

Jan Borowiec

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

POLITYKA BUDŻETOWA W STREFIE EURO W CZASIE KRYZYSU FINANSOWEGO I GOSPODARCZEGO

Streszczenie: Strefa euro została poważnie doświadczona negatywnymi skutkami światowego kryzysu finansowego i gospodarczego. Wywołując największą recesję po drugiej wojnie światowej, kryzys doprowadził jednocześnie do powstania wysokich deficytów budżetowych oraz do szybkiego narastania długu publicznego w państwach członkowskich. W celu wyeliminowania nadmiernych deficytów oraz zmniejszenia długu publicznego niezbędne będzie przystąpienie do konsolidacji budżetowej. Konsolidacja ta może okazać się zadaniem bardzo trudnym ze względu na jej skalę, powolność procesów ożywienia gospodarczego oraz konieczność dokonania istotnych zmian w strukturze dochodów i wydatków publicznych. Ponadto jej skuteczność będzie zależała od powodzenia reform strukturalnych.

Słowa kluczowe: strefa euro, kryzys finansowy i gospodarczy, polityka budżetowa, konsolidacja budżetowa

1. Wstęp

Jednym ze skutków światowego kryzysu finansowego jest poważna recesja gospodarcza. Zostały nią objęte wszystkie gospodarki strefy euro ze względu na wysoki stopień umiędzynarodowienia ich rynków finansowych i rynków produktów. Te cechy strukturalne gospodarki w dużej mierze określały także głębokość recesji i czas jej trwania w poszczególnych państwach członkowskich. Kryzys finansowy wraz z jego ujemnymi skutkami dla realnej gospodarki nie mógł nie wpłynąć na politykę budżetową – jedyny w zasadzie instrument makroekonomiczny krajowej polityki gospodarczej w unii walutowej. Celem artykułu jest próba uzyskania odpowiedzi na dwa pytania: jak kryzys finansowy i gospodarczy wpłynął na politykę budżetową w strefie euro? Jakie skutki niosą ze sobą jej działania antykryzysowe dla wymogów poszanowania dyscypliny budżetowej i zapewnienia długotrwałej stabilności finansów publicznych przez państwa członkowskie? Punktem odniesienia dla tych rozważań będzie analiza przebiegu recesji gospodarczej oraz początków ożywienia gospodarczego na obszarze waluty europejskiej.

2. Przebieg recesji gospodarczej

Przebieg recesji gospodarczej w strefie euro w latach 2008–2009 przedstawia tab. 1.

Tabela 1. Kwartalne stopy wzrostu PKB

	2008				2009			
	I	II	III	IV	I	II	III	IV
Zmiany procentowe w stosunku do poprzedniego kwartału								
Strefa euro	0,8	-0,3	-0,4	-1,9	-2,5	-0,1	0,4	0,1
Belgia	0,5	0,4	-0,2	-2,1	-1,7	-0,1	0,7	0,3
Niemcy	1,6	-0,6	-0,3	-2,4	-3,5	0,4	0,7	0,0
Irlandia	-1,2	-2,1	0,0	-4,7	-2,0	-0,7	-0,1	-2,3
Grecja	0,7	0,6	0,1	-0,7	-1,0	-0,3	-0,5	-0,8
Hiszpania	0,4	0,0	-0,6	-1,1	-1,7	-1,0	-0,3	-0,1
Francja	0,5	-0,4	-0,2	-1,5	-1,4	0,3	0,2	0,6
Włochy	0,4	-0,6	-0,9	-2,2	-2,7	-0,5	0,5	-0,3
Cypr	1,2	0,9	0,2	-0,2	-0,6	-1,2	-0,8	-0,3
Luksemburg	0,8	-1,6	-0,8	-3,1	-0,9	-2,7	4,2	...
Malta	1,0	0,8	-0,2	-1,3	-1,0	-0,5	0,6	0,9
Holandia	1,0	0,0	-0,7	-1,2	-2,3	-1,1	0,5	0,2
Austria	1,2	0,2	-0,6	-1,3	-2,2	-0,5	0,5	0,4
Portugalia	0,1	0,2	-0,5	-1,7	-2,0	0,6	0,6	0,0
Słowenia	1,6	0,7	0,3	-3,0	-6,8	0,3	0,6	0,1
Słowacja	-2,0	1,6	1,2	0,6	-8,1	1,2	1,6	2,0
Finlandia	0,2	0,9	0,1	-3,9	-5,2	-0,3	0,3	0,0
Zmiany procentowe w stosunku do tego samego kwartału poprzedniego roku								
Strefa euro	1,8	1,9	0,8	-1,8	-5,2	-5,6	-3,9	-1,7
Belgia	2,1	1,9	1,1	-0,9	-4,0	-4,4	-2,9	-1,1
Niemcy	2,1	3,4	1,4	-1,7	-6,4	-7,0	-4,7	-1,7
Irlandia	-1,4	-1,6	-1,0	-8,0	-8,7	-7,4	-7,1	-5,1
Grecja	2,7	2,7	2,0	0,7	-1,0	-1,9	-2,4	-2,5
Hiszpania	1,9	1,6	0,9	-0,9	-3,8	-4,8	-3,8	-2,2
Francja	1,7	1,4	0,5	-1,8	-3,3	-3,3	-2,1	-0,3
Włochy	0,0	-0,7	-1,3	-3,2	-6,7	-6,4	-4,4	-2,7
Cypr	4,9	4,2	3,3	2,3	0,6	-1,7	-2,8	-3,0
Luksemburg	4,6	1,2	-0,7	-4,7	-6,3	-7,3	-2,5	...
Malta	2,4	2,8	2,6	0,7	-2,0	-3,9	-2,4	0,5
Holandia	3,6	3,2	1,9	-0,7	-4,9	-5,1	-3,7	-2,2
Austria	3,4	3,0	2,3	-0,3	-3,8	-4,5	-3,2	-1,4
Portugalia	0,9	0,6	0,5	-1,8	-4,5	-4,1	-2,5	-0,8
Słowenia	6,0	5,4	3,6	-0,8	-8,2	-9,2	-8,3	-5,5
Słowacja	9,7	7,3	6,8	1,6	-5,7	-5,5	-4,9	-2,6
Finlandia	3,0	2,9	2,0	-2,7	-7,8	-9,2	-8,9	-5,1

Uwaga: pola zacienione – ujemne zmiany kwartalnego PKB

Źródło: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/printTable.do?tab=0&plugin=&language=en&pcode=teina011&print-Preview=true> (dostęp: 29.03.2010), Eurostat, newsrelease euroindicators 34/2010 – 4 March 2010.

Z danych zawartych w tej tabeli wynika, że gospodarka strefy euro weszła w fazę recesji w 2. kwartale 2008 r. Recesja gospodarcza wystąpiła we wszystkich państwach członkowskich, aczkolwiek w różnym stopniu, bowiem PKB obniżył się najbardziej w Irlandii, Finlandii, Słowenii, we Włoszech, w Luksemburgu i w Niemczech, a najmniej w Malcie, Cyprze i Grecji. Różnice w reakcji poszczególnych gospodarek na kryzys finansowy wynikały z kilku przyczyn, do których należy zaliczyć¹:

- bardzo znaczny wzrost cen mieszkań w niektórych krajach, np. w Irlandii i Hiszpanii,
- relatywnie dużą zależność gospodarki od eksportu w takich krajach, jak: Belgia, Niemcy, Irlandia, Luksemburg, Holandia, Słowenia, Słowacja i Finlandia,
- szczególnie silne umiędzynarodowienie rynków finansowych w Luksemburgu i Irlandii,
- nierówne rozłożenie w sektorze bankowym zarażonych aktywów finansowych.

Proces ożywienia gospodarczego w strefie euro rozpoczął się w 3. kwartale 2009 r. Przebiega on jednak znacznie wolniej niż w pozostałych krajach OECD, zwłaszcza w Stanach Zjednoczonych, gdzie w ostatnich dwóch kwartałach 2009 r. PKB zwiększył się w stosunku do poprzedniego kwartału odpowiednio o 0,6% i 1,4%². W dodatku proces ożywienia gospodarek europejskich został wyraźnie spowolniony w 4. kwartale 2009 r., głównie z powodu zahamowania wychodzenia z recesji gospodarki niemieckiej i ponownego obniżenia się produkcji we Włoszech. Niemniej proces wychodzenia z kryzysu gospodarczego będzie kontynuowany, przy czym głównymi lokomotywami wzrostu gospodarczego będą gospodarki Niemiec i Francji³. Należy się spodziewać umiarkowanego wzrostu gospodarczego. Międzynarodowy Fundusz Walutowy przewiduje, że w latach 2010 i 2011 roczna stopa wzrostu realnego PKB w strefie euro wyniesie odpowiednio 1% i 1,6%, w tym w Niemczech 1,5% i 1,9%, a we Francji 1,4% i 1,7%. Duże gospodarki europejskie będą się jednak rozwijały wolniej niż pozostałych krajów rozwiniętych, zwłaszcza USA, Kanady i Japonii⁴.

3. Skutki kryzysu dla finansów publicznych

Kryzys finansowy i gospodarczy wpływa na finanse publiczne zarówno za pośrednictwem automatycznych stabilizatorów koniunktury, które są widoczne w zmianach komponentów cyklicznych dochodów i wydatków budżetowych, jak i dyskrecyjnej polityki budżetowej, zmierzającej do przywrócenia zaufania do rynków finansowych oraz ożywienia gospodarki. Tabela 2 zawiera dane statystyczne doty-

¹ European Commission, *Economic crisis in Europe: Causes, consequences and responses*, „European Economy” 2009, no. 7, s. 29.

² OECD, *News release: Fourth quarter 2009*, Paris, 17 February 2010.

³ European Commission, *Interim forecast*, Brussels, February 2010.

⁴ IMF, *World economic outlook update*, Washington D.C., 26 January 2010.

czące zmian komponentów cyklicznych dochodów i wydatków budżetowych w strefie euro w latach 2007–2010.

Tabela 2. Komponenty cykliczne dochodów i wydatków budżetowych w strefie euro w latach 2007–2010 (w % PKB)

	Dochody				Wydatki			
	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010
Strefa euro	1,1	0,8	-1,2	-1,2	-0,2	-0,2	0,2	0,2
Belgia	1,1	0,8	-1,1	-1,3	-0,2	-0,1	0,2	0,2
Niemcy	1,1	1,2	-1,1	-1,0	-0,3	-0,3	0,3	0,3
Irlandia	1,7	0,0	-2,6	-2,8	-0,2	0,0	0,3	0,4
Grecja	1,4	1,2	-0,1	-0,9	0,0	0,0	0,0	0,0
Hiszpania	0,6	0,3	-1,1	-1,4	-0,1	0,0	0,1	0,2
Francja	0,6	0,3	-1,1	-1,1	-0,1	0,0	0,1	0,1
Włochy	1,4	0,5	-1,7	-1,6	0,0	0,0	0,1	0,1
Cypr	0,7	1,1	-0,1	-0,5	0,0	0,0	0,0	0,0
Luksemburg	2,6	0,8	-1,9	-2,2	-0,1	0,0	0,1	0,1
Malta	0,4	0,7	-0,3	-0,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Holandia	1,1	1,2	-1,0	-1,2	-0,5	-0,5	0,4	0,5
Austria	1,1	1,2	-1,0	-1,1	-0,1	-0,1	0,1	0,1
Portugalia	0,2	0,0	-1,2	-1,2	0,0	0,0	0,1	0,1
Słowenia	2,3	2,4	-1,4	-1,4	-0,3	-0,3	0,2	0,2
Słowacja	2,0	2,5	-0,2	-0,6	-0,1	-0,2	0,0	0,0
Finlandia	1,1	0,8	-1,2	-1,2	-0,4	-0,3	0,4	0,4

Źródło: European Commission, *Cyclical adjustment of budget balances*, Autumn 2009, s. 62, 72.

Przede wszystkim kryzys wpłynie na dochody budżetowe. W latach 2008–2010 obniżą się one o 2,3% PKB w strefie euro, ale dochody budżetowe poszczególnych państw zmniejszą się w różnym stopniu, zależnie od długości okresu trwania recesji gospodarczej i jej głębokości. Najbardziej dochody te obniżą się w Irlandii: o ponad 5% PKB. Duży ich spadek wystąpi także w Luksemburgu oraz we Włoszech. W przeciwieństwie do dochodów, zmiany komponentu cyklicznego wydatków publicznych będą niewielkie, przy czym w trzech krajach – Grecji, Cyprze i Malcie – wydatki te charakteryzuje doskonała sztywność, czyli brak jakiegokolwiek reakcji na zmiany warunków cyklicznych. W sumie działania obu automatycznych stabilizatorów koniunktury doprowadzą do pogorszenia ogólnego salda budżetowego strefy euro o 1,4% PKB, w tym w Irlandii o 3,1% PKB, Luksemburgu o 2,2% PKB, Finlandii o 1,6% PKB, Słowenii o 1,6% PKB i Holandii o 1,5% PKB.

Plan działań przyjęty 12 października 2008 r. przez szefów państw i rządów krajów strefy euro przewiduje różne formy wsparcia sektora bankowego, w tym gwarancje dla pożyczek międzybankowych i instrumentów dłużnych emitowanych przez banki, odbudowę kapitałową instytucji finansowych znajdujących się w trud-

nej sytuacji przez zakup akcji i/lub udzielanie pożyczek oraz wzmocnienie systemów gwarantowania depozytów⁵. Środki publiczne związane z tymi formami interwencji – bez gwarancji od depozytów – stanowią równowartość 11,2% PKB strefy euro. Intensywność interwencji jest bardzo zróżnicowana, np. w Irlandii rzeczywiste środki przeznaczone na wsparcie jej sektora bankowego stanowią równowartość 174,1% PKB, Belgii – 30,7% PKB, Holandii – 20,3% PKB i Niemczech – 10,5% PKB. Do końca sierpnia 2009 r. rządy czterech państw, tj. Cypru, Malty, Słowacji i Finlandii nie przyjęły żadnych środków wspierających sektor bankowy⁶.

Nie wszystkie formy interwencji władz publicznych w tym sektorze wywołują natychmiastowe skutki budżetowe. Przede wszystkim odnosi to się do gwarancji pożyczkowych, stanowiących zobowiązania warunkowe, w związku z czym – zgodnie z zasadami europejskiego systemu rachunkowości narodowej (SEC 95) – są one rejestrowane poza bilansem administracji publicznej. Dopiero odwołanie się do funduszy gwarancyjnych pogarsza saldo budżetowe, bowiem pociąga za sobą transfer kapitału publicznego do sektora bankowego. W zasadzie poza tym bilansem rejestrowane są także zakupy nowych akcji po cenach rynkowych, nabycie aktywów bankowych, zamiana aktywów o takiej samej wartości. W szczególnych sytuacjach interwencje te mogą jednak ujemnie wpływać na saldo budżetowe, np. w wypadku zakupu nowych akcji po cenach wyższych od cen rynkowych, niskiego prawdopodobieństwa spłaty pożyczek wraz z odsetkami czy anulowania długu⁷.

W celu ożywienia gospodarki europejskiej przyjęto też plan antykryzysowy, obejmujący zarówno stymulowanie popytu globalnego i zaufania do rynków za pośrednictwem środków o wartości 1,5% PKB strefy euro, jak i wzmocnienie konkurencyjności gospodarki europejskiej przez intensyfikację reform gospodarczych w ramach strategii lizbońskiej⁸. Jego część fiskalna zakłada:

- zwiększenie siły nabywczej gospodarstw domowych przez obniżanie podatków (w tym podatku od wartości dodanej) i składek ubezpieczeniowych, pomoc bezpośrednią dla gospodarstw domowych o niskich dochodach i wielodzietnych rodzin oraz wsparcie budowy nowych domów lub rynków nieruchomości,
- wzrost wydatków na subsydiowanie zatrudnienia i wzmocnienie aktywnej polityki rynków pracy,
- obniżkę podatków i składek ubezpieczeniowych dla przedsiębiorstw oraz przyjęcie innych środków wspomagających biznes,
- wzrost inwestycji publicznych (zwłaszcza inwestycji infrastrukturalnych) oraz wspieranie inwestycji proekologicznych i inwestycji zwiększających efektywność energetyczną gospodarki.

⁵ Summit of the Euro Area Countries, Declaration on a Concerted European Action Plan of the Euro Area Countries, 12 October 2008.

⁶ European Commission, *Economic forecast. Autumn 2009*, „European Economy” 2009, no. 10, s. 61.

⁷ ECB, *Monthly Bulletin*, July 2009, s. 68–70.

⁸ European Communities Commission, Communication from Commission to the European Council. A European Economic Recovery Plan, COM (2008) 800 final, Brussels, 26.11.2008.

Tabela 3. Skutki kryzysu finansowego i gospodarczego dla deficytu budżetowego i długu publicznego w strefie euro (w % PKB)

	Zmiany ogólnego salda budżetowego w latach 2008–2010			Ogólne saldo budżetowe			Dług publiczny	
	ogółem	kom- ponent cykliczny	CAPB	2008	2009	2010	zmiany 2008– 2010	poziom 2010
EA	-6,1	-2,6	-3,2	-2,0	-6,4	-6,9	18,0	84,0
BE	-5,4	-2,8	-0,8	-1,2	-5,9	-5,8	17,0	101,2
DE	-5,1	-2,7	-2,4	0,1	-3,4	-5,0	11,7	76,7
IE	-12,4	-5,1	-7,3	-7,2	-12,5	-14,7	57,8	82,9
EL	-7,1	-2,4	-4,7	-7,8	-12,7	-12,2	30,3	124,9
ES	-10,1	-2,2	-8,9	-4,1	-11,2	-10,1	30,2	66,3
FR	-5,5	-1,9	-3,1	-3,4	-8,3	-8,2	18,7	82,5
IT	-4,1	-3,0	-1,1	-2,7	-5,3	-5,3	14,3	116,7
CY	-10,0	-1,3	-8,8	0,9	-3,5	-5,7	0,3	58,6
LU	-7,5	-4,9	-3,9	2,5	-2,2	-4,2	9,8	16,4
MT	-2,3	-0,8	-1,6	-4,7	-4,5	-4,4	8,9	70,9
NL	-6,1	-3,2	-2,9	0,7	-4,7	-6,1	20,1	65,6
AT	-4,9	-2,4	-2,3	-0,5	-4,3	-5,5	14,4	73,9
PT	-5,2	-1,6	-3,6	-2,8	-8,0	-8,0	11,0	84,6
SI	-6,4	-4,2	-2,3	-1,8	-6,3	-7,0	19,5	42,8
SK	-4,3	-2,8	-1,4	-2,3	-6,3	-6,0	9,9	39,2
FI	-9,8	-4,5	-5,3	4,4	-2,8	-4,5	12,2	47,4

Uwagi: CAPB – saldo budżetowe pierwotne wyrównane cyklicznie, EA – strefa euro, BE – Belgia, DE – Niemcy, IE – Irlandia, EL – Grecja, ES – Hiszpania, FR – Francja, IT – Włochy, CY – Cypr, LU – Luksemburg, MT – Malta, NL – Holandia, AT – Austria, PT – Portugalia, SI – Słowenia, SK – Słowacja, FI – Finlandia.

Źródło: European Commission, *Economic forecast. Autumn 2009...*, dz. cyt., s. 206–208; European Commission, *Cyclical adjustment of budget balances...*, dz. cyt., s. 82, European Commission, *General government data, part II: Tables by series*, Autumn 2009, s. 154; Eurostat, *Government finance statistics. Summary tables – 2/2009*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2009.

W latach 2009–2010 środki fiskalne przyjęte w ramach planu ożywienia gospodarki europejskiej mają stanowić 1,8% PKB strefy euro, w tym wzrost wydatków publicznych – 0,8% PKB, a obniżka podatków – 1,0% PKB⁹. Najsilniejsze stymulanty fiskalne wprowadziły: Finlandia, Austria, Hiszpania, Austria, Niemcy, Malta, Hiszpania i Luksemburg. Rządy Grecji i Włoch nie przyjęły dotąd żadnych środków w celu ożywienia swoich gospodarek. W większości wypadków środki stymulujące popyt globalny są proporcjonalne do recesji gospodarczej. Spośród krajów najbar-

⁹ Commission of the European Communities, *Annual report on the euro area 2009*, SEC(2009) 1313/2, Brussels, 7.10.2009, s. 45.

dziej nią dotkniętych jedynie w Irlandii i we Włoszech pakiet stymulujący gospodarkę nie odpowiada ani uzgodnionemu planowi ożywienia gospodarki europejskiej, ani skali recesji gospodarczej.

Wsparcie sektora bankowego oraz realizacja planu ożywienia gospodarki europejskiej pociągnęły za sobą poważne skutki dla finansów publicznych państw członkowskich (zob. tabela 3).

W 2008 r. Finlandia, Luksemburg, Holandia, Cypr i Niemcy miały nadwyżkę budżetową, natomiast w pozostałych krajach był deficyt, w tym nadmierny: w Irlandii, Grecji, Hiszpanii, Francji i Malcie. Z jesiennej prognozy Komisji z 2009 r. wynika, że w latach 2009–2010 we wszystkich krajach strefy euro deficyt budżetowy znacznie przekroczy 3% PKB. Pierwsze szacunki Eurostatu dotyczące sytuacji finansów publicznych w 2009 r. potwierdzają tę ogólną tendencję, wskazując jednocześnie na procesy różnicowanie się sytuacji budżetowej wewnątrz strefy euro. Począwszy od 4. kwartału 2007 r., sytuacja ta zaczęła się pogarszać, ale od połowy 2008 r. proces narastania deficytu został przyśpieszony. W okresie od 3. kwartału 2008 r. do 2. kwartału 2009 r. roczny deficyt budżetowy w strefie euro wynosił już 4,1% PKB. Najwyższe poziomy deficytu w % PKB odnotowano w Grecji (10,6%), Irlandii (10,1%) i Hiszpanii (8,7%). Dwa kraje strefy euro – Finlandia i Luksemburg – wciąż miały nadwyżkę budżetową¹⁰.

Ponadto wewnątrz strefy euro dostrzega się coraz większą zmienność długoterminowych stóp procentowych na rynku wtórnym. W ostatnich dwunastu miesiącach (od marca 2009 r. do lutego 2010 r.) średnia stopa oprocentowania obligacji na tym rynku w Niemczech – mających najniższe w strefie euro długoterminowe stopy procentowe – wynosiła 3,24%. Różnice między tą stopą a pozostałymi stopami krajowymi wynosiły w punktach procentowych: w Austrii – 0,34, Holandii – 0,38, we Francji – 0,39, Finlandii – 0,42, Belgii – 0,59, Hiszpanii – 0,70, Luksemburgu – 0,90, Portugalii – 0,96, we Włoszech – 0,99, Słowenii – 0,99, Malcie – 1,31, Cyprze – 1,36, na Słowacji – 1,36, Irlandii – 1,87, Grecji – 2,03¹¹. W rezultacie silnie zróżnicowały się warunki zadłużania się państw członkowskich. Warunki te stały się szczególnie niekorzystne dla rządów Irlandii i Grecji, ale tendencje rozwoju sytuacji na rynkach ich obligacji były odmienne: w Irlandii stopy te obniżały się, natomiast w Grecji wzrastały.

Wysokie deficyty budżetowe w połączeniu ze wzrostem długoterminowych stóp procentowych będą prowadziły do znacznego wzrostu długu publicznego. Komisja przewiduje, że w latach 2008–2010 jego poziom w strefie euro zwiększy się o 18% PKB, w tym w Irlandii o 57,8% PKB, w Hiszpanii o 30,2% PKB oraz w Grecji o 29,5%. W 2010 r. tylko w Luksemburgu, Słowenii, Finlandii, Cyprze i na Słowacji

¹⁰ I. Gancedo Vallina, S. Madani-Beyhurst, A. Tokofai, *Financial turmoil: Its impact on quarterly government accounts*, „Eurostat, Statistics in Focus” 2010, no. 5, s. 1–2.

¹¹ Obliczenia własne na podstawie: www.ecb.europa.eu/stats/money/long/html/index.en.html (dostęp: 10.03.2010).

wielkość zadłużenia nie przekroczy jego wartości odniesienia – 60% PKB. Z powodu bardzo wysokich deficytów budżetowych w czasie kryzysu dług publiczny będzie zwiększał się w następnych latach, pogarszając długotrwałą stabilność finansów publicznych.

4. Konsolidacja budżetowa

Innym skutkiem antykryzysowej polityki budżetowej, wynikającym z reguł paktu na rzecz stabilności i wzrostu, jest wszczęcie w stosunku do większości członków strefy euro (z wyjątkiem Finlandii, Luksemburga i Cypru) procedury dotyczącej nadmiernego deficytu. Konsolidacja budżetowa powinna rozpocząć się najpóźniej w 2011 r. Zgodnie z zaleceniami Rady proces obniżania deficytów do poziomu niższego niż 3% PKB powinien zostać zasadniczo zakończony do 2013 r.

Ponieważ kryzys mocno osłabił potencjał rozwojowy gospodarek europejskich, konsolidacja budżetowa będzie musiała jednocześnie zwiększyć ten potencjał. Przede wszystkim będzie wymagała określenia priorytetów i dokonania trudnych wyborów dotyczących zarówno dochodów, jak i wydatków. Programy konsolidacji powinny oddziaływać na strukturę i jakość wydatków publicznych, aby mogły one sprzyjać wzrostowi gospodarczemu przez oddziaływanie na takie jego czynniki, jak edukacja i kwalifikacje, badania, rozwój technologiczny i innowacje, inwestycje w sieci i wzajemne połączenia energetyczne i transportowe.

W tej sytuacji szczególnego znaczenia nabiera także strona dochodowa budżetu. Nie można wszakże wykluczyć konieczności podniesienia podatków. Jeśli wystąpi taka konieczność, konsolidacja budżetowa powinna zostać połączona ze zmianą systemów podatkowych na bardziej sprzyjające wzrostowi. Nie może ona jednak doprowadzić do wzrostu jednostkowych kosztów pracy, ponieważ stanowiłoby to poważną przeszkodę w osiągnięciu długofalowych celów rozwojowych związanych z umacnianiem społecznej spójności Unii. Unikaniu zwiększania podatku od zatrudnienia może towarzyszyć np. podnoszenie podatków energetycznych i ekologicznych, dzięki czemu konsolidacja budżetowa wniosłaby swój wkład do wspierania zrównoważonego rozwoju gospodarczego Unii.

Ponadto konsolidacji budżetowej muszą towarzyszyć reformy strukturalne, zwłaszcza w odniesieniu do systemów emerytalnych, opieki zdrowotnej, ochrony socjalnej i edukacji. Są one niezbędne nie tylko dla powodzenia prorozwojowej reorientacji wydatków publicznych, ale nade wszystko dla zapewnienia długotrwałej stabilności finansów publicznych¹².

¹² Aby sprostać temu zadaniu nie wystarczy już umiarkowana konsolidacja budżetu. Z ostatniego raportu Komisji na temat długookresowej stabilności finansów publicznych wynika, że bez takich reform dopiero stały średnioroczny wysiłek konsolidacyjny w wysokości 1% PKB umożliwiłby stopniowe obniżanie długu publicznego po 2016 r. Zob.: European Commission, *Sustainability report – 2009*, „European Economy” 2009, no. 9, s. 56.

5. Podsumowanie

Kraje strefy euro zostały poważnie doświadczone negatywnymi skutkami kryzysu finansowego i gospodarczego. Silne zakłócenia na światowych rynkach finansowych doprowadziły do recesji gospodarczej na obszarze wspólnej waluty, ale reakcja gospodarek krajowych na kryzys była zróżnicowana. Kryzys finansowy, wywołując największą recesję po drugiej wojnie światowej, doprowadził także do powstania deficytów budżetowych znacznie przekraczających jego poziom dopuszczony traktatem, jak i do silnego wzrostu długu publicznego w państwach członkowskich, zagrażającego długotrwałej stabilności finansów publicznych. W celu wyeliminowania nadmiernych deficytów oraz zmniejszenia długu publicznego niezbędne będzie rozpoczęcie najpóźniej w 2011 r. konsolidacji budżetowej. Konsolidacja ta może okazać się zadaniem bardzo trudnym ze względu na wymaganą jej skalę, powolność procesów ożywienia gospodarczego oraz konieczność dokonania istotnych zmian w strukturze dochodów i wydatków publicznych. Ponadto jej skuteczność będzie zależała od powodzenia reform strukturalnych w gospodarce.

Literatura

1. Commission of the European Communities, *Annual report on the euro area 2009*, SEC(2009) 1313/2, Brussels, 7.10.2009.
2. ECB, *Monthly Bulletin*, July 2009.
3. European Commission, *Cyclical adjustment of budget balances*, Autumn 2009.
4. European Commission, *Economic crisis in Europe: Causes, consequences and responses*, „European Economy” 2009, no. 7.
5. European Commission, *Economic forecast. Autumn 2009*, „European Economy” 2009, no. 10.
6. European Commission, *General government data, part II: Tables by series*, Autumn 2009.
7. European Commission, *Interim forecast*, Brussels, February 2010.
8. European Commission, *Sustainability report – 2009*, „European Economy” 2009, no. 9.
9. European Communities Commission, *Communication from Commission to the European Council, A European Economic Recovery Plan*, COM (2008) 800 final, Brussels, 26.11.2008.
10. Eurostat, *Government finance statistics. Summary tables – 2/2009*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2009.
11. Eurostat, *newsrelease euroindicators 34/2010 – 4 March 2010*.
12. Gancedo Vallina I., Madani-Beyhurst S., Tokofai A., *Financial turmoil: Its impact on quarterly government accounts*, „Eurostat Statistics in Focus” 2010, no. 5.
13. IMF, *World economic outlook update*, Washington D.C., 26 January 2010.
14. OECD, *News release: Fourth quarter 2009*, Paris, 17 February 2010.
15. Summit of the Euro Area Countries, *Declaration on a Concerted European Action Plan of the Euro Area Countries*, 12 October 2008.
16. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/printTable.do?tab=0&plugin=&language=en&pcode=teina0118printPreview=true>.
17. www.ecb.europa.eu/stats/money/long/html/index.en.html.

FISCAL POLICIES IN THE EURO AREA DURING THE FINANCIAL AND ECONOMIC CRISIS

Summary: The euro area was seriously affected by negative consequences of the financial and economic world crisis. Causing the biggest recession after the second World War, the crisis simultaneously brought high budget deficit and intensive increase of the public debts in Member States. To eliminate those problems it is essential to begin the fiscal consolidation. It is a very difficult task because of the scale of the fiscal consolidation, slowness of the economic recovery and the necessity of doing changes in the structure of public incomes and expenditure. Moreover, the effectiveness of the fiscal consolidation will also depend on the success of the structural reforms.