

Karolina MaciochaUniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
e-mail: karolina.maciocha@ue.wroc.pl

**REGUŁY FISKALNE A KRYZYS ZADŁUŻENIOWY
W KRAJACH UNII EUROPEJSKIEJ**

**FISCAL RULES VS. DEBT CRISIS
IN THE EUROPEAN UNION COUNTRIES**

DOI: 10.15611/nof.2017.1.03

JEL Classification: E62

Streszczenie: Celem niniejszego artykułu jest analiza realizacji reguł fiskalnych w krajach Unii Europejskiej. W latach 2008-2015 stan finansów publicznych większości krajów europejskich, zwłaszcza krajów strefy euro, pogorszył się w drastyczny sposób. W okresie tym średni poziom deficytu sektora finansów publicznych w Unii Europejskiej wyniósł prawie 7% PKB, a dług publiczny w 2014 r. kształtował się na poziomie ponad 85% PKB (dla krajów strefy euro wskaźnik ten wynosił 92% PKB). Wartości te znacznie przekraczają obowiązujące kryteria zadłużeniowe zawarte w traktacie z Maastricht, co wskazuje na brak dyscypliny fiskalnej wśród państw członkowskich Unii Europejskiej. Podstawową przyczyną naruszenia kryteriów zadłużeniowych był kryzys finansowy, którego początek datowany jest na 2008 rok. W warunkach recesji większość państw w celu ożywienia gospodarki zdecydowała się na poluzowanie polityki fiskalnej, co związane było bezpośrednio ze wzrostem wydatków publicznych. Sytuacja gospodarcza uległa pewnej poprawie, jednak działania te spowodowały wzrost deficytów budżetowych, co w konsekwencji przełożyło się na wzrost długu sektora finansów publicznych. Pracę oparto na analizie literatury przedmiotu, a także na analizie danych statystycznych pochodzących z Europejskiego Urzędu Statystycznego i Komisji Europejskiej.

Słowa kluczowe: reguły fiskalne, dług publiczny, deficyt publiczny, kryzys zadłużeniowy, Unia Europejska.

Summary: The aim of this article is to analyze the implementation of fiscal rules in the countries of the European Union. In the years 2008-2015, the state of public finances of most European countries, especially euro area countries, has deteriorated dramatically. In this period, the average level of the public finance sector deficit in the European Union reached almost 7% of GDP and public debt in 2014 was over 85% of GDP (92% of GDP for euro area countries). The main cause of the violation of the rules was the financial crisis, dated to 2008. Under conditions of recession, most states in order to revive the economy decided to loosen fiscal policy, which was directly related to increased public spending. The work was based on the analysis of the literature of the subject, analysis of statistic data from the European Statistical Office and the European Commission.

Keywords: fiscal rules, public debt, public deficit, debt crisis, European Union.

1. Wstęp

W państwach Unii Europejskiej polityka fiskalna jest regulowana i kierowana z zastosowaniem krajowych i wspólnotowych reguł. Obostrzenia fiskalne wynikające z prawodawstwa Unii Europejskiej w głównej mierze odnoszą się do poziomu dopuszczalnego deficytu i długu sektora finansów publicznych. Ograniczenia te mają charakter ilościowy, wyznaczony na tym samym poziomie dla wszystkich państw w zależności od kształtowania się ich produktu krajowego brutto. Limity zadłużeniowe wyznaczone zostały dla deficytu na poziomie 3% PKB, natomiast dla długu – na poziomie 60% PKB.

W latach 2008-2015 stan finansów publicznych większości państw europejskich uległ znacznemu pogorszeniu w wyniku znacznego wzrostu deficytu budżetowego i długu sektora finansów publicznych. Doprowadziło to do naruszenia dyscypliny fiskalnej i uruchomienia procedury nadmiernego deficytu względem dwudziestu pięciu państw Wspólnoty. Podstawowym źródłem kryzysu zadłużeniowego był kryzys finansowy, który narodził się w Stanach Zjednoczonych i w krótkim czasie objął swoim zasięgiem również Unię Europejską, zwłaszcza strefę euro. W celu ożywienia gospodarki władze wielu państw zdecydowały się na poluzowanie polityki fiskalnej, co miało bezpośredni wpływ na wzrost wydatków publicznych. Sytuacja gospodarcza się poprawiła, jednak podejmowane czynności przełożyły się na wzrost deficytów budżetowych, co w konsekwencji spowodowało wzrost długu sektora finansów publicznych do poziomu dotąd niespotykanego. Bank Rozrachunków Międzynarodowych ostrzega, iż na świecie poziom długu publicznego niebezpiecznie rośnie [Bank of International Settlements, 2010].

Celem niniejszej pracy jest analiza realizacji reguł fiskalnych w krajach Unii Europejskiej. Osiągnięciu postawionego celu mają służyć przyjęte hipotezy, iż skuteczność reguł fiskalnych w warunkach postępującej globalizacji i integracji rynków finansowych jest na niskim poziomie oraz że kryzys finansowy nie sprzyja dyscyplinie fiskalnej.

Analiza danych statystycznych pochodzących z Europejskiego Urzędu Statystycznego jest poprzedzona rozważaniami teoretycznymi. W pierwszej części poruszone zostały aspekty długu i deficytu publicznego oraz ich wpływu na sytuację gospodarczą państwa. Następny punkt poświęcony jest obowiązującym regułom zadłużeniowym na poziomie narodowym i wspólnotowym, posłużono się w nim danymi Komisji Europejskiej.

2. Teoretyczne aspekty długu i deficytu publicznego

Stan budżetu państwa, w którym dochody budżetowe równe są wydatkom publicznym, określa się równowagą budżetową bądź budżetem zrównoważonym [Kosek-Wojnar i in. 1995, s. 137]. Sytuacja ta występuje jednak niezwykle rzadko, w większości wypadków pojawiają się pewne odchylenia. Gdy wydatki budżetu państwa są

wyższe niż jego dochody w danym roku budżetowym, mamy do czynienia z deficytem budżetowym, gdy zaś dochody są większe niż wydatki, mówi się o nadwyżce budżetowej [Osiatyński 2006, s. 49].

Deficyt budżetowy określa wysokość potrzeb pożyczkowych państwa w danym roku budżetowym. Należy jednak podkreślić, że zaciągane zobowiązania nie służą wyłącznie pokrywaniu deficytu, wykorzystuje się je również do spłaty zadłużenia z poprzednich lat, sfinansowania udzielanych przez Skarb Państwa pożyczek czy dokonywania innych operacji finansowych związanych z posiadanym długiem [Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r.].

Za dług publiczny uznaje się natomiast skumulowaną wielkość deficytów budżetowych sektora finansów publicznych. Inaczej mówiąc, jest to suma zobowiązań państwa z tytułu wyemitowanych papierów wartościowych, zaciągniętych kredytów i pożyczek, przyjętych depozytów oraz innych form działalności [Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r.].

Przedstawione definicje wynikają w głównej mierze z ustawodawstwa polskiego, które było wzorowane na rekomendacjach Międzynarodowego Funduszu Walutowego. Należy jednak podkreślić, że kategorie długu i deficytu publicznego stosowane w Polsce różnią się od tych przyjętych w Unii Europejskiej. Dysproporcje te związane są z odmiennym zakresem podmiotowym sektora finansów publicznych. Ponadto różnice zachodzą w samej metodologii rachunku. Instytucje europejskie definiują deficyt budżetu państwa jako sumę zobowiązań zaciągniętych w danym roku, czyli jako różnicę między przyrostem zadłużenia brutto a przyrostem należności i innych aktywów netto. Rozbieżność w zakresie obliczania tych wielkości dotyczy zwłaszcza zastosowania odmiennej koncepcji rachunkowej. W Polsce stosuje się zasadę kasową, na poziomie wspólnotowym – memoriałową. Przedstawione zasady mogą mieć wpływ na odmienne traktowanie pewnych operacji, co w konsekwencji może doprowadzić do otrzymania różnych wielkości długu i deficytu sektora publicznego na poziomie krajowym i wspólnotowym [Osiatyński 2006, s. 51-52].

Zarówno deficyt budżetowy, jak i dług publiczny mają znaczny wpływ na gospodarkę. Zasadność ich wykorzystania od lat jest przedmiotem sporu różnych szkół ekonomicznych w odniesieniu do ich skutków ekonomicznych i społecznych [Moździerz 2010, s. 101-103].

Przedstawiciele szkoły klasycznej opowiadają się za ograniczeniem interwencji państwa, a tym samym za minimalizowaniem długu publicznego. Rozwiązanie to umożliwi zachowanie neutralności finansów publicznych wobec gospodarki. W sytuacji zwiększonych wydatków publicznych zalecane jest podnoszenie podatków i opłat, a nie zaciąganie zobowiązań, których terminowa i kompletna spłata nie jest zagwarantowana [Szkudlarek 2013, s. 9].

Odmienne stanowisko reprezentowali przedstawiciele szkoły keynesowskiej, którzy przyzwalałi na wykorzystanie długu publicznego w celu realizacji interwencyjnej funkcji państwa. Zgodnie z teorią Keynesa deficyt budżetowy powinien służyć, zwłaszcza w okresie kryzysu, do kreowania popytu w gospodarce i umożliwie-

nia wejścia na drogę wzrostu. W myśl tej koncepcji dług publiczny oznacza redystrybucję dochodów [Owsiak 2005, s. 56].

Poglądy Keynesa rozwijane były przez wielu ekonomistów, jednym z nich był A.H. Hansen, który bardzo mocno akcentował znaczenie długu publicznego w prowadzonej przez państwo polityce fiskalnej. Teoria Hansena zakładała zadłużanie się państwa w czasie depresji gospodarczej, co według niego jest przejawem zdrowej polityki finansowej [Owsiak 2005, s. 55-58]. Odmienne poglądy na ten temat wyrażał inny przedstawiciel szkoły neokeynesowskiej, a mianowicie J. Tobin. Jego zdaniem nierównowaga w finansach publicznych niesie za sobą dwa poważne zagrożenia. Pierwsze z nich związane było z wystąpieniem efektu wypychania sektora prywatnego, drugie natomiast dotyczyło rosnących kosztów obsługi długu, co w konsekwencji powodowało jego zwiększenie. Koncepcja Tobina dopuszczała zastosowanie długu w prowadzonej polityce fiskalnej, lecz powinien on pozostawać w stałej proporcji do produktu narodowego [Moździerz 2010, s. 104].

Podsumowując, można wskazać na zagrożenia i korzyści związane z deficytem budżetowym i długiem publicznym. Posiłkowanie się deficytem przez rząd w ciągu roku budżetowego świadczy o ujemnych oszczędnościach państwa, co przy niezmiennych oszczędnościach prywatnych może się przełożyć na wzrost stóp procentowych, ograniczenie inwestycji, a także spadek oszczędności społecznych. Kolejna kwestia związana jest ze wzrostem ryzyka na rynkach finansowych, co przejawia się wzrostem rentowności dłużnych papierów wartościowych. Z drugiej strony w okresie złej koniunktury wzrost wydatków publicznych może się przełożyć na wzrost zatrudnienia i produkcji w gospodarce, co w dłuższej perspektywie spowoduje zmniejszenie długu publicznego przez wysoką aktywność gospodarczą kraju. Należy podkreślić, iż w okresie dobrej koniunktury miejsce deficytu budżetowego winna zajmować nadwyżka budżetowa [IMF 2015, s. 9-10]. Dług publiczny powinien być wykorzystywany do finansowania wydatków kapitałowych, należy unikać sytuacji, gdy zaciągane zobowiązania służą pokrywaniu wydatków bieżących oraz odsetek.

3. Reguły fiskalne dotyczące długu i deficytu publicznego na poziomie krajowym i europejskim

Reguły fiskalne są jednym ze stałych elementów otoczenia instytucjonalnego polityki fiskalnej. Definiuje się je jako trwałe narzędzie ograniczania polityki budżetowej, uwidaczniane we wskaźnikach budżetowych prezentujących jej postępy [Kopits, Symansky 1998]. Ze względu na rodzaj reguły fiskalne można podzielić na:

- a) reguły salda budżetowego,
- b) reguły wydatkowe,
- c) reguły dochodowe,
- d) reguły zadłużenia.

Zastosowanie reguł fiskalnych dotyczących zaciągania zobowiązań finansowych przez władze krajowe ma na celu nałożenie ilościowych oraz jakościowych ograniczeń, które pozwoliłyby na skuteczne ograniczanie nadmiernego zadłużania się państw. Oprócz obostrzeń o charakterze ilościowym i jakościowym, mogą być wdrażane również regulacje proceduralne, które wskazują określony tryb postępowania w konkretnych okolicznościach [Patrzalek (red.) 2015, s. 158].

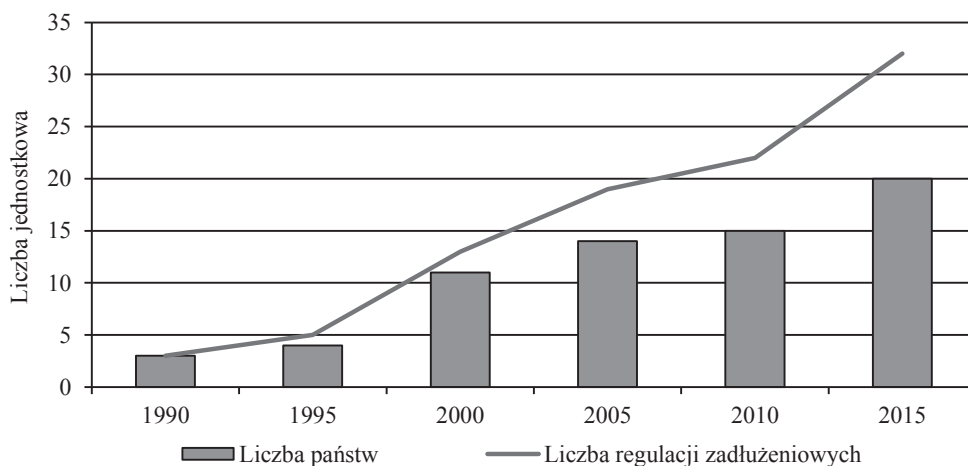
Istotnym kryterium podziału reguł fiskalnych jest ich zasięg terytorialny, który umożliwił wyodrębnienie reguł krajowych i ponadnarodowych. Do ograniczeń obejmujących finanse publiczne więcej niż jednego kraju zalicza się kryteria budżetowe wprowadzone na poziomie Unii Europejskiej, które dotyczą wszystkich państw mających docelowo utworzyć jeden obszar strefy euro. Po raz pierwszy zostały one wprowadzone w 1992 r. Traktatem o Unii Europejskiej [Marchewka-Bartkowiak 2012, s. 59].

Reguły te nazywane są budżetowymi kryteriami spójności, odnoszą się do wskaźnika deficytu i długu całego sektora finansów publicznych, mają charakter ilościowy, wyznaczony na tym samym poziomie dla wszystkich państw w zależności od kształtowania się ich produktu krajowego brutto. Kryteria te zostały określone jasno i jednolicie w zakresie zarówno podmiotowym (sektor *general government*), jak i przedmiotowym (zakres operacji i instrumentów). Limity zadłużeniowe wyznaczone zostały dla deficytu na poziomie 3% PKB, natomiast dla długu na poziomie 60% PKB. W przypadku przekroczenia limitów Komisja Europejska dysponuje prawem wszczęcia w danym państwie procedury nadmiernego deficytu. Jej celem są identyfikacja i rozwiązanie problemu nadmiernego zadłużenia danego kraju w drodze podjęcia wskazanych przez organy europejskie działań fiskalnych. Jeżeli w określonym terminie sytuacja się nie poprawi, na kraj mogą zostać nałożone sankcje. W praktyce postępowanie to stosowane było tylko w razie niedopełnienia wymogów dotyczących deficytu publicznego [Biuro Analiz Sejmowych 2010, s. 3].

Reguły fiskalne z 1992 r. zostały uelastycznione przez przyjęcie Paktu Stabilności i Wzrostu w 1997 roku. Zapisy dokumentu zakładały, że możliwe jest przekroczenie obowiązujących limitów pod warunkiem zadowalającego tempa redukcji zadłużenia w kolejnych latach. Pierwsza reforma paktu została dokonana w 2005 r. i wprowadzała regułę średnioterminowego celu budżetowego, która miała uwzględnić wahania cykliczne w wartości deficytu i długu publicznego. Kryzys finansowy spowodował, że konieczne stało się przeprowadzenie drugiej reformy paktu w 2011 roku. Działania te miały na celu wzmocnienie dyscypliny fiskalnej wśród państw Unii Europejskiej oraz przywrócenie wiarygodności władz fiskalnych na rynkach finansowych. Na podstawie przeprowadzonej reformy Komisja Europejska została uprawniona do oceny postępów realizacji średniookresowych celów budżetowych państw członkowskich. Dodatkowo stworzona została reguła semestru europejskiego, która zobowiązała kraje strefy euro do przedkładania Komisji Europejskiej projektów budżetów do ewentualnej korekty [Patrzalek (red.) 2015, s. 163-164].

Obok ponadnarodowych reguł fiskalnych funkcjonują również ograniczenia o charakterze krajowym. W ramach krajowych ram budżetowych Komisja Europejska rekomenduje implementację do prawodawstwa krajowego regulacji europejskich, zwłaszcza tych dotyczących zadłużenia. Należy podkreślić, że wdrażane reguły są dostosowywane indywidualnie do potrzeb i funkcji, jaką mają spełniać w danej gospodarce. Oczywiście muszą one odpowiadać wymogom europejskim i kształtować się na tym samym poziomie lub poniżej progu unijnego. Ze względu na konstrukcję reguł zadłużeniowych przybierają one najczęściej formę limitów długu w wartościach nominalnych, ograniczeń odnoszących się do produktu krajowego brutto oraz limitów zadłużeniowych odnoszących się do zdolności jego obsługi. Należy jednak podkreślić, iż regulacje zadłużeniowe wprowadzone przez poszczególne kraje nie we wszystkich przypadkach odnoszą się do całego sektora publicznego, często skierowane są one do Skarbu Państwa czy instytucji na poziomie lokalnym i regionalnym [European Commission 2009, s. 9].

Do państw stosujących ograniczenia długu i deficytu publicznego w stosunku do całego sektora finansów publicznych należą m.in. Polska, Niemcy, Hiszpania, Słowacja, Estonia, Portugalia. Sposób legislacji reguł zadłużeniowych nie był jednaki we wszystkich tych państwach, część krajów zdecydowała się na ich wprowadzenie w drodze zapisów ustawy, inne natomiast postanowiły o wprowadzeniu ich do konstytucji [European Commission, *Fiscal rules...*]. Europejskim prekursorem w zakresie konstytucyjnej gwarancji utrzymania długu publicznego jest Polska, która regulacje w tym zakresie wprowadziła w 1997 roku. Reguły zadłużeniowe znalazły umocowanie w ustawie zasadniczej również w Niemczech, Słowacji, Hiszpanii oraz na Węgrzech.



Rys. 1. Liczba regulacji zadłużeniowych wdrożonych w latach 1990-2015 oraz liczba państw, które te ograniczenia wprowadziły

Źródło: opracowanie własne na podstawie [European Commission, *Fiscal rules...*].

Warto zwrócić uwagę, że od 1990 r. liczba wprowadzanych reguł fiskalnych na poziomie narodowym rokrocznie się zwiększała. Dodatkowo coraz większa liczba państw decyduje się na wprowadzenie do swojego ustawodawstwa ograniczeń fiskalnych. Sytuacja ta nasiliła się po wybuchu kryzysu finansowego w 2008 roku [Biuro Analiz Sejmowych 2010, s. 3-4]. Analizując implementację reguł zadłużeniowych na poziomie narodowym, można zaobserwować, że z roku na rok ich liczba również rosła przez wprowadzanie zupełnie nowych ograniczeń oraz uaktualnianie już istniejących, co zilustrowano na rys. 1. Ponadto zwiększała się liczba krajów stosujących ten rodzaj ograniczeń – z trzech w 1990 r. do dwudziestu w 2014 roku. Warto podkreślić, iż w ostatnich latach do grupy tej dołączyły kraje, które odnotowały największe trudności w trakcie kryzysu finansowego z 2008 r. (Irlandia, Włochy, Portugalia). Na uwagę zasługuje również fakt, że wiele z tych państw wdraża więcej niż jedną regulację zadłużeniową.

4. Wpływ reguł fiskalnych na poziom zadłużenia krajów Unii Europejskiej

Światowy kryzys finansowy, którego początek datowany jest na rok 2008, spowodował wiele negatywnych zmian w Unii Europejskiej, zwłaszcza w obszarze finansów publicznych. Zjawiska kryzysowe zachodzące w gospodarce doprowadziły do znacznego wzrostu deficytów budżetowych państw europejskich, co w konsekwencji przełożyło się na zwiększenie poziomu długu publicznego. W tab. 1 i 2 przedstawiono poziomy długu oraz deficytu publicznego w relacji do PKB w latach 2008-2015 w krajach Unii Europejskiej oraz wielkości odchyień od wymaganego poziomu tych wskaźników na poziomie wspólnotowym.

Analizując dane dotyczące salda sektora finansów publicznych państw europejskich w latach 2008-2015, obserwuje się dynamiczne zmiany oraz brak długookresowej równowagi budżetowej. Jeszcze w 2008 r. siedem krajów, w tym m.in. Dania, Luksemburg, Finlandia, Szwecja, posiadało nadwyżkę budżetową. Rozprzestrzenianie się kryzysu i pojawienie się recesji gospodarczej spowodowało, iż w 2009 r. wszystkie europejskie kraje odnotowały deficyt sektora finansów publicznych. To właśnie w latach 2009 i 2010 przeciętna relacja deficytu względem PKB w Unii Europejskiej kształtowała się powyżej 6%, dodatkowo w ciągu tych dwóch lat dwadzieścia trzy kraje członkowskie nie spełniały kryteriów dotyczących poziomu deficytu budżetowego. Kolejne lata przyniosły umiarkowaną poprawę dzięki zastosowaniu wielu działań na rzecz konsolidacji sektora finansów publicznych. Liczba państw naruszających regułę zadłużeniową dotyczącą deficytu budżetowego w 2013 r. spadła do dziesięciu, po czym znów wzrosła do trzynastu w 2014 roku. W roku 2015 odnotowano znaczną poprawę w zakresie poziomu deficytu budżetowego, tylko sześć państw naruszyło granicę 3% PKB. Biorąc pod uwagę średnią wartość salda sektora finansów publicznych dla całej Unii Europejskiej, można zauważyć, że sys-

Tabela 1. Saldo sektora finansów publicznych w państwach UE w latach 2008-2015 (w % PKB) oraz odchylenia od wartości progowej (3% PKB)

Kraj	2008		2009		2010		2011		2012		2013		2014		2015	
	Saldo	Odchylenie	Saldo	Odchylenie	Saldo	Odchylenie	Saldo	Odchylenie	Saldo	Odchylenie	Saldo	Odchylenie	Saldo	Odchylenie	Saldo	Odchylenie
Unia Europejska	-2,5	0,5	-6,7	-3,7	-6,4	-3,4	-4,5	-1,5	-4,3	-1,3	-3,3	-0,3	-3,0	0,0	-2,4	0,6
Strefa Euro	-2,2	0,8	-6,3	-3,3	-6,2	-3,2	-4,2	-1,2	-3,7	-0,7	-3,0	0,0	-2,6	0,4	-2,1	0,9
Kraje spoza strefy euro	-1,8	1,2	-5,6	-2,6	-5,0	-2,0	-4,2	-1,2	-3,5	-0,5	-2,7	0,3	-2,9	0,1	-1,8	1,2
Belgia	-1,1	1,9	-5,4	-2,4	-4	-1,0	-4,1	-1,1	-4,1	-1,1	-2,9	0,1	-3,1	-0,1	-2,5	0,5
Bułgaria	1,6	4,6	-4,1	-1,1	-3,2	-0,2	-2	1,0	-0,6	2,4	-0,8	2,2	-5,8	-2,8	-1,7	1,3
Czechy	-2,1	0,9	-5,5	-2,5	-4,4	-1,4	-2,7	0,3	-4	-1,0	-1,3	1,7	-1,9	1,1	-0,6	2,4
Dania	3,2	6,2	-2,8	0,2	-2,7	0,3	-2,1	0,9	-3,6	-0,6	-1,3	1,7	1,5	4,5	-1,7	1,3
Niemcy	-0,2	2,8	-3,2	-0,2	-4,2	-1,2	-1	2,0	-0,1	2,9	-0,1	2,9	0,3	3,3	0,7	3,7
Estonia	-2,7	0,3	-2,2	0,8	0,2	3,2	1,2	4,2	-0,3	2,7	-0,1	2,9	0,7	3,7	0,1	3,1
Irlandia	-7	-4,0	-13,8	-10,8	-32,3	-29,3	-12,5	-9,5	-8	-5,0	-5,7	-2,7	-3,9	-0,9	-1,9	1,1
Grecja	-10,2	-7,2	-15,2	-12,2	-11,2	-8,2	-10,2	-7,2	-8,8	-5,8	-12,4	-9,4	-3,6	-0,6	-7,5	-4,5
Hiszpania	-4,4	-1,4	-11	-8,0	-9,4	-6,4	-9,5	-6,5	-10,4	-7,4	-6,9	-3,9	-5,9	-2,9	-5,1	-2,1
Francja	-3,2	-0,2	-7,2	-4,2	-6,8	-3,8	-5,1	-2,1	-4,8	-1,8	-4,1	-1,1	-3,9	-0,9	-3,5	-0,5
Chorwacja	-2,7	0,3	-5,8	-2,8	-5,9	-2,9	-7,8	-4,8	-5,3	-2,3	-5,4	-2,4	-5,6	-2,6	-3,3	-0,3
Włochy	-2,7	0,3	-5,3	-2,3	-4,2	-1,2	-3,5	-0,5	-3	0,0	-2,9	0,1	-3	0,0	-2,6	0,4
Cypr	0,9	3,9	-5,5	-2,5	-4,8	-1,8	-5,7	-2,7	-5,8	-2,8	-4,9	-1,9	-8,9	-5,9	-1,1	1,9
Łotwa	-4,1	-1,1	-9,1	-6,1	-8,5	-5,5	-3,4	-0,4	-0,8	2,2	-0,9	2,1	-1,5	1,5	-1,3	1,7
Litwa	-3,1	-0,1	-9,1	-6,1	-6,9	-3,9	-8,9	-5,9	-3,1	-0,1	-2,6	0,4	-0,7	2,3	-0,2	2,8
Luksemburg	3,3	6,3	-0,5	2,5	-0,5	2,5	0,5	3,5	0,2	3,2	0,7	3,7	1,4	4,4	1,6	4,6
Węgry	-3,6	-0,6	-4,6	-1,6	-4,5	-1,5	-5,5	-2,5	-2,3	0,7	-2,5	0,5	-2,5	0,5	-1,6	1,4
Malta	-4,2	-1,2	-3,3	-0,3	-3,2	-0,2	-2,6	0,4	-3,6	-0,6	-2,6	0,4	-2,1	0,9	-1,4	1,6
Holandia	0,2	3,2	-5,4	-2,4	-5	-2,0	-4,3	-1,3	-3,9	-0,9	-2,4	0,6	-2,4	0,6	-1,9	1,1
Austria	-1,4	1,6	-5,3	-2,3	-4,4	-1,4	-2,6	0,4	-2,2	0,8	-1,3	1,7	-2,7	0,3	-1,0	2,0
Polska	-3,6	-0,6	-7,3	-4,3	-7,5	-4,5	-4,9	-1,9	-3,7	-0,7	-4	-1,0	-3,3	-0,3	-2,6	0,4
Portugalia	-3,8	-0,8	-9,8	-6,8	-11,2	-8,2	-7,4	-4,4	-5,7	-2,7	-4,8	-1,8	-7,2	-4,2	-4,4	-1,4
Rumunia	-5,6	-2,6	-9,1	-6,1	-6,9	-3,9	-5,4	-2,4	-3,2	-0,2	-2,2	0,8	-1,4	1,6	-0,8	2,2
Słowenia	-1,4	1,6	-5,9	-2,9	-5,6	-2,6	-6,6	-3,6	-4,1	-1,1	-1,5	-12,0	-5	-2,0	-2,7	0,3
Słowacja	-2,3	0,7	-7,9	-4,9	-7,5	-4,5	-4,1	-1,1	-4,2	-1,2	-2,6	0,4	-2,8	0,2	-2,7	0,3
Finlandia	4,2	7,2	-2,5	0,5	-2,6	0,4	-1	2,0	-2,1	0,9	-2,5	0,5	-3,3	-0,3	-2,8	0,2
Szwecja	2	5,0	-0,7	2,3	0	3,0	-0,1	2,9	-0,9	2,1	-1,4	1,6	-1,7	1,3	0,2	3,2
Wielka Brytania	-5,1	-2,1	-10,8	-7,8	-9,7	-6,7	-7,7	-4,7	-8,3	-5,3	-5,7	-2,7	-5,7	-2,7	-4,3	-1,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu [<http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>].

Tabela 2. Dług publiczny w państwach UE w latach 2008-2015 (w % PKB) oraz odchylenia od wartości progowej (60% PKB)

Kraj	2008		2009		2010		2011		2012		2013		2014		2015	
	Dług	Odchylenie	Saldo	Odchylenie	Saldo	Odchylenie	Saldo	Odchylenie	Saldo	Odchylenie	Saldo	Odchylenie	Saldo	Odchylenie	Saldo	Odchylenie
Unia Europejska	61	1	73	13	78,4	18,4	81	21,0	83,8	23,8	85,5	25,5	86,8	26,8	85	25
Strefa Euro	68,5	8,5	78,3	18,3	83,8	23,8	86	26,0	89,3	29,3	91,1	31,1	92,1	32,1	90,4	30,4
Kraje spoza strefy euro	37,1	-22,9	43,7	-16,3	48,0	-12,0	50,4	-9,6	52,1	-7,9	54,0	-6,0	55,5	-4,5	54,5	-5,5
Belgia	92,4	32,4	99,5	39,5	99,6	39,6	102,2	42,2	104,1	44,1	105,1	45,1	106,7	46,7	105,8	45,8
Bulgaria	13	-47	13,7	-46,3	15,5	-44,5	15,3	-44,7	17,6	-42,4	18	-42	27	-33	26,0	-34
Czechy	28,7	-31,3	34,1	-25,9	38,2	-21,8	39,9	-20,1	44,7	-15,3	45,2	-14,8	42,7	-17,3	40,3	-19,7
Dania	33,4	-26,6	40,4	-19,6	42,9	-17,1	46,4	-13,6	45,6	-14,4	45	-15	45,1	-14,9	40,4	-19,6
Niemcy	65	5	72,5	12,5	81	21	78,4	18,4	79,7	19,7	77,4	17,4	74,9	14,9	71,2	11,2
Estonia	4,5	-55,5	7	-53	6,6	-53,4	5,9	-54,1	9,5	-50,5	9,9	-50,1	10,4	-49,6	10,1	-49,9
Irlandia	42,4	-17,6	61,8	1,8	86,8	26,8	109,3	49,3	120,2	60,2	120	60	107,5	47,5	78,6	18,6
Grecja	109,4	49,4	126,7	66,7	146,2	86,2	172	112,0	159,4	99,4	177	117	178,6	118,6	177,4	117,4
Hiszpania	39,4	-20,6	52,7	-7,3	60,1	0,1	69,5	9,5	85,4	25,4	93,7	33,7	99,3	39,3	99,8	39,8
Francja	68,1	8,1	79	19	81,7	21,7	85,2	25,2	89,6	29,6	92,3	32,3	95,6	35,6	96,2	36,2
Chorwacja	38,9	-21,1	48	-12	57	-3	63,7	3,7	69,2	9,2	80,8	20,8	85,1	25,1	86,7	26,7
Włochy	102,3	42,3	112,5	52,5	115,3	55,3	116,4	56,4	123,2	63,2	128,8	68,8	132,3	72,3	132,3	72,3
Cypr	45,1	-14,9	53,9	-6,1	56,3	-3,7	65,8	5,8	79,3	19,3	102,5	42,5	108,2	48,2	107,5	47,5
Lotwa	18,7	-41,3	36,6	-23,4	47,5	-12,5	42,8	-17,2	41,4	-18,6	39,1	-20,9	40,6	-19,4	36,3	-23,7
Litwa	14,6	-45,4	29	-31	36,2	-23,8	37,2	-22,8	39,8	-20,2	38,8	-21,2	40,7	-19,3	42,7	-17,3
Luksemburg	14,4	-45,6	15,5	-44,5	19,6	-40,4	19,2	-40,8	22,1	-37,9	23,4	-36,6	23	-37	22,1	-37,9
Węgry	71,6	11,6	78	18	80,6	20,6	80,8	20,8	78,3	18,3	76,8	16,8	76,2	16,2	74,7	14,7
Malta	62,7	2,7	67,8	7,8	67,6	7,6	69,8	9,8	67,6	7,6	69,6	9,6	68,3	8,3	64,0	4
Holandia	54,5	-5,5	56,5	-3,5	59	-1	61,7	1,7	66,4	6,4	67,9	7,9	68,2	8,2	65,1	5,1
Austria	68,5	8,5	79,7	19,7	82,4	22,4	82,2	22,2	81,6	21,6	80,8	20,8	84,2	24,2	85,5	25,5
Polska	46,6	-13,4	49,8	-10,2	53,3	-6,7	54,4	-5,6	54	-6,0	55,9	-4,1	50,4	-9,6	51,1	-8,9
Portugalia	71,7	11,7	83,6	23,6	96,2	36,2	111,4	51,4	126,2	66,2	129	69	130,2	70,2	129,0	69
Rumunia	13,2	-46,8	23,2	-36,8	29,9	-30,1	34,2	-25,8	37,4	-22,6	38	-22	39,9	-20,1	37,9	-22,1
Słowenia	21,6	-38,4	34,5	-25,5	38,2	-21,8	46,4	-13,6	53,7	-6,3	70,8	10,8	80,8	20,8	83,1	23,1
Słowacja	28,2	-31,8	36	-24	40,8	-19,2	43,3	-16,7	51,9	-8,1	54,6	-5,4	53,5	-6,5	52,5	-7,5
Finlandia	32,7	-27,3	41,7	-18,3	47,1	-12,9	48,5	-11,5	52,9	-7,1	55,6	-4,4	59,3	-0,7	63,6	3,6
Szwecja	36,8	-23,2	40,4	-19,6	37,6	-22,4	36,9	-23,1	37,2	-22,8	39,8	-20,2	44,9	-15,1	43,9	-16,1
Wielka Brytania	51,7	-8,3	65,7	5,7	76,6	16,6	81,8	21,8	85,3	25,3	86,2	26,2	88,2	28,2	89,1	29,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu [<http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>].

tematycznie ulegała ona poprawie, jednak dopiero w 2014 r. uzyskała wartość progową 3% PKB.

W latach 2008-2015 reguła fiskalna dotycząca deficytu sektora finansów publicznych została naruszona przez dwadzieścia pięć państw członkowskich Unii Europejskich. Reguła ta przestrzegana była jedynie przez Luksemburg, Estonię i Szwecję. Należy podkreślić, iż Luksemburg i Estonia mają kryteria zadłużeniowe na poziomie narodowym, Szwecja natomiast nie stosuje ograniczeń fiskalnych w zakresie poziomu zadłużenia. W pozostałych państwach Wspólnoty zastosowana została procedura nadmiernego deficytu [European Commission, *The corrective arm...*]. W celu zobrazowania skali problemu należy wspomnieć, iż przed kryzysem finansowym procedura nadmiernego deficytu zastosowana została trzynastą razy wobec dwunastu państw członkowskich.

Największe odchylenia od wartości progowej deficytu w tym okresie odnotowywały takie państwa, jak Grecja, Hiszpania, Portugalia oraz Cypr. Należy podkreślić, że problem ten dotknął również Francję i Wielką Brytanię, stanowiące jak dotąd kluczowe gospodarki Unii Europejskiej. Podstawową przyczyną tak wysokiego deficytu budżetowego były nadmierne wydatki publiczne, które państwa ponosiły w celu pobudzenia gospodarek narodowych, jak również zahamowania spadku popytu krajowego. Środki te w głównej mierze były przeznaczane na finansowanie świadczeń społecznych (emerytur, rent, zasiłków) oraz innych transferów rządowych.

Działania podejmowane przez kraje członkowskie Unii Europejskiej na rzecz wyprowadzenia swoich gospodarek z recesji spowodowały dalsze pogorszenie stabilności fiskalnej. Mimo że sytuacja gospodarcza uległa pewnej poprawie, poziom długu sektora finansów publicznych osiągnął skalę wcześniej niespotykaną, co zaprezentowano w tab. 2. Już w momencie wybuchu kryzysu w 2008 r. przeciętna relacja długu względem PKB w Unii Europejskiej kształtowała się powyżej 60%, w 2014 r. wartość ta osiągnęła poziom 86,8%. Należy podkreślić, iż w głównej mierze problem ten dotyczy krajów strefy euro, gdyż średni poziom długu publicznego wynosił w ich przypadku w 2008 r. 68,5%, natomiast w 2014 r. 92,1%. Tożsame wielkości w krajach spoza strefy euro wynosiły kolejno 37,1% oraz 55,5%. Pokazuje to, iż luzowanie polityki fiskalnej i niestosowanie się do obowiązujących reguł zadłużeniowych miało miejsce jeszcze przed wybuchem kryzysu zadłużeniowego.

Reguła fiskalna dotycząca poziomu długu sektora finansów publicznych w latach 2008-2015 przestrzegana była przez dwanaście państw członkowskich, w tym przez sześć krajów spoza Eurolandu (Polskę, Rumunię, Bułgarię, Czechy, Danię, Szwecję). W większości tych państw obserwowany był również dynamiczny wzrost zadłużenia, jednak nie przekroczył on wartości progowej. Na stosunkowo stałym i niskim poziomie dług publiczny utrzymywał się w Estonii, Luksemburgu i Bułgarii. Kryterium zadłużeniowe zostało naruszone w 2008 r. przez dziewięć państw, w tym jedno spoza strefy euro (Węgry), następnie rokrocznie liczba ta ulegała zwiększeniu i w 2015 r. limit zadłużeniowy został przekroczony przez siedemnaście państw, w tym trzy spoza Eurolandu. W części państw strefy euro poziom długu przekroczył poziom 100%

PKB, zalicza się do nich Grecję, Irlandię, Włochy, Cypr i Portugalię. Kraje te ze względu na pojawienie się groźby niewypłacalności musiały ubiegać się o międzynarodową pomoc w celu pozyskania środków na spłatę swoich zobowiązań.

Jedną z podstawowych przyczyn utrzymywania się wysokiego poziomu zadłużenia w większości krajów członkowskich jest nieprzestrzeganie przez organy Unii Europejskiej zasady egzekwowania od państw członkowskich utrzymywania długu na poziomie nieprzekraczającym dopuszczalnej wartości 60% w relacji do PKB. Naruszenie tego kryterium nie było nigdy podstawą do uruchomienia względem któregoś z krajów procedury nadmiernego deficytu, co więcej, nie stanowiło to przeszkody w przystąpieniu do strefy euro, czego przykładem są Grecja, Belgia czy Włochy. Dodatkowo decydowano się na zamykanie procedury nadmiernego deficytu w państwach, gdzie dług publiczny kształtował się na poziomie powyżej 60% PKB, jak m.in. Portugalia. Wspomniane sytuacje pokazują, że instytucje europejskie w niedostateczny sposób angażują się w wieloletni nadzór nad finansami publicznymi krajów członkowskich. Kolejna kwestia związana jest z tym, że w rzeczywistości nie istnieją bodźce mające zdyscyplinować politykę budżetową, czy to w sytuacji niedostatecznej woli państw do jej prowadzenia, czy niewystarczającego zdecydowania organów unijnych do jej egzekwowania. Potwierdzeniem tego jest fakt, iż Rada Unii Europejskiej nigdy nie zdecydowała się na wykorzystanie żadnego narzędzia dyscyplinującego w momencie, gdy kraj objęty procedurą nadmiernego deficytu nie stosował się do jej rekomendacji. Kluczowe wydaje się nie dokonywanie zmian reguł fiskalnych, lecz zwiększenie woli politycznej do wdrażania reform finansów publicznych, zapewniających trwale obniżenie deficytu i ustabilizowanie poziomu długu sektora finansów publicznych. Należy unikać podejmowania doraźnych działań naprawczych, które poprawiają sytuację tylko w krótkim okresie. Komplementarnie należy rozważyć wzmocnienie i poszerzenie katalogu sankcji wobec krajów niestosujących się do obowiązujących kryteriów budżetowych.

Przywrócenie stabilności fiskalnej jest trudniejsze ze względu na wysoką stopę bezrobocia, spadek aktywności i wpływów budżetowych. Niebezpieczeństwem jest także tzw. dług ukryty związany ze zmianami w strukturze demograficznej, co w konsekwencji prowadzi do wzrostu wydatków na emerytury i ochronę zdrowia [Bank of International Settlements 2010].

5. Zakończenie

Kryzys zadłużeniowy w Unii Europejskiej, w tym szczególnie w krajach strefy euro, pokazał, że obowiązujące w ramach systemu prawnego reguły i procedury mające na celu utrzymywanie dyscypliny fiskalnej są nieskuteczne. Dodatkowo w wielu państwach europejskich, mimo obowiązujących kryteriów, nierównowaga w finansach publicznych występowała już przed 2008 rokiem. Kryzys finansowy spowodował gwałtowne przyśpieszenie narastania długu publicznego, który osiągnął niespotykane dotąd wielkości.

Kryzys uwidocznił zawodność i nieefektywność obowiązujących reguł fiskalnych. Większość państw w celu ożywienia gospodarki zdecydowała się na poluzowanie polityki fiskalnej. Stabilność finansowa została poświęcona na rzecz wyprowadzenia gospodarki z recesji. Sytuacja gospodarcza uległa pewnej poprawie, jednak działania te spowodowały wzrost deficytów budżetowych, co w konsekwencji przełożyło się na wzrost długu sektora finansów publicznych. Skutkowało to również gwałtownym spadkiem zaufania rynków finansowych do prowadzonej przez Unię Europejską oraz jej członków polityki fiskalnej. Przyszłość strefy euro w znacznej mierze zależy od przywrócenia równowagi fiskalnej, konieczne staje się więc znalezienie rozwiązań ograniczających posługiwanie się długiem z jednoczesnym wspieraniem wzrostu gospodarczego w dobie kryzysu.

Literatura

- Bank of International Settlements, 2010, *The future of public debt: Prospects and implications*, Switzerland.
- Biuro Analiz Sejmowych, 2010, *Reguły fiskalne*, Warszawa.
- European Commission, *Fiscal rules database*, <http://ec.europa.eu> (dostęp 1.02.2016).
- European Commission, 2009, *Public finance in EMU*, European Economy, no. 5.
- European Commission, *The corrective arm*, <http://ec.europa.eu> (dostęp 28.01.2017).
- <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database> (dostęp 28.01.2017).
- International Monetary Fund, 2015, *Fiscal Monitor. Now Is the Time. Fiscal Policies for Sustainable Growth*, Washington.
- Kopits G., Symansky S., 1998, *Fiscal policy rules*, IMF Occasional Paper, no. 162.
- Kosek-Wojnar M., Owsiak S., Surówka K., 1995, *Podstawy teorii finansów publicznych*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków.
- Marchewka-Bartkowiak K., 2012, *Reguły fiskalne w warunkach kryzysu finansów publicznych*, *Ekonomia i Prawo*, t. X, nr 3.
- Ministerstwo Finansów, Rzeczpospolita Polska, 2011, *Przestrzeganie kryterium fiskalnego w państwach strefy euro*, Warszawa.
- Moździerz A., 2010, *Kontrowersje wokół zaciągania długu publicznego z perspektywy kryzysu finansowego*, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu*, nr 141, Poznań.
- Osiatyński J., 2006, *Finanse publiczne. Ekonomia i polityka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Owsiak S., 2005, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Patrzałek L. (red.), 2015, *Polityka fiskalna w warunkach globalizacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.
- Szkudlarek P., 2013, *Kryzys finansów publicznych w Unii Europejskiej*, *Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania*, nr 32.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, *DzU* 2009, nr 157, poz. 1240.