

## Doświadczenia z reform fiskalnych w okresie tworzenia Unii Gospodarczej i Walutowej

### Wprowadzenie

Unia walutowa stwarza zupełnie nowe otoczenie dla polityki fiskalnej kraju do niej wstępującego. W szczególności zanika możliwość prowadzenia autonomicznej polityki pieniężnej, która jest jednym z podstawowych (i często najbardziej efektywnym) narzędziem wygładzania wahań cyklicznych. Szoki nie mogą być też amortyzowane przez dostosowania nominalnego kursu walutowego. Oznacza to, że ciężar absorpcji szoków i wygładzania wahań jest przeniesiony na pozostałe mechanizmy, związane z działaniem: rynku pracy, rynku produktów oraz polityki fiskalnej.

Akcesja Polski do strefy euro jest oficjalnym celem polityki gospodarczej, deklarowanym przez Radę Ministrów. Warunkiem koniecznym realizacji tego celu jest reforma finansów publicznych, która oprócz trwałego wypełnienia kryterium fiskalnego powinna zagwarantować poprawę jakości polityki fiskalnej w takim stopniu, że będzie ona skutecznym narzędziem łagodzenia szoków asymetrycznych. Jest to obecnie jedno z najpoważniejszych wyzwań, stojących przed Polską na drodze do integracji walutowej.

Wyzwania stojące przed Polską nie są jednak precedensowe. Po podpisaniu w 1992 r. tzw. traktatu z Maastricht<sup>1</sup>, w którym zawarto zapisy dotyczące kryteriów konwergencji, rozpoczął się w Europie okres powszechnych dostosowań fiskalnych. W kolejnych latach poszczególne państwa realizowały różne strategie i osiągały zróżnicowane efekty. Będąca celem tego artykułu analiza doświadczeń w zakresie skali, sposobu, rozłożenia w czasie i efektów prowadzonych wówczas działań może stanowić cenne źródło informacji na temat konstrukcji optymalnej strategii reform w Polsce.

Struktura tekstu jest następująca. W pierwszej części dokonano krótkiego przeglądu sytuacji finansów publicznych w UE przed rozpoczęciem reform i prowadzonej wówczas polityki fiskalnej. W części drugiej omówiono wpływ reguł fiskalnych ustanowionych przez traktat z Maastricht oraz Pakt stabilności i wzrostu na politykę fiskalną państw dążących do uczestnictwa w UGiW. Trzecia część obejmuje charakterystykę i próbę oceny podejmowanych w latach 90.

---

\* Autor jest pracownikiem Katedry Makroekonomii Uniwersytetu Łódzkiego i doradcą w Biurze ds. Integracji ze Strefą Euro, NBP, e-mail: pawelg@uni.lodz.pl. Artykuł wpłynął do redakcji w grudniu 2010 r.

<sup>1</sup> Oficjalnie: traktatu ustanawiającego Unię Europejską.

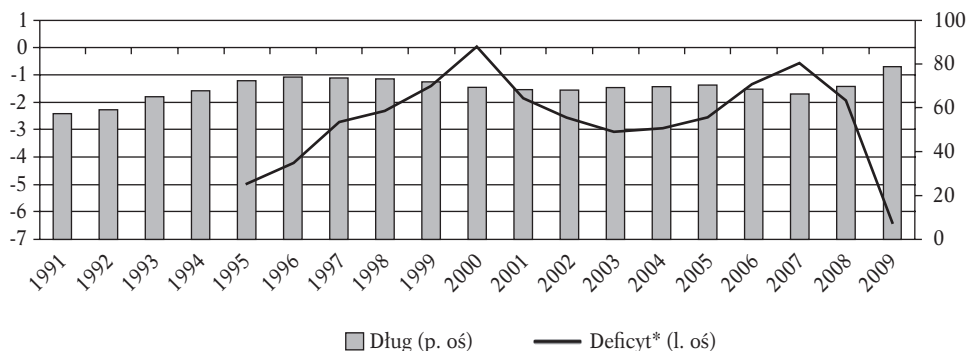
XX wieku działań, mających na celu poprawę pozycji fiskalnej i wypełnienie kryterium fiskalnego. Artykuł kończy podsumowanie, które zawiera też najważniejsze wnioski.

### Polityka fiskalna w latach 90. XX wieku

Początek lat 90. XX wieku to okres poluzowanej polityki fiskalnej i dość rozpowszechnionej nierównowagi finansów publicznych. Południowe kraje członkowskie UE, takie jak Grecja, Włochy czy Portugalia, ale także Belgia, charakteryzowały się deficytem w granicach 8-11% PKB. W skali całej grupy państw, które później miały utworzyć strefę euro deficyt budżetowy przekroczył 5% PKB.

Poluzowana polityka fiskalna była prowadzona nawet pomimo wysokiego i szybko wzrastającego zadłużenia niektórych krajów: dług sektora rządowego i samorządowego w Belgii przekroczył 130% PKB, we Włoszech 120% PKB, natomiast w Grecji i Irlandii zbliżył się do progu 100% PKB. Pierwsza połowa lat 90. XX wieku była więc okresem dalszej szybkiej kumulacji zadłużenia (por. rys. 1).

Rysunek 1. Deficyt i dług sektora rządowego i samorządowego w 11 państwach strefy euro (z wyłączeniem Luksemburga, % PKB)



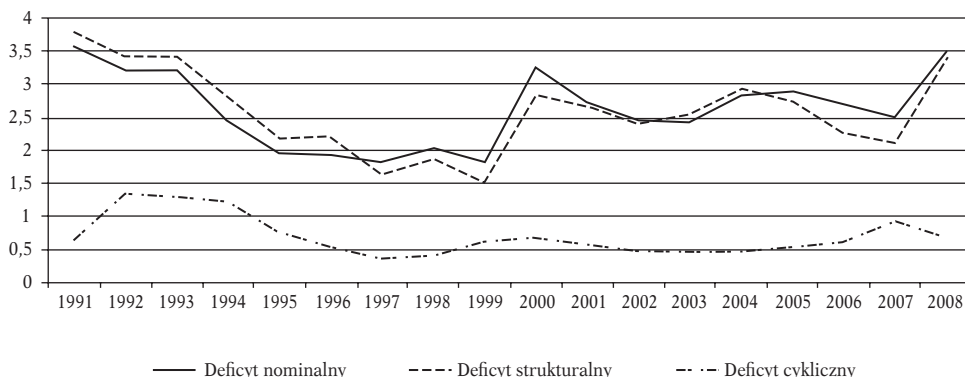
\* porównywalne dane dotyczące deficytu sektora rządowego i samorządowego dla Hiszpanii za lata 1991-1994 są niedostępne, stąd nie można obliczyć deficytu dla grupy euro(11) w tych latach.

Źródło: opracowanie własne na podst. danych AMECO ([http://ec.europa.eu/economy\\_finance/ameco](http://ec.europa.eu/economy_finance/ameco))

Początek lat 90. XX wieku to także czas głębokich różnic w sytuacji finansów publicznych. Wynikało to zarówno z odmiennej sytuacji makroekonomicznej, jak i przede wszystkim z widocznych różnic sposobu zarządzania finansami publicznymi. Na rozbieżności koniunktury może wskazywać np. względnie wysokie odchylenie standardowe cyklicznych komponentów deficytu, zwłaszcza w latach 1992-1994 (por. rys. 2). Duże, utrzymujące się zwłaszcza do 1993 roku różnicowanie salda nominalnego, było jednak głównie skutkiem rozbieżnych

sald strukturalnych, które są kształtowane przez decyzje podejmowane przez krajowe władze fiskalne, a nie warunków cyklicznych.

**Rysunek 2. Odchylenie standardowe nominalnego, strukturalnego i cyklicznego salda budżetowego w grupie euro 10 (od 1995 r. euro 11, % PKB)\***



\* z wyłączeniem Luksemburga.

Źródło: obliczenia własne na podst. danych Eurostat (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>)

Ustalenie zasad kwalifikacji państw do uczestnictwa w strefie euro (w tym wartości referencyjnych dla długu i deficytu) doprowadziło do gwałtownego przewartościowania sposobu prowadzenia polityki budżetowej prawie we wszystkich krajach UE<sup>2</sup>. Jednym z nadrzędnych celów gospodarczych w UE stało się wypełnienie kryteriów konwergencji, w tym najbardziej wymagającego reform kryterium fiskalnego. Zgodnie z zasadami wprowadzonymi przez traktat z Maastricht, szanse na uczestnictwo w mającej powstać unii walutowej nie traciły nawet najbardziej zadłużone państwa członkowskie UE, takie jak Włochy czy Belgia, których rządy musiały raczej wykazać determinację do szybkiego i konsekwentnego ograniczania zadłużenia niż osiągnąć ustaloną w traktacie wartość referencyjną długu publicznego.

Dowodem determinacji rządów w wypełnieniu kryterium fiskalnego było silne zmniejszanie deficytów budżetowych, które trwało w zasadzie aż do 2000 r., kiedy strefa euro po raz pierwszy jako całość odnotowała zbilansowane saldo budżetowe. W ciągu pięciu lat deficyt został zatem zmniejszony o 5% PKB. Ta silna i powszechna konsolidacja finansów publicznych przełożyła się także na zahamowanie wzrostu relacji długu publicznego do PKB, a następnie jej obniżenie: w 1996 r. wynosiła ona 74% PKB, a do 2002 r. osiągnęła 68% PKB.

Klimat przywracania równowagi w finansach publicznych udzielił się także państwom, które wynegocjowały klauzulę *opt-out*, czyli Danii i Wielkiej Brytanii, a także Szwecji, która ostatecznie pozostała poza obszarem wspólnej waluty.

<sup>2</sup> W opracowaniu analizowana jest grupa państw, która jako pierwsza wprowadziła euro do obrotu gotówkowego. Tym samym abstrahuje się od konsolidacji fiskalnych prowadzonych w krajach, które przystąpiły do strefy euro po 2002 r.

## **Pakt stabilności i wzrostu (PSW) a antycykliczność polityki fiskalnej w okresie tworzenia UGiW**

Numeryczne reguły fiskalne zapisane w PSW już na początku funkcjonowania strefy euro były oceniane jako narzędzia wprawdzie sprzyjające stabilności finansów publicznych, ale jednocześnie mogące wzmacniać procykliczność polityki fiskalnej<sup>3</sup>. Na procykliczne oddziaływanie reguł numerycznych jako takich wskazują m.in. Sørensen i inni [2001]. Także według badań przeprowadzonych przez Ayuso-i-Casals'a i innych [2007] 50% reguł numerycznych stosowanych w państwach UE (11 z 22), dotyczących salda budżetowego, wpływało na procykliczność polityki fiskalnej. Nawet wyższy odsetek reguł wzmacniających procykliczność polityki fiskalnej stanowiły pułapy długu publicznego (81%). Dla porównania, prawie wszystkie reguły wydatkowe (14 spośród 15 analizowanych) oddziaływały na politykę fiskalną w sposób antycykliczny.

Jeszcze przed utworzeniem strefy euro dostrzegano wysokie zagrożenie rozluźnienia dyscypliny fiskalnej po rozpoczęciu funkcjonowania wspólnego obszaru walutowego [Nowak-Far, 2007]. Determinacja rządów do obniżenia deficytów budżetowych w celu zakwalifikowania się do uczestnictwa w strefie euro była oparta na mechanizmie odwrócenia uwagi opinii publicznej i wewnętrznych grup nacisku od ich tradycyjnej roli wywierania presji na finanse publiczne, co umożliwiło prowadzenie działań oszczędnościowych w warunkach dostatecznej stabilizacji politycznej (por. [Rotte, Zimmermann, 1998]). Wraz z zaniknięciem efektywnych zewnętrznych ograniczeń dla dyscypliny fiskalnej po utworzeniu wspólnego obszaru walutowego, sytuacja mogła wrócić do stanu „naturalnego”, w którym politycy pełnią rolę agenta licznych grup interesów, a czego ostatecznym skutkiem jest permanentny deficyt budżetowy (por. [Olson, 1984] za: [Rotte, Zimmermann, 1998]). Zakończenie kilkuletniego okresu oszczędzania mogło wytwarzać dodatkowe oczekiwanie na „nagrodę” w postaci rozluźnienia polityki fiskalnej. W niektórych państwach (np. we Włoszech) stosowanie działań oszczędnościowych (podatków) o z góry ograniczonym horyzoncie obowiązywania mogło być odczytywane wręcz jako obietnica rozluźnienia dyscypliny w kolejnych latach. We wszystkich krajach maksymalizacja korzyści politycznych po 1999 r. (w Grecji po 2002 r.) mogła wytwarzać silną pokusę do ponownego powiększenia deficytów.

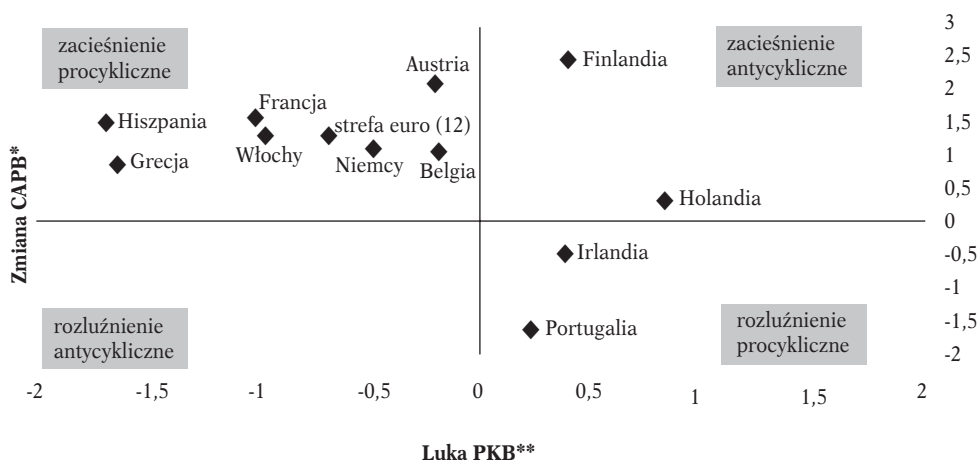
Aby przeciwstawić się tej pokusie, rząd niemiecki postulował wprowadzenie (w miejsce procesów zapobiegawczego i korekcyjnego) ściśle ustalonych sankcji

<sup>3</sup> Innym zarzutem jest negatywne oddziaływanie tych reguł na wzrost gospodarczy (por. [Leblond, 2003]). Wskazuje się np. na negatywny wpływ takich reguł na inwestycje publiczne, które w dużej mierze muszą być finansowane z bieżących dochodów (osiąganych w tym samym roku). Ograniczona jest tym samym możliwość wykorzystywania międzypokoleniowego ograniczenia budżetowego. Bodziec do ograniczenia inwestycji publicznych jest silniejszy w okresach konsolidacji, co przekłada się na mniejszą akumulację kapitału w tych okresach i osłabienie wzrostu gospodarczego w średnim i długim okresie (por. np. [Sapir Report, 2004] oraz [Altomonte, Nava, 2005, s. 145]). Potwierdzeniem tych argumentów może być fakt, że w okresie przygotowań do strefy euro inwestycje publiczne faktycznie spadły.

finansowych, które w niemal automatyczny sposób byłyby nakładane na państwa nieprzestrzegające ustalonych limitów. Niemcy były wspierane przez Holandię, ale większość państw nie dopuściła do wprowadzenia tej poprawki (por. [Nowak-Far, 2007]). Ważny kontrargument został podniesiony przez Eichengreena, który twierdził, że reguły zapisane w PSW, gdyby miały być ściśle przestrzegane, sparaliżują jedyny mechanizm walki z asymetrycznymi szokami [Eichengreen, 1997, s. 235-246, 324-325].

Rysunek 3 ilustruje pozycję polityki fiskalnej w państwach członkowskich tworzących unię walutową względem cyklu koniunkturalnego w okresie bezpośrednio poprzedzającym wprowadzenie wspólnej waluty. Zdecydowana większość krajów stosowała w latach 1997-1999 zacieśnienie, przy czym w związku z ujemną luką popytową było ono wówczas procykliczne. Jedynie w przypadku dwóch krajów, tj. Finlandii i Holandii, które znajdowały się w relatywnie dobrej sytuacji makroekonomicznej, zacieśnienie miało charakter antycykliczny. Warto zauważyć, że także w dwóch przypadkach – Irlandii i Portugalii – nastawienie polityki fiskalnej można ocenić jako procykliczne rozluźnienie.

Rysunek 3. Pozycja polityki fiskalnej państw strefy euro względem cyklu w latach 1997-1999



\* Różnica między przeciętnym strukturalnym saldem pierwotnym (CAPB) w latach 1997-1999 a przeciętnym CAPB w latach 1995-1996.

\*\* średnia w latach 1997-1999.

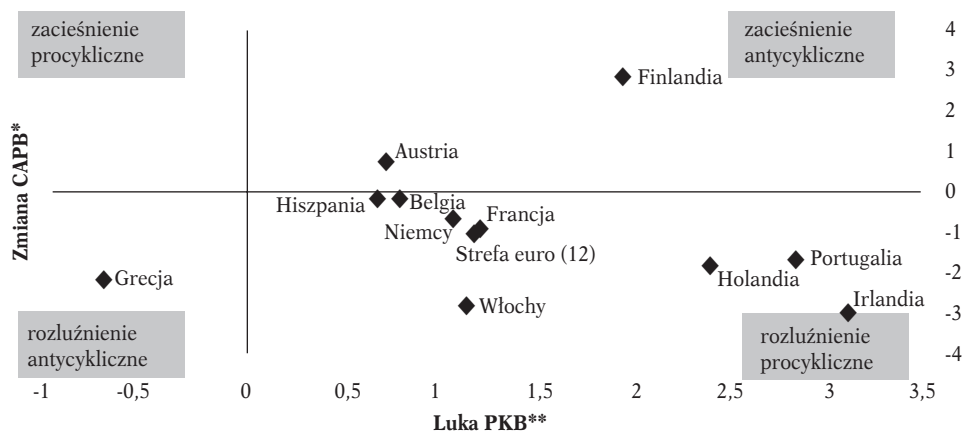
Źródło: opracowanie własne na podst. danych Eurostat – AMECO ([http://ec.europa.eu/economy\\_finance/ameco](http://ec.europa.eu/economy_finance/ameco))

Irlandia dokonała pewnego wysiłku fiskalnego wcześniej (zwłaszcza w drugiej połowie lat 80. XX wieku), natomiast w latach 90. nominalne saldo budżetowe było na tyle korzystne, że powstrzymywanie poluzowania nie było konieczne do swobodnego wypełnienia kryterium fiskalnego. Dodatkowo kraj ten charakteryzował się wysoką dynamiką wzrostu gospodarczego, która pomagała redukować relację długu do PKB.

Skala poluzowania fiskalnego przed utworzeniem strefy euro była większa w przypadku Portugalii, co z jednej strony było oznaką złej polityki fiskalnej i dostosowań przedakcesyjnych, a z drugiej jedną z przyczyn boomu kredytowego po utworzeniu UGiW, po którym nastąpiła długotrwała stagnacja. Portugalia wprawdzie została zakwalifikowana do uczestnictwa w UGiW w pierwszej turze (w 1998 r.) i przyjęła w 1999 r. wspólną walutę, ale późniejsze rewizje danych ujawniły, że deficyt budżetowy został obniżony do wymaganego poziomu 3% PKB<sup>4</sup> dopiero w 1999 r.

Pierwsze lata po utworzeniu strefy euro przyniosły odwrócenie nastawienia polityki fiskalnej. Mimo dodatnich luk popytowych, w większości krajów zarejestrowano rozluźnienie polityki fiskalnej, które miało wówczas charakter procykliczny (poza Grecją, gdzie luka PKB pozostała ujemna w latach 2000-2002, por. rys. 4). Najsilniejsze procykliczne rozluźnienie miało miejsce we Włoszech. Polityka fiskalna Hiszpanii i Belgii była w tym okresie bliska neutralnej, natomiast jedynie dwa kraje – Finlandia i Austria kontynuowały restrykcyjną politykę fiskalną po utworzeniu unii walutowej, które w obu przypadkach miało charakter antycykliczny.

Rysunek 4. Pozycja polityki fiskalnej państw strefy euro względem cyklu w latach 2000-2002



\* Różnica między przeciętnym strukturalnym saldem pierwotnym (CAPB) w latach 2000-2002 a przeciętnym CAPB w latach 1997-1999.

\*\* średnia w latach 2000-2002.

Źródło: opracowanie własne na podst. danych Eurostat – AMECO ([http://ec.europa.eu/economy\\_finance/ameco](http://ec.europa.eu/economy_finance/ameco))

Rozluźnienie polityki fiskalnej w pierwszych latach funkcjonowania wspólnego obszaru walutowego miało kilka źródeł, chociaż w dużej mierze wynikało z niewiarygodności sankcji przewidzianych w ramach procedury nadmiernego

<sup>4</sup> Portugalia została zakwalifikowana na podstawie danych, w świetle których deficyt budżetowy wyniósł 2,8% PKB w 1997 roku. Faktycznie był on wówczas równy 3,5% PKB (wg danych Eurostat).

deficytu (ang: *Excessive Debt Procedure*, EDP). Niewiarygodność ta została potwierdzona już trzy lata po utworzeniu strefy euro. W listopadzie 2002 r. procedura EDP została wszczęta wobec Niemiec, czyli gospodarki największej i postrzeganej za najbardziej zagorzałego zwolennika utrzymywania dyscypliny fiskalnej, a następnie w czerwcu 2003 r. – wobec drugiej największej gospodarki strefy euro, czyli Francji. Później, w listopadzie 2003 r., KE wydała opinię o niedostatecznych wysiłkach rządu niemieckiego w celu ograniczenia nadmiernego deficytu.

W ramach EDP przewidziane są sankcje w postaci zwrotnych lub bezzwrotnych depozytów w wysokości 0,2-0,5% PKB (Art. 104 punkt 11 traktatu z Maastricht). Aby jednak sankcje te mogły być nałożone, w pierwszym kroku konieczne jest uchwalenie wniosku zawierającego wezwanie do określonych przez Radę Europejską działań zmierzających do ograniczenia deficytu, wraz z narzuceniem terminu ich wprowadzenia i żądaniem dostarczania przez wzywany kraj raportów okresowych celem oceny wypełnienia wyznaczonych zadań. Wniosek ten musi być uchwalony przez Radę ECOFIN większością 2/3 głosów. Wprawdzie kraj zainteresowany nie ma prawa głosu, ale kumulacja głosowań dotyczących dwóch państw (Niemiec i Francji) w jednym dniu ułatwiła zebranie blokującej uchwałę koalicji, do której weszły także Włochy i Portugalia – dwa kraje, które również nie utrzymywały wymaganej dyscypliny budżetowej. Wniosek nie został więc przegłosowany, a dodatkowo Rada przegłosowała zawieszenie procedury EDP wobec Niemiec i Francji.

Wprawdzie później Europejski Trybunał Sprawiedliwości unieważnił uchwalone zawieszenie procedur EDP, ale jednocześnie uznał, że odrzucone przez Radę rekomendacje KE wystosowane pod adresem Niemiec i Francji nie obowiązują. Te wydarzenia już w pierwszych latach funkcjonowania strefy euro uwidoczniły zatem realny brak możliwości egzekwowania zapisów PSW.

Podsumowując, polityka fiskalna prowadzona w strefie euro w latach 1997-2002, czyli przed utworzeniem strefy euro, a także bezpośrednio po uruchomieniu tego projektu, miała charakter procykliczny, do czego przyczyniła się zarówno konstrukcja reguł zawartych w PSW, jak i niedostateczna zdolność do ich egzekwowania po 1999 r.

## **Strategie i trwałość konsolidacji**

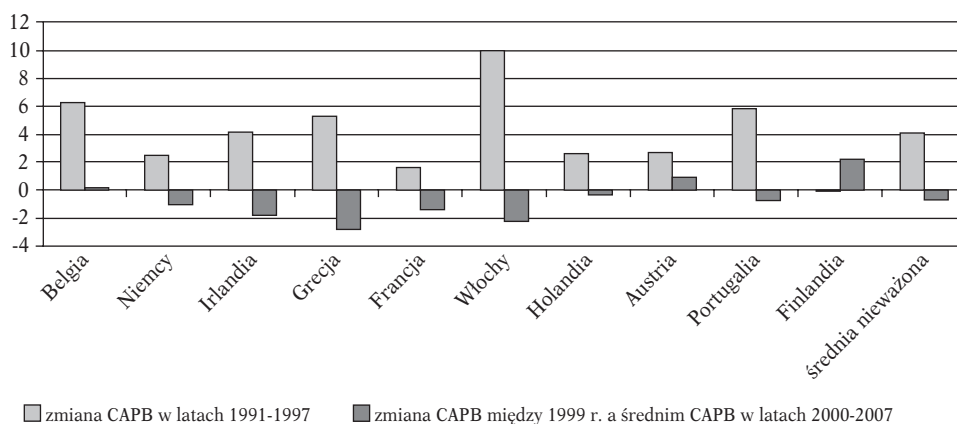
Skalę dostosowań fiskalnych, mierzoną zmianami strukturalnego pierwotnego salda sektora rządowego i samorządowego (CAPB) zilustrowano na rys. 5. Analizując lata 1991-1997, czyli pełen okres obejmujący przygotowania do utworzenia UGiW (od zakończenia negocjacji dotyczących traktatu z Maastricht do roku, który jako ostatni był brany pod uwagę przy kwalifikowaniu państw do strefy euro), największy wysiłek poniosły Włochy, gdzie CAPB został podniesiony o 10% PKB. Silna konsolidacja finansów publicznych miała także miejsce w Belgii, Portugalii i Grecji (5-6,1%). W grupie państw porównanych na rysunku 5 jedyny przypadek braku poprawy CAPB w latach 1991-1997 dotyczy



Finlandii. Było to jednak wynikiem szczególnej sytuacji: deficyt strukturalny uległ gwałtownemu pogorszeniu w latach 1992-1993, wskutek kryzysu, jaki dotknął Finlandię i inne kraje skandynawskie po rozpadzie Związku Radzieckiego. Dzięki reformom finansów publicznych udało się tam jednak poprawić strukturalne saldo pierwotne, które w 1997 r. osiągnęło poziom z 1991 r.

Średnia poprawa salda w grupie analizowanych państw wyniosła nieco powyżej 4% PKB w okresie przed utworzeniem UGiW, natomiast przeciętne CAPB w latach 2000-2007 było gorsze od CAPB w 1999 r. o 0,7% PKB.

**Rysunek 5. Zmiany strukturalnego salda pierwotnego (CAPB) w latach przed i po utworzeniu UGiW (% PKB)**



Źródło: obliczenia własne na podst. danych Eurostat – AMECO ([http://ec.europa.eu/economy\\_finance/ameco](http://ec.europa.eu/economy_finance/ameco))

Analiza danych zagregowanych maskuje znaczne rozbieżności krajowych strategii polityki fiskalnej w latach przygotowań do utworzenia UGiW. Poszczególne kraje różniły się między sobą pod względem wyjściowej pozycji fiskalnej, czasu trwania konsolidacji, skali dostosowań, a także ich trwałości w okresie funkcjonowania strefy euro (por. tablica 1). Rozpoczęcie konsolidacji datowane jest na pierwszy rok, w którym zanotowano spadek relacji deficytu budżetowego do PKB. Nie oznacza to jednak, że odpowiednie plany reform i ustawy były przygotowane w tym roku. Zwykle efekty działań konsolidujących finanse widoczne były rok lub dwa lata po ich wdrożeniu.

Biorąc pod uwagę wysiłek fiskalny, na szczególną uwagę zasługuje Finlandia, która redukowałą deficyt średnio o 2% PKB rocznie, Grecja (1,8%), a w dalszej kolejności Holandia (1,6%), Włochy (1,4%), Belgia (1,3%) i Austria (1,2%). Najwcześniej konsolidację zaczęto realizować we Włoszech (w 1992 r.), co wiązało się z relatywnie niekorzystną wyjściową sytuacją finansów publicznych. Rok później deficyt zaczął spadać w innym kraju o znacznym deficycie i wysokim zadłużeniu – Belgii, a także w Irlandii, mimo że był to jedyny w analizowanej



grupie kraj, którego deficyt budżetowy w całym okresie przygotowań do UGiW utrzymywał się poniżej referencyjnego poziomu 3% PKB. Dzięki trwającemu siedem lat okresowi poprawy pozycji fiskalnej, Irlandia osiągnęła w 1999 r. nadwyżkę w wysokości 2,6% PKB. W 2000 r. ukształtowała się ona już na poziomie 4,8% PKB.

Tablica 1

## Okresy konsolidacji fiskalnej i ich trwałość przed utworzeniem strefy euro

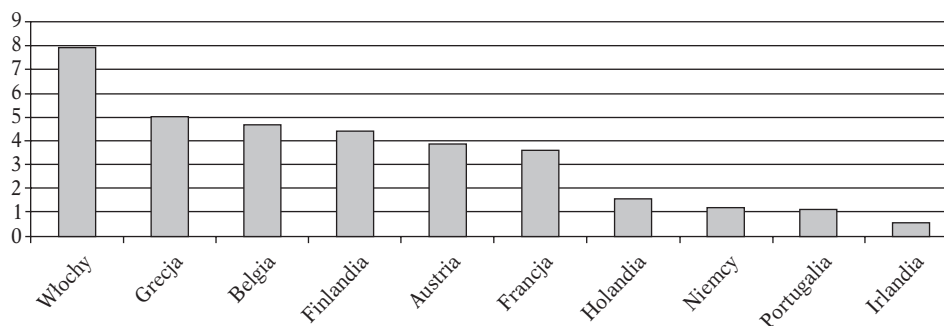
Kraj	Rok rozpoczęcia konsolidacji	Saldo budżetu w roku poprzednim (% PKB)	Średnioroczny wysiłek fiskalny do 1999 r. (% PKB)	Średnie saldo budżetu w latach 2000-2007
Belgia	1993	-8,2	1,3	-0,4
Niemcy	1997	-3,3	0,9	-2,2
Irlandia	1993	-2,9	0,9	1,5
Grecja	1994	-11,9	1,8	-4,8
Francja	1994	-6,4	0,9	-2,7
Włochy	1992	-11,4	1,4	-2,9
Holandia	1996	-4,3	1,6	-0,6
Austria	1996	-5,9	1,2	-1,6
Portugalia	1994	-7,7	1,0	-3,6
Finlandia	1994	-8,3	2,0	4,0

Źródło: obliczenia własne na podst. danych Eurostat ([ec.europa.eu/eurostat](http://ec.europa.eu/eurostat)) i Eurostat – AMECO ([http://ec.europa.eu/economy\\_finance/ameco](http://ec.europa.eu/economy_finance/ameco))

Warto podkreślić, że irlandzkie wyniki były możliwe do osiągnięcia dzięki bardzo wysokiej dynamice wzrostu gospodarczego: średnia stopa wzrostu realnego PKB w latach 1994-2000 wynosiła ponad 9%. Spadające zadłużenie w stosunku do PKB wraz z malejącymi stopami procentowymi zaowocowały obniżeniem się płatności odsetkowych, ale jednocześnie strukturalne saldo pierwotne kształtowało się w latach 1991-2000 na podobnym poziomie (por. rys. 6). Pozytywnie można mimo to ocenić wolniejszy wzrost wydatków niż PKB, co skutkowało obniżaniem się relacji obu wielkości.

Z rysunku 6 wynika, że państw, które konsolidowały swoje finanse publiczne głównie w wyniku wzrostu gospodarczego było więcej. W przypadku Portugalii, a także Niemiec, CAPB poprawił się tylko o ok. 1% PKB, a w Holandii o ok. 1,5% PKB. Oznacza to, że w pozostałej części poprawa salda nominalnego dokonała się dzięki relatywnie niższym płatnościom odsetkowym i poprawie składnika cyklicznego. Tymczasem dostosowania we Włoszech zaowocowały poprawą CAPB prawie o 8% PKB.

Rysunek 6. Zmiana strukturalnego salda pierwotnego w okresie konsolidacji\*  
(% potencjalnego PKB)



\* Zmiana CAPB między rokiem poprzedzającym start konsolidacji (por. tabl. 5.1) a rokiem zakończenia konsolidacji (1997, 1998 lub 1999, w zależności od tego, kiedy został osiągnięty maksymalny poziom CAPB).

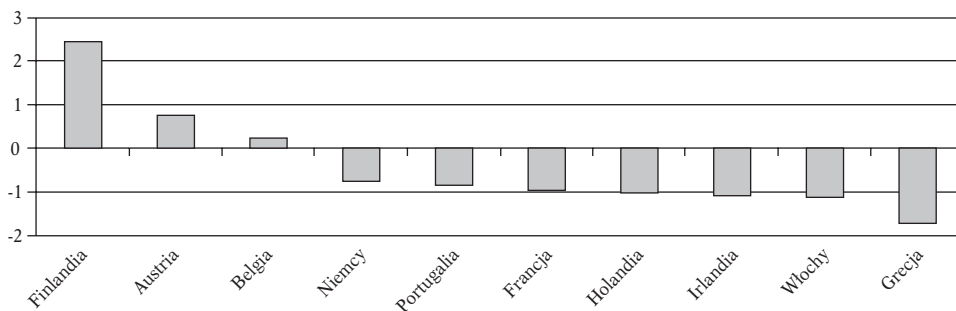
Źródło: opracowanie własne na podst. danych Eurostat – AMECO ([http://ec.europa.eu/economy\\_finance/ameco](http://ec.europa.eu/economy_finance/ameco))

Skuteczność strategii konsolidacji finansów publicznych nie może być oceniana jedynie przez pryzmat skali redukcji nominalnego deficytu budżetowego, czy strukturalnego salda pierwotnego. Ważnym czynnikiem, świadczącym o powodzeniu stosowanej strategii jest trwałość osiągniętej konsolidacji. Element ten nie mógł być brany pod uwagę w 1997 r. jako kryterium kwalifikowania poszczególnych gospodarek do uczestnictwa w strefie euro, niemniej jednak w dużej mierze to on decyduje o zdolności do absorpcji asymetrycznych szoków w średnim okresie. Ograniczenia wynikające z PSW, a także zasada dbania o zrównoważenie finansów publicznych, implikują konieczność nie tylko osiągnięcia, ale także utrzymywania przestrzeni fiskalnej (rozumianej jako saldo strukturalne, które umożliwi swobodne działanie automatycznych stabilizatorów koniunktury). Wnioski dotyczące trwałości dostosowań fiskalnych można wyciągnąć analizując rysunek 7. Okazuje się, że tylko trzy kraje utrzymały bądź poprawiły strukturalne saldo pierwotne w pierwszej dekadzie funkcjonowania wspólnego obszaru walutowego. Szczególnie wysoko należy ocenić Finlandię, która od tzw. kryzysu skandynawskiego konsekwentnie prowadziła odpowiedzialną politykę fiskalną, zapewniając pokaźną przestrzeń fiskalną dla automatycznych stabilizatorów koniunktury. Bufor ten okazał się wystarczający nawet w obliczu kryzysu finansowego. W 2009 r. pomimo silnego załamania zagregowanego popytu i znacznego wzrostu wydatków rządowych (w relacji do PKB największego po Irlandii w strefie euro) deficyt nominalny ukształtował się na poziomie 2,2% PKB, co było najlepszym po Luksemburgu wynikiem w grupie wszystkich państw strefy euro.

Drugim, wartym uwagi przykładem państwa, które nie uległo pokusie rozluźnienia fiskalnego jest Austria. Kontynuacja odpowiedzialnej polityki fiskalnej także w tym przypadku pozwoliła na osiągnięcie relatywnie korzystnego salda budżetowego w 2009 r. (-3,4% PKB). Wylączając jeszcze Belgię, we wszystkich

pozostałych krajach, które w 1999 r. utworzyły strefę euro, nastąpiło pogorszenie CAPB.

**Rysunek 7. Trwałość dostosowań fiskalnych: różnica między średnim saldem budżetowym w latach 2007-2009 a saldem osiągniętym w roku 1999**



Źródło: opracowanie własne na podst. danych Eurostat ([ec.europa.eu/eurostat](http://ec.europa.eu/eurostat))

Pogorszenie strukturalnej pozycji fiskalnej w największym stopniu dotyczyło dwóch krajów, które wcześniej wyróżniały się najsilniejszą konsolidacją, czyli Grecji i Włoch, a także Irlandii.

Irlandia, jak wspomniano wcześniej, w okresie przedakcesyjnym osiągała dodatnie salda budżetowe dzięki szybkiemu wzrostowi gospodarczemu. Po przyjęciu wspólnej waluty wydatki pierwotne zaczęły tam jednak rosnać szybciej niż PKB, co zaowocowało pogorszeniem strukturalnego salda pierwotnego. Jak widać na rysunku 7, aż sześć spośród dziesięciu analizowanych krajów zarejestrowało pogorszenie CAPB w zbliżonej skali – od 0,75 do 1,1% PKB potencjalnego.

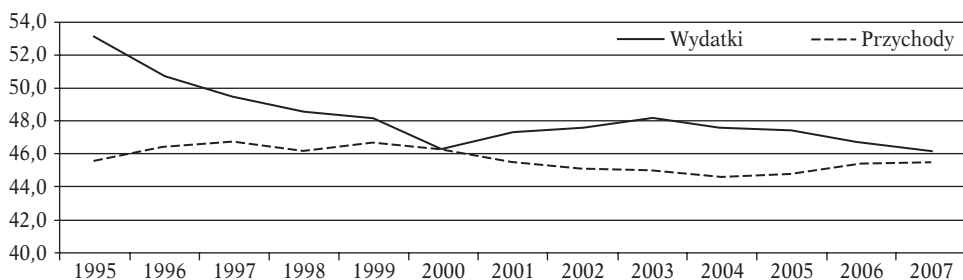
Redukcja deficytu budżetowego w okresie przygotowań do utworzenia UGiW mogła dokonywać się dzięki zwiększaniu dochodów budżetowych lub obniżaniu wydatków w relacji do PKB. W literaturze wskazuje się często, że trwałość dostosowań fiskalnych zależy w dużym stopniu od tego, czy oparta jest na stronie wydatkowej czy też dochodowej budżetu. Np. w świetle wyników badań Fatasa i innych [2003] zdecydowanie bardziej skuteczne i trwałe dostosowania były oparte na zmniejszeniu wydatków budżetowych. Podobne wnioski można wyciągnąć m.in. z raportu OECD [2007], w którym analizą objęto reformy prowadzone w krajach OECD od końca lat 70. XX w. do pierwszych lat XXI w.

W skali całej strefy euro działania konsolidujące finanse publiczne przed rokiem 1997 dokonywane były generalnie po stronie wydatkowej budżetu (por. rys. 8). Tylko w latach 1995-1997 udział wydatków w PKB obniżył się z 53% do 49%. Do roku 2000 relacja ta spadła o kolejne 3 punkty procentowe. Łączny spadek wydatków budżetowych w latach 1995-2000 w 63% był efektem zmniejszenia wydatków pierwotnych, natomiast w 37% wynikał z obniżenia płatności odsetkowych (dzięki niższym stopom procentowym i obniżonemu

długowi publicznemu). W tym samym czasie obserwowano niewielki wzrost relacji dochodów budżetowych do PKB, z niecałych 46% do 47%.

Rozluźnienie fiskalne po 2000 r. dotyczyło zarówno wydatków, jak i dochodów. Wzrost wydatków był przy tym silniejszy w pierwszych trzech latach (2001-2003), po których nastąpił ponowny spadek ich relacji w stosunku do PKB. Przychody spadały natomiast względnie równomiernie w latach 2001-2004. Ponowne równoważenie budżetów państw strefy euro od roku 2004 było warunkowane głównie stopniowo poprawiającymi się warunkami cyklicznymi.

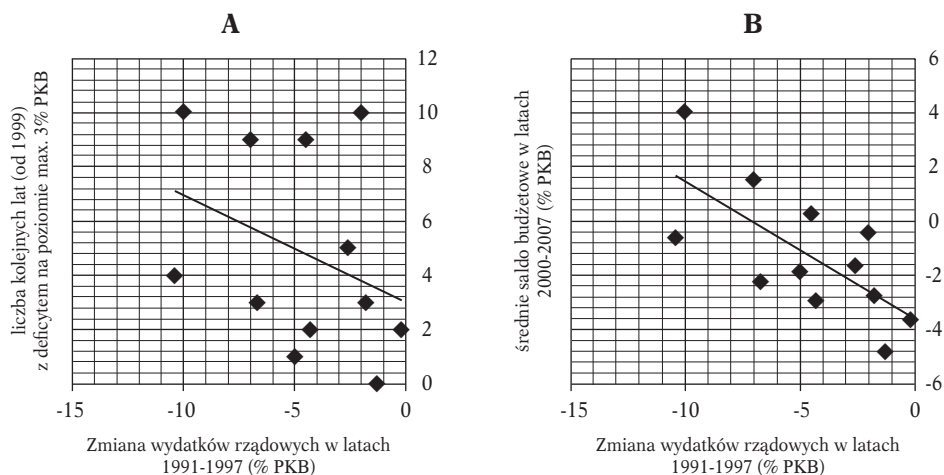
Rysunek 8. Wydatki i dochody budżetowe w strefie euro (% PKB)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat ([ec.europa.eu/eurostat](http://ec.europa.eu/eurostat))

O ile w całej grupie analizowanych krajów główny ciężar konsolidacji spoczął na obniżaniu wydatków, to jednak w poszczególnych państwach proporcje między działaniami po stronie dochodowej i wydatkowej nie rozkładały się równomiernie. Różnice w zakresie strategii konsolidacji są prawdopodobnie jednym ze źródeł różnego stopnia ich trwałości.

Rysunek 9. Trwałość konsolidacji opartej na działaniach po stronie wydatkowej budżetu

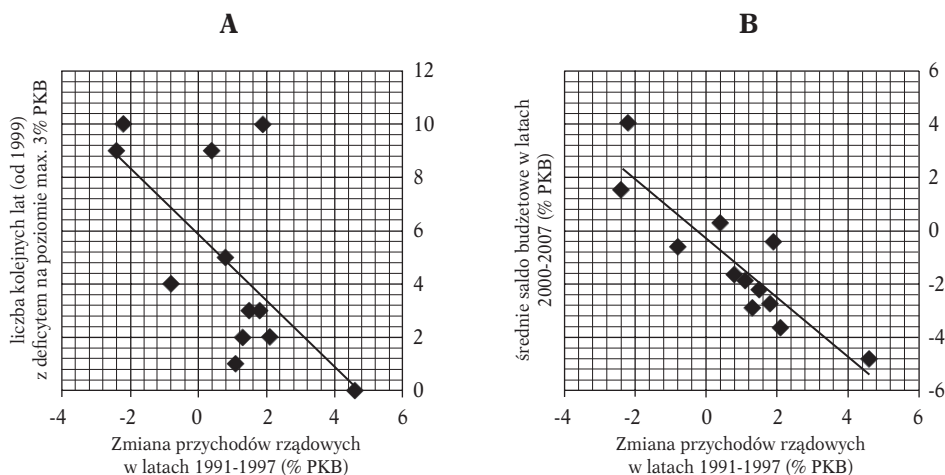


Źródło: opracowanie własne na podst. danych Eurostat – AMECO ([http://ec.europa.eu/economy\\_finance/ameco](http://ec.europa.eu/economy_finance/ameco))

Na rysunku 9 zestawiono zmianę relacji wydatków do PKB w latach 1991-1997 z trwałością osiągniętych dostosowań, mierzoną (A) długością okresu, w którym dane państwo rejestrowało deficyt budżetowy nieprzekraczający wartości referencyjnej, począwszy od roku 2000 i (B) średnim saldem budżetu w latach 2000-2007, w relacji do PKB. Oba wykresy skłaniają do wniosku, że kraje, które dokonywały głębszych cięć wydatków budżetowych, charakteryzowały się na ogół lepszą sytuacją fiskalną w okresie po wprowadzeniu wspólnej waluty. Związek jest szczególnie widoczny na wykresie 9B.

Wnioski dotyczące relacji pomiędzy zmianami przychodów budżetowych a trwałością osiągniętej dzięki nim konsolidacji są zilustrowane na rys. 10. Okazuje się, że kraje, które oparły strategię konsolidacji na powiększaniu przychodów przeważnie charakteryzowały się krótszym okresem, w którym nie była przekraczana referencyjna relacja deficytu do PKB. Deficyt na dopuszczalnym poziomie dłużej utrzymywały kraje, które zdołały w latach 1991-1997 obniżyć udział przychodów budżetowych w PKB. Były to kraje, które połączyły dostosowania fiskalne z pewnym wycofaniem się państwa z gospodarki. Z wykresu 10B wynika ponadto, że państwa, w których konsolidacja oparta była na szukaniu dodatkowych dochodów budżetowych, osiągały po utworzeniu UGiW zdecydowanie gorsze salda budżetowe, w porównaniu z krajami, w których relacja dochodów do PKB została w latach 1991-1997 obniżona.

Rysunek 10. Trwałość konsolidacji opartej na działaniach po stronie dochodowej budżetu



Źródło: opracowanie własne na podst. danych Eurostat – AMECO ([http://ec.europa.eu/economy\\_finance/ameco](http://ec.europa.eu/economy_finance/ameco))

Analiza poszczególnych aspektów sukcesu dostosowań fiskalnych wskazuje, że największym powodzeniem zakończyła się konsolidacja finansów publicznych w Finlandii (ramka 1). Reformy zostały tam rozpoczęte już w 1992 r., czyli jeszcze w okresie tzw. kryzysu skandynawskiego (choć wyniki były widoczne dopiero od 1994 r.), a następnie były konsekwentnie realizowane

w okresie przygotowań do utworzenia UGiW. Co ważne, duży wysiłek fiskalny został podtrzymany także w kolejnych latach, dzięki czemu Finlandia osiągała nadwyżki budżetowe na poziomie średnio 4% PKB w latach 2000-2007.

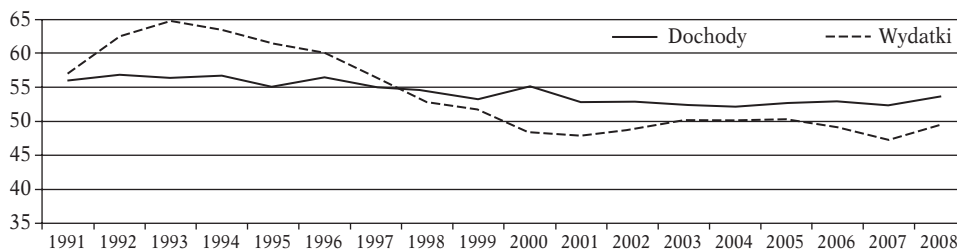
**Ramka 1. Finlandia – silna i długotrwała konsolidacja po stronie wydatkowej, utrzymana po przyjęciu wspólnej waluty**

Sytuacja makroekonomiczna Finlandii na początku lat 90. XX wieku była bardzo trudna. Skutkiem kryzysu, który ogarnął państwa skandynawskie po upadku ZSRR, a którego bezpośrednią przyczyną było pęknięcie bańki na rynku nieruchomości, był spadek realnego PKB Finlandii o ponad 10% w latach 1990-1993 oraz skokowy wzrost stopy bezrobocia z 3 do ponad 16% (na podst. danych Eurostat). W 1993 roku deficyt budżetowy Finlandii ukształtował się na poziomie 8,2% i w dużej mierze był efektem działania automatycznych stabilizatorów koniunktury. Same tylko wydatki socjalne wzrosły między 1990 a 1993 rokiem z 27% do 37% PKB, co nie byłoby możliwe bez wdrożenia szeregu rozwiązań tworzących politykę państwa opiekuńczego w latach 80. XX wieku [OECD, 1998].

Konsolidacja była przeprowadzana już w ostatniej fazie recesji, lecz jej skutki można określić jako niekeynesowskie [Honkapohja, Koskela, 1999]. Zwiększenie wiarygodności międzynarodowej obniżyło oprocentowanie obligacji i utorowało drogę do powrotu na ścieżkę szybkiego wzrostu. Począwszy od 1993 r. sytuacja zaczęła się poprawiać, czemu towarzyszyło wycofywanie się działania automatycznych stabilizatorów koniunktury i ograniczenie ich presji na saldo budżetu. Moment rozpoczęcia wdrażania reform fiskalnych zbiegł się zatem z poprawą warunków cyklicznych, chociaż stopa bezrobocia pozostała dwucyfrowa przez cały okres przygotowań do utworzenia UGiW.

Konsolidacja fiskalna od początku była dokonywana głównie po stronie wydatkowej (por. rys. 11). W szczególności ograniczono subsydia dla jednostek terytorialnych, obniżono wydatki na transfery socjalne dla gospodarstw domowych, a także zmniejszono wydatki konsumpcyjne i subsydia z budżetu centralnego (ograniczono zwłaszcza subsydiowanie niektórych sektorów).

**Rysunek 11. Wydatki i dochody budżetowe w Finlandii (% PKB)**



Źródło: opracowanie własne na podst. danych Eurostat – AMECO ([http://ec.europa.eu/economy\\_finance/ameco](http://ec.europa.eu/economy_finance/ameco))

W 1996 r. wprowadzono program oszczędnościowy w systemie emerytalnym. W ramach tej reformy:

- zmniejszono tzw. współczynnik kumulacji dla osób przechodzących na wcześniejszą emeryturę i pracowników niepełnosprawnych,
- wydłużono okres brany pod uwagę przy obliczaniu emerytury z ostatnich 4 do ostatnich 10 lat,
- zmodyfikowano sposób indeksacji niektórych świadczeń społecznych i emerytur (zwiększając uzależnienie od wskaźnika CPI, a zmniejszając uzależnienie od tempa wzrostu wynagrodzeń w gospodarce),
- stopniowo rozpoczęto wycofywanie z ryczałtowego komponentu (*flat-rate component*).

Kolejnym reformowanym obszarem był system zasiłków dla bezrobotnych. Zaostrzono kryteria jego przyznawania, aby skłonić osoby bez pracy do aktywnego jej poszukiwania. Zmianom tym towarzyszył program szkoleń i wsparcia bezrobotnych w poszukiwaniu pracy. Uczestniczenie w programach stało się warunkiem otrzymywania zasiłku.

Po stronie dochodowej wdrożono szereg udogodnień dla MŚP (m.in. w postaci progresywnej skali niektórych składek czy wyższej stopy amortyzacji). Zmodyfikowany został system podatku dochodowego, który m.in. został obniżony. W miejsce starego systemu podatkowego od zysków i kapitału z wysokimi nominalnymi stawkami, ale niską efektywną stopą podatkową (wskutek dużej liczby ulg), wprowadzono podatek liniowy ze stawką początkowo 25% (w latach 1993-1995), a następnie 28% (od 1996 r., [Hietala, 2005]).

Dodatkowymi czynnikami, które przyczyniły się do poprawy nominalnego salda budżetowego, był z jednej strony relatywnie szybki wzrost PKB, a z drugiej – spadek stóp procentowych, który obniżył koszt obsługi długu publicznego.

Jednym z ważniejszych problemów, który pomimo uruchomienia szeregu działań z zakresu aktywnej polityki rynku pracy nie znalazł szybkiego rozwiązania, była trudna sytuacja na fińskim rynku pracy. Wzrost bezrobocia równowagi, do którego przyczyniły się wciąż wysokie obciążenia podatkowe oraz wysokie zadłużenie firm, mogły być po części kosztem głębokiej konsolidacji fiskalnej w Finlandii.

Po utworzeniu wspólnego obszaru walutowego relacja wydatków do PKB przestała spadać, aczkolwiek ich poziom gwarantował już utrzymywanie nadwyżek budżetowych nawet w sytuacji spowolnienia tempa wzrostu gospodarczego, jakie nastąpiło w latach 2001-2003.

W krajach, w których wypełnienie kryterium fiskalnego było celem nadrzędnym i jedynym bodźcem do przeprowadzenia konsolidacji, dostosowania w większym stopniu były prowadzone po stronie dochodowej. Tym samym poprawa pozycji fiskalnej była krótkotrwała, a rozluźnienie polityki fiskalnej wraz z brakiem poprawy elastyczności rynków pracy i produktu skutkowało realną aprecjacją kursu walutowego i pogłębianiem deficytów na rachunkach obrotów bieżących.

Dodatkowo, można zauważyć, że dostosowania po stronie wydatkowej częściej prowadzone były w państwach o wyższych wyjściowych relacjach budżetu do PKB (np. Finlandia, Holandia, Austria), natomiast zwiększanie dochodów dotyczyło najczęściej państw o „małych budżetach”, takich jak Grecja czy Portugalia (ramka 2). W obu przypadkach wzrost skorygowanych cyklicznie dochodów podatkowych wyniósł w latach 1990-1997 około 9% PKB (por. [Fatas, Mihov, 2002]). Z jednej strony dokonała się zatem częściowa konwergencja relacji wydatków i dochodów budżetowych do PKB, ale z drugiej – ograniczenia wydatków częściej wiązały się z reformami strukturalnymi ułatwiającymi funkcjonowanie w strefie euro bez pogorszenia konkurencyjności. Portugalia brak tych reform przyplaciła zahamowaniem wzrostu gospodarczego i jest często uznawana za kraj, który poniósł największy koszt przystąpienia do unii walutowej (por. [Blanchard, 2007], [Mathieu, Sterdyniak, 2007]).

Specyficznie prowadzona była konsolidacja we Włoszech, która musiała charakteryzować się największym łącznym wysiłkiem. Dlatego też obok reform strukturalnych, dotyczących m.in. służby zdrowia i cięć wydatków, posiłkowano się wielokrotnymi podwyżkami podatków i składek ubezpieczeniowych. Tym samym, wprawdzie udział emerytur w wydatkach obniżył się z 25 do 16%, ale



jednocześnie wzrost obciążeń i jednostkowych kosztów pracy w latach 90. przyniósł już i tak niekonkurencyjną gospodarkę [Gillingham, 2003]. Dodatkowo, saldo budżetu w roku 1997 udało się poprawić dzięki jednorazowemu specjalnemu dochodowemu podatkowi progresywnemu (od 1,5 do 3,5% dochodu). Problemem, który od początku pogarszał jakość dostosowań był czasowy charakter wdrażanych działań, z których niektóre w razie potrzeby były przedłużane (np. nadzwyczajny podatek od aktywów przedsiębiorstw).

#### **Ramka 2. Portugalia – słaba konsolidacja z jednoczesnym wzrostem zaangażowania państwa w gospodarkę i silne procykliczne rozluźnienie po przyjęciu euro**

Mimo że zgodnie z Programem Konwergencji z 1993 r. założeniem programu reform finansów publicznych było powiązanie konsolidacji z wycofywaniem się państwa z gospodarki, rzeczywistość okazała się zupełnie inna.

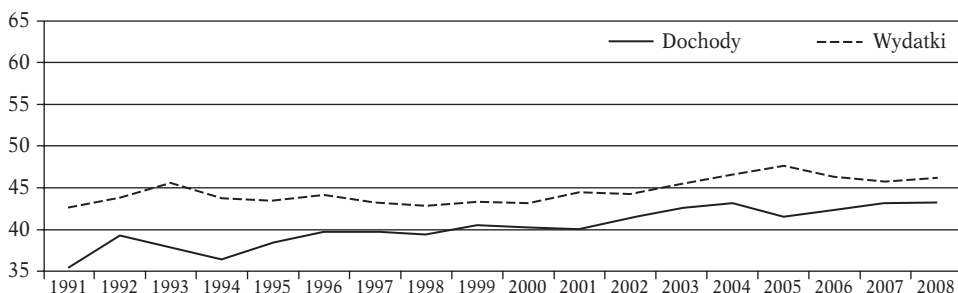
Narzędziem, które miało ułatwić Portugalii osiągnięcie referencyjnej wartości deficytu, była reguła wydatkowa, która ograniczała stopę wzrostu wydatków do wartości wyznaczonej przez stopę inflacji. Limity wydatkowe miały być następnie podstawą indeksacji wynagrodzeń w sferze publicznej (dynamika wynagrodzeń w sektorze publicznym wyznacza w dużej mierze kształtowanie się płac w sektorze prywatnym). Pewne reformy wdrożono w systemie emerytalnym – m.in. podniesiony został wiek emerytalny dla kobiet i zmodyfikowane zostały zasady obliczania wysokości emerytury.

Zdecydowanie więcej działań umożliwiających ograniczenie nominalnego deficytu w relacji do PKB wdrożono po stronie dochodowej. Po pierwsze, od 1994 r. przyspieszono proces prywatyzacji, z którego przychody rosły znacząco w latach 1994-1997 [Ramos, Martins, 2002]. Po drugie, usprawniona została administracja podatkowa, dzięki czemu wzrosła ściągальność podatków. Wprowadzono też szereg nowych podatków – m.in. 20% podatek od inwestycji w nieruchomości lub podwyższano już istniejące – np. stawki podatku VAT rosły kilkakrotnie w okresie przygotowań do utworzenia UGiW.

Wsparciem dla tych działań było wejście gospodarki portugalskiej w fazę ożywienia w 1994 r. Wpływy podatkowe rosły dzięki poszerzonej bazie podatkowej, poprawie wyników finansowych przedsiębiorstw, a także obniżeniu limitu odliczeń od podatku z tytułu wcześniej ponoszonych strat.

Wobec wciąż zbyt wysokiego deficytu budżetowego, w 1996 r. wdrożono dodatkowe, awaryjne rozwiązania. Częściowo zamrożono wydatki bieżące i inwestycyjne, a także transfery. Dodatkowo, wprowadzono tymczasowo całkowity zakaz zatrudniania nowych pracowników w administracji publicznej. Przeprowadzono także reformy systemu opieki zdrowotnej, której skutki budżetowe odczuwalne były jednak już po przyjęciu przez Portugalię wspólnej waluty.

**Rysunek 12. Wydatki i dochody budżetowe w Portugalii (% PKB)**



Źródło: opracowanie własne na podst. danych Eurostat – AMECO ([http://ec.europa.eu/economy\\_finance/ameco](http://ec.europa.eu/economy_finance/ameco))

Poprawa salda budżetowego w Portugalii możliwa była także dzięki znacznej obniżce płatności odsetkowych. Portugalia była krajem, która po Grecji w największym stopniu skorzystała na procesie konwergencji stóp procentowych w okresie przed utworzeniem UGiW. Przykładowo, oprocentowanie obligacji 10-letnich spadło w latach 1990-1997 z 15,4% do 6,4%. W istocie, utrzymanie lub nawet lekki spadek wydatków w relacji do PKB od początku lat 90. XX wieku do wprowadzenia euro (por. rys. 14) wynikał z malejących płatności odsetkowych, które maskowały nieprzerwany wzrost wydatków pierwotnych.

Ogólnie można ocenić, że konsolidacja finansów publicznych w Portugalii była względnie słaba i skoncentrowana w praktyce przede wszystkim na stronie dochodowej budżetu. Dodatkowo rozluźnienie polityki fiskalnej, jakie miało miejsce po przyjęciu wspólnej waluty pogorszyło saldo strukturalne budżetu i przyczyniło się do przegrzania gospodarki, aprecjacji realnego kursu walutowego, a następnie zakończyło się długotrwałą stagnacją.

Strategia konsolidacji obrona w celu wypełnienia kryteriów konwergencji nominalnej miała konsekwencje znacznie wykraczające poza moment kwalifikacji państw do uczestnictwa w strefie euro. W zasadzie jedynymi skutkami dostosowań przeprowadzanych po stronie dochodowej było osiągnięcie dopuszczalnego przez traktat z Maastricht salda budżetowego oraz przejściowe zahamowanie procesu kumulacji długu publicznego.

Skutki dostosowań opartych na ograniczaniu wydatków są zdecydowanie bardziej dalekosiężne, gdyż jak już wspomniano, towarzyszą im zwykle głębokie reformy strukturalne, dotyczące rynków pracy i produktu. Dzięki tym reformom m.in. łatwiej jest utrzymać pod kontrolą tempo wzrostu płac. W warunkach unii walutowej, kiedy wykluczona jest możliwość dostosowań nominalnego kursu walutowego w celu odzyskania konkurencyjności, aspekt ten jest niezwykle ważny. Niskie tempo wzrostu płac umożliwiło m.in. w Finlandii czy Austrii niedopuszczenie do aprecjacji realnego kursu walutowego i utraty konkurencyjności cenowej. Państwa, które prowadziły dostosowania po stronie dochodowej (np. Portugalia, Grecja) charakteryzowały się z kolei silną aprecjacją kursu realnego, co pociągało za sobą akumulację nierównowag zewnętrznych (długu zagranicznego netto) i pogorszenie międzynarodowej pozycji inwestycyjnej. Zjawiska te były z kolei jedną z ważnych przyczyn kryzysu w strefie euro w 2008 r. Wprawdzie takie państwa, jak Belgia czy Włochy miały wyższą relację długu do PKB, ale to właśnie Grecja i Portugalia w większym stopniu utraciły wiarygodność na rynkach finansowych. Mało konkurencyjnym gospodarkom tych państw trudniej będzie wygenerować dodatkowe dochody, w celu obsługi rosnącego długu, a także wypracować nadwyżki na rachunkach obrotów bieżących, w celu obsługi zadłużenia zagranicznego (por. [Wihlborg i inni, 2010]). Tymczasem odzyskanie konkurencyjności w warunkach unii walutowej jest bardzo trudne i może wymagać wieloletniej polityki deflacyjnej, tłumiącej wzrost gospodarczy (por. [De Grauwe, 2009, s. 19]).

## Podsumowanie

Okres rozluźnionej polityki fiskalnej, który doprowadził do szybkiego wzrostu zadłużenia i narastania bieżących nierównowag budżetowych, zakończył

się w połowie lat 90. XX wieku. Uzgodnienie wartości referencyjnych deficytu i długu sektora rządowego i samorządowego zapoczątkowało okres silnych dostosowań fiskalnych, który trwał do utworzenia UGiW. Z jednej strony w okresie tym skala nierównowag finansów publicznych została zdecydowanie zmniejszona, ale z drugiej – konieczność wypełnienia kryterium fiskalnego przyczyniło się w większości krajów do procyklicznego zacieśnienia polityki fiskalnej. Po 1999 r. powszechne było z kolei procykliczne rozluźnienie, które można wiązać z brakami wiarygodności egzekwowania sankcji za nieprzestrzeżenie dyscypliny budżetowej.

Doświadczenia państw, które utworzyły strefę euro pokazują, że warunkiem skutecznego i trwałego obniżenia deficytu budżetowego poniżej poziomu referencyjnego jest skoncentrowanie wysiłków na stronie wydatkowej budżetu raczej niż dochodowej. Najgorsze efekty uzyskiwały państwa obniżające deficyt budżetowy poprzez podnoszenie podatków i wdrażanie działań tymczasowych, które miały umożliwić wypełnienie kryterium fiskalnego w roku podlegającego ocenie przez KE.

Powzięta strategia konsolidacji finansów publicznych miała daleko idące konsekwencje dla poszczególnych państw. Brak towarzyszących cięciom wydatków reform strukturalnych przyczynił się do utraty konkurencyjności gospodarek Grecji i Portugalii. Strategia dostosowań oparta na stronie wydatkowej była nie tylko skuteczniejsza, ale także trwalsza, a dodatkowo ułatwiała osiąganie lepszej pozycji konkurencyjnej. Z dzisiejszej perspektywy aspekt konkurencyjności wydaje się szczególnie ważny. Polityka gospodarcza, która dopuszcza do obniżania wydajności pracy, nadmiernego wzrostu kosztów pracy i aprecjacji realnego kursu walutowego prowadzi do akumulacji nierównowag wewnętrznych i zewnętrznych. Odzyskanie konkurencyjności w unii walutowej jest z kolei bardzo trudne i może wymagać prowadzenia szkodzącej wzrostowi gospodarczemu deflacyjnej polityki fiskalnej.

## Bibliografia

ec.europa.eu/economy\_finance/ameco/

ec.europa.eu/eurostat

Altomonte C., Nava M., [2005], *Economics and Policies of an Enlarged Europe*, Edward Elgar, Northampton, Massachusetts.

Ayuso-i-Casals J., Debrun X., Kumar M.S., Moulin L., Turrini A., [2007], *Beyond the SGP – Features and effects of EU national-level numerical fiscal rules*, mimeo.

Blanchard O., [2007], *Adjustment within the Euro; The difficult case of Portugal*, „Portugese Economic Journal”, 6-1, s. 1-22.

De Grauwe P., [2009], *Economics of Monetary Union*, Oxford University Press.

Eichengreen B., [1997], *European Monetary Unification: Theory, Practise and Analysis*, MIT Press, Cambridge.

Fatas A., Mihov I., [2002], *Fiscal Policy and EMU. Challenges of the Early years*, [w:] (red.) M. Buti A. Sapir, *EMU and economic Policy in Europe. The challenge of the early years*, Edward Elgar, Cheltenham.

- Fatas A., von Hagen J., Hallett A.H., Strauch R., Sibert A., [2003], *Stability and Growth in Europe: Towards a Better Pact*, CEPR, Monitoring European Integration, 13.
- Gillingham J., [2003], *European Integration 1950-2003. Superstate or New Market Economy?*, Cambridge University Press.
- Hietala H., Kari S., [2005], *Investment Incentives in Closely Held Corporations and Finland's 2005 Tax Reform*, Discussion Paper No. 58.
- Honkapohja S., Koskela E., [1999], *The economic crisis of the 1990s in Finland*, Economic Policy, CEPR, CES, MSH, Vol. 14(29), s. 399-436.
- Leblond P., [2003], *Completing the Maastricht Contract: Institutional Handicraft and the Transition to European Monetary Union*, maszynopis.
- Mathieu C., Sterdyniak M., [2007], *How to Deal with economic divergences in EMU*, OFCE, Document de travail, 2007-14.
- Nowak-Far A., [2007], *Pakt Stabilności i Wzrostu. Funkcje, działanie i przyszłość*, Biblioteka Monitora Prawniczego, Wyd. C.H. Beck, Warszawa.
- OECD, [1998], *Economic Survey of Austria*.
- OECD, [2007], *Economic Outlook*.
- Olson M., [1984], *Microeconomic incentives and macroeconomic decline*, Weltwirtschaftliches Archiv, Vol. 120(4), s. 631-645.
- Rotte R., Zimmermann K., [1998], *Fiscal restraint and the political economy of EMU*, Public choice, Vol. 94(3), s. 385-406.
- Ramos L.M., Martins R., [2002], *Privatisation in Portugal: Employee Owners or Just Happy Employees?*, ESTUDOS DO GEMF No. 7.
- Sapir Report, [2004], red. A. Sapir, *An agenda for a growing Europe. Making the EU economic system deliver*, Komisja Europejska.
- Sørensen B.E., Wu L., Yosha O., [2001], *Output fluctuations and fiscal policy: U.S. state and local governments 1978-1994*, European Economic Review, 45, s. 1271-1310.
- von Hagen J., Hallett A.H., Strauch R., [2001], *Budgetary Consolidation in EMU*, European Economy – Economic Papers 148, Directorate General Economic and Monetary Affairs, European Commission.
- Wihlborg C., Willett T.D., Zhang N., [2010], *The Euro Crisis: It isn't just fiscal and it doesn't just involve Greece*, mimeo.

## THE FISCAL REFORM EXPERIENCE OF THE EARLY DAYS OF THE ECONOMIC AND MONETARY UNION

### Summary

The author analyzes the experience of fiscal reforms carried out in the European Union after the adoption of the Maastricht Treaty in 1992. The treaty provides for what are called convergence criteria for countries aspiring to join the eurozone. After the treaty was signed a period of fiscal adjustments began in Europe. In the following years, individual countries pursued different strategies and attained different results in the process.

The article aspires to be a source of information for those seeking to develop an optimal reform strategy for Poland – now that the Polish government has clearly stated that Poland should become part of the euro zone in the future.

Using statistical data, Gajewski discusses how the convergence criteria adopted in the Maastricht Treaty (reference values for the deficit and public debt) influence fiscal policy in terms of the effectiveness of the strategy for adjusting government revenue and expenditure. It turns out that the fiscal convergence criterion could increase the pro-cyclical aspect of fiscal policy in the period directly preceding the launch of the third stage of the Economic and Monetary Union and in the first few years of the system's functioning, Gajewski says. His research confirms earlier findings that effectively bringing down the deficit below the reference level requires focusing one's efforts on the expenditure rather than revenue side of the budget. This may be because limiting expenditure calls for more comprehensive reforms covering structural changes and increased effectiveness of available resources. According to Gajewski, countries that have met the fiscal criterion by limiting expenditure generally took longer to meet this criterion and had a higher budget balance on average, during the period of the eurozone's functioning, than countries that focused their strategies on the revenue side of the budget and stopgap measures.

The author concludes that the adopted strategy for public finance consolidation had far-reaching consequences for the competitiveness of individual countries and may have been one of the main causes behind the crisis, which hit the eurozone in 2008.

**Keywords:** eurozone, Stability and Growth Pact, Economic and Monetary Union, fiscal policy, consolidation, reforms