,8	47,6	54,7	58,1
Słowacja	X	35,6	41,1	43,3	49,7	53,5
Finlandia	33,9	43,5	48,4	48,6	50,5	51,7

<sup>1</sup> Szacunek    <sup>2</sup> Prognoza (stan na dzień: 26.04.2012)

Źródło: [European Commission, 2012, s.184].

Według prognozy Komisji Europejskiej z wiosny 2012 r. średni wskaźnik długu publicznego dla strefy euro w 2011 r. osiągnął poziom 88,0 proc. PKB. Wskaźnik ten zanotował więc ponowny wzrost rok do roku, tym razem o 3,8 proc. PKB. Na koniec 2011 r., w 12 spośród 17 krajów członkowskich, wskaźnik długu publicznego kształtował się powyżej wartości referencyjnej (zobacz tablica 3). Poziom tego wskaźnika bliższy bądź przekraczający 100 proc. PKB zanotowały takie kraje jak: Belgia, Irlandia, Grecja, Włochy i Portugalia (tablica 3). Ponadto, przewiduje się dalszy wzrost wskaźnika zadłużenia dla strefy euro, chociaż w malejącym tempie, w okresie 2012 – 2013 [Por. ECB, June 2012, s. 94].

Konsolidacja budżetu publicznego, w oparciu o wydatki budżetowe, jest dość skuteczna w ograniczaniu długu publicznego [np. Rother i inni, 2010, s. 6–30]. Niemniej jednak, z uwagi na ostry kryzys zadłużenia w strefie euro skala konsolidacji, niezbędna do zapewnienia stabilności finansów publicznych, jest tak wysoka, iż konieczne są również podwyżki podatków. Najbardziej optymalne byłoby jednak ograniczenie do minimum negatywnego wpływu tej podwyżki na wzrost inwestycji oraz zatrudnienia [Gajda – Kantorowska, 2011, s. 112–113].

Zasadniczo lepszym rozwiązaniem dla państw członkowskich jest podjęcie stosownych reform w danym momencie, niż ryzykowanie późniejszej niewypłacalności [Roubini, Mihm, 2011, s. 327–328]. Jak pokazują doświadczenia z przeszłości [np. Nickel i inni, 2010], kraje należące do UGW, w celu uzyskania trwałej redukcji długu publicznego, powinny stanowczo realizować długoterminową strategię w zakresie konsolidacji fiskalnej [EBC, wrzesień 2010, s. 90].

W celu przywrócenia zaufania na rynku finansowym strategię konsolidacyjną państw strefy euro muszą ściśle opierać się na postanowieniach zawartych w zmodyfikowanym PSW<sup>9</sup>. Z kolei państwa, które objęto programem pomocy finansowej Unii Europejskiej i Międzynarodowego Funduszu Walutowego (UE – MFW), tj. Grecja, Irlandia i Portugalia (pomoc finansowa ma zostać udzielona również Hiszpanii)<sup>10</sup> muszą w pełni realizować zobowiązania wynikające z tego programu. Natomiast kraje objęte procedurą nadmiernego deficytu<sup>11</sup> powinny zrealizować cele, zawarte w średniookresowych planach budżetowych. Plany te muszą uwzględniać realizację wiarygodnych działań mających na celu skorygowanie nadmiernych deficytów [Por. EBC, kwiecień 2012, s. 72].

Warto podkreślić, iż redukcja wskaźników deficytu i długu w krajach strefy euro wiąże się z koniecznością dalszej reformy tej strefy [Gruszecki, 2012, s. 144]. Tzw. pakt fiskalny, będący częścią Traktatu o Stabilności, Koordynacji i Zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej<sup>12</sup>, ma jeszcze bardziej wzmocnić zarządzanie fiskalne na szczeblu krajowym. Odnosi się on do pewnych kwestii, których nie uwzględniono w zmodyfikowanym PSW [Szerzej patrz: ECB, Maj 2012, s. 79–94].

Strategie przywrócenia i wzmocnienia stabilności fiskalnej w poszczególnych krajach strefy euro różnią się między sobą. Charakter tych

---

<sup>9</sup> W dniu 13 grudnia 2011 r. przyjęto sześć aktów prawnych, zwanych popularnie „szczęściopakiem”. Przyjęty pakiet legislacyjny ma na celu wzmocnienie ładu fiskalnego w UE, a w szczególności w strefie euro. Nowe rozwiązania, w ramach drugiej reformy PSW, wprowadziły zmiany zarówno w jego części prewencyjnej, jak i w korekcyjnej.

<sup>10</sup> W dniu 9 czerwca 2012 r. Eurogrupa wydała komunikat o gotowości udzielenia pomocy finansowej Hiszpanii. Pomoc ta ma na celu rekapitalizację hiszpańskich instytucji finansowych [Szerzej patrz: Eurogroup, 2012, s. 1–2].

<sup>11</sup> Wszystkie kraje strefy euro, za wyjątkiem Estonii, Luksemburga, Finlandii i Niemiec, są obecnie objęte procedurą nadmiernego deficytu. Stan na 22.06.2012.

<sup>12</sup> Traktat ten został podpisany 2 marca 2012 r. przez szefów państw i rządów wszystkich krajów UE, z wyjątkiem Wielkiej Brytanii i Czech. Wejdzie on w życie, kiedy ratyfikuje go co najmniej 12 państw strefy euro.

strategii zależy przede wszystkim od pierwotnych źródeł nierównowagi fiskalnej. Dlatego każdy kraj członkowski powinien w sposób rygorystyczny realizować zalecenia przekazane w ramach Europejskiego Semestru, tj. cyklu koordynacji polityki ekonomicznej w UE. Niezwykle istotne jest jak najszybsze wprowadzanie reform strukturalnych w tych krajach. Mają one na celu wzmocnienie konkurencyjności, poprawę elastyczności gospodarek oraz przyspieszenie wzrostu produktywności, a tym samym stymulowanie długoterminowego wzrostu gospodarczego [EBC, kwiecień 2012, s. 73].

## Zakończenie

Działania podejmowane na rzecz konsolidacji fiskalnej od 2010 r. niewątpliwie wzmocniają stabilność i wiarygodność tych krajów strefy euro, w których wskaźniki długu publicznego znacznie przekroczyły akceptowany poziom. Jednakże powodzenie poszczególnych strategii w tym zakresie będzie w dużej mierze zależęć od odpowiednich krajowych reguł i procedur budżetowych, a także od wiarygodnych danych statystycznych na temat sytuacji fiskalnej w tych krajach.

Warto przywołać stanowisko A. Sławińskiego, który z dużą ostrożnością podchodzi do szybkiego uzdrawiania finansów publicznych w krajach UGW w oparciu o duże cięcia w wydatkach publicznych. Podaje on w wątpliwość założenie, iż działania te zwiększą zaufanie inwestorów do racjonalnego postępowania rządzących. A. Sławiński obawia się, iż mogą one jedynie przedłużyć recesję [Sławiński, 2012, s. B10]. Nie ulega jednak wątpliwości, iż bogate społeczeństwa państw strefy euro czeka bolesny proces ograniczania konsumpcji oraz świadczeń finansowanych ze środków publicznych. Dotychczasowy model europejski (ang. welfare state) jest bowiem nie do utrzymania a życie na długi nie będzie już dalej możliwe [Gruszecki, 2012, s. 153].

## Literatura

1. Barro R. J. (1997), *Makroekonomia*, PWE, Warszawa.
2. Buitter W. H. (2010), *The limits to fiscal stimulus*, „Oxford Review of Economic Policy”, Vol. 26, No. 1.
3. Checherita C., Rother P. (2010), *The impact of high and growing debt on economic growth: an empirical investigation for the euro area*, ECB, „Working Paper Series”, No. 1237.

4. Clinton K., Kumhof M., Laxton D., Mursula S. (2010), *Budget Consolidation: Short – Term Pain and Long – Term Gain*, IMF Working Paper, WP/10/163.
5. EBC (kwiecień 2010), *Raport Roczny 2009*, EBC.
6. EBC (kwiecień 2012), *Raport Roczny 2011*, EBC.
7. EBC (maj 2011), *Raport Roczny 2010*, EBC.
8. EBC (wrzesień 2010), *Sytuacja fiskalna*, EBC „Biuletyn Miesięczny”.
9. ECB (2010), *The effectiveness of euro area fiscal policies*, ECB „Monthly Bulletin”, July.
10. ECB (December 2011), *Fiscal developments*, ECB „Monthly Bulletin”.
11. ECB (June 2012), *Fiscal developments*, ECB „Monthly Bulletin”.
12. ECB (May 2012), *A fiscal compact for a stronger Economic and Monetary Union*, ECB „Monthly Bulletin”.
13. Eurogroup (9 June 2012), *Eurogroup statement on Spain*, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/ecofin/130778.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ecofin/130778.pdf) z dnia 20 czerwca 2012 r.
14. European Commission (Spring 2012), *Statistical Annex of European Economy*, [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/eu/forecasts/2012\\_spring\\_forecast\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/eu/forecasts/2012_spring_forecast_en.htm) z dnia 20 czerwca 2012 r.
15. Gajda – Kantorowska M. (2011), *Analiza przydatności polityki fiskalnej do usuwania skutków kryzysu w krótkim, średnim i długim okresie*, w: *Polityka makroekonomiczna w warunkach kryzysu i jej wpływ na gospodarkę*, Dach Z. (red.), Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
16. Gajewski P. (2011), *Doświadczenia z reform fiskalnych w okresie tworzenia Unii Gospodarczej i Walutowej*, „Gospodarka Narodowa”, nr 1–2.
17. Gruszecki T. (2012), *Świat na długi*, KUL, Lublin.
18. Nickel C., Rother P., Zimmermann L. (2010), *Major public debt reductions: Lessons from the past, lessons for the future*, ECB „Working Paper Series”, No. 1241.
19. OECD (2007), *Economic Outlook*.
20. Oręziak L. (2009), *Finanse publiczne w krajach strefy euro: skuteczność mechanizmów dyscyplinujących politykę budżetową*, w: *Euro – ekonomia i polityka*, Rosati D. (red.), Wyższa Szkoła Handlu i Prawa im. Rysharda Łazarskiego w Warszawie, Warszawa.
21. Reinhart C. M., Rogoff K. S. (2010), *Growth in a time of debt*, „Working Paper Series”, National Bureau of Economic Research, No. 15639.
22. Rother P., Schuknecht L., Stark J. (2010), *The benefits of fiscal consolidation in uncharted waters*, ECB „Occasional Paper Series”, no 121.

23. Roubini N., Mihm S. (2011), *Ekonomia kryzysu*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
24. Sławiński A. (13 czerwca 2012), *Gdy koń nie chce pić*, „Rzeczpospolita”.
25. Urząd Publikacji Unii Europejskiej (2010), *Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, Luksemburg.
26. Wernik A. (2011), *Finanse publiczne*, PWE, Warszawa.
27. Wierzba R. (2011), *Dyscyplina fiskalna w Unii Gospodarczej i Walutowej warunkiem stabilności euro*, w: *Finanse – nowe wyzwania teorii i praktyki*. Problemy wiodące, Jajuga K. (red.), UE we Wrocławiu, Wrocław.
28. Żukrowska K. (2009), *Polityka konsolidacji budżetów państw w świetle wymogów Unii Gospodarczej i Walutowej*, w: *Euro – ekonomia i polityka*, Rosati D. K. (red.), Wyższa Szkoła Handlu i Prawa im. Ryszarda Łazarskiego w Warszawie, Warszawa.

### **Użyte skróty**

UE – Unia Europejska

UGW – Unia Gospodarcza i Walutowa

### **Streszczenie**

Celem artykułu jest przedstawienie istoty konsolidacji fiskalnej i jej metod, mających zastosowanie w krajach Unii Gospodarczej i Walutowej (UGW), wskazanie makroekonomicznych korzyści i kosztów wynikających z danej polityki, a także analiza i ocena efektów polityki konsolidacji państw UGW w warunkach kryzysu zadłużenia.

Konsolidacja fiskalna oznacza wzmocnienie finansów publicznych poprzez ograniczenie deficytu budżetowego. W krajach UGW wysokość deficytu sektora finansów publicznych jest ograniczona do poziomu 3 proc. PKB. Jeśli deficyt ten utrzymuje się w danym kraju przez dłuższy czas, stan jego finansów publicznych ulega degradacji. W praktyce krajów UGW stosowano trzy metody konsolidacji w oparciu o: zwiększanie dochodów publicznych, ograniczanie wydatków publicznych oraz metodę mieszaną. Mimo, iż konsolidacja fiskalna osłabia wzrost gospodarczy w krótkim okresie, w długim zaś zmniejsza ona ryzyko destabilizacji finansów publicznych. Odroczone efekty kryzysu finansowego i gospodarczego z lat 2007–2009 spowodowały, iż wzrosło ryzyko niewypłacalności w niektórych krajach UGW. Od pierwszej połowy 2010 r., w celu przezwyciężenia kryzysu finansów publicznych, kraje członkowskie podejmują działania na rzecz konsolidacji fiskalnej. Strategie konsolidacji są oparte na wydatkach oraz na dochodach podatkowych. Wprowadzane ograniczenia powo-

dują m. in. spadek wskaźników deficytu budżetowego i stabilizację wskaźników długu publicznego w UGW. Jednakże część państw członkowskich musi podejmować dalsze reformy a ich strategie konsolidacyjne muszą opierać się na postanowieniach zawartych w zmodyfikowanym Pakcie Stabilności i Wzrostu.

### **Słowa kluczowe**

strefa euro, konsolidacja fiskalna

### **Fiscal consolidation in the Economic and Monetary Union countries in the time of debt crisis (Summary)**

The aim of this article is to present an idea of fiscal consolidation and its methods, used in Member States of the Economic and Monetary Union (EMU) and to point out the benefits and costs of fiscal consolidation. The article also analyzes and assesses the main effects of fiscal consolidation policies in EMU countries in the time of debt crisis.

Fiscal consolidation is a policy which strengthens public finances by reducing government deficit. In EMU, the level of budget deficit is limited to 3 percent of GDP. If deficit exists for a long time, the state of public finances is harmed. Euro area countries have used three different methods of fiscal consolidation, i.e. by increasing public incomes, by reducing public expenditures and by using a mixed method. Despite the fact that the fiscal consolidation weakens economic growth in the short term, it limits the possibility of degradation of public finances in the long term. The postponed effects of financial and economic crisis which took place from the year 2007 to 2009, have caused the fact that the risk of insolvency has risen up significantly in some EMU countries. Since the first half of 2010, in order to defeat public finance crisis, the Member States have introduced fiscal consolidation programs. These programs are to reduce public expenditures and increase tax incomes. Taken actions have caused inter alia a fall in a budget deficit level and stabilization in public debt level in the EMU. Besides these facts, some Members still have to take further reforms, making their decisions on the provisions having its grounds in the modified Stability and Growth Pact.

### **Keywords**

euro area, fiscal consolidation