

*Janusz Heller, Kamil Kotliński**

Finanse publiczne nowych państw członkowskich Unii Europejskiej na tle kryzysu w strefie euro¹

Wprowadzenie i cel badań

Na ogół w dyskusjach nad kryzysem finansowym w strefie euro w gronie jego głównych sprawców nie wymienia się krajów, które w latach 2004 i 2007 wstąpiły do Unii Europejskiej. Można uznać to za bardzo pozytywny przejaw, ale nie można też nie zauważyć, że wszystkie te państwa narażone są na konsekwencje postępującego kryzysu. W pierwszej kolejności grozi to krajom gospodarczo powiązanim z tymi już dotkniętymi kryzysem, a do takich zalicza się „nowa” dwunastka. W gronie 12 nowych krajów członkowskich UE aż pięć należy do strefy euro, a pozostałe siedem – w tym również Polska – to uczestnicy Wspólnego Rynku, a więc związki gospodarcze są bardzo wyraźne. Rozprzestrzenianie się załamania gospodarczego na kolejne państwa jest zależne nie tylko od skali zewnętrznych powiązań gospodarczych. Być może jeszcze ważniejszą przyczyną kryzysu jest stan finansów publicznych krajów członkowskich.

Wszystkie kraje należące do strefy euro (17), a także pozostali członkowie UE (10) prowadzą samodzielną politykę fiskalną. Syntetycznym i mierzalnym efektem tej polityki jest saldo finansów publicznych i dług publiczny. Obecnie wiadomo, że jedną z bezpośrednich przyczyn kryzysu w części państw strefy euro było stałe przekraczanie fiskalnych kryteriów konwergencji w efekcie błędnej i nieodpowiedzialnej polityki budżetowej.

* Dr hab. **Janusz Heller**, dr **Kamil Kotliński** – Katedra Makroekonomii, Wydział Nauk Ekonomicznych, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie.

¹ Artykuł stanowi fragment omówienia badań statutowych realizowanych w Katedrze Makroekonomii na Wydziale Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie w ramach tematu „Ekonomiczne i kulturowe aspekty rozwoju regionalnego”.

Drugim powodem wystąpienia nadmiernego deficytu finansów publicznych i długu publicznego – obok błędnej polityki fiskalnej – bywa spadek lub spowolnienie tempa wzrostu gospodarczego. W kryteriach konwergencji obydwu wskaźniki odnoszą się do wartości PKB. W tej sytuacji wszelkie realne zmiany PKB przekładają się na stabilność finansów publicznych. Obserwowany powszechnie spadek realnego PKB w 2009 r. we wszystkich państwach europejskich – poza Polską – musiał więc pociągnąć za sobą pogorszenie relacji deficytu i długu względem tej kategorii makroekonomicznej.

Z powyższego wynika też, że konsekwencje rozprzestrzeniającego się kryzysu w strefie euro będą tym większe, im bardziej zdestabilizowane są finanse publiczne również w nowych krajach Unii Europejskiej. Uznano zatem, że to ważny problem, godny podjęcia badań. Celem omawianych tu badań była ocena deficytu finansów publicznych i długu publicznego w 12 nowych krajach członkowskich. Znaczenie podjętego tematu podkreśla przyjęta hipoteza badawcza, która brzmi następująco: Unia Europejska nie wypracowała odpowiednich instrumentów prawnych, które skłaniałyby państwa członkowskie do skutecznego przestrzegania fiskalnych kryteriów konwergencji, co może prowadzić do sytuacji kryzysowych.

Przedmiot, zakres badań i zastosowane metody

Badania obejmują 12 krajów, które zostały członkami Unii Europejskiej w 2004 oraz w 2007 r. Oceny stanu finansów publicznych dokonano na podstawie analizy deficytu finansów publicznych i długu publicznego w okresie obejmującym 16 lat (1995–2010). Materiał badawczy uzyskano z Eurostatu, a główną część danych pobrano 15 i 20 grudnia 2011 r. Analizę prowadzono oddzielnie dla każdego państwa, posługując się tabelaryczną prezentacją danych. Zdecydowano się na tak długi okres prowadzenia badań, ponieważ w ten sposób można było uzyskać porównywalny materiał badawczy, w którym uwzględniono cztery etapy integracji gospodarczej badanych krajów z Unią Europejską.

Badania prezentują stan finansów poszczególnych państw w okresie przedakcesyjnym, czyli w pierwszym etapie integracji. Jako drugi etap przyjęto okres bezpośrednio po akcesji. Dla niektórych krajów jest on równoczesny z trzecim etapem, czyli ubieganiem się o wejście do strefy euro. W latach objętych badaniami pięć państw uzyskało status pełnoprawnego członka Unii Gospodarczej i Walutowej:

- Słowenia – 1 stycznia 2007 r.,
- Cypr i Malta – 1 stycznia 2008 r.,

- Słowacja – 1 stycznia 2009 r.,
- Estonia – 1 stycznia 2011 r.

Trzeci etap obejmuje dwuletni okres przebywania tych państw w systemie ERM II, który bezpośrednio poprzedza przyjęcie wspólnej waluty. Są wprawdzie od tej zasady dwa wyjątki, bowiem Litwa należy do ERM II już od 28 czerwca 2004 r., natomiast Łotwa od 2 maja 2005 r.² W badaniach uwzględniono również czwarty etap, który obejmuje dwa lata kryzysu: 2009 i 2010 r. Podane etapy integracji często wzajemnie się nakładają i z tego względu ich związek ze stanem finansów publicznych jest w prezentowanych badaniach rozpatrywany indywidualnie – oddzielnie dla każdego kraju.

Stabilność finansów publicznych państw jako warunek integracji gospodarczej

Prawne, a w konsekwencji również ekonomiczne podstawy integracji z krajami Wspólnot Europejskich inauguruje podpisanie Układu Europejskiego. Polska, Węgry i ówczesna Czechosłowacja podpisały go 16 grudnia 1991 r. Można więc przyjąć założenie, że wtedy zapoczątkowano formalnie proces włączania tych państw w struktury Wspólnot Europejskich. W pozostałych krajach Europy Środkowej i Wschodniej proces ten zapoczątkowano nieco później. Estonia, Litwa i Łotwa podpisały umowy o stowarzyszeniu z Unią Europejską 4 października 1993 r., Słowenia 12 czerwca 1995 r. W ostateczności formalnie akcesja wszystkich tych państw nastąpiła w tym samym dniu – 1 maja 2004 r. Cypr i Malta złożyły natomiast wnioski o członkostwo już w 1990 r. Wcześniej miały status krajów stowarzyszonych. Z kolei Bułgaria i Rumunia starania o akcesję rozpoczęły w 1995 r., a sfinalizowały 1 stycznia 2007 r.³

Wynika z tego, że wszystkie kraje objęte badaniami podejmowały decyzje o przyszłym członkostwie we Wspólnotach Europejskich już w latach 1990–1995, czyli w okresie, w którym powstawały prawne podstawy funkcjonowania UE oraz warunki uczestnictwa w Unii Gospodarczej i Walutowej. „Stara” Unia Europejska postawiła przed przyszłymi członkami warunek akcesji, którym było przyjęcie całego dotychczasowego dorobku

² K. Kuźniemska, *Perspektywy integracji walutowej w Europie w: Mechanizmy funkcjonowania strefy euro*, red. P. Kowalewski, G. Tchorek, J. Górski, Warszawa 2011, s. 252.

³ K. Kotliński, *Makroekonomiczne aspekty unifikacji polityki pieniężnej w Unii Europejskiej*, praca doktorska napisana na Wydziale Nauk Ekonomicznych UWM w Olsztynie, s. 14.

prawnego Wspólnot, dążenie do przyjęcia wspólnej waluty oraz przestrzeganie kryteriów konwergencji nominalnej. W praktyce wszystkie kraje, które wstąpiły do UE w 2004 i 2007 r., zostały objęte tzw. derogacją czasową, czyli przejściowo odsunięto termin ich wejścia do strefy euro.

Główną przesłanką, która legła u podstaw elastycznego podejścia do terminu przyjęcia wspólnej waluty przez nowe kraje UE, było przeświadczenie o tym, że utrata kontroli nad polityką pieniężną (kursową) może być poważnym zagrożeniem nie tylko dla pojedynczego państwa, ale też dla całej unii walutowej. Teoria optymalnych obszarów walutowych określa bowiem warunki pozbawienia danego państwa możliwości użycia instrumentów polityki pieniężnej i kursowej w polityce gospodarczej. Jednym z nich jest integracja rynków finansowych, a nowe kraje UE są jeszcze stosunkowo luźno powiązane ze strefą euro. Poza tym mogą być wśród nich państwa podatne na występowanie szoków asymetrycznych, które z tego powodu nie powinny znajdować się w unii walutowej. Przyjmując je do strefy euro, pozbawia się te kraje możliwości użycia własnej polityki pieniężnej i kursowej do złagodzenia tych szoków.⁴ Tak sformułowane zastrzeżenia w ostatnich latach znalazły potwierdzenie w praktyce nawet w stosunku do państw, które członkami UE są już od wielu lat (Grecja). Pozbawienie ich własnej polityki pieniężnej przenosi koszty związane z ich nadmiernym zadłużeniem na inne kraje strefy euro.

Żadne nowe państwo członkowskie nie zostało natomiast zwolnione z obowiązku przestrzegania monetarnych i fiskalnych kryteriów zbieżności. Kryteria te określono w Traktacie z Maastricht i obejmują stabilność monetarną oraz fiskalną. Pierwszą grupę tworzą trzy wskaźniki: inflacji, poziomu długoterminowych stóp procentowych oraz stabilności kursu walutowego. Z kolei stabilność fiskalną wyrażają dwa wskaźniki: poziom deficytu finansów publicznych nie wyższy niż -3% PKB oraz dług publiczny nieprzekraczający 60% PKB. Z tego wynika, że przestrzeganie prawidłowego poziomu wskaźników pierwszej grupy jest domeną polityki monetarnej, natomiast w przypadku drugiej grupy – to efekt polityki fiskalnej.

Wybór takich kryteriów był wprawdzie decyzją arbitralną, która nie znajduje precyzyjnego potwierdzenia w badaniach, ale miał na celu uzyskanie możliwie najbardziej zbliżonego poziomu wskaźników w poszczególnych państwach członkowskich. Podobieństwo nominalne powinno być w przyszłości – jak podaje Piotr Boguszewski – wzmocnione podobieństwem rzeczywistego potencjału gospodarek, ich bogactwa, poziomu

⁴ G. Tchorek, *Integracja rynków finansowych w Unii Europejskiej i strefie euro w: Mechanizmy funkcjonowania strefy euro*, red. P. Kowalewski, G. Tchorek, J. Górski, Warszawa 2011, s. 166.

i struktury produkcji, konsumpcji, technologii wytwarzania, konkurencyjności, otwartości gospodarki, czyli również kryteriami realnymi.⁵ Zbieżność nominalna ma być pierwszym etapem drogi do osiągnięcia zbieżności realnej. Należałoby tu jednak dodać, że istotnym elementem warunkującym uzyskanie tego efektu jest również podobieństwo przebiegu cykli gospodarczych w poszczególnych krajach członkowskich.

Proces integracji gospodarczej w obrębie 15 tzw. starych krajów Unii Europejskiej postępował równolegle z rozmowami akcesyjnymi przyszłych państw członkowskich. Pierwsza grupa krajów kandydujących (Czechy, Estonia, Polska, Słowenia, Węgry i Cypr) negocjacje w sprawie członkostwa w UE rozpoczęła 31 marca 1998 r., natomiast pozostałe państwa zainaugurowały swoje rozmowy dwa lata później, w marcu 2000 r. W tym samym czasie (1999 r.) powstaje unia walutowa 11 państw, którą w 2001 r. uzupełnia Grecja. Poza strefą euro znalazły się Dania oraz Wielka Brytania – z derogacją stałą, oraz Szwecja z derogacją czasową.⁶

Utworzenie Unii Gospodarczej i Walutowej wiązało się z powołaniem Europejskiego Banku Centralnego, który w ramach Eurosystemu, to znaczy z udziałem banków centralnych strefy euro, prowadzi wspólną politykę pieniężną dla grupy krajów posługujących się wspólną walutą. Równocześnie wszystkie państwa tej strefy, a także pozostali członkowie Unii Europejskiej, prowadzą własną politykę fiskalną (budżetową), ograniczaną jedynie wspomnianymi dwoma kryteriami zbieżności nominalnej (deficytu finansów publicznych oraz długu publicznego). W literaturze przyjęto nazywać to asymetrią między wspólnie realizowaną ponadnarodową polityką monetarną a zdecentralizowaną polityką fiskalną, którą pozostawiono w gestii rządów państw członkowskich. Podczas prac nad organizacją unii walutowej dostrzegano więc rolę stabilnej polityki fiskalnej i to nie tylko w okresie jej tworzenia, ale również po wprowadzeniu wspólnej waluty. Uznawano, że stabilizacja efektów polityki budżetowej, na wzór wspólnie realizowanej polityki monetarnej, jest warunkiem zbudowania trwałej unii walutowej.

Takie były założenia, ale dość szybko nastąpiło odejście od nich. W 2005 r. miało miejsce uelastyczenie Paktu Stabilności i Wzrostu, który początkowo zakładał rygorystyczne przestrzeganie ograniczeń deficytu finansów publicznych i długu publicznego. Była to reakcja na postulaty zgłaszane przez zwolenników rozluźnienia wymogów zawartych w tym doku-

⁵ P. Boguszewski, *Konwergencja nominalna i realna a integracja walutowa w kryzysie* w: *Mechanizmy funkcjonowania strefy euro*, red. P. Kowalewski, G. Tchorek, J. Górski, Warszawa 2011, s. 260.

⁶ J. Heller, *Integracja Polski z Unią Europejską*, Bydgoszcz–Olsztyn 2003, s. 60–61, 107.

mencie. Szczególną rolę w uelastycznieniu paktu odegrały największe kraje członkowskie (Niemcy, Francja i Włochy), które trudno było skłonić do korekty nadmiernego deficytu, ze względu na posiadaną przez nie liczbę głosów w Radzie Unii Europejskiej. Próby wyegzekwowania kolejnych kroków dyscyplinujących wymienione państwa natrafiały na opór, co nie tylko opóźniało całą procedurę, ale ograniczało jej skuteczność. W takich okolicznościach uzyskano konsensus w sprawie zmniejszenia rygorów zawartych w pakcie.⁷ Początkowo sądzono nawet, że było to korzystne dla funkcjonowania strefy euro, ale praktyka szybko zweryfikowała te opinie i zmusiła Unię Europejską do działań dyscyplinujących kraje w zakresie przestrzegania nominalnych kryteriów konwergencji.

Deficyt finansów publicznych w 12 krajach Unii Europejskiej

Z bilansu przychodów i wydatków w budżetach krajowych wynika, że na 192 obserwacje, dokonane w 12 krajach na przestrzeni 16 lat (tabela 1.), tylko w 23 odnotowano saldo dodatnie lub równe „0”. W grupie pozostałych 169 wyników dominuje (102) deficyt finansów publicznych na poziomie przekraczającym kryteria konwergencji określone w Traktacie z Maastricht (-3% PKB). Ta ogólna obserwacja znajduje częściowe potwierdzenie w wynikach odnotowanych w pierwszym etapie integracji, czyli w latach poprzedzających wejście do Unii Europejskiej. Należało sądzić, że dla większości przyszłych członków Wspólnot Europejskich okres ten powinien zaowocować szczególną troską o ten ważny fragment finansów publicznych. Z badań wynika natomiast, że w 2003 r. aż pięć krajów (Cypr, Malta, Czechy, Polska i Węgry) – spośród dziesięciu przyjętych do UE w 2004 r. – wykazywało deficyt znacznie przekraczający dozwolony poziom -3% PKB. W 2004, a więc w pierwszym roku członkostwa, tylko Czechy ubyły z tego grona. Obok tej grupy państw, ocenianych raczej negatywnie, są też kraje, które pozytywnie wyróżniają się pod względem stabilności finansów publicznych w tym okresie. Można do nich zaliczyć m.in. Bułgarię, która nie tylko na długo przed przyjęciem do UE (od 1996 r.) charakteryzowała się znaczną dyscypliną finansów, ale utrzymywała ją również w pierwszym i drugim roku członkostwa (w latach 2007 i 2008). Niewątpliwie korzystnie – i to nie tylko w okresie przedakcesyjnym – wyróżniają się również: Słowenia, Estonia i częściowo Litwa oraz Łotwa. Nieco mniej pozytywną opinię można wystawić Rumunii, która jedynie w latach 2002–2007 przestrzegała kryteriów

⁷ L. Oręziak, *Polityka budżetowa w strefie euro*, Warszawa 2008, s. 25–26.

z Maastricht. Z zaprezentowanych badań wynika, że okres poprzedzający wejście do Unii Europejskiej i pierwsze lata członkostwa charakteryzują się bardzo zróżnicowanym podejściem państw do przestrzegania kryterium deficytu finansów publicznych. Uzyskane wyniki świadczą w efekcie o dość dowolnym i mało zdyscyplinowanym przestrzeganiu prawa unijnego przez stosunkowo liczne grono państw. Trudno o inne uzasadnienie tak odmiennych efektów polityki fiskalnej w pierwszym i drugim etapie integracji, jakie są prezentowane w tabeli 1.

Tabela 1. Saldo sektora finansów publicznych w latach 1995–2010 w nowych krajach UE-12 (w procentach, jako odsetek PKB [nadwyżka, deficyt (-)])

Kraj	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Słowenia	-8,3	-1,1	-2,3	-2,4	-3,0	-3,7	-4,0	-2,4	-2,7	-2,3	-1,5	-1,4	0,0	-1,9	-6,1	-5,8
Cypr	-0,9	-3,2	-5,1	-4,2	-4,3	-2,3	-2,2	-4,4	-6,6	-4,1	-2,4	-1,2	3,5	0,9	-6,1	-5,3
Malta	-4,2	-8,0	-7,7	-9,9	-7,7	-5,8	-6,4	-5,8	-9,2	-4,7	-2,9	-2,8	-2,4	-4,6	-3,7	-3,6
Słowacja	-3,4	-9,9	-6,3	-5,3	-7,4	-12,3	-6,5	-8,2	-2,8	-2,4	-2,8	-3,2	-1,8	-2,1	-8,0	-7,7
Estonia	1,1	-0,3	2,2	-0,7	-3,5	-0,2	-0,1	0,3	1,7	1,6	1,6	2,5	2,4	-2,9	-2	0,2
Bułgaria	-3,4	-1,8	5,3	1,2	0,1	-0,5	1,1	-1,2	-0,4	1,9	1,0	1,9	1,2	1,7	-4,3	-3,1
Czechy	-12,8	-3,1	-3,6	-4,8	-3,6	-3,6	-5,6	-6,5	-6,7	-2,8	-3,2	-2,4	-0,7	-2,2	-5,8	-4,8
Litwa	-1,5	-3,2	-11,7	-3,0	-2,8	-3,2	-3,5	-1,9	-1,3	-1,5	-0,5	-0,4	-1	-3,3	-9,5	-7,0
Łotwa	-1,6	-0,4	1,5	0	-3,9	-2,8	-2,0	-2,3	-1,6	-1	-0,4	-0,5	-0,4	-4,2	-9,7	-8,3
Polska	-4,4	-4,9	-4,6	-4,3	-2,3	-3,0	-5,3	-5,0	-6,2	-5,4	-4,1	-3,6	-1,9	-3,7	-7,3	-7,8
Rumunia	-2,0	-3,6	-4,4	-3,2	-4,4	-4,7	-3,5	-2,0	-1,5	-1,2	-1,2	-2,2	-2,9	-5,7	-9,0	-6,9
Węgry	-8,8	-4,4	-6,0	-8,0	-5,5	-3,0	-4,1	-9,0	-7,3	-6,5	-7,9	-9,3	-5,1	-3,7	-4,6	-4,2

Źródło: <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do> [dostęp 15.12.2011]; Bułgaria w latach 1995–1997: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=teina200&language=en> (1998–2009), http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database [dostęp 22.10.2010]. Członkostwo w strefie euro poprzedza dwuletni okres oceny, który w tabeli zaznaczono wytłuszczoną czcionką.

Trzeci etap objęty badaniami to wejście pięciu krajów do strefy euro. Pod względem przestrzegania dyscypliny finansów publicznych rządy wszystkich tych państw zachowały się w pełni racjonalnie, ale dotyczyło to na ogół tylko dwuletniego okresu, który bezpośrednio poprzedzał przyjęcie wspólnej waluty. Dla Słowenii były to lata 2005 i 2006, dla Cypru i Malty – 2006 i 2007, dla Słowacji – 2007 oraz 2008, natomiast dla Estonii –

2009 i 2010. W tych latach przyszli członkowie strefy euro utrzymali saldo w ramach kryteriów konwergencji, a Cypr w 2007 i 2008 r. oraz Estonia w 2010 r. uzyskały nawet salda dodatnie. Był to efekt konieczności przestrzegania – w okresie podlegania systemowi ERM II – m.in. kryterium deficytu, jednego z pięciu bezwzględnych warunków przyjęcia do strefy euro.

Czwarty etap obejmuje lata określane jako początek kryzysu. Rezultaty przedstawionych badań dowodzą, że dla większości państw był to 2009 r. (tabela 2.). Porównując podane tam wyniki z danymi w tabeli 1., przekonamy się, że prawie powszechny spadek (poza Polską) realnego poziomu PKB w tym roku powoduje znaczny wzrost deficytu finansów publicznych. Należy jednak zauważyć, że w 2008 r. pięć państw, które odnotowały wówczas realny wzrost PKB (Malta o 4,3%; Litwa o 2,9%; Rumunia o 7,3%; Polska o 5,1%; Węgry o 0,9%), wykazywało równocześnie deficyt finansów przekraczający kryteria z Maastricht: Malta –4,6% PKB; Litwa –3,3%; Rumunia –5,7%; Polska –3,7%, Węgry –3,7%. Interesujące okazuje się również zestawienie wyników z roku 2010. W tabeli 3. podano, że tylko dwa kraje wykazały wówczas realny spadek PKB: Łotwa o 0,3% i Rumunia o 1,9%, natomiast z danych tabeli 1. wynika, że 11 państw (poza Estonią) zanotowało nadmierny deficyt finansów publicznych. Wniosek z tego, że zmiany tempa wzrostu lub spadku PKB mają niewątpliwy związek ze stabilnością salda finansów publicznych, ale nie są dominujące w tych relacjach. Wydaje się, że znacznie większy wpływ na ostateczne wyniki ma polityka fiskalna państwa, która – jak widać z przedstawionych badań – prowadzi do bardzo zróżnicowanych efektów. Opinia ta znajduje potwierdzenie w danych z trzech państw: Węgry tylko w 2000 r. zanotowały deficyt, który mieści się w kryteriach z Maastricht, natomiast Polska i Malta podobny wynik uzyskały tylko w trzech latach z 16 objętych badaniami. Te przykłady dowodzą, że to polityka fiskalna państwa decyduje o stabilności finansów publicznych, a zmiany PKB mają zdecydowanie mniejsze znaczenie.

Wyniki badań dotyczących kształtowania się salda sektora finansów publicznych można podsumować dwoma wnioskami:

1. Saldo finansów publicznych przede wszystkim było efektem polityki fiskalnej, a więc decydowały o tym rządy i parlamenty poszczególnych krajów, natomiast ograniczenia prawne wynikające z członkostwa w Unii Europejskiej lub w strefie euro odgrywały znacznie mniejszą rolę.
2. Jedynym skutecznym instrumentem prawnym, który dyscyplinował kraje w zakresie utrzymania deficytu finansów publicznych na poziomie określonym w Traktacie z Maastricht, był dwuletni okres podlegania systemowi ERM II, który poprzedzał rekomendację Komisji Europejskiej i pozytywną decyzję Rady Unii Europejskiej o przyjęciu państwa kandydującego do unii walutowej.

Tabela 2. Stopa wzrostu realnego PKB w nowych krajach UE-12 w latach 1995–2010 (w procentach w stosunku do roku poprzedniego)

Kraj	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Słowenia	7,4	3,6	5,0	3,5	5,3	4,3	2,9	3,8	2,9	4,4	4,0	5,8	6,9	3,6	-8,0	1,4
Cypr	9,9	1,8	2,3	5,0	4,8	5,0	4,0	2,1	1,9	4,2	3,9	4,1	5,1	3,6	-1,9	1,1
Malta	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	-1,5	2,8	0,1	-0,5	3,7	2,8	4,3	4,3	-2,6	2,9
Słowacja	7,9	6,9	4,4	4,4	0,0	1,4	3,5	4,6	4,8	5,1	6,7	8,3	10,5	5,9	-4,9	4,2
Estonia	2,8	5,7	11,7	6,7	-0,3	14,0	6,3	6,6	7,8	6,3	8,9	10,1	7,5	-3,7	-14,3	2,3
Bułgaria	-1,6	-9,4	-5,6	4,0	4,4	5,7	4,2	4,7	5,5	6,7	6,4	6,5	6,4	6,2	-5,5	0,2
Czechy	b.d.	4,5	-0,9	-0,2	1,7	4,2	3,1	2,1	3,8	4,7	6,8	7,0	5,7	3,1	-4,7	2,7
Litwa	1,2	5,2	7,5	7,6	-1,1	12,3	6,7	6,8	10,3	7,4	7,8	7,8	9,8	2,9	-14,8	1,4
Łotwa	0,5	3,6	8,3	4,8	3,3	6,1	7,3	7,2	7,6	8,9	10,1	11,2	9,6	-3,3	-17,7	-0,3
Polska	6,7	6,2	7,1	5,0	4,5	4,3	1,2	1,4	3,9	5,3	3,6	6,2	6,8	5,1	1,6	3,9
Rumunia	7,1	3,2	-4,9	-2,1	-0,4	2,4	5,7	5,1	5,2	8,5	4,2	7,9	6,3	7,3	-6,6	-1,9
Węgry	2,5	0,2	3,1	4,1	3,2	4,2	3,7	4,5	3,9	4,8	4,0	3,9	0,1	0,9	-6,8	1,3

Źródło: Eurostat, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=tsiebo20> [dostęp 20.12.2011].

Dług publiczny w 12 krajach Unii Europejskiej

W omawianych badaniach zdecydowano się oddzielnie potraktować drugie fiskalne kryterium konwergencji, mimo że dług publiczny prezentuje się znacznie bardziej korzystnie niż analizowany wcześniej deficyt finansów publicznych. Z danych zaprezentowanych w tabeli 3. wynika, że większość państw objętych badaniami skutecznie przestrzegała granicy długu określonej w Traktacie z Maastricht na poziomie 60% PKB. Wynikało to głównie z faktu, że w początkowym okresie badań ich zadłużenie było stosunkowo bezpieczne i znacznie odbiegało od dopuszczalnej wartości wskazanej w traktacie. Wprawdzie w miarę upływu lat można zaobserwować wzrost zadłużenia państw, ale nadal mieściło się ono w prawnie określonych granicach. Zadłużenie takich krajów jak: Słowenia, Słowacja, Czechy, Litwa, Łotwa, Polska i Rumunia, uległo znacznemu powiększeniu, ale nadal nie przekraczało 60% PKB. Dwa państwa (Estonia i Bułgaria) przez cały okres objęty badaniami utrzymywały niski poziom zadłużenia lub skutecznie go redukowały. Stosunkowo nieliczną grupę stanowiły kraje, które – po-

dobnie jak w przypadku deficytu – przestrzeganie prawa Unii Europejskiej traktowały dość swobodnie (Węgry, Cypr oraz Malta). W stosunku do Cypru i Malty nie egzekwowano nawet w pełni poziomu długu w okresie, gdy podlegały systemowi ERM II.

Tabela 3. Dług publiczny w latach 1995–2010 w nowych krajach UE-12 (w procentach, jako odsetek PKB)

Kraj	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Słowenia	18,6	21,9	22,4	23,1	24,1	26,3	26,5	27,8	27,2	27,3	26,7	26,4	23,1	21,9	35,3	38,8
Cypr	51,8	53,1	57,4	59,2	59,3	59,6	61,2	65,1	69,7	70,9	69,4	64,7	58,8	48,9	58,5	61,5
Malta	35,3	40,1	48,4	53,4	57,1	54,9	60,9	59,1	67,6	71,7	69,7	64,1	62,1	62,2	67,8	69,0
Słowacja	22,1	31,1	33,7	34,5	47,8	50,3	48,9	43,4	42,4	41,5	34,2	30,5	29,6	27,8	35,5	41,0
Estonia	8,2	7,6	7,0	6,0	6,5	5,1	4,8	5,7	5,6	5,0	4,6	4,4	3,7	4,5	7,2	6,7
Bułgaria	b.d.	b.d.	108,3	77,6	77,6	72,5	66,0	52,4	44,4	37,0	27,5	21,6	17,2	13,7	14,6	16,3
Czechy	14,0	11,9	12,6	14,5	15,8	17,8	23,9	27,1	28,6	28,9	28,4	28,3	27,9	28,7	34,4	37,6
Litwa	11,5	13,8	15,4	16,5	22,7	23,6	23,0	22,2	21,0	19,3	18,3	17,9	16,8	15,5	29,4	38,0
Łotwa	15,1	13,9	11,1	9,6	12,5	12,4	14,1	13,6	14,7	15,0	12,5	10,7	9,0	19,8	36,7	44,7
Polska	49,0	43,4	42,9	38,9	39,6	36,8	37,6	42,2	47,1	45,7	47,1	47,7	45,0	47,1	50,9	54,9
Rumunia	6,6	10,6	15,0	16,8	21,7	22,5	25,7	24,9	21,5	18,7	15,8	12,4	12,8	13,4	23,6	31,0
Węgry	85,6	72,4	62,9	60,9	60,8	56,1	52,7	55,9	58,6	59,5	61,7	65,9	67,0	72,9	79,7	81,3

Źródło: <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do> [dostęp 15.12.2011]. Członkostwo w strefie euro poprzedza dwuletni okres oceny, który w tabeli zaznaczono wytłuszczoną czcionką.

Na oddzielną ocenę zasługuje Polska. W przeciwieństwie do deficytu finansów publicznych, dług publiczny wprawdzie rósł i osiągał nawet wysoki poziom, ale był i jest stosunkowo bezpieczny. Troska kolejnych rządów o przestrzeganie tego kryteriów ma swoje uzasadnienie prawne. Polska jest jedynym krajem w Europie, który w konstytucji uchwalonej w 1997 r. zapisał tzw. regułę fiskalną. Reguła konstytucyjna obejmuje ograniczenie identyczne z zapisem w Traktacie z Maastricht (60% PKB) wraz z dwoma tzw. progami ostrożnościowymi na poziomie 50% i 55% PKB, których przekroczenie wymusza zwiększenie dyscypliny budżetowej w kolejnych latach.⁸

⁸ *Raport na temat pełnego uczestnictwa Rzeczypospolitej Polskiej w trzecim etapie Unii Gospodarczej i Walutowej*, Warszawa 2011, s. 264.

Reguła ta okazała się skutecznym zabezpieczeniem przed naruszeniem zobowiązań traktatowych dotyczących nadmiernego zadłużenia.

Warto w tym miejscu zauważyć, że zapis ten powstawał w okresie dyskusji nad treścią Konstytucji RP, a więc już w latach 1995–1996. Jeśli ocenimy ówczesny poziom długu publicznego w Polsce (tabela 3.), to przekonamy się, że zarówno 49% PKB w 1995 r., jak i 43,4% PKB w 1996 r. mogły wydawać się wielkościami bardzo bezpiecznymi. Inicjatorzy tego zapisu i jego zwolennicy dysponowali argumentem nie tylko o konieczności utrzymania stabilnych finansów publicznych, ale również o istniejącym znacznym dystansie do granicy 60% PKB. Tym można również tłumaczyć fakt, że wraz z zapisem o długu publicznym nie wprowadzono do konstytucji zapisu o deficycie finansów publicznych. Z danych tabeli 1. wynika bowiem, że w latach 1995 i 1996 deficyt finansów publicznych przekraczał w Polsce kryteria określone w Traktacie z Maastricht i wynosił odpowiednio: $-4,4\%$ oraz $-4,9\%$ PKB. W tej sytuacji trudno było poddać pod dyskusję zapis, który zobowiązywałby ówczesny rząd do przeprowadzenia natychmiastowej reformy finansów publicznych lub chociażby do znacznego obniżenia wydatków budżetowych. Porównanie efektów polityki fiskalnej w Polsce z zapisami prawa, którego rząd zobowiązany jest przestrzegać, pozwala na sformułowanie ważnego wniosku. Reguła fiskalna zapisana w Konstytucji RP spowodowała m.in., że w okresie jej obowiązywania nie został przekroczony nawet drugi próg ostrożnościowy, na poziomie 55% PKB. W porównaniu z niemal trwałym przekraczaniem deficytu finansów publicznych jest to chyba wystarczający argument, który przywraca należną rolę prawu krajowemu w procesie integracji gospodarczej. W żadnym innym państwie Unii Europejskiej nie ma porównywalnych reguł fiskalnych w oficjalnym prawie krajowym. Z przedstawionych badań wynika natomiast, że model wypracowany w Polsce nie tylko może, ale nawet powinien być przydatny w pracach nad zapobieganiem przyszłym kryzysom.

Warto też zwrócić uwagę, że w pracach nad budżetem w 2011 r. w Polsce obowiązywała również reguła, która ograniczała wzrost wydatków w stosunku do poprzedniego roku do poziomu 1% ponad inflację.

Skuteczność oddziaływania Unii Europejskiej na stabilność finansów publicznych państw członkowskich

Reguły fiskalne, zapisane w Traktacie z Maastricht, miały na celu utrzymanie stabilności finansowej wszystkich członków Unii Europejskiej, a nie tylko członków przyszłej unii walutowej. W warunkach istnienia silnych związków gospodarczych – a do takich należy nie tylko unia walutowa, ale

też wspólny rynek – koszty nieodpowiedzialnej polityki fiskalnej są przelicane na inne państwa, co wywołuje pokusę nadużycia u jednych oraz obawy u innych. Jeśli do tego dodamy obiektywnie istniejące uwarunkowania wewnątrz państw do odchodzenia od polityki stabilizowania finansów, to zobaczymy, jakie niebezpieczeństwa tkwią w realizowanej w pełni samodzielnie polityce budżetowej państw.

Ażeby ustrzec Wspólnoty Europejskiej przed tymi zagrożeniami, w okresie tworzenia zapisów traktatowych w Maastricht zakładano, że prawo unijne będzie skuteczniejsze od krajowego. Sądzono bowiem, że to prawo krajowe można łatwiej oraz częściej zmieniać. W konsekwencji trudniej byłoby – wyłącznie na podstawie prawa krajowego – utrzymać stabilność finansów publicznych w krajach członkowskich Unii Europejskiej, a później w unii walutowej. Nie zakładano natomiast, że prawo unijne może być nieprzestrzegane. Omawiane badania pokazały natomiast, że zapisy traktatowe okazały się niewystarczające i dlatego nie spełniły swej roli. Z badań wynika też, że to nie wyłącznie kryzys gospodarczy był przyczyną destabilizacji finansów publicznych, ale raczej na odwrót, to polityka fiskalna realizowana bardzo dowolnie w poszczególnych krajach mogła się stać przyczyną kryzysu.

Nadmierne zadłużenie – szczególnie widoczne w kilku krajach tzw. starej Unii Europejskiej (Grecja i Włochy) – zostało spowodowane utrzymującym się przez wiele lat zbyt wysokim deficytem finansów publicznych oraz realnym spadkiem PKB. Deficyt finansowano z kredytów, a ich źródłem była emisja krajowych papierów wartościowych, ale denominowanych w euro. Z kolei dla większości wierzycieli głównym gwarantem minimalizującym ryzyko niewypłacalności była wspólna waluta, a różnice w wiarygodności kredytowej poszczególnych państw w praktyce nie odgrywały większej roli. Ten nadmierny optymizm – wiara w stabilność wspólnej waluty i brak obiektywnego oszacowania ryzyka w przypadku krajów o trwale niestabilnych finansach publicznych – doprowadził do zbyt dużego rozbudowania pomocy kredytowej dla zadłużonych państw. Incydentalne przekroczenie dopuszczalnego poziomu deficytu nie jest groźne, ale jeśli trwa przez kilkadziesiąt nawet lat, a tak było w Grecji i we Włoszech, to ujemne saldo finansów musi zmienić się w niebezpieczne zadłużenie państwa. Rosnące zadłużenie najpierw przekroczyło bezpieczny poziom i przekształciło się w nadmierny dług publiczny, a następnie zaowocowało gwałtownym wzrostem kosztów obsługi tego zadłużenia. Koszty te znacznie przekroczyły możliwości Grecji oraz Włoch, stąd oczekiwanie na pomoc. Ze względu na konieczność znalezienia zewnętrznych źródeł finansowania wewnętrznego długu tych krajów poszukiwano wsparcia w innych państwach strefy euro. W ten sposób nastąpiło rozprzestrzenienie kryzysu na inne kraje członkow-

skie unii walutowej. Destabilizacja finansów publicznych w kilku krajach przekształca się w kryzys całej strefy euro. Cykl ten nie został jeszcze zamknięty, bo na początku 2012 r. nie zaspokoiono w pełni zewnętrznych potrzeb pożyczkowych państw objętych kryzysem, a wiarygodnych programów wewnętrznych reform również nie widać. Dalsze skutki kryzysu mogą więc jeszcze nadejść.

Wnioski

1. Z prezentowanych badań wynika, że stan finansów publicznych, czyli poziom deficytu finansów publicznych oraz wielkość długu publicznego, to na ogół efekt świadomej polityki fiskalnej państwa. W mniejszym stopniu był efektem dostosowania do członkostwa w Unii Europejskiej czy w Unii Gospodarczej i Walutowej. Wskazuje na to duże zróżnicowanie deficytu i długu między krajami członkowskimi w okresie poprzedzającym wejście do Wspólnot Europejskich (pierwszy etap integracji), w pierwszych latach członkostwa (drugi etap integracji), a także podczas kryzysu w latach 2009–2010 (czwarty etap integracji). Szczególnie charakterystyczny jest też fakt, że nawet członkostwo w strefie euro nie wymuszało bezwzględnego przestrzegania fiskalnych kryteriów konwergencji. **Wynika z tego, że Unia Europejska dotychczas nie wypracowała skutecznych instrumentów prawnych, które stabilizowałyby finanse publiczne.**
2. Badania wykazały, że był jeden wyjątek od tak zróżnicowanych efektów polityki fiskalnej. Rządy państw kandydujących do unii walutowej wykazały znaczną dyscyplinę finansów publicznych w dwuletnim okresie podlegania systemowi ERM II, który bezpośrednio poprzedzał wejście do strefy euro (trzeci etap integracji). W tym czasie wszyscy kandydaci byli zobowiązani do bezwzględnego przestrzegania nominalnych kryteriów konwergencji, jako warunku otrzymania pozytywnej opinii w sprawie przyjęcia wspólnej waluty. **Wynika z tego, że był to jedyny instrument prawny Unii Europejskiej umożliwiający skuteczne egzekwowanie utrzymania deficytu finansów publicznych i długu publicznego na poziomie przewidzianym w kryteriach konwergencji nominalnej z Traktatu z Maastricht.**
3. Wybiórcze przestrzeganie prawa Unii Europejskiej jest elementem szerszego problemu, który polega na tym, że ponadnarodowe instytucje, przejmując część prerogatyw państw członkowskich, mają ograniczone możliwości prawnego oddziaływania na demokratycznie wybrane rządy i parlamenty. Duża skuteczność tego jednego instrumentu

prawnego Unii Europejskiej wiąże się z tym, że w przypadku przekroczenia określonych wskaźników krajowi kandydującemu do strefy euro grozi odmowna decyzja. Tak było m.in. z Litwą. Gdy podlegała systemowi ERM II, w 2007 r. inflacja przekroczyła dopuszczalny wskaźnik o 0,1 punktu procentowego, jej wniosek o przyjęcie do strefy euro otrzymał negatywną opinię, choć kryteria fiskalne zostały spełnione.

4. Brak skutecznych instrumentów prawnych Unii Europejskiej podaje w wątpliwość sprawność jej funkcjonowania, a także ujawnia ekonomiczne źródła kryzysu w Europie. Badania wykazują bowiem, że to nie kryzys spowodował niestabilność finansów publicznych, ale odwrotnie, to destabilizacja finansów publicznych w efekcie nieodpowiedzialnej polityki fiskalnej niektórych państw mogła być przyczyną kryzysu. W tej sytuacji otwarty jest problem dalszych losów Unii Gospodarczej i Walutowej oraz całej Unii Europejskiej. W poszukiwaniu środków zaradczych warto wykorzystać pozytywne doświadczenia naszego kraju. Jeśli badania wykazują, że prawo ponadnarodowe, które jedynie inspiruje i zachęca do określonych zachowań swoich członków, jest nieskuteczne, to należałoby skorzystać z polskiego wzoru zapisu w konstytucji. Państwo, które świadomie zamierza uczestniczyć w ponadnarodowym ugrupowaniu integracyjnym i deklaruje przestrzeganie wszystkich praw tam obowiązujących, powinno to uczynić w formie możliwie trwałego zapisu w prawie krajowym, a takim najczęściej jest konstytucja.
5. W okresie tworzenia koncepcji funkcjonowania Unii Gospodarczej i Walutowej sądzono, że zapis w prawie ponadnarodowym jest trwalszy od krajowych. Badania wykazały natomiast, że poprawę skuteczności prawa unijnego można uzyskać przez jego bezwzględne egzekwowanie (ERM II, czyli etap integracji poprzedzający wejście do strefy euro) lub przez wprowadzenie reguł polityki budżetowej w prawie krajowym (np. zapis konstytucyjny, taki jak w Polsce). Połączenie tych dwóch rozwiązań powinno poprzedzać scentralizowanie polityki fiskalnej na wzór wspólnej polityki monetarnej. Praktyka dowodzi, że bez skutecznych ograniczeń prawnych (reguł polityki budżetowej) unia monetarna została doprowadzona do poważnego kryzysu, który grozi nawet rozpadem strefy euro.

Abstract

Public Finance of the New European Union Member States Against the Background of the Eurozone Crisis

The aim of this research was to evaluate the state of public finance of the 12 new Member States of the EU. It showed that the state of public finance in these countries is generally the effect of conscious state fiscal policies. It means that the EU has not created any effective legal instrument which could stabilise public finance. The only exception was a two-year period of the ERM II system, in which the fiscal convergence criteria were observed. The fiscal rule in the Polish constitution also proved to be a very good solution, worth popularising. Seeking legal instruments which could effectively discipline EU Member States' public finance should have preceded the creation of the Eurozone. The reality showed that without effective budget policy rules the monetary union was led to a serious crisis, which might bring the Eurozone to its end.